اللامركزية الادارية وتنظيم الوحدات المحلية دراسة مقارنة بين العراق ومصر

ا.م. د. سيد احمد حبيب نژاد
استاذ مشارك في جامعة طهران / مجمع الفارابي / كلية الحقوق (المؤلف المسؤول)
a.habibnezhad@ut.ac.ir
م.م. علياء حسين شويح البديري
طالبة دكتوراه في جامعة طهران / مجمع الفارابي / كلية الحقوق / قسم القانون العام
Alyaa.huseen.sw89@gmail.com

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية، الوحدات المحلية، الإدارة المحلية، الرقابة المركزية، العراق ومصر.

كيفية اقتباس البحث

نژاد، سيد احمد حبيب ، علياء حسين شويح البديري، اللامركزية الادارية وتنظيم الوحدات المحلية دراسة مقارنة بين العراق ومصر،مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، أيلول ٢٠٢٦، المجلد:١٦ ،العدد:٩ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مفهرسة في Indexed
IASJ

مسجلة في Registered
ROAD

millimeter Administrative decentralization and the organization of local units: A comparative study between Iraq and Egypt

D.r Syed Ahmed Habib Nejad
Associate Professor at the University of Tehran / Al-Farabi Complex / Faculty of Law (Author in charge)

Alia Hussein Shweih Al-Badiri
Doctoral student at the University of Tehran / Al-Farabi Complex / Faculty of Law / Department of Public Law

Keywords : Administrative Decentralization, Local Units, Local Administration, Central Supervision, Iraq and Egypt.

How To Cite This Article
Nejad, Syed Ahmed Habib, Alia Hussein Shweih Al-Badiri, millimeter Administrative decentralization and the organization of local units: A comparative study between Iraq and Egypt,Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, September 2026,Volume:16,Issue 9.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Abstract

Administrative decentralization is considered one of the most Important modern methods of organizing public administration, as it is based on distributing administrative functions and powers between the central authority and local units in a manner that achieves administrative efficiency and enhances public participation in managing local affairs. Many countries, including Iraq and Egypt, have adopted the system of administrative decentralization through the establishment of local units that enjoy legal personality and administrative and financial independence within the limits prescribed by law, with the aim of achieving local development and improving public services. This study examines the concept of administrative decentralization and the constitutional and legal foundations for organizing local units in both Iraq

and Egypt. It also explains the nature of the powers granted to these unIts and the limits of central supervision over them, in addition to studying the organizational structure of local administration and the mechanisms of exercising local authority. Furthermore, the study highlights the similarities and differences between the Iraqi and Egyptian systems in regulating local units and evaluates the effectiveness of each system in achieving the objectives of administrative decentralization. The study adopts a comparative analytical approach through the analysis of relevant constitutional and legal texts, supported by jurisprudential opinions and judicial rulings to assess the practical implementation of local administration in both countries. The study concludes that both systems have constitutionally and legally adopted the principle of administrative decentralization; however, practical implementation still faces challenges related to weak financial and administrative independence of local units and the continued intervention of the central authority in many competencies, which limits the effectiveness of local administration in achieving balanced development and strengthening local democracy.

المستخلص

تُعد اللامركزية الإدارية من أهم الأساليب الحديثة في تنظيم الإدارة العامة، إذ تقوم على توزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية بما يحقق الكفاءة الإدارية ويعزز المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية. وقد اتجهت العديد من الدول، ومنها العراق ومصر، إلى تبني نظام اللامركزية الإدارية من خلال إنشاء وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي ضمن الحدود التي يحددها القانون، بهدف تحقيق التنمية المحلية وتحسين مستوى الخدمات العامة. وتتناول هذه الدراسة مفهوم اللامركزية الإدارية والأساس الدستوري والقانوني لتنظيم الوحدات المحلية في كل من العراق ومصر، مع بيان طبيعة الاختصاصات الممنوحة لهذه الوحدات وحدود الرقابة المركزية عليها، فضلًا عن دراسة الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية وآليات ممارسة السلطة المحلية. كما تسلط الدراسة الضوء على أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين العراقي والمصري في تنظيم الوحدات المحلية ومدى فاعلية كل منهما في تحقيق أهداف اللامركزية الإدارية. وتعتمد الدراسة على المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، والاستعانة بالفقه والأحكام القضائية لتقييم التطبيق العملي للإدارة المحلية في البلدين. وقد توصلت الدراسة إلى أن كلا النظامين تبنى مبدأ اللامركزية الإدارية بصورة دستورية وقانونية، إلا أن التطبيق العملي ما زال يواجه تحديات تتعلق بضعف الاستقلال المالي والإداري للوحدات المحلية، واستمرار تدخل

