

اللامركزية والحكم المحلي

د. قاسم علوان سعيد الزبيدي م. د. عيسى تركي خلف الجبوري
جامعة تكريت - كلية العلوم السياسية جامعة تكريت - كلية القانون

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

المقدمة

يعد وجود الهيئة السياسية الحاكمة ذات الأوامر الإدارية الملزمة للأفراد هي احد الأسس التي تقوم عليها الدولة، وتلعب العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والجغرافية دوراً كبيراً في تحديد طبيعة التنظيم الإداري للدولة، اذ غالباً ما تلجأ الدولة الحديثة الى اختيار الأسلوب الأمثل في التنظيم الإداري الذي يتلاءم مع طبيعتها، بهدف الاستجابة لمتطلبات شعبيها والذي يختلف من دولة الى اخرى، ويتخذ هذا التنظيم في الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللامركزية، وتوضح درجة التفويض في الصلاحيات الممنوحة من السلطة المركزية مركزية أو لامركزية السلطة، اذ غالباً ما تلجأ الدول في بداية استقلالها الى اعتماد تنظيم إداري مركزي حفاظاً على وحدتها، الا ان التطورات التي مرت بها وظائف الدولة المختلفة بفعل العولمة والتطورات التقنية السريعة، وما أصبحت تواجهه هيمنة الدولة في إدارة الحكم من تحديات كبيرة، والتوسع في المتطلبات المحلية للشعوب، والسلبات التي رافقت تطبيق المركزية قد دفعت الى تبني اللامركزية في إدارة الوحدات المحلية التي تعني منح السلطة المركزية هذه الوحدات بعض السلطات التي تحتاجها، بنقل الأنشطة الاقتصادية والخدمات من السلطة المركزية إلى وحدات محلية، وخلق الربط المباشر بين النشاط الاقتصادي وبين أهالي الوحدة المحلية التي يقيم فيها هذا النشاط، فتوفر فرص عمل للمواطنين وتزيد من رقابتهم للمشاريع، والعمل على إيجاد نوع من التوافق بين التنمية المحلية واحتياجات السكان وذلك بإعطاء نوع من الاستقلال الى الإدارة المحلية الذي هو المعيار الأساسي لوجود اللامركزية في

إدارة الوحدات المحلية فهو الذي يمكن الهيئات المحلية من ممارسة اختصاصاتها وتحقيق أهدافها.

أن اللامركزية هي أحد تطبيقات النظام الديمقراطي، وهي تعبير عن نزوح الوعي الديمقراطي، فاللامركزية والنظام الديمقراطي يهدفان الى أشراك الشعب في إدارة شؤونه العامة، بعد أن يصل الشعب الى مرحلة معينة من النضوج السياسي. وقد شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية في الحكم المحلي كمنهج دراسي والعمل على دعم فكرة الأخذ بها، وتوفير كل عوامل النجاح لتطبيقها بشكل سليم بهدف تلبية احتياجات المجتمعات والتخفيف من أعباء السلطة المركزية، التي يجب أن تتفرغ لإدارة القضايا القومية من خلال تفويض بعضاً من صلاحياتها الى مجالس محلية منتخبة يكون لها دورها في تحقيق التنمية الملائمة لظروف البيئة التي تعيش فيها.

مشكلة البحث: يشكل البحث محاولة لدراسة تطبيق اللامركزية في الحكم المحلي من قبل السلطة المركزية، وتقف وراء ذلك عدة أسباب منها ما يرتبط بطبيعة النظام السياسي سواء كان ديمقراطياً أو استبدادياً ومنها ما يرتبط بعدم وضوح الاختصاصات الإدارية دستورياً، وحدثة تطبيق الحكم المحلي في بعض الدول.

فرضية البحث: تقوم فرضية البحث على أساس ان هناك علاقة ما بين السلطة المركزية والحكومات المحلية من خلال قيام الأولى بنقل جزء من صلاحياتها الى هذه الحكومات وتطبيق اللامركزية، وهذه العلاقة من الممكن ان تكون ايجابية وتعزز الوحدة الوطنية اذا ما أحسن تنظيمها، وقد تكون سلبية وتؤدي الى إيجاد الانقسام وتهدد هذه الوحدة الوطنية.

أهمية البحث: تبرز أهمية البحث من دراسته لأحد المواضيع المهمة والذي يتماشى مع طبيعة التوجه الإداري المعاصر الذي يؤكد على ضرورة الاعتماد على اللامركزية في إدارة وتطوير المجتمعات المحلية والاستفادة من الموارد المتاحة وتوظيفها بشكل يحقق أهداف هذه المجتمعات، كما يشكل البحث محاولة لتحقيق مجموعة من الأهداف من أهمها معرفة مفهوم اللامركزية والحكم المحلي وطبيعة العلاقة بينها.

منهجية البحث: استدعت طبيعة الموضوع وتشابكه الى الاعتماد على المنهج القانوني والمنهج النظامي والمنهج التاريخي في محاولة للوصول الى التكامل المنهجي.

هيكلية البحث: اقتضت طبيعة الموضوع ان يتم تقسيم البحث الى مقدمة وثلاثة مباحث والخاتمة والاستنتاجات، تناول المبحث الأول اللامركزية في الحكم المحلي من خلال المطلب الأول الذي تم فيه التطرق الى نشأة وتطور اللامركزية، أما المطلب الثاني فخصص لتناول أسباب تبني اللامركزية في الإدارة المحلية، وتناول المطلب الثالث: أنواع اللامركزية، أما المطلب الرابع فتناول اللامركزية بين الإيجابيات والسلبيات. أما المبحث الثاني فتناول الحكم المحلي من خلال المطلب الأول وتم فيه تناول مفهوم الحكم المحلي، اما المطلب الثاني فتناول أركان الحكم المحلي، بينما تناول المطلب الثالث العوامل المؤثرة على الحكم المحلي. أما المبحث الثالث فتناول العلاقة بين اللامركزية والحكم المحلي من خلال المطلب الأول الذي تناول السلطة المركزية والحكومات المحلية، أما المطلب الثاني تناول طرق توزيع السلطات بين السلطة المركزية والحكومة المحلية، وتناول المطلب الثالث اللامركزية وتحقيق التنمية والديمقراطية المحلية، وفي النهاية كانت هناك الخاتمة والاستنتاجات التي تم فيهما تناول النتائج الأساسية التي تم التوصل إليها في هذا البحث.

المبحث الأول: اللامركزية في الحكم المحلي

المطلب الأول: نشأة وتطور اللامركزية

ظهرت اللامركزية كفلسفة تنظيمية منذ آلاف السنين حيث ترافق ظهورها مع ظهور الحضارات الأولى في العالم المتمثلة بحضارة السومريين في العراق والمصريين، ففي مصر لجأ الفراعنة إلى إتباع النظام اللامركزي كوسيلة لإحكام سلطة الدولة على أقاليم الإمبراطورية القديمة، فالدولة المصرية القديمة قد طبقت نظام الحكم المحلي على سائر أجزاء الدولة، فكان هناك حكام محليون للمقاطعات وحكام محليون للمدن والقرى يديرون شؤون المجتمعات المحلية في إطار السياسة العامة التي يرسمها (الفرعون) صاحب السياسة العليا في الدولة^(١).

أما في الحضارة الإغريقية القديمة فقد لجئ الإغريق إلى إتباع نظام (دولة المدينة) التي كانت تمثل مجتمعاً سياسياً مستقلاً يرتبط بالمدينة، حيث سادت روح المشاركة في اتخاذ القرارات التي ساعدت على ظهور فكرة مناقشة القضايا السياسية واتخاذ القرارات بطريقة ديمقراطية، ورسم الدين الإسلامي الحنيف الخطوط العريضة لنظام الحكم والإدارة وترك تفصيلات ذلك للمسلمين أنفسهم يعملون به حسب ظروفهم وطبيعة أعمالهم شريطة عدم الإخلال بما ورد في القرآن الكريم وسنة نبيه الكريم (صلى الله عليه وسلم) فالنظام الإسلامي الى جانب كونه عقيدة فهو نظام متكامل سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وإدارياً^(٢). وإذا كان النظام الإداري المركزي يعني حصر اختصاصات الوظيفة الإدارية في ممثلي الحكومة المركزية المقيمين في العاصمة فإن اللامركزية الإدارية (Decentralization administrative) تقوم على أساس توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية للدولة والوحدات أو الهيئات الإدارية المحلية المنتخبة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت رقابة وأشرف الدولة^(٣). وهي تعني تعدد الأشخاص المعنوية في الدولة، بحيث توزع اختصاصات الوظيفة الإدارية بينها وبين الحكومة المركزية^(٤). وتعرف اللامركزية بأنها (درجة عدم تركيز السلطة، تشتت السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة أو على مستوى الدولة)^(٥). ويرى هنري مادريك إن اللامركزية تتكون من مصطلحين: الأول اللامركزية (Deconstration) أو التفكيكية ويقصد بها (تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة الى الإدارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم) والثاني التحويل أو التفويض (Devolution) ويقصد به (تحويل السلطات الدستورية المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت إليهم)^(٦).

أن اللامركزية هي نقل جزء من الصلاحيات والاختصاصات التي يسمح بها القانون من السلطة المركزية إلى هيئات محلية مستقلة لتمارسها دون أن تفقد السلطة المركزية رقابتها على هذه الهيئات، وبما يؤدي الى تقوية وحدة الدولة وترابطها.

