الاتجاهات الدستورية الحديثة في اللامركزية الإدارية

Modern Constitutional Trends In Administrative Decentralization

أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف [١]

Prof.Samer Moayed Abdel Latif (PhD)

م.م. بان صاحب عبد المنعم [٢]

Assist.Lect. Ban Sahib Abdulmunim

الخُلاصة

تتمثل اللامركزية الادارية المعاصرة مجموعة جديدة من الأفكار والمفاهيم تشكل إطاراً فكرياً متكاملاً مما لا يستقيم معه الأخذ ببعضها دون البعض الآخر . وهي من اهم أساليب التنظيم الإداري وانجحها التي تساعد في المحافظة على وحدة الدولة وتماسكها في المقام الاول, واشراك مواطني الوحدات الادارية التابعة لهذه الوحدات في مباشرة وإدارة شؤونهم ضمن حدودها الجغرافية بما يعزز روحهم الوطنية والممارسة الديمقراطية مع تعزيز الارتقاء بالأداء الاداري وصولا لإنجاز الاهداف دون تعقيد . ان الامتدادات الحداثية للموضوع متفاعلٌ مع الانتشار والرواج الواسع الذي اكتسبته هذه الانماط الجديدة من الادارة اللامركزية والنتائج المتباينة التي حققتها التطبيقات المختلفة لها ولاسيما بعد اقترانها الوثيق بتقنيات عصر المعلومات، مضافا اليها اندفاع العراق حديثا لانتهاج هذا المسلك الاداري ، تدفع الى اعادة فهم وتحليل ماهية وملامح الوجه

١- جامعة كربلاء – كلية القانون

٢ جامعة كربلاء – كلية القانون

الجديد من اللامركزية في الادارة ، عبر تحليل انماطه وسياقاته الدستورية بالاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لغرض تحليل النصوص التشريعية المتعلقة بموضوع البحث.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية، الرقابة، الهيئات المحلية، الإقليمية، الاستقلال

Abstract

The contemporary managerial decentralization is a new set of ideas and concepts that forms an integrated intellectual framework, with which one cannot take without one another. It is one of the most important successful methods of administrative organization that help in preserving the unity and cohesion of the state in the first place, and the participation of citizens of the administrative units of these units in direct and managing their affairs within its geographical borders in a way that enhances their national spirit and democratic practice while promoting the improvement of administrative performance to achieve the goals without complication. The modernist extensions of the subject interact with the widespread and widespread popularity that these new patterns of decentralization have gained and the different results achieved by their various applications, especially after their close association with information age technologies, plus Iraq's recent rush to pursue this administrative course, pushing to re-understand and analyze the nature and features of the face The new aspect of decentralization in administration, through analyzing its constitutional patterns and contexts, relying on a descriptive and analytical approach for the purpose of analyzing legislative texts related to the subject of the research.

Keywords: Administrative decentralization, oversight, local and regional bodies, indepence

المقدمة

اولاً:- اهمية الموضوع:-

لقد اصبح اسلوب اللامركزية الادارية من اهم أساليب التنظيم الإداري وانجحها للوحدات الادارية التي تساعد في المحافظة على وحدة الدولة وتماسكها في المقام الاول, واشراك مواطني الوحدات الادارية التابعة لهذه الوحدات في مباشرة وإدارة شؤونهم ضمن حدودها الجغرافية بما يعزز روحهم الوطنية والممارسة الديمقراطية مع تعزيز الارتقاء بالاداء الاداري وصولا لانجاز الاهداف دون تعقيد .

وفي سبيل انجاز تلك الغايات تسعى معظم الدساتير والتشريعات الادارية الى ايجاد التوازن فيما بين السلطات المركزية للدولة والسلطات المحلية للوحدات الادارية المكونة لها الذي يبرز بصورة وضاحة على صعيد توزيع الصلاحيات بينهما بما يمنع التداخل في هذه الاخيرة او التلكؤ في الاداء .

ثانياً:– مشكلة البحث

ان الامتدادات الحداثية للموضوع متفاعلٌ مع الانتشار والرواج الواسع الذي اكتسبته هذه الانماط الجديدة من الادارة اللامركزية والنتائج المتباينة التي حققتها التطبيقات المختلفة لها ولاسيما بعد اقترانها الوثيق بتقنيات عصر المعلومات ، مضافا اليها اندفاع العراق حديثا لانتهاج هذا المسلك الاداري ، تدفع الى اعادة فهم وتحليل ماهية وملامح الوجه الجديد من اللامركزية في الادارة ، عبر تحليل انماطه وسياقاته الدستورية .

ثالثاً:– منهجية البحث

سنعتمد في بحثنا على المنهج الوصفي التحليلي لغرض تحليل النصوص التشريعية المتعلقة بموضوع البحث. مع اخذ نماذج بعض الدساتير المعاصرة اضافة الى الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

إن هذا المنهج يهتم بوصفها وصفاً دقيقاً ويعبر عنها تعبيراً كيفياً ، فالتعبير الكيفي يصف الظاهرة ويوضح خصائصها الجديدة. كما ان هذا المنهج لا يقف عند جمع المعلومات لوصف الظاهرة وإنما يعمد إلى تحليل الظاهرة وكشف العلاقات بين أبعادها المختلفة من أجل تفسيرها والوصول إلى إستنتاجات تسهم في تحسين الواقع وتطويره.

رابعاً:– هيكلية البحث

يتكون البحث من مقدمة ومبحثين وخاتمة, تناولنا في المبحث الاول التعريف باللامركزية الإدارية , متضمناً مطلبين هما : المطلب الاول: التعريف باللامركزية الإدارية. والمطلب الثاني: مقومات اللامركزية الادارية وصورها.

اما المبحث الثاني فيتناول التأسيس الدستوري للاتجاهات الحديثة في اللامركزية الادارية ، وتم تقسيمه ايضا على مطلبين نبين في المطلب الاول :العوامل المؤثرة في تطور اللامركزية الادارية؛ بينما يوضح الطلب الثاني: التقنين الدستوري للاتجاهات الحديثة في اللامركزية الادارية . اضافة الى الخاتمة التي تحتوي على اهم النتائج والتوصيات

المبحث الأول : ماهية اللامركزية الادارية

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصها دون الإفتئات على السلطة السياسية او السيادة الوطنية .

وبناء على ذلك سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين على النحو التالي, إذ نبين في المطلب الاول مفهوم اللامركزية الإدارية وتمييزه من المفاهيم المقاربة , أما المطلب الثاني فسنبحث فيه مقومات اللامركزية الادارية وصورها.

المطلب الاول : مفهوم اللامركزية الإدارية وتمييزه من المفاهيم المقاربة

لغرض اعطاء صورة واضحة ومتكاملة عن اللامركزية الادارية ,سنقسم المطلب على فرعين .نتناول في الفرع الاول مفهوم اللامركزية الادارية, وفي الفرع الثاني نميز للامركزية الادارية من المفاهيم المقاربة وبخاصة اللامركزية السياسية وعدم التركيز الاداري .

الفرع الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية

تختلف النظرة إلى مفهوم اللامركزية من بلد لآخر نظرا لتباين الاستراتيجيات المتبعة من طرف الدول، وبصفة إجمالية يمكن القول بأن اللامركزية هي نظام يرمي إلى نقل أنشطة اقتصادية وخدمية من منطقة مركزية مسيطرة إلى أقاليم قليلة النمو , وهناك عدة تعاريف للامركزية الإداريه , فهناك من عرفها بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية , وبين اشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال, ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية" , وعرفت ايضاً بأنها "أي فعل تقوم الحكومة عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسميا إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى في تراتبية سياسية وإدارية ومناطقية "[٣] ، فهذا النقل للصلاحيات الإدارية يمكن الأقاليم من مزاولة عمل الدولة فيما يخص تنفيذ ومتابعة وتسيير الشؤون العامة، وهناك أيضا من يعد اللامركزية "مسارا أو سياقا يتخلى بموجبه المركز عن جزء من سلطاته وامتيازاته، لصالح مجالات أخرى، فهي بهذا المعنى تحويل جزء من الصلاحيات إلى سلطات أدنى"[٤] .

ففي الفقه الانكليزي يذهب البعض الى تعريف اللامركزية الإدارية أو الحكم المحلي كما يسمى عندهم بأنه(قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها إلى الوحدات المحلية...)[٥].

كما عرفت اللامركزية الادارية على انها (ذلك الاسلوب من اساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أومجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية , ولكنها تباشر اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية)[٦]

يفهم مما تقدم أن اللامركزية الإدارية جانبان ، جانب سياسي وجانب قانوني , فالجانب القانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية للدولة أما الجانب السياسي فيتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية الإدارية من توسيع لمفهوم الديمقراطية فتنتقل سلطة التقرير النهائي من الدولة إلى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل

٣- د.عامر ابراهيم احمد ,الإدارة اللامركزية الإقليمية في العراق ,مكتبة زين الحقوقية , بيروت ,٢٠١٢,ص ٤٠.

٤ – خالد بن فيحان , المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتهما بالأداء الوظيفى , اطروحة دكتوراه , الرياض, ٢٠٠٤,ص١٨.

5 -Rondicll. etal, Analysis Decentralization policies in developing countries ,London, 1989, p120.

٦ – عامر ابراهيم احمد ,مصدر سابق ,ص٣٦.

مسؤوليتها في الإدارة . والواقع ان هذا النقل للسلطات من المركز إلى الأطراف ينطلق من مبدأ إقرار السلطة المركزية بمصالح متمايزة للأطراف والتي تحصل بعض كياناتها على سلطة إدارة شؤون خاصّة بها فتحصل بالنتيجة على الشخصية القانونية، وبهذا المعنى تكون اللامركزية الإدارية هي نظامٌ للإدارة المحلية أو للإدارة الذاتية يتيح مرونة وسهولة في اتخاذ القرارات الإدارية من قبل مؤسسات أو أشخاص على دراية وخبرة أفضل بالأمور والشؤون المحلية من سلطات المركز والقائمين عليها ، مع الإبقاء على وحدة السلطة السياسية وخاصّة وحدانية سلطة التشريع[٧]

الفرع الثاني : تمييز اللامركزية الادارية من المفاهيم المقاربة

إذا كانت اللامركزية الإدارية تمثل أحد أساليب التنظيم الإداري ,فإن هناك مفاهيماً ومصطلحات قانونية تقترب من مفهوم اللامركزية الإدارية ؛ من امثال اللامركزية السياسية وعدم التركيز الإداري؛ ما يستدعي تمييزها عن اللامركزية الادارية, وذلك من خلال الفقرتين الآتيتين:-

اولاً:- التمييز بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية

بالرغم من أن الوحدات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية تتشابه مع الوحدات الإتحادية في نظام اللامركزية السياسية في أن كليهما وحدات أقليمية مستقلة تمارس إختصاصات معينة , إلا أن هناك فروقاً جوهرية بين النظامين أهمها مايأتي:-

١- يختلف نظام اللامركزية الإدارية عن نظام اللامركزية السياسية من حيث الطبيعة, فنظام اللامركزية الإدارية يتعلق بالنشاط الإداري فهو مجرد اسلوب إدارة يتم عن طريق توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة الادارية المركزية والهيئات اللامركزية تباشر اختصاصاتها تحت رقابة السلطة الإدارية المركزية.