السلطة المركزية في العديد من الاختصاصات، الأمر الذي يحد من فاعلية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المتوازنة وتعزيز الديمقراطية المحلية.

المقدمة

تطورت النظم الإدارية الحديثة بصورة ملحوظة نتيجة التوسع في وظائف الدولة وتزايد مسؤولياتها تجاه المجتمع، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى تبني نظام اللامركزية الإدارية بوصفه أحد الأساليب الفعالة في إدارة المرافق العامة وتحقيق التنمية المحلية. ويقوم هذا النظام على توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية مستقلة نسبيًا، بما يتيح للوحدات المحلية إدارة شؤونها بصورة تتلاءم مع احتياجاتها وظروفها الخاصة، مع بقاء الرقابة العامة للدولة ضمانًا لوحدة النظام الإداري وتحقيق المصلحة العامة.

وقد أخذ كل من العراق ومصر بنظام اللامركزية الإدارية في تنظيم الإدارة المحلية، حيث نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على اعتماد اللامركزية كأساس لتنظيم الوحدات المحلية والإدارية، ومنحها صلاحيات متعددة في المجالات الإدارية والمالية والخدمية. كما صدرت تشريعات تنظم عمل هذه الوحدات وتحدد اختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية، إلا أن التطبيق العملي لهذا النظام ما زال يثير العديد من الإشكالات المتعلقة بحدود استقلال الوحدات المحلية وطبيعة الرقابة المركزية ومدى كفاية الصلاحيات الممنوحة لها.

وتبرز أهمية دراسة اللامركزية الإدارية وتنظيم الوحدات المحلية في ظل الحاجة المتزايدة إلى تطوير الإدارة المحلية وتحقيق التنمية المستدامة، خاصة مع التحديات الإدارية والاقتصادية التي تواجه الدول النامية. كما أن المقارنة بين النظامين العراقي والمصري تسهم في بيان أوجه القوة والقصور في كل منهما، وتقديم رؤية قانونية يمكن أن تساعد في تطوير التشريعات المنظمة للإدارة المحلية وتعزيز دور الوحدات المحلية في إدارة الشؤون العامة.

أولًا. بيان المسألة

تتمثل مشكلة البحث في مدى فاعلية التنظيم القانوني والدستوري للامركزية الإدارية والوحدات المحلية في كل من العراق ومصر، ومدى قدرة هذه الوحدات على ممارسة اختصاصاتها بصورة مستقلة بعيدًا عن هيمنة السلطة المركزية. كما تثار إشكالات تتعلق بحدود الرقابة المركزية على الوحدات المحلية، ومدى كفاية الاستقلال المالي والإداري الممنوح لها، فضلًا عن تأثير ذلك في تحقيق التنمية المحلية والمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة.

ثانيًا. ضرورة البحث

تنبع ضرورة البحث من الأهمية المتزايدة للإدارة المحلية بوصفها أداة لتحقيق التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، فضلًا عن أهمية دراسة الأطر الدستورية والقانونية التي تنظم اللامركزية الإدارية في العراق ومصر. كما تكمن أهمية البحث في الكشف عن المعوقات التي تحد من فاعلية الوحدات المحلية، وبيان مدى نجاح النظامين العراقي والمصري في تحقيق التوازن بين استقلال الوحدات المحلية والمحافظة على وحدة الدولة والنظام الإداري.