المطلب الثاني: أسباب تبني اللامركزية في الإدارة المحلية

تسعى الدول الى توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب وذلك من خلال توزيع أداء هذه الخدمات بين هيئات مركزية وهيئات محلية، وقد لخص نابليون الثالث أهمية اللامركزية في ديباجة المرسوم المؤرخ في (٢٥) تشرين الثاني ١٨٥٢ بقوله (تسهل ممارسة الحكم من بعد، ولكن الإدارة الحسنة لا تؤتي ثمارها إلا إذا كانت عن قرب) ومن هنا منشأ توزيع السلطة بما يجعل الحكم لا مركزياً^(٧).

وتقف وراء تبني اللامركزية في الحكم المحلي مجموعة من الأسباب منها^(٨):

١ - يعد مبدأ تقسيم العمل منذ بدء المجتمعات البشرية، ضرورة حتمية في كل نشاط بشري سواء كان هذا النشاط فردياً أو حكومياً، وعندما كان نشاط الحكومات ضيق النطاق ويقتصر على عدد محدود من المرافق العامة فإن الحكومة المركزية كانت تسعى الى تركيز جميع الهيئات الإدارية في عاصمة الدولة، اما اليوم وقد توسع نشاط الدولة في كل بقعة من بقاع الدولة، فقد أصبح لازماً على الدولة ان تلجأ الى نقل جزء من مهامها الإدارية الى هيئات محلية بهدف ضمان الأداء السليم لهذه الوظائف.

٢ - عندما تباشر الإدارة الحكومية أداء خدماتها العامة في أرجاء الدولة فأنها تعمل على وضع أنماط متشابهة تطبق على جميع بقاع الدولة دون تمييز بين منطقة وأخرى، ويختلف الأمر في المرافق المحلية التي تختلف في نوع وحجم الخدمات وفي الكيفية الملائمة لأدائها، مما يقتضي تغيير أنماط الانجاز وأساليب الأداء، فمثلاً مدينة مكتظة بالسكان مترامية آفاق العمران، تختلف مشكلاتها المحلية عن مدينة محدودة السكان، ضئيلة نطاق العمران، كما ان مشروعات التنمية الاقتصادية في بيئة صناعية تجارية تختلف عنها في بيئة زراعية ريفية.

٣ - يتطلب نجاح أي مرفق تتولاه سلطة حكومية تجاوباً من الشعب الذي يخدمه هذا المرفق، وان تعاون الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية شرط اساسي لازدهاره وتيسير أداءه، فإشراك أهل الوحدة المحلية في إدارة هذه الخدمات يحقق هذا النجاح على الوجه الأكمل، بعكس الحال اذا استأثرت الحكومة المركزية بإدارة هذه الخدمات بواسطة

موظفيها الموفدين من عاصمة الدولة الى تلك الوحدات المحلية الذين قد لا تتوفر فيهم دقة الإحساس واتساع المعرفة بحاجات سكان الوحدة المحلية ورغباتها.

٤ - تعد الإدارة اللامركزية مظهر من مظاهر الديمقراطية لأنها تعمل على تلبية رغبة مواطني الوحدات المحلية في المشاركة، اذ ان الناخب يفضل ان يقوم بنفسه باختيار المسؤولين عن إدارة شؤونه اذ يمثل ذلك تدريب عملي على أساليب الحكم النيابي حيث أثبتت تجارب الدول الديمقراطية ان المركزية لا تتفق مع النظام الديمقراطي^(٩). فهي وسيلة لتعبير المواطنين عن ذاتيتهم المحلية وذلك بإشراكهم في إدارة وحداتهم المحلية.

٥ - يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية الى عدم إهمال العامل المحلي عند تقديم الخدمات والى تحقيق العدالة في الإنفاق العام بحيث يكون لكل وحدة محلية نصيب من الموازنة العامة يتم توظيفها من قبل سكان الوحدات المحلية وفقاً لحاجات وحداتهم، كما يؤدي الى السرعة والدقة في اتخاذ القرارات لأن كل وحدة إدارية لها القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة لحل المشاكل التي تواجههم، وهذا ما يؤدي الى تقوية البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة.

المطلب الثالث: أنواع اللامركزية

تتخذ اللامركزية أنواع متعددة منها^(١٠):

١ - اللامركزية السياسية: هي عملية قانونية يتم بموجبها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية، وينتج عن هذا التوزيع نوع من نظام الحكم يسمى (بالاتحاد الفدرالي)، فالاتحاد الفدرالي يتكون من عدة حكومات مركبة تشكل بمجموعها اتحاداً واحداً، فلكل ولاية حكومة ولكل حكومة سلطات ثلاثة: تشريعية وتنفيذية وقضائية، وغالباً ما نلاحظ هذا النمط من الحكم السياسي في الدول الكبيرة الحجم ذات القوميات والديانات واللغات المتعددة وفي الدول المركبة من ولايات كالولايات المتحدة الأمريكية ويوغسلافيا وغيرها.

٢- اللامركزية المرفقية: قيام هيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها على أساس موضوعي، تمارس هذه الاختصاصات على مستوى إقليم أو عدة أقاليم أو على مستوى مؤسسات الدولة العامة^(١١).

٣- اللامركزية الجغرافية: وتتمثل في عملية توزيع السلطة بين أقاليم ومحافظة ومناطق الدولة الواحدة التي تتمتع بشخصية معنوية تناط بمجلس محلي ينتخب جميع أو بعض أعضائه من قبل مواطني الإقليم ويكون له صلاحية اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بإدارة المشروعات والمرافق العامة في حدود ذلك الإقليم أو المحافظة، ووضع ميزانية مستقلة، ويطلق البعض على هذا النوع من اللامركزية بالإدارة المحلية أو إدارة الأقاليم والمحافظات.

٤- اللامركزية الإدارية: تعني لامركزية الإدارة توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحيه لها شخصية معنوية مستقلة ولكنها تعمل تحت إشراف ورقابة من الحكومة المركزية، فاللامركزية هي نقل بعض الصلاحيات إلى هيئات مستقلة لتمارسها بالحدود التي يسمح بها القانون دون أن تفقد الهيئة المركزية رقابتها على الهيئات المستقلة ودون أن تفقد الدولة ترابطها ووحدتها.

٥- اللامركزية المالية: المسؤولية المالية هي عنصر رئيسي للامركزية، فإذا كانت الحكومة المحلية والمنظمات الخاصة تنفذ وظائف لامركزية بفعالية، فإنه يجب ان يكون لديها سلطة الإنفاق، ويمكن ان تأخذ اللامركزية أشكالاً عدة مثل التمويل الذاتي أو استرداد التكلفة والتمويل المشترك أو ترتيبات الإنتاج المشترك والتي من خلالها يشارك المنتفعون في تقديم الخدمات والبنية الأساسية، وتوسيع الإيرادات المحلية من خلال الملكية أو ضرائب المبيعات أو التكاليف أو النفقات غير المباشرة، أو شكل التحويلات بين الحكومات التي تنقل الإيرادات العامة من الضرائب التي يتم تحصيلها عن طريق الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية.

وصنف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) اللامركزية إلى أربعة نماذج هي^(١٢):

١- نمط اللامركزية المستقل (Autonomous Type): في هذا النمط تتنازل الحكومة المركزية عن بعض اختصاصاتها إلى وحدات محلية مثل المحافظة، والمقاطعة، والبلدية، وغيرها من الوحدات المحلية، وتتمتع هذه الوحدات بوضع قانوني مؤسسي وشخصية معنوية منفصلة عن الحكومة ولا تخضع لسيطرتها المباشرة.

٢- نمط اللامركزية شبه المستقل (Semi-autonomous Type): تتمتع الوحدات المحلية في هذا النمط بشبه استقلال، وذلك بأن يتم تفويض (Delegation) كثير من صلاحيات واختصاصات الحكومة المركزية للوحدات المحلية تحت الرقابة الحكومية غير المباشرة، من خلال التشريعات أو بواسطة التعاقد، بحيث لا تصل هذه الاختصاصات أو الصلاحيات إلى حد التنازل كما في النمط الأول.

٣- نمط اللامركزية التابع (Subordinate): يمثل هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الاستقلالية الممنوحة للوحدات الدنيا، إذ ينطوي على القليل من نقل الصلاحيات واتخاذ قرارات محددة لوظائف إدارية ومالية، ويتضمن تبعية الوحدات المحلية للحكومة المركزية التي تفوض هذه الوحدات بصلاحيات محددة في مجالات السياسات والشئون المالية والإدارية.

٤- نمط اللامركزية المنفصل (Divestment): يشير هذا النمط من اللامركزية إلى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي التي تكون إما غير حكومية أو وحدات قطاع خاص، مثل غرف الصناعة والتجارة، والنقابات المهنية، والأحزاب السياسية أو الجمعيات التعاونية، حيث يطلق على تلك العملية بالخصخصة (Privatization).

