

اللامركزية الإدارية : مآلها وما عليها وسبل الارتقاء بها في ضوء التجربة العراقية

أ. د. عبد السلام إبراهيم بغدادى

جامعة بغداد : مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية

مقدمة

في العراق ... كما في غيره من الدول العربية يدور حديث له أول ولكن ليس له آخر، عن مستقبل الدولة وشكلها وطبيعة الحكم فيها . ويبدو ان ذكرى مرور مائة عام على اتفاقية سايكس - بيكو ١٩١٦^(*)، سيئة الصيت والسمعة ، قد أيقظ هذا الحديث من جديد عن شرعية الدولة العربية المعاصرة ، ومدى قدرتها على الاستمرار والصمود ، في ضوء المتغيرات الحادة التي تعصف بعالمنا العربي . وهي متغيرات تهدد بنسف الحدود السياسية القائمة بين العرب ، ليس لصالح الوحدة والاتحاد ، وإنما لإقامة مشاريع دول أو دويلات جديدة ، تحت واجهات تبدو جميلة وزاهية على غرار الفدرالية والكونفدرالية وأمثالهما ، بل أن خرائط جديدة أخرجت للملأ وروجت عبر وسائل الإعلام المختلفة والمنافذ الأكاديمية والسياسية لإيصال رسالة مفادها أن عنصراً جديداً قد ابتدأ على أنقاض الخراب في سوريا والعراق وليبيا واليمن ، وهو عصر حافل بما لا يسر أي عربي أو مسلم حريص على وحدة بلاده وأمتة في آن .

وبعد أن كانت آراء ومشاريع برنارد لويس وبرجنسكي وكيسنجر وتلاميذهم ، وخرائطهم الميكروية والنانوية (تعبيراً عن التصغير والتقزيم الذي يستهدف الدول العربية المعاصرة) حبيسة الكتب والصالونات السياسية النخبوية ومراكز القرار السياسي ، فإنها أصبحت اليوم حديث الناس في الشارع والمقهى والبيت . والخطير في أمر هذه الآراء والطروحات ، إنها تقدم تحت يافطات الإنقاذ والخلص من المآزق التي تمر بها المنطقة ، والمتمثلة بعدم الاستقرار السياسي ، والحروب الأهلية التي عصفت ولا تزال بأكثر من بلد عربي ، فضلاً عن الوضع الاقتصادي المتأزم ، والذي يمكن أن يؤدي إلى حرب طبقية ، تضاف إلى ما نعانیه من حرب الإثنيات والطوائف .

وعليه أصبح الحديث اليوم يقوم على إعادة النظر بالخرائط والحدود القائمة ، والاتفاقيات والعهود السابقة ، ويتجلى في إقامة فدراليات في اليمن وليبيا والعراق ، وأخيراً سوريا ... والآتي أعظم !

(*) في الحقيقة ، أن معاهدة سايكس - بيكو ، وقعت في ١٩١٥/١١/٩ ، واكتملت من خلال معاهدة بطرسبرغ في ١٩١٦/٣/٤ . ونشرت من قبل الحكومة البلشفية في ١٩١٨/٢/٢١ ينظر : رهاب نوفل ، مشروع مقاومة تقسيم العراق وتفتيته ، (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، كانون الثاني / يناير ٢٠١٥) ، ص ٤٣ - ٥٢ .

وكأن الفدرالية هي الحل السحري لرزايا المركزية والدكتاتورية والحكم الشمولي . صحيح أن العرب عانوا من ويلات التركيز والتسلط ، ولكن الحل لا يكمن في خيارات لا يعرف أحد إلى أين تقودنا في النهاية !

ولكن بما أن الحلول قد طرحت ، وزينت وقدمت للناس بالوان تبدو زاهية ، فأنا أمام خيارات صعبة ، لكن ليست مستحيلة أو عدمية . ويبرز من بين هذه الخيارات ، مشروع اللامركزية الإدارية ، باعتباره حلاً وسطاً وخياراً واقعياً بين مركزة الدولة وفدرلتها . فهي تجمع بين سمتين جميلتين هما الوحدة والحرية ، فأى شيء أجمل من ذنك ! فهي تحافظ على وحدة الدولة من جهة ، وتمنح من جهة ثانية مناطقها الإدارية المختلفة الحرية في إدارة شؤونها المحلية عبر مجالس منتخبة تمتلك قرارها المستقل ، من دون تقريط بوحدة الدولة .

وعليه جاءت هذه الدراسة لتبحث ومن خلال التجربة العراقية الصعبة في موضوع اللامركزية الإدارية ، مالها وما عليها . لذا قامت فرضيتها ، على أن للامركزية - ضمن المرحلة العvisية التي نمر بها - مزايا ومحاسن ، إن أحسن تطبيقها وفق المعايير المتعارف عليها ، لكن عليها في الوقت نفسه ، مآخذ وتواجهها معوقات ، إن انحرقت النخب القائمة عليها عن مسارها الصحيح ، وهو انحراف قد يأتي من دواعي إيديولوجية أو شخصية .

ولإثبات فرضيتها اتخذت الدراسة ، منهاجاً مركباً بحكم تداخل علوم الإدارة والسياسة والاجتماع والاقتصاد والقانون ، في مضامينها وتفاصيلها . مع ذلك ، فإن الدراسة لم تبتعد عن روح المنهجين الوظيفي والمقارن ، المستنديين على النقد والتحليل والملاحظة والمبادرة ، لذا فإن الدراسة تزعم إنها كانت حيادية أو موضوعية قدر الإمكان ، مع اعتراف بأن اللامركزية هي الخيار العقلاني - الواقعي خلال هذه المرحلة . لأنها توازن بين الترابط (وحدة الدولة) والتمايز (تمتع المحافظات والمناطق الإدارية بالحرية النسبية في إدارة شؤونها المحلية) ، وبذلك فهي تجمع ولا تفرق في أجواء من الحرية والديمقراطية ، إن أحسنت النخب (المنتخبة) في إدارتها . وهي إدارة لا يمكن أن تتجح إلا إذا خلصت النوايا وعلت العزائم وتوافقت الشعارات مع المضامين الهادفة لتحقيق دولة عصرية تقوم على احترام المواطن وضمان حريته ضمن رابطة المواطنة التي تساوي بين الجميع دون استثناء .

مدخل : جذور اللامركزية / فكرة نشوؤها (الفطري / الطبيعي)

يرى بعض الدارسين في تفسيرهم لنشأة اللامركزية الإدارية إنه مامن دولة على الأرض ، إلا وفيها نوعان من المصالح

الأول : مصالح وطنية عامة تهم جميع مواطني الدولة من أقصاها إلى أقصاها .

الثاني : مصالح محلية خاصة متميزة عن المصالح الوطنية نسبياً ، وهذه الأخيرة، تهم مواطني المنطقة المحلية بذاتها ، وتتعلق بهم ، فطالما كان المواطنون موزعين على مختلف

أرجاء إقليم الدولة ، فلا بد أن يؤدي هذا التوزيع الجغرافي والتاريخي والاجتماعي إلى نشوء مصالح واهتمامات محلية تهتم سكان المنطقة (المحلية) إلى جانب المصالح ذات البعد الوطني^(١).

بل أن بعض الباحثين يرى أن الحكم المحلي هو الأصل أو المنبع الذي استحدثت منه الدول الحديثة ، إذ أن القرى الصغيرة نشأت قبل أن تنشأ الدولة أو قبل أن يتبلور أفرادها لإدارة شؤونهم وحل مشكلاتهم^(٢).

وفي عالمنا المعاصر ، وبعد أن تطورت الدولة ، وتعددت وظائفها ، فإن العمل الإداري العام في الدولة بات يتوزع على نوعين ، الأول وطني عام ، والثاني وطني محلي ، فالوطن العام يهم جميع المواطنين الموجودين على إقليم الدولة، أما المحلي فيقتصر على مواطني منطقة معينة بذاتها (إقليم/محافظة/مقاطعة ... الخ) . والاعتراف بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية العامة هو الأساس الأول الذي تقوم عليه اللامركزية الإدارية .

إن استقلال الهيئات أو المجالس المحلية بمواجهة السلطة المركزية مرهون بتحقيق أمرين : الأول يتعلق بمنح هذه الهيئات الشخصية الاعتبارية (المعنوية) ؛ والثاني يتعلق بالآلية التي تتشكل بموجبها هذه الهيئات أو المجالس . ويعد تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية ، الأساس القانوني الذي يميز اللامركزية الإدارية عن المركزية الإدارية . ويترتب على منح الشخصية المعنوية نتائج مهمة منها وجود ذمة مالية خاصة بها ، وحققها في أن تكون طرفاً في العقود والدعاوى التي تقيمها أو التي تقام ضدها ، ووجود جهاز إداري خاص بها^(٣).

ويرتبط تنظيم الجهاز الإداري في الدولة ارتباطاً وثيقاً بشكل الدولة والنظام السياسي وتوزيع السلطة ومفهومها ؛ وترتبط اللامركزية الإدارية بشكل وثيق بمسألة الحرية الإدارية لإدارة المناطق وتعزيز الديمقراطية المحلية لتمكين الجماعات المحلية من المشاركة الحقيقية في إدارة المصالح المحلية .

ومما هو جدير بالذكر أن تطور اللامركزية الإدارية لم يعرف مساراً واحداً في الدول التي عملت على تطبيقها إن على مستوى البلديات أو على مستوى المجالس المحلية المنطقية،

(١) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته ، (د.م. : مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، ش.م.م. الطبعة الأولى ، ٢٠١٣) ، ص ٣٨ .

(٢) د. مظهر محسن الخفاجي ، العراق بين الدولة اللامركزية والدولة المركزية في التاريخ القديم (بغداد : دار الحكمة ، ٢٠١٢) ، ص ٧ .

(٣) سحر حربي عبد الأمير ، إدارة التنوع في الدولة : دراسة نظرية مقارنة مع الإشارة إلى التجربة العراقية، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، جامعة بغداد : كلية العلوم السياسية ٢٠١٦ ، ص ٢٧٢ - ٢٧٣ ؛ وكذلك : : أحمد الفتلاوي ، ص ٣٨ - ٤٦ .

وذلك لارتباطها بالتطور السياسي في المؤسسات السياسية ، وفي العوامل التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية . لذلك نجد أن تطور الحكم المحلي في إنكلترا هو مختلف تماما عن تطور اللامركزية الإدارية في فرنسا التي تختلف كثيرا عن تجربة الحكم المحلي في كل من ألمانيا وبلجيكا وإيطاليا وإسبانيا . وعليه فإن تطور الحكم المحلي في الدول ذات أنظمة المشاركة (التوافق) يختلف عن تطوره وقواعد ممارسته في الدول ذات الأنظمة التنافسية .

أما تطور الدولة فقد عرف أيضا مسارا مختلفا ، فالدولة في أوروبا نجمت عن تطور المجتمع "وهذا التنظيم السياسي" أي الدولة : تشكل رويدا رويدا تحت تأثير الاقتصاد والديموغرافيا والأخلاق في كل بلاد على حدة . إن السيرورة التاريخية للدولة في المجتمعات الغربية تطورت من أسفل إلى أعلى ، أما في الشرق فالدولة هي التنظيم السياسي الذي أوكلت إليه مهمة تنظيم المجتمع حيث البنية السياسية هي التي تحدد البنية الاجتماعية . من هنا تنبثق إشكالية دور الدولة في المجتمعات الشرقية ، لأنها تبدو إلى حد بعيد تنظيما سياسيا مستقلا عن المجتمع . وعلى العكس فالدولة في الغرب - لاسيما في أوروبا - هي الجزء المميز في المجتمع حيث تساهم في إقامة التعاضد بين أفرادها وتراقب التربية الوطنية ، وتسعى إلى التخفيف من الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين المواطنين ، وتدير لأجلهم الخدمات المشتركة التي تتأسس على فكرة المنفعة العامة^(١) .

أما بالنسبة للمجتمع المدني (Civic Society) ، فهو يتأثر بشكل واسع بالنشاطات السياسية ، (وانطلاقا من ذلك فهو يحدد بالسياسة وبالعكس ، لا يمكن فهم المجتمع المدني في النشاطات التي تدور فيه ولا في استقلاليته عن الأجهزة المختلفة للدولة ، فهو يفهم بالشكل الذي تمنحه إياه العلاقات والروابط بين التكتلات الاجتماعية . بهذا المعنى "فالدولة ليست جزءا مستقلا عن المجتمع إنما العنصر المميز فيه" . من هنا فإن تخلي الدول التي تشكلت وفق هذا المسار عن جزء من صلاحياتها ومواردها المالية للمجموعات المحلية أو الإقليمية ، قد جاء - حتى في الدول ذات المركزية العريقة كفرنسا - كجزء من التطور الديمقراطي للمجتمع بأسره وكيفية إدارة المصالح فيه ، إن على الصعيد الوطني الذي بقيت المصالح المرتبطة به محصورة في يد الدولة أو على الصعيد المناطقي حيث المصالح المحلية قد أصبحت تحت الإدارة المحلية المنتخبة^(٢) .