ثالثًا. أهداف البحث

١. بيان مفهوم اللامركزية الإدارية والوحدات المحلية وخصائصها القانونية.
٢. تحليل الأساس الدستوري والقانوني لتنظيم الإدارة المحلية في العراق ومصر.
٣. دراسة اختصاصات الوحدات المحلية وحدود الرقابة المركزية عليها.
٤. توضيح أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين العراقي والمصري في تنظيم الإدارة المحلية.
٥. تقييم مدى فاعلية اللامركزية الإدارية في تحقيق التنمية المحلية وتحسين الخدمات العامة.
٦. تقديم مقترحات قانونية وإدارية تسهم في تطوير نظام الإدارة المحلية وتعزيز استقلال الوحدات المحلية.

رابعًا. منهجية البحث

تعتمد الدراسة على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة باللامركزية الإدارية وتنظيم الوحدات المحلية في كل من العراق ومصر، مع الاستعانة بالفقه القانوني والأحكام القضائية ذات الصلة. كما تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي لبيان المفاهيم القانونية المرتبطة بالإدارة المحلية، فضلًا عن استخدام المنهج المقارن لإبراز أوجه الاتفاق والاختلاف بين النظامين العراقي والمصري وتقييم مدى فاعلية كل منهما في التطبيق العملي.

المبحث الاول : عناصر الوحدة الادارية الاقليمية في العراق

يستند التقسيم الإداري في العراق إلى مجموعة من عناصر الوحدة الادارية الاقليمية والتي تشمل النصوص الدستورية والتشريعية التي تنظم البنية الإدارية للدولة، وتحدّد صلاحيات الوحدات الإدارية المختلفة. ويُعد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدّل، الركيزتين الأساسيتين في هذا السياق.

المطلب الاول: الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

ينص الدستور في المادة (١١٦) على أن: "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمةٍ وأقاليمَ ومحافظاتٍ لامركزيةٍ وإداراتٍ محلية."[١]

وتنص المادة (١١٧/أولاً) على: "يقر هذا الدستور، عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليماً اتحادياً."[٢]

وتنص المادة (١٢٢) على ما يلي:

١. تُعدُّ المحافظات، التي لم تنتظم في إقليم، وحدة إدارية تتمتع باللامركزية الإدارية، ولها صلاحيات واسعة.

٢. تمنح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية.

٣. يُنظم بقانونٍ، انتخاب مجلس المحافظة وصلاحياته.

٤. يُنظم بقانونٍ، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمجالس المحلية في المحافظات.

المطلب الثاني: قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدّل

حدد هذا القانون مستويات التقسيم الإداري في العراق، وصلاحيات كل منها، بما يعزز من مبدأ اللامركزية الإدارية، حيث نص في المادة (٢) على:

"تُقسم جمهورية العراق إلى محافظات، وكل محافظة إلى أقضية، وكل قضاء إلى نواحٍ، ويُحدد نطاق كل منها وحدودها الإدارية بموجب قانون خاص يصدر عن مجلس النواب.[٣]

كما أشار القانون إلى صلاحيات المحافظات في المادة (٧)، ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتمكينها من إدارة شؤونها بما لا يتعارض مع السياسات العامة للدولة.[٤]

وتنص المادة (٤٥) على إمكانية إعادة النظر في الحدود الإدارية للمحافظة أو القضاء أو الناحية، بناءً على قرار من مجلس الوزراء أو طلب من مجلس المحافظة.

المطلب الثالث: القوانين والأنظمة الثانوية

بالإضافة إلى القانون الأساسي، توجد أنظمة وقرارات من وزارة التخطيط والجهاز المركزي للإحصاء تُستخدم لتحديد التقسيمات الإدارية الفنية، مثل خرائط الوحدات الجغرافية وتعداد السكان، التي تعتمد كأساس لتخطيط الخدمات[٥].

يُظهر الإطار القانوني لتقسيم الوحدات الإدارية في العراق اتجاهاً واضحاً نحو اللامركزية، من خلال إعطاء المحافظات والأقضية والنواحي صلاحيات واسعة. إلا أن التطبيق العملي يواجه تحديات تتعلق بضعف الموارد وازدواجية الصلاحيات بين السلطات المحلية والمركزية.[٦]

اثر ازدياد تدخلات الدولة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والخدمية كافة اصبح من الصعوبة مباشرة وظيفتها الادارية من قبل السلطة المركزية على نطاق اقليم الدولة ، فكان لا بد للدولة ان يكون لها فروع تنتشر في اقاليمها المختلفة تمارس اختصاصات معينة لا تخرج عن اختصاصات الحكومة المركزية مما حدا بها الى تقسيم الدولة الى وحدات ادارية تتولى تلك الوحدات ادارة شؤونها بنفسها .