المطلب الرابع: اللامركزية بين الإيجابيات والسلبيات

تختلف مبررات الأخذ بنظام اللامركزية في الحكم المحلي من دولة إلى أخرى، إلا أن العوامل الأكثر إلحاحاً هي تلك المتعلقة باتساع الرقعة الجغرافية للدولة وتعدد قومياتها، أو عملية إعادة توحيد الدولة بعد تشتت أقاليمها، أو استقلالها عن قوة محتلة، فاعتماد نظام الحكم المحلي يجعل عملية التوحيد سهلة لأن الكيانات الجديدة تعودت على نوع من الاستقلالية في إدارة شؤونها، ولذلك يعد نظام الإدارة المحلية شكلاً يحافظ على

الاستقلالية السياسية مع تحقيق الوحدة في آن واحد وهو ما طبق أثناء توحيد الولايات المتحدة الأمريكية وكثير من الدول الفدرالية في أوروبا وأفريقيا^(١٣). ويمتاز هذا النظام بوجود مجموعة من الايجابيات والسلبيات التي سوف نتناولها من خلال:

أولاً: الإيجابيات

يحقق الأسلوب اللامركزي في الحكم المحلي عدد من المزايا منهما:

١- توزيع المسؤوليات على أكثر من مستوى، وتصغير حجم الأجهزة الحكومية لتكون أكثر قدرة في الإدارة وفي الاستجابة لاحتياجات الناس، ويكون الأفراد أكثر قدرة على محاسبة الحكومة^(١٤).

٢- السرعة وعدم الارتباك في عملية صنع القرار وجعلها أقرب الى السكان المحليين، والعمل على إيصال الموارد الحكومية المركزية الى الحكومة المحلية لتطوير المناطق التي كانت مهملة وتحقيق رفاه اجتماعي أكثر^(١٥).

٣- تخفيف العبء عن الحكومة المركزية، فالمرافق العامة ازدادت وتنوعت في الوقت الحاضر، ولم يعد ممكناً ان تتولاها السلطة المركزية، ومن ثم فإن اللامركزية تسمح بتحويل كثير من المهام الى هيئات مستقلة محلية او مرفقيه وإعطاء الفرصة لها للقيام بمهام التخطيط والتنفيذ في مناطق الحكم المحلي، وهذا يخفف العبء عن الحكومة المركزية دون ان يضر بالمصلحة العامة لاحتفاظ الحكومة بالرقابة على الهيئات اللامركزية، كما ان اللامركزية تعطي للحكومات المحلية القوة في مواجهة الأزمات دون معاونة الحكومة المركزية لان هذه الحكومات سبق وان تدربت على إدارة شؤونها المحلية في إطار اللامركزية المحلية^(١٦).

٤- اللامركزية ضرورة ديمقراطية، إذ يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من إدارة شؤونه بنفسه، فالديمقراطية السياسية لا معنى لها ما لم تلازمها الديمقراطية المحلية، التي تعطي الحق للمواطنين في إدارة شؤونهم المحلية بواسطة مجالس منتخبة من بينهم، فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية ، وتعمل على تشجيع وزيادة

المشاركة السياسية للأفراد مما يؤدي الى تجذر القيم الديمقراطية وتحقيق الاستقرار السياسي^(١٧).

ثانياً: السلبيات

ان من أهم السلبيات الموجهة الى اللامركزية في الحكم المحلي هي^(١٨):

- ١- النداحل في الاختصاصات وعدم وضوحها بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية مما يؤدي الى تقليل الكفاءة بسبب تقييد وتحجيم قدرات الحكومات المحلية.
- ٢- ظهور القيادات على المستوى المحلي التي بدأت تمارس دوراً أكبر من اللازم في الإدارة داخل الإدارات المحلية وتسببها بانتشار الفساد بسبب ضعف رقابة الحكومة المركزية. وهذا ما نجدة اليوم وبشكل واضح في بعض إدارات الحكم المحلي في المحافظات العراقية.
- ٣- تحكم النظم البيروقراطية في المشروعات، وعدم تناسب هذه المشروعات مع الاحتياجات المحلية، وإهدار الكثير من الموارد والطاقات، بسبب انتشار الفساد والمحسوبية.
- ٤- قيام الحكومة المركزية بوضع نظم متشابهة موحدة لا تتناسب مع أولويات المواطن المحلي، الى جانب عدم المساواة بين المجتمعات المحلية من حيث الإمكانيات المادية لاختلاف هذه الإمكانيات من منطقة حكم محلي الى أخرى.
- ٥- ان خلق مجموعة من الوحدات الإدارية المستقلة المتخصصة في الشؤون المحلية، قد تؤدي الى ظاهرة عدم التجانس في العمل الإداري، وقد تكون سبباً لتغليب المصالح المحلية على المصالح العامة الوطنية، وقد تستأثر الحزبية المحلية بإدارة هذه المصالح^(١٩).
- ٦- يؤدي النظام اللامركزي الى المساس بوحدة الدولة نظراً لتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية، فالاعتراف باستقلالية الوحدات المحلية عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية، وحصولها على مصادر مالية عن طريق تصدير بعض الموارد،

وان كان في ظل رقابة وإشراف الحكومة المركزية، قد يدفع الهيئات اللامركزية الى الخروج عن الشرعية في ضل التناحر والصراع بينها^(٢٠).

المبحث الثاني: الحكم المحلي

المطلب الأول: مفهوم الحكم المحلي

يشير تاريخ التنظيمات الإدارية الى ان جذور الحكم المحلي ترجع إلى الماضي البعيد، فمنظرو السياسة وفلاسفتها منذ عهد أفلاطون وسقراط قاموا بشرح وتفسير العديد من النظريات التي تصف مختلف الأنماط الإدارية التي يمكن أن تأخذ بها الدول في إدارتها المحلية، وقد اتسمت الكيانات الاجتماعية منذ فجر التاريخ الإنساني بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه، وكانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة المحلية والنواة الأساسية للمجالس البلدية او القروية بلغة العصر الحديث، ثم تطورت الحكومات الصغيرة الى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة التي توسعت نشاطاتها وخدماتها وأصبحت تعطي أولوية كبيرة لزيادة كفاءتها في تقديم هذه الخدمات للمواطنين، وكان نتاج هذه الجهود عدداً من الاصطلاحات والتعابير التي نستخدمها الآن^(٢١). وعلى الرغم من اختلاف الأنظمة العالمية الأيديولوجية والسياسية، الا أننا لا نجد اختلاف كبير في نوعية وطبيعة الإدارات المحلية العالمية، والسبب تشابه الحاجات المحلية للمواطنين عبر العالم التي تتحكم بدورها في طبيعة الإدارة وشكلها وطريقة ممارستها لنشاطها^(٢٢). وقد تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الحكم المحلي وكانت هناك ثلاثة اتجاهات وهي^(٢٣):

الاتجاه الأول: حاول هذا الاتجاه تعريف الحكم المحلي من خلال النظر الى أهدافه، وقد تعرض هذا الاتجاه للانتقاد لأن وضع تعريف للحكم المحلي عن طريق الأهداف التي يسعى الى تحقيقها سيجعل هذا التعريف قاصراً لأن هذه الأهداف في حالة تغير مستمر من مرحلة تاريخية الى أخرى، فأهداف المجالس المحلية في القرن التاسع عشر تختلف عن أهدافها في القرن العشرين.

الاتجاه الثاني: وضع هذا الاتجاه تعريفه للحكم المحلي من خلال الوظائف التي تقدمها مؤسسات الحكم المحلي، إلا أن هذا الاتجاه قد تعرض للانتقاد وذلك لتعدد واختلاف وظائف الحكومات المحلية بحسب مراحل التطور السياسي لكل دولة.

الاتجاه الثالث: وهو الاتجاه الأكثر قبولاً الذي عرف الحكم المحلي من خلال النظر إلى جوهر الحكم المحلي أو هيكله أي الجهاز الإداري.

وقد تناول عدد من الكتاب والمفكرين مفهوم الحكم المحلي، فعرفه الشيخلي بأنه: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لكي تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، وإدارة المرافق القومية في البلاد، في حين تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير المرافق المحلية وتحقيق أهدافها المحلية بكفاءة" (٢٤).

وينظر الزعبي للحكم المحلي على أنه: أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية (٢٥). ويعرف الحكم المحلي بأنه الحكم الذي يتميز بصلاحيات واسعة واستقلالية من خلال المهام التي يؤديها في ظل سيادة الدولة، وهذه الصلاحيات مكتسبة عن طريق تنازل الحكومة المركزية عنها لفائدة المجالس المحلية (٢٦). ويعرفه العلامة الفرنسي (فالين) على أنه عبارة عن سحب السلطات ثانية من السلطة المركزية لغرض تحويلها إلى سلطة ذات اختصاص أقل عمومية سواء ذات اختصاص إقليمي، أقل سعة تسمى (السلطة المحلية) أو اختصاص خاص لموضوع أو مواضيع معينة (٢٧).

وفي ضوء التعريفات أعلاه يمكن تعريف الحكم المحلي بأنه هيئة منتخبة ذات شخصية معنوية مستقلة ومسئولة أمام ناخبيها وهم سكان المنطقة المحلية، وتعمل على تقديم خدمات عامة لمجتمعها المحلي، تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية التي تعدّها جزءاً مكملًا لها.

