**تعريف الحكم المحلي**

اتجهت الدول العربية على غرار باقي دول العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين نحو الأخذ بنظام الحكم المحلي كنتيجة طبيعية لعدة متغيرات حدثت في العالم، خاصة في أواخر القرن العشرين، وكان لها الأثر الفعال والرئيسي في تغيير أسلوب إدارة التجمعات الإنسانية أو ما يسمى "فن إدارة الدول" وذلك بواسطة نظام الحكم المحلي كأسلوب للإدارة والتنمية والتطوير.

لقد تعددت التعاريف المتعلقة بالحكم المحلي، فهناك من يعرفه بأنه: "مجموعة الوحدات الإدارية أيا كانت صورها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة، ومن حكومة الولاية في الدول الاتحادية". كما يمكن تعريفه بأنه: "عبارة عن هيئات منتخبة من طرف مجتمع الوحدات المحلي سواء أكان انتخابا يشمل جميع أعضائها أو أغلبهم، هذه الهيئات تعهد إليها الإدارة المركزية الاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق المحلية" إذن فالحكم المحلي يوجد حيث تتوفر أجهزة إدارية محلية، ووحدات إدارية محلية تتولى تصديق شؤون محلية في حدود السلطات المخولة لها من طرف الحكومة المركزية في إطار الدستور.

إذن فالحكم المحلي عبارة عن منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة، مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة مع تمتعه بدرجة كبيرة من الاستقلالية .

الحكم المحلي يقوم على انتخاب المجالس المحلية والتنازل لها عن صلاحيات فعلية بموجب قوانين خاصة، ولا يجوز أن تسحب هذه الصلاحيات أو تسترد من المركز إلى بقانون، مما يمنحه نوعا من الاستقلالية ومقدرة أفضل على الحركة وحرية المبادأة في اتخاذ القرارات للقيام بالمشاريع .

**شروط وجود نظام الحكم المحلي**

تعتبر نظم الحكم المحلي ذات خصائص اجتماعية وخصائص سياسية فهي اجتماعيا تتأثر بالنظم الاجتماعية الأخرى وكذلك تتأثر بالعادات والتقاليد للأفراد والجماعات المحلية. ويجب توفر عدة شروط حتى يكون الحكم المحلي صالحا ومنها:

1- الشرعية أي يجب أن تحترم الشعوب المحكومة قرارات السلطات المحلية وأن تعتبرها شرعية.

2- ينبغي احترام حقوق الإنسان الأساسية بالإضافة حكم القانون تقسيم السلطة.

3- يجب أن يتوفر الاندماج الاجتماعي والتمكين السياسي وتساوي الأصوات والمشاركة.

4- يتعين على الحكم المحلي أن يكون سريع الاستجابة وشفافا، وعلى الحكام أن يعتمدوا مبدأ المساءلة والمحاسبة مما يعني معاقبة كل سلوك غير مناسب .

إذن فالحكم المحلي الديموقراطي هو عملية أو حكم الديمقراطيين على المستوى المحلي، حيث يتضمن رؤية واضحة ليس فقط على آلية عمل الحكومة، ولكن أيضا على الجماعات الاجتماعية المحلية التي يجب أن تكون مندمجة مع السلطة المحلية الحاكمة .

كما يشير الحكم المحلي إلى الأساليب والتقنيات التي يتبعها في تحضير القرار المعياري الرشيد على المستوى المحلي، حيث يتخذ الحكم المحلي الجيد القرار الذي يكون معبر عن قضايا واحتياجات المواطنين المحليين، ويركز بدرجة أكثر على التغيير المستهدف لإشباع حاجات المواطنين بشفافية واستقامة وفعالية الحكومة المحلية، وفي هذا المعنى يكون البعد الذي يحمله نظام الحكم المحلي ملائم.

**المبادئ التي يقوم عليها الحكم المحلي**

أهم هذه المبادئ نجد:

أ- تأكيد العمل لصالح الجماعة وضمان حرية الجماعات وتمكين أفرادها من استغلال طاقاتهم بالكامل.