ويجري تقسيم الدولة في جميع انحاء العالم وعلى اختلاف نظمها السياسية الى وحدات ادارية جغرافية تاخذ تلك الوحدات مسميات مختلفة تكون مقاطعة او ولاية او مديرية او لواء او محافظة وما شابه ذلك من المسميات ، تتولى ادارة تلك الوحدات السلطة المركزية للدولة بواسطة ممثلين محليين يعينون من قبل السلطة المركزية وخاضعين لاشرافها .

وكقاعدة عامة فان لكل تنظيم اداري سواء أكان النظام الاداري مركزيا او لا مركزيا يقتضي طبيعة هذا التنظيم الاداري ضرورة ترتيب السلطات الادارية في تلك الوحدات الادارية في الدولة في سلم اداري تشغل كل سلطة درجة من درجاته وتخضع كل منها للسلطة التي تعلوها في درجات هذا السلم[٧] كما يقتضي الامر تحديد عدد درجات السلم الاداري ، اذ ان تعدد درجات السلم الاداري يؤدي الى تعقيد العملية لادارية واجراءاتها ويحول دون تحقيق السلطة الادارية للاهداف المناطة بها والعكس صحيح فكلما قلت درجات السلم الاداري ادى الى تبسيط الاجراءات الادارية وبالنتيجة تقريب الصلة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وتمكين السلطات الادارية من تحقيق اهدافها بطريقة خالية من التعقيد وبهذا يمكن ان يتوفر للدولة جهاز اداري لا مركزي سليم يكفل تحقيق اهداف اللامركزية الادارية على اكمل وجه .

وعليه فان تقسيم البلاد الى وحدات ادارية وتنصيب من يمثل الحكومة المركزية فيها ضرورة تستند اليها طبيعة كل تنظيم اداري كما ان تفويض الاختصاصات الادارية الى ممثلين عن الحكومة يتطلب هو الاخر تقسيم البلاد الى وحدات ادارية .

وبالنسبة الى التقسيم الاداري في العراق فقد اعتمد خلال العهد العثماني على تقسيم الوحدات الادارية على اساس جغرافي منطلقين من فكرة تدعى (بالاقليمية) وبموجب ذلك تم تقسيم البلاد الى عدد من الولايات [٨] اما خلال العهد الملكي فقد تم تقسيم البلاد الى وحدات ادارية تدعى بالالوية والتي بدورها تنقسم الى وحدات ادارية اصغر

هي الاقضية والنواحي بالاضافة لادارة البادية الذي اعتمد ادارة خاصة تتلاءم مع طبيعة احوالها [٩] .

وقد عزز هذا التقسيم قانون ادارة الالوية الملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ في المادة (٢) منه ((ينقسم العراق الى الوية والالوية الى اقضية والاقضية الى نواح)) [١٠] وبقى هذا التقسيم وباسم الالوية لما بعد اعلان النظام الجمهوري في العراق حيث تم استبدال تسمية الواء باسم المحافظة واسم المتصرف باسم المحافظ وذلك بصدور قانون المحافظات المعدل رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ وبموجب ذلك فقد قرر المشرع العراقي تقسيم العراق الى وحدات ادارية تنظم على اساس الادارة اللامركزية [١١] اذ اعتمد التقسيم الثلاثي الرئيسي بموجب المادة (٢) من قانون المحافظات والذي اكد ((تقسيم الجمهورية العراقية الى محافظات والمحافظات الى اقضية والاقضية الى نواحي))[١٢] اما تقسيم المنطقة والذي يعد اكبر من تقسيم المحافظة فهو لم يعتمد في كل اجزاء العراق بل اعتمد على منطقة واحدة وهي منطقة الحكم الذاتي والتي سنتطرق لها في الفصل اللاحق وعليه سنتعرف على التقسيم الثلاثي الذي اعتمده العراق في الوقت الحاضر :

لقد اعتمد المشرع العراقي على التقسيم الثلاثي للوحدات الادارية في العراق الذي استمر العمل به خلال العهد الجمهوري وعلى اساس هذا التقسيم تم تقسيم الجمهورية العراقية الى محافظات والمحافظات الى اقضية والاقضية الى نواحٍ.

١ : 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 انذاك الى ثلاث ولايات هي :(الموصل – البصرة – بغداد)[١٣] 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 الالويةالملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ 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))[١٤]

وقد وردت تسمية المحافظة اول مرة في التقسيمات الادارية عام ١٩٣٩بموجب لائحة لتعديل قانون ادارة الالوية تتضمن جواز احداث وحدة ادارية يعين اسمها تحت عنوان (المحافظة) والذي يراسها يسمى (محافظ)[١٥] كما ورد ذكر

المحافظة في قانون المحافظات وتقسم تلك المحافظات الى اجزاء اصغر تعرف بالاقضية كما نصت عليه المادة (٢) من قانون المحافظات والتي نصت ((تقسيم الجمهورية العراقية الى محافظات والمحافظات الى اقضية والاقضية الى نواحي ...الخ))[١٦] 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 :

الف–مركز المحافظة والذي يتضمن حدود المحافظة فقط والذي يقسم بدوره الى محلات يكون لكل محلة مختار تحدد طريقة اختياره وواجباته وامور انضباطه ومخصصاته بنظام [١٧] .

وتتالف هيئة الموظفين الاداريين في مركز المحافظة من المحافظ باعتباره الرئيس الاداري الاعلى للمحافظة ونائب المحافظ ، سكرتير المحافظ ، معاون المحافظ للشؤون الفنيه، معاون المحافظ للادارة المحلية ، قائم مقاموا الاقضيه ومدراء النواحي

المحافظ وهو الرئيس الاداري الاعلى للمحافظة وكان يتم تعيينة عن طريق السلطة المركزية اما الان فيتقلد المنصب بالانتخاب ٠ ويخضع لرئاسته الموظفين ذوي المناصب التالية:

١– نائب المحافظ :في ظل قانون المعهد الأداري رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٦ السابق كان يشترط في نائب المحافظ ان يكون حقوقيا يرشح من بين القائممقامين الجيدين ويدخل دورة تخصص في المعهد الأداري 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 ٠ويرتبط بنائب المحافظ (قسم الحسابات وقسم الاتصالات وقسم الخدمات وهذا الاخير يرتبط به شعبة السيارات والاليات وشعبة الصيانة وشعبة التنظيفات وشعبة الحدائق اما قسم الافراد فترتبط به شعبة الذاتية والاوراق وشعبة الملاك والخدمات والتقاعد والطابعة والاستنساخ والحاسوب والصادرة والواردة اما شعبة المختارين فترتبط بنائب المحافظ مباشرة [١٨]٠

٢- سكرتير المحافظ : يتم اختيارة من قبل المحافظ من بين موظفي المحافظ او الدوائر التابعة لها

٣- معاون المحافظ للشؤون الفنية :تم استحداث هذا المنصب بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم ١٢٤في ٧/٦ لسنة ٢٠٠٢ ويجب ان يكون حاصلاً على شهادة جامعية اوليه في الهندسة المدنية وله خبرة في مجال عمله لاتقل عن (٥) سنوات[١٩] ويرتبط به قسم الهندسة وقسم الاشراف على مشاريع مديريتي الماء والمجاري وقسم الاشراف على المشاريع مديريتي البلديات والتخطيط العمراني

٤- معاون المحافظ للادارة المحلية : يجب أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية وترتبط به الاقسام التالية (قسم الاملاك ، قسم المكتبات ، وقسم المعامل والمشاغل ، قسم الخدمات المحلية للوزاره)

٥- قائممقاموا 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 تعينة من السلطة المركزية اما الان فان هذا المنصب يخضع للانتخاب من دون مراعاة الشروط اعلاة :

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

٧- وترتبط بالمحافظة ايضا الاقسام التالية (قسم الشؤون القانونية- قسم التدقيق- وقسم شوؤن المواطنين – ضابط الاستخبارات الذي ترتبط به الاستعلامات وكذلك ترتبط بالمحافظ الاقسام التالية (قسم المراسلات السرية – قسم العلاقات والاعلام – قسم التخطيط والمتابعة وشعبة المعلومات السكانية ٠

