جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة تكريت

نظم ادارة محلية مقارنة

المرحلة الثالثة/ قسم الادارة العامة

اعداد

المدرس/ إيمان موفق عمر

مقدمة

لقد شهدت الإدارة المحلية عبر العالم عدت تطورات، لأجل الوصول الى إدارات ومجالس محلية قادرة على تلبية الاحتياجات المحلية النوعية مع أقل تكلفة مالية أو غيرها، رغم اختلاف الأنظمة العالمية الأيديولوجية والسياسية الا أننا نجد هناك تقارب كبير بين في نوعية وطبيعة الإدارات المحلية العالمية، ربما يكون سبب ذلك هو تشابه الحاجيات المحلية للمواطنين عبر العالم و التي تتحكم بدورها في طبيعة الإدارة و شكلها و طريقة ممارسة نشاطها.

ولقد شهد العالم نوعين من الإدارات المحلية أو بالأحرى نظامين عالميين كبيرين للإدارات المحلية، النظام الفرنسي والنظام البريطاني الذين استطاعا أن يحقق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية مع الأهداف الإدارية للمواطنين، و في دراستنا هذه المتواضعة سنحاول التعريج على بعض مميزات هذه الأنظمة محاولين في الأخير إلى الوصول إلى مقارنة بسيطة بينها وبين النظام المحلي في العراق والذي اخذ حيزا كبيرا بعد عام 2003 .

اولاً- مفاهيم مهمة

- الحكومة المحلية : نقصد بها مجموعة من الوحدات والأجهزة الإدارية أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة والتي تكون في مستوى ادنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية .

اولا: مفهوم الحكم المحلي :-

عـرف قـاموس وبسـتر الحكومـة المحليـة بأنهـا (الحكومـة المحـددة لمنطقـة محليـة معينـة ، وكـذلك هيئـة مـن الأشـخاص منصـبة او مؤلفـة دسـتوريا شـرعيا كحكومة).

واعتبـرت الأمـم المتحـدة الحكومـة المحليـة (فـي حالـة النظـام الفـدرالي الولايـة التـي يـتم ايجارهـا بموجـب القـوانين والمتمتعـة بقـدر كبيـر مـن السـيطرة علـى الأمـور المحليـة ، بمـا فـي ذلـك سـلطة فـرض الضـرائب واسـتخدام الافـراد لأغراض محددة) .

ويمكـن إعطـاء تعريـف لـلإدارة المحليـة (بأنهـا المنـاطق الجغرافيـة المحـددة التـي تمـارس نشـاطها بواسـطة سـكانها المحليـين او ممثلـيهم وبالتعـاون والمسـاعدة مـع الهيئات المركزية .

ثانيا ـ شروط او اركان توجد الحكومة المحلية بوجودها وهي :-

- تمتـع الحكومـة المحليـة بسـلطة إدارة نطـاق جغرافـي معـين فـي اطـار حدود الدولة او الولاية .
- قيـام سـكان النطـاق الجغرافـي المعـين بأنتقـاء او انتخـاب أعضـاء حكومتهم المحلية .
- تمتـع الحكومـة المحليـة للنطـاق الجغرافـي المعـين بالاسـتغلال الجزئـي في نطاق سلطتها لجباية الضرائب و الرسوم .

ثالثاـ المشاكل التي يواجهها الحكم المحلى:

هنـاك العديـد مـن المشـاكل التـي تواجـه الحكـم المحلـى ، فتعـوق تنميتـه وتطويره ، ويمكن تقسيمها إلى :

- 1: مشاكل مالية كقلة مخصصاته المالية وموارده .
- 2: مشاكل الفنية كقلة عدد العاملين في مؤسسات الحكم المحلى.

- 3: مشاكل إدارية كضعف التنسيق بين مؤسسات الحكم المحلى والمؤسسات الأخرى ذات الصلة.

رابعا : تطور الحكم المحلي:

ترجع جذور الحكم المحلي إلى الماضي البعيد ، فمنظورا السياسة وفلاسفتها منذ عهد أفلاطون وسقراط قاموا بشرح وتفسير العديد من النظريات التي تصف مختلف الأنماط التي يمكن أن تأخذ بها الدول والأنظمة الحكومية ، وكان نتاج هذه الجهود حصيلة من الاصطلاحات والتعابير التي نستخدمها الآن ، فنظام الحكم يمكن أن يوصف بالديمقراطي , أو الديكتاتوري , أو حكم الملأ , أو حكم ملكي أو ملكي دستوري ، وهذه المسميات جميعها قد ساهمت كثيراً في تصنيف نظم الحكم

والمقياس الذي يمكن الاعتماد عليه في تحديد طبيعة الدولة ونظام الحكم فيها يعتمد على عاملين أساسيين :

1-الحاجة إلى تركيز الجهد المحلي لخدمة أهداف واستراتيجيات مشتركة .

2-حاجة الدولة في الاستجابة للتطلعات والاحتياجات المشتركة لتقدم الوسيلة التي يمكن عن طريقها التعبير عن هذه الاحتياجات ، فالنظام الذي يتجه نحو الأسلوب المركزي يوصف بالنظام الديكتاتوري أو الطبقي ، بينما النظام الذي توزع فيه السلطات على مستويات مختلفة لتلبية احتياجات المواطنين يعرف بالنظام الديمقراطي

إلا أن هذا التمييز غير كاف لتحديد أنظمة الحكم , فالأنظمة التي توصف بالدكتاتورية ربما تتجه نحو اللامركزية ، والأنظمة الديمقراطية ربما تميل نحو المركزية مع الاحتفاظ بمسئوليتها نحو الناخبين.

ومهما يكن من أمر فإنه بمراجعة مختلف النظريات السياسية التي تصف مختلف أشكال الدول والأنظمة السياسية , يمكننا أن نميز ثلاثة أشكال :

-1الدولة الموحدة .

-2الدولة الاتحادية .

-3الدولة الفيدرالية .

الانظمة المحلية المقارنة

اولا: النظام المحلي البريطاني:

1- نشأة الحكم المحلي ببريطانيا:

حين نشأت الوحدات المحلية في إنجلترا لم تكن السلطة المركزية فيها تجمع في يدها كل الاختصاصات الإدارية وإنما كانت الوحدات المحلية تباشر شئونها الإدارية بنفسها مستقلة عن السلطة المركزية, دون أن يكون هناك نص يقرر حقها في ذلك الاستقلال أو تلك الحرية، وظلت محتفظة بهذه الحرية كاملة إلى أواخر القرن الثامن عشر. ولهذا يقول فقهاء الإنجليز أن نظام الحكم المحلى عندهم أقدم عهدا من النظام البرلماني، وإنه وجد قبل أن يوجد مجلس اللوردات ومجلس العموم بمئات السنين, وإن الأشخاص الإداريين ينشئون عادة بقانون في كل الدول عدا إنجلترا، فإن الأشخاص الإداريين فيها أقدم في تاريخ نشأتهم من الدولة ومن القانون وإنهم نشئوا في تلك البلاد بقوة التطور التاريخي, وبفعل الظروف والأحوال الطبيعية فلم تكن السلطة المركزية طول هذه الحقبة من الزمن تتدخل في شئون الإدارة المحلية؛ إلا في بعض الحالات الاستثنائية ويبدو ذلك من دراسة بعض أنواع الحكومات المحلية وما تتمتع به من حكم ذاتي في بعض المقاطعات والمدن, حتى في العصور الأولى من التاريخ البريطاني.

ان نظام الإدارة المحلية الإنجليزي يتميز بصفتين رئيسيتين:

1- **الأولى** هي أن تكون عضوية مجالس السلطات المحلية نتيجة لانتخابات مباشرة تجرى في صفوف مواطني الوحدة، فلا توجد مبدئيا أية سلطة محلية معينة من قبل الحكومة المركزية

2- **الثانية** هي تمتع السلطات المحلية المنتخبة بكل الاختصاصات المحلية، فلا يوجد أي اختصاص محلى يتبع الحكومة المركزية.

