مقومات واسس الحكومات المحلية

قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية

وينقسم هذا الأساس على قسمين :

1. **مجالس محلية منتخبة** ، تُعد هذه المجالس جوهر الحكومات المحلية ، إذ يُعهد الى أبناء الوحدة المحلية بأن يشبعوا حاجاتهم بأنفسهم من خلال هيئة مختارة من ابنائها ومستقلة في عملها عن الدولة وان كانت تخضع لإشرافها ورقابتها ، ويُعد الانتخاب الطريقة الرئيسة التي يمكن من خلالها تكوين المجالس المحلية المعبرة عن ارادة الشخص المعنوي العام الاقليمي[1] ، إذ ينجر على مسألة منح الشخصية الاعتبارية للهيئات المحلية تمتعها بالاستقلال عن الاشخاص الممثلين لها الذين يعبرون عن ارادتها ويباشرون بإسمها ونيابة عنها الصلاحيات الموكلة اليها "الحكومات المحلية"، اذ جعل عنصر الاستقلال قضية ارتباط ممثلي الهيئات المحلية بالسلطة المركزية قضية شعبية ، فإستقلالهم عنها أو تبعيتهم لها يرهن مبدأ الحكم المحلي ومن شأنه أن يجعله واقعاً معاشاً وفاعلاً أو حبراً على ورق وخيالاً . هذا الرهان على مدى استقلالية اعضاء الهيئات المحلية عن السلطة المركزية أثار جدلاً لدى المختصين الذين اختلفوا حول كيفية تحقيق هذا الاستقلال[2] ، وقد انقسم هؤلاء المختصون في آرائهم على فريقين :

الفريق الأول ، ويرى أنَّ انتخاب اعضاء المجالس المحلية يُعد امراً ضرورياً لضمان استقلال هذه المجالس عن السلطة المركزية ، إذ إنَّ النظام اللامركزي هو امتداد لفكرة الديمقراطية ، ويجب أن يقوم على مبدأ الانتخاب ، بحيث يقوم السكان المحليين بإنتخاب اعضاء مجالسهم المحلية ، وذلك لصحة تقديرهم للمصالح المحلية وادراكهم ومعرفتهم باحتياجات مجتمعاتهم ، كما انهم يدينون بالولاء لناخبيهم ويتأثرون بميولهم . وهناك حجة أخرى تتمثل بأن تشكيل المجالس المحلية عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية سيتيح لهذه السلطة التدخل في شؤون هذه المجالس والتأثير على اعضائها ، لأنَّ العنصر المعين سيكون أكثر ارتباطاً بالإدارة المركزية التي عينته وسيخضع لها

---

[1] – بشير محمد عمر المشهراوي ، نظام الهيئات المحلية في القانون الفلسطيني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، (القاهرة : معهد البحوث والدراسات العربية ، 2005) ، ص 27 .

[2] – امينة قصراوي، مصدر سبق ذكره ، ص 29 .

ولن يتمتع بإرادة حرة في تأدية أعماله ، مما يؤدي الى فقدان المجالس المحلية لجوهر وغاية وجودها وذلك عندما تفقد حريتها واستقلالها[3] .

أما **الفريق الثاني** فيرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطاً لازماً ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين ، وهذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقاً للهدف السياسي للحكومة المحلية بشكل عام ، اذ يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفراز قيادات محلية تمثله وتنوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الحكومات المحلية[4] .

2.الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة ، يُعد الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة من اهم المقومات التي يرتكز عليها قيام نظام الحكومة المحلية ، كون فلسفة هذا النظام تنطلق أصلاً من ضرورة مشاركة الوحدات المحلية بإدارة مصالح خاصة بإقليم معين ، باعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم ، لأنَّ الدولة تقدم الحاجات العامة من خلال الحكومات المحلية ، فهناك حاجات عامة تخص مختلف انحاء الدولة وكل أفرادها في مختلف مدنها وولاياتها واقاليمها ، ويغلب على هذهِ الحاجات صفة الوطنية وتعرف بالمصالح الوطنية "كالدفاع الخارجي والامن الداخلي" ، ولكن توجد حاجات ومتطلبات خاصة أو مصالح ذاتية تتعلق بجزء من اقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون غيرها ، ويطلق عليها الحاجات أو المصالح الذاتية تمييزاً لها عن المصالح الوطنية ، فمن الضروري توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية ، فما يهم اقليماً معيناً لا يهم بالضرورة باقي اقاليم الدولة ، وبذلك يصبح من المهم ان تتولى الحكومة المركزية إدارة الحاجات والمصالح الوطنية بينما يُترك للحكومات المحلية إدارة مصالحها الذاتية المتميزة[5].