بينما اللامركزية السياسية تتعلق بالنظام السياسي للاتحاد المركزي وتوزيع السلطات بين الدولة الاتحادية والوحدات السياسية التي تتمتع بالاستقلال الذاتي ولكل منهما دستور خاص بهما, تعد أحدى اساليب نظم الحكم في الدولة.

وبناء على ذلك لاتوجد اللامركزية السياسية الا في الدول الاتحادية دون الدول الموحدة ,بينما توجد اللامركزية الإدارية في الدول الموحدة وفي الدول الاتحادية[٨].

٧- د. طعيمة الجرف,القانون الاداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة ,مكتبة القاهرة الحديثة ,مصر ,ص١٠٤-١٠٥.

٨ – نص المادة ٣٥ من دستور غانا لعام ١٩٩٢، (د.تفعيل الديمقراطية عبر تحقيق اللامركزية في الجهاز الإداري والمالى للحكومة وتطبيقها في جميع الأقاليم والمقاطعات، ومن خلال توفير جميع الفرص الممكنة للشعب للمشاركة في عمليات صنع القرار على جميع الأصعدة والمستويات في الحياة الوطنية وفي الحكومة)

٢- تقوم اللامركزية السياسية على اساس مشاركة الولايات في الاتحاد المركزي في تكوين الإرادة العامة للدولة الاتحادية , وذلك لأمتلاك تلك الولايات سلطة التعبير عن الإرادة العامة كونها تملك اختصاصات ذات طبيعة سياسية تتجلى فيها هذه السلطة , فولايات الدولة الاتحادية تتمتع باستقلال يشمل وظائف الدولة الثلاث (التشريعية, التنفيذية, القضائية), بخلاف الهيئات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية التي ينحصر إستقلالها في نطاق الوظيفة الإدارية[٩].

٣- يقوم نظام اللامركزية الإدارية على مبدأ وحدة القانون لكل أقليم في الدولة, إذ تخضع الهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية لقوانين واحدة تصدرها السلطة التشريعية في الدولة الموحدة, أما اللامركزية السياسية فتجيز الازدواج القانوني , وذلك لأن الولايات في الدولة الاتحادية تملك وضع وتطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها سلطتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية[١٠] , ويمثل هذا المعيار الحقيقي للتفرقة اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية ,إذ ان بدون وجود سلطة تشريعية مستقلة يتولاها مجلس نيابي خاص بكل ولاية لايمكن القول بأن الدولة اتحادية وإنما هي دولة بسيطة تتضمن اقاليم ومحافظات تتمتع باللامركزية الإدارية[١١].

٤- تتمتع الولايات الاعضاء في الاتحاد المركزي بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن الدولة الاتحادية تمارسها دون اية رقابة عليها طالما ظلت داخل الحدود التي رسمها لها الدستور الاتحادي ,هذا بالنسبة للامركزية السياسية .

اما الهيئات اللامركزية فأنها تتمتع باستقلال نسبي لخضوعها لرقابة من قبل الحكومات المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها الإدارية[١٢].

٥- يتولى الدستور الاتحادي في الاتحاد المركزي مهمة توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات بالطريقة التي تلائم ظروف وأوضاع كل دولة ,في حين يضطلع القانون العادي بتشكيل الهيئات اللامركزية ويحدد اختصاصها [١٣].

٩- عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي , الادارة المحلية دراسة مقارنة ,ط١, دار المسيرة للنشر والتوزيع , عمان , ص١٦٥ .

١٠ - د. مصطفى الجندي ,الإدارة المحلية وإستراتيجيتها , منشأة المعارف ,الاسكندرية ,١٩٨٧, ص١٢٣.

١١ - د. عبد الغنى البسيونى عبد الله, مصدر سابق, ص١٤٨-١٤٩.

١٢- أن عبارة "اللامركزية الإدارية الموسعة" لا تستند إلى أي مفهوم إداري وقانوني علمى بقدر ما تشكل عبارة سياسية بامتياز، يستحيل فهمها وبلورتها إلا ضمن أطر الثقافة السياسية اللبنانية ومفرداتها التى غالبًا ما تشكو من الانحراف.

١٣- المادة (١٢٢/خامساً)من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥(لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة)

وينتج عن ذلك صعوبة تعديل الاختصاصات الممنوحة للولايات في اللامركزية السياسية ,لان هذا يقتضي تعديل الدستور نفسه وهو دستور جامد يشترط لتعديله اجراءات معقدة وهذه ضمانة كبيرة لحماية هذه الاختصاصات.

بعكس الحال في اللامركزية الادارية فأن الاختصاصات التي ممنوحة لها تكون بتشريع عادي ,إذ يمكن تعديله بالاجراءات المعتادة لإصدار التشريعات العادية(١٤).

٦- ان اللامركزية الادارية تمثل طريقة من طرق الادارة الديمقراطية ,باشراك المواطنين في ادارة الشؤون الخاصة باقليمهم ,في حين ان اللامركزية السياسية تمثل صورة من الحكم لدولة اتحادية بعيدة عن الديمقراطية,فقد يرجع اصلها الى عوامل تاريخية أو عوامل للقوة والقهر(١٥).

ثانياً:- التمييز بين اللامركزية الادارية وعدم التركيز الاداري

ان عدم التركيز الإداري يمثل الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية , فبالرغم من التشابه بين اللامركزية الإدارية واسلوب عدم التركيز الاداري من حيث قيامهما على توزيع او تخويل السلطات الاقليمية أو المتخصصة بعض الاختصاصات الإدارية من قبل الحكومة المركزية , إلا ان اللامركزية الادارية وعدم التركيز الاداري فأنهما مصطلحان غير مترادفين

وبذلك توجد فوارق بينهما تتمثل بما يأتي:-

١- يقصد بعدم التركيز الاداري توزيع المسؤوليات والصلاحيات بين الجهاز المركزي للدولة واجهزة محلية تناط بها بعض الاختصاصات من خلال اعطائها حق التقرير وسلطة التنفيذ في بعض الامور دون الرجوع الى السلطة المركزية , مع بقاء هذه الاجهزة المحلية تابعة الى الادارة المركزية بخضوعها الى نظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية للإدارة المركزية, في حين نجد أن اللامركزية الإدارية تفترض إستقلال الهيئات اللامركزية وعمالها , وتجدر الاشارة إلى إن أسلوب عدم التركيز الاداري ظهر في ظل النظام المركزي بقصد التخفيف من حدة التركيز في السلطة الادارية وللتغلب على مساوئه وانه بعد ظهور النظام اللامركزي وانتشاره كان من الطبيعي ان يطبق في النظام اللامركزي أسوة بالنظام المركزي ,وبذلك لايقتصر الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري على المركزية الإدارية ولايعد صورة خاصة بها وإنما يطبق كذلك داخل اللامركزية الإدارية(١٦), يتضح من ذلك ان اسلوب عدم التركيز الاداري يمثل احدى صور المركزية الإدارية ,في حين ان اللامركزية الادارية تمثل أحد اساليب التنظيم الإداري.

١٤- د.سليمان الطماوي ,النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة), مصر ,١٩٨٨,ص١٢٥.

١٥- د. محمود عاطف البنا , مصدر سابق ,ص١٦٤-١٦٥.

١٦- محمد طالب عبد , اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية ,رسالة ماجستير ,جامعة النهرين ,كلية الحقوق ,بغداد,٢٠١٠.ص ٣٠.

٢- السلطات في اسلوب عدم التركيز الاداري تنتقل داخل الشخص المعنوي نفسه وهذا يعني ان عملية توزيع السلطة تجري بين أعضاء سلطة إدارية واحدة داخل الشخص المعنوي نفسه, وبذلك يختلف عدم التركيز الاداري عن اللامركزية الإدارية ,إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظراً لتعدد الاشخاص المعنوية , وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة [١٧].

٣- كما ان اسلوب عدم التركيز الاداري تتم الأعمال الادارية فيه بأسم السلطة الإدارية المركزية.

في حين أنه في حالة اللامركزية الإدارية فإن الاعمال الإدارية تتم باسم السلطة المركزية ذاتها وليس باسم السلطة الإدارية المركزية[١٨].

٤- أسلوب عدم التركيز الاداري يبتعد عن تطبيق الديمقراطية وممارستها.

في حين اسلوب اللامركزية الديمقراطية يقترب من تطبيق وممارسة الديمقراطية لأن الهيئات والمجالس اللامركزية منتخبة من الشعب (غالباً), وهي الأقدر على تقرير وترجمة توجهاته وتطلعاته وآماله ومعالجة همومه ومشاكله[١٩]

يتضح لنا أن النظام اللامركزي اعم واشمل من عدم التركيز الاداري ,الذي لايتعدى كونه أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري يطبق داخل اللامركزية الإدارية [٢٠].

المطلب الثاني : مقومات اللامركزية الادارية وصورها

إذا كان نظام اللامركزية الادارية يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية , فإن تحقق هذا النظام يقتضي توافر ثلاث ركائز أساسية بحيث لاتقوم بدونها , كما أن للامركزية الإدارية صورتان أساسيتان تظهر فيهما.

وبناءً على ماتقدم سوف نقسم هذا المطلب على فرعين , إذ نتناول في الفرع الأول مقومات اللامركزية الإدارية واهدافها, أما الفرع الثاني فسنتطرق فيه إلى صور اللامركزية الإدارية.

---

١٧ - حدد الاعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لادارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر عام ١٩٩٦ عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالي:

ا-نقل مسؤولية الانشطة العامة الملائمة الى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.

ب-اللامركزية المالية وموارد كافية للقيام بتلك الانشطة على المستوى المحلي

ج-مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

د-تهيئة الظروف التي من شانها خصخصة الاقتصاد المحلي.

١٨ - عصام مجيد العلاق , علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية الادارية , بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية , جامعة بغداد ,كلية الادارة والاقتصاد , المجلد ٢١, العدد ٨٥ ,السنة ٢٠١٥ ,ص ١٤٤.

١٩ - د.عصام علي الدبس, مصدر سابق ,ص ٣٣٤.

٢٠- د.سليمان محمد الطماوي , الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة), مطبعة جامعة عين الشمس ,مصر ,١٩٨٦,ص٥٩.

الفرع الأول : مقومات اللامركزية الإدارية واهدافها [٢١]

تقوم اللامركزية الإدارية على عدة مقومات ينبغي توافرها حتى يمكن القول بوجود نظام اللامركزية الإدارية, ومن ثم تحقيق ماتبتغيه من اهداف.