المطلب الثاني: أركان الحكم المحلي

وعلى الرغم من اختلاف التطبيقات لنظام الإدارة المحلية في دول العالم فإن الإدارة المحلية تقوم على الأركان التالية^(٢٨):

أولاً: وجود وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية

يقسم إقليم الدولة التي تتبع اللامركزية في إدارتها المحلية إلى وحدات إدارية لها شخصيتها المعنوية وتتفاوت الدول في أنماط تنظيم الوحدات المحلية فيها تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة. ويرتكز نظام الإدارة اللامركزية على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي محدد من إقليم الدولة، وهذه الوحدات المحلية الإدارية تكون مستقلة عن أشخاص منسئها وإبرازها بهذه الصورة القانونية يجعلها مسؤولة عما تقوم به من تصرفات، إذ انها أصبحت أهلاً للإلزام والالتزام ولها ذمة مالية مستقلة مما يسمح لها بممارسة اختصاصاتها، وبالإشراف على المرافق المحلية الإقليمية ومباشرتها بدلاً من الحكومة المركزية^(٢٩). إن الأساس في قيام اللامركزية هو قيام المشرع بتوزيع الاختصاصات على أساس وجود مصالح محلية متميزة يعهد بإدارتها لسكانها المحليين، وهذه المصالح هي الحاجات الاجتماعية للسكان التي تكون أما حاجات مادية كالغذاء والسكن والنقل والمواصلات والماء والكهرباء، أو حاجات معنوية وهي تتعلق بالنواحي الروحية والأدبية للإنسان كالحاجة إلى الأمن والنظام والتربية والتعليم والسياحة والفن وغيرها، التي يجب ترك إدارتها لأبناء الوحدة المحلية الذين ينتفعون منها مباشرة وحتى تنفرغ الحكومة المركزية لرعاية وإدارة المصالح القومية كالأمن والدفاع وتحقيق العدالة والتمثيل الدبلوماسي، والتي تهتم أفراد الدولة بجمعهم، ولكن قد تبرز مشكلة التمييز بين المرافق القومية التي تناط بالسلطة المركزية والمرافق المحلية التي تناط بالسلطة المحلية التي لا يوجد معيار ثابت ودقيق للتمييز بينهما فما يعد مرفقاً قومياً قد يعد مرفقاً محلياً في بلد آخر، فمرفق البوليس مثلاً الذي يعد في أغلب بلاد العالم مرفقاً قومياً يدار من قبل السلطة المركزية، يعد هذا المرفق في المملكة المتحدة مرفقاً محلياً خاصاً يدار من قبل الهيئات الإدارية المحلية^(٣٠). ويعد عنصر الاستقلال من المقومات الأساسية للحكم المحلي وهو تمتع الوحدة المحلية بشخصية معنوية

اللامركزية والحكم المحلي

د. قاسم علوان سعيد الزبيدي م. د. عيسى تركي خلف الجبوري

مستقلة ضمن حدود إقليمية محددة من إقليم الدولة، فهي لها حقوق وعليها واجبات، ولها ذمة مالية مستقلة، وتمتلك الأهلية في التصرف، والحق في التقاضي، ويمكنها القيام بجميع التصرفات القانونية التي لا تتعارض مع الأهداف التي قامت من أجل تحقيقها، في ظل اعتراف الدولة صراحةً أو ضمناً بقانونية وجودها^(٣١).

إن ما يميز الحكم المحلي هو تمتعه بالشخصية المعنوية، لأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية، فإن ذلك يعني أنه مازال يخضع بشكل كامل للإدارة المركزية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للحكم المحلي إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلاله وبوجود مصالح محلية خاصة، وقد عدّ المشرع العراقي هذا الاعتراف عنصراً أساسياً لقيام الشخص المعنوي، فالشخصية المعنوية هي الوسيلة القانونية لضمان استقلال الشخص اللامركزي وإنشاء إرادة ذاتية له، ويضاف إلى ذلك أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية يتطلب وجود الشخصية المعنوية لهذه الهيئات لأنه لو حصل توزيع للوظيفة الإدارية على هيئات ليست لها الشخصية المعنوية، فستكون هذه الهيئات مجرد كيانات وأجهزة تابعة للحكومة المركزية^(٣٢).

ثانياً: قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية.

يعد إيجاد هيئة منتخبة من أبناء الوحدة المحلية لإدارة الشؤون المحلية وإشباع الحاجات الخاصة بهم، هو الأساس في وجود اللامركزية في الحكم المحلي، وهذه الهيئة يجب أن تكون مستقلة في عملها داخل الوحدة الإدارية وخاضعة لإشراف الدولة ورقابتها للتأكد من حسن أداء المجالس المحلية لشؤونها وبالشكل الذي لا يتعارض مع المصلحة القومية العليا للدولة. وتنطلق فلسفة الحكم المحلي من ضرورة مشاركة الوحدات المحلية في إدارة مصالحها الخاصة، باعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم، وأن إدارة المصالح المحلية يجب أن تخرج عن اختصاص السلطات المركزية لتتحول إلى الحكومات المحلية، التي هي هيئات محلية منتخبة من سكان أبناء الإقليم أو المحافظة أو القضاء أو الناحية يتولوا توفير حاجات مناطقهم بأنفسهم، ولذلك نجد أن الدول تلجأ إلى تشكيل مجالسها المحلية عن طريق الانتخاب، وقد انقسم الفقهاء في آرائهم إلى فريقين: الفريق الأول

يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، وحثهم في ذلك هو تكريس معنى استقلال هذه المجالس، وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب لا تعد شرطاً لازماً، ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين الذي يوفر خبرات فنية قد لا تأتي من خلال الانتخابات.

ويسود التشريعات التي تعالج تشكيل مجالس الإدارة المحلية مبدآن وهما^(٣٣):

– مبدأ الانتخاب: أدى التطور الذي مرت به وظيفة الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة الى دولة تسعى الى توفير كل ما يحتاجه الشعب الى أن يتم اختيار سلطة إدارة الشؤون المحلية عن طريق الانتخاب الحر العام المباشر لجميع من له حق الانتخاب في الوحدة الإدارية، اذ ان المواطنين يقومون بالمشاركة في إدارة شؤونهم عن طريق اختيار من يمثلهم في هذه الإدارة بالانتخاب، فهم لهم وحدهم صلاحية ممارسة هذا الاختيار، فاستقلال الإدارة المحلية لا يتحقق الا بانتخاب أعضائها والسبب هو أن الإدارة المحلية تقوم على أساس رعاية مصالح أشخاص معينين وهم سكان الوحدة المحلية، فكان من المنطق ان يترك أمر اختيار أعضاء الوحدة المحلية لسكان هذه الوحدة، وبذلك فأن مبدأ الانتخاب يجعل الأعضاء المنتخبين في مجالس الإدارة المحلية بمنأى عن تأثير السلطة المركزية في إدارة شؤون وحداتهم.

– مبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين: تلجأ السلطة المركزية مع أقرارها بمبدأ الانتخاب في اختيار أعضاء مجالس الإدارة المحلية الى تعيين عدد منهم تحت ضغط اعتبارات عديدة منها ان شروط العضوية لهذه المجالس لا تستلزم توفر قدر معين من الاختصاص الفني في أي حقل من حقول المعرفة ولمواجهة ذلك النقص تلجأ السلطة المركزية الى تعيين أعضاء متخصصين في مختلف أنواع الاختصاص لتضمن قيام هذه المجالس بوظائفها وتقديم خدماتها بصورة صحيحة، فمجلس منتخب قد أناط به القانون ممارسة الاختصاصات الإدارية والفنية وليس فيه من الأعضاء من هو متخصص، فهو مجلس سوف يتعثر في أدائه لعمله، وقد تكون رغبة السلطة المركزية في ان يكون هؤلاء الأعضاء المعينون عينها الساهرة لمراقبة أعمال المجلس من الداخل، وقد لجأت انكلترا الى تبني أسلوب التشكيل المختلط وذلك بأن تضم مجالس هيئاتها المحلية نوعين من الأعضاء منتخبين ومعينين والهدف من ضم أعضاء غير منتخبين

وينسبة تبلغ ثلث الأعضاء المنتخبين هو توفير الشخصيات ذات الكفاءة المطلوبة في تقديم أفضل الخدمات التي لم يكن لها حظ الفوز بالانتخاب وتوفير عنصر الاستقرار في الإدارات المحلية. وفي العراق فقد لجأ المشرع العراقي وفقاً لقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الى اعتماد مبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين في قانون المحافظات بهدف تطعيم المجالس المحلية بذوي الخبرة الفنية، وبعد تغير النظام السياسي في ٩/نيسان/٢٠٠٣ تم الاعتماد على مبدأ الانتخاب في اختيار أعضاء هذه المجالس الى جانب تعيين نواب ومستشارين في مجالس المحافظات.