واستمراراً مع هذا السياق ، ومن دون الدخول في تفاصيل متشعبة تبعدنا عن جوهر موضوعنا ، نقول ، ان الدول الحديثة تصنف من حيث شكلها ، وطبيعة السلطة فيها إلى دول بسيطة أو موحدة أو وحدية Simple/Unitary State وأخرى مركبة أو اتحادية أو فدرالية

(١) د. وليد صافي ، (اللامركزية الادارية ومعوقات التنمية) ، مجلة الفكر التقدمي ، بيروت ، العدد ١٨ ،

تشرين الثاني ، ٢٠١٣ ، ص ٧٥ .

(٢) المصدر نفسه ، ص ٧٥ .

Federal compound State. والدولة الوحيدة أو البسيطة ، هي تلك الدولة التي تتكون من اقليم واحد ، وحكومة مركزية واحدة، ودستور واحد ، وبرلمان واحد (بغرفة واحدة أو بغرفتين) يكون مقره عادة في العاصمة الرسمية للدولة ، وعلم رسمي واحد^(١) (*) .

وتنقسم الدول البسيطة ، أو الوحيدة ، بدورها إلى دول تكون إدارة الحكم فيها مركزية ، وأخرى تكون إدارة الحكم فيها لا مركزية ، أما الدول ذات الحكم المركزي فهي الدول التي يقضي نظام الحكم فيها بأن ينظم دستور الدولة جميع السلطات ويحصرها في الحكومة الوطنية المركزية ، وبذلك تكون هنا سلطة مركزية واحدة . أما الدول البسيطة أو الوحيدة التي تتبنى اللامركزية الإدارية فيقضي نظام الحكم فيها ، بأن ينص دستور الدولة على وجود فروع إدارية محلية تكون منتخبة من قبل الشعب تباشر اختصاصات إدارية وتنفيذية محددة بجانب سلطة الحكومة المركزية ، وبناء على ذلك فإن اللامركزية هنا تعني إنها مجرد أسلوب إداري يقتصر توزيع الاختصاصات فيه على الوظيفة التنفيذية ، وعليه فهي لامركزية إدارية فحسب^(٢) .

أولا - ضبط المفهوم وتحييد فحواه :

واللامركزية الإدارية Administrative/Administrative Decentralization لا تلبس ثوبا أو واحدا ، أو شكلا محددا ، ولكنها تتخذ شكل مروحة من النظم التي تتراوح بين لا مركزية جغرافية / إقليمية ولا مركزية ذاتية شخصية (منها ما يتعلق بالأحوال الشخصية) ولا مركزية مصلحة ، والتي تقوم على منح مرفق عام من مرافق الدولة (الوطنية

(١) ينظر على سبيل المثال : رونالد ل. واتس ، الأنظمة الفدرالية ، ترجمة غالي برهومة ، مها بسطامي ومها تكلا ، (كندا ؛ أوتاوا : منتدى الاتحادات الفدرالية ، والمعهد الديمقراطي الوطني ، ٢٠٠٦) ، ص ٩- ٢٧ ؛ إبراهيم شيحا ، مبادئ الأنظمة السياسية (بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٨٢) ، ص ٤٤ - ٤٧ ؛ أحمد سعيد نوفل ، عبد السلام بغدادى وآخرون ، الفدرالية : الفكرة وتداعيات تطبيقها في العالم العربي ، (عمان : مركز دراسات الشرق الأوسط ، ٢٠١٥) ، دراسات ٦٧ ، ص ٢٢ - ٢٨ ؛ ٤٤ - ٧٤ .
(*) يرى فرانسوا لوشير (كاتب فرنسي / ١٩٨٢) في مقال له في صحيفة لوموند ، إن الصعوبة تتأتى ، من أنه ليس هناك الدولة الموحدة ، والدولة الفدرالية وحسب ، بل هناك تدرج ونماذج عديدة لأشكال متوسطة من الدول . نقلا عن : طارق زيادة (الجذور التاريخية لفكرة اللامركزية في ارتباطها بفكرة الديمقراطية) ، المستقبل العربي ، السنة ٣١ ، العدد ٣٥٤ آب / أغسطس ٢٠٠٨ ، ص ٦٣ .

(٢) ينظر في ذلك : طه حميد حسن العنبيكي ، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية ، (أبو ظبي : مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، ٢٠١٠) دراسات استراتيجية ١٥٥ ، ص ٨ . وكذلك محمود عاطف البنا ، الإدارة المحلية ، (القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٨) ، ص ١٥ ؛ منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، (بغداد : منشورات مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١) ، ص ٢٠٠ .

أو المحلية) الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري^(١). بمعنى أن اللامركزية ليست واحدة ، بل إنها توجد على درجات متعددة^(٢).

ولا ريب أن بحثنا المتواضع هذا يتعلق تحديداً ب اللامركزية الإدارية / الإقليمية أو الجغرافية ، بمعنى آخر ، أنه يتعلق بتوزيع ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة نسبياً تتمتع بالشخصية المعنوية ، كالمحافظات والأقضية والنواحي وأحياناً القرى ، بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها الإدارية الموكولة إليها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية^(٣).

بمعنى تمتع الأقاليم أو المقاطعات أو المحافظات في الدولة بسلطات إدارية معينة لتسهيل العمل الإداري والتقليل من البيروقراطية الإدارية ، خاصة في مجال الخدمات التعليمية والصحية وإقامة المشاريع التنموية ، وتمكين المحافظات من اتخاذ القرارات وتنفيذها وفقاً لاحتياجاتها ، حيث أن توزيع الوظائف يقتصر على الأعمال الإدارية - دون التشريعية - التي تمارس تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية^(٤).

وبذلك ، فإن اللامركزية الإدارية (الإقليمية) تختلف عن اللامركزية السياسية (الفدرالية)^(٥)، في نواحي كثيرة ، فالأولى تمارس ضمن إطار الدولة الوحيدة أو البسيطة

^(١) ينظر في ذلك : طارق زيادة ، ص ٦٣ ؛ خضر عباس عطوان ، عبد العظيم جبر حافظ ، (إشكالية اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥) ، دراسات سياسية ، بيت الحكمة / بغداد ، العدد ٢٧ ، السنة ٢٠١٣ ، ص ١٢٤ .

^(٢) طه العنبيكي ، ص ١٦ .

^(٣) المصدر نفسه ، ص ٩ .

^(٤) د. نظام محمود بركات ، (الفدرالية : المفهوم والنماذج التاريخية المعاصرة) ، في : نوفل وبغداد ، ص ٢٤ .

^(٥) الفدرالية أو اللامركزية السياسية ، شكل من أشكال الدولة ، في حين تعد اللامركزية الإدارية شكلاً من أشكال الإدارة ، فالاختلاف بينهما ، هو اختلاف في نوع السلطة ، وليس في درجة هذه السلطة ، وإن كان كلاهما قائم على الانتخاب وليس التعيين أو التفويض . فاللامركزية الإدارية تمارس ضمن إطار الدولة البسيطة أو الموحدة Unitarian State or Simple state التي تتكون من إقليم واحد ، ورئيس واحد ، وبرلمان واحد (بغرفة أو بغرفتين) وحكومة واحدة ودستور واحد وعلم واحد . كما أن اللامركزية الإدارية ، هي نظام إداري ، بخلاف اللامركزية السياسية (الفدرالية) التي هي نظام سياسي ... إذ تكون الأقاليم هنا "وحدات سياسية" لها سلطات وصلاحيات واسعة شبيهة بالدولة . أما في النظام اللامركزي الإداري ، فإن المحافظات تكون تابعة للدولة (للسلطة المركزية) وصلاحياتها معروفة ، والوظيفة الإدارية موزعة بين الحكومة المركزية والمحافظات. ينظر : نور الدين الحياي ، خطورة الأقاليم وتداعياتها على العراق والأميتين العربية والإسلامية (د.م. ؛ د. ن ؛ ٢٠١٣) السلسلة الذهبية لتحقيق التنمية السياسية (٣) ، ص ٥٣ . وقارن مع زهير الحسني ، (اللامركزية الإدارية في النظام القانوني للمحافظات

تحت مسميات عدة ، منها الحكومات المحلية ، أو الحكم المحلي ، أو الإدارة المحلية ، في حين تعمل الثانية ، تحت مسمى الولايات أو الكانتونات والاندراوت وتنتمى هذه الولايات بدستور خاص ، وعلم إقليمي إلى جانب العلم الفدرالي ، وسلطة تشريعية منتخبة إلى جانب السلطة التشريعية الاتحادية .

ومع ذلك يمكن القول ، إن اللامركزية الإدارية ، شأنها شأن الفدرالية ، لا يمكن أن تحقق نجاحا أو تستمر في أدائها بشكل صحيح أو ناجح ، مالم تقترن بالديمقراطية والحرية ، فالحرية واللامركزية صنوان لا يفترقان . إذ لا يمكن للامركزية أن تنمو وتزدهر بدون أجواء من الحرية أو الديمقراطية (المحلية) . وهنا يقول أحد الباحثين : (من الطبيعي أن تتعدى اللامركزية الإدارية والتي تبقى ذات طبيعة إدارية المفهوم التقني الذي يستوجب معرفة الصلاحيات ، فهي في الواقع رهان سياسي ... تقاس من خلاله العلاقات الضمنية لهذا الرهان . هذه العلاقات تبدو في كثير من الأحيان علاقات شائكة ومعقدة لأنها ترتبط بإعادة توزيع السلطة الإدارية بين الدولة والهيئات المنتخبة وبتعميم التجربة الديمقراطية على الإدارة. وفي هذا المجال ، يقول العلامة هوريو Hourio "ان البلد ليس بحاجة فقط إلى الإدارة إنما يحتاج أيضا إلى الحرية السياسية" . أما ألكسي دو توكفيل Tocqueville فيذهب إلى أبعد

التي لم تنتظم في إقليم) ، دراسات قانونية ، ببيت الحكمة ، العدد ٣٣ لسنة ٢٠١٣ ، ص٩. وبقدر ما يسمح به هذا الهامش ، نقول وبمعنى مبسط (إن الدولة الاتحادية (الفدرالية) أو المركبة ، تقوم على الجمع بين الوحدة Unity والتنوع Diversity بمعنى التوازن بين قوى الجذب وقوى الطرد ضمن معادلة دقيقة تحافظ على ترابط الدولة بأكملها من جهة ، وتمايز ولاياتها أو أقاليمها أو مقاطعاتها من جهة أخرى ، وهي الولايات التي كانت في الأصل دولا مستقلة أو كيانات مميزة ، قبل أن تنضم للاتحاد الفدرالي . أي أنها في المحصلة تقوم على البناء باتجاه الخارج (الاتحاد الفدرالي) ، والبناء باتجاه الداخل (الولايات أو الأقاليم أو المقاطعات). مع التأكيد على أن أهم ما يميز الاتحاد الفدرالي ، ويحافظ عليه هو وجود دستور اتحادي ، يحدد شكل العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات التي تتمتع بدساتير محلية ؛ مع وجود مجلسين تشريعيين في العاصمة الاتحادية ، أحدهما يمثل الشعب (شعب الدولة الفدرالية بأكمله) ، وهو مجلس النواب ، والثاني يمثل الولايات أو الأقاليم ، وهو مجلس الاتحاد أو مجلس الشيوخ أو مجلس الولايات ، في حين يوجد مجلس تشريعي محلي واحد في كل ولاية من ولايات الاتحاد ، مع احتفاظها بدستور محلي في كل ولاية من ولايات الاتحاد ، مع احتفاظها بدستور محلي خاص بها إلى جانب الدستور الفدرالي . وكل حكومة من حكومات الولايات تأتي - شأنها في ذلك شأن الحكومة الاتحادية (الرئيس والبرلمان) - عن طريق الانتخاب . وتتميز الدولة الفدرالية ، بوجود محكمة اتحادية عليا ، تفصل في أي نزاع قد ينشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ، ويحدد الدستور الاتحادي طريقة اختيار قضاتها وطبيعة عملها) . ينظر : عبد السلام بغدادي ، (دور الفدرالية في تحقيق المصالح للدول العربية أو الإضرار بها) في : نوفل وبغداد ، ص٧٣ - ٧٤ .

من ذلك ، حيث يقول ، "بأنه دون المؤسسة اللامركزية لا يمكن للامة أن تكون لديها روح الحرية...". إن اعتبار اللامركزية الإدارية مكونا ذا رهان سياسي ، يتوافق مع مفهومها التقليدي باعتبارها نموذج من العلاقة بين السلطة والمؤسسات الإقليمية التي لا تتمتع على أي حال بأي سلطة سياسية . إنّ عدم إعطاء المؤسسات الإقليمية أي سلطة سياسية لم يشكل عائقا في مختلف الدول باعتبار حرية الإدارة للمؤسسات الإقليمية ذات قيمة دستورية لأنها مرتبطة بالحرية^(١) .

فاللامركزية الإدارية ، إذن ترتبط بشكل جذري بمسألة الحريات^(٢). هذا يعني أن اللامركزية ، هي ديمقراطية بذاتها ، وبمتطلباتها لذا فإن اللامركزية لا يمكن أن (تدرك في نظام سياسي لا يستوحي أسسه من الفكرة الديمقراطية ، ومن هذا المبدأ نرى أن حجم تطبيقات اللامركزية الإدارية يتناسب طرديا مع نضوج مفهوم الديمقراطية لدى السلطة والمواطنين . فإذا كانت الديمقراطية تعني خاصة حكم الشعب بالشعب ، وتعطي السيادة للشعب عبر ممثليه الذي لهم حق إقرار القانون ، فإن من أوائل إشارات الديمقراطية تاريخيا هو مساواة المواطنين أمام القانون الواحد ، وتتقي تلك المساواة إذا كانت هناك قوانين مختلفة تطبق على الأوضاع ذاتها بحسب المواقع الجغرافية أو الشخصية ، على أن الديمقراطية في جذرها التاريخي هذا لا تحول دون لامركزية إدارية . إذن : فنظام اللامركزية الإدارية ، نظام ديمقراطي يهدف إلى تحقيق ديمقراطية الإدارة ، بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون الخاصة بمحافظاتهم أو أقاليمهم ... وهذه الإدارة شعبية في أصلها وروحها ، تتطور في العادة نحو مزيد من الحريات المحلية ، ووسيلتها في تحقيق ذلك هي الانتخابات^(٣) .

وعليه ، وعلى الرغم من أن الإدارة اللامركزية لا تخلو من بعد سياسي ، من خلال ارتباطها بالحرية والديمقراطية (المحلية) من جهة ، واستنادها من جهة أخرى على شرعية الانتخابات في وصول القادة المحليين إلى السلطة على مستوى المحافظات والأقضية والنواحي والأحياء والقرى ، إلا أنها في كل الأحوال لا تمس وحدة السلطة السياسية في الدولة ، حيث يظل هناك دستور واحد، وسلطات مركزية واحدة على المستوى التشريعي (البرلمان) والتنفيذي (الحكومة المركزية في العاصمة) والقضائي (محاكم الدولة المختلفة) وهذا ما يميز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية أو الفدرالية^(٤).

(١) وليد صافي (اللامركزية الإدارية ومعوقات التنمية) ، ص ٧٥ - ٧٦ .

(٢) يتصرف شديد عن المصدر نفسه ، ص ٧٨ .

(٣) عطوان وحافظ ، ص ١٢٣ - ١٢٤ ، وقرن مع : طه العنكي ، ص ١٣ ، طارق زيادة ، ص ٦٤ .

(٤) يتصرف عن : طه العنكي ، ص ١٠ .

وهكذا ، يمكن القول : إن اللامركزية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة ، ينظر إليها (بصورة عامة بأنها "عملية يتم من خلالها نقل السلطات والمهام والمسؤوليات والموارد من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية أو كيانات لا مركزية أخرى . ومن ناحية عملية فإن اللامركزية عملية تهدف إلى إحداث التوازن بين مطالبات الأطراف وطلبات المركز")^(١). واللامركزية تعني (بالضرورة أن تشترك مستويات الحكم المختلفة في اتخاذ القرار و"النظام اللامركزي لا يتماشى إلا مع الأنظمة الديمقراطية ، ولذا قال علماء الإدارة أنه يستحيل تطبيق لا مركزية حقيقية تحت نظام شمولي")^(٢).

ونستشف من خلال ذلك أن اللامركزية الإدارية هي (طريقة من طرق الإدارة التي يتم بموجبها تقاسم الوظيفة الإدارية بين حكومة المركز وبين هيئات أو إدارات منتخبة محلية تباشر سلطات ومهام ووظائف محلية بالتنسيق مع الحكومة المركزية . ويسمح هذا النظام بتوزيع الاختصاصات بين الجهاز المركزي للدولة والوحدات الإدارية المرفقية أو المحلية ، إذ تمنح هذه الوحدات سلطة البت والتقرير فيما يتعلق بالاختصاصات التي خولها لها القانون ، على أن تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية .

ويتركز الهدف من فرض هذه الرقابة أو الوصاية الإدارية في الحفاظ على وحدة البلد، إذ في حال استقلت تلك الهيئات اللامركزية المصلحية أو المحلية استقلالاً كاملاً وتخلصت من وصاية السلطة المركزية عليها ، لتحولت اللامركزية الإدارية إلى لا مركزية سياسية ، ولتغير شكل الدولة على الفور من دولة بسيطة إلى دولة اتحادية فدرالية)^(٣).

واللامركزية الإدارية ، تعني بذلك ، مجموعة الوحدات والأجهزة الإدارية، التي تجسد الحكومات المحلية ، أي كانت صورتها ، وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة في الدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة المركزية (الوطنية / القومية) في الدولة البسيطة أو الوحدية ، ومن حكومة الولاية أو الإقليم في الدولة الاتحادية (الفدرالية) . وتعد الحكومة المحلية في هذه الحالة تجسيدا لمبدأ (الديمقراطية في الإدارة)^(٤)

^(١)حسن حامد مشيكة ، (التحول الديمقراطي والبحث عن الدستور في السودان) ، المستقبل العربي ، السنة السادسة والثلاثون العدد ٤١٥ ، أيلول / سبتمبر ٢٠١٣ ، ص٣٩ ، نقلا عن: الحكم اللامركزي من أجل الديمقراطية والسلام والتنمية (نيويورك : الأمم المتحدة ، الإدارة الاقتصادية والاجتماعية ، ٢٠٠٦) .

^(٢) مشيكة ، المصدر نفسه ، ص٣٩ ، نقلا عن : مختار الأصم ، التجربة السودانية في اللامركزية ، مقالات تحليلية (الخرطوم ، سودان بوكشوب ، ١٩٨٣) ، ص١٢ .

^(٣)د. أزهار محمد عيلان (تجربة اللامركزية الإدارية في مجالس المحافظات ، في ضوء تجربة مجلس محافظة بغداد) ، مجلة شؤون عراقية ، العدد الثالث ، آب / أغسطس ٢٠٠٩ ، ص١٦٤ .

^(٤)د. فرح ضياء حسين مبارك ، الحكومات المحلية (جامعة بغداد : كلية العلوم السياسية ، ٢٠١٣) ، ص ١١ .

نخلص مما تقدم ، إن اللامركزية الإدارية Decentralization Administration هي نظام إداري لتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية (والهيئات الإدارية المحلية المنتخبة في المحافظات التي تتولى إدارة شؤونها المحلية بالتنسيق مع السلطة المركزية وتحت رقابتها . وتمارس هذه الهيئات المحلية سلطاتها بموجب القانون وتحل محل السلطة المركزية استنادا إلى مبدأ الحل في السلطة ، وذلك لأن الهيئات الإدارية المحلية تستمد سلطاتها من انتخاب مواطني الهيئة الإدارية المحلية باعتبارها سلطات أصلية غير مفوضة إليها من قبل السلطة المركزية في نظام عدم التركيز الإداري . فالأصل في اللامركزية الإدارية هو تمتع الهيئات الإدارية المحلية باستقلال ذاتي في الشؤون الإدارية وحسب ، فإذا توسع هذا الاستقلال الذاتي نحو الشؤون التشريعية ، فإنه يمكن ان يتحول إلى الفدرالية التي تتمتع الولاية الفدرالية فيها باستقلال ذاتي في السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية جميعاً . فالإختلاف بين اللامركزية الإدارية والفدرالية اختلافاً في نوع السلطات التي يتم توزيعها بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وليس في درجة هذه السلطات^(١).

فاللامركزية الإدارية ، هي وجه من أوجه التنظيم الإداري في الدولة ، تتمتع من خلاله بعض مرافق الدولة وأجهزتها المختلفة بشيء من الاستقلالية الإدارية والمالية في تنفيذ كثير من السياسات العامة للدولة^(٢).

واللامركزية الإدارية ، هي بعد كل ذلك تعني توزيع صلاحيات وسلطات ممارسة تنفيذ السياسات العامة بين الحكومة المركزية في العاصمة ، وهيئات مستقلة منتخبة ، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ، بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها الإدارية الموكولة لها تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية في العاصمة .

وعلى ذلك - وهذا شرط من شروط قيام اللامركزية الإدارية - لا يكون استقلال الوحدات الإدارية المحلية (المحافظة وتفرعاتها المحلية) استقلالاً كاملاً إزاء السلطة المركزية، وإلا انهارت وحدة الدولة . إذ تعد الرقابة الإدارية أو ما يطلق عليها بسلطة (الوصاية الإدارية) التي تباشرها السلطة المركزية على الوحدات الإدارية عنصر في غاية الأهمية في نظام اللامركزية الإدارية . فاللامركزية الإدارية - بشكلها الأساسي - تقوم على أساس إقليمي/جغرافي (المحافظات والأقضية والنواحي والقرى) ؛ أي بين الحكومة

(١) زهير الحسني ، مصدر سابق ، ص ٥ .

(٢) ينظر : نبيل عبد الرحمن حياوي ، اللامركزية والفدرالية ، (بغداد : المكتبة القانونية ، الطبعة الثالثة ، ٢٠٠٧) ، ص ٢٦ .

(المركزية) وهيئات عامة محلية أخرى (حكومات محلية) تباشر اختصاصاتها بأشراف السلطة المركزية ورقابتها وهذا يعني في المحصلة أن اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الاختصاصات التنفيذية (حصراً) بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، والأخيرة ينتخب أعضاؤها من مواطني المنطقة (المحافظة)^(١).

وطالما نحن بصدد تعريف اللامركزية الإدارية ، وتحديد دلالتها وضبط مفهومها ، فإن الضرورة تقتضي الإشارة إلى أن اللامركزية الإدارية ، تختلف عن عدم التركيز الإداري (المركزية اللوزارية / Deconcentration) التي تقوم على التفويض أو التعيين أو التوكيل أو التحويل ، دون الانتخاب الذي هو خاص حصرياً باللامركزية ببعديها الإداري والسياسي. كما أن الوكلاء والمفوضين - في حالة عدم التركيز الإداري - يخضعون لإشراف مباشر ورقابة كلية من السلطة المركزية في العاصمة ، في حين يلتزم الإداريون المنتخبون - في حالة اللامركزية الإدارية - برقابة محددة بقوانين تتعلق بضوابط اللامركزية الإدارية^(٢).

عن طريق ما تقدم ، يمكن القول ، إن (عدم التركيز الإداري) ، يعني (نظاماً قانونياً يمنح الوحدات الإدارية المحلية الشخصية المعنوية لممارسة سلطات إدارية تزداد قوة وضغطاً حسب درجة عدم التركيز الإداري الذي يقوم على أساس (التفويض) من السلطة المركزية وبموجب القانون وتحت رقابة هذه السلطة . فهي سلطات تبعية ، بخلاف السلطات الأصلية التي تقوم على الحل محل السلطة المركزية في نظام الإدارات المحلية القائم على اللامركزية الإدارية الإقليمية المستقلة إدارياً عن السلطة المركزية . حيث إن هذه الإدارات تستمد سلطاتها بالانتخاب من قبل مواطني الوحدة الإدارية ، بينما لا تتمتع الوحدات الإدارية في عدم التركيز الإداري إلا بسلطات فرعية (مفوضة) لها من قبل السلطة المركزية بحيث يمكن أن تسحبها منها في ظروف معينة)^(٣).

ولذلك فإن رئيس (الوحدة الإدارية في عدم التركيز الإداري يتبع السلطة المركزية التي تملك حق تعيينه وإقالته للأسباب التي تقدرها تلك السلطة ، بينما لا تملك السلطة المركزية إقالة الرئيس الوحدة الإدارية في اللامركزية الإدارية ، لأنها لا تملك أصلاً حق اختياره الذي يتم بالانتخاب المباشر من قبل مواطني تلك الوحدة . وتحافظ الإدارة

^(١) ينظر في ذلك : عطوان وحافظ ، ص ١٢٤ ، كذلك : د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية (الدول والحكومات) ، (الإسكندرية : منشأة المعارف ، ٢٠٠٣) ص ١٨٩ ؛ سعدي كريم سلمان ، الفيدرالية والديمقراطية، المجلة العراقية للعلوم السياسية ، السنة ٢ ، العدد ١ ، بغداد / آذار ، مارس ٢٠٠٨ ، ص ٦١ .