ومن مزايا نظام الحكم المحلى الإنجليزي ايضا اطلاع أعضاء المجلس اطلاعا حقيقيا على شؤون الإدارة وحقائقها، مما يجعلهم ذوى خبرة كبيرة في الشؤون التنفيذية, وكذلك يخضع الموظف لرغبات المجلس ولجانه، لأن تعيينه وفصله يدخل في اختصاص المجالس المحلية.

وقد كان نظام الحكومة المحلية الإنجليزي يجهل تماما مفهوم الوصاية الإدارية المطبق في باقي الدول الأوربية, لكنه بدأ يتبنى مفهوم الرقابة تدريجيا؛ نتيجة للهبات والمساعدات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية, وتعد بريطانيا هي مهد الإدارة المحلية المعاصرة، ويحكمها قانونيين لتمثيل الشعب في هذه الإدارة **أولها** سنة 1966 يدعى قانون تمثيل الشعب، و **الثاني** قانون 1972 وهو قانون الحكم المحلي.

2- اختصاصات المجالس المحلية ببريطانيا :

ما يميز نظام الإدارة المحلية في بريطانيا أن هيئاتها بدرجات و مستويات مختلفة لذا كانت اختصاصاتها بأحجام متنوعة و مختلفة من وحدة إلى أخرى، و أهم اختصاصات المجالس المحلية في بريطانيا:

1- خدمات البوليس و الدفاع المدني تتكفل لجنة من المجلس بإدارة الشؤون الأمنية و شؤون الحرائق و ومنع الحوادث بصفة مستقلة باستثناء العاصمة لندن التي يقوم فيها بهذه المهام هو وزير الداخلية.

2- خدمات الصحة: يشرف على الخدمات الصحية عامة إضافة إلى الإشراف على مصادر المياه الخاصة للشرب و مشروعات الصرف الصحي.

3- خدمات التعليم : المدارس العامة تحت إشراف هاته المجالس المحلية .

4- الخدمات الاجتماعية: المتمثلة في الرعاية لكبار السن و الأطفال و ذوي الاحتياجات الخاصة كالمرضى عقليا و المصابين بعاهات.

5- التخطـيط و الإسـكان: الهيئـات المحليـة تتـولى مراقبـة شـروط البنـاء الخاصـة بالبنـاء سـواء كـان جديـدا أو تـرميم للمبـاني قديمـة، و وضـع مخططـات للحفـاظ على المساحات الخضراء و الأماكن الأثرية، كما تتولى تقديم إعانات السكن.

6- الأنشطة الاقتصادية: تتمثل في جني بعض الرسوم و الأثمان كرسوم التعليم و دور الحضانة و مواقف السيارات و أثمان المواصلات و الأسواق التجارية.

3- التقسيمات الإدارية في بريطانيا:

اخذ التقسيم البريطاني في الحكم المحلي بمجوب القانون المحلي النافذ حاليا تقسيم بريطانيا الى ثلاث مستويات عدا مدينة لندن الكبرى لأغراض الحكم المحلي وهذه المستويات هي

1- المقاطعات :- تعتبر المقاطعات البريطانية اكبر الوحدات المحلية في النظام البريطاني وقد استحدث قانون سنة 1972 التفرقة بين المقاطعات حيث ميز بين نوعين

أ- المقاطعات الحضرية وعددها 6 مقاطعات .

ب- المقاطعات غير الحضرية وعددها 39 مقاطعة .

وقد حاول المشرع البريطاني رسم حدود للمقاطعات التي استحدثها القانون الجديد على أساس ان تكون الوحدات متساوية بقدر الإمكان في مساحتها وعدد سكانها الا ان ما حدث هو استمرار التفاوت الواضح بين عدد سكان الوحدات المتماثلة .

2- المراكز :- تنقسم كل مقاطعة بريطانية الى مجموعة مراكز ويعتبر المركز المستوى الإداري الثاني في النظام المحلي ويتميز هذا النظام بوجود نوعين من المراكز

أ- المراكز الحضرية وعددها 36مركز .

ب- المراكز غير الحضرية وعددها 296 مركز.

ويعتبر كل مركز وحدة محلية مستقلة يمارس معظم الوظائف المحلية بما في ذلك شؤون التعليم والخدمات الاجتماعية . بينما تركت المسائل العامة او المشتركة مثل النقل والتخطيط والتنمية لمجلس المقاطعة .

3- الابراشيات :- بالإضافة الى الوحدات المحلية لسابقة توجد الابراشيات وكانت في الأصل وحدات ريفية قد يكون لها مجلس و تتمثل السلطة التقريرية فيها بالجمعية العمومية من جميع سكان الأبرشية .

4- الرقابة في النظام البريطاني :

بما أن اختصاصات المجالس المحلية البريطانية محددة قانونا و حصرا ، فعن مجال الرقابة سيكون محصورا في بعض الجوانب فقط ، إضافة إلى خبرة الإدارة المحلية ببريطانيا ، كل هذا أعطى المجالس نوعا من الحرية و الاستقلالية في أعمالها ، و تمارس الرقابة في مجالات محددة فقط كما يلي :

ا - البرلمان : تكون من ناحية إنشاء هذه الهيئات و توسيع اختصاصاتها أو إنقاصها ، إلا أن الواقع يثبت دائما تدخل البرلمان إلى جانب الهيئات المحلية.

ب - القضاء : من المعلوم أن النظام القضائي الانجليزي هو قضاء موحد و بالتالي يختص القاضي العادي في نزاعات الهيئات المحلية ، و تطال رقابته إلى حق توجيه الأوامر و النواهي للهيئات المحلية حتى قبل إصدارها لقراراتها.

ج - رقابة الحكومة : يمكن لها أن تمارس رقابتها على ما يلي :

-اللوائح الداخلية يصادق عليها الوزير المختص

-تعيين و ترقية و تأديب بعض الموظفين تختص به الحكومة المركزية.

- لها أن تراقب المشاريع المستفيدة من الإعانات المقدمة للمجالس المحلية، كما تراقب الرسوم المحلية، و توافق على الاقتراض لتمويل المشاريع المحلية.

- كما تراقب كل وزارة المرافق التابعة لها من حيث حسن الأداء و سير عملها، و تقدم تقريرا إلى البرلمان بذلك.

5- إيرادات المجالس المحلية في بريطانيا:

رغم الحجم الكبير للتمويل الخارجي لهذه المجالس خاصة إعانات الحكومية؛ التي تشكل 60% إلى 90% من ميزانية هذه المجالس التي أصبحت توزع بنسب موحدة على كل المجالس المحلية إلا أن المجالس المحلية لها مصادر تمويل داخلية لا يمكن الاستهانة بها، تشمل بصفة عامة:

1- الرسوم المفروضة على بعض الخدمات الاجتماعية كالتعليم وخدمات الصحة ومواقف السيارات وأثمان الخدمات التجارية.

2- كما لها قانونا سلطة فرض بعض الضرائب المحلية كالضريبة العقارية التي يدفعها شاغلوا العقارات, سواء كانوا مالكين أو مستأجرين، والتي تستحق سنويا وتقوم كل خمس سنوات.

6- تشكيل المجالس ببريطانيا:

من شروط العضوية في المجالس المحلية البريطانية:

1- شرط الجنسية.

2- بلوغ سن 21 سنة.

3-أن يكون كامل الأهلية.

4-أن يكون من المسجلين في القائمة الانتخابية للدائرة التي سيترشح فيها.

5- أن يكون مقيما بالدائرة التي سيترشح بها أو على الأقل دائرة حولها لا تبعد أكثر من 3 أميال.

6- ألا يتوفر فيه أحد موانع الترشح والتي هي:

- الأشخاص الذين صدرت ضدهم أحكام الإفلاس أو الإعسار.
- الذين صدرت ضدهم أحكام لا تقل عن 3 أشهر إلى خمسة سنوات.
- الموظفون الذين يتقاضون مرتبات من المجالس المحلية أو إحدى لجانه أو أحدى المدرسون بالمدارس التي تنشئها.