بيئة الحكومات المحلية

هناك عدد من العوامل الآيكولوجية (البيئية) المؤثرة في نظام الحكومة المحلية ، يمكننا التطرق إليها في الفقرات الآتية :

اولاً– العوامل الجغرافية والطبيعية

---

[3] – بشير محمد عمر المشهراوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 27–28 .

[4] – محمد محمود الطعامنة ، نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والاهداف) ، مصدر سبق ذكره ، ص 10 .

5 – عتيقة كواشي ، مصدر سبق ذكره ، ص 31–32 .

تُعد الظروف الجغرافية ووسائل المواصلات من العوامل المؤثرة على الحكومات المحلية وتحديد بنائها التنظيمي وتشكيلاتها ، وتحديد الحدود الإدارية لوحداتها ، إذ يؤثر الانعزال الجغرافي على طبيعة العلاقة بين العاصمة والمناطق الأخرى البعيدة عنها ، بسبب ضعف الاتصال بين المستوى المركزي والمستويات الأخرى الإقليمية والمحلية ، بحيث تؤثر مساحة الدولة على الحكومات المحلية ، فالدولة التي تمتلك المساحة الشاسعة والمترامية الأطراف تكون في حاجة ملحة إلى وجود حكومات محلية قوية مثل السودان ومصر والسعودية والعكس صحيح أيضاً[6] .

وتؤثر تضاريس الدولة على الحكومات المحلية المطبقة فيها لاسيما ما يتعلق بظاهرتي توزيع الأقاليم الطبيعية في نطاقها ، ووجود العوائق الطبيعية مثل الجبال والأنهار ، بمعنى أنَّ الحكومات المحلية التي يمكن تطبيقها في المناطق الصحراوية والجبلية تختلف عن تلك التي تطبق في السهول ووديان الأنهار ، لاختلاف طبيعة السكان وتباين وسائل معيشتهم ، ففي المناطق الجبلية غالباً ما تؤدي عزلة العاصمة وصعوبة المواصلات بينها وبين أجزاء الدولة المختلفة إلى دعم الاستقلال الذاتي للسلطات المحلية وضعف علاقتها بالحكومة المركزية ، ولنا في قوة الحكومات المحلية –في بعض جوانبها– في سويسرا خير دليل على ذلك إذ تسود البلاد طبيعة جبلية وعرة ، وعلى العكس منها في حالة انبساط إقليم الدولة ، وخلوه من العوائق الطبيعية وسهولة الاتصال بين أجزائه المختلفة ، أمور لا تساعد على وجود حكومات محلية قوية لسهولة تدخل الحكومة المركزية في شؤون الوحدات المحلية ومد رقابتها إليها[7] .

ثانياً – العوامل التاريخية

للحكومات المحلية ارتباط وثيق بتاريخ الدولة ، كون حقوق المجتمعات المحلية في حكم نفسها غالباً ما تكون مكاسب قد حصلت عليها هذه المجتمعات عبر التاريخ السياسي الطويل للدولة ، الحال الذي يُشكل سنداً لها في مقاومة أي حركة لتغيير نظام الحكومات المحلية القائم[8].

---

[6] – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، مصدر سبق ذكره ، ص 44 .

[7] – المصدر نفسه ، ص 44–45 .

[8] – سمير محمد عبد الوهاب ، اللامركزية والحكم المحلي – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، (القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، 2010) ، ص 73 .

ولعل أهم العوامل التاريخية التي تؤثر في الحكومات المحلية هي : **أسلوب نشأة الدولة ، والاستعمار ، وأسلوب نشأة الحكومات المحلية وتطورها** ، ففي حالة نشأة الدولة من اتحاد عدد من الأقاليم ذات الخصائص المتمايزة ، فإن الحكومات المحلية هنا تعكس خصائص هذه الأقاليم من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية . كما ان الاستعمار كان له تأثير كبير على نظام الحكومات المحلية في الدول التي استعمرت ، فأنظمة الحكومات المحلية في الجزائر ولبنان قد تأثرت بنظام الحكم المحلي في فرنسا التي كانت تستعمرهما[9] ، أما تأثير أسلوب نشأة الحكومات المحلية على طبيعة نظامها فيتجلى بأن الحكومات المحلية التي وجدت قبل نشأة الحكومة المركزية كما في الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا فإنها تكون أكثر استقراراً وأوسع في الصلاحيات والسلطات من الحكومات المحلية التي تنشأ بقانون من الحكومات المركزية ، وذلك نابعاً من صعوبة إجراء أي تعديلات جوهرية عليها بخلاف النوع الثاني الذي يسهل تعديل اختصاصاته وسلطاته بتعديل القانون من قبل السلطة المركزية[10] .