ب- تحقيق التكامل بين الحكومة المركزية من جهة وأفراد الشعب من جهة أخرى في إنجاز الخدمات التي يحتاج إليها الشعب.

ج- ضمان ملائمة النظام المطبق لاحتياجات الافراد ضمن المنطقة المحلية المحددة.

**أهداف الحكم المحلي**

إن مهمة وأهداف الحكم المحلي الرئيسية هي أن يواجه التحديات الكبيرة والتي أولها توفير خدمات لنطاق واسع من المواطنين، وبجودة عالية ووفق إمكانيات محدودة. وبالتالي عليه الاستفادة من القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني كشركاء في التنمية وابتكار أساليب عمل جديدة بما يجعلهم يشعرون بأهمية التصدي للقضايا والمشاكل التي تنشأ ويتطلب حلها، بالإضافة إلى إخضاع كافة الإدارات العامة للمساءلة والشفافية وهما طريقتان سليمتان لمكافحة الفساد، كما أن مجالس الحكم المحلي معنية بترسيخ روح المسؤولية لدى المواطن وجعله يشعر بأنه مساهم وليس مجرد مستهلك للخدمات الحكومية. فضلا عن ترسيخ الديمقراطية من خلال فرض المشاركة في الأنشطة والفعاليات المختلفة .

هناك عدد من **الأهداف الأساسية لقيام وازدهار الحكم المحلي** وهي:

1- الحكم المحلي يكثف العلاقة والارتباط بين جهاز الحكم والقضايا التي تهم المواطن.
2- يحقق الحكم المحلي تمثيلا لأهالي الإقليم في إدارة شؤونهم وهو ترتيب تنظيمي يختصر القنوات الطويلة والمعقدة .
3- يتيح الحكم المحلي الفرصة لسرعة اتخاذ القرار والمبادأة والابتكار وتنمية فرص ظهور القيادات وتدريبها مع محدودية آثار الأخطاء .
4- يوفر الحكم المحلي الفرصة للتدريب على ممارسة العمل السياسي أمام المواطنين من خلال تفاعل المنتخبين وتبادل الخبرات فتصقل كفاءاتهم وتزيد قدراتهم.
5- يحقق الحكم المحلي تنافسا شريفا بين المحليات في سبيل النمو والتطور مما يحقق في النهاية نمو وتطور المجتمع ككل.
6- تأكيد كرامة الموطن وحريته وحقه في إدارة شؤونه من خلال مشاركته المباشرة في إدارة الوحدة المحلية .
7- تقريب المسافة بين منتج الخدمة والمنتفعين منها بما يحقق تعرفا مباشرا على احتياجات المنتفع، وفي نفس الوقت رقابة مباشرة من المنتفع على منتج الخدمة.
8- تحقيق المرونة في نظم تقديم الخدمة ومستوياتها وأسعارها ومواعيدها.
9- الحكم المحلي يتيح الفرصة بأن يكون حجم الجهاز الإداري معقولا وبالتالي تزداد فاعليته وترتفع كفاءة الجهاز الحكومي عامة ويرتفع مستوى الخدمات .
10- تخفيف الاعباء على السلطة المركزية، ومن ثم تصديها للقضايا الكبرى الوطنية .

## مميزات نظام الادارة المحلية

تتميز الإدارة المحلية بخصائص تنفرد بها عن الإدارة المركزية من أهمها:

1- قربها من الأفراد يجعلها تصل إلي أعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
2- تهدف الى تنمية المجتمعات المحلية لتوفر للفرد معيشة أفضل.
3- تعمل على تكييف النظام الإداري ليلائم الأفراد دون تطويع الأفراد ليتكيفوا مع الإدارة .
4- اشتراك الأفراد في إدارة الأمور ذات الأهمية المحلية لأن الأفراد أقدر على معرفة حاجاتهم وكيفية تلبية هذه الاحتياجات .
5- تعتبر مدرسة للتربية السياسية للأفراد لإعداد القيادات الصالحة.
6- تدعيم الروابط الاجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية وتوفير أسباب التنمية الاجتماعية السليمة وخاصة في مجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالانتماء إلى المجتمع بالإضافة إلى تغيير أنماط العلاقات الاجتماعية بين الأفراد
7- إثارة الحماس والتنافس بين أفراد المجتمعات المحلية المختلفة لتحقيق أكبر قدر من النهوض بمجتمعاتهم معتمدين في ذلك علي جهودهم الذاتية.