اولا : مقومات اللامركزية

تقوم اللامركزية الإدارية على عدة مرتكزات أساسية تتمثل بالاتي : -

١- توافر الاساس القانوني

إن الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية لابد أن يستند على أساس قانوني , إذ ينص الدستور على الأخذ بهذا النظام, أما إن تحديد الشؤون المحلية التي تتولى الهيئات المحلية إدارتها، لا يتم عن طريق هذه الهيئات التي لا يعود لها تحديد اختصاصها والشؤون التي تدخل في إطار هذه الاختصاصات، إنما يتم ذلك بواسطة السلطة التشريعية التي تحدد هذه الشؤون . فالتمييز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية هو من المرتكزات الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية، وهو الذي يحدد درجة المركزية المعتمدة في الدولة , فوجود المصالح المحلية هو الذي يدفع المشرع للأخذ بنظام اللامركزية الإدارية , كون مباشرة تلك المصالح من قبل الهيئات المحلية يؤدي الى تقديم خدمات أفضل , كما أن ذلك يخفف العبء عن الحكومة المركزية للتفرغ لإدارة المرافق العامة القومية[٢٢]

٢- وجود هيئات محلية مستقلة

إن اعتراف السلطة المركزية بمصالح محلية مميزة عن المصالح الوطنية العامة لا يكفي لتحقيق اللامركزية، إنما يجب أن يقترن هذا الاعتراف بوجود هيئات محلية تتولى إدارة هذه المصالح , ولايكفي مجرد قيام هذه الهيئات المحلية , وإنما يتعين كذلك أن تكون تلك الهيئات مستقلة عن السلطة المركزية , ويتحقق إستقلال الهيئات المحلية عن طريق منح الشخصية القانونية المعنوية للوحدات المحلية , أما بقانون أو بواسطة الدستور, ويؤدي ذلك إلى الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة فتكون لها ميزانية خاصة بها , كما يؤدي منح الشخصية المعنوية للوحدات اللامركزية إلى تحملها مسؤولية تصرفاتها المنسوبة إليها , ومن ثم مقاضاتها مدعية أو مدعى عليها [٢٣] .

---

٢١ – استخدم الفقه الفرنسي أيضاً مصطلح اللامركزية الإقليمية مستقلة عن اللامركزية المرفقية للتعبير عن الإدارة المحلية، إذ عرفها بقوله:" أنها هيئات محلية لا مركزية، تمارس اختصاصات إدارية، وتتمتع باستقلال ذاتي.

٣- د. عصام سليمان، اللامركزية الادارية والانماء المتوازن ، بحث منشور في مجلة الدفاع الوطني اللبناني ، العدد ٤٠ ، نيسان ٢٠٠٢، على الرابط : https://www.lebarmy.gov.lb/ar/conte

٢٣ – مقال صور-و-أركان-اللامركزية-الإدارية https://universitylifestyle.net/

واستقلال الوحدات المحلية يستلزم أن يكون لها ممثلين من الاشخاص الطبيعيين يعبرون عن إرادتها ومستقلين بذلك عن الحكومة المركزية , فلا إستقلال للشخص المعنوي اللامركزي دون إستقلال ممثليه , أي أن تكون تلك الهيئات منبثقة من البيئة المحلية ومنتمية إلى المجتمع المحلي لأنها تكون أقرب إلى السكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق هذه المصالح , وإن قيام اللامركزية الإدارية يتوقف بالدرجة الأولى على استقلال الهيئات المحلية , وهذا الإستقلال أعضاء تلك الهيئات المحلية, وهنا تثور مشكلة كيفية تحقيق هذا الاستقلال , حيث إختلف الفقه في هذا الشأن إلى إتجاهين ,أما الاتجاه الأول فيرى أنه يكفي لتحقيق هذا الاستقلال أن ينص القانون على ضمانات معينة دون اشتراط الإنتخاب في إختيار أعضاء الوحدات اللامركزية فالعنصر الأساسي في نظام اللامركزية ليس اختيار الهيئات المحلية بطريقة معينة , إنما هو استقلال هذه الهيئات في ممارسة وظائفها من دون أن تكون خاضعة لتوجيهات أو اوامر السلطة المركزية , وانتخاب هذه الهيئات ليس برأي هؤلاء , شرطاً اساسياً لتحقيق اللامركزية . فمعيار الانتخاب لاقيمة مطلقة له في وجود اللامركزية الإدارية , وإن كان الانتخاب يعد الوسيلة المعتادة لتحقيق هذا الاستقلال [٢٤].

اما الاتجاه الثاني , فيرى أن إنتخاب اعضاء الهيئات المحلية من قبل الناخبين المحليين يعد شرطاً أساسياً لاستقلال تلك الهيئات , كون أن فكرة اللامركزية الإدارية نوع من الديمقراطية أو إمتداد لها , فاللامركزية في جوهرها ليس إلا نوعاً من التطور الديمقراطي ومؤدى ذلك أن يكون القائمون على أمر الخدمات المحلية المتميزة هم اصحاب الحاجة الفعلية وهذا لا يأتي إلا عن طريق الإنتخاب , وبالتالي يعد الانتخاب شرطاً لتحقيق اللامركزية[٢٥]

مهما كانت درجة الاستقلال التي تتمتع بها الهيئات الادارية المحلية إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلق , فهو ليس استقلالاً سياسياً , فهو فقط استقلال نسبي تقف حدوده عند إدارة المصالح المحلية ومن ثم فهو لايقطع الصلة بين تلك الهيئات المحلية وبين السلطة المركزية , إذ تبقى هذه الوحدات خاضعة للرقابة (الحكومة المركزية)فامتيازات القانون العام التي تتمتع بها الوحدات اللامركزية تخضع للقيود , وأهمها تتمثل في الرقابة التي يفرضها القانون على تلك الوحدات , والتي تباشرها السلطة الإدارية المركزية وهو مايطلق عليها اصطلاحاً (بالوصاية الإدارية), ويقصد بها " مجموعة السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة" [٢٦].

٢٤- د. مصطفى النمر ، اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط، مصر, المعهد المصريّ للدراسات,مصر,٢٠١٧, ص٢- ٧.

٢٥ - محمد طالب عبد ,مصدر سابق ,ص ٤٨.

٢٦- د. مصطفى محمد موسى , مصدر سابق, ص ٨٢.

تمتع الهيئات المحلية المستقلة بالشخصية القانونية

إن استقلال الهيئات المحلية على الصعيد الإداري في إدارة شؤون الوحدات المحلية في نظام اللامركزية، يفترض تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية أو القانونية. وهذا يعني أن الهيئات تصبح قابلة لاكتساب حقوق والتزام واجبات، وتستقل عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لهم. ويترتب على منح الهيئات المحلية الشخصية القانونية النتائج الاتية:

أ- إعطاء وجود قانوني للوحدات المحلية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة، ومستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، بحيث يبقى هذا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغيير المجالس المحلية أو تبديلها.

ب- اعتبار الموظفين التابعين للمواقع الإدارية المحلية مستقلين في نظامهم عن نظام موظفي الدولة.

ج- مشاركة الدولة في بعض مظاهر السلطة العامة، كاللجوء إلى وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها، ونزع الملكية والاستملاك ضمن الحدود التي يرسمها القانون. وتخضع القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية، كالقرارات الصادرة عن الدولة، للطعن أمام القضاء الإداري لعدم شرعيتها، ولطلب التعويض، إذا ما تسببت بضرر للغير في ممارسة نشاطها.

د- يتمتع أشخاص الإدارة المحلية بذمة مالية خاصة، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كاكتساب الحقوق والتزام الواجبات وقبول الهبات وتنظيم موازنات خاصة مستقلة عن موازنة الدولة.

هـ- الأهلية للتقاضي بوصفها مدعية أو مدعى عليها[٢٧].

ثانيا: اهداف اللامركزية الإدارية

ترمي اللامركزية الادارية الى تحقيق جملة من الغايات يمكن إيجازها بالآتي :

١- سرعة العمل وتبسيط الإجراءات .

٢- تكريس مبدا التخصص وتقسيم العمل. نظرا لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين .

٣- خلق روح التنافس بين وحدات الادارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والابداع و الاستفادة من اداء بعضها البعض نتيجة لذلك[٢٨].

٤- تأمين العدالة في توزيع الموارد والخدمات والواجبات والاعباء المالية بين المركز والاقاليم.

٢٧- علي محمد بدير وآخرون, مبادئ واحكام القانون الاداري , مكتبة السنهوري ,بغداد ,٢٠١٢, ص٩٢-٩٣.

٢٨- فهد عيد ناصر بن فهد , تطبيق اللامركزية وأثرها على مستوى اداء العاملين , رسالة ماجستير , جامعة الشرق الأوسط, كلية الاعمال , ٢٠١٠ ,ص٢١.

٥- التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية؛ اذ تساعد الوحدات المحلية على تقديم خدمات عامة ذات جودة أعلى . تقديم الخدمات المحلية الى هيئات و اشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية و يستجيبون لها بدون عوائق او روتين ومن خلال رقابة واشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

٦- تقوية البناء الاجتماعي و السياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الايجابية بدلا من تركيزها في العاصمة. أي دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ,ان نظم الادارة المحلية تسهم في القضاء على استئصال القوى السياسية و تسلطها داخل الدولة, مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائيا(٢٩).

٧- توسيع قاعدة المشاركة الشعبية وترسيخ الديمقراطية المحلية بما يضمن رفع مستوى الوعي السياسي عبر تدريب وتأهيل القيادات المحلية على اساليب الحكم من جانب وضمان المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية ادارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الاخرى. من جانب اخر(٣٠) .

٨- دعم و ترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وارادته ورغبته في المشاركة بإدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الاطار العام للتنمية الشاملة للوطن.

٩- احساس الافراد بانتماءاتهم الاقليمية والقومية، وتخفيف أثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسعها بالتنظيمات الحديث(٣١).

الفرع الثاني : صور اللامركزية الادارية

تدور اللامركزية الادارية عموماً حول فكرة اعطاء بعض مظاهر النشاط الاداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ التخصص.

وتحتوي اللامركزية الادارية على صورتين رئيسيتين هما: اللامركزية الادارية المحلية أو الاقليمية , واللامركزية الإدارية المصلحية او المرفقية.

اولاً:- اللامركزية الادارية الإقليمية

تتجسد هذه الصورة من اللامركزية الادارية في النطاق الاقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من أقليم الدولة تتمثل في المحافظات أو المقاطعات وغيرها , مع تقرير حق هذه الوحدات بإدارة المرافق والشؤون المحلية بقدر كبير من الاستقلال , وتستند اللامركزية الأقليمية أو المحلية

29 - Dane Lockard, The politics of state and local Government . Macmillan, NewYork,1963,p50-51.

٣٠ - د.عصام علي الدبس , مصدر سابق ,ص٣٣٥.

٣١- د.محمود عاطف البنا, مصدر سابق ,ص ١٧٤.

على الفكرة الديمقراطية التي تقضي بإعطاء سكان كل وحدة محلية الحق في إدارة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم , طبقاً للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع .

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس جغرافي عندما يعمد المشرع على تقسيم إقليم الدولة الى وحدات جغرافية , ولكي تكتسب الأخيرة صفة اللامركزية الإدارية ينبغي ان تمثلها هيئات مستقلة نسبياً عن السلطة المركزية تتولى إدارة الشؤون والمصالح المحلية بإشراف ورقابة السلطة التنفيذية المركزية[٣٢].إذ تقوم على اساس توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومة في العاصمة والوحدات الاقليمية ذات الشخصية المعنوية (الإدارة المحلية).

وهذا النوع من اللامركزية يقصد به تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على أساس يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس اقليمي. ويتم منح الشخصية المعنوية لهذا النوع من اللامركزية الإدارية طبقاً لاعتبارات إقليمية تتمثل في بروز مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية تستوجب الاعتراف بها, والعهد الى سكان الاقليم بتولي ادارتها[٣٣].

ثانياً:– اللامركزية الادارية المصلحية

قد يجد المشرع في الكثير من الأحيان أنه من الضروري منح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال عن الادارة المركزية مع خضوعها لاشرافها , كالجامعات ومرفق الكهرباء وغيرها , فهذه الصورة للامركزية الإدارية تقوم على توزيع الوظيفة الادارية على اساس مصلحي أو مرفقي . وذلك بقيام هيئات عامة مستقلة تحدد اختصاصاتها على أساس مصلحي أو منح مرفق الشخصية المعنوية وقدراً من الاستقلال. بحيث تمارس هذه الاختصاصات على مستوى الدولة أو على مستوى اقليم [٣٤].وواضح أن هذا الاسلوب لايقوم على فكرة الديمقراطية , بل يقوم على فكرة فنية تتصل بكفاءة المرفق العام , ومن ثم فإن اسلوب التعيين وليس الإنتخاب هو المتبع في اختيار رؤساء واعضاء الهيئات العامة التي تتولى إدارة المرفق العام , لذا فإن اللامركزية المصلحية تقوم على اساس عنصر فني متخصص ينصب على نشاط معين بصرف النظر عن موقعه الجغرافي.

وتأسيساً على ذلك فلا محل للجمع بين اللامركزية المحلية واللامركزية المصلحية في اطار واحد ,لانهما ينالان من وحدة جهاز الدولة من زاويتين مختلفتين ,فالأولى تنشئ هيئات متميزة لممارسة الأعمال والتصرفات نفسها ,أما الثانية (اللامركزية المرفقية)فأنها تخلق هيئات متميزة لتمارس أعمالاً متميزة[٣٥].

---

٣٢ – د.مصطفى عفيفي ,الوسيط في مادئ القانون الإداري المصري والمقارن , الكتاب الاول ,١٩٨٦,ص١٩٦.

٣٣ – د. عبد الغني البسيوني عبد الله, القانون الاداري , منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٥, ص١٥٨.

٣٤ – مصطفى محمد موسى , التنظيم الاداري بين المركزية واللامركزية, الهيئة المصرية العامة للكتاب ,مصر ,١٩٩٢,ص٨٤.

٣٥ – د. محمود عاطف البنا , الوسيط في القانون الاداري , دار الفكر العربي , مصر ,١٩٨٤,ص١٦٨.

المبحث الثاني : التأسيس الدستوري للاتجاهات الحديثة في اللامركزية الادارية

عبر الاتجاه الى تبني اللامركزية الادارية في النظم السياسية الحديثة عن خيار متقدم وفاعل للمحافظة على وحدة الدولة وسيادتها مع الحرص على الارتقاء بمستوى اداء المؤسسات في الوحدات المحلية بما يعزز الممارسة الديمقراطية ويضمن اشراك ابناء هذه الوحدات الاقليمية في ادارة مؤسساتهم الادارية . ولتكريس هذه التوجهات وحمايتها ، سلكت هذه الدول سبيل التقنين الدستوري لسلسلة من التوجهات الحديثة في اللامركزية الادارية يحدوها الى ذلك جملة من الغايات ؛ الامر الذي يدفعنا في المقام الاول الى تبيان العوامل التي اثرت في تطور اللامركزية الادارية وذلك من خلال المطلب الأول ثم تبيان المعالجة الدستورية للاتجاهات الحديثة في اللامركزية الادارية في المطلب الثاني.

المطلب الاول : العوامل المؤثرة في تطور اللامركزية الادارية

يرجع انتشار اللامركزية الإدارية بجوار النظام المركزي إلى عوامل متعددة اسهمت في تطور اللامركزية الإدارية بعضها كان لها اثر مباشر في هذا المسار، في حين كان تأثير الشطر الاخر من العوامل غير مباشر ، وهذا ما سيتم بحثه تباعا في هذا المطلب .

الفرع الأول : العوامل المباشرة

واجهت هيمنة الدولة على إدارة الحكم تحديا كبيرا إثر التغيرات الكبيرة التي تعرفها العلاقة بين الدول والأسواق والمجتمع المدني، بفعل العولمة والتغير التقني السريع فضلا عن التوسع والتشعب في وظائفها وتضخم اعباءها في جميع المجالات ، بطريقة دفعها إلى تبني اللامركزية لتخفيف الضغط عن مركز السلطة عبر اعادة توزيع هذه المهمات والاعباء بين مختلف المستويات بطريقة تضمن جودة الاداء وتقديم افضل الخدمات للمواطنين في مناطق تواجدهم البعيدة عن العاصمة التي تتواجد فيها السلطة المركزية، بما يسهم في تحسين وضع هذه المناطق، والتقليل من تكلفة عملية المتابعة المستمرة من جانب السلطة المركزية ؛ إضافة إلى خلق علاقة وثيقة بين السلطة المركزية في العاصمة، وبين العاملين، والمواطنين في المناطق المحلية بشكل عام، وإيجاد القبول لها في هذه المناطق، وتشجيعهم على زيادة اهتمامهم بمناطقهم، وعلى مشاركتهم في الحكم من خلال تدريب قادتهم المحليين على إدارة شؤون مناطقهم، وتجهيزهم كذلك للقيام بأي دور قيادي في المستقبل على مستوى الدولة ككل، كون معظم القادة المتواجدين في المستوى المركزي نفسه هم أساساً من أبناء المناطق المحلية هذه[٣٦].

٣٦- د.قاسم علوان سعيد الزبيدي ود.عيسى تركي خلف الجبوري ,بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ,المجلد ٢٠ ,العدد ١٢, ٢٠١٣ ,ص٢٢٠.

فالدولة القومية (الوطنية) بعد تراجع هيمنتها، بادرت بالرجوع إلى الهويات الترابية والفاعلين المجاليين المحليين، مما انبثق عنه ظهور ترتيبات مجالية جديدة، وبروز عناصر فاعلة على المستوى المحلي في ظل اللامركزية، والتي اتبعتها الدولة الوطنية بحثا عن أنماط جديدة لاندماجها، ولحل الصعوبات التي تعرفها هذه الدول حاليا على المستوى الاقتصادي وعلى مستوى عناصر العقد السياسي وإزاء تأكد النزعة نحو انسحاب الدولة من الاقتصاد والعمل التنموي والتهيؤي على الصعيدين الوطني والإقليمي، وكذلك تراجع المد التضامني العالمي وتضاؤل نصيب بلدان العالم الثالث من الاستثمارات الخارجية المباشرة واشتداد تحركية رأس المال المعلوم والمنافسة بين الشركات العالمية، أصبحت التنمية المحلية بديلا ملائما للتدخلات الحكومية المؤقلمة والمكثفة ونتيجة لهذا التحول الحاصل في مفهوم الدولة أصبحت الاخيرة دولة رعاية، واضحت السلطة المركزية عاجزة عن القيام بما تطلبه التنمية المحلية، دون الاستعانة بهيئات محلية. فتراكم الأعباء على الإدارة المركزية، والبيروقراطية التي تعيشها هذه الإدارة إضافة إلى الروتين الإداري الذي يؤخّر اتخاذ القرار وتنفيذه. كل هذه الأمور قضت بالاعتماد في تحقيق التنمية المحلية على هيئات منتخبة تعبّر عن إرادة المواطنين وتطلعاتهم ومصالحهم. فهم أدرى بشؤونهم وبكيفية إدارة هذه الشؤون، من السلطة المركزية، البعيدة عنهم والتي لها مشاغلها الكثيرة. وإعطاء هذه الهيئات الصلاحيات اللازمة والإمكانيات الضرورية، وبخاصة الإمكانيات البشرية والمالية، مما يؤهلها لتنظيم شؤون المحلة (بلدة أو مدينة) وتوفير الخدمات فيها، وتطوير أوضاعها العمرانية والاجتماعية والثقافية. وهذه كلها أمور تساعد على تحقيق التنمية بأبعادها المختلفة. ولا أدل على ذلك من تخليها عن الكثير من الأعمال التنموية لفائدة أجهزة الحكم على مستوى إقليمي أو محلي في إطار سياسة اللامركزية [٣٧].

وبتفاعل تلك الارهاصات ، اضحت اللامركزية — من وجه اخر – الامتداد الطبيعي، أو الوجه الآخر للديمقراطية التي تجتاح العالم المعاصر ، فهي الوسيلة الادارية لتحقيق المشاركة الافراد في ادارة مجتمعاتهم المحلية والتعبير عن ارادتهم وتطلعاتهم وضمان حقوقهم المتميزة عن حقوق عامة افراد الشعب في الدولة . فتكون اللامركزية الادارية تبعا لهذا الوصف الوسيلة الادارية لاكتساب وحماية الحقوق السياسية للجماعات المحلية وفي مقدمتها حق المشاركة والخصوصية وبها توفر هذه الجماعات الحماية لهوياتها الفرعية ضمن اطار الوحدة الوطنية .

من جانب اخر افضت النقلة الهائلة في تقنيات المعلومات والاتصالات المستندة على تقنية الحاسب الآلي والتقنية الإلكترونية الى إحداث تغير جوهري شمل محاور البناء الإداري من مفاهيم وفلسفة الإدارة والنماذج والأسس الفكرية المستندة إليها ، والهياكل التنظيمية وأنماط العلاقات وآليات العمل الإداري ،

٣٧ – مقال نشر على الموقع الالكتروني:- العوامل-المؤثرة-في-اللامركزية-الإدارية/https://universitylifestyle.net

وعلاقات المؤسسات بالمناخ المحيط وطبيعة التفاعل بينهما ، وكذلك هيكل الموارد البشرية العاملة في الحقول الإدارية وخصائصها وأدوارها الجديدة ؛ فأنتجت تقنيات المعلومات والاتصالات وتطبيقاتها المتطورة والمتجددة خلال السنوات القليلة الماضية واقعاً إدارياً مختلفاً تماماً عماده السرعة والمرونة وتعدد مراكز القوى ونقل الثقل من المركز الى الاطراف عبر مسمى اللامركزية الادارية .

الفرع الثاني : العوامل غير المباشرة

هناك عوامل واسباب اخرى كان لها دور غير مباشر في انضاج الميل الى تبني النماذج الجديدة من اللامركزية بل وتكريسها دستوريا من اهمها:-

أولاً- مواجهة متطلبات انتشار منظمات الأعمال في مختلف الأسواق لمواكبة المنافسة واستثمار الفرص الناشئة عن العولمة واتساع الأسواق.

ثانياً- مقابلة متطلبات التنويع في مجالات النشاط لاستثمار الموارد المتاحة وإرضاء المواطنين المحليين وتقديم تشكيلات متنوعة من المنتجات والخدمات وأيضاً مواجهة المنافسين.

ثالثاً- حتمية توفير المرونة في اتخاذ القرار وسرعة الاستجابة إلى طلبات العملاء والتعامل مع شكاواهم، وتلك جميعاً من المتطلبات الأساسية للنجاح في المنافسة السوقية[٣٨].

رابعاً- الاستفادة من طاقات وخبرات الهياكل البشرية من ذوي المعرفة، حيث لا يعود هناك مبرر لاتباع النمط المركزي في الإدارة الذي يحصر كافة الصلاحيات وعمليات اتخاذ القرار في قمة التنظيم.