ثالثاً- العوامل الاجتماعية والثقافية

للعوامل الاجتماعية والثقافية تأثير على الحكومات المحلية ، إذ تتأثر بالنمو الحضري ، فإرتفاع معدل الهجرة من الريف إلى المدن ومن ثم تضخم حجوم المدن وتكدسها بالسكان وصعوبة إدارتها يؤثر على الحضر والريف معاً ، ويتجلى تأثير الزيادة السكانية على الحكومة المحلية في معدلات النمو الطبيعي للسكان والتركيب العمري لهم ، بحيث يؤدي انخفاض معدل النمو الطبيعي إلى انخفاض حجم العائلة نسبياً ومن ثم انخفاض عبء الإعالة وارتفاع مستوى المعيشة ويعني ذلك بالنسبة للحكومة المحلية الحد من الإنفاق المحلي ، نظراً لانخفاض معدلات نمو الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية ، مما يساهم في تحسن نوعية الخدمات المحلية المقدمة للمواطنين[11] .

أما تعدد الأصول الجنسية في نطاق الدولة فيؤثر هو الآخر على الحكومات المحلية فيها ، وتكون نوعية ذلك التأثير بحسب أسلوب الدولة في معالجة هذه الظاهرة ، فعندما تريد الحكومة المركزية القضاء على الطابع المميز لهذه الأقليات والطوائف وصهرها في المجتمع القومي ، حتى لا تصبح مراكز قوة تهدد وحدة الدولة، فإنها تمارس المزيد من الرقابة على الوحدات المحلية ومن ثم

---

[9] – صفاء عثمان ، مصدر سبق ذكره ، ص 18 .

[10] – سمير محمد عبد الوهاب ، اللامركزية والحكم المحلي – دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، مصدر سبق ذكره، ص 73 .

11 – عتيقة كواشي ، مصدر سبق ذكره ، ص 77 .

إضعاف الحكومات المحلية ، ولكن اذا كانت الحكومة المركزية راغبة بتشكيل وحدات محلية متجانسة اجتماعياً فإن ذلك يتطلب منها تقوية هذه الوحدات وزيادة درجة استقلالها واختصاصاتها ، وعلى العكس من ذلك ، يكون من السهل تقسيم الدولة المتجانسة إلى وحدات محلية وتطبيق نمط موحد من الوحدات المحلية والصلاحيات والاختصاصات وتشكيل المجالس المحلية على مستوى الدولة[12] .

رابعاً – العوامل السياسية

تتأثر الحكومات المحلية باعتبارها جزءاً من المنظومة السياسية للدولة بالعوامل السياسية المحيطة بها كون الحكومات المحلية هي نموذج مصغر للحكم العام في الدولة تؤثر فيها وتتأثر بها سلباً وإيجاباً[13] .

فيتيح **الاستقرار السياسي** الفرصة للوحدات الحلية للتمتع بالمزيد من السلطات والاختصاصات والصلاحيات لعدم وجود ما تخشاه الحكومة المركزية من وجود الحكومات المحلية ، بينما في حالة عدم الاستقرار السياسي فإن الدولة تحتاج الى اتخاذ العديد من الاجراءات والتعديلات والتدخلات في عمل الحكومات المحلية ما يتسبب بإضعاف النظام المحلي وخلخلة جذوره التاريخية . وبالنسبة **للقيم والمبادئ السياسية** في الدولة فإنَّ الحكومات المحلية تتشكل على اساسها فيها ، فالمجالس المحلية في الدول الديمقراطية يتم تشكيلها بالانتخاب المباشر ، كما إنها تتمتع بصلاحيات واختصاصات اكبر نسبياً من مثيلتها في الدول غير الديمقراطية[14] .

فضلاً عن ذلك فإن **دور السلطة التنفيذية وطبيعة علاقتها بالسلطة التشريعية** يؤثر في الحكومات المحلية وبخاصة في الدول النامية ، ففي هذه الدول يتمتع رئيس الدولة أو الملك أو أعضاء السلطة التنفيذية بسلطات قوية في مقابل ضعف السلطة التشريعية ، وبذلك فمن الطبيعي في هذه الدول ان يكون دور المجالس المحلية محدوداً في مواجهة الرؤساء التنفيذيين الذين يمثلون

---

12 – عتيقة كواشي ، مصدر سبق ذكره ، ص 78 .

13 – بشير شايب ، مستقبل الدولة الفدرالية في افريقيا في ظل صراع الاقليات نيجيريا انموذجاً ، رسالة ماجستير، (ورقلة : جامعة قاصدي مرباح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2011/2010) ، ص 59 .

14 – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، مصدر سبق ذكره ، ص 48 .

السلطة التنفيذية في أقاليمهم أو بلدياتهم[15] ، بينما في الدول المتقدمة والديمقراطية فإن العلاقة تكون متوازنة ومنضبطة دستورياً سواء بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو بين التنفيذية والحكومات المحلية .