## الإدارة المحلية والحكم المحلي

هناك خلافات حول تحديد مدلول كل مـــــن مصطلحي الادارة المحلية (Local Administration) والحكم المحلي (Local Government) ظهرت وجهات نظر متعددة حول تلك المصطلحات الوجهة الاولى تقول: بان كلا المصطلحين مترادفين فهما يشيران الى نظام واحد هو اللامركزية الادارية الاقليمية ولا يعدوا الخلاف بينهما ان يكون مجرد خلاف لفظي . ويعرفون الحكم المحلي تبعا لذلك بانه تنظيم الشؤون المحلية وادارتها في كل منطقة في الدولة بوساطة سكان المنطقة انفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم وذلك عن طريق هيئات محلية مسؤولة لها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال الذاتي وتمثل الاهالي ، ويتم اختيار اعضائها او معظمهم بطريقة الانتخاب.

يلتقي هذا التعريف تماما مع تعريف الادارة المحلية فالمصطلحان مترادفان ويعزز هذا الاتجاه ان النظام المحلي في فرنسا يسمونه ( الادارة المحلية ) وفـــــــي بريطانيا يسمونه ( الحكم المحلي ) مع ان كلا النظامين يعبران عن اللامركزية الاقليمية .

أما وجهة النظر الثانية فترى بان الادارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان غير مترادفين مع انهما يعبران عن اسلوب واحد من اساليب التنظيم الاداري . ان اصحاب هذه الوجهة يرون ان الخلاف بين كلا المصطلحين ليس مجرد خلاف لفظي ، فكل من المصطلحين يعبر عن نظام معين يتميز عن الاخر بمجموعة من الخصائص والسمات .

ومع ذلك فهم يحصرون هذين النظامين في نطاق دائرة التنظيم الاداري . بمعنى انهم يعتبرونهما من اساليب هذا التنظيم ويجسدان اسلوبا واحدا هو اللامركزية الاقليمية . اختلف الباحثون ضمن هذا الاطار في بيان المعيار الذي يحدد اعتبار اسلوب اللامركزية معبرا عن نظام الادارة المحلية او المعيار الذي يعبر عن الحكم المحلي .

وفيما يلي نبين المعايير التي اختلف عليها الكتاب .

1- **السلطة** : تكون اللامركزية الاقليمية حكما محليا في حالة الاعتراف للمجالس المحلية التي تمثلها بسلطات واسعة وبخاصة فيما يتعلق بالخدمات ذات الطابع المحلي وذلك كما هو الحال في الدول التي تنص دساتيرها على حق هذه المجالس في ممارسة أية اختصاصات غير ممنوعة صراحة في الدستور أو القوانين النافذة . وعلى العكس توصف اللامركزية الادارية والاقليمية بانها ادارة محلية في حالة ما إذا كان حجم اختصاصات المجالس المحلية محددا بحيث يمتنع عليها ممارسة اية اختصاصات جديدة دون الرجوع في الاصل الى السلطة المركزية أو قبل صدور القوانين التي تجيزها .

2- **شكل الدولة** : عندما تطبق اللامركزية الادارية الاقليمية في الدول البسيطة أو الموحدة فإنها توصف بالإدارة المحلية ، أما إذا ما طبقت في الدول ذات النظم الفيدرالية فإنها توصف بالحكم المحلي .

3- **الانتخاب** : تكون اللامركزية الاقليمية حكما محليا في حالة اختيار جميع اعضاء المجالس المحلية بالانتخاب المباشر من قبل الجمهور المحلي . وتكون ادارة محلية اذا تم اختيارهم بالتعيين او الجمع بين الانتخاب المباشر والتعيين .