ثالثاً: استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

يعد هذا المبدأ من العناصر الأساسية في نجاح الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، فالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية تبرر منح هذه الهيئات اختصاصات محددة لا تشاركها فيها السلطة المركزية، ولذلك فإن تشكيل الأجهزة المحلية عن طريق الانتخاب وليس عن طريق التعيين ومنح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية يؤكد استقلال الهيئات المحلية عن السلطات المركزية، إذ أن جوهر اللامركزية الإدارية هي إقامة نوع من التوافق والتلاؤم بين نقيضين هما استقلال الشخص المحلي من ناحية، وضرورة رقابة السلطة المركزية عليه من ناحية أخرى، والمشرع هو الذي يقيم هذا التوافق بين الأمرين طبقاً لأسس وقواعد مستقره في الفقه والقضاء، ومع تسليم القانون الإداري بضرورة تمتع الحكومات المحلية بقدر مناسب من الاستقلال في ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها في أدارتها للمصالح المحلية بعيداً عن نفوذ السلطة المركزية في التأثير على أرائها، غير أن هذا الاستقلال في إدارة الوحدات المحلية لا يعني عدم وجود رقابة من الحكومة المركزية بشكل مطلق، وإنما وجود نوع من الرقابة التي لها مفهومها المعروف وحدودها المعلومة في الحفاظ على اللامركزية، إذ تبقى الحكومة المركزية هي الشخص المعنوي الرئيسي صاحب السلطة العليا في الدولة، ويسمى ذلك بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية وذلك حتى لا يؤدي استقلال هذه المجالس الى المساس بوحدة الدولة السياسية او الإضرار بالمصالح المحلية خصوصاً في

الدول ذات التجربة الحديثة في مجال الحكم المحلي لأن القول بغير هذا يعرض وحدة الدولة للخطر^(٣٤). أن استقلال الهيئات المحلية يتمثل في استقلالها في اتخاذ القرارات الداخلة ضمن اختصاصاتها من ناحية، وفي استقلالها المالي من ناحية أخرى الذي يمكنها من الإنفاق على مشاريعها في وحداتها المحلية*.

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة على الحكم المحلي

يختلف تصميم الحكم المحلي داخل الدولة الواحدة وحتى من دولة لأخرى ويرجع ذلك الى مجموعة من العوامل منها^(٣٥):

أولاً: العوامل الجغرافية: تؤثر العوامل الجغرافية ونقص وسائل المواصلات وتباعد أقاليم دولة ما وتوسعها على نظام الحكم المحلي فيها، وهذا التباعد بين الأقاليم يؤدي إلى ضعف التواصل بينها وبين الحكومة المركزية، فكلما كانت الأقاليم متباعدة أو واسعة جداً كلما كانت هناك حاجة أكثر لحكم محلي قوي وفعال، وذلك لنفاذ انفصال تلك الأقاليم وإعلانها الاستقلال.

ثانياً: العوامل الاجتماعية والثقافية: نتيجة للهجرة الداخلية من الأرياف إلى المدن، تنتشر الأحياء العشوائية ويتزايد سكان تلك المدن بشكل غير متوقع وغير متحكم فيه مما يشكل ضغطاً على الخدمات الصحية والتعليم والنقل ويساهم في انتشار الآفات الاجتماعية والجريمة المنظمة، كما يؤدي على إفراغ الأرياف من الكفاءات وهو ما يشكل ضياعاً لموارد هامة، تكلف خزينة الدولة ميزانية ضخمة لتوفيرها.

ثالثاً: العوامل السياسية: يتأثر نظام الحكم المحلي باعتباره جزء من المنظومة السياسية للدولة بالعوامل السياسية، كأن يكون النظام السياسي غير ديمقراطي، أو غير مستقر، لأن الحكم المحلي هو نموذج مصغر للحكم العام للدولة، يؤثر فيها ويتأثر بها سلباً وإيجاباً، فكلما كان النظام ديمقراطياً ومستقراً كلما أدى ذلك إلى تماسك الحكم المحلي.

رابعاً: العوامل الاقتصادية: يعد الاقتصاد هو المحرك الأساسي لمهام الحكومات المحلية بما يتيح من دعم للميزانية المحلية، مما يسهل عليها القيام بأعباء الإدارة والتطوير والتنمية

المستدامة لإقليمه، وتشكل المنظومة الاقتصادية للحكومات المحلية جزءاً من القدرات الاقتصادية العامة للدولة، وإن تباينت من إقليم لآخر بحسب المقدرات الاقتصادية التي تحددها طبيعة الأقاليم، سواء كانت زراعية، أو صناعية، أو سياحية وغيرها.

المبحث الثالث: العلاقة بين اللامركزية والحكم المحلي

المطلب الأول: السلطة المركزية والحكومات المحلية

تقوم الحكومة المركزية بعملية صنع السياسات العامة للدولة وتوحيد جميع القوانين والنظم بما يضمن المساواة بين المواطنين داخل الدولة، وتحفظ هذه السلطة لنفسها ببعض الصلاحيات غير القابلة للتجزئة كالل دفاع والقضاء والشؤون الخارجية، كما يظل للسلطة المركزية الإشراف على المناهج التعليمية والحدود الدنيا للاشتراطات الصحية والبيئية، وتقوم بضمان التكافل بين المناطق الفقيرة والغنية، وفي المجال الاقتصادي تحصل الدولة المركزية على الضرائب العامة وتنظم إنفاقها على المشاريع التنموية والخدمية كما تمارس السلطة المركزية نوع من الإشراف على نشاط السلطات المحلية من خلال الوصاية الإدارية التي تتعلق بالتصديق على بعض القرارات التي تصدرها الحكومات المحلية. إن أهمية توزيع السلطات في نمط اللامركزية تتعلق بكمية ونوع السلطة المفوضة، ويمكن معرفتها من خلال عدد القرارات التي يتخذها المسؤولون في الحكومة المحلية والمهام التي يقومون بها، اذ كلما زاد عدد هذه القرارات وأهميتها ازدادت درجة اللامركزية، كما تؤدي الرقابة التي تفرضها السلطة المركزية على القرارات التي تتخذها الحكومة المحلية دوراً في تحديد مركزية أو لا مركزية السلطة فكلما قلت هذه الرقابة كان النظام أقرب الى اللامركزية^(٣٦). وعلى الرغم من اعتزاز الحكومات المحلية باستقلالها في إدارة شؤونها المحلية عن السلطة المركزية، إلا ان السلطة المركزية غالباً ما تختلق الأسباب للتدخل في شؤون الوحدات المحلية وما يبرر تدخلها ان الحكومة المركزية تساهم بجزء غير يسير من نفقات الهيئات المحلية، وهي لن تقوم بهذه المساهمة ما لم تضمن حق الرقابة والإشراف على أوجه صرف المبالغ التي تدفعها الى هذه الهيئات، كما ان هذه الهيئات مدينة بكيانها وسلطاتها الواسعة الى البرلمان الذي أوجدها ومنحها هذا السلطان، لذا فمن الطبيعي ان يكون للبرلمان الحق في التحري عن أوضاعها وإمكانياتها وكفاءتها في الإدارة،

يضاف الى ذلك ان الهيئات المحلية مهما تبلغ من الاستقلال بالرأي والانفراد بالعمل، فهي في آخر الأمر مؤسسات قانونية تعمل ضمن الإطار العام للكيان الدستوري للدولة، ويجب ان تخضع لسيادة القانون كما تخضع بقية المؤسسات والأنظمة القانونية الأخرى^(٣٧).

وتسعى الحكومة المركزية من خلال علاقتها بالحكومة المحلية الى^(٣٨):

١- التأكيد على الوحدة السياسية والإدارية للدولة على اعتبار أن الوحدات المحلية جزء من الدولة.

٢- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين التي تصدرها الحكومة المركزية.

٣- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها بدرجة من الكفاءة والفاعلية

المطلب الثاني: طرق توزيع السلطات بين السلطة المركزية والحكومات المحلية

أن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ممثلة بالإدارة المحلية غرضها الأساس تقديم الخدمات وطمأن حسن سيرها بكفاءة وفاعلية والعمل على اكتشاف مواطن الضعف والتأكد من قيام الإدارة المحلية بواجباتها ووظائفها وفقاً لقوانينها المحلية التي يجب أن تكون متوافقة ومتطابقة مع القوانين والأنظمة المركزية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على ما تقوم به الحكومات المحلية من مشاريع وما تقدمه من خدمات في ضوء إمكاناتها المادية، باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا جزء من الحكومة المركزية وأجهزتها، وان عملها مكمل لعمل الحكومة المركزية، وأن أي تلکؤ في أداء الحكومات المحلية ينعكس سلباً على الحكومة المركزية. ولكن قد تبرز مشكلة توزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة المحلية والحكومة المركزية، فصحيح ان المرافق المحلية تدار من قبل الوحدات المحلية، والمرافق العامة القومية تدار من قبل الحكومة المركزية، إلا ان معيار التمييز بين المرافق القومية التي تناط بالسلطة المركزية والمرافق التي تناط بالسلطة المحلية ليس بالأمر السهل نظراً لمرونة المصالح أو المرافق القومية والمحلية الى حد كبير بحيث تتغير تبعاً لتغيير الأحوال والظروف المحيطة بها^(٣٩).

وهناك عدة طرق يتم من خلالها التمييز بين المرافق القومية التي تناط بالسلطة المركزية والمرافق التي تناط بالسلطة المحلية وهي^(٤٠):

الأسلوب الأول: التعداد التشريعي على سبيل الحصر ويسمى أيضاً بالأسلوب الانكليزي وذلك عندما يقوم المشرع بتحديد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر وترك ما عداها للسلطة المركزية، ومن ثم تقوم هذه المجالس بمباشرة كل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة العامة، ويترتب على ذلك انه لا يجوز للمجالس النظر واتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون، والأعد تصرفها غير مشروع ومخالف لقواعد الاختصاص.

الأسلوب الثاني: المعيار العام ويسمى أيضاً بالأسلوب الفرنسي وبموجبه يلجأ المشرع الى طريقة أكثر اختصاراً من الأسلوب الاول الذي يعتبر ان جميع الشؤون المحلية هي من اختصاص الهيئات المحلية فيحدد اختصاصات المجالس المحلية طبقاً لقاعدة عامة ويترك لهذه الهيئات ان تقوم بالمبادرة في تحديد هذه الاختصاصات عن طريق تعرضها لجميع القضايا التي تعتبر داخلة في الشأن الداخلي تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وهذا ما تم الأخذ به في فرنسا حسب المادة (٤٦) من قانون ١٨٧١، عد ان وجد الفرنسيون ان اللامركزية تخفف من أعباء السلطة المركزية التي تؤدي كثرة أعمالها وتركيزها الى نوع من الاختناق، ومن هنا صح قول (غاستون جيز) في تصويره لواقع المركزية ونتائجها المباشرة على جسم الدولة الفرنسية (بأن فرنسا، أطرافها باردة)^(٤١).

الأسلوب الثالث: وبموجب هذا الأسلوب يتم تحديد سلطات وصلاحيات الحكومة المركزية وتترك بقية السلطات لحكومات الولايات كما هو الحال في سويسرا، فالاتحاد الفدرالي في الولايات المتحدة الذي شكل من اتحاد ولايات كانت من قبل مستقلة وذات سيادة، فقد رغبت الولايات في ان تحتفظ لنفسها بجميع السلطات الحكومية عدا السلطات التي من الضروري منحها للحكومة المركزية حتى يمكن لهذا الاتحاد ان يقوم ويظهر^(٤٢). وكذلك فعل الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ الذي نص في المادة (١١٥) على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما^{(٤٣)*}. أما في مصر فقد حددت المادة الثانية من قانون الحكم المحلي المعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨٠ بأن إنشاء وإدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي هو من الاختصاص الحصري للوحدات المحلية، أما المرافق القومية والتي يرجع أمر تحديدها الى رئيس الجمهورية فأنها تخرج عن اختصاص الوحدات المحلية، مع ملاحظة أن كل مرفق لم يوصف بقرار جمهوري بأنه مرفق قومي يصبح بالضرورة محلياً^(٤٤).

وتقوم الحكومة المحلية بممارسة اختصاصاتها بموجب التفويض الذي منح لها دون حاجة لتصديق الحكومة المركزية، إذ يمكن تنفيذ القرار الصادر منها مباشرة، أما بقية الاختصاصات فقد تحتاج إلى مصادقة الحكومة المركزية، ولذلك تعتبر هذه القرارات بمثابة مشروعات غير كاملة تتطلب المصادقة قبل التنفيذ، لذا يعتبر التصديق أسبق من التنفيذ بل هو شرط لازم وضروري لإتمامه، ويعتبر القرار الصادر من الإدارة المحلية وهو قرار كامل من الناحية القانونية وأن كل ما فعلته الحكومة المركزية أنها قالت "لا مانع عندي من تنفيذ القرار"، ويترتب على ذلك أن المجلس المحلي ليس ملزماً بتنفيذ القرار، وإنما يحق له أن يبدله، لأن التصديق إذن بالتنفيذ وليس إجبار على التنفيذ، وإذا كان القرار يكتنفه بعض العيوب القانونية فإن التصديق لا يغطيها، ويظل القرار معيباً ويجوز الطعن به رغم التصديق، كما وأن الإدارة المحلية وحدها المسئولة عن الأضرار التي يسببها القرار وليست السلطة المركزية وفي حالة عدم المصادقة المركزية على القرار الصادر من الإدارة المحلية، فإن ذلك بمثابة إلغاء للقرار ضمناً كما يجوز للحكومة المركزية أن تقرر إيقاف القرار الصادر من الإدارة المحلية لفترة معينة من الوقت، شرط أن تبين الأسباب لهذا الإيقاف، وأخيراً فإنه يشور جدل قانوني حول قيام الحكومة المركزية بتعديل القرار الصادر من الإدارة المحلية، إذ المفروض أن يكون القرار صادر من الإدارة المحلية ابتداءً وعليه فلا بد أن تصادق الحكومة عليه أو أن تمتنع عن المصادقة^(٤٥).

المطلب الثالث: اللامركزية وتحقيق الديمقراطية والتنمية المحلية.

يعمل الحكم المحلي على تقوية الديمقراطية على المستوى القومي، لأنه يتيح الفرصة لمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم، إضافة الى انه يخلق مناخاً ديمقراطياً للتعبير عن الرأي، ويمكن القول ان هناك وظائف ثلاثة يقوم بها الحكم المحلي في تنمية الديمقراطية على المستوى القومي وتشتمل في التعليم السياسي، وتدريب القادة السياسيين، والاستقرار السياسي، فالمجالس المحلية تعتبر المدارس الأولية التي يتعلم فيها المواطن ألف باء السياسة لما تتيح له من فرص للمشاركة باعتباره ناخباً او مرشحاً، كما ان الحكم المحلي يساهم في تحقيق التنمية السياسية من خلال زيادة الوعي السياسي لدى المواطن، وتمكينه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكنة واختيار الأكفاء، ومناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات ونفقات الموازنة المحلية والتخطيط للمستقبل، والجدير بالإشارة الى ان القدرة على التعلم في مجالات العمل العام تكون اكثر تحقيقاً وأوسع انتشاراً على مستوى المحليات، مقارنة بالمستوى القومي، لان السياسة المحلية اقرب الى الفهم وادعى الى المشاركة بين المواطنين، فالانتخابات المحلية عنصر اساسي من عناصر الديمقراطية المحلية، اذ انها تعطي المواطنين المحليين الفرصة لتقييم أداء الأعضاء المنتخبين، والحكم على مصداقيتهم في المستقبل. كما تشمل الديمقراطية المحلية المساواة السياسية بين المواطنين، ومساءلة الأعضاء المنتخبين أمام الناخبين، ومدى استجابتهم للمطالب المحلية المشروعة، وتلقي شكاوي المواطنين والعمل على حلها^(٤٦).

ان اللامركزية هي أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات أو الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات منتخبة إقليمية كانت او مصلحيه مستقلة تباشر اختصاصاتها في النطاق المحدد لها تحت وصاية الدولة^(٤٧). وهذا يعني أن اللامركزية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات تنمية محلية ناجحة تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية وان إي انتقاص من صلاحيات الحكومات المحلية يجعلها مجرد أداة تنفيذية محلية بيد الحكومة المركزية. إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية العامة،

والتنمية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط وتحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية^(٤٨).

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد ومكافحة الفساد، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية المركزية ونظيرتها المحلية، ويساعد تبني خيار اللامركزية على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمدته العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية، كلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال الأطراف نتيجة لسيطرة المركز على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية، إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصاً أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم وفي أنظمة الحكم الديمقراطي ويكون الحكم المحلي ميداناً لبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ"البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وفي هذا الصدد يعتبر ألكسيس دي توكفيل أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم^(٤٩). وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في الحكم

المحلي في أن القرارات العامة يجب اتخاذها من قبل السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك سكان كل منطقة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة وتعلق بأمور حياتهم، من خلال أجهزة الحكم المحلي التي تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع حاجات المجتمع المحلي.

الخاتمة

شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بموضوع اللامركزية في الحكم المحلي، أذ تعد اللامركزية في الإدارة المحلية وسيلة لاتخاذ القرارات المحلية وإطاراً ملائماً لإشراك المجتمعات المحلية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة تنميتها الذاتية باستغلال وتوظيف واستثمار الموارد المحلية المتوفرة لتحسين مستوى الخدمات في جميع مناطق الحكم المحلي وتشغيل الأيدي العاملة المحلية، وهي وسيلة من وسائل الإدارة تركز على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين من إقليم الدولة وتستند إلى توزيع الوظيفة الإدارية وفقاً للدستور بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة محلياً من بين مواطني تلك المناطق التي يحرص أعضائها على تمثيل مصالح من انتخبهم من خلال إدارة المرافق المحلية لمنطقتهم تحت إشراف الحكومة المركزية، بحيث أن هذا الإشراف لا يكون شاملاً وإنما على نطاق يتم تحديده دستورياً، وتأخذ أجهزة السلطة الإدارية المحلية عادة شكل حكومة مصغرة تمارس سلطاتها في حدود النطاق الذي رسمه لها الدستور الذي يحدد صلاحيات المركز وصلاحيات الحكومة المركزية، وهي تتكون من مجلس محلي منتخب يتولى كل عضو فيه رئاسة لجنة من اللجان التي تختص بشأن من الشؤون المحلية تحت إشراف رئيس الوحدة الإدارية الذي هو المحافظ حسب التنظيم الإداري في العراق ويمثل في هذا المجلس كل منطقة من مناطق الحكم المحلي وهو يمارس عملية مزدوجة هي التشريع والرقابة ويكون عمله مكمل لعمل الحكومة المركزية التي تتكون أيضاً من مجلس منتخب على المستوى القومي وهو البرلمان الذي يضم ممثلي كل المناطق ويمارس سلطته في إصدار القرارات التي

تنفذ في جميع أنحاء البلاد، ويراقب أنشطة وأداء وأعمال الحكومات المحلية ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها في المناطق التي تتولى إدارتها.