^(٢) ينظر في ذلك : د. منذر الشاوي ، ص ١٢٨ - ١٣٥ ؛ وكذلك د. طه العنبي ، ص ١٤ ؛ د. نظام بركات ، ص ٢٤ .

^(٣) زهير الحسني ، ص ٨ .

عن طريق عدم التركيز الإداري على قوة السلطة المركزية في الوحدة الإدارية المحلية بما يمكنها من تنفيذ منهاجها الاقتصادي في ظل السياسة الاقتصادية العامة للدولة وبما يساعد على تماسك الدولة ووحدةها . وهذا ما نلاحظه في دول العالم الثالث التي تعاني من عوامل ضعف ناجمة عن عدم التجانس بين مواطنيها بسبب الاختلاف في العرق أو اللغة أو الدين أو العادات وما إلى ذلك .

ولكن سطوة السلطة المركزية وإدارتها التحكيمية للوحدات الإدارية المحلية وبشكل غير متساو بين هذه الوحدات ، يؤدي إلى عدم تنمية تلك الوحدات بشكل متكافئ بسبب غياب الديمقراطية في عدم إدارة هذه الوحدات من قبل مواطنيها ، كما أن عدم إدراك السلطة المركزية لمصالح تلك الوحدات وكثرة الروتين من شأنه أن يؤدي إلى ضعف تنمية هذه الوحدات ، وإلى خلق بؤر للامتناع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تؤثر بدورها على تماسك الدولة وتقدمها^(١).

ثانياً - دوافع الأخذ بها :

إن التحولات التي يعيشها العالم منذ ثلاثة عقود من الزمن ، والتي طالت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والعلمية ، دفعت نحو مناقشة مسألة اللامركزية الإدارية من منظار يتفق مع هذه التحولات والتغيرات التي أكدت أقول النماذج اللامركزية في الإدارة وتراجع قدرتها على الإحاطة بمطالب وحاجات السكان في المناطق البعيدة عن المركز ، كذلك عدم قدرة الدولة على القيام بمفردها بالأدوار والوظائف ذات الصلة بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والتنموية والتربوية وغيرها ... ، كما أكدت هذه التحولات بأن مسار تطور الديمقراطية في العالم قد ولد ما يعرف بالديمقراطية المحلية ، التي أصبحت مطلباً ملحا من قبل جمهور المحافظات والأقاليم في أنحاء الدولة كافة^(٢).

وهكذا طرحت على بساط البحث - في كثير من دول العالم ، المتقدمة منها والمتخلفة - مسألة الأخذ باللامركزية الإدارية ، بعد أن عجز النظام الإداري اللامركزي ، عن مواكبة التطورات ، والانتقال إلى عملية تغيير واسعة في البنية الإدارية ، وفي ذهنية إدارة المصالح الإقليمية أو المناطقية . كما أن الأمر ، لا يخلو من وجود اعتراف ضمني أو علني بوجود مصالح مناطقية (محلية) ، تختلف عن المصالح الوطنية / العامة ، ويعجز النظام المركزي عن تلبية هذه المصالح ، أو في ممارسة دور إيجابي في تقديم الخدمات للأطراف أو النهوض بأعباء التنمية المحلية الملحة^(٣).

^(١) زهير الحسني ، ص ٨ .

^(٢) وليد صافي ، ص ٧٤ .

^(٣) ابتصر عن : المصدر نفسه ، ص ٧٧ - ٧٩ .

إذن كان عجز النظم المركزية ، دافعاً قوياً للأخذ بالنظام اللامركزي الإداري ، ذلك أن المركزية تؤدي في كثير من الحالات إلى ضعف التخطيط والتنسيق بين المركز والأطراف ، وتجاهل نواحي كثيرة من الحاجات المحلية الضرورية في أجزاء واسعة من الدولة كما أن المركزية تضعف روح الابتكار على المستوى الوطني العام (عموم الرقعة الجغرافية للدولة) ، وتؤدي إلى شيوع النمطية والرتابة وروح الابتكار وغياب المرونة وتأخر الاستجابة لحاجات المواطنين ، وضعف ملازمة مشكلاتهم عن قرب ، مما يؤدي إلى حرمان بعض المناطق والقرى النائية من الخدمات الأساسية ، وضياع فرص تحسين مستوى حياتهم^(١).

وهكذا يمكن القول أنه مع اتساع حجم الدول وتزايد عدد سكانها^(*) ، وتشابك العلاقات الاجتماعية وتزايد الحاجات والمطالب المحلية وتعقد المشكلات ، فإنه لم يعد بمقدور الدولة المركزية إشباع كل تلك الحاجات وتلبية تلك المطالب وحل كل تلك المشكلات ، لذا فالحل - في نظر كثيرين - يغدو (في أن يتولى السكان المحليون جزءاً مهماً من المسؤولية في إدارة مناطقهم ، أي أن تدار تلك المناطق بوساطة هيئات ممثلة لهم . ومن دواعي ومتطلبات تبني اللامركزية الإدارية أن توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين هيئات الدولة المركزية والهيئات المحلية ولاسيما بعد اتساع النشاط الإداري ، سيوفر حتماً للسلطة المركزية في العاصمة المزيد من الوقت والجهد للتركيز على أمور أخرى أكثر أهمية ، ولكي تتفرغ الأخيرة للمصالح التي تهتم الدولة ككل بعد أن تتحمل الهيئات المحلية مسؤوليتها في هذا الإطار^(٢).

كما أن هناك مسوغات أخرى دفعت نحو الأخذ باللامركزية ، بعضها متداخل مع ما تم ذكره ، ومنها : إن أي نظام يتبنى الديمقراطية والشاركة ، سوف يرى في اللامركزية ، أداة عملية لتدريب وتهيئة الشباب على ممارسة الحكم من الموقع المحلي الذي هم فيه ، صعوداً إلى ممارسة السلطة على مستوى الدولة . كما أن الديمقراطية تدفع نحو احترام الهويات الفرعية والثقافات المحلية ، وبالتالي فإنها تشجع على اعتماد اللامركزية ، من دون الإخلال بوحدة الدولة وتماسكها ؛ ذلك أن وحدة الدولة تعتمد على احترام التنوع ، إنطلاقاً من

^(١) ينظر : د. نجم العزاوي ، المدخل إلى الإدارة ، (بغداد : مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٨٥) ، ص ٣٦ .

^(*) كان نابليون الثالث (حكم فرنسا بعد انكفاء ثورة ١٨٤٨) قد قال سنة ١٨٥٢ - "تسهل ممارسة الحكم من بعد ولكن الإدارة الحسنة لا تؤتي ثمارها إلا إذا كانت عن قرب" في إشارة مبكرة منه ، إلى أهمية اللامركزية في تصريف شؤون الدولة على الصعيد الداخلي ، نقلاً عن : نبيل حياوي ، ص ٢٧ .

^(٢) طه العنبيكي ، ص ١١ - ١٢ .

المقولة المأثورة ، الوحدة (Unity) في إطار التنوع (Diversity) ، أو التنوع في إطار الوحدة^(١) . كما أن اللامركزية تؤدي في المحصلة ، إلى اختزال الرتابة والنمطية والحلقات الطويلة في الإدارة ، وتشجيع روح المبادرة والابتكار وسرعة الإنجاز^(٢) . كل ذلك بشرط أن لا يدخل الفساد Corruption والروتين^(*) Rotten في تلابيها وتثايلها ، فيحولها من أداة تيسير وتسهيل إلى آلة تعسير وتعطيل .

ثالثاً - الخصائص والأركان:

لا ريب أن أهم خصيصة للنظام اللامركزي الإداري ، هي قيامه - عن طريق الحكومات المحلية أو الإدارات الإقليمية- بتسيير الخدمات العامة المرتبطة بحياة المواطنين وهي خدمات ذات طابع محلي ، مثل الكهرباء والماء والصحة والبلديات والتربية والتعليم والعمل والشؤون الاجتماعية وأمثالها ، فهم الذين يستفيدون منها بشكل مباشر ، وهم أكثر دراية بحاجتهم إليها ، وأقدر على إشباعها.

وأما عدا ذلك ، لاسيما ما يتعلق بإدارة المرافق العامة ذات البعد السيادي / الوطني ، كالأمن والقضاء والتشريع واستثمار الثروات والموارد العامة ، فإنه يكون من شأن الحكومة المركزية في العاصمة ، صاحبة السيادة والسلطة العامة في الدولة .

وعلى ذلك ، فإن اللامركزية في بعدها الإداري ، لا يمكن أن تنهض إلا من خلال ثلاثة أركان أساسية ، هي :

١. الاعتراف بوجود مصالح محلية أو خاصة ضمن حيز أو مجال جغرافي محدد ضمن إقليم الدولة ، متميزة نسبياً عن المصالح الوطنية العامة . وتتجسد هذه المصالح بوجود مرافق عامة / محلية ذات شخصية معنوية بمعنى وجود روابط خاصة بين المواطنين المحليين قوامها المصالح المشتركة ، الأمر الذي يستدعي تكوين وحدات ذاتية تتولى إشباع حاجاتهم ورغباتهم المحلية ، ضمن الإطار العام للدولة^(٣).

^(١) ينظر : سعيد السيد علي ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة ، (القاهرة : دار الكتاب الحديث ، ٢٠٠٧) ، ص ١٩٦ .

^(٢) عطوان وحافظ ، ص ١٢٥ .

^(*) يأتي الروتين في اللغة (الإنكليزية) بمعنى : النتن والفساد والبغيض ، والقابل للرشوة ، والمرهق ، والمتعب . ينظر : منير البعلبكي ، رمزي منير البعلبكي ، المورد الحديث / قاموس إنكليزي - عربي (بيروت : دار العلم للملايين ، ٢٠٠٩) ، ص ١٠٠٧ .

^(٣) ينظر في ذلك : د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ص ٢١٠ - ٢١١ ؛ وكذلك عطوان وحافظ ، ص ١٢٤ ؛ زهير الحسني ، ص ٩ ؛ وليد صافي ، ص ٧٨ ؛ طه العنبي ، ص ٩ - ١٢ .

٢. وجود وحدات إدارية تمثلها مجالس محلية منتخبة تتمتع باستقلال جزئي محلي إداري ومالي تتولى تنظيم الإدارة والموارد المالية للجماعات المحلية . وتتمتع هذه الوحدات أو الهيئات المحلية بالشخصية القانونية المعنوية ، التي تستطيع من خلالها اكتساب الحقوق من جهة ، وتحمل الالتزامات والواجبات من جهة أخرى . وتكون لهذه الشخصية ذمة مالية مستقلة نسبيا وموطن خاص بها (محافظة أو مقاطعة أو إقليم) ، وممثل أو مسئول يعبر عن إرادته ، مع تمتعه بحقوق التقاضي الكاملة وفقا لنص قانوني أو دستوري صريح^(١) . بمعنى امتلاك هذه الوحدات للاستقلال المالي والإداري للنسبيين ، من أجل تسيير شؤونها المحلية بمرونة عالية. مع التأكيد على أن هذه الوحدات الإدارية المنتخبة محليا ، لا تتمتع بأي سلطة تشريعية ، إذ ليس من حق هذه الوحدات إصدار تشريعات أو قوانين إطلاقا ، وكل ما تملكه هو إصدار قرارات محلية تتعلق بتنظيم الجانب المالي والإداري في المحافظة أو المنطقة الإدارية ، مع اشتراط خضوع هذه الإجراءات لرقابة السلطة المركزية ، ذلك لان الوظيفة الإدارية - في هذه الحال - ستكون موزعة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ، وهذا ما تعمل به اللامركزيات الإدارية ، حتى في البلدان المتقدمة ، ومنها فرنسا ، التي على الرغم من إقرار دستورها الحالي في المادة ٧٢ ، على إن : "الجماعات تدار بحرية بواسطة مجالس منتخبة ، وضمن الشروط المعنوية بالقانون"^(٢) ، إلا أن تلك المجالس المحلية (لم تعط حق التشريع ، أي سلطة وضع قوانين متعددة ومختلفة بحسب الأقاليم ، بل أكثر من ذلك لم تعط لها السلطة التنظيمية المستقلة ، إذ لا توجد سلطة تنظيمية خاصة بهذه الأقاليم والمناطق خارج القانون الواحد ، واعتبرت المراكز القانونية المختلفة بمثابة "بلقنة" تشكل اعتداءً جذريا وشاملا على مبدأ المساواة أمام القانون ، وبالتالي مبدأ وحدة الجمهورية ، وعدم تجزئتها [وعلى الرغم من أن البلديات لعبت منذ ١٨٣٠ دورا رئيسا في الحياة المحلية للبلدات والمدن ، إلا أنه لم يعط لها أبدا أن تشرع في نطاق صلاحياتها الخاصة ، وبقيت الدولة المركزية هي المشرع]^(٣)(*) .

