أثار اللامركزية الإدارية الإقليمية
في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان

الأستاذ المساعد الدكتور **المدرس الدكتور**
علاء عبد الحسن كريم العنزي **عامر إبراهيم أحمد الشمري**
جامعة بابل –كلية القانون **جامعة الكوفة –كلية القانون**

المقدمة :

–موضوع البحث :

يحافظ التنظيم الإداري في الدول الحديثة على وحدة الدولة وتماسكها ، وإشراك مواطني الوحدات الإدارية الإقليمية التابعة لها ، في مباشرة وإدارة شؤونهم المحلية ضمن حدودها الجغرافية ، من خلال تبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية.

لذلك تسعى معظم الدساتير والتشريعات الإدارية إلى إيجاد التوازن فيما بين السلطات المركزية للدولة والسلطات المحلية للوحدات الإدارية المكونة لها .

ولقد أصبح أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية من أهم وأنجح أساليب التنظيم الإداري للوحدات الإدارية في الدولة المعاصرة ، الأمر الذي أدى إلى اعتماده من قبل غالبية دول العالم سواء أكانت تلك الدول ، بسيطة أو مركبة .

ولهذا الأسلوب علاقة طردية بمسألة تعزيز آليات أو وسائل الديمقراطية الحقيقية ، وتلبية متطلبات حقوق الإنسان المادية والمعنوية ، من خلال تحقيق أو إنجاز تطور وازدهار ضمن إطار الوحدة الإدارية الإقليمية ، الناجم عن التخطيط المنظم والاستثمار الأفضل لمواردها الذاتية المتنوعة أو تلك الموارد المخصصة لها من الحكومة المركزية ضمن موازنتها السنوية العامة.

كما ارتبط تطور أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية طردياً مع تطور وتعقد وظائف الدولة المعاصرة ، حيث وفر لها هذا الأسلوب الإداري سلاسة وسهولة نقل وظائف عديدة من إطار الحكومة المركزية إلى إطار الحكومات أو الإدارات المحلية.

وعليه يعد أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية أحد الأساليب التي يتم بموجبها توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة في الوحدات الإدارية الإقليمية التابعة لها ، على أن يكون أداء تلك الاختصاصات من قبل الحكومات المحلية ومجالسها المنتخبة ، تحت إشراف أو رقابة السلطة التنفيذية التابعة للحكومة المركزية ، أو تكون تلك الرقابة مفروضة من قبل البرلمان الوطني للدولة ، وهذا النوع من الرقابة هو الأفضل والأكثر فعالية لأنه يمارس من قبل ممثلي الشعب أي من قبل السلطة التشريعية .

ولاشك في إن هذا الأسلوب الإداري ، قد أثبت فاعليته في تعزيز الصلة والتعاون بين السلطة المركزية من جهة ، والسلطات المحلية للوحدات المحلية من جهة أخرى ، لأنه يؤدي فعلياً إلى إشراك المواطنين المحليين لتلك الوحدات من خلال المجالس التي ينتخبونها في إدارة شؤونهم بأنفسهم ، ومن ثم صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بوحداتهم الإدارية ، ولذلك كان لهذا الأسلوب الإداري دوراً في منع إنفراد واستبداد السلطة المركزية .

وتحقيقاً لذلك لابد من انتخاب أعضاء هذه المجالس لضمان استقلالها ولإضفاء الصفة المحلية على الشخص المعنوي العام الإقليمي ، إلاّ إن ذلك الاستقلال لا ينفي دور السلطات المركزية في الرقابة الهادفة إلى الحفاظ على وحدة الدولة ولتحقيق الأهداف الأخرى من الإدارة اللامركزية الإقليمية .

–هدف البحث :

يهدف هذا الموضوع إلى دراسة تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية ، وتحديد مدى ملائمته مع تطبيقات وسائل الديمقراطية وضمانات حقوق الإنسان .

ويمكن تحقيق الفائدة من النتائج التي يمكن التوصل إليها من بحث هذا الموضوع في مساعدة المشرع القانوني في التوصل إلى إقامة لامركزية إدارية إقليمية متوازنة تتناسب مع ظروف الدولة .

– مشكلة البحث :

تكمن إشكالية الموضوع في إنه على الرغم من كون المجالس المحلية قد أصبحت تشارك الحكومة المركزية في بعض المسائل ذات الطابع الوطني ، إلاّ إن هنالك عقبات عديدة أمام إيجاد تنظيماً تشريعياً يراعي بصورة علمية أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية ، التي بدورها تخدم متطلبات تطبيق آليات الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان .

–منهج البحث

ولابد من القول إنه قد تم اعتماد المنهج التحليلي ، في هذا البحث لتلاؤمه مع طبيعة موضوعه .

– خطة البحث :

لقد تقسيم هذا البحث ، إلى هذه المقدمة ومبحثين وخاتمة ، كما يأتي :

–المبحث الأول : ماهية اللامركزية الإدارية الإقليمية

–المبحث الثاني : دوافع تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية

المبحث الأول

ماهية اللامركزية الإدارية الإقليمية

تتركز أساليب التنظيم الإداري المطبقة في دول العالم بين أسلوبين إداريين رئيسين هما المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية . فقد كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب الأقدم ، وتجسدت بتركز السلطة والوظائف الإدارية في العاصمة ، ولكن التطور الكبير الذي اجتاح مختلف الدول ، قد أظهر حاجات عامة ومرافق عامة جديدة فبدأت معظم الدول تتخلى تدريجيا عن أسلوبها المركزي في إدارة الدولة والتحول إلى أسلوب اللامركزية الإدارية ، الذي يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية وبين السلطات اللامركزية [١].

يتأثر التنظيم الإداري للدولة إلى حد كبير بالفلسفة السياسية المعتمدة من قبل نظامها السياسي ، حيث تتجه النظم الاستبدادية نحو اعتماد قواعد المركزية لتسيطر السلطة المركزية لوحدها على أجهزة الدولة وخاصة السياسية والإدارية .

إن النظام السياسي هو الذي يتولى عملية تخطيط الجهاز الحكومي ، ولا شك إن التنظيم الإداري يعد جزءاً من ذلك الجهاز الذي يتم تخطيطه بالصورة التي يكون فيها عمله أو أداءه ، منسجماً مع فلسفته وتوجهاته [٢] .

وتعد الأقاليم أو المحافظات أو البلديات ، من أهم أنواع التقسيمات الإدارية ، بصفتها إطاراً جغرافياً لنشاط السلطة الإدارية خارج العاصمة يواكب التطور الحديث في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية ، وقد يعطى شخصية قانونية مستقلة ، فيصبح وحدة إدارية لا مركزية . وقد يحرم منها فيعتبر عندئذٍ وحدة إدارية مركزية [٣].

يؤدي التعدد في الأشخاص المعنوية العامة في الدولة التي تأخذ بالنظام اللامركزي ، إلى التعدد في السلطات الإدارية ، ومن ثم توزيع الاختصاصات الإدارية المتنوعة فيما بينها [٤] .

وتعتبر الإدارة اللامركزية الإقليمية أسلوب يتم فيه توزيع الاختصاصات الإدارية ، على أساس تخويل وحدات أو هيئات إقليمية سلطة صنع واتخاذ القرارات الإدارية اللازمة المُلبِّية لحاجاتها ، والمحققة لمصالحها ، مع الأخذ بنظر الاعتبار رقابة الحكومة المركزية أو البرلمان ، الذي يتعين ألاّ يتخطى استقلال تلك الوحدات أو الهيئات الإقليمية الإداري والمالي .

وبالمحصلة العملية يؤدي تطبيق الإدارة اللامركزية الإقليمية إلى تولي الوحدات الإقليمية إدارة شؤونها بقدر كبير من الاستقلال عن الحكومة المركزية .

لذلك سوف نتناول في هذا المبحث ، في إطار مطلبين ، وكما يأتي :

المطلب الأول–تعريف اللامركزية الإدارية الإقليمية

المطلب الثاني–أنواع اللامركزية الإدارية الإقليمية

المطلب الأول

تعريف اللامركزية الإدارية الإقليمية

لجأت الدولة ومنذ بداية نشؤها إلى الأخذ بأسلوب المركزية الإدارية بهدف تقوية السلطة السياسية المركزية . وبعد أن استقرت الدولة وقويت واعتمدت أساليب الديمقراطية في الحكم ، وجدت الحاجة إلى اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية في مجالات تخص المشروعات والهيئات والمصالح العامة أو في مجالات تخص الوحدات الإقليمية والمحلية [٥] .

وبذلك يكون وحدة السلطة الإدارية أو تعددها هو معيار التمييز بين اعتماد كل من أسلوب المركزية الإدارية ، أو أسلوب اللامركزية الإدارية في الدولة . فإذا كانت هنالك سلطة إدارية واحدة فالدولة تعتمد أسلوب المركزية الإدارية ، أما إذا كان هنالك العديد من السلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية ، وبنوع محدد قانونا من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها ، فالدولة تعتمد أسلوب اللامركزية الإدارية [٦] .

لقد عرفت غالبية الدول تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية ، الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات إدارية أخرى مستقلة ، إقليمية ومصلحيه ، وتباشر هذه الهيئات اختصاصاتها في نطاق القانون وتحت رقابة الدولة من غير أن تخضع لها خضوعاً رئاسيا . والأشخاص اللامركزية تنقسم إلى فئتين كبيرتين هما الأشخاص اللامركزية الإقليمية و الأشخاص اللامركزية المرفقيه [٧] .

ويفترض تواجد ركنين أساسين في اللامركزية الإدارية على الأقل ، وهما [٨].

–الركن الأول : ظهور أشخاص معنوية عامة داخل الدولة .

–الركن الثاني : استقلال تلك الأشخاص ، حيث يتمثل ذلك الاستقلال في كيفية اختيار الهيئات التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي ، و في عدم خضوعه للسلطة الرئاسية ، وخضوعه للرقابة أو الوصايا الإدارية .

وعلى هذا الأساس ، تم تقديم العديد من التعريفات إلى اللامركزية الإدارية بالاستناد إلى أركانها الأساسية ، كما يأتي :

فقد عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها : " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية" [٩] .

وفي السياق نفسه ، عرفها الدكتور طعيمة الجرف على أنها : " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية ، وهيئات إدارة أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلحي من ناحية أخرى . وتباشر هذه الهيئات سلطتها في النطاق المرسوم لها في القانون ، تحت رقابة الدولة وإشرافها من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً . " [١٠].

كما عرفها د. محمد رفعت عبد الوهاب على أنها : " توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال ، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية " [١١].

كما عرفت على أنها : " ذلك الأسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية ، ولكنها تباشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية " [١٢].

يتضح إن التعاريف السالفة الذكر ، قد أكدت على إن اللامركزية الإدارية تعد توزيعاً للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية ، والهيئات الإقليمية ، مع تأكيدهما على عنصر الرقابة التي تمارسها الأولى على الثانية .

وعرفها الدكتور عبد الفتاح حسن بأنها تخويل : " الدولة بعضاً من السلطات التي تدخل أصلاً ضمن صلاحيات الجهاز المركزي ، إلى منظمات مستقلة ومتمتعة بشخصيتها المعنوية ، سواء أكان استقلالها مبنياً على أساس وظيفي (الهيئات والمؤسسات العامة) ، أم على أساس إقليمي (المحافظات والمدن والقرى) " (١٣) .

إن هذا التعريف يؤكد على تخويل السلطات إلى الهيئات الإقليمية أو الوظيفية المستقلة بدلا من توزيع الوظائف بينها ، مع إهمال عنصر الإشراف أو الرقابة عليها .

أما المحامي موريس نحلة فقد عرفها : " بأنها توزيع للسلطات الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية أخرى تقوم بممارسة صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها . بمعنى إن الوظيفة الإدارية هي وحدها التي تكون موزعة بين الحكومة والسلطات الإدارية الإقليمية التي تتمتع في هذا المجال ، سواء كانت منتخبة أو معينة من قبل السلطة المركزية ، مع ما يستتبع ذلك من نتائج قانونية ولاسيما وجود ذمة مالية مستقلة عن الذمة العامة للدولة " (١٤).

لقد أكد هذا التعريف على عنصر هام جدا من عناصر اللامركزية الإدارية ، وأحد أسباب نجاحها ، ألا وهو العنصر المالي المستقل للهيئات المحلية .

كما عرف القاضي إيلي معلوف اللامركزية الإدارية على إنها : " تعني قيام جماعات محلية تجمعها روابط تاريخية واجتماعية وإقليمية ومصالح مشتركة في إطار جغرافي معين ، بإدارة أمورها بواسطة مجالس منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة السلطة المركزية مع بقائها مستقلة عنها " (١٥).

ويبدو بوضوح من هذين التعريفين تأكيدهما على الشخصية المعنوية للهيئات المحلية المستقلة التي ستوزع الوظائف عليها ضمن إطار النظام الإداري .

أما الدكتور إبراهيم شيحا فقد عرفها على إنها : " نظام يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة وذلك بتوزيع أعباء هذه الوظيفة بين هيئات السلطة المركزية من ناحية وبين أشخاص أخرى إقليمية أو مرفقيه مستقلة عن الدولة من ناحية أخرى " (١٦).

وعرف الدكتور محمود عاطف ألبنا الأسلوب اللامركزي بأنه : " يعني أن يعهد بسلطة البت في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية التي يتسع اختصاصها أصلاً لكل إقليم الدولة " (١٧).

وعرفها الدكتور محمد المجذوب بأنها : " طريقة من طرق الإدارة تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات عامة أخرى (محلية أو مرفقيه) تباشر اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها " (١٨).

و كذلك عرفها الأستاذ الدكتور فؤاد العطار على أنها : " توزيع الوظيفة الإدارية ما بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحيه تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها " (١٩).

بينما عرفها الدكتور يوسف سعد الله الخوري بأنها : " عبارة عن هيئة محلية تقوم – وإن تكن داخلة ضمن إطار مجموعة أوسع منها – بإدارة شؤونها وتقرير الأمور العائدة لها بنفسها . وهذا التداخل في المجموعة الأوسع نعني به إن الهيئة المحلية تتمتع بنوع من الاستقلال الإداري الذاتي ولكن ضمن هيكلية الدولة ككل أي دون أن تنفصل تماماً عن السلطة المركزية التي تبقى متصلة بها عن طريق ممارسة هذه الأخيرة سلطة الرقابة أو الوصاية عليها (٢٠).

بينما عرف الدكتور ماجد راغب الحلو اللامركزية الإدارية على : " إن اللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية ، وبين عدد من السلطات المحلية أو ألمرفقيه المعترف لها بالشخصية المعنوية ، مع ممارسة الأولى لنوع من الرقابة على الأخيرة تعرف بالوصاية الإدارية (٢١).

وعرفها الدكتور جورج سعد على أنها : " منح نوع من الاستقلال الذاتي للسلطات المحلية ، مع بقاء هذه السلطات مندمجة ضمن هيكلية الدولة العامة " (٢٢).

وعرفها محفوظ سكينة بأنها : " طريقة من طرق الإدارة تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة تباشر وظيفتها وتقوم باختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية : ففي هذه الحالة تحتفظ الدولة بوحدتها السياسية بحيث تظل فيها سلطة تشريعية واحدة سلطة قضائية واحدة غير إن الوظيفة الإدارية تكون فقط موزعة بين الحكومة التي تتمثل بالسلطة المركزية والهيئات الإدارية المحلية أو والهيئات الإدارية المصلحيه . وإذا الهيئات اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية فإن هذه الهيئات تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية وهو ما يطلق عليه نظام الوصاية " (٢٣).

وعرفها الدكتور السيد محمد مدني بأنها : " أسلوب من أساليب الإدارة من مقتضاه توزيع اختصاصات السلطة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو هيئات خاصة ، تباشر سلطتها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة الدولة"(٢٤).

كما عرفها الأستاذ زهدي يكن على أنها : " طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين الهيئات المنتخبة أو المؤسسات العامة تحت إشراف الدولة " (٢٥).

وعرفها الدكتور سامي جمال الدين على إنها : " توزيع الوظيفة الإدارية واختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنوية أخرى " (٢٦).

كما عرفها الدكتور حسين عثمان محمد على إنها تعني : " تعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة ، بحيث توزع بينها وبين هذه الأخيرة اختصاصات الوظيفة الإدارية في مجالات عديدة " (٢٧).

وهكذا لا نجد تعريفا مانعا جامعا تم تقديمه إلى اللامركزية الإقليمية الإدارية ، وذلك لأنها فكرة ليست جامدة ، كما يصعب وضعها في إطار صياغة قانونية محددة . كما يتضح مما تقدم إن مجمل تلك التعاريف المقدمة سلفاً ، قد أكدت على إن اللامركزية الإدارية تقوم على قواعد عامة ، وهي أن يكون هنالك اعتراف متحقق بالشخصية المعنوية للشخص اللامركزي الإقليمي أو المحلي ، وخضوعه لوصاية أو رقابة إدارية بدرجة معينة لا تؤثر على استقلاله .

المطلب الثاني

أنواع اللامركزية الإدارية الإقليمية

يهدف تطبيق اللامركزية الإدارية إلى تحقيق قدر كاف من الاستقلالية التي تضمن حرية العمل الإداري الذي لابد وأن يكون فاعلاً ومؤثراً ، إلاّ إنها ليست على نوع وتطبيق واحد ، وإنما تتنوع وفقاً لنوع الاختصاص الممنوح من قبل السلطة المركزية إلى السلطة اللامركزية ، أو يتنوع على أساس كيفية تحديد اختصاصات الهيئات والأشخاص المعنوية التي تم منحها قسماً من سلطات الإدارة المركزية .فإذا كان اختصاصها يتحدد إقليمياً كانت اللامركزية إقليمية أو محلية ، وإذا كان اختصاصها يتحدد موضوعياً كانت اللامركزية مرفقيه أو مصلحيه .

كما إن نقل الاختصاصات أو منحها من الحكومة المركزية إلى السلطات اللامركزية يتطلب لامركزية مالية .

وتنقسم أنواع اللامركزية الإدارية إلى نوعين رئيسين : النوع الأول هو اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية أو المحلية ، ويسمى في كل من مصر وفرنسا بالإدارة المحلية وهي تتمثل في قيام مواطني الوحدات الإقليمية بإدارة بعض مصالحها الخاصة في نطاق إقليمها .

أما النوع الثاني فهو اللامركزية المرفقية أو المصلحية وهي تتمثل في قيام مرافق عامة بإشباع الحاجات العامة على مستوى أقاليم الدولة .

يرى الأستاذ سليمان الطماوي إن اللامركزية الإقليمية التي تسمى الإدارة المحلية وأحياناً الحكومة المحلية ، تتحقق بمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية ، وسلطة الإشراف على المرافق المحلية (٢٨).

كما يرى الدكتور محمد فؤاد مهنا ان اللامركزية الإدارية الإقليمية يقصد بها : " استقلال جزء من ارض الدولة بإدارة مرافقه ، وفي هذه الحالة يكون للشخص الإداري اللامركزي اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من ارض الدولة [٢٩].

وتتحقق اللامركزية الإقليمية من خلال إنشاء هيئات إقليمية محلية مستقلة تعمل على إدارة جزء من إقليم الدولة ، بمعنى إنها تضطلع بالوظيفة الإدارية لبقعة جغرافية يحددها المشرع [٣٠].

وهذا النوع من اللامركزية يقصد به تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على أساس يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي .

بمعنى أن يتخصص كل إقليم من أقاليم الدولة في شؤونه وعلى مستوى مصالحه المحلية الخاصة[٣١].

وتأخذ اللامركزية الإقليمية معنى اعتراف المشرع الوطني بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات المحلية كأجزاء من إقليم الدولة ، مع تقرير حق تلك الوحدات بإدارة المرافق والشؤون المحلية بقدر كبير من الاستقلال[٣٢].

حيث تستند اللامركزية الإقليمية إلى الفلسفة الديمقراطية التي تؤكد على أهمية إعطاء مواطني كل وحدة إقليمية الحق في إدارة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم ، ومن ثم يقرر المشرع بأن المجالس التي تمثل إرادة الأشخاص المعنوية المحلية يجب أن تكون منتخبة من بين سكان الوحدات المحلية[٣٣].

ويتضح مما تقدم إن الانتخاب هو من مقومات اللامركزية الإدارية الإقليمية وهو ركن أساسي لتحقيق استقلال الشخص اللامركزي ، خاصة وان الانتخاب هو الوسيلة الرئيسية للتطبيق الديمقراطي ، الذي له علاقة وثيقة بهذا النوع من اللامركزية[٣٤].

وهكذا يتم في ظل اللامركزية الإقليمية الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة، بما يترتب على ذلك من استقلال في قيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا الإقليم عن طريق إدارة مرافقه المحلية التي يحددها القانون في بيانه لاختصاصات الهيئات المحلية ومن أمثلتها مرافق المياه والكهرباء والمواصلات . وتدار هذه المرافق عادة عن طريق مجالس منتخبة من مواطني الإقليم [٣٥].

وتضطلع الهيئات اللامركزية الإقليمية المحلية بإدارة جميع المرافق المحلية التي تخص بإدارتها طبقا للقانون ، وهي مرافق متنوعة وغير متجانسة ، لأنها تشمل جميع الخدمات التي تقدم لسكان المنطقة من صحية وتعليمية ومواصلات وكهرباء ومياه وغيرها من المصالح والمرافق التي تتبع حاجات ضرورية وهامة لسكان الإقليم أو المدينة أو القرية [٣٦].

ويستخلص مما تقدم إنه يشترط لقيام اللامركزية الإقليمية أن يكون للمجموعة المحلية شؤون خاصة بها ، وأن تدير هذه المجموعة شؤونها بنفسها وأن لا تخضع أجهزتها لرقابة شديدة من قبل السلطة المركزية [٣٧].

إضافة لما تقدم ، فإن اللامركزية الإدارية تسعى إلى تحقيق المصالح العامة ، حالها حال الحكومة المركزية ، ومن ثم فإن تحقيق الانسجام العملي يكون ضروريا بين الطرفين ، ابتداءً من عملية توزيع وتخويل الاختصاصات فيما بينهما وحتى تنفيذها .

ويتطلب الأمر على امتداد مراحل تلك العملية تخصيص مالي كافي ، إضافة إلى الدعم الحكومي اللازم لجميع الهيئات أو السلطات اللامركزية الإدارية .

إن ذلك التخصيص المالي ، وذلك الدعم الحكومي يمَّكن السلطات اللامركزية من أداء وظائفها المختلفة من خلال الإنفاق المخطط والهادف إلى تحقيق تقدم في كافة المجالات المحلية .

ويمكن للتشريعات الوطنية أن تمنح السلطات اللامركزية حق استيفاء إيرادات مالية معينة ، او تحقيق عوائد مالية يمكنها استحصالها وفقاً للقانون . وهذه التشريعات تساعد على تعزيز استقلالية الوحدات أو الهيئات اللامركزية إدارياً ومالياً .

وهكذا يتبين إن تزايد دور الدولة ، وانتشار التطبيقات الديمقراطية ، واتساع المشاركة في التنمية المحلية ، هو الذي دفع السلطة المركزية إلى إنشاء سلطات لامركزية إقليمية تشارك في تحمل الأعباء العامة ، كما كان من الضروري دعم تلك السلطات الإقليمية ماليا فضلا عن دعمها قانونيا لمساعدتها في جباية رسوم وضرائب معينة لمصلحتها [٣٨].

ويقول القاضي إيلي معلوف " لتحقيق لامركزية إقليمية ناجحة يجب دفع الأموال فور تجميعها و إيضاح حصص البلديات وكيفية احتسابها ، وتمثيل الإدارات المحلية في هيئات إدارة أموال الصندوق واعتماد برامج تنموية معينة للتوزيع بحيث تدعم مشاريع إنشائية واقتصادية مع الحفاظ على عدالة التوزيع ، وتأمين الإنماء المتوازن " [٣٩].

المبحث الثاني

دوافع تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية

يعتبر اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية بصفتها نظام لإدارة الدولة من داخلها ، مسألة مهمة وضرورية لجميع الدول بغض النظر عن اختلاف مساحتها وعدد سكانها وظروفها السياسية والأمنية والاقتصادية والجغرافية .

وذلك لأنها تؤدي إلى تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية ، وتعزز من قدرات الهيئات اللامركزية على تحقيق المصالح المحلية ورعايتها .

كما تسعى الدولة إلى تحقيق الأداء الإداري السريع بدون تعقيد ، وذلك لكونها أكثر تفهماً بمشاكل واحتياجات أقاليمها المحلية .

ويمكن القول إن اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية يؤدي إلى تحقيق نوعا من العدالة في ميدان استحصال و توزيع الضرائب ، فقد يحصل الإقليم على معظم حصيلة الضرائب التي يدفعها سكانه .

إضافة إلى ما تقدم فقد يزيد أسلوب اللامركزية الإدارية من قدرة الدولة على مواجهة الأزمات السياسية والاقتصادية والأمنية وغيرها .

وفضلا عن ذلك فان ارتباط أسلوب اللامركزية الإدارية بتعزيز مقومات الديمقراطية الحقيقية التي ترفد وتقوي الشعور بالانتماء الوطني بعناصر قوة مضافة ، بما يزيد من اهتمام المواطنين بمختلف شؤون الدولة .

ففي ظل اللامركزية الإدارية الإقليمية ، يتم خلق مصالح محلية مستقلة ، وتنشئ أشخاص عامة جديدة ، لكل منها ذمة مالية عامة مستقلة ، وكيان قانوني مستقل على الرغم من خضوعا لرقابة السلطة المركزية [٤٠].

وهذا يعني أيضا انه في ظل تطبيقات أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية يتواجد في الدولة أشخاص عامة متعددة إقليمية كالمحافظات والمدن والقرى أو مرفقيه كالمؤسسات او الهيئات العامة ، بينما لا يوجد في الدولة ذات النظام المركزي سوى شخص عام واحد هو شخص الدولة .

وتعتبر الأشخاص الإدارية كلها سلطات إدارية تتمتع بالمزايا والحقوق التي تتمتع بها السلطة الإدارية في كل دولة . ويجب ملاحظة إن تعدد السلطات الإدارية لا يستلزم ان تكون هذه السلطات متساوية في الدرجة والاختصاص . لأن المبادئ العامة للتنظيم الإداري تقضي بوجوب ترتيب المصالح ذات الأهمية القصوى وهي المصالح الوطنية ثم يأتي بعدها في ترتيب الأهمية المصالح المحلية المختلفة ، وهذا يقتضي ان ترتب السلطات الادارية في كل دولة في درجات وتحدد لكل درجة اختصاصاتها [٤١].

المطلب الأول

الدوافع المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان

ابتداءً لابد من القول ، إن اللامركزية والمركزية هما أسلوبان إداريان مختلفان ، حيث تهدف المركزية إلى حصر الوظيفة الإدارية في الحكومة المركزية ، بينما تهدف اللامركزية إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية أو الاتحادية وبين الأشخاص الإدارية الإقليمية الأخرى .

وبمعنى آخر إن اللامركزية الإدارية الإقليمية ، لا تتعدى وظيفة الدولة الإدارية ولا علاقة لها بسيادة الدولة [٤٢].

لقد انعكس التطور الحاصل في أهداف و وسائل وأساليب تنظيم الإدارة ، على تغيير أو تطور أهداف الدولة من المحافظة على الوضع القائم إلى المبادرة بالتغير في الميادين الاقتصادية والاجتماعية أو تشجيع ذلك التغير، الأمر الذي أدى إلى تشعب وظائف الدولة وتوسع مجالات نشاطاتها . لذا فقد حدث تغير واضح في وظائف الدولة بعد الحرب العالمية الثانية ، وأصبح من أهم واجباتها تحقيق الرفاهية للشعب ، وهو الواجب الذي نظمته مختلف دساتيرها [٤٣].

لقد أكد دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٩٨٧ على تعزيز الخير العام للأجيال المتعاقبة [٤٤]. وألقى الدستور هذا الاختصاص على عاتق الكونغرس [٤٥].

وضمن الدستور السويسري مسألة الرفاهية العامة في إطار الأهداف المتوخاة من الاتحاد . فقد نص البند (٢) من المادة (٢) المعنونة بأهداف الاتحاد على : " يدعم الاتحاد الرخاء العام والتنمية الدائمة والتماسك الداخلي والتعددية الثقافية في البلد " [٤٦].

وأكد دستور مملكة البحرين الصادر في ١٤ شباط ٢٠٠٢ في ديباجته على " ...سعيا نحو مستقبل أفضل .. ينعم فيه الوطن والمواطن بمزيد من الرفاهية والتقدم والنماء والاستقرار والرخاء في ظل تعاون جاد بين الحكومة والمواطنين يقضي على معوقات التقدم ... " [٤٧].

ومهما يكن من أمر ، يعتمد اختيار الدولة لأسلوب تنظيمها الإداري الذي يناسبها وينسجم مع مصالحها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، بما يمكنها من تحقيق أهدافها المختلفة ، على ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، ومدى اعتمادها على الوسائل الديمقراطية .

ولابد من القول إن اللامركزية الإدارية الإقليمية ، لا تعتبر هدفا في حد ذاتها وإنما هي فلسفة وأداة تنموية ، تمكن المواطنين من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يحقق مصالحهم . فاللامركزية بأنواعها معنية بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى .

إن اللامركزية الإدارية الإقليمية تشير إلى تنظيم الجهاز الإداري على أساس تعدد الأجهزة الإدارية على أساس إقليمي، وذلك بإنشاء جهاز إداري أو شخص معنوي عام للإقليم يتخصص في شؤون الإقليم فيصبح أكثر اتصالاً ومعرفة بحاجات الإقليم من الحكومة المركزية ويكون للشخص الإداري اللامركزي اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة [٤٨].

وتعطي اللامركزية للأقاليم أو الوحدات المكونة للدولة صلاحية البت في كثير من الشؤون الإدارية وتسلم بحق هذه الأقاليم أجهزة محلية لتأمين المصالح الإقليمية وبالتالي تسلم بوجود مصالح محلية مختلفة عن المصالح الوطنية كما إنه تعطي للسلطات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية .

وتتأثر اللامركزية الإدارية الإقليمية بالعوامل الآتية[٤٩] :

أ–طبيعة الفلسفة التي يؤمن بها النظام السياسي في الدولة ، فالفلسفة الشمولية أو التوليتارية أو الديكتاتورية تفضل الأخذ بأسلوب الإدارة المركزية ، بينما الفلسفة الديمقراطية تفضل الأخذ بأسلوب الإدارة اللامركزية ، وكلما كان التطبيق الديمقراطي أوسع كلما اتسع نطاق اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدولة .

ب–طبيعة التنوع القومي والديني والطائفي في الدولة ، فكلما كانت الدولة متنوعة قومياً كلما اتجهت نحو الأخذ بأسلوب الإدارة المركزية ، في النظم الديمقراطية بطبيعة الحال . ويتضمن ذلك الاتجاه معالجات تهدف إلى تعزيز وحدة الدولة .

وفضلا عن ذلك ، يمكن اعتبار أحد الدوافع المهمة يكمن في تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع قدرات الدولة في جميع أنحائها وعدم تركيزها على العاصمة ، حيث تظهر فائدة ذلك في أوقات الأزمات التي تتعرض لها الدولة على المستويين الداخلي والخارجي وطرق مواجهتها .

كما إن إدارة الخدمات المحلية بمجلس منتخب من غالبية سكان الوحدة المحلية ، يعتبر تدريب عملي على أساليب الحكم النيابي ، وتأهيلهم فيما بعد لحسن أدائهم الوظائف النيابية على مستوى الدولة ككل كالبرلمان الوطني . وإن شعورهم بالدور الذي يؤدونه في إدارة مرافقهم المحلية ، من شأنه أن يرفع من كرامتهم الفردية واعتزازهم بحقوقهم الوطنية [٥٠].

ج–مدى رغبة الشعب في استعمال حقوقه في المشاركة السياسية ، والتي غالباً ما يعززها الأخذ بتطبيق أسلوب الإدارة المركزية بأنواعها ، فضلاً عن درجة المستوى الثقافي السياسي والقانوني للشعب .

كما إن أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية من مقتضيات الدول الحديثة ، وأصبحت معظم شعوب العالم تواقة إلى الاشتراك في مباشرة إدارة شؤونها المحلية ، بعد أن ساهمت في تصريف شؤونها العامة في ظل الحكومات الديمقراطية[٥١].

د–وجود التعددية اللغوية والدينية والمذهبية في الدولة ، يفرض عليها الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، كإطار ناجح يضمها ، ويضمن مشاركة جميع تلك الأطياف في تحقيق أهداف النظام السياسي في الأمن والتقدم .

هـ–العوامل الجيوبوليتكية للدولة ، فالدول صاحبة الأقاليم المتناثرة تفضل الأخذ بأسلوب الإدارة المركزية ، لأنها الأضمن في إدارة تلك الأقاليم .

المطلب الثاني

الدوافع المتعلقة بتعزيز الديمقراطية

إن اعتماد أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يبرر باقترانه بالفلسفة الرأسمالية والليبرالية (الديمقراطية) .

يرى الدكتور يوسف الخوري إن أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يرتكز على أساسين : سياسي وإداري ،فمن الناحية السياسية تعتبر تكريسا لمبدأ الليبرالية فهي ترمي إلى ضمان ممارسة الحريات في المجتمع الإقليمي أو المحلي وهي إلى جانب أشكال أخرى من الليبرالية الإدارية مثل الشرعية والمسؤولية تشكل عنصر تحرر في هيكلية الإدارة [٥٢].

كما يعد تطبيق الأساليب الديمقراطية أحد المبررات الأساسية الدافعة لتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية ، بنفس الوقت التي يسعى هذا الأسلوب إلى تحقيقها أيضا .

من هنا يرى الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا إن تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يحقق ديمقراطية الإدارة إذ يؤدي هذا الأسلوب إلى مشاركة الشعب في إدارة شؤونه المحلية ، فضلا عن تدريبهم على كيفية إجراء الرقابة على أجهزة الإدارة الإقليمية قبل أن يمارسوها على المستوى الوطني عندما يشتركون في المجالس النيابية [٥٣].

ولقد كان الأساس الديمقراطي في غالبية الدول الأوربية والأمريكية في القرن التاسع عشر ، قد تمثل في المجالس المحلية المنتخبة عن طريق المواطنين المحليين ، بهدف تولي تلك الإدارة مهام الحكم والإدارة في تلك المجتمعات . ومن ثم أخذت الديمقراطية بعد الثورة الفرنسية تتحقق في تشريعات الإدارة المحلية في معظم دول العالم ، حتى صارت ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ ، إن لم تكن أساسا وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة مهما كانت فلسفة نظامها السياسي .

وينتج من الممارسات الديمقراطية وفي مقدمتها وسيلة الانتخاب ، فوائد عديدة لعلها أن يكون للناخب قدرة على انتخاب الأفضل من الأشخاص لتمثيله في البرلمان الوطني بعدما تزايدت خبرتهم من جراء انتخاب أعضاء المجالس المحلية ، كما إن رئيس وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة مهيئون ليكونوا نواباً أكفاء في السلطة التشريعية الوطنية في الدولة بعدما صارت لهم خبرات متصاعدة في تجربتهم في إدارة الشؤون المحلية العامة[٥٤].

وان إشراف المواطنين من خلال أساليب الديمقراطية في إدارة شؤونهم المحلية يدربهم على أصول العمل السياسي ، فضلا عن إبراز دور العناصر القيادية المحلية وتنميتها وتدريبها على تحمل المسؤوليات ، وبذلك يسهم الأسلوب الديمقراطي بتوسيع قاعدة الكوادر السياسية القادرة على أداء المسؤوليات على المستويات الوطنية والمحلية على حد سواء[٥٥].

ومن الجدير بالذكر إن اعتماد أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يؤدي إلى منع الإنفراد بالسلطة السياسية في الدولة والاستئثار فيها .

كما يؤدي إلى تعزيز المشاركة السياسية للشعب . فاللامركزية تعتبر ضرورة ديمقراطية فيما يتعلق بالإدارة اللامركزية الإقليمية ولا يتعلق بالإدارة اللامركزية المرفقيه . حيث إن متطلبات الديمقراطية في شقها السياسي هو إعطاء الحق لمواطني الإقليم في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالس منتخبة من قبلهم ، ويسمح هذا الأمر بتكوين القادة المحليين ويرفع الوعي العام لمواطني الإقليم ويجعلهم أكثر اهتماماً بمصالحهم العامة[٥٦].

ويرى الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا إن تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يعد استجابة لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقا للمبادئ الديمقراطية ، كما تعد ايضا خير وسيلة لتربية الناخبين وأعضاء المجالس المحلية تربية سياسية وتعليمهم كيفية ممارسة الديمقراطية وحسن ممارستهم لحقوقهم السياسية [٥٧] .

إن وجود ممثلي سكان الوحدات الإقليمية في المجالس والهيئات الإقليمية أو المحلية ، يمثل علاقة مباشرة وتفاعلية بين الطرفين من خلال متابعة أو حضور جلسات تلك الهيئات أو مراقبة أشخاصها وأعمالها ، ستؤثر بالضرورة على عمليات اتخاذ القرارات اللازمة وآلية تنفيذها ومتابعة نتائجها وآثارها .

ومن ثم يؤكد هذا الأمر على إن أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية هو أقرب إلى الشعب في الوحدات الإدارية وتحديد مصالحه من جهة ، وأقرب إلى معرفة مشاكله المختلفة وإيجاد بدائل الحلول لها من جهة أخرى .

إضافة إلى ذلك فإن رغبة الدولة تزداد في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها أو يحتاجها الشعب ، وقد يكون الدافع الأساسي في توزيع الدولة للخدمات العامة بين الهيئات مركزية والهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية[٥٨].

وتبدو أهمية إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم مستمدة من مبادئ الديمقراطية الحقيقية ، فضلاً عما يعتبر من متطلبات الإدارة الناجحة ، إضافة لما يمثله هذا الإجراء من فوائد إيجابية تتعلق بتدريب المواطنين على إدارة وحدات الدولة الإقليمية ، وتحمل المسؤولية . حيث إن من شروط نجاح أي مرفق أو نشاط أو خدمات تتولاه سلطة حكومية ، هو تلقيه التجاوب الشعبي . أي إن اشتراك سكان الوحدات المحلية في إدارة مثل هذه المرافق والخدمات يحقق التعاون المطلوب[٥٩] .

كما يساعد أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية على تحقيق وحدة شعبية وحكومية أقوى ، حيث إن إمكان ذلك الأسلوب الإداري أن يسعى إلى تدعيم وتأكيد وحدة الدولة ومنع الاستبداد أو الاستئثار السلطوي داخلها .

ونخلص إلى إن اللامركزية الإدارية الإقليمية تؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية في الدول المتعددة القوميات والأديان ، من حيث إن تطبيق هذا الأسلوب الإداري يجب أن لا تمس وحدة الدولة القانونية والسياسية[٦٠]. وإن ضمان أن تكون القرارات المتخذة من قبل أقاليم الدول محققة للمصالح المحلية والوطنية بنفس الوقت .

كما إن تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية بما يؤدي إليه من تعدد الأشخاص المعنوية العامة واستقلالها عن الدولة لا يخل و لا يتعارض مع مبدأ وحدة الجهاز الإداري في الدولة ، ذلك أن هذه الأشخاص لا تتمتع باستقلال مطلق ، بل تخضع لنوع من الرقابة تمارسها السلطة المركزية عليها ، وهذه الرقابة تدخل ضمن أهدافها الحفاظ على وحدة النظام الإداري وحماية المصالح القومية[٦١].

ويمكن القول إن الفكرة الفلسفية التي تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية هي فكرة الديمقراطية المحلية التي تقضي بحق مواطني الإقليم بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم . ويهتم الدستور والقوانين المنظمة للإدارة المحلية أو الحكم المحلي على مبدأ تكوين المجالس المحلية بالانتخاب تعبيرا عن تطبيقات الديمقراطية[٦٢].

ويعتبر الدكتور طعيمة الجرف تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية اقتضاه منطق العصر ، وباعتباره الوسيلة الأكيدة لتحقيق ديمقراطية الإدارة ، ولكفالة اشتراك الشعوب في إدارة شؤونها العامة المحلية بنفسها[٦٣].

وهكذا فإن أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية يؤدي إلى انقسام الوظيفة الإدارية في الدولة ومن ثم توزيعها على أكثر من سلطة ، الحكومة المركزية من جهة والسلطات المحلية أو المرفقية من جهة أخرى ، شريطة أن لا يؤدي هذا الانقسام إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية والقانونية [٦٤].

الخاتمة :

إن من أهم النتائج التي توصل إليها البحث ، هي :

١-يتعين أن يتم تحقيق تنظيم دستوري أكثر دقة لأسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية ، مع وضع آلية إجراء انتخابات حرة ونزيهة لمجالس الوحدات الإدارية ، وتنظيم الاستقلال المالي والإداري لها ، وتنظيم الرقابة السياسية والقضائية عليها.

٢- إن الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية يساعد على تحقيق الاستفادة من مزايا مبدأ تقسيم العمل في إدارة أقاليم الدولة، وتحقيق مبدأ تكافؤ الأعباء المالية المفروضة على سكان الوحدات الإدارية الإقليمية مع الخدمات التي يحصلون عليها، ومن ثم تطبيق العدالة في الإنفاق العام إذ يكون لكل وحدة إدارية إقليمية نصيب من إجمالي الموازنة العامة ، وعلى تلبية رغبات مواطني الوحدات الإدارية الإقليمية في تطبيق آليات الديمقراطية، إذ أن المواطن سيقوم بانتخاب المسئولين عن إدارة شؤونه المحلية ، كما يختار المسئولين على المستوى الوطني ، فضلاً عن إنها تؤدي إلى دقة وسرعة اتخاذ القرارات الخاصة بمختلف شؤون الوحدات الإدارية الإقليمية .

٣-لقد أصبح الأخذ بأسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية رمزاً من رموز تقدم الدول وانفتاحها على مواطنيها والعالم .

٤-يسهل عمليات التنسيق بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية . ويعد من متطلبات نجاح أي مرفق تتولاه سلطة حكومية ، هو أن يلقى تجاوباً من الشعب الذي يخدمه ذلك المرفق ، كما إن تعاون الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية شرط أساسي لتيسير إدارة المرفق وتطويره .

٥-تشجيع المسؤولين في الوحدات المحلية على المشاركة في عمليات صنع القرارات .

٦-زيادة خبرة رؤساء الدوائر في الوحدات المحلية من خلال تفويض الصلاحيات الممنوحة لهم.

٧- إن تحقيق العدالة الاجتماعية يقتضي تمكين جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة من التمتع بالخدمات التي تؤدى لهم .

٨-يقتضي نظام الإدارة اللامركزية أن يخصص ما يتحمله مواطني الوحدة المحلية من أعباء ضريبية محلية لصرفها في المرافق المحلية وفي هذا ضمان لوصول الخدمات العامة إلى المواطنين في جميع أجزاء الدولة .

٩-أداء مواطني الوحدات المحلية واجباتهم ومسؤولياتهم في إيجاد الحلول لمشاكلهم المحلية واقتراح وتنفيذ مشاريع التطوير . كما أنهم أقدر من غيرهم على تحديد احتياجاتهم وأولوياتهم ، وإذا ما أخذنا بنظر الاعتبار تباين واختلاف ظروف كل وحدة محلية وما يستتبع ذلك من تباين واختلاف حاجات وخدمات كل منها ، لبات من الضروري التسليم بوجوب اعتبار أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية ضرورة اجتماعية فضلا عن اعتبارها ضرورة إدارية وضرورة ديمقراطية .

١٠-زيادة إسهام مواطني الوحدات المحلية في المشاريع التنموية المحلية . وزيادة إدراك مواطني تلك الوحدات المحلية بأهمية ما يؤدوه من واجبات وما يكسبونه من حقوق سواء أكان ذلك ضمن إطار الإقليم أو ضمن إطار الدولة ككل .

هوامش البحث

---

(١) -أنظر :

-الدكتور فوزي فرحات – القانون الإداري العام الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري – ط١ – مكتبة زين الحقوقية والأدبية -بيروت -٢٠٠٤ – ص٥٣ .

-الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسين عثمان محمد – مبادئ القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية -الإسكندرية – ٢٠٠١ – ص١٤٤-١٤٥ .

(٢) – أنظر فيما يتعلق بالارتباط الوثيق بين النظامين السياسي والإداري :

-الدكتور محمود عاطف ألبنا – مبادئ القانون الإداري / تنظيم الإدارة العامة و وسائل نشاطها -مكتبة القاهرة الحديثة- ص٣٠-٣٢ .

(٣)– الدكتور خالد قباني –اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان –ط١–منشورات بحر المتوسط –منشورات عويدات –بيروت –باريس–١٩٨١–ص–٤٨–٤٩ .

(٤)– انظر بنفس الرأي :

– د .ثروت بدوي – القانون الإداري – دار النهضة العربية –القاهرة –١٩٧٤–ص٣٣٣ .

– د.عبد الغني بسيوني عبد الله –التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي – الدار الجامعية للطباعة والنشر–بيروت–٢٠٠٧–ص٧٣ .

– د. سامي جمال الدين –أصول القانون الإداري – منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٤ –ص١٧٨–١٧٩ .

(٥)–أنظر :

– د.عبد الغني بسيوني عبد الله –التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي – المرجع السابق –ص ٧٤ .

– د.عبد الغني بسيوني عبد الله –القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر – منشأة المعارف–الإسكندرية–٢٠٠٥–ص ١١٦ .