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

٩- 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)[٢٠]

ب : القضاء

تتجزأ المحافظة الى وحدات ادارية تسمى الأقضية –الاقضية التي تعد جزء مهماً من المحافظة والتي تقسم بدورها الى نواحٍ[٢١].، ويستحدث القضاء بناء على قرار السلطة المركزية بقانون او بقرار كما تم الاشارة اليه سابقا ويعترف له بالشخصية المعنوية [٢٢] وقد نصت المادة (٢) من قانون المحافظات الى تقسيم الاقضية الى نواحٍ((تقسم الجمهورية العراقية الى محافظات والمحافظات الى اقضية والاقضية الى نواحٍ))[٢٣] .

ولكن يفهم من ذلك ان جميع الاقضية مقسمة الى نواحٍ ولكن الواقع يشير الى ان القضاء مقسم الى :

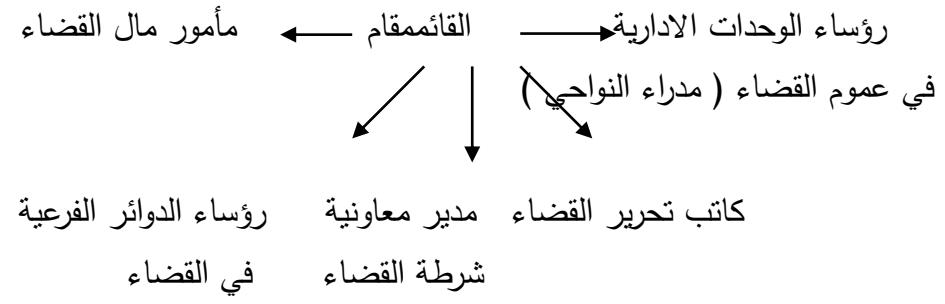
١.مركز القضاء : يتضمن حدود بلدية القضاء فقط وتقسّم المناطق داخل حدود البلدية الى محلات يراس كل واحدة منها مختار معين بنظام[٢٤].

٢.النواحي :جزء مهم من اجزاء القضاء .

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

نموذج رقم (٢)

هيكلية هيئة الموظفين الاداريين في القضاء



١.رؤساء الوحدات الادارية في عموم القضاء : هم مدراء النواحي الذين يشترط فيهم ان يكونوا خريجي كلية القانون ودورة تخصص ادارية .

٢.مأمور مال القضاء : ممثل وزارة المالية ويكون مسؤولاً عن الجوانب المالية في القضاء[٢٥].

٣.كاتب تحرير القضاء : ودوره يوازي دور مدير افراد المحافظة فهو المسؤول عن توثيق التعليمات والدرجات الوظيفية وتبليغها الى المعنيين والتعيينات والصادر والوارد والتشكرات والعقوبات والالتحاق بالوظيفة والانفكاك عنها والغياب عنها ويكون مسؤولاً امام القائممقام.

٤.مدير معاونية شرطة القضاء : وعادة يكون ضابط شرطة برتبة مقدم فما فوق وهو اداة القائممقام لتنفيذ القوانين والانظمة والتعليمات واستتباب الامن والنظام في الوحدة الادارية.

٥.رؤساء الدوائر الفرعية التابعين لعدة وزارات ويكونون مسؤولين امام القائممقام بما له من حق الرقابة والاشراف عليهم لضمان حسن اداء الخدمات (اما دوائر الماء ،المجاري ، البلديه) فتتبع له مباشرةً

ج : الناحية

وهي الوحدة الادارية الاصغر في ترتيب سلم الوحدات الادارية الاقليمية والتي يعترف لها بالشخصية المعنوية ويتم انشاؤها بقرار من السلطة المركزية بمرسوم جمهوري كما تمت الاشارة اليه سابقا وتتالف الناحية من :

١.مركز الناحية وتتضمن حدود بلدية الناحية فقط والتي تقسم الى محلات[٢٦].

٢.القرية كل منطقة تقع خارج حدود بلدية الناحية وتاخذ ادارة خاصة بها .

وقد عرفت القرية بموجب المادة (٢) من قانون ادارة القرى الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧ بأنها ((مجموعة او اكثر من المساكن التابعة والمنطقة الملحقة بها يبلغ سكانها ٢٥٠ نسمة فاكثر وتدار من قبل العمدة بمساعدة المجلس))[٢٧] كما عرفت القرية ((عبارة عن تجمع سكاني تربط سكانها صلة القبيلة او القومية والدين او المهنة ويتفاوت عدد سكانها ومساحتها تفاوتا كبيرا))[٢٨] وعرفها اخر ((المكان الذي تسكنه جماعة تضم خمسين اسرة او ٢٥٠ شخصا على الاقل ، وتكون الزراعة مصدرا لدخل اغلبهم))[٢٩] .

وقد كانت هناك مجموعة من المقترحات لاعادة النظر في التقسيمات الادارية على اساس جعل القرية النواة الاصلية في مجموعة الهيكل الاداري ويجعلها وحدة ادارية ذات كيان قانوني[٣٠] ويقوم بادارة القرية العمدة (وهو الشخص القائم بادارة القرية او من يقوم مقامه وفق احكام هذا القانون وتعين السلطة الادارية العمدة ويمثل السلطة الادارية الموظف الاداري الذي تكون القرية ضمن وحدته الادارية [٣١] ويشترط في العمدة ان يكون عراقي الجنسية ومن سكان القرية الدائمين وقد اكمل الـ(٢٥من العمر) ولم يتجاوز الـ(٦٥ سنة) ومن ذوي الاخلاق الحسنة وغير مبتلى بمرض او عاهة تحول دون قيامه بواجبه وله المام بالقراءة والكتابه اما واجبات العمدة فهي ما يلي:-

١ – الاعلان عن القوانين والانظمة والتعليمات وافهام القرويين مضامينها بالطرق المناسبة.

٢–مساعدة الشرطة والابلاغ عن الجرائم وعن ذوي السلوك السيء ومساعدة الحكام وجبات الادارة .

٣–تأميين حماية السكك الحديدية والاتصالات .

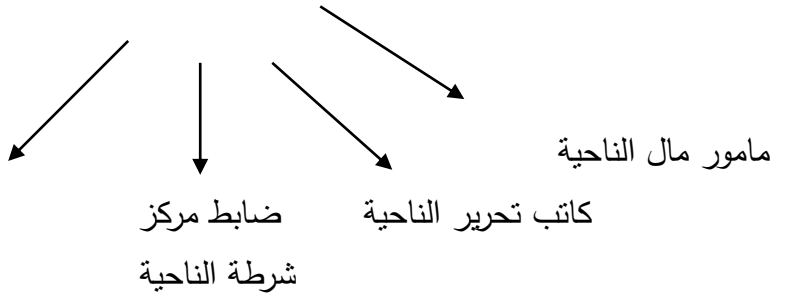
٤–تسجيل جميع حوادث الولادة والوفاة والزواج والطلاق .

٥–الابلاغ لدى الشرطة عن الامراض والاوبئه الوافدة ومكافحتها[٣٢] .

الا ان صدور قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة١٩٦٩ الغي قانون ادارة القرى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧ علما ان هيئة الموظفين الاداريين في الناحية تتكون من مدير الناحية وضابط مركز الشرطة في الناحية ورؤساء الدوائر الفرعية في الناحية وكاتب التحرير ومأمور مال الناحية.

نموذج رقم (٣)

هيكلية هيئة الموظفين الاداريين في الناحية



١. مامور مال الناحية : وهو ممثل وزارة المالية والمسؤول عن الجوانب المالية في الناحية .

٢. كاتب تحرير الناحية : وهو المسؤول عن تحرير كافة الكتب الرسمية وتوثيق التعليمات والاوامر وتوثيق الصادر والوارد والتشكرات والعقوبات واوامر النقل والتعيين والتغيب .

٣. ضابط مركز شرطة الناحية : وعادة يكون ضابط شرطة برتبة مقدم فما دون وهو اداة مدير الناحية لتنفيذ القوانين والانظمة والتعليمات واستتباب الامن والنظام في الناحية .