(١) ينظر في ذلك : د. عامر إبراهيم أحمد الشمري ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي ، (بيروت : مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، ش.م.م. ، ٢٠١٣) ، ص ٤٦ - ٤٧ ، وكذلك : زهير الحسني ، ص ٩ ؛ وليد صافي ، ص ٧٨ ؛ طه العنكي ، ص ٩ - ١٢ ؛ عطوان وحافظ ، ص ١٢٤ - ١٢٥ ؛ طارق زيادة ، ص ٦٤ ؛ مجموعة مؤلفين ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري ، (بغداد : مطابع جامعة بغداد ، ١٩٩٠) ، ص ٨٧ .

(٢) نقلا عن طارق زيادة ، ص ٦٢ .

(٣) نقلا عن المصدر نفسه ، ص ٦٢ .

(*) تشير التجربة الفرنسية ، إلى أن الدولة هي التي أنشأت الأمة وليس العكس. عن المصدر نفسه ، ص ٦٢ .

٣. وجود رقابة إدارية عضوية أو موضوعية ، من قبل السلطة المركزية ، بحيث تكون الهيئات أو الوحدات المحلية المنتخبة تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية^(١). ذلك أن استقلال الهيئات أو الإدارات المحلية لا يعد مطلقا ، بل نسبيا . بمعنى خضوع الهيئات أو الوحدات الإدارية المحلية لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة وتماسكها من النواحي السياسية والقانونية والإدارية وعدم خروج هذه الهيئات على حدود ما تم منحه لها من اختصاصات وصلاحيات^(٢).

وهذا يعني بقاء هذه الهيئات تحت رقابة السلطة المركزية لكبح وردع أي انحراف محلي يهدد المساق العام للدولة^(٣)(*) .

بمعنى ، إن الهدف من فرض الرقابة الإدارية ، من قبل المركز على أعمال الوحدات الإدارية المحلية ، إنما هو الحفاظ على ترابط الدولة ووحدة أجزائها^(٤)

رابعاً - شروط أو مستلزمات قيام اللامركزية الإدارية

١. لا ريب أن نجاح النظام اللامركزي الإداري ، يتوقف على توافر جملة شروط ومقومات ، تقف في مقدمتها وجود منظومة مشتركة من القيم تمتد من المركز (العاصمة) إلى الأطراف (المحافظات) ، (بعبارة أخرى ينبغي أن تسود ثقافة سياسية وقانونية ومؤسسية مشتركة مقترنة بإشاعة روح التفاهم والتعاون والتواصل بين عموم أبناء البلد الواحد ، وعلى كل المستويات ، بين النخب وعموم الناس ، وبين المركز والوحدات الفرعية، وبين الموظفين ، وبين هؤلاء الموظفين ورؤسائهم ، مع ضرورة تطوير نظام الإدارة وتنشيط هيكله ، بالتزامن مع الاستمرار في تدريب وإعداد الكوادر ، ولاسيما القيادية منها ، وحينذاك حتى الرقابة - بكل أشكالها - التي تعد ضرورية، تتناقص الحاجة إليها شيئا فشيئا ، مع التأكيد على ضرورة العمل بنظام الحوافز لمكافأة العناصر والهيئات المحلية المتميزة ، وذلك بغية رفع كفاءتها وتحسين مستوى أدائها^(٥).

(١) زهير الحسني ، ص ٩ .

(٢) عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩١)، ص ١٤٢ - ١٤٣ .

(٣) طه العنبيكي ، ص ١٥ .

(٤) في فرنسا : تخضع الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها وأعمالها لرقابة السلطات الثلاث في الحكومة المركزية التشريعية والقضائية والتنفيذية . ينظر : الشافعي محمد بشير، القانون الدستوري والنظم السياسية السودانية ، دراسة مقارنة بالدساتير والنظم المصرية ، (الإسكندرية : منشأة المعارف ، ١٩٧٠) ص ١٠٨ - ١٠٩ .

(٥) الشافعي محمد بشير ، المصدر نفسه ، ص ١١٠ - ١١١ .

(٥) طه العنبيكي ، ص ٣٨ .

٢. إن ما يميز اللامركزية الإدارية ، هو تطبيق الديمقراطية (في النظم الإدارية للدولة حيث يتم تمثيل مواطني الوحدة الإدارية في إدارة شؤونهم المحلية بشكل ديمقراطي وبشكل يساعدهم على تنمية مصالحهم والدفاع عنها بأنفسهم أفضل مما تقوم به السلطة المركزية . ومن هنا جاء مبدأ انتخاب المجالس المحلية باعتباره طريقة ديمقراطية لإدارة هذه المجالس ، وإذا كانت العلاقة مع المركز جيدة بحيث تقوم السلطة المركزية برعاية هذا النظام عن طريق التنسيق والرقابة ، فإن هذه العلاقة من شأنها أن تحقق نجاح هذا النظام الإداري . ولكن إنعدام هذا التنسيق أو ضعف الرقابة على أعمال المجالس المحلية ، من شأنه أن يؤدي إلى مشاكل بين الطرفين تؤثر على قدرة هذه المجالس على إدارة شؤونها المحلية أو تضعف العلاقة مع المركز مما يؤثر على تماسك الدولة وقدرتها على حماية مصالحها الوطنية العامة^(١) . وهذا يعني - وكما ورد سابقا - أن من شروط قيام اللامركزية الإدارية أن يكون اختيار (أعضاء المجالس التي تمثل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب ، ذلك لأن الانتخاب يعد شرطا ضروريا لضمان استقلال تلك الهيئات في مواجهة السلطة المركزية ، كما أن الهيئات المنتخبة تهدف إلى جعل إدارة المصالح المحلية بيد الأشخاص الذين تهمهم هذه المصالح مباشرة ، وهؤلاء الأشخاص هم أكثر دراية ومعرفة بحاجات إقليمهم لأشخاص الذين يمثلونهم في المجالس المحلية)^(٢) .

٣. وجود الإرادة والقناعة لدى النخب السياسية والأحزاب والقوى الفاعلة في الدولة ، بضرورة العمل سويا في أجواء من الثقة والحرص على إنجاح التجربة ضمن إطار وحدة الدولة .

٤. اقتناع هذه النخب بأهمية اللامركزية الإدارية كنظام إداري يتيح انتقال الصلاحيات والمهام بشكل تدريجي ، (وليس بشكل مفاجئ) من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية في المحافظات ، بشكل متواصل ، مع تنمية قدرات الكوادر المحلية ، بما يتناسب مع حجم المهام والصلاحيات الموكلة اليهم مع بقاء الحكومة المركزية كجهة راعية ورقابية واستشارية لهذا التحول^(٣) .

(١) زهير الحسني ، ص ص ٧ - ٨ .

(٢) طه العنبيكي ، ص ٨٨ .

(٣) يتصرف عن : إسماعيل علوان التميمي ، (دور الحكومة الاتحادية في إخفاق الحكومات المحلية) ، حوار الفكر ، بغداد : المعهد العراقي لحوار الفكر ، السنة السابعة ، العدد ١٧ ، شعبان ١٤٣٢ هـ ، ٢٠١١ ، ص ٢٣٨ .

٥. يفترض وجود حرص على وحدة الدولة وتماسكها من قبل القوى السياسية في المركز والأطراف بمعنى أن تكون الأولوية لوحدة الدولة ، لكن من دون تفريط بالحرية ، أي إبقاء نوع من التوازن بين الترابط (الوحدة) والتمايز (الحرية) .

خامساً - مزاياها :

تتمتع اللامركزية الإدارية - بنظر مؤيديها وأنصارها - بعدد من المزايا والسمات الحميدة ، منها :

١. تعد اللامركزية الإدارية - في المجتمعات التي تتسم بالتعدد الاثني - الخيار البديل عن الطائفية والتعصب العرقي ، بشرط ان تعتمد على النخب المؤمنة بالشراكة السياسية ، القائمة على روح المواطنة والمساواة والعدالة، بعيدا عن المحاصصات الطائفية والعرقية التي لم تجني منها بلدان كثيرة - ومنها العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، ولبنان منذ الاستقلال وحتى الآن - سوى الخراب والحرب والانقسام .

كما أن اللامركزية (تحيّ المزيد من الثقافات المحلية ونقل من التأكيد على التخندق المدمر الناتج عن الاستقطاب الطائفي)^(١) . كما إنها تضعف كثيرا من خيارات التقسيم والانفصال في مثل هذه المجتمعات . فهي تحافظ على الوحدة الوطنية باعتبارها لا تلغي ولا تهمش أحدا ، "إذ إن غايتها التعايش والتساكن"^(٢) وفي الوقت نفسه ، توفر إمكانية التعبير عن الروابط الأولية^(٣).

كما أنها تهدف إلى احتواء التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المناطق والمجموعات المختلفة بما يعزز فرص الشراكة ، واستقرار نظام المشاركة وآليات عمله ، بما يضمن الخروج النسبي من المآزق السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، لأنه يفسح المجال لشراكة إدارية تسمح بتوسيع قاعدة توزيع الموارد الحكومية ، بشكل يمنع تطور مناطق أو مجموعات على حساب أخرى^(٤). كما أن اللامركزية تدفع الإدارات للاهتمام بجميع المواطنين - في مناطقهم المختلفة - بالدرجة نفسها ، دون محاباة لهذه الفئة أو تلك لاعتبارات طائفية أو عرقية^(٥).

(١) صحيفة المدى، بغداد، السنة ١٢، العدد ٣١٥٠ في ١٩ - ٨ - ٢٠١٤، ص ٢ ترجمة عن الغارديان .

(٢) يتصرف عن : إياد أبو شقرا ، (اللامركزية الإدارية ... الخيار الوحيد للأوطان المهددة بالتفتت) ، الشرق الأوسط ، العدد ١٢٤٦٧ في ١٥-١-٢٠١٣ ، ص ١٠ .

(٣) واتس ، الأنظمة الفدرالية ...، ص ٧ .

(٤) ينظر : د. وليد صافي ، ص ٧٦ .

(٥) ينظر : د. حسنين توفيق إبراهيم ، مستقبل النظام والدولة في العراق وانعكاساته على الأمن والاستقرار في الخليج ، (دبي ، مركز الخليج للأبحاث ، ٢٠٠٥) ، ص ٤٦ .

وبقدر ما تخفف اللامركزية من ثقل المركزية وأوزارها^(١) ، فإنها في الوقت نفسه تحافظ على وحدة الدولة وتماسكها ، فهي تقف في الوسط بين وطأة المركزية ، والمخاوف المترتبة على تطبيق الفدرالية، لاسيما في عالمنا العربي^(٢).

لذا نلاحظ ، ومن التجربة البريطانية ، قيام الحكومة البريطانية في السنوات الأخيرة ، بتحويل سلطات جوهرية إلى الحكومة المحلية في إسكتلندا^(*) - خاصة في مجالات التعليم والصحة والشؤون المحلية- ، مع منح سلطات أقل لمنطقة ويلز وإيرلندا الشمالية^(٣).

وبعد استفتاء أيلول / سبتمبر ٢٠١٤ ، والذي افضى إلى بقاء إسكتلندا ضمن المملكة المتحدة (بريطانيا) بنسبة ٥٥% للاتحاد و ٤٥% للاستقلال (الانفصال) عن بريطانيا - تعهد رئيس الوزراء البريطاني ديفيد كاميرون - بالتوصل إلى (تسوية دستورية جديدة من شأنها أن تمنح إسكتلندا السلطات التي وعد بها ، وتعطي أيضا صلاحيات لإنجلترا وويلز وإيرلندا الشمالية)^(٤). لأن من شأن إعطاء مزيد من اللامركزية للمقاطعات الأربع ، الحفاظ على وحدة بريطانيا ، واستمرار قوة اقتصادها (سادس اقتصاد في العالم) . وهنا أكد كاميرون ، عقب الاستفتاء : (سبق أن نقلنا صلاحيات في ظل هذه الحكومة ، وسنقوم بذلك من جديد في الحكومة المقبلة)^(٥). لأنه أدرك أن اللامركزية ضمان للوحدة من جانب ، وتأكيد للتمايز من جانب آخر

٢. تدعم اللامركزية الإدارية ، خيارات بناء نهج ديمقراطي سليم ، لأنها تمنح المواطنين (المحليين) فرصاً واسعة (للمشاركة في إدارة شؤونهم المحلية خلال اختيارهم الأشخاص الذين يمثلونهم تمثيلاً حقيقياً من أبناء مناطقهم في الهيئات المحلية التي

(١) عبد السلام بغدادي ، دور الفدرالية ...، ص ٣٩ .