خامساً-انتشار مفهوم " التمكين " Empowerment ليدل على نمط تنظيمي يوفر للفرد القائم بالعمل مجال واسع من الصلاحية وحرية التصرف واتخاذ القرارات المناسبة لإنجاز المهام التي يختص بها، وتكون المحاسبة والمساءلة في جميع تلك الأنماط على أساس النتائج[٣٩].

المطلب الثاني : التقنين الدستوري للاتجاهات الجديدة في للامركزية الادارية

كرست الدساتير المعاصرة ولاسيما تلك التي اعتمدت بعد تراجع النزعة الاشتراكية والشمولية في العالم بعد انهيار الاتحاد السوفياتي عام ١٩٩١ ، اتجاهات غير مسبوقة في بناء نماذجها الادارية بعيدا عن المركزية ، دون ان يطال ذلك بناؤها السياسي او وحدتها السيادية ، وكانت الليبرالية هي عنوان المرحلة وسمة الدخول اليها الى جانب التوسع في الصلاحيات للوحدات الادارية المحلية فضلا عن تطوير ادوات تطبيق انماطها الادارية . وهذا ما سيتم بحثه تباعا في فروع هذا المطلب

٣٨- د.سامي جمال الدين , أصول القانون الاداري , ط٢, منشأة المعارف ,الاسكندرية ,٢٠٠٣,ص ٢٠٤.

٣٩ - د.عصام علي الدبس , مصدر سابق , ص ٣٣٥.

الفرع الأول : اعتماد المنطلقات الليبرالية في توجيه العلاقة بين المركز والأطراف والصلاحيات الواسعة للوحدات الادارية المستقلة

اولاً:- البعد الليبرالي للتوجهات اللامركزية الادارية المعاصرة

من الطبيعي أن تتعدى اللامركزية الإدارية رغم ثبات جوهرها الاداري ، المفهوم التقني الذي يستوجب نقل السلطات الإدارية من المركز الى الاطراف أو الأقاليم ، لتضحى في ظل تيار الحداثة ، رهان سياسي ، تساق في قنواته جملة من المفاهيم والقيم المشحونة ايدلوجيا وسياسيا لإدارة العلاقات بين المركز والأطراف أو بين مكونات المجتمع لتحقيق أهداف لن تكون هي الأخرى بعيدة عن فضاء السياسة . هذه العلاقات تبدو في كثير من الأحيان علاقات شائكة ومعقدة لأنها ترتبط بإعادة توزيع السلطة الإدارية بين الدولة والهيئات المنتخبة بالإفادة من معايير واليات التجربة الديمقراطية في الإدارة ؛ وهو الاتجاه الذي اكده العلامة (هوريو Hourio) بالقول : (إن البلد ليس بحاجة فقط إلى الإدارة إنما يحتاج أيضاً إلى الحرية السياسية) ؛ بل ان (ألكسي دو توكفيل Tocqueville) يذهب إلى أبعد من ذلك، بالقول أنه (دون الادارة اللامركزية ، لا يمكن للأمة أن تكون لديها روح الحرية). وبهذا النمط من التفكير ، يبدو الوجه الجديد للإدارة اللامركزية يعبر عن مسعى لإدراك وتكريس قيم الحرية وتوسيع تطبيقاتها داخل جسد الدولة الواحدة او الاتحادية ، وذلك عبر اسناد المزيد من الصلاحيات للهيئات المحلية (الاقليمية) ، معززةً بالقدرة المستقلة على استخدامها وبالارتكاز الى قواعد راسخة من الشرعية الدستورية والقانونية . ويتكامل مع هذا الاتجاه ، ويسدده ليثبت دعاماته على أرضية راسخة ، اتجاه كفلته الدساتير والقوانين الحديثة ، لتعزيز فرص الجماعات المحلية للمشاركة للتعبير الحر عن تطلعاتهم ورؤاهم عبر المشاركة الفاعلة في إدارة شؤونهم الذاتية وتقرير مصيرهم ضمن اطار الدولة الواحدة [٤٠]. وهذه الروح تكشف عنها بعض الدساتير من امثال الدستور التونسي النافذ لسنة ٢٠١٤ ، حينما جسد الفصل ١٣١منه اللامركزية في الادارة على هيئة (جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون).

وقد اعتبر فريق آخر أن انتخاب الهيئات المحلية من قبل الناخبين على أساس أن فكرة اللامركزية الإدارية هو امتداد للممارسة الديمقراطية، مثلما انه شرطٌ لتحقيق اللامركزية. فتغدو هذه الأخيرة بمثابة الوجه الآخر للديمقراطية والامتداد الافقي لها بفضل ما تقوم به اللامركزية الإدارية من ادوار لتوسيع مفهوم الديمقراطية عبر نقل سلطة التقرير النهائي من السلطة المركزية للدولة إلى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل مسؤوليتها في الإدارة. وهو التوجه الذي وجدناه بارزا في كنف المادة ٢٧٤ من

٤٠ – د. محمد حسين عبد العال ,الإدارة العامة , دار النهضة العربية , القاهرة ,١٩٨٢,ص ١٧٤.

دستور بوليفيا لعام (٢٠٠٩) التي اشارت الى ضرورة انتخاب الحكام واعضاء مجالس الولايات بالانتخاب العام ، بل ذهب الى ابعد من ذلك في تأكيد حق الولايات اللامركزية في توسيع سلطاتها الى مستوى الولايات ذات الحكم الذاتي عن طريق الاستفتاء بوصفه مظهرا اخر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة . وهذا عين ما فعله دستور فنزويلا لعام ١٩٩٩ (المعدل ٢٠٠٩) بالنص في مادته (١٥٨) على وجوب اعتبار اللامركزية سياسة وطنية للديمقراطية، تعمل على تعميق وجعل السلطة أقرب إلى الشعب، وتيسر أفضل الظروف لممارسة الديمقراطية وتنفيذ التزامات الحكومة بفاعلية وكفاءة. وفي هذا النص وجدنا الاصرار التشريعي على تضمين اللامركزية الادارية بعدا سياسيا يقترن بالديمقراطية ويقترب منها ويمهد لها الظروف والمناخ المناسب عبر الية التمثيل الشعبي من جانب ، وتطوير قدرة الحكومة على الاداء لخدمة جماهير الشعب من جانب اخر .

وعلى غرار ما تقدم ، جعل دستور غانا لعام ١٩٩٢ (المعدل ١٩٩٦) من اللامركزية ، وسيلة واسلوبا لتحقيق وتعميق الديمقراطية عبر ما توفره من فرص لتمكين افراد الشعب في عمليات صنع القرار على جميع الاصعدة والمستويات ؛ فتكون الادارة المحلية وفقا لهذا الوصف والاستخدام الدستوري مدخلا لتعميم وتعميق الممارسة الديمقراطية في البلاد عبر بوابة توسيع مجال المشاركة الشعبية فيها والتي تتحقق على مستوى الترشيح لقيادة الجهاز الاداري في الأقاليم او على مستوى تقريب بنى الهرم الاداري من قواعدها الشعبية في المناطق النائية [٤١]. ووجدت دساتير اخرى في اللامركزية شكلا متكاملا ورديفا موضوعيا للامركزية الادارية مثلما فعل دستور بيرو لعام ١٩٩٣ (المعدل ٢٠٠٩) حينما نص في المادة ١٨٨ على أن (اللامركزية شكل من أشكال التنظيم الديمقراطي، وهي سياسة مستمرة للدولة هدفها الأساسي التنمية الشاملة للبلد) وهو التوجه الذي يكشف عن سعي المشرع الى اعتماد اللامركزية الادارية بوصفها شكلا من اشكال الديمقراطية وترسيخها في البلاد أي رديفا ووجها اخر لها ، مثلما يكشف من وجه اخر عن اقترانها برؤية سياسية لبلوغ هدف التنمية الشاملة [٤٢].

على صعيد آخر ، يسود الفكر الإداري المعاصر اقتناع عميق بأهمية العنصر البشري والحرص الشديد على إبراز الأبعاد الإنسانية في الإدارة على اختلاف مستوياتها وتطبيقاتها ؛ حتى أطلق تعبير " رأس المال الفكري" و" رأس المال البشري" للدلالة على هذا التوجه ، والذي يعد بصورة أو أخرى احد أهم تجليات الروح الليبرالية التي أثرت الى حد كبير في إنضاج وتوجيه الفطر الإداري وفق هذه الرؤية والمنظور بالنظر

٤١ – نص المادة ٣٥ من دستور غانا لعام ١٩٩٢، (د.تفعيل الديمقراطية عبر تحقيق اللامركزية في الجهاز الإداري والمالي للحكومة وتطبيقها في جميع الأقاليم والمقاطعات، ومن خلال توفير جميع الفرص الممكنة للشعب للمشاركة في عمليات صنع القرار على جميع الأصعدة والمستويات في الحياة الوطنية وفي الحكومة)

٤٢ – عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي , مصدر سابق , ص١٦٥ .

لأهمية هذه الحقوق في ضمان المشاركة الفاعلة لحل مشكلات العمل وتطويره و تحمل مسؤولياته، مما يرتب أهمية فتح مجالات المشاركة وقنوات الاتصال لاستثمار تلك الطاقات. فضلا عن أهمية وجدوى الاستثمار في زيادة الرصيد المعرفي للموارد البشرية واستثماره في تطوير الأداء. وهذا ما يفهم من اتجاه دستور بيرو لعام ١٩٩٣ (المعدل ٢٠٠٩) بموجب نص المادة (١٨٨) الى جعل التنمية الشاملة هدفا اساسيا من تبني اللامركزية الإدارية لما يستوعبه هذا النوع من التنمية من ابعادٍ انسانية تسعى لخدمة الواقع الانساني وترقيته على الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

والواقع ان البعد الليبرالي في التوجهات الحديثة للامركزية الادارية ، تظهر كذلك على الصعيد الاقتصادي ، وتستجيب بفاعلية وصدق لما يطرحه الفكر الرأسمالي من مبررات لتسويغ التوسع في تطبيق اللامركزية في الادارة ، انطلاقا من حقيقة مفادها : (أن نشأة المنظمات واستمرارها ونموها وكذلك اضمحلالها وانهيارها وفنائها إنما تتحدد جميعاً بفعل قوى السوق، فالإدارة الجديدة تبدأ من السوق و تنتهي بالسـوق، ومن ثم يكون الهدف الرئيس للإدارة أن تؤمن لنفسها مركزاً تنافسياً في السوق من خلال تقديم منتجات أو خدمات للعملاء ترضي رغباتهم و تتفوق على ما يطرحه المنافسون. كذلك تمثل معايير الطلب والعرض وقوى المنافسة وظروف السوق المؤشرات الأساسية للتخطيط و بناء برامج العمل في منظمة الأعمال الجديـدة.

و قد امتد هذا الاقتناع بأهمية العملاء وضرورة السعي المستمر لإرضائهم إلى فكر الإدارة الحكومية، فنرى الحكومة الفدرالية الأمريكية تصدر توجيهاتها لكافة الموظفين في الإدارات أن يضعوا العملاء في المقدمة Putting Customers First وذلك في تعليمات صادرة عن الرئيس الأمريكي السابق كلينتون ونائبه آل جور تستهدف تحقيق ما أطلق عليه " حكومة تشبه القطاع الخاص A Business- like Government " والتي تستهدي بالأفكار التالية:

١- التعامل مع دافعي الضرائب بصفتهم عملاء وتعلم أساليب خدمة العملاء من الشركات الخاصة.
٢- إطلاق الطاقات المبدعة للموظفين الحكوميين.
٣- التخلص من الفاقد في الموارد وتعقيدات الروتين.
٤- استثمار التقنية لتوفير الوقت والمال للعمـلاء.
٥- التعاون والتحالف مع الصناعة وقطاعات الأعمال.