ثانيا: النظام المحلي الفرنسي:

1- نشأة الحكم المحلي في فرنسا

طور نظام الإدارة المحلية في فرنسا باتجاه معاكس لما جرى في إنجلترا، فرنسا حين تم تكوينها دولة موحدة بزوال عهد الإقطاع كانت السلطة المركزية فيها تجمع في يدها كل الاختصاصات، ولم يكن للهيئات المحلية المستقلة وجود غير أن السلطة المركزية أخذت مع الزمن تتنازل عن بعض اختصاصاتها للسلطات المحلية مع الاحتفاظ بحق الرقابة عليها, وهكذا نشأت الوحدات الإدارية المحلية المستقلة في فرنسا، وكانت منذ نشأتها خاضعة لرقابة السلطة المركزية.

2- التقسيمات الادارية في النظام الفرنسي :

يمتد نظام الإدارة المحلية بفرنسا إلى ما قبل الثورة الفرنسية 1789؛ حيث كانت هناك برلمانات إقليمية تقوم بسن التشريعات المحلية, وجباية بعض الضرائب, وفض النزاعات، وأعضائها ينتخبون مباشرة من الشعب ويسألون أمامهم, وبعد قيام الثورة 1789 - قسمت الجمهورية الأولى البلاد إلى 83 إقليما تديرها مجالس محلية, وفي سنة 1884 أعطيت لهذه المجالس الاختصاص العام في المسائل ذات الطابع المحلى وهو ما يميز النظام الفرنسي .

وقد أنشئ بقوانين منذ عام 1958 عدد من الوحدات المحلية الجديدة, هذه الوحدات هي ما يطلق عليها التجمعات الحضرية في نطاق تجمع عمراني كبير, وفي فرنسا مستوى آخر فوق مستوى المحافظات هو الوحدة الإدارية التي تسمى «الإقليم الاقتصادي», لا ترتبط بالحدود الإدارية للوحدات المحلية ولكنها تستند في تعيين حدودها إلى أساس اقتصادي واجتماعي, وتوالت التشريعات إلى آخر تعديل في سنة 1982 رقم 213 الذي منح للأقاليم الشخصية الاعتبارية إلى جانب المحافظات والبلديات. ويقوم التنظيم الإداري الفرنسي على أساس مبدأ الوحدة أي عدم تعدد أنماط الكومونات والمحافظات, ولكن يعترض هذا المبدأ بعض الاستثناءات الطفيفة, على سبيل المثال تتمتع الوحدات المحلية بمنطقة باريس بوضع خاص، وكذلك فإن الشروط والقواعد التي تحكم اعتماد الميزانيات البلدية تختلف باختلاف عدد سكان كل بلدية, إذا كانت أقل أو أكثر من 90 ألف نسمة.

ان الاهتمام بدراسة نظام الإدارة المحلية في فرنسا يرجع الى ان هذا النظام يشكل احد الأنماط الأساسية في نظم الإدارة المحلية في العالم ، لما يتميز به من خصائص تجعله منفردا عن غيرة من النظم المحلية العريقة ، وباعتباره من جهة أخرى المصدر الأصيل الذي تأثرت به أنظمة محلية أخرى .

ومع اختلاف الأساليب والطرق التي نفذ منها هذا النظام الى الدول المختلفة الا ان النتيجة كانت واحدة الا وهي تأثر هذه الدول بالنظام المحلي الفرنسي بصورة او بأخرى .

وتنقسم الجمهورية الفرنسية لأغراض الإدارة المحلية الى تقسيمين أساسيين هما:

1- المحافظات .
2- البلديات .

1-المحافظات

تعتبر المحافظة اكبر وحدة إدارية في فرنسا وتضم الجمهورية الفرنسية 96 محافظة ، وتحتوي كل منها في المتوسط 426 بلدية ، والواقع ان هذا المتوسط يخفي في طياته تفاوت كبيرا فهناك محافظات بها 900 بلدية بينما تضم محافظات أخرى 106 بلدية .

وتلغ مساحة المحافظة في المتوسط 20363 ميل مربع ، ويرى البعض ان مساحة المحافظة الفرنسية صغيرة نسبيا اذ يستطيع أي شخص ان يدور حولها خلال نهار واحد .

وتنقسم المحافظة الفرنسية الى فئات عادية وممتازة ، وينبني هذا التقسيم على أساس أهمية المدن والمناطق الداخلة في نطاق كل محافظة . ولا يعتبر هذا التقسيم ثابتا بل يتغير مع تغير الظروف ، كأن نظهر لأحدى المدن أهمية خاصة في فترة معينة . فتعتبر حينئذ من المحافظات المرتبة الممتازة . ولكن هذا التقسيم لا يعني وجود اختلافات واضحة وكبيرة بين المحافظات فكلها تقسيمات إدارية ذات سلطات محددة بموجب القوانين .

والواقع ان للمحافظة الفرنسية صفتين :

الأولى – وحدة إدارية لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية ويقوم على ادارتها المجلس العام (مجلس المحافظة)

الثانية- وهي وحدة إدارية مركزية يتولى إدارة شؤونها بهذه الصفة المحافظ .

وتتفاوت المحافظات الفرنسية تفاوتا واضحا من حيث حجمها السكاني ، أنشطتها الاقتصادية، والمستويات الاجتماعية مما ينعكس اثرها على مجالات الإدارة المحلية سواء في نوعية الخدمات التي تقدمها وحجمها الكمي ، او من حيث مصادر التمويل التي يستعان بها لتمويل الخدمات المحلية .

2-البلديات

تعتبر البلديات القاعدة الأساسية للامركزية الإدارية في النظام الفرنسي ، لانها تعبر عن واقع اجتماعي واقتصادي وتاريخي بما تعتبر المحافظات على العكس من ذلك اقساما إدارية حددها المشرع الفرنسي بطريقة تحكمية .

ويقوم النظام البلدي الفرنسي على ركيزتين أساسيتين هما :

أ- وحدة النمط .

ب- الشخصية المعنوية .

وبذلك تتماثل جميع البلديات الفرنسية سواء كانت ريفية او حضرية كبيرة او صغيرة من حيث نظامها الإداري والقانوني ، ولكن لا يعني هذا ان البلديات لها صفات طبيعية

واقتصادية واحدة . فالواقع انها غير متجانسة ففي فرنسا بعض البلديات تعتبر الزراعة فيها هو النشاط الرئيسي لها بينما نجد بلديات أخرى صناعية و تجارية .

3- اختصاصات المجالس المحلية بفرنسا :

ما يميز نظام الإدارة المحلية بفرنسا أن اختصاصاتها تخضع لقاعدة عامة و هي كل الاختصاصات ذات الطابع المحلي فقط، و الباقي هو من اختصاصات الإدارة المركزية و من أهم هذه الاختصاصات نذكر:

1- اختصاصات مجلس الأقاليم: يغلب على اختصاصاتها الطابع الاقتصادي ، فهي تقدم التوصيات الخاصة بتقديم المساعدات المركزية للاستثمارات المحلية ، كما أنه يشترك في تنفيذ المشاريع الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في هذه الأقاليم ، و لها أن تنشأ مؤسسات عامة مشتركة فيما بينها تحقيقا للنفع العام .

2- إختصاصات مجالس المحافظات : تتولى تنظيم سير العمل في المحافظة و عمل الهيئات المحلية الواقعة في نطاقها كما أنها تنشأ هيئات عامة مشتركة لتقديم المساعدة الفنية و التقنية للبلديات ، و تصادق على الميزانية التخطيطية للمحافظة و تعمل على تنفيذها ، و تنشأ المرافق العامة المحلية للمنفعة العامة .

3- المجلس البلدي: هو المختص بصفة عامة في كل الشؤون المحلية عن طريق لوائحه الداخلية، كما يصوت و ينفذ ميزانية البلدية.

4- الرقابة في النظام الفرنسي :

كما أسلفنا سابقا ان الهيئات المحلية الفرنسية تتمتع بالاختصاص الكاملة في الشؤون المحلية و بالتالي فهي حرة في اختصاصها هذا ، مما جعل نظام الرقابة جد شديد لحد رعونات المجالس ، بمعني آخر أن المجالس المحلية تتمتع بحرية واسعة في ممارسة اختصاصها مقابل رقابة موسعة و شديدة من السلطة المركزية ، رغم أن تشكيلها كان عن طريق الانتخاب المباشر و تكون هذه الرقابة إما على الهيئات أو على الأعمال :

أ- **الرقابة على الهيئات :** تتجلى في مشاركة الحكومة في تعيين أعضاء بالمجالس المحلية إضافة إلى الأعضاء المنتخبين ، كما تشرف على تأديب الأعضاء المخالفين ، و إذا اقتضت المصلحة لها أن تحل المجلس بأكمله.

ب- **الرقابة على أعمال الهيئات المحليـــة :** تكون عن طرق التصديق على هذه الأعمال لكي تكون نافذة ، كما أنها تعطي إذنا بممارسة نشاط من عدمه ، و إذا اقتضت الضرورة يمكن لها أن تحل محلها.

5- إيرادات المجالس المحلية في فرنسا:

بالنسبة للموارد الداخلية للمجالس المحلية الفرنسية تتراوح بين نوعين من المصادر:

1 - الضرائب

- الضريبة على الأملاك العقارية وتشمل المنازل والمستأجرات. الضريبة على القيمة الايجارية التي يراعى فيها ما مستأجر العقار مبنيا أم لا.

- الضريبة على المساكن ويتحملها الساكن حتى لو كان مستأجرا. - الضريبة على الرواتب والدخل المتأتي من المهنة بنسب محددة قانونا.

2- **الأثمان المحلية**

كرسوم الحدائق و المتنزهات العائدة للمجالس المحلية ورسوم الإعلانات المحلية, وأثمان الخدمات التجارية والأسواق غيرها, وعوائد المشروعات الاستثمارية.

6- تشكيل المجالس بفرنسا

من شروط العضوية في المجالس المحلية الفرنسية

1- الجنسية

4- وجود علاقة بينه وبين الدائرة التي سيترشح فيها أو مقيما بها, أو من دافعي الضرائب بها.

5 - ألا تتوفر فيه أحد موانع الترشح الاتية:

- سوء السيرة والسلوك

- أن يكون عضوا في مجلس محلى آخر.

- متقلد لأحدى الوظائف العامة في الدولة.

وللناخب الفرنسي شروط منها :

- أن يكون ذا جنسية فرنسية

- بلوغ سن 18 عاما.

-أن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية التي سينتخب في دائرتها .

إذا ما أجرينا مقارنة موجزة لتطبيقات التشريع الانجليزي والتشريع الفرنسي واللذان يمثلان قطبان رئيسيان لهذا النظام في أوربا لوجدنا بأن الموضوع كله لا يعدو كونه خلافا في التسمية، دون أن تصل إلى مرحلة القول بأن النظام المحلى الإنجليزي هو درجة من درجات اللامركزية السياسية حيث أن النظام الانجليزي لا يعرف نوعا واحدا من الوحدات الإدارية المحلية لا من حيث الشكل ولا من حيث

التنظيم، وأهم هذه الوحدات المحافظات المدن التي في مرتبة المحافظات المراكز الحضرية والمراكز الريفية المدن المتوسطة، والمدن الصغيرة

أما في فرنسا فتتميز الوحدات الإدارية المحلية بوحدة النمط، حيث تتماثل هذه الوحدات في مستويين هما المحافظات والبلديات وهذا الفرق بين التنظيمين يفسر بأن النظام الفرنسي في هذا المجال هو أبسط وأقل تعقيدا من النظام الانجليزي، ولكن مجالس المحافظات والمدن والقرى والمراكز في انجلترا ليست ولايات أو مقاطعات سياسية, فإنجلترا دولة بسيطة و مجالسها المحلية لم تصل لا دستوريا ولا عرفيا إلى المستوى الذي وصلت إليه الولايات المتحدة الأمريكية في ممارستها للوظائف السياسية أو القضائية أو الإدارية، وتعتبر المحليات في فرنسا وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسي، إذ أن الوحدات المحلية والفكر السائد في فرنسا يصب في هذا الاتجاه، فالمحليات لم تحتل الصدارة في الفقه الفرنسي, وإنما احتلت مشكلة السلطة في العاصمة اهتماما أكبر وظلت الدولة الموحدة هي المسيطرة والوحدات المحلية كان ينظر إليها على أنها أسلوب للتنظيم الداخلي للحكومة، باعتبارها جزء من تنظيم المجتمع ككل متزن بين مختلف القوى, تستطيع الحكومة من خلاله أن تحقق التوازن المرغوب فيه.

في تصور الفرنسيين حول توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية لا يتعد ضمان الأمن الداخلي الذي لم تستطع الحكومة المركزية وحدها فرضه بسبب البيروقراطية، ولهذا فإن دور المحليات يبقى تابعا للسلطة المركزية، وهذه الأخيرة هي التي تحدد وحدها خيارات المحليات وبعبارة أخرى فإن المحليات هي مجرد وسيلة لتقوية المركزية، ويبدو أن هذا النموذج أكثر محاكاة من طرف الدول النامية .

التقسيمات الإدارية في الدول العربية

لقد تبنت أنظمة الإدارة المحلية في كل من العراق والجمهورية العربية السورية واغلب الدول العربية بالتقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية وهي

أ- المحافظة ب- المدينة (القضاء) ج – القرية (الناحية)

ويكاد يكون تقسيم البلد الى ثلاثة مستويات الأسلوب الشائع في أكثرية الدول اذ انه يوفر الاستقرار والسرعة في انجاز معاملات المواطنين المحليين ولا يزال العديد من الكتاب يعتقدون بان العلاقات بين الوحدات الإدارية في الدولة الواحدة تعتبر من المشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية، فهل تكون هذه العلاقة رأسية بمعنى استعمال نظام التدرج الهرمي اذ تخضع الوحدات الإدارة الصغيرة للوحدات الإدارية الكبيرة كما هو الحال في العراق مثلا . او تكون العلاقة افقية ويعني هذا المساواة بين الوحدات الإدارية مع خضوعها جميعا لأشراف ورقابة الحكومة المركزية المباشرة كما هو الحال في النظام البريطاني .

جدول 1التقسيمات الادارية لبعض الدول العربية

اسم الدولة	التقسيم الاولي	الثاني	الثالث	الرابع
الأردن	محافظة	لواء	قضاء	
الإمارات العربية المتحدة	إمارة	منطقة	-	-
البحرين	محافظة	منطقة	مجمع	-
الجزائر	ولاية	دائرة	بلدية	
السعودية	منطقة	محافظة	مركز	-
الصومال	منطقة	-	-	-
العراق	محافظة	قضاء	ناحية	
المغرب	جهة	إقليم	الدائرة	القيادة
اليمن	محافظة	مديرية	مدينة	
تونس	ولاية	معتمدية	بلدية	عمادة
سوريا	محافظة	منطقة	ناحية	-
عمان	محافظة	ولاية	مدينة	نيابة

فلسطين	محافظة	-	-	-
قطر	بلدية	منطقة	قطعة	-
لبنان	محافظة	قضاء	بلدية	محلة
ليبيا	محافظة	بلدية	محلة	-
مصر	محافظة	مركز	مدينة	

1- التقسيمات الإدارية في العراق

ينقسم العراق إلى 18 محافظة وهذه المحافظات بدورها تنقسم إلى أقضية وإلى تقسيمات أُخرى أقل شأناً تُسمى نواحي. يبلغ عدد أقضية العراق 120 قضائنا. تُعتبر محافظة بغداد التي تَضُم مدينة بغداد أكثر محافظات العراق ازدحامًا بالسُكان حيث تَّضُم 7.600.000 نسمة بينما تعدّ محافظة المثنى الأقل ازدحاما بالسُكان حيث لا يزيد عدد الأهالي فيها عن 775.000 نسمة. أما مُحافظة الأنبار فهي أكبر مُحافظات العِراق مساحة حيث تبلغ مساحتها 138.500 كلم مربع أما أصغر المحافظات مساحة فهي مُحافظة بغداد التي تبلغ مساحتها 4.555 كلم مربع.

اولا : المحافظة

تعد المحافظة اكبر التقسيمات الادارية في العراق ، وقد تم ذكرها في القانون الا ان ذلك القانون لم يعرف المحافظة ولكن من سياق القانون يفهم انها ترتبط ارتباطا مباشرا بالسلطة المركزية ، كونها اكبر التقسيمات الادارية الاقليمية المعتمدة في الجمهورية العراقية .وما يمكن قوله ان تسمية المحافظة هي تسمية حديثة نسبيا فقد عرف العراق تسمية سنجق ولواء قبل تسمية المحافظة فخلال العهد العثماني كانت تسمية سنجق هي السائدة وهي جزء من الولاية فقد قسم العراق آنذاك الى ثلاث ولايات هي :(الموصل – البصرة – بغداد) وتعد هذه الولايات اكبر التقسيمات الادارية الاقليمية والتي تقسم هي الاخرى الى سناجق والذي يراسها يسمى

(سنجق بيك) اما خلال العهد الملكي فقد اعتمد تسمية الواء كما اشار اليه قانون ادارة الالوية الملغى رقم (58) لسنة 1927 وبالرغم من ان هذا القانون لم يعرف اللواء الا انه يمكن القول بان اللواء ((هو الوحدة الادارية الكبرى المشتملة على مركز اللواء والاقضية التابعة له). وقد وردت تسمية المحافظة اول مرة في التقسيمات الادارية عام 1939بموجب لائحة لتعديل قانون ادارة الالوية تتضمن جواز احداث وحدة ادارية يعين اسمها تحت عنوان (المحافظة) والذي يراسها يسمى (محافظ)كما ورد ذكر المحافظة في قانون المحافظات وتقسم تلك المحافظات الى اجزاء اصغر تعرف بالأقضية كما نصت عليه المادة (2) من قانون المحافظات والتي نصت((تقسيم الجمهورية العراقية الى محافظات والمحافظات الى اقضية والاقضية الى نواحي ...الخ ويعترف لها بالشخصية المعنوية . الا ان صياغة هذا القانون لم تكن دقيقة فقد يفهم منها ان اجزاء المحافظة كافة مقسمة الى اقضية بينما الواقع ليس كذلك فالمحافظة تتكون من :

1-مركز المحافظة والذي يتضمن حدود المحافظة فقط والذي يقسم بدوره الى محلات يكون لكل محلة مختار تحدد طريقة اختياره وواجباته وامور انضباطه ومخصصاته بنظام .

2-الاقضية التي تعد جزء مهماً من المحافظة والتي تقسم بدورها الى نواحٍي.

وتتألف هيئة الموظفين الاداريين في مركز المحافظة من المحافظ باعتباره الرئيس الاداري الاعلى للمحافظة ونائب المحافظ ، سكرتير المحافظ ، معاون المحافظ للشؤون الفنية، معاون المحافظ للإدارة المحلية ، قائم مقامو الأقضية ومدراء النواحي

اولاً : المحافظ وهو الرئيس الاداري الاعلى للمحافظة وكان يتم تعيينه عن طريق السلطة المركزية اما الان فيتقلد المنصب بالانتخاب 0 ويخضع لرئاسته الموظفين ذوي المناصب التالية:-

1- **نائب المحافظ :**في ظل قانون المعهد الإداري رقم 37 لسنة 1986 السابق كان يشترط في نائب المحافظ ان يكون حقوقيا يرشح من بين القائم مقامين الجيدين ويدخل دورة تخصص في المعهد الإداري بعدها يشغل منصب نائب محافظ بعد ان يصدر امر تعيينه من السلطة المركزية اما الان في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة لانتقالية فيتم توليه

المنصب بالانتخاب مع عدم التقيد بالشروط الواردة في قانون المعهد الاداري السابق 0ويرتبط بنائب المحافظ (قسم الحسابات وقسم الاتصالات وقسم الخدمات)

2- **سكرتير المحافظ** : يتم اختياره من قبل المحافظ من بين موظفي المحافظ او الدوائر التابعة لها

3- **معاون المحافظ للشؤون الفنية :**تم استحداث هذا المنصب بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم 124في 7/6 لسنة 2002 ويجب ان يكون حاصلاً على شهادة جامعية اوليه في الهندسة المدنية وله خبرة في مجال عمله لا تقل عن (5). ويرتبط به قسم الهندسة وقسم الاشراف على مشاريع مديريتي الماء والمجاري وقسم الاشراف على المشاريع مديريتي البلديات والتخطيط العمراني

4- **معاون المحافظ للإدارة المحلية :** يجب أن يكون حاصلا على شهادة جامعية وترتبط به الاقسام التالية (قسم الاملاك ، قسم المكتبات ، وقسم المعامل والمشاغل ، قسم الخدمات المحلية للوزارة)

5- **قائم مقام الأقضية :**في ضل قانون المعهد الاداري السابق كان يشترط في من يتولى هذا المنصب ان يكون حاصلاً على شهادة بكالوريوس في القانون ومن الأكفاء من مدراء النواحي ويدخل دورة تخصص في المعهد الاداري ثم يصدر امر تعينه من السلطة المركزية اما الان فان هذا المنصب يخضع للانتخاب من دون مراعاة الشروط أعلاه :

6-**مدراء النواحي** :- في ضل قانون المعهد الادارية كان يشترط فيمن يعين في هذا المنصب ان يكون حاصلاً على بكالوريوس في القانون وخريج دورة تخصص في المعهد الاداري ويعين من قبل السلطة المركزية اما الان فيتم اختياره بالانتخاب من دون مراعاة الشروط اعلاه

7- وترتبط بالمحافظة ايضا الاقسام التالية (قسم الشؤون القانونية- قسم التدقيق- وقسم شؤون المواطنين – ضابط الاستخبارات الذي ترتبط به الاستعلامات وكذلك ترتبط بالمحافظ الاقسام التالية (قسم المراسلات السرية – قسم العلاقات والاعلام – قسم التخطيط والمتابعة وشعبة المعلومات السكانية)

8- **مدير الشؤون الداخلية :**ويكون عادة من ضباط الشرطة من رتبة رائد فما فوق وترتبط به الشعب التالية (شعبة الحركات والشؤون الامنية –شعبة الحدود –شعبة الجمعيات –الشعبة السرية)

9- ويرتبط بالمحافظ ايضا رؤساء الدوائر المركزية وهم :

(مدير البلديات –مدير الماء –مدير المجاري –مدير التخطيط العمراني – مدير الشرطة – مدير المرور – مدير الجنسية والاحوال المدنية – مدير الدفاع المدني .

اما الدوائر المركزية الاخرى فهي تخضع لرقابة واشراف المحافظ ومنها

(مديرية الزراعة –الضرائب – التربية – الصحة – الطرق والجسور – الري – عقارات الدولة).

ثانيا : القضاء

تتجزأ المحافظة الى وحدات ادارية تسمى الأقضية ، ويستحدث القضاء بناء على قرار السلطة المركزية بقانون او بقرار كما تم الاشارة اليه سابقا ويعترف له بالشخصية المعنوية. وقد نصت المادة (2) من قانون المحافظات الى تقسيم الاقضية الى نواحٍي((تقسم الجمهورية العراقية الى محافظات والمحافظات الى اقضية والاقضية الى نواحٍي)). ولكن يفهم من ذلك ان جميع الاقضية مقسمة الى نواحٍ ولكن الواقع يشير الى ان القضاء مقسم الى :

1-مركز القضاء : يتضمن حدود بلدية القضاء فقط وتقسّم المناطق داخل حدود البلدية الى محلات يراس كل واحدة منها مختار معين بنظام.

2-النواحي :جزء مهم من اجزاء القضاء .

وتتكون هيئة الموظفين الاداريين في القضاء من القائم مقام باعتباره الرئيس الاداري المباشر في القضاء ومأمور مال القضاء وكاتب تحرير القضاء ورؤساء الدوائر الفرعية ومدير معاوني شرطة القضاء ورؤساء الوحدات الادارية في القضاء(مدراء النواحي).

ثالثا : الناحية .

الوحدة الإدارية الثالثة من حيث المرتبة ويأتي بعد المحافظة والقضاء ولم تعترف لها التنظيمات السابقة بالشخصية المعنوية ولا يوجد فيها مجلس مشابه لمجلس إدارة القضاء وانما هنالك مجلس بلدي الذي اعترف له القانون – قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 بالشخصية المعنوية . اذ يعوض هذا المجلس عن عدم وجود هيئة تمثل أبناء الناحية وتقوم بإدارة الخدمات لصالح ساكني الناحية .

اما التنظيم الجديد نظام المحافظات فقد اعترف للناحية بالشخصية المعنوية وبوجود مجلس محلي – مجلس الناحية الذي حل محل المجلس البلدي ويتكون مجلس الناحية من نوعين من الأعضاء أعضاء منتخبين و أعضاء دائمين ، ومدير الناحية هو رئيس الوحدة الإدارية ورئيس مجلس الناحية بان واحد ، ويعتبر اكبر موظف تنفيذي في الناحية ويعين ويفصل ويعزل ويحال على التقاعد بمرسوم جمهوري يصدر بناء على مقترح وزير الداخلية ويقوم مدير الناحية بتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والاوامر الصادرة الية من الوزراء ورؤسائه .

2- سلطة التعيين للموظفين المجالس المحلية في العراق للأمر رقم 71 لسنة 2004:

بعد الاحتلال الأمريكي للعراق سنة 2003 ومجيء بول بريمر الحاكم الأمريكي المدني في العراق اصدر القرار رقم 71 لسنة 2004 والذي نص على ان (تؤدي مجالس المحافظات مسؤولياتها مستقلة عن سيطرة واشراف أي وزارة ولمجالس المحافظات وخلال أسبوعين من تاريخ التعيين وبأغلبية الأصوات مصادقة او رفض التعيين الذي تقوم به الوزارات للمدراء العامين والموظفين المحليين للوزارة في المناصب الذي يعتبرها الحاكم المدني الأمريكي مناصب عليا).

ويمكن بثلثي أصوات مجلس المحافظة عزل المدراء العامين الذين يحكمون ما اعتبر مناصب عليا ، ولا يتعلق هذا الامر لرؤساء الجامعات في العراق ، ويتم أيضا تعيين الموظفين الحكوميين المحليين بواسطة رؤساء الوحدات الإدارية ويترتب التمييز بين :

1- الموظف الاتحادي والموظف المحلي .
2- الموظف من أصحاب الدرجات العليا والموظفين أصحاب الدرجات الدنيا.

(ان صلاحية مجلس المحافظة في التعيين تقتصر على الموظف المحلي الذي يتقاضى راتبه من ميزانية الإدارة المحلية او البلدية وان تعيين وعزل موظفي الوزارة الاتحادية في المحافظة يتم بقرار من الوزير المختص بالتنسيق مع مجلس المحافظة المعنية وان تعيين وعزل المديرين العامين في المحافظة يتم وفق الآلية المرسومة بالقوانين العراقية النافذة ولمجلس المحافظة المصادقة او الرفض بأغلبية عدد أصوات المجلس).

3- سلطة التعيين في ضل قانون المحافظات رقم 21 لسنة2008.

اولا: مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية .

وعلية فان سلطة المحافظ لا تمتد لتشمل غيرهم من الموظفين عملا بقاعدة (توازي الاختصاص)

وان سلطة المحافظ ضمن حدود الوحدة الإدارية لا تمتد الى جميع الموظفين وفق ما يلي:

أ- لا تمتد سلطة المحافظ الى غير الموظفين التابعين للسلطة التنفيذية، فلا تمتد الى رجال القضاء وموظفي مجلس النواب وأجهزة الشرطة والجيش .

ب- موظفي المؤسسات العامة (الشركات العامة) والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

ت- تشكيلات الوزارات وفروعها التي لم تنتقل اختصاصاتها الى المحافظات كون تلك التشكيلات تستمد توجيهاتها من الوزارة المختصة ولا يملك المحافظ سوى التنسيق والاشراف عليها فقط .

ثانيا : يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب .

4- **شروط العضوية يشترط في المرشح لعضوية المجالس تحقق الشروط الاتية :**

اولا : ان يكون عراقيا كامل الاهلية اتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح .

ثانيا : ان يكون حاصلا على شهادة الاعدادية كحد ادنى او ما يعادلها .

ثالثا : ان يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف .

رابعا : ان يكون من ابناء المحافظة بموجب سجل الاحوال المدنية او مقيما فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على ان لا تكون اقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي .

خامسا : ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية عند ترشحه .

سادسا : ان لا يكون مشمولا بأحكام واجراءات اجتثاث البعث او اي قانون اخر يحل محله .

سابعا : ان لا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي .

الانظمة المحلية لاختيار موظف الخدمة المدنية التي تستعملها دول العالم .

هناك ثلاثة نظم لاختيار موظف الخدمة المدنية في الإدارة المحلية تستعملها دول العالم تبعا لظروفها وبيئتها وطبيعة العمل فيها :

1- النظام المستقل لكل وحدة إدارية (Separate System)

وبموجب هذا النظام تتولى كل إدارة محلية على وجه الاستقلال مسؤولية عملية اختيار العاملين فيها ، بالإضافة الى عمليات التأديب ومنح المكافئات والامتيازات والترفيعات وانهاء الخدمة ، وبموجب هذا النظام لا يجوز نقل الموظف من وحدة الى وحدة أخرى وانما يتم ذلك عن طريق الاستقالة من الأولى والتعيين في الثانية ، ويستعمل هذا الأسلوب في الدول المتقدم فيها نظام الإدارة المحلية والدول النامية على حد سواء ، بريطانيا ، اليابان ، النرويج، نيوزلندا ، البرازيل ، كينيا ، السنغال، ومن مزايا هذا النظام انه يتيح الفرصة للإدارة المحلية ان تختار موظفيها من بين أبنائها فقط ، إضافة الى انه لا يمكن الإدارة المحلية استقطاب عناصر كفؤة من خارج الوحدة الإدارية كما وان فرص الترقية للعاملين تكون محدودة .

2- النظام الموحد للعاملين في الإدارة المحلية (Unifid System) .

ويتم بموجبه تطبيق نظام موحد للخدمة يطبق على كل الوحدات الإدارية في البلد الواحد وكانت ايرلندا الدولة السباقة في تطبيق هذا النظام بالإضافة الى بعض الدول النامية ومنها الأردن ، سيريلانكا ، جامايكا ، تنزانيا ، غانا ، ويمتاز هذا النظام بأنه يساعد الإدارات المحلية وخاصة الصغيرة منها في استخدام الكوادر الكفؤة واللازمة لشغل الوظائف المحلية ، إضافة الى إمكانية نقل او انتقال الموظف من وحدة الى أخرى ومن عيوبه ان وجود موظفين من خارج الوحدة الإدارية يقلل من فرص حل المشاكل والتحسس بحاجات ورغبات الموظفين ، إضافة الى تأثيره على مبدأ استقلالية الوحدة الإدارية في شؤون العاملين فيها .

3- النظام المتكامل للعاملين في الحكومة المركزية والإدارة المحلية (Integrated System) .

وبموجبة يخضع كل العاملين في الدولة (الحكومة المركزية والإدارات المحلية) لنظام واحد ، وهناك من يعتقد بمحدودية تطبيق هذا النظام ، ومن مزايا هذا النظام انه يتيح للإدارة المحلية استخدام الكفاءة العالية من الموظفين اسوة بالحكومة المركزية ، إضافة الى تحقيق مبدأ المساواة بين العاملين في شروط الخدمة وامتيازاتها ، ومن الدول التي تستخدم هذا النظام العراق ، مصر ، المغرب، الاكوادور ، باكستان ، الهند .

ـ عرض عام وتقييم للتقسيمات الإدارية في الانظمة المقارنة :

من العرض السابق للتقسيمات الإدارية في الأنظمة المقارنة يمكن استنتاج أوجه التشابه و الاختلاف الموجودة في التقسيمات الإدارية لأغراض الإدارة المحلية من الزوايا الاتية :

1- عدد ومستويات الوحدات الإدارية .
2- تدرج هذه الوحدات او العلاقة بينها .
3- التكوين السكاني والطبيعي والعمراني .

اولاً- عدد ومستويات الوحدات الإدارية .

تأخذ اغلب الدول بفكرة التقسيم الإداري اللامركزي من مستويين او ثلاثة على الأكثر ، وعلى هذا الأساس نجد ان النظام الفرنسي مستويين للإدارة المحلية هما المحافظة والبلدية ، وفي النظام البريطاني المقاطعة و المراكز والابراشيات باستثناء مدينة لندن الكبرى . اما في الدول العربية هناك بعضها اعتمد في تعدد المستويات الإدارية بعضها كان يصل الى خمسة مستويات .

و الواقع ان هناك اليوم اتجاها عالميا للعمل على خفض مستويات الإدارة المحلية من ثلاثة واكثر الى مستويين ، وهو اتجاه قد لقي حماسا كبيرا من خبراء الأمم المتحدة وغيرهم ، ومن ناحية أخرى لقي هذا الاتجاه أيضا ترحيبا كبيرا في المؤتمرات الدولية وذلك بتقليل المستويات الإدارية المحلية اذ ان تعدد هذه المستويات معوق لطبيعة العمل المحلي ، كل ذلك دون ان يؤثر على التوزيع المتوازن للاختصاصات وعلى إدارة الخدمات المحلية بكفاءة وفاعلية .

واتجهت بعض الدول العربية الى نفس الاتجاه العالمي الذي ينادي بتقليل المستويات الإدارية للأغراض المحلية ، ففي السودان تعتبر المديرية الوحدة الإدارية الوحيدة لأغراض الإدارة المحلية ، بينما في المملكة الأردنية تمثل البلدية والقرية الوحدتان الاساسيتان للإدارة المحلية فيها بينما نجد ان البلدية في تونس و دولة قطر الوحدة الأساسية للأغراض المحلية .

وتأسيسا على ما تقدم ان تقسيم أقاليم الدولة الى مستويات إدارية للأغراض المحلية لا يخضع لمعايير محددة وثابتة يمكن تطبيقها على جميع النظم المحلية نظرا لاختلاف العوامل البيئية السائدة في كل منها ، وان تطوير النظم المحلية عملية ضرورية ومستمرة لمواجهة الثغرات التي يظهرها التطبيق لترشيد النظام المحلي وتطوير التنمية المحلية . ومن هنا اختلفت وجهة نظر المشرع الوطني في كل دولة حول طبيعة النظام المحلي فتعددت المستويات الإدارية المحلية كما ظهرت في الدراسة المقارنة ، مع اتجاه الفكر في نفس الوقت نحو تقليل المستويات الإدارية الى الاحد الذي لا يعوق معه تحقيق اهدام الإدارة المحلية وفلسفتها .

ثانيا :- العلاقة بين الوحدات المحلية .

تتبع بعض الإدارة المحلية فكرة وجود علاقة هرميه بين المستويات المختلفة للوحدات المحلية ، وعلى هذا يمارس المستوى المحلي الأعلى الاشراف والرقابة على المستوى المحلي الأدنى . ولقد أظهرت الدراسة المقارنة انه في النظام الفرنسي تندرج السلطة في حلقات متصلة كل وحدة محلية تتبع الوحدة التي تعلوها . وفي النظام العراقي قد اخذ بمبدأ الهرمية بين وحداته المحلية وعلى كافة المستويات الإدارية .

وعلى عكس هذا الأسلوب فان النظام البريطاني المحلي قد اتبع أسلوب المساواة بين وحداته المحلية فلا تمارس أي منها سلطة الرقابة والاشراف على وحدة محلية ادنى بالرغم من وجود اختلافات كبيرة بين احجام ومستوياته الإدارية واختصاصاتها فلكل وحدة محلية كيانها القانوني المستقل واختصاصاتها وسلطاتها الممنوحة لها بموجب القوانين .

يتضح لنا مما سبق ان طبيعة العلاقة بين الوحدات في النظام المحلي تأخذ الاشكال الاتية:

1- اما ان تكون هذه العلاقة هرمية رئاسية ، أي ان تمارس الوحدة المحلية الأعلى نوعا من الاشراف والرقابة في حدود معينة يرسمها القانون على الوحدة المحلية الأدنى .
2- واما ان تنعدم هذه العلاقة في ظل ما يلي
أ- وجود اكثر من مستوى محلي واحد .
ب- وجود مستوى واحد للإدارة المحلية .
3- واما ان تكون العلاقة تعاونية ، وهنا تشمل هذه العلاقة اكثر من وحدة محلية ، بحيث ينظم القانون شكل هذه العلاقة ويرسم أهدافها .

ثالثا:- التكوين السكاني والطبيعي والعمراني .

ان استعراض حقائق السكان والمساحة والظروف الأخرى في الوحدات المحلية في الدول المقارنة يظهر الحقائق التالية :

1- انعدام التجانس في عدد السكان والمساحة وظروف الوحدة المحلية داخل الدولة الواحدة ، بمعنى اخر ان هناك تفاوتا كبيرا بين عدد السكان والحجم الجغرافي والظروف الداخلية بين الوحدات المحلية وحتى بين الوحدات ذات المستوى الواحد .
2- قد يرجع عدم التجانس الموجود بين المستويات الإدارية ككل او بين المستوى الواحد الى الظروف التاريخية التي مرت بها الوحدات المحلية ، او لما تتمتع به بعض هذه الوحدات من مزايا افردت لها التشريعات خاصة ، وخضعت لظروف خاصة مثل حركة السكان وهجرتها والنمو الاجتماعي والاقتصادي الذي أدى الى خلق وحدات جديدة .
3- ان الحكومات في كثير من الدول لا تقدم على تغيير الحدود الإدارية لوحداتها المحلية نظرا لصعوبة هذه العملية ، واحتياجاتها لدراسة علمية مستفيضة ، ونظرا لتأثير هذه السياسة على كافة نواحي الحياة داخل هذه الوحدات .

ـ عرض عام وتقييم للمجالس المحلية في الانظمة المقارنة :

أولا- تشكيل المجالس المحلية :

1- طريقة تشكيل المجالس :

مما سبق يمكن القول ان الدول الداخلة في نطاق الدراسة المقارنة تأخذ فكرة تكوين المجالس المحلية فيها عن طريق الانتخاب . وهذا يعني ان المشرع يؤمن بأن اللامركزية يمكن ان تحل عديدا من المشكلات التي تواجه الجماهير في المحليات ، وبان التي تعترض المواطنين في المحليات لها الصفة المحلية ، بمعنى انها تتحدد بالبيئة التي تعيش فيها وان نوع هذه المشكلات و حجمها يختلف عن نوع وحجم المشكلات التي تتصف بانها قومية على مستوى الوطن ككل .

كما ان المشرع يؤمن من ان مجرد تعيين موظفين في المجالس المحلية كأعضاء لا يمكن ان يمنح هذه المجالس صفة المحلية ، ولا ان يوفر لهؤلاء الأعضاء المقدرة على الإحساس بالمشكلات المحلية وتفهمها ، بمعنى ان اختلاف المشكلات المحلية عن المشكلات القومية لا يمكن علاجها بتعيين موظفين بواسطة الحكومة المركزية في هذه المجالس ، وأصبحت القاعدة تشكيل المجالس بالانتخاب من بين أعضاء يقيمون بالمحليات ويعملون على حل مشكلاتهم وذلك لوجود عوامل أخرى تدخل من بينها :

أ- شعور المواطنين في المحليات بانهم هم الذين اختاروا هؤلاء الأعضاء بالانتخاب ، وهم الذين يملكون القدرة على انتخابهم مرة أخرى ، وهذا يدفع المواطنين الى الارتباط بمجالسهم المحلية والتعاون معها والعمل على نجاح أهدافها.