(٢) يتصرف عن : د. كمال خلف الطويل ، (حول التجدد الحضاري: مزايا اللامركزية الإدارية) ، المستقبل العربي ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، السنة ٣٨ ، العدد ٤٣٧ تموز / يوليو ٢٠١٥ ، ص ١٢٤ .

(٣) على الرغم من أن بريطانيا (المملكة المتحدة) دولة بسيطة غير فدرالية ، إلا أنها تتكون من أربعة أجزاء أو مناطق رئيسية (إنكلترا / إسكتلندا / ويلز (بلاد الغال) / وإيرلندا الشمالية) وثلاث عشرة مقاطعة . في عام ١٩٩٧ منحت إسكتلندا وبلاد الغال وضع حكم ذاتي أكبر . وخلال عام ١٩٩٩ تشكلت حكومة محلية تتمتع بنصف حكم ذاتي في إيرلندا الشمالية . ينظر : اطلس بلدان العالم (لاروس) ، (بيروت : دار عويدات للنشر والطباعة ، ٢٠١٣) ، ص ٢٢٩ - ٢٣١ .

(٣) جورج أندرسون ، مقدمة عن الفدرالية ، ما هي الفدرالية ؟ وكيف تتجج حول العالم . (كندا ؛ أوتوا : منتدى الأنظمة الفدرالية ، ٢٠٠٧) ، ص ٥ .

(٤) نقلاً عن جريدة الحقيقة ، بغداد ، العدد ٤١٤ في ٢١/٩/٢٠١٤ ، ص ٦ .

(٥) المصدر نفسه ، ص ٦ .

تعمل لمصلحتهم وتلبي حاجاتهم وتحقق طموحاتهم بوصفهم أكثر دراية وحرصا على شؤون مناطقهم المحلية^(١).

بمعنى أنها تكفل المشاركة المجتمعية في الحكم وتعزز فرص الشراكة^(٢) كما أنها في الوقت نفسه تنمي من روح المعارضة السياسية السلمية ، وتدعم فرص قيام مجتمع أو مجال مدني على حساب المجتمع أو المجال الأهلي^(٣). بما يعزز مستقبلا فرص إنماء المجال العام Public Sphere ، الذي يجسد روح الدولة الوطنية / المدنية المعاصرة* .

وهذا الأمر ذهبت إليه دراسة ميدانية من واقع حال بعض التجارب ، التي حظيت باهتمام المنظمات الدولية ، إذ تشير إلى أنه (على الصعيد السياسي يكمن الأساس المنطقي وراء اللامركزية في إنها تسمح بزيادة مشاركة المواطنين وممثليهم العاملين المنتخبين في عملية صنع القرار في الحكومة المركزية . ومن هذا المنظور ، تعزز اللامركزية مساهمة الحكومة وشفافيتها من خلال نظام تقاسم السلطة الذي يتماشى مع الحكم السليم . وبالفعل ، تشكل اللامركزية أحد أهم سبل تنفيذ نظام الرقابة والتوازن وتطبيقه داخل المجتمع . وتفيد اللامركزية ، في خلق المجال المدني الذي يتيح بدوره الفرصة لنشوء مجموعات سياسية معارضة ، ومنظمات مجتمع مدني تأخذ زمام المبادرة في العديد من الحالات . وعندما تعمل تلك المنظمات مستقلة عن رقابة الحكومة ، يمكنها ان تؤدي أدوارا أساسية في مساهمة الحكومة أمام مواطنيها . لذلك تعزز اللامركزية المشاركة العامة بأشراك مختلف الجهات الفاعلة اجتماعيا ذات الانتماءات السياسية والدينية والعرقية والثقافية المتنوعة ، في المداولات المتعلقة باستخدام الموارد المحلية وتخصيصها وإدارتها . وتعزز مثل هذه العمليات نشر ثقافة الديمقراطية وتمهد الطريق للمشاركة والمساهلة لتمتد أبعد من مستوى الجغرافية المحلية^(٤) بل أن بعض الباحثين يرى في اللامركزية مدرسة لإعداد القيادات الإدارية والسياسية الكفوءة^(٥).

(١) ينظر طه العنبي ، ص ١٣ ؛ وقارن مع عطوان وحافظ ، ص ١٢٥ .

(٢) ينظر التميمي ، ص ٢٢٤ ؛ وكذلك وليد صافي ، ص ٧٧ .

(٣) د. فرح ضياء حسين مبارك ، الحكومات المحلية ، صص ٢٩ - ٣٢ .

(*) المزيد من التفاصيل ، حول المجال العام ، ينظر على سبيل المثال : د. نادر كاظم ، كراهيات منفلة : قراءة في مصير الكراهيات العريقة ، (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون ، ٢٠١٠) ، ص ص ٧٩ ، ٨٠ ، ٨١ ، ٨٢ ، ٨٣ .

(٤) د. أحمد بعلبكي (إعداد) ، تنمية المجتمع المحلي والتدريب على بناء قدراته ، الجزء الثاني ، (بغداد- أربيل - بيروت : دراسات عراقية ، ٢٠٠٩) ص ١١٤ - ١١٥ ، نقلا عن :

UNDP and the department for Economic and social Affairs (DESA) , Responding to citizens` needs : local governance and social services for all 2000 .

(٥) فرح مبارك ، ص ٣٠ - ٣١ .

٣. تساعد اللامركزية الإدارية ، على تحقيق التنمية ، لأنها تعمل من الأسفل / من المحلي ، ولأنها تضمن استجابة الجمهور والمجتمع المحلي لإجراءاتها وصيغ عملها، كما أنها تفعل وتنشط قيم المحاسبة والمساءلة والشفافية والنزاهة^(١).

بمعنى إنها تعزز فرص التنمية والأعمار ، لأنها أكثر استجابة لحاجات المواطن / الفرد في أنحاء الدولة المختلفة ، بحكم إشراكها المواطنين (المحليين) في عملية التنمية^(٢).

٤. يفترض باللامركزية الإدارية - في حالة حسن تطبيقها - أن تقلل من الخلل في توزيع الإنفاق ، والمشاريع التنموية والفرص الاستثمارية بين العاصمة والمحافظات، بين المركز والأطراف ، بين قطاع الخدمات والقطاعات الإنتاجية (الزراعية والصناعية) ، والاتجاه نحو نوع من التوازن في الإنفاق وتوزيع الموارد والأعباء بين المركز والأطراف وهذا الأمر ، هو في صالح الجميع .

٥. تقلل اللامركزية إلى حد كبير من الجمود أو الروتين الإداري ، وتدفع نحو اختزال كثير من الحلقات الإدارية وتنفيذ السياسات العامة ، بما يؤدي لتلافي كثير من الأخطاء الناتجة عن الجهل بكثير من التفاصيل المحلية ، وهذا ما يدفع نحو مزيد من الابتكار والقدرة على التصرف والاعتماد على النفس . وفي الوقت نفسه فأنها تؤدي إلى تنمية الشعور بالمسؤولية الجماعية ، عن طريق إشراك المواطن - وفقا لما هو مفترض من فلسفة اللامركزية ذاتها - في حل كثير من المشكلات الاجتماعية ، عن طريق زجه في تنفيذ المشروعات المحلية والحفاظ عليها في الوقت نفسه^(٣) .

٦. تؤدي إلى تطور ملحوظ في مجال التخطيط الاستراتيجي ، والتعرف على التوجهات المحلية في الإعداد والتهيئة وتوفير فرص للمجالس المحلية لتطوير مهاراتها المالية والإدارية ، ولاسيما في مجال الموازنة والخطط البلدية^(٤).

٧. تمكن اللامركزية - في حال تطبيقها بشكل سليم - المجتمعات المحلية لتتصرف بالمثل وبديناميكية متبادلة ، لتستجيب لاحتياجاتها ، وتتأكد من أنها تخضع للمساءلة

^(١) ينظر التميمي ، ص ٢٢٤ ؛ وكذلك : فرح مبارك ، ص ص ٤٦ ، ٤٧ ، ٤٨ ، ٤٩ .

^(٢) ينظر في ذلك : واتس ، ص ٧ ، بركات ، ص ٢٤ . وكذلك : مجموعة من الباحثين ، الإمكانات الاقتصادية لوسط العراق وجنوبه ، (د.م. مركز العراق للدراسات ، ٢٠١٣) سلسلة إصدارات مركز العراق للدراسات ٦٣ ، ص ص ٩٨ - ١٠٠ .

^(٣) ينظر في ذلك : عطوان وحافظ ، ص ١٢٥ ؛ وكذلك فرح مبارك ، ص ٤٧ - ٤٩ .

^(٤) يتصرف عن : د. أزهار محمد عيلان ، (تجربة اللامركزية الإدارية في مجالس المحافظات ...) ، ص ١٨٤ .

بشأن أعمالها . وتشير دراسة لها علاقة بإحدى منظمات الأمم المتحدة ، إنه يمكن (للامركزية مرتكزة على المشاركة ان تمثل ، بالفعل ، الرابط بين نهج تنمية المجتمع المحلي والسياسة الاجتماعية . وبالرغم من المحدودية المنهجية ، ومنها التجارب المحدودة في مجال تنمية المجتمع المحلي في غالبية بلدان منطقة الاسكوا (دول غربي آسيا) ، هناك أدلة جوهريّة كافية تدعم وجود علاقة دائرية بين المبادرات الذاتية للمجتمع المحلي ، واللامركزية . وتدل عمليات اللامركزية الناجحة في أقاليم أخرى على إرساء آليات مؤسسية واضحة تسمح باستمرار عمليات المساءلة فيما بين كل الجهات المشاركة ، وعلى أوجه الخصوص ، المسؤولين المحليون ، والوزارات المركزية ، والكوادر الفنية ، والأحزاب السياسية وقواعد الناخبين^(١).

سادساً - المآخذ والعقبات :

بقدر ما للامركزية الإدارية من مزايا وفوائد ، فإن عليها مآخذ ، كما تسجل عليها رزايا وعيوب ، بل أنها تواجه عقبات ومن ذلك :

١. إن اللامركزية قد تؤدي إلى نشوء مراكز إقليمية جديدة في المناطق والمحافظات ، يمثلها مسؤولون يجعلون من أنفسهم "ملوك" أو "أمراء" محليون .. يتصرفون بوحى نزوع ديمقراطي ، ناشئ عن صفتهم كرؤساء لمجالس منتخبة . ويزداد هذا النزوع نحو الزعامة والتفرد ، كلما كانت رقابة المركز ضعيفة ، كما هو حاصل الآن في التجربة العراقية ، وفق قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

كما أنها قد تؤدي ، وضمن السياق نفسه إلى تنامي النزعة الانعزالية لدى بعض مناطق وأجزاء الدولة^(٢).

٢. يُخشى من أن يؤدي التطبيق المفرط للامركزية الإدارية إلى ضعف الدولة وتفكك عرى وحدتها الوطنية ، ورجوع الكثير من أجزاء الأمة إلى "مكوناتها" أو "ثقافتها الفرعية" ، أو تحولها إلى نوع من اللامركزية السياسية (الفدرالية) من دون توفر الشروط الملائمة لها^(٣). بخلاف حال المركزية التي جعلت من الدولة كياناً قوياً - في كثير من الحالات ، كما هو الحال مع التجربة الفرنسية العريقة - (إذ يكشف

(١) د. احمد بعلبكي (إعداد) ، ص ١١٦ .

(٢) يتصرف عن : طارق زيادة ، ص ٦٣ .

(٣) ينظر في ذلك : وليد صافي ، ص ٤ ؛ طه العنبي ، ص ٣٤ .

تاريخ فرنسا خاصة ، عن تاريخ توحيدها ، بل اندماجها . ذلك أن الدولة هي التي أنشئت الأمة وليس العكس^(١).

وعليه بقيت الدولة (السلطة المركزية) الفرنسية ، هي المشرع الأوحد حتى الآن ، انطلاقاً من مبدأ أن الجمهورية واحدة ، بمعنى مساواة المواطنين أمام القانون . ولم تستغ فرنسا في تكوينها التاريخي اللون المحلي ، وبذلك فهي عنواناً للدولة المركزية^(٢)

٣. تؤدي اللامركزية - لاسيما في حالات ضعف الرقابة (المركزية) ، أو عدم المتابعة الجادة من قبل السلطة المركزية في العاصمة - إلى تفشي الفساد ونهب المال العام واستنزاف الموارد العامة في أمور فرعية وغير مجدية . كما حصل مع التجربة العراقية ما بعد عام ٢٠٠٥ ، التي أفرزت كثير من حالات الفساد الإداري والمالي وسوء الخدمات والبيروقراطيات الإدارية ، التي عزلت المسؤول المحلي عن قاعدته الجماهيرية المفترضة^(٣).

٤. لا تحل اللامركزية ، الكثير من المشكلات - بخلاف ما هو متوقع منها - وفي مقدمة ذلك الفقر . بسبب التمرکز الحاد للنشاطات الاقتصادية والتسليفات المصرفية في العاصمة والضواحي في كثير من بلدان العالم الثالث - لاسيما منها ذات الاقتصاد الريعي ، مثلما هو حال العراق - وعدم وجود بيئة جاذبة للاستثمارات . وهذا يعني أن ضعف الموارد المالية المحلية ، ينعكس سلباً على عمل المجالس المحلية ، ويحد من ممارستها لصلاحياتها ، وقيامها بالاضطلاع بمسؤولياتها ؛ كما أنه يؤثر على حريتها في ممارسة دورها في مجال التنمية المحلية^(٤).

٥. تعاني التجربة اللامركزية - لاسيما في بلدان العالم الثالث - من التعثر والتكؤ بسبب قلة الخبرة .. إذ يلاحظ افتقارها أو افتقادها لكثير من الكفاءات العالية التي عادة ما توجد في المركز (العاصمة) دون الأطراف.

٦. في حالة قيامها - على أسس إثنية - فإنها تؤدي في كثير من الحالات إلى تغذية النزعة العرقية والطائفية مما يمهّد للانفصال عن الدولة.

٧. تتطلب اللامركزية - مقارنة بالمركزية - تكاليف مرتفعة ، إذ يحتاج النظام اللامركزي / الإداري إلى نفقات كثيرة ، بسبب تعدد الهيئات والتنظيمات المحلية

(١) طارق زيادة ، ص ٦٢ .

(٢) المصدر نفسه، ص ٦٢ ، وقارن مع : وليد صافي ، ص ٧٤ .

(٣) ينظر في ذلك د. أزهار محمد عيلان ، ص ١٨٤ ؛ وقارن مع : عبد الغني بسيوني ، ص ١٢٠ .

(٤) ابتصرف عن : وليد صافي ، ص ٧٩ - ٨٠ .

(مجالس محافظات / مجالس أفضية ونواحي وإحياء وقرى ، فضلا عن المحافظين ومدرء الأفضية والنواحي).

وقد تقرض الحاجة لتغطية تلك النفقات ، اللجوء إلى فرض المزيد من الضرائب ، مما ينعكس سلبا على المواطنين ويثقل كاهلهم بأعباء إضافية^(١).

فضلا عما ذكر ، تعاني التجارب اللامركزية / في العالم الثالث/ من معوقات عدة تحول دون نجاحها، أو تحقيق مهمتها على الوجه الصحيح ، ومن هذه المعوقات ، نذكر: أ. عدم الالتزام بالقوانين المتعلقة بموضوع الموارد المالية ، وتوزيع عائدات البلديات ، وينطبق هذا الأمر على المركز مثلما ينطبق على الأطراف .

ب. عدم إشراك المواطنين المحليين في إدارة المجالس المحلية أو المشاركة في صياغة أو صنع سياساتها ... وقصر دورهم على الاقتراح في العملية الانتخابية الدورية - وهذه مشاركة وليست شراكة - طالما اقتصر أمر الإدارة على (النخب المحلية) دون بقية المواطنين . ذلك أن اقتصر العمل القيادي والسياسي المحلي على النخب دون الجماهير ... لن يساعد في تعزيز وتطوير أشكال الديمقراطية المحلية التي تعد واحدة من أهم أسباب تطور اللامركزية وحرية الرأي على المستوى المحلي^(٢).

ت. اتضح ، ومن خلال دراسات معتمدة من قبل الاسكوا ESCWA ، أن تجربة اللامركزية - أثناء التطبيق قد تنحرف عن جوهر مكنونها الأصلي ، بسبب سلوك النخب السياسية - وهنا ، نقول إحدى هذه الدراسات (اقتصرت تدابير اللامركزية إلى حد بعيد على الإجراءات الإدارية للحكم ، بدلا من الجوانب السياسية أو المالية . ومن دون أن ينطوي الأمر على نقل حقيقي للسلطات ، تشهد منطقة الاسكوا عملية مختلطة من لامركزية الوظائف الإدارية ونقل السلطات ، حيث تبقى النخبة السياسية مسيطرة على غالبية القرارات الإدارية والمالية والسياسية . وعموما تميل السلطات المحلية باتجاه مشاريع محددة ، منها الإسكان وتخفيف حدة الفقر ، وتتغاضى عن مشاكل منهجية اجتماعية مثل بطالة الشباب عوضا عن معالجتها . ولم تحقق اتجاهات اللامركزية نوع المسؤوليات والأدوار التي تجعل من السلطات المحلية والحكومة المركزية شركاء في التنمية المستدامة^(٣).

(١) بتصرف عن : طه العنبيكي ، ص ٣٤ .

(٢) بتصرف عن : وليد صافي ، ص ٧٨ .

(٣) د. احمد بعلبكي (إعداد) ، ص ١١٥ - ١١٦ ، نقلا عن :

ESCWA , "Sustainable Urban development : a regional perspective on good urban governance" E/ESCWA/HS (7/2001) .

ويمكن ان يعزى هذا الأمر - وفقا لهذه الدراسة نفسها - (إلى عمق تفاعل النظم المركزية ومقاومتها العتيدة للتغيير ، أو إلى قدرات النخب النافذة والقوى السياسية المهيمنة على الصعيدين المركزي والمحلي وتجاهلها كل آليات المساءلة ، وبالتالي فإن عملية اللامركزية ستعاني من نتائج غير قابلة للعلاج)^(١). ومع إقرارنا بحدة هذا الرأي وتطرفه ، إلا أنه يعكس حجم التحدي، الذي تواجهه اللامركزية ، من بعض النخب القائمة على الأمر السياسي ، سواء في المركز أو في الأطراف . وتمضي هذه الدراسة ، إلى تأكيد مسألة في غاية الأهمية ، وهي بقاء ذهنية (المركزية) حتى في أوساط من أوكلت إليهم مهمة تنفيذ (اللامركزية) ؛ لأسباب تتعلق بالثقافة من جهة ، والمصلحة من جهة أخرى ، إذ تقول : على الرغم من (بعض التجارب الرائدة الإيجابية والمحاولات المتكررة لتطبيق اللامركزية ، اتخذت المبادرات في منطقة الإسكوا شكل تغييرات شكلية وليست هيكلية ، وبرهنت بالفعل عن الميل نحو توطيد المركزية من خلال أساليب الرصد غير الشفافة أو التقلات فيما بين الدوائر الحكومية . وغالبية البلديات في منطقة الاسكوا ، مثلا ، مثقلة بالكامل بمسؤوليات روتينية مثل منح رخص البناء ، وأعمال الصيانة ومتابعة المخالفات . ومع أن هذه المهام ضرورية وتمثل مصدرا جيدا للدخل البلدي ، فهي تحيد الانتباه عن وظائف مهمة أخرى ، بما فيها قضايا تقاسم السلطة والحكم السليم)^(٢).

الخاتمة : اللامركزية الادارية، مآلها ، وما عليها ، وسبل النهوض بها

أتضح ، من خلال الدراسة ، أنه مثلما للامركزية الإدارية مزايا وسجايا حميدة ، فإن لها من الرزايا والعيوب الكثير ! مما يجعل البعض يتخوف منها ، بل يتطير ، من أن تؤدي إلى نهايات لا تحمد عقباها ! ومن هذه النهايات ، تفكك وحدة الدولة وانفصام عراها ، أو تحولها من دولة بسيطة / ودية (Simple or Unitary state) إلى دولة مركبة أو فدرالية (Federal or Compound State) في ظرف تكون فيه الدولة (البسيطة) المعنية غير مهيئة ، للانتقال إلى هذه المرحلة المركبة!

وتبدو هذه المخاوف مشروعة بنظر مناوئي الفدرالية ، إذا ما علمنا أن الغالبية المطلقة من الدول الفدرالية ، هي نتاج اتحاد أكثر من دولة (بسيطة) ، بمعنى أنها قامت على الوحدة والاتحاد ، ولم تنشأ من دولة بسيطة تحولت بفعل التفكك إلى دولة فدرالية .

^(١) بعلبكي ، المصدر نفسه ، ص ١١٦ .

^(٢) ينظر : احمد بعلبكي (إعداد) ، ص ١١٥ - ١١٦ ، نقلا عن : الاسكوا ، "اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الاسكوا" (E/ESCWA/HS 3/2001)

١. إذن وكما تؤتي اللامركزية الإدارية أكلها ، وتطرح ثمارها الطيبة ، فإنها ينبغي أن تبقى على مسألة في غاية الأهمية والدقة ، وهي الحفاظ على وحدة الدولة وترابطها من جهة ، وتمايز أجزائها الجغرافية وحريتها من جهة أخرى. لأن الشرط الأساسي لنجاح اللامركزية الإدارية هو ارتباطها بمسألة الحرية . لذا فإن أول ما ينبغي أن تهتم به المؤسسات المعنية باللامركزية ، هو تطوير وتعزيز أشكال الديمقراطية (المحلية) التي تعد واحدة من أهم أسباب تطور اللامركزية ، وحرية الإدارة على المستوى المحلي^(١) .

وهذا الأمر يحفظ التوازن بين المساواة والحرية ، فإذا كان لنا أن نستخلص عبرة من مختلف التجارب التاريخية لوجدنا أن الإبداع الحقيقي للمجتمعات يبدو في إيجاد توازن دقيق بين المساواة (أمام القانون) ، والحرية (حرية الجماعات والعناصر والهيئات التي يتكون منها مجتمع دولة ما) . توازن يمنع التفتت والتشردم بل التحارب ؛ وهذه العبرة - التي قد تبدو للوهلة الأولى بسيطة أو ساذجة - تعبر عن الصراع الطويل والمرير أحيانا بين المساواة (الركن الأساسي في الديمقراطية) والحرية (الركن الأساسي في اللامركزية)^(٢).

وإذا كانت الفضيلة - كما تقول الفلسفة الإغريقية العتيقة - (هي وسط بين إفراط وتقريط) ؛ فإن علينا كعراقيين أن لا نفرط في وحدة الدولة العراقية دائما وأبدا ، مهما كانت النوايا والمسوغات ؛ كما علينا في الوقت نفسه ، أن لا نضحى بديمقراطية الحكم وحرية المواطن تحت شعارات جوفاء ، لكن من دون أن نذهب فيهما حد التقريط بوحدة العراق وترابط أجزائه ، لأن دون ذلك - كما قالت العرب قديما - خطر القتاد ! والمعنى هنا خراب وحدة العراق وسلب حرية مواطنيه في آن واحد .

٢. ويفترض لنجاح اللامركزية وتطور أدائها ، الاعتراف دستوريا وقانونيا بممارسة الصلاحيات المحلية ، في إطار من الحيز الجغرافي (المحافظة) ، وبما يكفل إدارة هذا الحيز ، وفق المعايير التي تحفظ وحدة الدولة من جهة ، وتمايز الحيز الجغرافي وخصوصيته من جهة أخرى^(٣).

٣. ولضمان نجاح التطبيق اللامركزي ، ينبغي مراعاة التدرج ، وتجنب التسرع والنفقات الحادة ، لاسيما في مجال نقل الصلاحيات من الوزارات المركزية إلى الإدارات المحلية في المحافظات ، منعا لتضارب القوانين وتداخل الصلاحيات ، التي تتعكس سلبا على مصلحة المواطن (المحلي) وسبل الارتقاء بواقعه .

^(١) وليد صافي ، ص ٧٨ .

^(٢) طارق زيادة ، ص ٦٦ .

^(٣) وليد صافي ، ص ٧٨ .

وللأسف فإن هذا ما حصل عندما صدر قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ على قانون المحافظات (العراقية) غير المنتظمة في إقليم ، رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، حيث أثار لغطا واعتراضات كثيرة ، انتهت بتوجيه طعون كثيرة له ، مما سبب ارباكاً في تطبيق فقراته ... والسبب أو أحد الأسباب الرئيسة ، هو التسرع في نقل الصلاحيات من الحكومة المركزية في بغداد إلى الحكومات المحلية في المحافظات ، من دون تهيئة الظروف المناسبة .

٤. إن الإدارة اللامركزية تحتاج إلى مؤسسات قوية ترمي إلى دعم الكفاءة والتماسك والمساءلة^(١) .

عليه ينبغي الاهتمام أولاً وأخيراً ببناء المؤسسات القوية ، وليس القادة الأقوياء . فكما يقول أحد المهتمين بالبلدان الناشئة والناهضة حديثاً - أو ما يسمى بالعالم الثاني (الجديد) - (يأتي القادة الأقوياء إلى سدة الحكم دائماً على حساب المؤسسات القوية)^(٢) .

ونحن نريد أن يحدث العكس ، فالمؤسسات الحقيقية تبقى ، والقادة يذهبون ؛ دون أن يعني ذلك الاستغناء عن مثل هؤلاء القادة ، لاسيما الصالحاء منهم ؛ لأن الإدارة اللامركزية ، بحاجة ماسة لتهيئة اطر قيادية محلية كفوءة ، تتحلّى بالمهارة والمرونة والابتكار ، في مراحل اقتراح القرار وتنفيذه ومتابعته . وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق التدريب والإعداد والدراسة المكثفة^(٣) .

٥. ينبغي أن يكون هناك وضوح في النصوص الدستورية المتعلقة بالمركزية واللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (الفدرالية) ، لفك أي التباس وتحاشي أي غموض يعيق تفسير الدستور أو تطبيقه ، أو يفضي إلى تداخل القوانين . وهذا ما هو حاصل للأسف ، لدينا في العراق ، إذ خلط الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ بين اللامركزية الإدارية والفدرالية ، عندما وضع كثير من صلاحيات المحافظات مع الإقليم وأعطى للمحافظات كثير من صلاحيات الفدراليات ، بل أكثر من ذلك^(٤) .

(١) بتصرف عن : أحمد بعلبكي (إعداد) ، تنمية المجتمع المحلي ... الجزء الثاني ، ص ١١٦ .

(٢) أباراج خانا ، العالم الثاني السلطة والسلطة في النظام العالمي الجديد ، ترجمة دار الترجمة ، مراجعة وتحرير : مركز التعريب والبرمجة ، (بيروت : الدار العربية للعلوم ناشرون ، ومؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم ، ٢٠٠٩) ، ص ٢١٣ .

(٣) فرانسيس فوكوياما ، بناء الدولة : النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين ، ترجمة مجاب الإمام (الرياض : مكتبة العبيكان ، ٢٠٠٧) ص ١٣٧ - ١٣٨ .

(٤) ينظر على سبيل المثال : المادة ١٢١ - رابعا من الدستور العراقي الحالي - التي نصت : (تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية ، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية) ، فهذه المادة لم تخطط بين اللامركزية السياسية (الأقاليم) واللامركزية الإدارية (المحافظات) حسب ،

٦. ينبغي عدم التفريط بالرقابة المركزية (التشريعية / القضائية / التنفيذية) ، على أعمال ونشاطات الإدارات أو الحكومات المحلية بمعنى احتفاظ السلطة الاتحادية أو المركزية بكل الوظائف السيادية كضمانة لوحدة الدولة ، وبالرقابة على عمل الوحدات الإدارية (المحافظات / الأقضية / النواحي / والمجالس المحلية كافة) فهذه الضمانات من شأنها أن تعزز الطبيعة الإدارية للامركزية كي لا يتحول هذا الشكل التنظيمي إلى أداة لتفتيت وحدة الدولة^(١).

٧. لإنجاح اللامركزية ، فإنه ينبغي توفير التمويل اللازم ، الذي يمكن الإدارات المحلية من القيام بالتزاماتها وتعهدها ، فالتمويل بالنسبة للامركزية الإدارية ، هو عمودها الفقري الذي يتيح لها تنفيذ مشروعاتها وتحقيق أهدافها .

ولا ريب أن مصدر التمويل الأساسي يأتي من تخصيصات الميزانية العامة للدولة ، وفقا لعدد سكان المحافظة وحاجتها من الوظائف والتنمية المحلية وبالتالي فإنه إذا ما أريد للامركزية الديمومة والتطور فلا بد أن يكون المجهود الذي يبذل للحصول على المال مدروسا ، لا عفويا ولا موسميا . ولا ضير من إيجاد مصادر أخرى للتمويل بالتنسيق مع السلطة المركزية ، ومن ذلك تبرعات رجال المال والأعمال ، بصفتهم الفردية ، وعناوينهم المؤسسية في الشركات والمنظمات التي يعملون فيها ، وكذلك الحصول على الدعم الدولي من مؤسسات مثل منظمات الأمم المتحدة ، وغيرها من الهيئات الدولية الحكومية وغير الحكومية ، ولكن بشرط أن تكون عبر الحكومة الاتحادية أو المركزية ، وذلك حفاظا على وحدة القرار في الدولة ، ومنعا لأي خرق أجنبي للسيادة^(٢).

وإنما==أعطت لكليهما صلاحيات، هي من اختصاص السلطة الاتحادية حصرا . وكذلك ما جاء في المادة (١٢٢) - خامسا - (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة ، وله مالية مستقلة) . فهذه المادة فكت أي ارتباط لمجلس المحافظة بالسلطة الاتحادية .. وهذا الأمر غير موجود حتى في الدول الفدرالية العتيدة ، السلطة المركزية ينبغي أن تكون حاضرة . بل أن المادة (١٢٣) أجازت تفويضا من الأسفل (المحافظة) إلى الأعلى (السلطة الاتحادية) وهذا غير موجود في كلا النظامين اللامركزي والفدرالي، فكيف يفوض الأسفل السلطة إلى الأعلى !
وهناك مواد أخرى تنهج هذا النهج المغاير للأنظمة اللامركزية والفدرالية ، مما يؤدي في حال عدم تعديلها أو إلغائها إلى تهديد وحدة الدولة وترابط أجزائها .

^(١)وليد صافي ، ص ٨٢ .

^(٢)بتصرف عن : أحمد بعلبكي (إعداد) ، تنمية المجتمع المحلي والتدريب على بناء قدراته ، الجزء الأول ، (بغداد - أربيل - بيروت ، دراسات عراقية ، ٢٠٠٩) ، ص ٨٩ ؛ وكذلك: فرانسيس فوكوياما ، ص ١٣٧ - ١٣٨ .

وهذا يعني ان تعزيز الموارد المحلية يتطلب خطة (متماسكة على الصعيد الوطني تؤدي إلى توسيع قاعدة الاقتصاد وخلق بيئة استثمارية على صعيد المحافظات ترتبط بالميزات النافذة لكل محافظة وإشراك مؤسسات الحكم المحلي في التخطيط للتنمية المحلية. في هذا الإطار يشكل خلق البيئة الاستثمارية في المحافظات عاملاً هاماً لإعادة توزيع النشاطات الاقتصادية بشكل يخفف من حدة التركز الحالي الذي يعتبر واحداً من المعوقات الحقيقية للتنمية المناطقية ، كما يجب ان تتبنى الدولة رؤية جديدة تتعلق بتكريس الشراكة بين القطاعين العام والخاص للقيام بمشاريع ذات بعد تنموي على المستويين الوطني والمناطقى)^(١).

٨. خلق بيئة مؤاتية للتنمية المحلية (بيئة تمكينية) ، تتضمن مؤسسات نظامية وقوانين وسياسات عامة . بالإضافة إلى مؤسسات غير نظامية ، مثل القيم والمعايير والممارسات الاجتماعية التي تدعم التمكين والحكم وتوفير الخدمات على المستوى المحلي . ويبقى دور المواطنين (المحليين) في تقديم الدعم والمشاركة والمعلومات ، أمراً في غاية الأهمية ، لدعم هذه البيئة من أجل إنجاح التجربة اللامركزية^(٢). كما أن على السلطات المحلية ، (إن تعمل على إشراك المواطنين ، وذلك عبر اللجان الرسمية ، وعبر اللقاءات الدورية ، وعبر تأطير الجمهور المعني بمشاريع التنمية في لجان متابعة وإشراف ومراقبة لهذه المشاريع. كما عليها أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات وميزانياتها ومشاريعها ، وإشراك المواطنين في تحديد الحاجات وتحديد الأولويات عبر الاستفتاءات وعبر المسوحات الإحصائية . كما يقع عليها عبء العمل على إشراك الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاريع المحلية لتتلاقى المصالح وعدم تعارضها ، ولبناء الثقة بين السلطة المحلية وهيئات المجتمع المدني)^(٣).

٩. ولأجل إنجاح اللامركزية ، فإنه ينبغي العمل على :

- أ. إعطاء مجالس المحافظات والأقضية صلاحيات ذات بعد اقتصادي ، وبالتالي تكريس اللامركزية الموسعة كأداة للتطوير والتنمية المناطقية .
- ب. تخفيف التركز الحاد للنشاطات الاقتصادية في العاصمة وضواحيها ، وتخفيف سطوة الاقتصاد الربيعي الذي لا ينتج سوى الخدمات بدل السلع .
- ت. إعطاء قطاعي الزراعة والصناعة أهميتهما على صعيد الناتج الوطني .
- ث. معالجة التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المناطق والجماعات الاثنية ، بما يحقق نوع من التوازن (الاجتماعي والاقتصادي) بين شرائح وفئات المجتمع ، لاسيما الذي يعاني

(١) وليد صافي ، ص ٨٢ .

(٢) ينظر في ذلك : بعلبكي (إعداد) ، الجزء الثاني، ص ١١٤ - ١١٦ وكذلك: فوكوياما ، ص ١٣٧ - ١٣٨ .

(٣) د. حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح ، (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، ٢٠١٣) أوراق عربية، شؤون سياسية (٩) ، ص ٣٠ .

من انقسام عمودي (إثني) أو أفقي (طبقي) ^(١). كما هو حاصل في العراق ، وإن كان انقسامه محدودا وليس مطلقا.

١٠. أخير نقول : إن نجاح الدولة ، سواءا بشكلها (المركزي أو اللامركزي الإداري) (وهو موضوع هذه الدراسة) أو عدم التركيز الإداري) ، أو بشكلها المركب (الفدرالي / الاتحادي) ، يعتمد في أحد فقراته ، على تبني الحكم الصالح Good Governance أو الحكم الجيد ، أو الإدارة الرشيدة . والذي تم استخدامه من قبل الأمم المتحدة ، منذ عقدين من الزمن ، وهو يعني : ذلك الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد وقدرات المجتمع وبتقديم الخدمات للمواطنين ، وتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم ، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم . وهذا يعني ان الحكم الصالح ، هو (الحكم الديمقراطي الفعال) الذي يعتمد حسب البنك الدولي على مجموعة معايير ابرزها : التمثيل ، المشاركة ، المنافسة ، الشفافية ، المساءلة ، والمحاسبة ؛ وعلى معايير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP المتمثلة بـ : المشاركة ، حكم القانون ، حسن الاستجابة ، المساواة وخاصة في تكافؤ الفرص والاندماج الاجتماعي ، التوافق ، الفعالية وحسن الاستجابة ، المحاسبة والرؤية الاستراتيجية ^(٢) .

وكذلك الأخذ بالحوكمة ومعايير الجودة كصيغة إدارية سياسية عامة ^(٣) ولا ريب أن مبادئ الحكم الصالح والإدارة الرشيدة (تسري على الدولة ، الناظم الأول لحياة الأفراد والمجموعات والمرجعية السياسية والقانونية والتشريعية لهم، وعلى القطاع الخاص ، مجال المبادرات الاقتصادية الحيوية ومستقطب التوظيفات البشرية والمادية الرئيس ، وعلى المجتمع المدني ، ملتقى التجارب المواطنة حيث تتلاقح المبادرات وأنشطة التجمعات المدنية وتمارس الحقوق والواجبات بمعناها الأعمق والأشمل) ^(٤)

^(١)بتصرف عن : وليد صافي ، ص ٧٩ .

^(٢)ينظر في ذلك : د. حسن كريم ، مفهوم الحكم الصالح ... ، ص ٨ - ١٦ ، وكذلك د. عامر حسن فياض ، (نحو خارطة تفكير عراقية لبناء الحكم الصالح) ، مجلة حوار الفكر ، بغداد ، العدد (١٧) شعبان ١٤٣٢هـ ، حزيران / يونيو ، ٢٠١١ ، ص ٩ ؛ وايضا

Governance for Sustainable Human Development : A UNDP Policy : Document (New York : UNDP , 1997) .

^(٣)وليد صافي ، ص ٧٩ .

^(٤) زياد ماجد (إعداد) ، الإدارة الرشيدة في العالم العربي : دور مؤسسات المجتمع المدني وسبل قياس قدراتها ، ملخص عن إسهامات كتاب وناشطون عرب في ورشة العمل التي نظمها برنامج بنيان ٢ ، عمان في ٢٨ - ٢٩ أيار / مايو ٢٠٠٢ . (عمان : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية ، برنامج بنيان ٢ ، ٢٠٠٢) ص ٦ .