خامساً- العوامل الاقتصادية

لا شك في أن الحكومات المحلية ليست بمنأى عن التأثر بالعوامل الاقتصادية التي تتضمن **طبيعة الاقتصاد المحلي** و**طبيعة النظام الاقتصادي** العام للدولة ، إذ إن صفة المحلية التي تتسم بها الحكومة المحلية تتوقف على **طبيعة الاقتصاد المحلي** ، فالنشاط الاقتصادي في المدينة يختلف عنه في القرية ، كما أن المدينة الصغيرة تختلف عن المدينة الكبيرة ، وكذلك الأمر بالنسبة للتباين بين المدينة التجارية والمدينة الصناعية ... الخ ، وهذه الاختلافات لها تأثيرها على الحياة السياسية في تلك المناطق ، من خلال تأثيرها على الثقافة السياسية للإفراد الذين ينقلون الاتجاهات والتوقعات الثقافية لمهنهم إلى العملية السياسية ، كما أنَّ ظروف وتركيبة الاقتصاد المحلي تحدد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين والسكان المحليين[16] .

أما بالنسبة **لطبيعة النظام الاقتصادي** في الدولة فإنها تنعكس على طبيعة الحكومات المحلية فيها ، ففي المرحلة التي اتسمت بالمزيد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ، كان للوحدات المحلية دور كبير في إنتاج السلع وتقديم الخدمات للمواطنين وفي عملية التنمية بصفةٍ عامة ، بيد أنه في ظل التوجه العالمي إلى اقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي ، حدث تحول في دور الدولة والوحدات المحلية ، فلم تعد الوحدات المحلية المسؤولة الوحيدة عن عملية التقديم المباشر للخدمات بل أصبح في إمكانها إسناد هذه الخدمات أو بعضها إلى القطاع الخاص في إطار ما يسمى بـ "العقود أو المقاولات" . ويلاحظ في الدول التي تعتمد على الموارد النفطية مدى تأثير العوامل الاقتصادية على الحكومات المحلية ، إذ إنَّ الاعتماد على النفط قد اثر على مصادر الموارد المحلية في هذه الدول ، بحيث إنها تعتمد على التحويلات المركزية بدلاً من استقلالها في الجوانب المالية[17] .

---

15 – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، مصدر سبق ذكره ، ص 48 .

16 – صفاء عثمان ، مصدر سبق ذكره ، ص 20 .

17 – عتيقة كواشي ، مصدر سبق ذكره ، ص 78 .

أهداف الحكومات المحلية

تهدف أنظمة الحكومات المحلية إلى تحقيق جملة من الأهداف السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية ، وتختلف الدول في إيلاء الأهمية النسبية التي تحققها هذه الأهداف أو تلك ، بحيث تركز بعض الدول على هدفٍ أكثر من غيره من الأهداف، وتفهم هذه التباينات من خلال سياق تطور إنشاء الدولة والمتغيرات الايكولوجية التي تؤثر على تنظيم وإدارة علاقات الحكومات المحلية مع الحكومة المركزية[18] ، وفي الإجمال يمكن استعراض أهداف الحكومات المحلية كالآتي :

أولاً – الأهداف السياسية

ترتبط الأهداف السياسية بمقومات وأسس الحكومات المحلية ، وينضوي تحت لواء الأهداف السياسية الأهداف الفرعية الآتية:

1. التعددية ، ويقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة ، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح المتنافسة ، وتُعد المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية في اختصاصاتها وسلطاتها ، وأنَّ التعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذاً أقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والأمن وغيرها .
2. الديمقراطية ، تشكل الديمقراطية احد أهم الأهداف الرئيسة التي تسعى إلى تحقيقها الحكومات المحلية ، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية، وتمارس المجالس المحلية الديمقراطية بالأدوات والأساليب السياسية المعهودة داخل المجلس أو في التعامل مع المواطنين والمؤسسات الأخرى في الدولة[19] .
3. دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ، إنَّ أنظمة الحكومات المحلية تسهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة لا سيما تلك الداعية الى الاختلاف والتمايز عن الخط العام للدولة والمجتمع ، مما يجهض ويضعف مراكز تلك القوى ومن ثم التخلص منها.

---

[18] – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، مصدر سبق ذكره ، ص 38 .

[19] – للمزيد ينظر : محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، مصدر سبق ذكره ، ص 39–41 .

4. تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة ، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة ، ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الحكومات المحلية التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسئولياتها دون الشعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز[20] .
5. المساهمة الشعبية في تنفيذ السياسات العامة للدولة على مختلف المستويات المحلية .
6. توفير مناخات واسعة للأحزاب السياسية ، وتمكينها من شرح برامجها ومساهمتها في تقديم افضل مرشحيها وتنفيذ برامجها وتأسيس قواعدها الشعبية في الوحدات المحلية . مثلما تهدف الى ايجاد تنافس سليم بين المحليات في ظل الإدارة الافضل للشؤون المحلية والتنفيذ الامثل للسياسات العامة والامتثال المناسب للدستور والقوانين[21] .

ثانياً – الأهداف الإدارية

تُعد الحكومات المحلية من أكثر الوسائل أهمية لكفاءة الأداء وتقديم السلع والخدمات المحلية ، لأنها – بخلاف النمط المركزي في الإدارة – تتميز بخاصيتين هما : **الحساسية** أي تأثرها بآراء وانتقادات وتقييم السكان المحليين ، و**الاستجابة** السريعة لحاجات المواطنين في المجتمعات المحلية[22] ، ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية على النحو الآتي :

1. تحقيق الكفاءة الإدارية ، كون الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية بمجال تقديم الخدمات المحلية ، التي غالباً ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي وايجاد جو من التنافس في المجال الإداري بين مختلف الجماعات المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض[23] .
2. تُعد المجالس المحلية أكثر استجابة من الحكومة المركزية للمطالب المحلية ، وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه وإحساسها بالمسؤولية المباشرة تجاه الناخبين .

---

20 – محمد محمود الطعامنة ، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) ، مصدر سبق ذكره ، ص 15 .

21 – علي مهدي علي العلوي ، الرقابة على اعمال الادارة المحلية وهيئاتها في الجمهورية اليمنية ، اطروحة دكتوراه ، (القاهرة : معهد البحوث والدراسات العربية ، 2005) ، ص 32 – 33 .

22 _ محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، مصدر سبق ذكره ، ص 41 .

23 – بشير شايب ، مصدر سبق ذكره ، ص 56 .

3. الحد من البيروقراطية وتذليل الإجراءات وتجنب الروتين الإداري الذي تتصف به الإدارة الحكومية ، ونقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية الى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات .
4. المرونة والتنوع في أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية ، إذ يمكن لأي وحدة محلية اتباع أسلوب العمل الذي يتناسب مع واقعها وظروفها وحاجات مواطنيها[24] .
5. توفير فرص أفضل للإبداع وتنمية روح التنافس بين وحدات الحكومات المحلية ، ومنح فرصة للمحليات لتجريب السياسات والبرامج والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك، ويُعد هذا الأمر أمراً مهماً ولازماً للسياسات الرشيدة ذات القيمة والمردود الإيجابي[25] .

ثالثاً – ايجابيات الحكومات المحلية

نظام الحكومات المحلية كأي نظام آخر له عدد من الايجابيات مثلما هي السلبيات ، وانطلاقاً من ذلك فإن لهذا النظام ايجابيات تتجلى بما يأتي :

1- إن الإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول أيدي السكان الذين تخدمهم .
2- إن إدارة الحكم اللامركزية تحقق فرصاً أكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه.
3- في استطاعة الحكومات المحلية أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر في عملها .
4- يؤدي تطبيق الحكومات المحلية إلى إيجاد التعددية والمشاركة الفاعلة الحقيقية في الحياة السياسية بصورة ديمقراطية وعادلة بعيداً عن التفرد في الحكم وحكر السلطات بيد شخص أو مجموعة تنتهك القانون وتهدر الحقوق.
5- كما يتحقق التوازن والتقارب بين السلطة المركزية والسلطات المحلية لكل ولاية أو محافظة أو مدينة[26] .

---

24 – عتيقة كواشي ، مصدر سبق ذكره ، ص 73 .

25 – محمد محمود الطعامنة ، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) ، مصدر سبق ذكره ، ص 16 .

26 – صحيفة الصباح ، اللامركزية أو الحكم المحلي .. ماهيته وايجابياته ، متاح على الرابط : www.alsabah.com ، كذلك ينظر: برنامج الامم المتحدة الإنمائي – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية ، قوانين الحكم المحلي العربية – الحكم المحلي : عرض مقارن ، متاح على الرابط :

6- إنَّ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي يتم اتخاذها على المستوى المحلي في الوقت المناسب دون الرجوع الى الحكومة المركزية التي قد تتأخر في عميلة البت بها.

7- تُعد اللامركزية حاجة مجتمعية ، إذ تؤدي إلى تحقيق مبدأ الكفاءة الجماعية ، وتفسير ذلك أن القرارات الإدارية التي تتضمن تأثيراً على المصروفات العامة ، عندما يتم اتخاذها على مستوى الحكومات المحلية، غالباً ما تعكس حاجات المجتمع[27] .

8- تساهم الحكومات المحلية في إدراك الاختلافات القائمة في طبيعة المشكلات والمصالح وايجاد الحلول لها من اقليم الى آخر ، فأولويات اقليم ما قد تكون امراً ثانوياً لإقليم آخر ، ما يدل على أنَّ الحكومات المحلية تعمل على توطيد العلاقة بين جهاز الحكم وبين القضايا التي تخص المواطنين[28] .

9- يخفف تطبيق نظام الحكومات المحلية الكثير من اعباء السلطة المركزية ، فيما يخص الامور والمسالك المحلية ذات الاهمية المتدنية على المستوى الوطني ، الحال الذي يمنح متسعاً من الوقت للسلطة المركزية لمعالجة القضايا الوطنية ذات الاهمية الاكبر[29].

10- يساعد وجود الحكومات المحلية على توفير وتدريب قيادات سياسية جديدة في الدولة ، فمن ينجح على المستوى المحلي يمكن أن ينجح في حال ترشحه على المستوى الوطني ، ومن هنا يقال إنَّ الحكومات المحلية مدرسة الديمقراطية أو مدرسة الحياة السياسية .

11- يساهم نظام الحكومات المحلية في القضاء على الاتجاهات الانفصالية لا سيما لدى المجتمعات التي يوجد فيها أقليات دينية أو قومية ، وذلك عند منحهم فرصة ادارة شؤونهم المحلية واشباع حاجاتهم الخاصة مما يوفر عنصر الرضا لديهم ، الامر الذي يساهم في الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة .

12- تمثل الحكومات المحلية إحياء الموارد الاقتصادية واستخدامها واستثمارها بشكل مناسب .

---

http://www.pogar.org/arabic/countries/compform.asp?gid=5 (2/16/2013)

27 – طارق طوقان ، مصدر سبق ذكره ، ص 15 .

28 – وفاء معاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 18 .

29 – المصدر نفسه ، ص 20 .

13- تراعي الحكومات المحلية في إعداد الخطط والبرامج الامكانيات المالية والموارد المتاحة التي لم يتم استغلالها في اطار الخدمة العامة للدولة ، وما يعنيه ذلك في تحقيق التنمية الاقتصادية والتشجيع على رفع المستوى المعاشي للكثير من المواطنين[30].

رابعاً – مساوئ نظام الحكومات المحلية

لا تضمن الحكومات المحلية بحد ذاتها إدارة فضلى للحكم ، ولا سيما إذا لم تطبق برامجها بشكل سليم او تطبقت في ظل ظروف غير مناسبة فقد ينتج عنها العديد من المساوئ والسلبيات وهي على النحو الآتي :

1. قد يكون نظام الحكومات المحلية غير ملائم في بعض الظروف ، ويمكنه فعلاً أن يؤدي إلى تدني نوعية إدارة الحكم ، ففي الدولة الاصغر حجماً يمكن للحكومة المركزية أن تحقق قدراً أعلى من الفاعلية من خلال تنسيق عمل الحكومة الوطنية بدلاً من إيجاد كيانات محلية مستقلة ذاتياً .
2. يمكن للامركزية المحلية أن تقود إلى خسائر في وفورات الحجم والى عدم الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي .
3. يمكن للامركزية الضريبية لدى الحكومات المحلية أن تستنزف الإيرادات المركزية عندما تعجز الحكومة الوطنية عن ضبط الإنفاق العام .
4. قد تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرة والخبرة الموجودتين في المؤسسات الوطنية[31].

5. قد يضعف نظام الحكومات المحلية سلطة ونفوذ الحكومة المركزية في الاقاليم ، مثلما أن استقلال بعض التجمعات السكانية في جزء معين من الدولة وبخاصة التجمعات المترابطة فيما بينها بروابط اللغة والدين والعرق ، فإنَّ ذلك قد يتسبب بتقوية النزعات الانفصالية لديها .
6. ربما يؤدي تطبيق الحكومات المحلية الى زيادة عدم المساواة بين الهيئات المحلية المختلفة ويتعاظم هذا الامر كلما كانت الجماعات المحلية كبيرة وقوية وذات قدرات مالية عالية .

---

30 – يُنظر : بشير محمد عمر المشهراوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 35-37 .

31 – برنامج إدارة الحكم في الدول العربية – برنامج الامم المتحدة الإنمائي ، قوانين الحكم المحلي العربية – الحكم المحلي: عرض مقارن ، مصدر سبق ذكره .

7. إنَّ تطبيق الحكومات المحلية في بعض الدول التي لم تتأصل فيها بعد القواعد والاسس الديمقراطية ، كثيراً ما ينتج عنه سوء إدارة الشؤون المحلية بسبب عجز أو عدم قدرة الهيئات المحلية على إدارة شؤونها أو إدارتها بشكل سلبي يمس المصلحة العامة بالضرر[32].

ثالثاً – وحدات الحكومات المحلية

تتكون الحكومات المحلية في العراق – كما تم تقسيمها – من : "**المحافظة** و**القضاء** و**الناحية**" ، وسوف نتطرق إلى كل واحدة من هذه الوحدات بشيء من الإيجاز :

1. **المحافظة** ، تُعد المحافظة وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من الاقضية والنواحي[33] ، ويُعد المحافظ ومجلس المحافظة – في الوقت الراهن– بمثابة حكومة المحافظة ، ويُعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة[34] ، وبالنسبة لمجلس المحافظة فهو بمثابة الجهة التشريعية والجهة الرقابية الأعلى على مستوى المحافظة ، ويقع على عاتقه مسؤولية تشكيل السلطة التنفيذية المحلية المتمثلة بالمحافظ ونوابه[35] .

2. **القضاء** ، يأتي القضاء كوحدة إدارية بعد المحافظة ، ويتكون من عدد من النواحي . والحكومة المحلية في القضاء هي عبارة عن مجلس القضاء والقائمقام ، يمثل مجلس القضاء الجهة الرقابية الاعلى على مستوى هذه الوحدة ويقع على عاتقه انتخاب القائمقام الذي يمثل جهة التنفيذ فيها[36] .

3. **الناحية** ، الوحدة الإدارية الثالثة من حيث المرتبة ، وتأتي بعد المحافظة والقضاء، وتتكون الحكومة المحلية في الناحية من مدير الناحية ومجلس الناحية ، ولها الصلاحيات في إدارة شؤون مجتمعها المحلي حسب الاختصاصات والصلاحيات المخولة لها من قبل القانون[37] .

رابعاً – اختصاصات وصلاحيات الحكومات المحلية

تستند الحكومات المحلية في صلاحياتها واختصاصاتها على الدستور العراقي النافذ لعام 2005 ، وعلى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 الذي منح مجالس المحافظات

---

32 – شهيناز ورشاني ، مصدر سبق ذكره ، ص45 .

33 – المادة (1) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

34 – المادة (24) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

35 – ماجد ابو كلل ، مصدر سبق ذكره .

36 – يُنظر : المادة (8) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

37 – يُنظر : المادة (12) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

صلاحيات تشريعية تجاوزت نطاق الصلاحيات الادارية والمالية التي منحها الدستور في البند "ثانياً" من المادة "122" التي نصت على أن : "تمنح المحافظات التي لم تنتظم بإقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون" ، ما يعني ان الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة بأقاليم قد اكدا على تبني أسلوب اللامركزية الإدارية الاقليمية الذي يتضمن تقاسم الوظيفة الادارية في الدولة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحلية ، وتفويض الصلاحيات من الأولى الى الثانية[38] .

وكذلك بالاستناد الى قانون التعديل الاول رقم (15) لسنة 2010 لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، ومن ثم قانون التعديل الثاني رقم (19) لسنة 2013 للقانون نفسه بهدف معالجة النواقص التي ظهرت خلال تطبيق القانون الأصلي ، ولتوسيع صلاحيات السلطات المحلية ، وزيادة الموارد المالية للوحدات الادارية بما يمكنها من ادارة شؤونها[39] ، وتكون الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبه الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، كما تمارس الصلاحيات المقررة لها من قبل الدستور والقوانين الاتحادية في الشؤون المحلية عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (110) من الدستور[40].

ويمكن تحديد صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية بحسب مرتبتها وكما يلي:

1- اختصاصات وصلاحيات المحافظات ، وتتمثل بـ :

يمثل مجلس المحافظة السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية [41] ، مثلما يقع على عاتقه

---

38 – اسماعيل صعصاع غيدان ، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق – دراسة في تداخل الاختصاص والرقابة ، مجلة رسالة الحقوق ، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الاول 2012 ، (كربلاء : جامعة كربلاء ، كلية الحقوق ، 2012) ، ص 31 .

39 – علي هادي حميدي الشكراوي ، اثار تطبيق اللامركزية الاقليمية في العراق بعد عام 2003 ، (الحلة : مركز انماء البحوث والدراسات) ، ص 7-8 .

40 – المادة (2/رابعاً وخامساً) من القانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

41 – المادة (2/اولاً) من القانون رقم (19) لسنة 2013 التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 .

أيضاً رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة[42] .

ويدخل ضمن صلاحيات مجلس المحافظة أيضاً المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحالة إليه من المحافظ على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي[43]، وكذلك الرقابة على جميع أنشطة الهيئات المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أدائها[44] ، فضلاً عن تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية[45] .

بينما يتمتع المحافظ بصلاحيات واختصاصات عديدة ، أهمها :

أ-إعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها الى مجلس المحافظة[46].

ب- تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة[47] .

ت- تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة[48].

ث- الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد[49] .

ج- للمحافظ سلطة مباشرة على الأجهزة الأمنية المحلية والجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة جميعاً ، باستثناء القوات المسلحة "قطعات الجيش"[50] .

2-اختصاصات وصلاحيات حكومات الأقضية ، ويمكن إيجازها بـالآتي:

---

42 - المادة (7/رابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

43 - المادة (7/خامساً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

44 - المادة (7/سادساً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

45 - المادة (7/خامس عشر) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

46 - المادة (31/اولاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

47 - المادة (31/ثانياً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

48 - المادة (31/ثالثاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

49 - المادة (31/رابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

50 - المادة (31/عاشراً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

أ- مراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء[51].

ب- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها إلى المحافظ[52] .

ت- الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء، بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية[53].

ث- مراقبة وتقييم النشاطات التربوية في حدود القضاء وتقديم التوصيات بشأنها عبر مجلس المحافظة[54].

ج- مراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري[55].

ح- المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من رؤساء الأجهزة المحلية عبر القائمقام[56] .

3- اختصاصات وصلاحيات النواحي ، اقر قانون المحافظات والمجالس البلدية جملة من الصلاحيات من ضمنها ما يتعلق بالناحية، ويمكن إيجازها بما يأتي:

أ- الرقابة على سير عمليات الإدارة المحلية[57] .

ب- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء[58].

ت- المصادقة على الخطة الأمنية المحلية المقدمة من إدارة شرطة الناحية بوساطة مدير الناحية[59].

التعاون والتنسيق والمشورة مع مجالس النواحي الأخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة[60]

---

[51] – المادة (8/رابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

[52] – المادة (8/خامساً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

[53] – المادة (8/ سابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

[54] – المادة (8/ ثامناً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

[55] – المادة (8/ تاسعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

[56] – المادة (8/ عاشراً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

[57] – المادة (12/ رابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

[58] – المادة (12/ سادساً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

[59] – المادة (12/ سابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

[60] – المادة (12/ تاسعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المرتبطة بإقليم لسنة 2008 .

خامساً – العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

يرى المتتبع للعلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في تجربة الحكم المحلي في العراق والقوانين التي نظمت عمل الحكومات المحلية منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921 ، أنَّ القوانين في العهد الملكي بدأت بالتأسيس لحكم محلي بصلاحيات بسيطة ثم تطورت لتمنحه الشخصية المعنوية والصلاحيات الادارية والمالية شيئاً فشيئاً وتنوعت في هذا العهد الوحدات الإدارية حتى شملت القرى والبوادي ، بينما في العهد الجمهوري حصل تضييق في الصلاحيات والاختصاصات التي من المفترض أن تمنح للوحدات الادارية والهيئات المحلية لكي تتمكن من إدارة شؤونها وبدأ يغلب عليها الطابع المركزي وتشديد تدخل ورقابة الحكومة المركزية بسبب الطابع العسكري لأنظمة الحكم التي نشأت في هذا العهد .

أما فيما يخص نظام الحكم المحلي الحالي فقد أقره الدستور العراقي النافذ لعام 2005 وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ذي الرقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته بالقانونين رقم (15) لسنة 2010 و رقم (19) لسنة 2013 التي أسست العمل بإسلوب اللامركزية الإدارية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم ، وهذه القوانين تشكل تحولاً جوهرياً على صعيد التنظيم الإداري في العراق الذي بقي في المرحلة السابقة تحت رقابة إدارية مركزية صارمة ، ورسم شكلاً جديداً للحكم المحلي وتوزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات وإقليم كردستان[61] ، وبحسب الدستور العراقي والقوانين التي نظمت توزيع الصلاحيات فقد مُنحت الحكومات المحلية اختصاصات وصلاحيات واسعة وصلت الى حد حق تشريع القوانين والتعليمات الإدارية المحلية وأسند اليها كل الاختصاصات العامة ما عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية[62].

ومع كل ذلك ما تزال تجربة اللامركزية والحكومات المحلية في العراق تشوبها بعض الثغرات ، وأنَّ كلا الطرفين الممثلين للحكومة المركزية والمحلية لم يفهما المعاني الحقيقية لمفهوم اللامركزية

---

61 – مجاهد هاشم الطائي ، الدولة العراقية بين الفدرالية واللامركزية ، (اسطنبول : مركز ادراك للدراسات والاستشارات ، 2016) ، ص7 .

62 – يُنظر : علي جواد وتوت ، اللامركزية والانتقال الديمقراطي من تمرد الحفيد وجمهورية البصرة الى الاقليم السني ، مجلة الآداب ، العدد 111 ، (بغداد : جامعة بغداد ، كلية الآداب ، 2015) ، ص 486–487 .

الذي يُقصد به تقاسم السلطة بالشكل الذي يحقق المصلحة العامة للمجتمعات المحلية والمجتمع بشكل عام ، فضلاً عن ذلك يوجد عدم تفريق واضح بين القوانين والمشاريع الاتحادية والمحلية وتداخل في الصلاحيات ما بين الجهتين وعدم اتفاق على المفاهيم المتداخلة في اطار اللامركزية السياسية والادارية[63].

63 – عبد الجبار احمد عبدالله ، اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية ، (عمان : مؤسسة فريدريش ايبرت الالمانية ، 2015) ، ص 6 .