ب- لا يمكن القول ان القدرة على تفهم البيئة المحلية بمشكلاتها وعاداتها وتقاليدها وظروفها المتغيرة والمتعددة ، ان هذه القدرة واحدة بين العضو المنتخب من بين أبناء الوحدة المحلية ومن بين العضو المعين .

وان نجاح المجالس المحلية يعتمد أساسا على توفر عنصرين اساسيين هما:

1- الإرادة المحلية وتتمثل في تشكيل المجالس عن طريق الانتخاب .
2- الإحساس بالبيئة المحلية وذلك بتشكيل المجلس من بين أبنائه المحليين .

من جهة أخرى يرى المؤلف ان اخذ المشرع بفكرة ضم بعض الأعضاء الى المجالس المحلية عن طريق التعيين سواء من داخل البيئة المحلية او من خارجها مرجعة الى سببين هما .

1- رغبة الحكومة المركزية في تشديد قبضتها على المجالس المحلية .
2- شعور المشرع الوطني بان البيئة المحلية لا تتوافر فيها الكفاءات التي تحتاجها المجالس المحلية لممارسة اختصاصاتها بالكفاءة والمستوى المطلوب ، وانه يمكن ان يضمن

توافر هذه الكفاءات عن طريق قيام الحكومة المركزية بتعيين بعض الأعضاء في المجالس المحلية .

2- شروط العضوية :

في الواقع انه ليس هناك اختلافات جوهرية في شروط العضوية للمجالس المحلية بين الادارة المحلية المقارنة ، فالقاعدة ان تتوافر في العضو المرشح الشروط التالية :

أ- شروط توافر الصفة المحلية : فقد يطلب القانون ان يكون العضو المرشح من أبناء الوحدة المحلية او ان يمتلك فيها قطعة ارض او ان يكون مقيما فيها او احد ممولي ضرائبها ورسومها .

ب- شروط متعلقة بالأهلية : وذلك مثل رفض المرشح المحكوم علية بعقوبة الجرائم او جنح ، وأيضا المجانين والمحجور عليهم او المشهر افلاسهم .

ت- شروط السن : وقد يطلب القانون حدا ادنى للسن الواجب ان يكون العضو المرشح بلغه او تعداه .

3- عدد الأعضاء:

ليس هناك من تشابه بين عدد أعضاء المجالس المحلية في الأنظمة المقارنة او في النظام المحلي الواحد ، بل لا تتشابه الأسس التي تم على أساسها تحديد عدد الأعضاء ،

ورغم ذلك يرى المؤلف ان هناك قواعد ومبادئ عامه يمكن الاسترشاد بها عند تحديد عدد أعضاء المجالس هي :

أ- اما ان يتم تحديد عدد الأعضاء وفقا لعدد السكان .

ب- اما ان يتم تحديد عدد الأعضاء وفقا للأقسام الإدارية او الانتخابية داخل الوحدة المحلية.

ت- واما ان يحدد المشرع الوطني عدد الأعضاء وفقا لعدد الوحدات المحلية الداخلة في نطاق وحدة محلية اعلى .

4- مدة العضوية :

اختلفت المدة التي حددها المشرع الوطني لعضوية المجالس المحلية في الإدارة المقارنة ، فقد تراوحت هذه المدة من ثلاث سنوات الى ست سنوات وبالرغم من هذا الاختلاف وهو امر طبيعي يرجع لاختلاف وجهة نظر المشرع في كل دولة ، الا ان المؤلف يرى بان المشرع الوطني في الأنظمة المقارنة قد راعى في تحديده لمدة العضوية الاعتبارات التالية :

أ- ان تكون المدة كفيلة لتحقيق اهداف المجلس المحلي .

ب- ان تكون المدة كفيلة لتحقيق عنصر الاستقرار للمجلس المحلي مما يعني استقرار النظام المحلي ككل .

ت- ان تكون المدة كفيلة بتمرس الأعضاء في حل مشكلات البيئة المحلية **.**

5- رئاسة المجلس :

اتجهت التشريعات في الأنظمة المحلية المقارنة نحو منح الأعضاء المنتخبين حق اختيار رئيس للمجلس من بينهم او نائبه او وكليه مع وجود استثناء عن هذه القاعدة هو اتجاه المشرع الفرنسي والمصري نحو تعيين المحافظين عن طريق السلطة المركزية.

لذا فان ما سبق قوله عن اهميه تكوين المجالس المحلية عن طريق الانتخاب ينسجم بالكامل على مساله رئاسة المجالس المحلية وأيضا فيما يتعلق بنواب ووكلاء رئيس المجلس .

ثانيا : اختصاصات المجالس المحلية

تشابهت الطريقة التي تم بواسطتها تعريف المجالس المحلية باختصاصاتها في الأنظمة المحلية المقارنة ، فقد اتجه المشرع الوطني في كل منها الى التعريف بالاختصاصات عن طريق النص بالقانون على مزاولة كافة الاختصاصات ذات الطبيعة او الطابع المحلي .

ومع التسليم بهذا التشابه ، الا انها اختلفت فيما بينها حول كيفية تحديد الاختصاصات بصلب القانون ، حيث تم تحديدها حصرا كما هو الحال في النظام المحلي البريطاني ومجالس المحافظات في النظام الفرنسي بينما تركت دون تحديد في المجالس البلدية في النظام الفرنسي .

ومن خلال استعراضنا للاختصاصات المحلية السابقة نورد الملاحظات التالية :

1- تتشابه المجالس المحلية في الأنظمة المقارنة الى حد كبير فيما تمارسه من اختصاصات ذات طبيعة محلية والتي تتمثل بصفه عامه فيما يلي :

ا- اختصاصات عمرانية : وتتناول انشاء الطرق والحدائق العامة وخدمات الإسكان.

ب-اختصاصات اجتماعية : كالخدمات المتعلقة بمساعدة المعوزين ورعاية الأطفال والأسرة وتقديم المساعدات للنوادي الرياضية والاجتماعية .

ج-اختصاصات مرفقية: كإنشاء وتجهيز المرافق المحلية وادارتها وصيانة الطرق والمجاري والانارة العامة .

د- اختصاصات تعليمية وثقافية: وتتمثل بأنشاء وتجهيز وإدارة المدارس المتنوعة والمكتبات والمعارض والأسواق الخيرية .

هـ - اختصاصات اقتصادية : منها إقامة الأسواق العامة والأشراف على شؤون الزراعة والصناعة والتجارة .

و- خدمات الامن : وهي المهام التي تتعلق بالأمن والأخلاق العامة ومكافحة الكوارث والنكبات الطبيعية وأيضا دعم وتطوير أجهزة الدفاع المدني والاطفاء والمرور.

2- ان تقديم الخدمات يكون عن طريق توزيعها ما بين المستويات المختلفة للمجالس المحلية ، ويراعى عند توزيع الاختصاصات الحجم الاقتصادي لتقديم الخدمات المحلية ، وعلى هذا الأساس تختص المجالس المحلية العليا بالاختصاصات التي يتطلب تقديمها بشكل اقتصادي عددا كبير نسبيا من السكان او قدر اكبر من الأموال ، بينما تختص المجالس المحلية الدنيا بالاختصاصات التي لا تحتاج الى مثل هذه الضروريات .

3- تراعي الأنظمة المحلية المختلفة بعض المرونة في تحديد اختصاصاتها نظرا للطبيعة الجغرافية ، وعلى سبيل المثال المجالس البلدية الفرنسية تتسم أساسا بالطابع الزراعي بينما توجد مجالس أخرى تتسم بالطابع الصناعي لذا يجب مراعاة هذا الاختلاف .

4- تتولى بعض المجالس المحلية كما هو الحال في النظام المحلي البريطاني بعض الاختصاصات التي هي أصلا مركزية وذلك رغبة من المشرع في تدعيم اللامركزية الإدارية .