–الدكتور طعيمة الجرف – القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة –مكتبة القاهرة الحديثة – القاهرة –١٩٦٣ / ١٩٦٤ –ص٨٣–٨٤ .

(٦)– انظر : – د.عبد الغني بسيوني عبد الله –التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي – المرجع السابق –ص٨٥ .

(٧)– أنظر :

–د.صالح فؤاد – مبادئ القانون الإداري الجزائري – ط١ – دار الكتاب اللبناني –بيروت –لبنان –١٩٨٣ –ص٩١ .

–د.حسن محمد عواضة – المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة – ط١– المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت –١٩٩٧ – ص٢٥–٢٦ .

– د.عبد الغني بسيوني عبد الله –القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر – المرجع السابق –ص ١٤٥ .

(٨)– د.صالح فؤاد –مبادئ القانون الإداري الجزائري – نفس المرجع – ص٩٢–٩٣ .

(٩)–الدكتور سليمان محمد الطماوي – الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة –مطبعة جامعة عين شمس –١٩٨٦ – ص٦٥ .

(١٠)– الدكتور طعيمة الجرف –القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة –– المرجع السابق – ص١٠٤ .

(١١)– د.محمد رفعت عبد الوهاب –مبادئ و أحكام القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت –لبنان – ٢٠٠٥ –ص ١٣٢ .

(١٢)–د . علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي – مبادئ وأحكام القانون الإداري – العاتك لصناعة الكتاب – القاهرة – ٢٠٠٧ – ص١٢١ .

(١٣)– الدكتور عبد الفتاح حسن –التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة –دار النهضة العربية –بيروت –١٩٧٠–١٩٧١– ص٢٣٤ .

(١٤)– المحامي موريس نحلة –الوسيط في شرح قانون البلديات – منشورات الحلبي الحقوقية –بيروت –لبنان –١٩٩٨ –ص٣٩ .

(١٥)– القاضي إيلي معلوف –الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية – منشورات زين الحقوقية –بيروت –لبنان –ط١–٢٠٠٦ – ص٣–٤ .

(١٦)– الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا –الوسيط في القانون الإداري –الدار الجامعية –بيروت –١٩٩٦ –ص١٩٤.

(١٧)– الدكتور محمود عاطف البنا – مبادئ القانون الإداري / تنظيم الإدارة العامة و وسائل نشاطها –مكتبة القاهرة الحديثة– السنة – ص٣٣ .

(١٨)– الدكتور محمد المجذوب – مصير لبنان في مشاريع / نظام الكانتونات ، اللامركزية السياسية ، تدويل الأزمة اللبنانية ، البوليس الدولي –ط١– منشورات عويدات –بيروت–باريس –١٩٨٧– ص٥٥ .

(١٩)– الأستاذ الدكتور فؤاد العطار– " نظرية اللامركزية الإقليمية " –مجلة العلوم القانونية والاقتصادية –العدد الأول –السنة الثامنة –مطبعة جامعة عين شمس – يناير ١٩٦٦– ص٦ .

(٢٠)– الدكتور يوسف سعد الله الخوري – القانون الإداري العام –تنظيم إداري أعمال وعقود إدارية – الجزء الأول –الطبعة الرابعة – ٢٠٠٧ – ص١٠٢.

(٢١)– الدكتور ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية –الإسكندرية –١٩٩٩ –ص٩٥.

(٢٢)– جورج سعد –القانون الإداري و المنازعات الإدارية – ط١ –منشورات الحلبي الحقوقية –بيروت – ص٢٣.

(٢٣)– محفوظ سكينة –محاضرات في القانون الإداري العام –كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية –الفرع الأول –السنة الثانية حقوق –١٩٩٦–ص١٩ .

(٢٤)– الدكتور السيد محمد مدني –القانون الإداري الليبي –دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٦٤ –١٩٦٥–ص٣٣ .

(٢٥)–زهدي يكن – كتاب القانون الإداري – الجزء الثاني – المكتبة العصرية – صيدا وبيروت – السنة – ص ٢٥٢ .

(٢٦)–الدكتور سامي جمال الدين – أصول القانون الإداري – المرجع السابق – ص ١٨٠ .

(٢٧)–الدكتور حسين عثمان محمد عثمان – أصول القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ط١ – بيروت –٢٠٠٦ – ص ٣٥٥ .

(٢٨)– الدكتور سليمان محمد الطماوي – الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة – مطبعة جامعة عين شمس –١٩٨٦ – ص٦٥ .

(٢٩)–الدكتور محمد فؤاد مهنا – القانون الإداري العربي – المرجع السابق – ص٤٢٤ .

(٣٠)– محفوظ سكينة –محاضرات في القانون الإداري العام – المرجع السابق –ص١٩ .

(٣١)– الدكتور طعيمة الجرف –القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة – المرجع السابق – ص١١١ .

(٣٢)–أنظر :

–د.عبد الغني بسيوني عبد الله –التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي – المرجع السابق –ص٩٨ .

–د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد –مبادئ القانون الإداري – المرجع السابق – ص ١٦٠–١٦٨ .

(1)– أنظر :

–د.محمد رفعت عبد الوهاب –مبادئ و أحكام القانون الإداري – المرجع السابق –ص ١٣٣ .

–الدكتور خالد سمارة الزعبي – القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية – المرجع السابق –ص ١٠٢–١٠٤ .

(٣٣)– د.صالح فؤاد –مبادئ القانون الإداري الجزائري – المرجع السابق –ص٩٨–٩٩ .

(٣٤)– الدكتور ماجد راغب الحلو – القانون الإداري –مصدر سابق –ص١٠٠ .

(٣٥)– د.عبد الغني بسيوني عبد الله –التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي – المرجع السابق – ص٩٨ .

(٣٦)– الدكتور محمد المجذوب –مصير لبنان في مشاريع / نظام الكانتونات ، اللامركزية السياسية ، تدويل الأزمة اللبنانية ، البوليس الدولي – المرجع السابق – ص٥٨ .

(٣٧)– القاضي إيلي معلوف –الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية – المرجع السابق –ص٨٣ .

(٣٨)–القاضي إيلي معلوف – نفس المرجع السابق —ص١٦٩.

(٣٩)– الدكتور السيد محمد مدني – القانون الإداري الليبي – المرجع السابق – ص٣٤ .

(٤٠)–الدكتور محمد فؤاد مهنا – القانون الإداري العربي – المرجع السابق – ص ٤٢٠ .

(٤٢)–زهدي يكن – كتاب القانون الإداري – المرجع السابق – ص ٢٥٠–٢٥١ .

(٤٣)–الدكتور خالد سمارة الزعبي –تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة – منشأة المعارف بالإسكندرية – ص ٢٦ – ٢٧ .

(٤٤)–أنظر :– دستور الولايات المتحدة الأمريكية في :

– الكسندر هاملتون ، و ، جون جاي –الأوراق الفيدرالية – ترجمة : عمران أبو حجلة – مراجعة : أحمد ظاهر – عمان – دار الفارس للنشر والتوزيع – ١٩٩٦ .

(٤٥)–أنظر :

–(المادة الأولى –الفقرة الثامنة – البند ١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية .

–وزارة الخارجية الأمريكية – موجز نظام الحكم الأمريكي –بلا تاريخ ولا مكان طبع – ص٣٨ .

(٤٦)– أنظر الدستور السويسري الصادر بالاستفتاء الشعبي في ١٨ / ٤ / ١٩٩٩ والنافذ في ١ /١ /٢٠٠٠ – ترجمة الدكتور محمود الجندي و الدكتور سامي الذيب – المعهد السويسري للقانون المقارن . متاح على الروابط الآتية :

–http://www.iraqi.ch.

–http://www.admin.ch.

(٤٧)–دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ ، متاح على الرابط الآتي :

–http://www.shura .bh.

(٤٨)–المحامي موريس نحلة –الوسيط في شرح قانون البلديات – المرجع السابق –ص٤٣ .

(٤٩)– أنظر: –د. أكرم الياسري –اللامركزية مفهومها ، مزاياها وعيوبها ، والعوامل المؤثرة في تطبيقها – مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية . –available at : http://www.fcdrs.com/derasat/007.html .

(٥٠)–الدكتور خالد سمارة الزعبي –تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص ٥٥ .

(٥١)– الدكتور السيد محمد مدني – القانون الإداري الليبي – المرجع السابق – ص٤٢–٤٣ .

(٥٢)–الدكتور يوسف سعد الله الخوري – القانون الإداري العام تنظيم إداري أعمال وعقود إدارية – المرجع السابق –ص ١٥٣ .

(٥٣)–الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا –الوسيط في القانون الإداري –المرجع السابق –ص ٢٣٥ – ٢٣٦.

(٥٤)– د.محمد رفعت عبد الوهاب –مبادئ و أحكام القانون الإداري – المرجع السابق –ص١٣٩ .

(٥٥)–الدكتور خالد سمارة الزعبي –تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص ٦٠–٦١.

(٥٦)–الدكتور ماجد راغب الحلو – القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد – المرجع السابق – ص ٦٩ .

(٥٧)–الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا –الوسيط في القانون الإداري – المرجع السابق –ص ٢٣٥ .

(٥٨)–الدكتور خالد سمارة الزعبي –تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص ٥٥ .

(٥٩)–الدكتور خالد سمارة الزعبي – المرجع السابق – ص ٥٥ .

(٦٠)–د.حسن محمد عواضة – المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة – المرجع السابق– ص ٢٦ .

(٦١)–الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا –الوسيط في القانون الإداري – المرجع السابق –ص ٢٣٦ .

(٦٢)– د.محمد رفعت عبد الوهاب –مبادئ و أحكام القانون الإداري – نفس المرجع السابق –ص٩٧ .

(٦٣)–الدكتور طعيمة الجرف – القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة –المرجع السابق –ص١٢٣ .

(٦٤)– الدكتور طعيمة الجرف–نفس المرجع السابق –ص٨٧ .

المصادر :

أولاً–الكتب :

١– الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا –الوسيط في القانون الإداري –الدار الجامعية –بيروت –١٩٩٦.

٢–القاضي إيلي معلوف –الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية – منشورات زين الحقوقية –بيروت –لبنان –ط١–٢٠٠٦ .

٣– جورج سعد –القانون الإداري و المنازعات الإدارية – ط١ –منشورات الحلبي الحقوقية –بيروت.

٤– الكسندر هاملتون ، و ، جون جاي –الأوراق الفيدرالية – ترجمة : عمران أبو حجلة – مراجعة : أحمد ظاهر – عمان – دار الفارس للنشر والتوزيع – ١٩٩٦ .

٥–وزارة الخارجية الأمريكية – موجز نظام الحكم الأمريكي –بلا تاريخ ولا مكان طبع.

٦–زهدي يكن – كتاب القانون الإداري – الجزء الثاني – المكتبة العصرية – صيدا وبيروت .

٧–د.حسن محمد عواضة – المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة – ط١– المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت –١٩٩٧ .

٨–الدكتور حسين عثمان محمد عثمان – أصول القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – ط١ – بيروت –٢٠٠٦ .

٩–الدكتور طعيمة الجرف – القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة –مكتبة القاهرة الحديثة – القاهرة –١٩٦٣ / ١٩٦٤ .

١٠– الدكتور يوسف سعد الله الخوري – القانون الإداري العام –تنظيم إداري أعمال وعقود إدارية – الجزء الأول –الطبعة الرابعة – ٢٠٠٧ .

١١– الدكتور ماجد راغب الحلو – القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية –الإسكندرية –١٩٩٩ .

١٢–الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسين عثمان محمد – مبادئ القانون الإداري – دار المطبوعات الجامعية –الإسكندرية – ٢٠٠١ .

١٣– د.محمد رفعت عبد الوهاب –مبادئ و أحكام القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت –لبنان – ٢٠٠٥ .

١٤–الدكتور محمود عاطف ألبنا – مبادئ القانون الإداري / تنظيم الإدارة العامة و وسائل نشاطها –مكتبة القاهرة الحديثة .

١٥– المحامي موريس نحلة –الوسيط في شرح قانون البلديات – منشورات الحلبي الحقوقية –بيروت –لبنان –١٩٩٨.

١٦– الدكتور محمود عاطف البنا – مبادئ القانون الإداري / تنظيم الإدارة العامة و وسائل نشاطها –مكتبة القاهرة الحديثة .

١٧– الدكتور محمد المجذوب – مصير لبنان في مشاريع / نظام الكانتونات ، اللامركزية السياسية ، تدويل الأزمة اللبنانية ، البوليس الدولي –ط١– منشورات عويدات –بيروت–باريس –١٩٨٧.

١٨– محفوظ سكينة –محاضرات في القانون الإداري العام –كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية –الفرع الأول –السنة الثانية حقوق –١٩٩٦ .

١٩–د. سامي جمال الدين –أصول القانون الإداري – منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٤ .

٢٠–الدكتور سليمان محمد الطماوي – الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة –مطبعة جامعة عين شمس –١٩٨٦ .

٢١– الدكتور السيد محمد مدني –القانون الإداري الليبي –دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٦٤ –١٩٦٥.

٢٢–د.عبد الغني بسيوني عبد الله –التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي – الدار الجامعية للطباعة والنشر– بيروت–٢٠٠٧ .

٢٣– د.عبد الغني بسيوني عبد الله –القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر – منشأة المعارف–الإسكندرية–٢٠٠٥ .

٢٤–د . علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي – مبادئ وأحكام القانون الإداري – العاتك لصناعة الكتاب – القاهرة – ٢٠٠٧ .

٢٥– الدكتور عبد الفتاح حسن –التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة –دار النهضة العربية –بيروت –١٩٧٠–١٩٧١ .

٢٦–الدكتور فوزي فرحات – القانون الإداري العام الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري – ط١ – مكتبة زين الحقوقية والأدبية –بيروت –٢٠٠٤.

٢٧-د.صالح فؤاد – مبادئ القانون الإداري الجزائري – ط١ – دار الكتاب اللبناني -بيروت -لبنان -١٩٨٣.
٢٨- د .ثروت بدوي – القانون الإداري – دار النهضة العربية -القاهرة -١٩٧٤.
٢٩- الدكتور خالد قباني -اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان -ط١-منشورات بحر المتوسط -منشورات عويدات -بيروت -باريس-١٩٨١.
٣٠-الدكتور خالد سمارة الزعبي -تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة – منشأة المعارف بالإسكندرية .

ثانياً -البحوث :

١-د. أكرم الياسري -اللامركزية مفهومها ، مزاياها وعيوبها ، والعوامل المؤثرة في تطبيقها – مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية .
-available at : http://www.fcdrs.com/derasat/007.html .

٢- الأستاذ الدكتور فؤاد العطار- " نظرية اللامركزية الإقليمية " -مجلة العلوم القانونية والاقتصادية -العدد الأول -السنة الثامنة -مطبعة جامعة عين شمس – يناير ١٩٦٦ .

ثالثاً- الدساتير :

١- الدستور السويسري الصادر بالاستفتاء الشعبي في ١٨ / ٤ / ١٩٩٩ والنافذ في ١ /١ /٢٠٠٠ – ترجمة الدكتور محمود الجندي و الدكتور سامي الذيب – المعهد السويسري للقانون المقارن . متاح على الروابط الآتية :

-http://www.iraqi.ch.

-http://www.admin.ch.

٢-دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ ، متاح على الرابط الآتي :

-http://www.shura .bh.