4- **الاختصاص** : اذا كانت المجالس المحلية صاحبة اختصاص أصيل بموجب القانون كانت اللامركزية الاقليمية حكما محليا اما اذا كانت تلك المجالس مفوضة بالصلاحيات من السلطة المركزية دعيت ادارة محلية .

أما وجهة النظر الثالثة : فترى ان الحكم المحلي يعتبر احد صور اللامركزية السياسية، وتكون الاختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية غير مقتصرة على الوظيفة الادارية فحسب، وانما تتعداها الى الوظيفتين التشريعية والقضائية .

ويمكن تعريفه بانه " توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين اجهزة السلطة المركزية في العاصمة وبين حكومات الاقاليم " . وهو بهذا الشكل ياخذ طابعا سياسيا ودستوريا، ويقوم على حساب وحدة الدولة السياسية . أما الادارة

المحلية فهي عبارة عن توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمارس عملها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية . وعليه فان هناك فرقا واضحا بين مصطلح الادارة المحلية والحكم المحلي مما يجعل النظامين غير مترادفين . مما سبق يتضح ان وجهة النظر الاولى التي ترى ان الحكم المحلي والادارة المحلية مصطلحان مترادفان تفتقر الى الدقة. فعلى الرغم من ان النظام المحلي في فرنسا يطلق عليه ادارة محلية وفي بريطانيا حكم محلي وان النظامين يعبران عن اللامركزية الاقليمية. فان ذلك لا يعني ان المصطلحين اصبحا مترادفين. فالوظائف التي تباشرها المجالس المحلية في بريطانيا لا تعدو ان تكون وظائف ادارية وبذلك فهي لا تباشر اية وظائف تشريعية او قضائية فلا يمكن القول بانها حكومات على المستوى المحلي. واذا كانت بريطانيا اطلقت على النظام المحلي فيها اصطلاح حكم محلي فان سببه تاريخي وهو ان مجالس الوحدات المحلية منذ بدء نشوئها كانت تمارس نيابة عن الملك اختصاصات تشريعية وقضائية وتنفيذية معا. وبتطور البرلمان في بريطانيا انتزعت من مجالس الوحدات المحلية الوظائف التشريعية التي اختص البرلمان بها ولم يبق لها سوى سلطة فرض بعض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي. وبتطور النظام القضائي الى نظام مركزي انتزعت معظم الاختصاصات القضائية من الوحدات المحلية. ومع هذا التطور الذي حدث للنظام المحلي البريطاني الذي اصبح بموجبه اختصاص المجالس المحلية لا يتعلق الا بالوظيفة الادارية وخضوع هذه المجالس فيما تباشره من وظائف لرقابة السلطة المركزية فان التسمية السابقة ظلت قائمة حتى الان. ولعل ذلك يرجع الى طبيعة الشعب الانكليزي وتقاليده في المحافظة على القديم وعدم الميل الى التغيير. لقد اخذ الكثير من الباحثين يطلقون على النظام اسمه الصحيح "الادارة المحلية" لتمييزه عن الحكم المحلي الذي يأخذ طابعا سياسيا. وانه لا يجوز الاستمرار في استعمال اصطلاح الحكم المحلي لأنه يؤدي الى صعوبة التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية واستبدلوه بمصطلح الادارة المحلية لأنه التعبير الاكثر ملائمة للواقع. أما وجهة النظر الثانية التي تميز بين

الادارة المحلية وبين الحكم المحلي في نطاق التنظيم الاداري فهي لا تمثل حقيقة علمية وانما تستند الى امور شكلية دون التعمق في مضمون النظامين. فمقومات الادارة المحلية تتعلق بتنظيم الجهاز الاداري في الدولة وتنسيق العلاقة بين السلطات المركزية وبين المجالس المحلية، وتدخل في نطاق القانون الاداري. بينما نظام الحكم المحلي يقوم على توزيع الوظيفة الادارية والتشريعية والقضائية وهو سمة من سمات النظم الفدرالية .