ان تطبيق اللامركزية في إدارة الوحدات المحلية يتطلب درجة من النضج والثقافة والتنشئة السياسية، وإقناع المجتمع حول أهمية المشاركة في اختيار أعضاء الوحدات المحلية من أصحاب الكفاءة الذين يشعرون بالمسؤولية في معالجة القضايا العامة، وإدارة المشاريع التنموية وهذا ما سوف يزيد الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية عبر السماح للمواطنين بالتحكم في البرامج السياسية والتنموية بشكل أفضل على المستوى المحلي، ولكن قد تشكل تجزئة السلطة بين ممثلي الحكومة المركزية وممثلي الإدارات المحلية في ظل الافتقار الى الخبرات الإدارية، والصالح العام المحلي، وانتشار الفساد، ووجود درجة واطنة من النضج الديمقراطي تشكل خطراً على الوحدة الوطنية لأنه يضعف الولاء للدولة، ويشجع ظهور حركات انفصالية، عندما تسعى كل وحدة إدارية الى عدم الالتزام بالدستور والقوانين النافذة وتحقيق مصالحها الخاصة على حساب المصالح العامة للمواطنين.

الاستنتاجات

١ - ان اللامركزية باعتبارها فلسفة إدارية تنموية تعمل على السيطرة على كافة عناصر العمل وتعبئتها وتوزيعها كما انها تحد من البيروقراطية الإدارية التي تلازم النظام المركزي، وتسهل عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالوحدة المحلية دون الرجوع للسلطة المركزية، وتخفف من العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات السلطة المركزية.

٢ - تشير التجارب التاريخية الى عدم إمكانية تصور قيام دولة تقوم على النظام المركزي المطلق او نظام لا مركزي مطلق، لان الدولة الحديثة تحتاج في إدارتها الى الأسلوبين معاً.

٣ - تحقيق التنمية المحلية في مناطق الحكم المحلي من خلال الربط المباشر بين الأنشطة الاقتصادية وبين أهالي المنطقة التي تقام فيها هذه الأنشطة، فتوفر فرص عمل للمواطنين

وتزيد من رقابتهم للمشاريع، كما تشجع التنمية المحلية على انتشار الأنشطة الاقتصادية للمناطق الفقيرة أي العمل على إيجاد نوع من المواءمة بين الخدمات واحتياجات السكان.

٤ - ترسيخ مبدأ الديمقراطية وإعداد قيادات محلية وقومية مستقبلية، وذلك بإشراك أكبر عدد من المواطنين المحليين في عملية صنع القرارات الإدارية والتنمية المحلية والقومية، على اعتبار أن اللامركزية هي من مظاهر نضوج الوعي الديمقراطي واحد أسس العملية الديمقراطية على المستوى المحلي.

٥ - العدالة والمساواة في توزيع الثروات والاستثمارات، والعمل على ربط مشاريع التنمية وتوزيعها على جميع أنحاء الدولة وفقاً لحاجات الوحدات المحلية وعدد سكانها .

٦ - على الرغم من أن اللامركزية تعمل على تقوية الوحدة السياسية للدولة خصوصاً في بداية نشأتها إلا أنها قد لا توفر إدارة أفضل للحكم المحلي، لأنها قد تخلق الكثير من المشاكل، فقد تهدد الوحدة الوطنية لأنها تضعف الولاء للدولة، وتشجع ظهور حركات انفصالية، خصوصاً إذا لم يكن الشعب على مرحلة عالية من النضوج السياسي وفي ظل انتشار واسع للفساد بين مؤسسات الحكم المحلي ورقابة مركزية ضعيفة، وهذا ما يظهر لنا اليوم وبشكل واضح في العراق.

هوامش البحث:

(١) محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دراسة تحليلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ٦.

(٢) المصدر نفسه، ص ٦.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، دار المعارف، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٨٥.

(٤) د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٥٥.

(٥) د. خليل الشماع وآخرون، مبادئ إدارة الأعمال، مطبعة جامعة الموصل، ١٩٨٥، ص ٢٢٢.

(٦) Henry Maddik ,Development &Democracy, Decentralization, Londn,1993,p.23.

(٧) نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، المكتبة القانونية، بغداد، ط ١، ٢٠٠٤، ص ٢٧.

(٨) د. محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحلية، فلسفته واحكامه، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، الإدارة العامة للثقافة، دار القلم، القاهرة، (د. ت)، ص ١٢ - ١٨.

(٩) د. إسماعيل صمصاع البدر، م. رفاه كريم كربل، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، العراق، ٢٠٠٨، ص ٦٦-٦٧.

(١٠) د. سمير محمد عبد الوهاب، ملتقى الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة الرباط - المملكة المغربية، المغرب، ٢٠٠٧، ص ٤-٦.

(١١) محمد بدران، الإدارة المحلية: دراسات في المفاهيم العلمية وحالات دراسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٦، ص ٣٣.

(١٢) د. محمد محمود الطعمنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، بحوث ودراسات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٣.

(١٣) عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية (دراسة مقارنة)، متاح على الرابط الالكتروني:

<http://www.shatharat.net/vb/showthread>.

(١٤) د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومات، مصدر سبق ذكره، ص ٦.

- (١٥) المصدر نفسه، ص ٨.
- (١٦) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٢، ص ١٢٨.
- (١٧) المصدر نفسه، ص ١٢٩.
- (١٨) د. سمير محمد عبد الوهاب، مصدر سبق ذكره، ص ٦.
- (١٩) د. كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط ١، لبنان، ٢٠٠٠، ص ٣٦-٣٧.
- (٢٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٩.
- (٢١) محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي)، سلطنة عمان، ٢٠٠٣، ص ٤.
- (٢٢) د. بوحية قوي، الإدارة المحلية من منظور مقارن، دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا بريطانيا متاح على الرابط:
- <https://ar.facebook.com/Federalism.is.not.the.solution/posts>
- (٢٣) عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط ١، عمان، ٢٠٠١، ص ١٧-١٩.
- (٢٤) المصدر نفسه، ص ١٨.
- (٢٥) د. خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ٧٧.

(٢٦) ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلديات الجزائرية، دفاثر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، ٢٠٠٩، ص ١٥٣.

(٢٧) نقلاً عن د. منير محمود الوتري، في القانون العام المركزية واللامركزية، مطبعة المعارف، ط ١، بغداد، ١٩٧٦، ص ١٨.

(٢٨) د. محمد محمود الطعمنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، بحوث ودراسات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٣.

(٢٩) المصدر نفسه، ص ١٣. وكذلك انظر د. محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣ ص ٣٢٠. وللمزيد من التفاصيل حول الشخصية المعنوية. أنظر صدام دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص ١٢.

(٣٠) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٨٩ - ١٩٠.

(٣١) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط ١، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، العراق، ١٩٨٠، ص ٧٥.

(٣٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٣٤ - ١٣٨.

(٣٣) محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والسياسة وهيئة الدراسات العليا، جامعة بغداد، العراق، ١٩٧١، ص ٤٠ - ٤٩.

(٣٤) د. إسماعيل صمصاع البديري، مصدر سبق ذكره، ص ٧٦. وكذلك انظر الدكتور خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، تقديم د. سليم الحص، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، باريس (د.ت)، ص ٨٩-٨٨.

(٣٥) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مصدر سبق ذكره، ص ٨٩.* وجدير بالذكر إلى أن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ أشار إلى أن لمجلس المحافظة ذمة مالية مستقلة، وكذلك خصص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الباب الثالث منه لبيان الموارد المالية للمحافظة، فقد نصت المادة (٤٤) منه على أن تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي:-

أولاً: الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة من قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير الدستورية المعدة من وزارة المالية والمصادق عليها من مجلس النواب.

ثانياً: الإيرادات المتحصلة للمحافظة من جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

ثالثاً: الإيرادات المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية المفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية النافذة

رابعاً: التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية النافذة

خامساً: الإيرادات المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة.

(٣٦) د. محمد محمود الطعمنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، مصدر سبق ذكره، ص ١١-١٢.

(٣٧) Harold Koontz & Cyril O'Donnell "Principles of Management" 4th, ed, U.S.A

د. عبد الله إسماعيل البستاني، مصدر سبق ذكره، Mc. Grew.HILL, 1986, P.349
ص ٧٢. وكذلك انظر

- (٣٨) عبد المجيد حسيب القيسي، الإدارة المحلية في انكلترا دراسة للنظام الإداري البريطاني، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥٦، ص ٢٤٧-٢٤٨.
- (٣٩) عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المالية، دراسة مقارنة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠١، ص ٢٢.
- (٤٠) د. كريم كشاكش، التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية)، دراسة مقارنة، ط ١، جامعة اليرموك، عمان، ١٩٩٧، ص ٣٩.
- (٤١) د. إسماعيل صمصاع البديري، مصدر سبق ذكره، ص ٧٤. وللمزيد من التفاصيل حول الرقابة انظر حسين علي طه، الرقابة الشعبية وسيلة إسهام الجماهير في السلطة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨١، ص ٩٧.
- (٤٢) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، تقديم د. سليم الحص، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، باريس (د.ت) ص ٧٤-١٠٨. وللمزيد من التفاصيل حول العلاقة بين السلطات في فرنسا انظر عبد الوهاب السيد شكري، العلاقة بين السلطات المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، جامعة الدول العربية، (د.ت)، ص ٢٠.
- (٤٣) د. حافظ علوان حمادي الدليمي، المدخل الى علم السياسة، مكتبة السنهوري، بغداد، ١٩٩٩، ص ١٤٢.
- (٤٤) الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥. * في المملكة المتحدة تخضع الهيئات المحلية لرقابة البرلمان وهو الذي يقرر إنشاء الهيئات اللامركزية، وتقسم الوحدات المحلية وفقاً لأحكام القانون الصادر في تشرين الأول سنة ١٩٧٢ إلى المقاطعات وهي نوعان: الأول مقاطعات متقدمة (بالغة التحضر) والثاني: مقاطعات عادية (غير بالغة التحضر)، وتقسم المقاطعات المتقدمة إلى مراكز متحضرة، أما المقاطعات الأخرى فتقسم إلى مراكز والمراكز إلى أبرشيات، والابرشيات هي أصغر الهيئات المحلية وأكثرها عدداً وتحتل أسفل الهرم الإداري في النظام الحالي، وهي القرى الصغيرة التي لا يتجاوز سكانها

المئات، أما العاصمة لندن فتتفرد بوضع قانوني خاص بالنسبة لجهاز الحكم المحلي في المملكة المتحدة استناداً إلى قانون ١٩٦٣ الذي طبق عليها في نيسان ١٩٦٥ ويطلق على مجلسها المحلي مجلس لندن العظمى. لمزيد من التفاصيل أنظر عبد المجيد حسيب القيسي، الإدارة المحلية في انكلترا، دراسة للنظام الإداري البريطاني، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥٦، ص ١٠٣.

(٤٥) د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٥٩.

(٤٦) محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دراسة تحليلية، عمان، ١٩٩٨، ص ١١.

(٤٧) د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومات، مصدر سبق ذكره، ص ١٧-١٦.

(٤٨) د. عبد الله إسماعيل البستاني، مصدر سبق ذكره، ص ٧٢.

(٤٩) سليمان ولد حامدون، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، متاح على الرابط الإلكتروني: <http://www.siironline.org/alabwab/derasat>

(٥٠) ولمزيد من التفاصيل أنظر عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي، الإدارة المحلية، مصدر سبق ذكره، ص ٢٢. وكذلك سليمان ولد حامدون، مصدر سبق ذكره.

المصادر:

(١) الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. إسماعيل صمصاع البديري، م. رفاه كريم كربل، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، المجلد الأول، بغداد، حزيران ٢٠٠٨.

(٣) د. حافظ علوان حمادي الدليمي، المدخل إلى علم السياسة، مكتبة السنهوري، بغداد، ١٩٩٩، ص ١٤٢.

- (٤) د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- (٥) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤.
- (٦) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، تقديم د. سليم الحص، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، باريس (د.ت).
- (٧) د. خليل الشماخ وآخرون، مبادئ إدارة الأعمال، مطبعة جامعة الموصل، ١٩٨٥.
- (٨) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- (٩) د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة الرباط - المملكة المغربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المغرب، ٢٠٠٧.
- (١٠) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط ١، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٠.
- (١١) د. عبد الله إسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الإداري، الجزء الأول، بغداد، ١٩٥١.
- (١٢) عبد الوهاب السيد شكري، العلاقة بين السلطات المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، جامعة الدول العربية، (د.ت).
- (١٢) عبد الرازق إبراهيم الشихلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط ١، عمان، ٢٠٠١.
- (١٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، منشأة المعارف، القاهرة، ٢٠٠٤.

اللامركزية والحكم المحلي

د. قاسم علوان سعيد الزبيدي م. د. عيسى تركي خلف الجبوري

- (١٤) عبد المجيد حسيب القيسي، الإدارة المحلية في انكلترا، دراسة للنظام الإداري البريطاني، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥٦.
- (١٥) د. كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، لبنان، ٢٠٠٠.
- (١٥) د. كريم كشاكش، التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية)، دراسة مقارنة، ط١، جامعة اليرموك، عمان، ١٩٩٧.
- (١٦) محمد بدران، الإدارة المحلية: دراسات في المفاهيم العلمية وحالات دراسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٦.
- (١٧) د. محمد صلاح عبد البديع، الوسيط في القانون الإداري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- (١٨) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- (١٩) د. محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحلية، فلسفته واحكامه، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، الإدارة العامة للثقافة، دار القلم، القاهرة، (د.ت).
- (٢٠) د. محمد محمود الطعمانة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، بحوث ودراسات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٥.
- (٢١) محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي)، سلطنة عمان، ٢٠٠٣.
- (٢٢) محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دراسة تحليلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٨.

(٢٣) د. منير محمود الوتري، في القانون العام المركزية واللامركزية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٦.

(٢٤) ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلديات الجزائرية، دفاثر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، ٢٠٠٩.

(٢٥) نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفدرالية، المكتبة القانونية، بغداد، ط ١، ٢٠٠٤.

المصادر الأجنبية

- (1) Harold Koontz & Cyril O'Donnell "Principles of Management" 4th, ed, U.S.A, Mc. Graw.HILL, 1986.
- (2) Henry Maddik, Development & Democracy, Decentralization, Londn, 1993, p. 23. (٢)

الرسائل

- (١) صداع دحام طوكان الفهداوي، اختصاصات رئيس الوحدة الإدارية الإقليمية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
- (٢) حسين علي طه، الرقابة الشعبية وسيلة إسهام الجماهير في السلطة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨١.
- (٣) محمد علي يوسف، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والسياسة وهيئة الدراسات العليا، جامعة بغداد، ١٩٧١.

الانترنت

(١) أمير إسـماعيل، على الرابط الإلكتروني

<http://www.hrdiscussion.com/ml>

(٢) د. بوحنية قوي، الإدارة المحلية من منظور مقارن، دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا

بريطانيا على الرابط الإلكتروني:

<https://ar.facebook.com/Federalism.is.not.the.solution/posts>

(٣) سليمان ولد حامدون، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، على الرابط

الإلكتروني: <http://www.siironline.org/alabwab/derasat>

(٤) عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية (دراسة

مقارنة)، متوفر على الرابط الإلكتروني

<http://www.shatharat.net/vb/showthread>.

Abstract

The presence of the political body of the ruling of administrative orders binding for individuals is one of the foundations of the state, and factors play a political , economic, social , cultural and geographical large role in determining the nature of the administrative organization of the state, as often resort modern state to choose the best way to organize the administrative line with nature, in order to respond to the requirements of its people, which varies from state to state , and take this organization in the modern state two images are centralized and decentralized , and describes the degree of authority and the transfer of the powers granted to centralized or decentralized authority , as often resort states at the beginning of its independence to the adoption of administrative organization central to preserve the and intensity , but the developments witnessed by the state functions different by globalization and technological change rapidly , and became the face state control of governance of the great challenges , and the expansion and development of the local requirements of the people, and the negatives that accompanied the mainframe application have been paid to the adoption of decentralization in the management of local units which means granting these units some authorities that you need , the transfer of economic activities and services from the central to local units , creating a direct link between economic activity and between the people of local Unit , which will be held in which this activity , especially in poor areas , providing job opportunities for citizens and increase their control of the projects as encourage local development, and work to find some kind of compatibility between domestic development and needs of the population by giving a kind of independence, which is the basic criterion for the existence of decentralization to the local

administration in the management of the local units is the one who can local authorities from exercising its terms of reference in order to achieve their goals.

That decentralization is a democratic system applications , an expression of the democratic awareness matures , Decentralization and the democratic system aimed to involve people in the management of public affairs , having people up to a certain stage of political maturity. Have seen the past years a growing interest in the subject of decentralization in local government as a way of study and work to support the idea of taking them, and provide all the factors and elements of success to be applied properly in order to meet the needs of communities and alleviate the burden of the central authority , which must devote themselves to manage the political and economic issues by delegating some of powers to elected local councils have a role in the development of appropriate environmental conditions in which they live.

Research problem: a search attempt to study the decentralization of local government by the central authority, and behind it a number of reasons including those associated with the nature of the political system , whether democratic or authoritarian , including what is related not to the clarity of the terms of reference of administrative constitutionally , and modern application of local governance in some countries.

Hypothesis Search: The premise of search on the basis that there is a relationship between the central government and local governments through the establishment of the first transfer of part of its powers to local governments through decentralization, and this relationship can be positive and promote national unity, if properly organized , and may be negative and lead to the creation of division and threatens this unity.

The importance of research: highlighting the importance of research of his study of one of the topics the task and which is consistent with the nature of the trend contemporary administrative , which emphasizes the need to rely on decentralization in the management and development of local communities and take advantage of available resources and employ them in achieving the objectives of these communities , and a search to try to achieve a set of goals most important to know the concept of decentralization and local governance and the nature of the relationship between them. Research Methodology: summoned the nature of the matter and to rely on the legal approach and the systemic approach and historical approach in an attempt to get to the systematic integration. Structure Search: necessitated nature of the subject that is split search Introduction and three sections and the conclusion and findings, eating first section of decentralization in local governance through the first requirement was the address to the origins and evolution of decentralization , and the second requirement Fajss to address the reasons for the adoption of decentralization in the local administration , eating requirement third: types of decentralization, The fourth requirement it handled the decentralization between the positives and negatives. The second topic addressed the local government through the first requirement was where the concept of local government , while the second requirement handled the pillars of local government, while addressing the third demand factors affecting the local government. The third topic addressed the relationship between decentralization and local governance through the first requirement and address the central authority and local governments, and the second requirement addressed ways the distribution of powers between the central authority and local government, and eat demand third decentralization, democratization

and local development , and eventually there was a conclusion and the conclusions therein eating the main results that have been reached in this research.