ثانياً:-الصلاحيات الواسعة للوحدات الإدارية المستقلة

ذكرنا سابقا أن اللامركزية الإدارية تميل إلى خلق مراكز إدارية عامة تتمتع باستقلال إداري، ما يعني أن هذه الهيئات مستقلة في اتخاذ قراراتها. فهي تتمتع بسلطة تقريرية، ضمن حدود صلاحياتها. ومع التزايد الملحوظ في مهام الدولة ووحداتها الادارية على اختلاف مستوياتها بفعل ما اسفرت عنه الحداثة من

تطورات وما وفرته للإنسانية من افاق ومجالات ، لم تعد هذه الصلاحيات بحدودها التقليدية تكفي لمواجهة هذه التطورات والاستجابة للحاجات والتطلعات المتنامية للجماعات المحلية ولاسيما بعد ان اسهمت هذه العولمة في تطوير وعي هذه الجماعات المحلية بأهمية مشاركتها في السلطة والتعبير عن ذاتها عبر قنواتها المختلفة والتطلع الى تامين المزيد من الحاجات والفرص[٤٣]. ومن هذا المنطلق برزت الدعوات لتعزيز وتوسيع مشاركة الجماعات المحلية بالسلطات مع الدعوة لتوسيع صلاحيات هذه السلطات. فكان لهذا النزوع صداه الواضح في صياغة الدساتير والتشريعات الحديثة على مستوى اللامركزية الادارية [٤٤]، اذ اتجهت هذه الاخيرة الى رفع سقف الصلاحيات الممنوحة للإدارات المحلية ، بل واستحداث صلاحيات جديدة لم تكن مطروحة في السابق ضمن هذا المستوى من الادارة المحلية ، بصورة جعلتها تخرج من قالبها التقليدي لتقترب — بدرجات متفاوتة– من انماط اخرى من الاطر التنظيمية التي تتنوع تسمياتها بتنوع اليات توزيع الصلاحيات فيها ك (بالفدرالية الواقعية او اللامركزية الموسعة)[٤٥].

إن المسار المختلف لتطور اللامركزية الإدارية بين الدول التي تتبنى أشكالاً مختلفة في التنظيم السياسي، لم يمنع الدول ذات المركزية العريقة والتي تشكل وحدة الدولة فيها إرتباطاً وثيقاً بعوامل تاريخية وسياسية واجتماعية من تبني مفهوم اللامركزية الموسعة مع الاحتفاظ بضوابط دستورية وقانونية تمنع المساس بوحدة الدولة. لقد كرست قوانين اللامركزية الإدارية في فرنسا منذ قانون ٢ آذار ١٩٨٢ مرورا بالقانون الدستوري في ٢٨ آذار ٢٠٠٣ ووصولاً الى قانوني ٢٠٠٤ و٢٠٠٥ التحول الجديد في بعض المفاهيم المتعلقة باللامركزية الإدارية حيث أصبحت الجماعات المحلية جماعات إقليمية Les colléctivités territoriales ، وقد كرس هذا البعد الجغرافي في الدستور الفرنسي واحتفظت الدولة كضمانة رئيسية لوحدتها بممارسة وظائفها السيادية، كالسياسة الخارجية والعلاقات الديبلوماسية والدفاع والأمن الوطني والقضاء والعملة والقوات المسلحة، كما أن الضمانات القانونية تكرست على مستويات أخرى حيث اقرت قوانين اللامركزية بمسؤولية القضاء الإداري في البت في الطعون الانتخابية العائدة لإنتخابات البلدية والمناطقية وذلك لتكريس الطبيعة الإدارية للامركزية الإدارية، في حين ترك للمجلس الدستوري مسألة البت بقضايا ذات صلة بحرية الإدارة الإقليمية نظراً لإرتباطها بالحريات العامة. ومن الضمانات التي كرستها قوانين

٤٣ – د. مصطفى الجندي ,مصدر سابق, ص١٢٣.

٤٤ – محمد علي يوسف , النظام القانوني للإدارة المحلية , رسالة ماجستير , جامعة بغداد ,كلية القانون والسياسة ,١٩٧١, ص ٧٥.

٤٥ – أن عبارة "اللامركزية الإدارية الموسعة" لا تستند إلى أي مفهوم إداري وقانوني علمي بقدر ما تشكل عبارة سياسية بامتياز، يستحيل فهمها وبلورتها إلا ضمن أطر الثقافة السياسية اللبنانية ومفرداتها التي غالبًا ما تشكو من الانحراف.

اللامركزية الإدارية في فرنسا لضمان وحدة الدولة حق المسؤول الحكومي في المناطق(le préfet) الرقابة على قانونية وشرعية قرارات الإدارة المحلية .

أما بالنسبة للدول ذات أنظمة المشاركة ومنها لبنان والتي تتميز بالانقسامات العامودية الثقافية والدينية والعرقية، فإن تبني النمط اللامركزي فيها ، قد مارس فيها دوراً كبيراً في التخفيف من حدّة هذه الانقسامات. فكان من الطبيعي أن تقوم في مثل هذه الأنظمة التي تعتمد على الشراكة ، أنظمة إدارية تسمح بتوسيع قاعدة الشراكة وتوزيع الموارد الحكومية بشكل يمنع تطور مناطق أو مجموعات على حساب مجموعات ومناطق أخرى.

وإذا ما تناولنا تجربة لبنان في مجال اللامركزية الإدارية وتحديداً البلديات، نرى أن المرسوم الاشتراكي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ والذي لا يزال يحكم، مع تعديلاته، عمل الجالس البلدية، نرى أنه منح البلديات صلاحيات واسعة، بحيث لا تنحصر صلاحياتها في إطار الخدمات العادية والضرورية فقط; بل تتجاوزها إلى كل ما له علاقة بالتنمية الشاملة على المستوى المحلي. فقد نصت المادة ٤٧ من المرسوم المذكور آنفا على أن (كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص المجلس البلدي، وللمجلس البلدي أن يعرب عن توصياته وأمانيه في سائر المواضيع ذات المصلحة البلدية، ويبدي ملاحظاته ومقترحاته في ما يتعلق بالحاجات العامة في النطاق البلدي).

أما المادة (٤٩) فقد عددت المهام التي يتولاها المجلس البلدي على سبيل المثال لا الحصر، ذلك أن هذه المهام ترتبط بكل ما له علاقة بالمنفعة العامة، ولا يمكن بالتالي حصرها في نص قانوني. وإضافة إلى المهام المتعلقة بشق وتعبيد الطرقات والنظافة والبيئة والتنظيم المدني والتجميل وغيرها، أنيطت بالمجالس البلدية مهام ترتبط مباشرة بالتنمية المحلية بمفهومها الواسع فقد نصت المادة ٥٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ على أنه يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقته أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يسهم أو يساعد في تنفيذ الأعمال والمشاريع الآتية: المدارس الرسمية ودور الحضانة والمدارس المهنية، المساكن الشعبية والحمامات والمسابح والمستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات والمتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي والأندية والملاعب، والوسائل المحلية للنقل والأسواق العامة.

أن اللامركزية المالية معمول بها في لبنان، على صعيد البلديات واتحادات البلديات، بموجب قانون البلديات (المواد ٨٦-٩٠ و١٣٣) وقانون الرسوم والعلاوات البلدية (رقم ١٩٨٨/٦٠) والمرسوم رقم ١٩٧٩/١٩١٧ الذي حدد أصول توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل وقواعدها. وتتمثّل اللامركزية المالية في الإقرار بحق السلطات المحلية اللامركزية في تأمين موارد ذاتية من مصادر يحددها القانون، أبرزها:

الضرائب و/أو الرسوم التي تستوفيها السلطات المحلية اللامركزية مباشرة من المكلفين؛ الضرائب و/أو الرسوم التي تستوفيها السلطات المركزية لحساب السلطات المحلية اللامركزية وتوزعها عليها، كلٌ على حدة؛ الضرائب و/أو الرسوم التي تستوفيها السلطات المركزية لحساب السلطات المحلية اللامركزية مجتمعة، وتعيد توزيعها على كلّ منها منفردة، وفقاً لمعايير يحدّدها القانون؛ الموارد المالية الأخرى كالهبات والغرامات والقروض والمساعدات وحاصلات أملاكها الخاصة.وبالعودة الى نصوص الدساتير الحديثة يتقدمها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، لوجدنا انه قد عبر بصورة صريحة عن الاتجاه الى توسيع الصلاحيات الادارية والمالية للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم في سياق الفقرة الثانية من المادة ١٢٢ بالنص (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون. فكانت عبارة الصلاحيات الواسعة الواردة في النص المذكور مفتاح الاتجاه الحديث للدستور العراقي الى توسيع الصلاحيات للإدارة المحلية على جانبيها الاداري والمالي . بل ان الدستور العراقي قد اوغل في توسيع الصلاحيات الى الحد الذي ازاح فيه عن كاهل الادارة المحلية قيود الرقابة المتأتية من أي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وهو اتجاه يتناقض مع الاتجاهات التقليدية للإدارة اللامركزية بحسب نص الفقرة الخامسة من المادة ذاتها [٤٦] . على جانب اخر من اللامركزية الادارية كان الدستور المصري لعام ٢٠١٤ اقل جراءة في الانفتاح على تجربة اللامركزية عبر التهيئة لها باليات قانونية تمكن الوحدات الادارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن ادراتها وضمان الانتقال التدريجي لها على الصعد الادارية والمالية والاقتصادية ضمن برنامج زمني محدد [٤٧]. وعلى الرغم من هذا التوجه التدريجي لتبني اللامركزية في مصر ، الا ان ما يسجل لهذه التجربة الجديدة ميلها لإضافة صلاحيات جديدة للإدارات المحلية لم تكن واردة في السابق والتي تتمثل بالصلاحيات الاقتصادية . ان مثل هذا الاتجاه الى تعزيز الصلاحيات للإدارة المحلية كان له الاثر ذاته في صياغات دستور بوليفيا لعام ٢٠٠٩ حينما نصت المادة ٢٧١ أولاً منه على (يؤسس القانون الإداري حول الحكم الذاتي واللامركزية الإجراءات اللازمة لصياغة قوانين الحكم الذاتي والمواثيق المؤسساتية، ونقل وتفويض الصلاحيات، والنظام المالي والاقتصادي، والتنسيق بين الحكومة المركزية والكيانات اللامركزية وذات الحكم الذاتي. وعززت هذا الاتجاه بنص المادة ٣٢٣ثانياً (تتم الموافقة على الضرائب الواقعة في مجال الضرائب الوطنية من قبل الجمعية التشريعية متعددة القوميات. أما الضرائب الواقعة

٤٦ – المادة (١٢٢/خامساً)من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥(لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة)

٤٧ – نص المادة ١٧٦ من دستور مصر لعام ٢٠١٤ (تكفل الدولة دعم اللامركزية الادارية والمالية والاقتصادية، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الادارة المحلية)

ضمن الولاية الحصرية للولايات والبلديات ذات الحكم الذاتي فينبغي الموافقة عليها وتعديلها أو إلغائها من قبل مجالسها أو جمعياتها بطلب من السلطة التنفيذية. يتكون المجال الضريبي للولايات والأقاليم اللامركزية من الضرائب والرسوم.

الفرع الثاني : التطور في ادوات تطبيق اللامركزية

إن تطور ادوات تطبيق اللامركزية الادارية تتمثل بالآتي:-

اولاً- المرونة والاستجابة لمتغيرات البيئة الخارجية

تمثل الاستجابة للبيئة الخارجية ومتغيراتها أحد العناصر الفاعلة والمؤثرة في بنية الادارة المعاصرة ، باعتبارها مصدر الفرص والموارد للمنظمة ، وكذلك فهي مصدر الخطر والتهديد لها ، وبالتالي تركز منظومة الفكر الإداري المعاصر على ضرورة دراسة المناخ المحيط وتوقع المتغيرات بحثاً عن الفرص والعمل على استثمارها، ورصداً لمصادر الخطر والعمل على تجنبها.

ان خيار نقل السلطة الى مستويات محلية ادنى واضيق ، يعبر – بصورة او بإخرى – عن تطلع المشرع للقضاء على حلقات الروتين وزيادة مستويات الشفافية والمرونة في الاداء عبر تقليص المسافة وتمتين الروابط بين السلطة ومحيطها من جانب وتمكين الادارة المحلية من متابعة التغيرات في محيطها بما يحقق لها الاستجابة الفاعلة لما يطرحه هذا الواقع والجمهور من حاجات وتذليل ما يفرزه الواقع من تحديات ومعوقات وذلك بتعديل السياسات تارة والوسائل المعتمدة تارة اخرى وصولا لتحقيق الاهداف المركزية من تبني هذا الهيكل الاداري [٤٨].

إن علاقة الادارة المحلية بمحيطها الاقليمي وفق هذا المنظور تماثل علاقة الكائن الحي بالمحيط الطبيعي الذي يتواجد فيه، ويعبر Arie de Geus عن ذلك بقوله (إن تتبع الإدارة للتغييرات المتواصلة في المناخ المحيط هو نوع من التعلم Learning ينعكس على جميع توجهاتها وتصرفاتها، لذلك يكون من الضروري أن ترى الإدارة ما يجري حولها وأن تدرك المعاني الصحيحة لما يحدث وتستنتج النتائج المحتملة وتعيد صياغة سياساتها وبرامجها وقراراتها وفق تلك المعطيات المتجددة)[٤٩].

ان هذا الاتجاه الحديث وهذا النزوع للمرونة في التنظيم اللامركزي للإدارة الإقليمية ، قد ظهر في متن عدد من الدساتير الحديثة بما فيها دستور جمهورية فنزويلا لعام ١٩٩٩ (المعدل ٢٠٠٩) حينما أكد في مادته (١٨٤) على ضرورة أن ينشئ القانون آليات مفتوحة ومرنة لحمل الولايات والبلديات على انتهاج اللامركزية ونقل إدارة الخدمات التي تقدمها إلى المجتمعات ولجان الأحياء المنظمة التي تثبت قدرتها

٤٨ – د.السيد احمد محمد مرجان دور الادارة العامة الاليكترونية والادارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية ,ط٢,دار النهضة العربية , القاهرة ,٢٠١٠,ص ٨٦.

٤٩– د.سليمان محمد الطماوي , مصدر سابق ,ص٣٩.

على تقديمها. فهذه الآليات المنفتحة على محيطها وأهدافها والمرنة بأساليبها هي التي ستعين الإدارات المحلية في فنزويلا وفقا لتوصيف الدستور من زيادة قدرتها على تقديم الخدمات والاستجابة لاحتياجات جمهورها المحلي .

ثانياً– تطبيق نظم إدارة الأداء وتعزيز أساليب الرقابة والشفافية

مع ارتفاع تيار العولمة وارتقاء تأثير ثورة المعلومات في بنى الدولة المعاصرة وأنماط إدارتها لأنشطتها المختلفة، تقلصت مساحة وحجم الدور الذي تباشره السلطة المركزية لحساب تزايد سلطة الأطراف ودورها في التنمية مع تزايد مهامها ومطالب مواطنيها المحليين ، الأمر الذي استدعى إعادة النظر في البيروقراطية وإخضاع أساليب الإدارة العامة للمعايير الموضوعية والمساءلة عن تكلفة تقديم الخدمات وقياس نتائج الخطط والبرامج باعتماد معايير الكفاءة والفاعلية ، وهي التطورات التي انجبت مفهوم الحكم الراشد[٥٠] في عام ١٩٨٩ ، ليعبر بجلاء عن التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، والتطور في علم الادارة من جانب آخر، بصورة تجاوزت مجرد التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بادارة شؤون الدولة والمجتمع ؛ الى حدود رسخت ارتباط هذه الاخيرة بجمهورها بالارتكاز الى قيم المساءلة والشفافية، والقدرة على التنبؤ، والمشاركة الواسعة من جميع قطاعات المجتمع . وظهرت محاولات للاستفادة من هذه التطورات في الترويج لهذا المفهوم الجديد على صعيد الإدارة المحلية ليظهر مفهوم الحوكمة المحلية الرشيدة ويراد به : (استخدام سلطة السياسة وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية) [٥١].

نتيجة لما سبق ، حدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة الى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية بالإضافة الى الإدارة الرسمية المحلية المنتخبة من قبل المواطنين . كما حلت مجموعة من القيم الجديدة من امثال (التمكين، التركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الاقدمية والتدرج الوظيفي) ؛ هذا الى جانب قيم أخرى من أمثال:–

٥٠ – حدد الاعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لادارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر عام ١٩٩٦ عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالي:

ا–نقل مسؤولية الانشطة العامة الملائمة الى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.

ب–اللامركزية المالية وموارد كافية للقيام بتلك الانشطة على المستوى المحلي ١

ج–مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

د–تهيئة الظروف التي من شانها خصخصة الاقتصاد المحلي.

٥١ – عصام مجيد العلاق , علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية الادارية , بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية , جامعة بغداد ,كلية الادارة والاقتصاد , المجلد ٢١, العدد ٨٥ ,السنة ٢٠١٥ ,ص ١٤٤.

١- المشاركة: بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كافراد وجماعات من اجل المساهمة في عمليات صنع القرارات ،اما بطريقة مباشرة او من خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحها اوعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات

٢- المساءلة: يخضع صانع القرار في الاجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والاطراف الاخرى ذات العلاقة.

٣- الشرعية: قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونه في اطار قواعد وعمليات و اجراءات مقبولة وان تستند الى حكم القانون والعدالة، و ذلك بتوفير فرص متساوية للجميع(٥٢).

٤- الكفاءة و الفعالية: ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد الى برامج و خطط و مشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم ، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

٥- الشفافية: وتعني إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية .و كذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة، كما ان مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والإجراءات ونتائج الأعمال(٥٣).

ثالثاً- ابراز البعد التنموي للإدارة المحلية :

يشكل مفهوم التنمية المستدامة إحدى المفاهيم والرهانات التي شهدها العالم مع بداية الالفية الثانية، ليعبر عن تطور الوعي والاهتمام بموضوعة البيئة وحمايتها بالتزامن مع الاهتمام بحلقات التنمية. وهكذا بدى واضحا ان التنمية باتت تتوسع حلقاتها وتتشعب لتشمل موضوعات لم تطالها دائرة البحث العملي من قبل ، فارتبطت بالأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والصحية والمدنية الى جانب اتصالها الوثيق بنوعية الادارة السياسية للشؤون العامة وللموارد في كل دولة. ومع تطور المفاهيم على الصعيدين العالمي والوطني، لاسيما منها المرتبطة بالحكمية كصيغة ادارة سياسية عامة لا حصرية ولا مركزية، ومع صعود مفهوم المشاركة بين الدولة والمجتمع المدني وتراجع الحدود الفاصلة بين القطاعين العام والخاص، لم يعد ممكنا لأي دولة ان تتبنى المركزية كخيار لمواجهة تحديات التنمية في صيغتها الحداثية او غيرها من التحديات التي يفرضها محيط اجتماعي واقتصادي وتكنولوجي شديد الاضطراب ويحمل معه مفاجآت مليئة بالمخاطر(٥٤). فكان السؤال

---

٥٢ - د.بكر قباني , القانون الإداري ,دار النهضة العربية , القاهرة ,١٩٨٥,ص ٧٩.

٥٣ - سامي حسن نجم , مصدر سابق ,ص١٦٠.

٥٤ - د.محمد محمد بدران , الإدارة المحلية , دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية , دار النهضة العربية , القاهرة ,١٩٨٦,ص ١٢٠.

الابرز في هذا المجال، يتعلق بكيفية جعل اللامركزية الادارية جزءا او أداة في عملية التنمية؟ وكيف حققت الدساتير الحديثة هذه الغاية ؟

فكانت الحلقة الاولى في هذا المسعى الدستوري بجعل التنمية الشاملة هدفا لتبني اللامركزية الادارية كما ظهر في نص المادة (١٨٨) من دستور بيرو لعام ١٩٩٣ بموجب ، لما يستوعبه هذا النوع من التنمية من ابعادٍ انسانية تسعى لخدمة وترقيته الواقع الانساني على الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

مما يؤشر بوضوح الميل الدستوري لتطوير الصلاحيات المالية للإدارات المحلية عبر تأمين الموارد المالية المستقلة لها مع اسناد مهمة تحصيل الضرائب والرسوم لها .

كما اتضحت في حلقة اخرى من خلال تحقيق الربط الموضوعي بين عنصر الانجاز وما يرتبط به من شبكة خدمات وبين نمط الادارة اللامركزية ، مثلما ظهر في نص المادة (١٩٨) من دستور البرازيل لعام ١٩٨٨ حينما عدت أنشطة وخدمات الصحة العامة جزءاً من شبكة مناطقية وتراتبية وتشكّل نظاماً موحَّداً، تنظم وفقاً للتوجهات للامركزية، حيث يكون هناك إدارة واحدة في كل منطقة حكومية . وهذا الارتباط بين المتغيرين لم يتحدد بنمط معين من الخدمات بل شمل وجوها مختلفة اندرجت جميعا تحت بند الانجاز

وكذلك المادة ٢٠٤من الدستور نفسه التي تضمنت التاكيد على ان "تنفَّذ الإجراءات الحكومية في مجال المعونة الاجتماعية بأموال من موازنة الضمان الاجتماعي، بموجب أحكام المادة ١٩٥، إضافة إلى موارد أخرى، وتنظَّم على أساس التوجيهات الآتية:

١.اللامركزية السياسية والإدارية، مع الاضطلاع بمسؤولية التنسيق والقواعد العامة الواقعة في الإطار الاتحادي وتنفيذ البرامج الواقعة في مجال عمل الولايات والبلديات، إضافة إلى البرامج التي تقوم بها المؤسسات الخيرية في مجال المعونة الاجتماعية؛) .

ومن حصيلة ما تقدم من اتجاهات دستورية حديثة لتعزيز الصلاحيات للإدارات المحلية نستنتج ما يأتي:

أ- الاتجاه نحو توسيع الصلاحيات الادارية افقيا باستحداث صلاحيات جديدة وعموديا بتطوير الصلاحيات الادارية السابقة .