**معايير التمييز بين مصطلح الادارة المحلية الحكم المحلي**

| وجه الخلاف | الادارة المحلية | الحكم المحلي |
|---|---|---|
| **النشوء** | تنشأ بموجب القانون. | ينشأ بموجب الدستور. |
| **الارتباط** | ترتبط بالتنظيم الاداري للدولة ولذلك تعتبر اسلوباً من اساليب التنظيم الاداري. | يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر اسلوباً من اساليب التنظيم السياسي. |
| **الوظيفة** | تمارس جزء من وظيفة الدولة الادارية فقط. | يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية. |
| **الموطن** | تتواجد في ظل الدولة البسيطة والمركبة. | يتواجد فقط في الدول المركبة. |
| **مدى ثبات الاختصاص** | اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصا كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة. | اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات اكبر نسبياً كونها محددة بموجب دستور الدولة. |
| **الرقابة** | تخضع لرقابة واشراف السلطة المركزية. | تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية. |
| **القوانين المطبقة** | تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة. | يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن سلطته التشريعية. |

## أهداف الادارة المحلية

هناك عدد من الاهداف يتم تحقيها من خلال اللامركزية، والتي تزيد بدورها من تنمية المجتمع المحلي واهم تلك الاهداف :

1- شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية التي تضمن تحقيق العدالة فيها والحيلولة دون ان تتمركز في العاصمة أو مراكز الجذب السكاني.
2- عدم الاخلال في التركيبة السكانية وتوزيعها بين اقاليم الدولة والحد من الهجرات الداخلية من الريف الى المدينة .
3- زيادة التعاون والمشاركة بين سكان المنطقة ومجالسهم المحلية يساعد هذا على نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة الى حالة المشاركة الفاعلة .
4- تسريع عملية التنمية الشاملة وازدياد حرص المواطن في المحافظة على المشروعات التي ساهم في تخطيطها وانجازها .
5- ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها .
6- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع .
7- تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية الى الحداثة .
8- توفير المناخ الملائم الذي يمكن سكان المجتمعات المحلية من الابداع والاعتماد على الذات دون الاعتماد الكلي على الدولة وانتظار مشروعاتها .
9- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يساهم في تطوير تلك المناطق ويتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل .
10- تعزيز روح العمل الجماعي وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً .

## الوحدة الادارية والتقسيم الاداري

ان اكتشاف مضامين تطور الادارة المحلية في العراق يتطلب بيان نشأتها ومراحل تطورها لمعرفة سماتها وتطلعاتها، إذ مرت الادارة العراقية بثلاث مراحل كانت لكل مرحلة من هذه المراحل تقسيماتها الادارية الخاصة بها ومن اهم هذه المراحل:

**أولاً: مرحلة العهد العثماني**: صدرت خلال عهد العثمانيين عدد من القوانين والانظمة التي كان لها الدور الكبير في التطورات الادارية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العراق.

وبقدر تعلق الامر بتطورات الجانب الاداري والمجالس المحلية، فقد شهدت المرحلة تطبيق قانون الولايات الصادر في عام 1864م لتنظيم عملية اشتراك الاهالي في ادارة البلاد بالتعاون مع السلطات الحاكمة والهيئات الادارية المختلفة، كذلك قصد ربط الادارات الفرعية في الولاية بمقر الوالي وربط الولايات كلها ربطا منظما بالحكومة المركزية في الاستانة وقد طبق هذا القانون من خلال ثلاث اقسام :

أ- التقسيمات الادارية والموظفين.
ب-المجالس المحلية.
ت-السلطات القضائية.

ففي جانب التقسيمات الادارية: وضع تنظيم للتقسيم الاداري من خلال عدد من الولايات (بغداد، الموصل، البصرة، شهرزور) وتوزعت هذه الولايات الى عدد من الالوية والاقضية فعلى سبيل المثال لا الحصر شكلت ولايتين هما الموصل وبغداد من عدد من الالوية وكما مبين في الجدول التالي: