جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

بحث مستل من رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الباحثة
نضال ياسين حسين

تحت إشراف
الأستاذ الدكتور
وليد محمد الشناوي
استاذ القانون العام
ووكيل الكلية للدراسات العليا
كلية الحقوق-جامعة المنصورة

**1442هـ2020 / م**

مقدمة

تحتل الادارة المحلية مركزاَ هاماً في نظام الحكم كما تقوم بدور فعال في التنمية المحلية القومية وتتميز بانها ادارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب ،فالمحليات صورة المصغرة من الدولة ككل، فهي تجسد الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع فحسن ادارتها يعد مدخلاً هاماً في الاداء حيث تلقى على عاتقه تنفيذ برامج تنموية محلية ،وهذا يختلف من دوله لأخرى حسب القوانين والتشريعات الفرعية من انظمة وتعليمات ولوائح .

ومن الثابت إن الحكومة في أية دولة تمارس وظيفتين أساسيتين احدهما وظيفة الحكم والأخرى وظيفة الإدارة، وتعد وظيفة الإدارة الشغل الشاغل للحكومات في الوقت الحاضر، لأن تحديد أسلوب التنظيم الإداري وممارسة الوظائف الإدارية في الدولة يؤثر تأثيراً بارزاُ في نظام الحكم في الدولة لذا، فتوجه غالبية الدول نحو تبني نظام اللامركزية الادارية في رسم العلاقة بين الإدارة المحلية والادارة المركزية، من اجل توسع نطاق مشاركة المواطنين في عملية ادارة شؤونهم وتخفيف الاعباء عن كاهل الدولة، وتعزيز مبدأ الشفافية لتقوية نظام الادارة المحلية، وترسيخ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي على مستوى المحلي.

**اولاً–موضوع الدراسة وأهميتها:**

تبرز أهمية الدراسة في التعرف على المشكلات والصعوبات التي واجهها تطبيق اللامركزية الادارية، وابراز الدور الذي تلعبه المجالس المحلية، وهذه المجالس ماهي الا اللبنة الاولى للديمقراطية ، فهي ذات مساس بحياة المواطن مما استلزم البحث والتحقيق في ثنياها لتأكيد أهميتها.

**ثانيًا –إشكالية الدراسة**

إن التطورات السياسية والدستورية التي مر بها العراق خاصة بعد عام 2003 وتغير شكل الدولة من الدولة البسيطة إلى الدولة الاتحادية، والتي تتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية، أدى إلى تغير شكل الدولة السياسي والقانوني والإداري والمالي، فقد منح الدستور العراقي لسنة 2005المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة للإدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية .

وتكمن مشكلة البحث في بيان مستوى تأثير تطبيق اللامركزية الإدارية في الدولة من حيث وحدتها وتماسكها وقدرتها على ممارسة دورها إضافة الى شكل العلاقة يبن الادارة المحلية والحكومة المركزية.

**ثالثًا –أهداف الدراسة:**

يهدف البحث الى إظهار ماهية الإدارة المحلية ودورها في تخفيف أعباء الدولة من خلال السرعة في اتخاذ القرارات اللازمة في المسائل المحلية دون اتباع اسلوب البيروقراطية التي تعرقل عملها تحت أشراف ورقابة السلطة المركزية .

**رابعًا –صعوبة موضوع الدراسة:**

اول صعوبات الموضوع كانت تكمن في اختيار عنوان الموضوع نفسه حيث يعد في العراق حديثاً لم يتناول بالبحث المعمق فكل الدراسات التي تناولت موضوع اللامركزية الادارية تعد دراسات قديمة لم تتناول التطور الذي حصل في نظام الادارة المحلية بعد التغيير الذي حصل بعدعام.2003

**خامسًا –نطاق الدراسة:**

اعتمدنا في بحث هذا الموضوع على دراسة معطيات تطبيق الادارة اللامركزية المستمدة من الاحتياجات العامة السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية، وتمييز الادارة اللامركزية عن غيرها من الانظمة الادارية.

**سادسًا –منهج الدراسة:**

ان من متطلبات الدراسة الاعتماد على منهج الدراسة القانونية القائمة على التحليل للنصوص المتعلقة بالدستور والقوانين العراقية المنظمة لعمل المحافظات غير المنتظمة في اقليم في من اجل الوصول إلى أفضل الحلول القانونية فيما يخص موضوع التطبيق الامثل والسليم للامركزية الادارية في العراق.

**سابعاً–خطة الدراسة:**

**لقد تطلب موضوع الدراسة) المحددات العامة لنظام اللامركزية في الإدارة المحلية (تقسيمه الى مبحثين وبالشكل الآتي:**

**المبحث الأول :اهمية الادارة المحلية وتمييزها عن المفاهيم المشابهة لها.**

**المبحث الثاني :ماهية اللامركزية في الادارة المحلية .**

المبحث الأول

اهمية الادارة المحلية وتمييزها عن الانظمة المشابهة لها

نتناول تقسيم هذا المبحث الى مطلبين حيث يكون المطلب الاول مخصص لأهمية الادارة المحلية وفي مطلب ثاني تمييز الادارة المحلية عن المفاهيم المشابهة لها.

**المطلب الأول :أهمية الادارة المحلية.**

**المطلب الثاني :تمييز الادارة المحلية عن الانظمة المشابهة لها**

المطلب الاول

أهمية الإدارة المحلية

**أولاً :الأهمية السياسية**

تبرز أهمية اللامركزية الإدارية في المجال السياسي من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة وتوسيع قاعدة الديمقراطية كما تعد مدرسة لتدريب الناخبين وتثقيفهم سياسيًا لممارسة هذا الحق من ناحية أخرى، الأمر الذي يؤدي من شأنه إفراز عناصر مؤهلة للمشاركة السياسية على المستوى المحلي أولاً ثم على المستوى القومي بعد ذلك.()

لما كانت القاعدة المستقرة في النظم الديمقراطية أن الانتخاب هو وسيلة تشكيل المجلس المحلية ومن ثم، فإن الإدارة المحلية تربط بين أهل الوحدة المحلية بالأشخاص المسئولين مما يدعم حدة العلاقة ويسهم في اتخاذ القرارات والإشراف على تنفيذها.()

ولا شك أن قيام المجتمع المحلي باختيار من يعرفهم ويثق بصلاحيتهم في تولي شؤونه المحلية سوف يشعرهم بأهميتهم ويعزز من قدراتهم السياسية التي تؤهلهم للكشف عن أفضل العناصر المحلية لتمثيله سواء على المستوى المحلي من خلال مجالسه المحلية أو على المستوى القومي من خلال مجالس البرلمان حتى ذهب البعض إلى القول بأن أعضاء البرلمان لا يستطيعون تلقي ثقافتهم السياسية إلا عن طريق المجالس المحلية.()

**ثانيًا :الأهمية الإدارية:**

إن أهمية الإدارة المحلية في المجال الإداري تنبع من طبيعة الوظيفة التي تمارسها والتي تتركز حول الأنشطة الإدارية والخدمية التي تؤديها على المستوى المحلي إلا أن أهميتها تتعدى المجال المحلي، حيث من خلالها تحث على تأهيل المجتمع المحلي للصمود في أوقات الأزمات وكذلك تعمل على تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية. ()

ويُلاحظ أن السلطة المركزية مهما كانت كفاءة أجهزتها الإدارية وتعددها لا يمكن أن تضطلع بكل أنشطة الدولة المنتشرة في إدارة الأنشطة المحلية، وإتاحة الفرصة للسلطة المركزية كي تتفرغ لمسائل ذات الأهمية القومية المتمثلة في رسم السياسة العامة ومراقبة تنفيذها، وأنها تسعى إلى تحقيق مصالح إقليمها على حساب المصلحة العامة بواسطة رقابة السلطة المركزية على أعمالها وإلى إجبارها على العمل داخل إطار الصالح العام، فالافتقار إلى الخبرة والدراية والإسراف في النفقات هذا لا يمنع من عقد دورات تكوينية لبعض الأعضاء بواسطة السلطة المركزية أو عن طريق مشاركة ذوي الخبرات في اللجان المتخصصة التي تشكلها المجالس المحلية، مما يؤدي إلى تزويد المجالس بالكفاءات والعناصر الفنية . فاللامركزية الإدارية لا تتناول جميع مرافق الدولة وأنشطتها الإدارية، بل تقتصر على المصالح المحلية، أو على مرفق عام ويمارس عليها الرقابة من طرف السلطة المركزية إي أصبحت ضرورة من ضرورات العصر الحديث، كما أصبحت ظاهرة تقتضيها طبيعة التطور والمنطق السليم. ()

**ثالثًا :الأهمية الاقتصادية.**

توفر مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يسهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة المركزية، وتخصيص تلك المصادر للمشروعات الوطنية كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي ويتبدى ذلك في أن نظام الإدارة المحلية يهدف إلى التنمية المتوازنة ويعمل على إشباعه .()وبهذا تلعب دور كبير في المجال الاقتصادي.

**رابعًا :الأهمية الاجتماعية.**

تبرز الأهمية الاجتماعية من خلال دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمعات المحلية بطريقة تحول طاقاتهم إلى أعمال بواسطتهم يأخذ كل مجتمع لنفسه وجودًا ذاتيًا بقصد تحقيق الصالح العام المشترك لأفراده وهذا يعطي حافز لإدارة شؤونهم المحلية ويشعر انه يشارك بفاعلية من خلال ممثليه في المجلس المحلي مما يعمق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد واحترام حريته وكرامته وإرادته في إدارة الشئون المحلية .بمعنى أن معاملته ككائن اجتماعي يرتبط بأفراد مجتمعة وينتمي معهم إلى بيئة محلية معينة

يؤثر فيها ويتأثر بها وينفعل بكل ما يطرأ عليها من مشكلات .تكون في الواقع أساس دفعه لتغيير أنماط سلوكه الاجتماعي وتحفيزه للمشاركة الفعالة. ()

المطلب الثاني

تمييز الادارة المحلية عن الانظمة المشابهة لها

**أولاً :الإدارة المحلية والحكم المحلي :**

إن مفهوم الإدارة المحلية يقترب كثيرًا من مفهوم الحكم المحلي أو ما يُعرف باسم) اللامركزية السياسية (بدليل أن الكثير من الفقهاء يستخدم كل مصطلح على أنه مرادف للمصطلح الآخر وأنهما أسلوب واحد من أساليب الإدارة.()

إلا أن هناك فرق بين المفهومين، حيث إن الحكم المحلي هو أحد صور اللامركزية السياسية، وهذا معناه أنه أسلوب سياسي بحت، بينما الإدارة المحلية تمثل إحدى صور اللامركزية الإدارية، ومن ثم فإنها تخرج عن المجال السياسي()، بدليل أن تكون الدول البسيطة تكون السيادة فيها موحدة داخلياً وخارجياً ونظامها القانوني والدستوري واحد، وتتمتع بحكومة واحدة وسلطة تشريعية وقضائية واحدة، ورغم ذلك توجد في هذه مجالس محلية تتبع نظام اللامركزية الإدارية بهدف تسيير الوظيفة الإدارية، ولا شأن لذلك بالوحدة السياسية أو القانونية للدولة.

أما الدول الاتحادية –الدول المركبة والتي تتكون من عدة دويلات أو ولايات –مثل الولايات المتحدة الأمريكية والإمارات العربية المتحدة، تتمتع كل ولاية فيها بسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية مختلفة عن سلطات الدولة الاتحادية()، ويرى فريق آخر أن الإدارة المحلية ينبغي أن تتمتع بقدر محدود من السلطات والاختصاصات، ثم تتطور لتصبح حكمًا محلياً .()ويرى ايضاً الدكتور صبحي محرم ومحمد فتح الله ان الخلاف بين الاصطلاحين اختلاف ليس في الكيف، ولكن في الكم، وليس هناك تدرج في اتباع نظام الحكم المحلي، بل هناك صور من النظام تطبيق كل دولة بما يناسبها وبالطريقة التي يراها والمهم أن يمارس الشعب حقه في إدارة شؤونه بنفسه، فإنه أقدر على التعرف على مشاكله وأقدر على حسمها.()

وإذا نظرنا على المستوى الواقعي، هناك دول تطلق على نظامها المحلي مسمى) الحكم المحلي ( وتسند له ذات اختصاصات الإدارة المحلية وهذا يصعب التمييز بين الحكم المحلي والإدارة المحلية وهذا ما حدث بالنسبة للنظام المحلي المصري خلال الفترة من عام 1975 وحتى عام1988 ، وبهذا المعنى تعرف توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة وبين حكومات الأقاليم.

من خلال الآراء التي ذكرت بين مؤيد ومعارض حول اصطلاح المفهومين) الإدارة المحلية والحكم المحلي (نتفق مع رأي الدكتور صبحي محرم فالصورة الأقرب في تطبيق النظام المتبع في كل دولة بما يناسبها وبالطريقة التي يراها المواطن ممارس حقه في إدارة شؤونهم بأنفسهم فإنه الأقدر على التعرف على مشاكلهم والتعبير عن آراءهم.

**ثانيًا :الإدارة المحلية والحكم الذاتي:**

تباينت الآراء حول التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم الذاتي الذي يعد نموذج من نماذج اللامركزية الإقليمية فهو يقوم على الأسس نفسها التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية .إذ يرى البعض أن الحكم الذاتي من النظم اللامركزية التي لا يمكن أن ترتقي إلى اللامركزية السياسية في الدولة المركبة، فهو صبغة من صبغ الحكم والإدارة ويحتل مكانة وسط بين نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية. ()

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدول البسيطة قد تمنح إقليم من أقاليمها اختصاصًا تشريعيًا، فضلاً عن الاستقلال الإداري، حينئذٍ يجوز إطلاق اصطلاح الحكم المحلي أو الحكم الذاتي على هذا النظام؛ لأن الدولة وإن كانت بسيطة إلا إنها تنتهي إلى نوع من اللامركزية السياسية بالنسبة إلى بعض الأقاليم.()

نرى أن الحكم الذاتي، نظام سياسي وإداري يحصل عليه إقليم أو عدة أقاليم في دولة ما على صلاحيات واسعة لتدبير شؤونها بما في ذلك انتخاب الحاكم والتمثيل في مجلس منتخب يضمن مصالح الأقاليم على قدم المساواة، وبناء عليه تكون الفيدرالية شكلاً متقدمًا من أشكال الحكم الذاتي .وأبرز مثال على ذلك العراق بمقتضى صدور قانون الحكم الذاتي رقم 33 لسنة 1974 تطبيقًا لبيان 11 مارس سنة 1970 الذي طبق بموجبه نظام الحكم الذاتي في منطقة كردستان حيث نصت المادة الاولى منه تتمتع منطقة كردستان العراق بالاستقلال الذاتي وتسمى المنطقة حيثما وردت في هذا القانون ودام العمل به لغاية عام 1991().

هذا لا يعني أنه قد تحولت من دولة بسيطة إلى دولة مركبة تحت نظام الاتحاد الفيدرالي أو المركزي، فقد صدر البيان على وحدة الدولة السياسية و وحدة الأرض والشعب والأهم أن تبقى الحكومة المركزية صاحبة الاختصاص الأصيل في جميع المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية الممنوحة لإقليم الحكم الذاتي، أقرب إلى الاختصاصات المحلية في المجال الإداري.

أيضًا في السودان أنشئ وضع شبيه للعراق، حيث حصل إقليم جنوب السودان على الحكم الذاتي، فضلاً عن الاستقلال الإداري بموجب القانون رقم 64 لسنة1971 ، حيث يمارس مجلس لشعب الإقليمي اختصاصات تشريعية.()

**ثالثًا :الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري.**

إن عدم التركيز الإداري لا يتطلب تعدد السلطات الإدارية لأنه يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة بينما نظام الإدارة المحلية يحتاج إلى تعدد السلطات الإدارية، حيث يتم توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية من جهة والمجالس المحلية المنتخبة من جهة أخرى والتي تتمتع باستقلال مالي وإداري عن باقي جهات الدولة.()

فنظام عدم التركيز الإداري يتواجد بصرف النظر عن مركزية أو لا مركزية النظام الإداري مادامت سلطة البت في الأمور تنتقل من يد الرئيس الأعلى إلى عضو أقل درجة من أعضاء نفس السلطة، سواء أكانت مركزية أم لا مركزية.()

**رابعًا :الإدارة المحلية واللامركزية المصلحية أو المرفقية**

الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية تقوم على أساس إقليمي أي على أساس استقلال مجموعة من السكان ادارة بعض شؤونهم الإدارية المحلية .()

فإن اللامركزية الإقليمية تعني اعتراف بالوجود المتميز لحاجات عامة أقل اتساعًا من الحاجات العامة التي تقوم بها الدولة، وارتباطاها باعتبارات سياسية بالنظر إليها كوسيلة للأخذ بمزيد من الديمقراطية التي تنادي بوجوب منح الجماعات حق حكم نفسها بنفسها.

أما نظام اللامركزية المصلحية أو المرفقية :بمقتضاها يُمنح مرفق عام قومي أو محلي الشخصية المعنوية ليمارس نشاطًا معينًا بقدر من الاستقلال تحت إشراف السلطة المركزية، إذاً المركزية واللامركزية الإدارية لا تتعلقان بنظام الحكم ولا في شكله، بل تتعلقان بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية()، فنشأة الهيئات المرفقية لاعتبارات فنية تحقق الاستقلال الفني والمالي والإداري لمرفق معين دون أن تكون مقيدة بنطاق جغرافي .

وبناء على ما تقدم يمكن القول، فلا محل للجمع بين نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية في إطار فكرة واحدة ذلك لأنهما ينالان من وحدة جهاز الدولة من زاويتين مختلفتين، و تنشئ هيئات محلية منتمية لتمارس أعمالاً متميزة كونها تطبق في المرافق العمومية والمرافق المحلية على حدٍ سواء.

## المبحث الثاني
## ماهية اللامركزية في الإدارة المحلية

لما كان موضوع الإدارة المحلية يندرج تحت مظلة اللامركزية الإدارية التي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات عامة ومرفقية، أو إقليمية لذا يحدد التنظيم الإداري حقوق وواجبات كل وظيفة ويضعها في مكانها الملائم في الهيكل التنظيمي ()، وذلك استنادا الى الاختصاصات والصلاحيات التي أقرها الدستور والتشريعات المنظمة لعمل الادارة المحلية .

عليه سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين وذلك على النحو الاتي -::

**المطلب الأول :اللامركزية الإدارية.**

**المطلب الثاني : الاساس القانوني لنظام اللامركزية الادارية في العراق**

### المطلب الأول
### اللامركزية الإدارية

إن اللامركزية الإدارية من مقتضاها أن تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين هيئات أخرى مستقلة محلية أو مصلحية تمارس تلك الوظيفة تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية بإعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية، لكن في العراق وبعد التغير الذي حصل

بعد عام 2003 وحتى الآن شهد تغيير أدى إلى تحولات اقتصادية واجتماعية وقانونية، وإدارية في عموم البيئة العراقية وتحديدًا على صعيد الإدارات المحلية وما تبعه من إصدار قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في 8 آذار لعام2004 م الذي أكد على اللامركزية وأنه الشكل المستقبلي للعراق. ()

ويضمن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية عدم حصول اضطرابات سياسية لأن إعطاء الهيئات اللامركزية الحرية المطلقة دون وجود رقيب، أمر غير مرغوب به فحرية تلك الهيئات المحلية في شئونها الداخلية تنتهي عندما تتعارض مع المصلحة العامة للسلطة الاتحادية.()

ما يمكن قوله أن اللامركزية الإدارية وسيلة مهمة وضرورة لتحقيق مشاركة المواطنين المحليين في تدبير شئونهم المحلية .

أورد الفقه تعاريف عدة) لمصطلح اللامركزية الإدارية (منها ما عرف بأنه اسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونًا واللامركزية بهذا المعنى قد تكون لا مركزية سياسية أو لا مركزية إدارية()، أو توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها الوظيفية الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. ()

أو يقصد بها هيئات مستقلة إقليمية أو مرفقية، فهي إما أن تكون لا مركزية إقليمية أو محلية أو لا مركزية مرفقية أو مصلحية()، أو هي أحد أساليب تنظيم العمل الإداري وتوزيعه بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، وتتمثل الأخيرة بالهيئات اللامركزية الإقليمية، ويتم منح هذه الهيئات الاستقلال الضروري لمباشرة وظائفها الإدارية في حدود القوانين المرعية في إطار علاقة قانونية معينة مع السلطات المركزية عبر ما يسمى بالرقابة الإدارية، أي نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة من غير عمال السلطة المركزية. ()

من خلال التعريفات السابقة، يمكن القول بأن اللامركزية الإدارية هي تقسيم الدولة جغرافيًا إلى هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية في العاصمة.

فالنظام اللامركزي يواكب الاتجاهات الحديثة والتي تهدف إلى خلق مزيد من الديمقراطية هذا من ناحية وتخلق بجانب الدولة عددًا من الأشخاص المعنوية العامة له كيان مستقل وذمة مالية خاصة بحيث يكون موظفيها مستقلين عن موظفي الحكومة بينما تتولى الهيئة المركزية إشباع الحاجات القومية العاملة التي يستفيد منها كل أفراد الشعب، إلا أن وحدة الدولة القانونية أو السياسية توجب ألا يكون استقلال الهيئات الإدارية كليًا، وإلا انتهى بهذه الهيئات أن تتحول دولة داخل الدولة، ولكن إشراف السلطات العليا على الإدارة المحلية أمر له أهمية لكي تسير المرافق الإدارية باطراد دون وخلل.()

نتناول تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الاتي

**الفرع الاول :اركان اللامركزية الادارية.**

**الفرع الثاني :مشكلات نظام اللامركزية.**

الفرع الأول

أركان اللامركزية الإدارية

يقوم النظام اللامركزي على ثلاث أركان أساسية الهدف منها تحقيق الصالح المحلي والصالح العام للدولة، وهذه الأركان هي الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وجود هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية، خضوع الهيئات المحلية لرقابة الحكومة المركزية وذلك على النحو الآتي :

**أولاً _الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة :**

الفكرة الأولى التي تتأسس عليها اللامركزية المحلية هي اعتراف وإقرار المشرع الوطني بأن هناك مصالح محلية، يكون من الأفضل أن تباشرها الهيئات المعنية التي تتفرغ الحكومة المركزية لإدارة المرافق القومية وحدها()، فإنه من الأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم لتسير محليًا وذلك انطلاقًا من فكرة أن ابناء المنطقة هم أعلم بشئون مدينتهم، والقانون بطبيعة الحال يحدد مدى اهمية هذه الشئون المحلية فقد يحددها بشيء من السعة، وقد يحددها بشيء من الضيق ويختلف الأمر في ذلك من دولة إلى أخرى، بل قد يختلف في الدولة الواحدة على مر الزمن .

لذلك من الضروري معرفة كيفية توزيع الأجزاء المقتطعة أي على أساس اقتطاع جزء أو أجزاء من الوظيفة الإدارية لتختص بها الوحدات الإقليمية المرفقية بين الدولة والوحدات اللامركزية المعترف لها من قبل الدولة بالشخصية القانونية أن يتصدى المشرع للمشكلة مبينًا كيفية التوزيع وهذا التقرير لاختصاصات الوحدات اللامركزية الإقليمية عن طريق التشريع بحكم استقلالها إلا أنه يمنع السلطات المركزية من الاعتداء على هذه الاختصاصات قد يلجأ إلى أحد الأسلوبين.()

**الأسلوب الأول الإنجليزي** :هو أن يحدد المشرع اختصاصات الوحدة اللامركزية الإقليمية على سبيل الحصر، ومن ثم تكون الهيئات المركزية صاحبة الاختصاص بكل ما لم يرد به نص كذلك لا يحق للوحدات اللامركزية الإقليمية أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، وأخيرًا فإن كل وحدة لا مركزية إقليمية تتمتع بذات الاختصاصات التي تتمتع بها غيرها وإنما يكون لكل وحدة من الاختصاص بقدر ما سمحت به القوانين الخاصة. ()

**الأسلوب الثاني الفرنسي** :هو أن يحدد المشرع اختصاصات الهيئات المركزية تحديدًا واضحًا وعلى سبيل الحصر، ويترك ما عدا ذلك لاختصاص الوحدات اللامركزية الإقليمية، وبمقتضى هذا الأسلوب تحدد اختصاصات الوحدات اللامركزية طبقًا لقاعدة عامة، حيث أخذ المشرع العراقي والمصري بالأسلوب الفرنسي، وبينت ذلك في النصوص القانونية الآتي ذكرها :

نصت المادة (115) من الدستور) كل ما لم ينص عليه من 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.()

نصت المادة (2) من القانون رقم 43 لسنة 1979 المعدلة بمقتضى القانون رقم 50 سنة1981 ، تتولى وحدات الحكم المحلي في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها لما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما يحدد المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها والمرافق التي تتولى إنشائها وإدارة الوحدات الأخرى للحكم المحلي .كما تبين اللائحة ما تباشره كل من المحافظات وباقي الوحدات من الاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التي لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى.()

إذاً توسيع اختصاصات الهيئات اللامركزية إذ يجوز لها ممارسة كافة الأنشطة الإدارية ذات الطابع المحلي إلا ما استثني منها بنص تشريعي.

**ثانيًا :وجود هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية:**

جوهر الإدارة المحلية أو الحكم المحلي أن يعهد إلى ابناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجتهم المحلية بأنفسهم، فلا يكفي أن يعترف المشرع بأنه ثمة مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر بأنفسهم()، لذا توجب انتخاب مجالس محلية بواسطة سكان الإقليم أو الوحدة المحلية ليتولى هذا المجلس المنتخب إدارة المصالح المحلية للإقليم مثل) المجلس المحلي للمحافظة أو المدينة(، وغالبية الفقه تذهب إلى ضرورة تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب عن هذه الفكرة الديمقراطية في حق سكان الوحدات المحلية في إدارة مصالحهم المحلية عن طريق انتخاب مجالس محلية بالاقتراع العام المباشر.()

إن اللامركزية بمعناها الكامل تتحقق عندما يكون تشكيل مجالس الهيئات المحلية من أعضاء يختارون جميعًا بالانتخاب مما يستبعد أية مشاركة للسلطة المركزية في تشكيل مجالس للوحدات المحلية وتكون اللامركزية ناقصة إذا كان تشكيل مجلس الوحدة المحلية مختلفًا أي مكونًا من أعضاء منتخبين من سكان الإقليم ومن أعضاء معينين من قبل الإدارة المركزية.()

ونرى الانتخاب شرطًا مهمًا أو ضمانة أساسية لتدعيم وصيانة استقلال الهيئات المحلية كونها ضمانة جماهيرية فالانتخاب يعطي لنظام الإدارة المحلية مفهومها القائم على الديمقراطية ومن هنا يبرز دور المواطنين بالاشتراك في اختيار ممثليهم في المجالس المحلية وبهذا تعتبر الغاية الحقيقية وراء اللامركزية الإقليمية.

**ثالثًا :خضوع الهيئات المحلية لرقابة الحكومة المركزية:**

إن نظام الإدارة المحلية لا يلغي وجود السلطات المركزية في الدولة التي تبقى مسؤولة عن مباشرة النشاطات الحيوية وذات الخطورة التي يتعدى أثرها إقليميًا إلى سائر أنحاء الدولة وتبقى أيضًا رقابة ساهرة على حماية المصلحة العامة للدولة وشعبها وتبعًا لذلك فإن من حقها أن تتأكد أن هذه المجالس المحلية تسير نحو اتجاه لا يتعارض مع المصلحة العامة من جهة .وفي نطاق السياسة العامة للدولة()، حيث إن الرقابة تفرضها طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية .وقد درج بعض الفقهاء في فرنسا على استعمال اصطلاح الوصاية الإدارية على العلاقة التي تربط بين السلطة المركزية بالإدارة المحلية وقد اعترض بعض الآخر على تسمية الوصاية هذه بسبب الخطأ في التعبير إذ لا يمكن اعتبار الدولة بمثابة وصي على الإدارة المحلية وإلا اعتبرت بمثابة قاصر يحتاج إلى الوصاية كما هو الأمر في نظام الوصاية المعروف في القانون المدني، حيث إن الأسلم من الناحيتين القانونية والعملية استعمال تعبير الرقابة.()

فإذا كانت الرقابة والإشراف ركنًا من أركان وجود نظام الإدارة المحلية فإن هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمصلحة وخدمة المواطنين تتضمن تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبارات الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية .

الفرع الثاني

مشكلات نظام اللامركزية

**أولاً** :تتمثل هذه المشاكل بالمعوقات الإدارية أو التنظيم البيروقراطية أصل هذه الكلمة أوروبية بمعنى Bureauأي مكتب وقد أخذت هذه الكلمة مدلولها بمعنى تنظيم عمل الدولة عن طريق المكاتب أي تقسيم

العمل في الدولة عن طريق تخصيص وظائف متعددة يقوم بها أفراد هم الموظفون الذي يعلو بعضهم فوق بعض بشكل هرمي تكون قمته هو الرئيس الإداري وقاعدته عامة موظفي الدولة كلاً في تخصص يتبع إدارة معينة وكل إدارة من هذه الإدارات لها رئيس مباشر ويتم تنظيم هذه الإدارات وفقًا لقواعد عامة محددة منصوص عليها مسبقًا وهذه القواعد تسمى اللوائح ويثبت عمل هذه الإدارة في وثائق ومستندات.()

كما أن هذا النوع من التنظيمات لا يتيح فرصة لمشاركة المواطنين مهما تعدد صور المشاركة بمقتضى القانون، حيث تقوم العلاقات بين الإدارات المختلفة وبينها وبين المواطنين على أسس رسمية وليتم تجميع احتياجات المواطن بأسلوب نمطي لا يأخذ في الاعتبار طبيعة البيئة المحلية وتقاليد سكانها، ثم تصعد الاحتياجات إلى المستويات الأعلى البعيدة عن واقع احتياجات المواطن على أساس البيانات والإحصائيات المحلية وتقرر أولويات المشروعات بطريقة تقديرية محضة، وهذا بدوره يؤدي إلى فشل بعض المشروعات التنمية في تلبية الاحتياجات المحلية للمواطنين.()

**ثانيًا** :التنظيم البيروقراطي يصلح لتنفيذ أعمال الدولة الروتينية وهناك قيود إجرائية تتحكم في مجرى العمل الإداري من خلال انسيابه والتمسك بحرفية النصوص واللوائح وبالتالي يجب مراعاة عدم التعقيد والبطء في التنفيذ أو الالتزام باللوائح وجعلها هدف لتطوير تلك اللوائح بما يتلائم مع ظروف العصر الحاضر الذي نعيش فيه.()

**ثالثًا** :أهمية العمل من أجل التوسع في إعداد القيادات والكوادر المؤهلة بالعلم والخبرة ، الميدانية، للمشاركة في انتخابات المجالس المحلية لتكون قوة دافعة نحو النجاح في تطبيق اللامركزية()، يصبحون بعدها مؤهلين لتولي المناصب القيادية في الدولة .

**رابعًا** :في بداية تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق واجهت المحافظات في عملها عددًا من المعوقات أهمها حالة الفوضى التشريعية .ونفاذ القوانين القديمة وتداخلها مع قانون إدارة الدولة وأمر سلطة الائتلاف المؤقت المرقم (71) ودستور 2005 النافذ. وتداخل الصلاحيات بينها وبين السلطات الاتحادية فضلاً عن معوقات وصعوبات أخرى مثل ضعف في الخبرات والمهارات، وقلة الكفاءات بصورة عامة في الأشخاص الذين يتولون إدارة السلطات الإدارية لهذه الوحدات، سبب ذلك تفاقم مشكلة الفساد الإداري والمالي، وسوء الخدمات وانعكاساته السلبية على مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.()

**خامسًا** :ضعف الموارد المتاحة اللازمة لسد الخدمات بالاضافة الى تزايد الاعباء مما يولد مشكلة تحتاج القضاء عليها ايرادات ثابته ودائمة وامانة في جبايتها وتحصيلها ولا تقتصر على الضرائب والرسوم وانما تتجاوز ذلك الى الاعانات الثابتة التي تقدمها الحكومة المركزية.

**سادسًا** :هناك خلط في المفاهيم المتعلقة بالحكم المحلي ذو الصيغة السياسية والإدارة المحلية ذات الصفة الإدارية وهذا واضح في الدستور العراقي الدائم من خلال استخدام مصطلح حكومات الأقاليم ومصطلح حكومات المحافظات .

ذلك أن الأهداف التنموية والقضاء على الفقر ورفع المستويات المعيشية للشعوب وتحقيق الحكم والإدارة الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان والإصلاح الإداري السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتعليمي والابتكاري التطويري والوقاية من الفساد ونجاح الإدارة في أداء وظائفها، بل والسلطتين التشريعية والقضائية وغيرها أمور لا يمكن تحقيقها إلا مع وجود مبدأ عام للشفافية في إدارة كافة الشؤون العامة في الدولة بكافة مؤسساتها بصفة عامة وأعمال الإدارة بصفة خاصة.()

من هنا أصبح اسم البيروقراطية مقترن بعيوب الإدارة والجمود في الوصول إلى غاية هذا بالمقابل القضاء على الروتين الإداري بتفادي البطء في التصرف والتعقيد في العمل إذ تقدم الهيئات المحلية لقربها من المرافق المطلوب إدارتها لحل المشكلات محليًا دون إضاعة الوقت وهدر الأموال العامة بالرجوع إلى السلطات المركزية( ).

ونحن نتفق مع رأي الدكتور سليمان محمد الطماوي بالقول لا نحبذ المبالغة في الخوف من أخطاء الشعوب، لأن الشعوب لا تتعلم إلا إذا أخطأت، وخير لها أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفًا من الخطأ.()

## المطلب الثاني

## الاساس القانوني لنظام اللامركزية

## الادارية في العراق

نتناول بحث الاساس القانوني لنظام اللامركزية الادارية في العراق حيث نخصص الفرع الاول لبيان الموضوع في ضوء الدستور ، ونبحثها في الفرع الثاني في ضوء التشريع .

## الفرع الاول

## في ضوء الدستور

لقد تضمن دستور العراق الدائم لعام 2005 أحكاماً أكثرَ وضوحًا لنظام اللامركزية الادارية؛ إذ حدَّد الوحدات الرئيسة في الإدارة المركزيَّة التي تضمُّ عددًا من الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم في إقليم وتتكون من الأقضية والنواحي والقرى، وهذا التنظيم كفل المشرِّع الدستوريَّ تعدُّد الوحدات الإداريَّة، وبالتالي تعدُّد الإدارات المحليَّة، حيث أكد في نصِّ المادة الأولى منه، على أنَّ جمهوريَّة العراق دولةٌ اتِّحاديَّةٌ واحدةٌ مستقلةٌ ذات سيادةٍ كاملةٍ نظام الحكم فيها جمهوريٌّ نيابيٌّ) برلماني (ديمقراطي، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق .()

وقد حدَّدت المادة 116 من الدستور مكونات النظام الاتِّحادي، حيث يتكوَّن النظام الاتِّحادي في جمهوريَّة العراق من عاصمةٍ وإقليمٍ ومحافظاتٍ لامركزيَّة وإدارات محليَّة، وقد نظَّم الفصل الثالث مسألة تحديد العاصمة بغداد بحدودها البلديَّة كعاصمة لجمهوريَّة العراق، والتي تُمثل بحدودها الإداريَّة محافظة بغداد، وأحال تنظيم العاصمة بقانون، ولم يُجز انضمام العاصمة لأيِّ إقليم .()وبالرجوع إلى الفصل الرابع من الباب الخامس من الدستور الذي حمل عنوان) الإدارات المحليَّة (نجد أنَّ المشرِّع الدستوريَّ في المادة 125 قد حدَّد المقصود بالإدارات المحليَّة بأن) يضمن هذا الدستور الحقوق الإداريَّة والسياسيَّة والثقافيَّة والتعليميَّة للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والآشوريين وسائر المكونات الأخرى، وينظَّم بقانون .(يُلاحظ أنَّ المشرِّع يؤكِّد حقوق القوميات المختلفة التي يتكوَّن منها المجتمع العراقيُّ، ونرى أنه لا مبررَ للنصِّ؛ كونه ذُكر في الباب الثاني من الدستور والمتعلق بالحقوق والحريات والذي تكفَّل بذلك لكلِّ العراقيين()، وهنا حدث خلط في المادة 116بين التقسيمات التي تعدُّ الجزء المقابل للسلطات الاتِّحاديَّة؛ ألا وهي الأقاليم التي تمارس الوظائف الثلاث :التشريعيَّة والتنفيذيَّة والقضائيَّة، وبين التقسيمات التي تُمَثِّلُ مجرد وحداتٍ إداريَّةٍ من خلال مجالسَ محليَّةٍ منتخبة، وهي المحافظات التي وصفها الدستور بأنها غيرُ منتظمة في إقليم، فالنظام الاتِّحاديُّ للدولة العراقيَّة يقتصر في الوقت الحاضر على إقليمٍ واحدٍ لحد الآن.()

يُذكر أنَّ اقتراح الفيدراليَّة جاء على إثر مطالبة الكرد، والذي شكل منذ عام 1992 وهو إقليم كردستان، فلم تكن الأقاليم جزءًا من التقسيم الإداريِّ في العراق منذ قيام الدولة العراقيَّة الحديثة سنة 1925 حتى عام2003 ، وكان التقسيم الإداريُّ للدولة يقتصر على اللواء) المحافظة (القضاء والناحية والقرى في بعض الأحيان، غير أنَّ المشرِّع العراقيَّ في دستور سنة 1970 قد تبنَّى تقسيمًا إداريًّا جديدًا قد يوافقه إلى حدِّ معنى الإقليم؛ ألا وهي المنطقة، فقد أشارت الفقرة) ج (من المادة السابعة للدستور 1970 على أنْ تتمتَّع المنطقة التي غالبيَّة سُكانها من الأكراد بالحكم الذاتيِّ وفقًا لما يُحدده القانون.()

لقد أفرد الدستور بابًا خاصًّا للاختصاصات المحليَّة، وموقف المشرِّع العراقيّ هذا لا يعدُّ من قبيل المواقف الغامضة أو الناقصة أو القابلة للنقد بقدر ما هو تكريسٌ للتوجُّه الدستوريّ نحو تفضيل السلطات المحليَّة على السلطات الاتِّحاديَّة عن طريق عدم تقيُّدها بنصوصٍ دستوريَّةٍ تحدُّ من صلاحياتها()، ونصت المادة (122) من الدستور ()على ما يأتي :

- تتكوَّن المحافظات من عددٍ من الأقضية والنواحي والقرى.
- تُمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإداريَّة والماليَّة الواسعة بما يمكِّنها من إدارة شؤونها وفق اللامركزيَّة الإداريَّة، ويُنَظَّمُ ذلك بقانون.
- يعدُّ المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيسَ التنفيذيَّ الأعلى للمحافظة لممارسة صلاحياته المخوَّل بها من قبل المجلس.
- يُنَظَّمُ بقانون انتخاب مجلس المحافظة، المحافظ وصلاحياته.
- لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أيّ وزارةٍ أو أيّ جهةٍ غير مرتبطةٍ بوزارةٍ، وله ماليَّة مستقلَّة.

الفرع الثاني

في ضوء القانون

لقد أكد مشرعنا العراقي على مبدأ اللامركزية الادارية لتنظيم وادارة المحافظات بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لعام 2008 الصادر وفقًا لأحكام المواد110) ،114 ،115 ، (122 منه، المتمثل في سعة الاختصاصات والصلاحيات الواسعة التي منحها الدستور للمحافظات وإداراتها، ولغرض تنظيمه بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتِّحاديّ الفيدراليّ والنظام الإداريّ اللامركزي، حيث عرَّف المحافظة بأنها وحدةٌ إداريَّةٌ ضمن حدودها وتتكوَّن من أقضيةٍ ونواحٍ وقُرى()، حيث تُدار القرى والأحياء من قبل مجلس الناحية ومدير الناحية كلٌّ حسب اختصاصه من خلال مختار يمارس عمله وفقًا للقانون .()

## الخاتمة

من خلال ما تقدم في هذا البحث بفضل الله وحمده سنقوم بعرض النتائج التي تمخضت عن هذه الدراسة ثم نلحقها بالتوصيات وعلى النحو الاتي:

**اولاً–النتائج:**

1–أن نظام الإدارة المحلية قائم على وجود مصالح محلية تستمد صلاحياتها القانونية من الدستور والقانون بغية تقديم أفضل الخدمات لسكان الحدة المحلية.

2–أن نظام اللامركزية الإدارية يعني توزيع السلطات على عدد من المستويات الإدارية، والذي يقوم على اساس تقسيم الاختصاصات بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية هذه الادارة تتمتع بالاستقلال غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً بل تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

3–تحسين مستوى مشاركة المواطنين في رسم السياسات واتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات من خلال تعزيز الديموقراطية في المجتمعات المحلية للربط بين المستويات الحكومية والمركزية المحلية بشكل فعال.

4–هناك خلط في المفاهيم المتعلقة بالحكم المحلي ذي الصبغة السياسية والادارة المحلية ذات الصفة الادارية من خلال استخدام مصطلح حكومات الاقاليم ومصطلح حكومات المحافظات.

**ثانياً–التوصيات:**

- ضرورة الاخذ بنظام اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق وفق الضوابط القانونية والادارية التي تضمن تحقيق المصلحة الوطنية العامة من خلال ضبط وتنظيم الاركان الخاصة بهذا الاسلوب وعدم مخالفتها.
- وضع خطة عملية لتدريب الكوادر المحلية على تحمل الأعباء والمسؤوليات التي تقتضيها طبيعة عملهم من خلال دورات تدريبية على مختلف الموضوعات الإدارية والقانونية والسياسية.

- إعادة النظر في بناء نظام اللامركزية الإدارية حتى يكون محققاً لمصالح المحافظات، فيخصص باب مستقل لمعالجة المركز الدستوري للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، من حيث تشكيلها، وعلاقتها مع الحكومة المركزية، واختصاصاتها

## قائمة المراجع

**اولاً–المراجع العامة:**


- د.سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري–دراسة مقارنة،سنة 1988.
- د.حسين عثمان محمد عثمان،اصول القانون الاداري ،دار الجامعة الجديدة،سنة.2017
- د.خالد سمارة الزغبي،القانون الاداري وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية ،الطبعة الثانية، عمان، 1993.
- د.ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية، دار الجامعة الجديدة،.2004
- د.انور احمد رسلان، وجيز القانون الاداري، بدون تاريخ نشر.
- د.محمد عبد الله الفلاح، مبادئ القانون الاداري–دراسة مقارنة، دار الكتب الوطنية، سنة201
- د.علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر،سنة.2008
- د.علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الاداري ،الاردن، الطبعة الاولى، دار النشر،سنة2003،ص.129
- د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية،
- د.نعمان احمد الخطيب،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري،دار الثقافة، الطبعة السابعة، .2011
- د.سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري–دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،القاهرة،سنة.1977
- د .شاب توما منصور، القانون الاداري، العراق للطبع والنشر، بغداد، الطبعة الاولى، سنة.1979

• د.محمد شوقي احمد؛ د.محمد العزاري احمد ادريس، الادارة العامة في ظل المتغيرات الحديثة،سنة.2002

**ثانياً–المراجع المتخصصة:**

• .د.محمد انس قاسم، التنظيم المحلي والديمقراطية–دراسة مقارنة، سنة.1982

• د.منير ابراهيم شبلي، المرفق المحلي–دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي،سنة.1977

• د.محسن محمد العبودي، دور الأحزاب المصرية في دعم الادارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة.1995

• .د.ماهر جبر نظر،دور الجماعات الاقليمية في فرنسا ووحدات الادارة المحلية في مصر،دار النهضة العربية،بدون ذكر سنة،سنة.1985

• د.حسن محمد عواضة، الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية–دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون ذكر السنة.

• د.احمد سلامة بدر، دور الادارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة)مصر–دول الخليج العربية–انجلترا–فرنسا(، دار النهضة العربية،القاهرة،.2017

• د.صبحي محرم؛ د.محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة حسب نظام الحكم المحلي،دار النهضة العربية، بدون ذكر سنة النشر.

• د.احمد رشيد، الادارة المحلية، دار المعارف،سنة.1981

**ثالثاً–الرسائل العلمية:**

• د.ظريف بطرس، الحكم المحلي في انجلترا، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة.1967

• د.اشرف عبد الغني الهراس، اسلوب ادارة الشرطة في ضوء نظام المحليات–دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه في علوم الشرطة،القاهرة،سنة.1987

- د.أحمد عبد حسن عبد العليم، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية–دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة أسيوط،سنة2017،ص.298
- د.محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الادارة المحلية، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية،سنة.2003
- د.محمد هاشم ابوهشيمة، البيروقراطية الادارية وآثرها على الاداء الحكومي، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة بني سويف،سنة.2014
- د.سامي محمد الطوخي، شفافية اعمالا لادارة، مدخل رقابي للإصلاح الاداري–دراسة مقارنة بالتطبيق على تسبيب القرارات اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف،سنة.2005

**رابعاً–المجلات:**

- أ .أحمد ابراهيم علي، النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق، التفسير للنشر، الطبعة الاولى،سنة. 2008
- أ.فوزي حسن سلمان، اللامركزية الادارية في العراق، مالها وما عليها– دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق ،العدد55،المجلد15،سنة.2012
- د .مهند ضياء عبد القادر، نظرة دستوريَّة على سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، دستور العراق2005 ، كلية العلوم السياسيَّة، جامعة النهرين، مجلة قضايا سياسيَّة، العددان 21) و(22 ، بغداد، سنة . 2010

**خامساً–الدساتير والقوانين:**

- دستور جمهورية العراق سنة.2005
- قانون الادارة المحلية المصري رقم43لسنة1979المعدل.
- قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة.2004
- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .

فهرس المحتويات


مقدمة..... 1

المبحث الأول :اهمية الادارة المحلية وتمييزها عن الانظمة المشابهة لها ..... 3

المطلب الاول :أهمية الإدارة المحلية..... 3

المطلب الثاني :تمييز الادارة المحلية عن الانظمة المشابهة لها ..... 5

المبحث الثاني :ماهية اللامركزية في الإدارة المحلية ..... 9

المطلب الأول :اللامركزية الإدارية ..... 10

الفرع الأول :أركان اللامركزية الإدارية ..... 11
الفرع الثاني :مشكلات نظام اللامركزية ..... 14
**المطلب الثاني :الاساس القانوني لنظام اللامركزية الادارية في العراق ..... 17**
الفرع الاول :في ضوء الدستور ..... 17
الفرع الثاني :في ضوء القانون ..... 19
**الخاتمة ..... 20**
**قائمة المراجع ..... 21**