ب- الاتجاه الى تعزيز الاستقلال المالي للوحدات المحلية ، إن المضي في تحقيق "اللامركزية الإدارية الموسعة" قُدُماً يستدعي تحصين استقلالية السلطات اللامركزية المالي وتعزيز هذه الاستقلالية. وعلى هذا الاساس عمدت التشريعات الحديثة الى منح السلطات المحلية اللامركزية صلاحيات مالية تمكنها من إدارة شؤونها بقدرتها الذاتية في الدرجة الأولى، من دون الاتكال على تحويلات السلطة المركزية (الناتجة من

الضرائب و الرسوم التي تحصلها السلطة المركزية لحساب السلطات اللامركزية). عبر تخصيص جزء من الموازنة القومية لها او اسناد مهمة تحصيل الضرائب المحلية لها[٥٥] .

ج- استحداث صلاحيات اقتصادية للوحدات المحلية تظهر بصيغ الانشطة الاستثمارية والتجارية التي ترعاها وتنخرط فيها هذه الوحدات بصفة شريك او غير ذلك بما يؤمن لها وارد مالي اضافي يعزز من استقلالها اكثر.

د- تحولت الجماعات المحلية الى جماعات ووحدات إقليمية مستقلة في اتجاه دستوري لتكريس الانقسام الجغرافي على اسس ثقافية وعرقية وليس ادارية فحسب كما فعل الدستور الفرنسي واحتفظت الدولة كضمانة رئيسية لوحدتها بممارسة وظائفها[٥٦].

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة البحث توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات لعل اهمها:-

اولاً / النتائج:-

١- أن للاَّمركزية الإدارية جانبان ، جانب سياسي وجانب قانوني , فالجانب القانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية للدولة أما الجانب السياسي فيتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية الإدارية من توسيع لمفهوم الديمقراطية فتنتقل سلطة التقرير النهائي من الدولة إلى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل مسؤوليتها في الإدارة .

٢- ان الاختلاف الجوهري بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية يتمثل في أن اللامركزية الإقليمية تتطلب مراعاة البعد الجغرافي في اقليم الدولة في حين أن اللامركزية المرفقية تتطلب مراعاة قاعدة تخصيص الأهداف أي مراعاة مبدأ التخصص.

٣- تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاث ركائز اساسية :(قيام سلطة عامة محلية، تستمد شرعيتها من القانون الذي يحدّد صلاحياتها. وتمتّع هذه السلطة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة التي هي جزء منها. وتمتّع هذه السلطة باستقلال مالي، أي بموازنة مستقلة عن الموازنة العامة).

٤- من مزايا اللامركزية الإدارية توسيع قاعدة المشاركة الشعبية وترسيخ الديمقراطية المحلية بما يضمن رفع مستوى الوعي السياسي عبر تدريب وتأهيل القيادات المحلية على اساليب الحكم من جانب وضمان المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية ادارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الاخرى. من جانب اخر

.

---

٥٥ - كمال عبد الرحمن الجرف , الضرائب والرسوم المحلية , دار الجامعات المصرية ,الاسكندرية , ١٩٦٢,ص١٣٣.

٥٦ - محمد طالب عبد, مصدر سابق , ص٤٨.

٥- تكرس المحتوى الديمقراطي للامركزية الادارية المعاصرة باعتماد الية انتخاب الهيئات المحلية من قبل الناخبين ؛ لتغدو اللامركزية الادارية بمثابة الوجه الآخر للديمقراطية والامتداد الافقي لها.

٦- ومع توسيع الصلاحيات الادارية للوحدات المحلية تم استحداث صلاحيات جديدة لم تكن مطروحة في السابق ضمن هذا المستوى من الادارة المحلية ، بصورة جعلتها تخرج من قالبها التقليدي لتقترب – بدرجات متفاوتة– من انماط اخرى من الاطر التنظيمية، كـ (بالفدرالية الواقعية) ، بضمنها السماح لها بمباشرة الانشطة الاستثمارية والتجارية بصفة شريك او غير ذلك بما يؤمن لها وارد مالي اضافي يعزز من استقلالها اكثر

٧- وفي اطار التوجهات الدستورية للادارة اللامركزية الجديدة ، حرصت الدساتير المعاصرة على تزويد الادارات المحلية بالقدرة على التكيف والمرونة والاستجابة بفاعلية للبيئة الخارجية ومتغيراتها ، باعتبارها مصدر الفرص والقدرة على المطاولة والانجاز في هذه الادارات .

٨- لقد حلت مجموعة من القيم الجديدة من امثال (التمكين، التركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الاقدمية والتدرج الوظيفي) في سياق عمل الادارات اللامركزية الجديدة .

ثانياً / التوصيات:-

١- ضرورة الاخذ بنظام اللامركزية الادارية في العراق , وفق الضوابط القانونية والادارية السليمة التي تضمن تحقيق المصلحة الوطنية العامة من خلال ضبط وتنظيم الاركان الخاصة بهذا الاسلوب .

٢- نوصي بتعديل نص (المادة ١٢٢/خامساً) من الدستور لتصبح كالاتي :(تخضع مجالس المحافظات والاقضية والنواحي في ممارسة أعمالها لرقابة مجلس النواب وللرقابة القضائية (القضاء الإداري)).

٣- اعداد المقترحات من أجل توسيع مجال اللامركزية الإدارية من خلال نقل الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية في مجال تنفيذ الانشطة وتقديم الخدمات.

٤- منح الحكومات المحلية الصلاحيات كافة الإدارية والمالية المنصوص عليها في الدستور ورقابة الحكومة المركزية عليها من اجل ضمان سير الامور كما مخطط لها.

٥- من أجل الاستفادة من اللامركزية الإدارية في تطوير تجربة نظام السلطة المحلية يجب دراسة تجارب وتطبيقات اللامركزية الإدارية في الدول المتطورة.

المصادر

اولاً:- الكتب القانونية

١- د.السيد احمد محمد مرجان , دور الادارة العامة الاليكترونية والادارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية ,ط٢,دار النهضة العربية , القاهرة ,٢٠١٠.

٢- د.بكر قباني , القانون الإداري ,دار النهضة العربية , القاهرة ,١٩٨٥.
٣- د.سامي جمال الدين , أصول القانون الاداري , ط٢, منشأة المعارف ,الاسكندرية ,٢٠٠٣.
٤- د.سليمان الطماوي ,النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة), مصر ,١٩٨٨.
٥- د.سليمان محمد الطماوي , الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة), مطبعة جامعة عين الشمس ,مصر ,١٩٨٦.
٦- د. طعيمة الجرف,القانون الاداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة ,مكتبة القاهرة الحديثة ,مصر.
٧- د.عصام علي الدبس ,القانون الاداري (ماهية القانون الاداري التنظيم الإداري – النشاط الإداري) ,ط١,دار الثقافة ,عمان ,٢٠١٤.
٨- د.عامر ابراهيم احمد ,الإدارة اللامركزية الإقليمية في العراق ,مكتبة زين الحقوقية , بيروت ,٢٠١٢
٩- د. عبد الغني البسيوني عبد الله, القانون الاداري , منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٥.
١٠- علي محمد بدير وآخرون, مبادئ واحكام القانون الاداري , مكتبة السنهوري ,بغداد ,٢٠١٢.
١١- عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي , الادارة المحلية دراسة مقارنة ,ط١, دار المسيرة للنشر والتوزيع , عمان .
١٢- كمال عبد الرحمن الجرف , الضرائب والرسوم المحلية , دار الجامعات المصرية ,الاسكندرية , ١٩٦٢.
١٣- د. محمد حسين عبد العال ,الإدارة العامة , دار النهضة العربية , القاهرة ,١٩٨٢.
١٤- د.محمد محمد بدران , الإدارة المحلية , دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية , دار النهضة العربية , القاهرة ,١٩٨٦.
١٥- د. محمود عاطف البنا , الوسيط في القانون الاداري , دار الفكر العربي , مصر ,١٩٨٤ .
١٦- د. محي الدين القيسي , مبادئ القانون الإداري العام , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت ,٢٠٠٣.
١٧- د.مصطفى عفيفي ,الوسيط في مادئ القانون الإداري المصري والمقارن , الكتاب الاول ,١٩٨٦.
١٨- د. مصطفى الجندي ,الإدارة المحلية وإستراتيجيتها , منشأة المعارف ,الاسكندرية ,١٩٨٧.
١٩- د. مصطفى النمر ، اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط، مصر,المعهد المصريّ للدراسات,مصر,٢٠١٧.

٢٠- مصطفى محمد موسى , التنظيم الاداري بين المركزية واللامركزية, الهيئة المصرية العامة للكتاب ,مصر ,١٩٩٢.

ثانياً:- الرسائل والأطاريح

١- خالد بن فيحان المنديل, المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتهما بالأداء الوظيفي ,اطروحة دكتوراه , الرياض ,٢٠٠٤ .

٢- فهد عيد ناصر بن فهد , تطبيق اللامركزية وأثرها على مستوى اداء العاملين , رسالة ماجستير , جامعة الشرق الأوسط, كلية الاعمال , ٢٠١٠.

٣- محمد طالب عبد , اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية ,رسالة ماجستير ,جامعة النهرين ,كلية الحقوق ,بغداد,٢٠١٠.

٤- محمد علي يوسف , النظام القانوني للإدارة المحلية , رسالة ماجستير , جامعة بغداد , كلية القانون والسياسة ,١٩٧١.

ثالثاً:- البحوث العلمية

١- د.قاسم علوان سعيد الزبيدي ود.عيسى تركي خلف الجبوري ,بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ,المجلد ٢٠ ,العدد ١٢, ٢٠١٣ .

٢- عصام مجيد العلاق , علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية الادارية , بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والادارية , جامعة بغداد ,كلية الادارة والاقتصاد , المجلد ٢١, العدد ٨٥ ,السنة ٢٠١٥.

رابعاً:- الدساتير

١- الدستور العراقي النافذ لسنة٢٠٠٥.

٢- دستور بيرو لسنة ١٩٩٣ و(المعدل ٢٠٠٩).

٣- دستور غانا ١٩٩٢لسنة و(العدل ١٩٩٦).

٤- دستور جمهورية فنزويلا لعام ١٩٩٩ (المعدل ٢٠٠٩).

٥- دستور بوليفيا لسنة ٢٠٠٩.

٦- الدستور التونسي النافذ لسنة ٢٠١٤ .

٧- دستور البرازيل لعام ١٩٨٨.

خامساً:- المصادر الاجنبية:-

1- Rondicll. etal, Analysis Decentralization policies in developing countries ,London, 1989.

2- Dane Lockard, The politics of state and local Government . Macmillan, NewYork,1963.

سادساً:- المواقع الالكترونية

١- مقال نشر على الموقع الالكتروني: العوامل-المؤثرة-في-اللامركزية-الإدارية
https://universitylifestyle.net

٢- مقال صور-و-أركان-اللامركزية-الإدارية /https://universitylifestyle.net

٣- د. عصام سليمان، اللامركزية الادارية والانماء المتوازن ، بحث منشور في مجلة الدفاع الوطني اللبناني ، العدد ٤٠ ، نيسان ٢٠٠٢ ، على الرابط : https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content