٤. رؤساء الدوائر الفرعية في الناحية : التابعين لعدة وزارات ويكونون مسؤولين اما مدير الناحية بما له حق الرقابة والاشراف عليهم لضمان حسن اداء الخدمات وتكون الدوائر التالية مرتبطة مباشرة بمدير الناحية وهي (الماء،المجاري ، البلدية) .

ومن كل ما سبق نستنتج القول ان تقسيم الوحدات الادارية في العراق قد اعتمد على فكرة الاقليمية اي تقسيم العراق على اساس جغرافي وان توزيع السلطات فيها يكون على شكل هرمي يكون رئيس الجمهوري على قمة الهرم نزولا الى الوزير وصولا الى مدير الناحية فالقرار الصادر

من قمة الهرم هو امر لبقية الوحدات الادارية اما قرار الوحدات الادارية في اسفل الهرم تكون بمثابة مقترحات قابلة للرفض والقبول بالنسبة لأعلى الهرم الاداري .

المبحث الثاني: عناصر تقسيم الوحدات الإدارية في مصر

يُركز هذا الفرع على تحليل الإطار التشريعي المصري المنظم لتقسيم الوحدات الإدارية، مستعرضًا أحكام الدستور المصري، وقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، واللوائح التنفيذية، والقرارات الجمهورية أو الوزارية ذات العلاقة. كما يتم تحليل المبادئ التي تحكم إعادة التنظيم الإداري، مثل الاعتبارات السكانية والخدمية والأمنية، ومدى مركزية القرار في تقسيم الوحدات

يتأسس النظام الإداري في جمهورية مصر العربية على قواعد دستورية وتشريعية تنظم شكل الدولة وتوزيعها الإداري، وذلك من أجل ضمان كفاءة إدارة الشؤون العامة وتحقيق التنمية المتوازنة في جميع أنحاء الجمهورية. وقد نص الدستور المصري، إلى جانب مجموعة من القوانين المنظمة، على تفاصيل التقسيم الإداري، والهيكل القانوني للوحدات المحلية، وصلاحياتها.

المطلب الاول : الأساس الدستوري

حدد دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، في عدد من مواده، القواعد العامة التي تنظّم التقسيم الإداري للبلاد:

المادة (١٧٥): "تقوم الدولة بتقسيم وحداتها الإدارية إلى محافظات، وقد تُقسم كل محافظة إلى مراكز، أو مدن، أو أحياء، أو قرى؛ ويكون لها شخصية اعتبارية."[٣٣]

المادة (١٧٦): "تُكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية، والمالية، والاقتصادية، وتعمل على تمكين الوحدات المحلية من توفير المرافق والخدمات، وتحقيق التنمية، والموارد اللازمة."

المادة (١٧٧): "يُنتخب كل مجلس من مجالس الإدارة المحلية انتخابًا مباشرًا، ويُكفل له الاستقلال المالي."[٣٤]

المادة (١٧٨): "يحدد القانون اختصاصات الوحدات الإدارية، ومواردها، والرقابة على أعمالها، وضماناتها."[٣٥]

توضح هذه المواد أن الدستور قد أرسى مبدأ اللامركزية، ومنح الوحدات المحلية الشخصية الاعتبارية، وأقرّ بوجود مستويات إدارية مختلفة داخل الدولة، بما يُمكّنها من أداء وظائفها التنموية والخدمية.

المطلب الثاني: القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية (المعدل)

يُعد هذا القانون هو المرجع التشريعي الرئيس لتقسيم الوحدات الإدارية في مصر. وقد وضع هيكلًا إداريًا تفصيليًا يشمل:

المادة (١): "تنقسم جمهورية مصر العربية إلى محافظات، وتنقسم كل محافظة إلى مراكز، ومدن، وأحياء، وقُرى، ويجوز أن تُنشأ وحدات محلية أخرى.

المادة (٢): "تتمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية، وتشمل: المحافظات، والمراكز، والمدن، والأحياء، والوحدات القروية."

المادة (٤): "تُحدد بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض من وزير الإدارة المحلية حدود كل وحدة محلية، ويجوز تعديل هذه الحدود بذات الطريقة."

المادة (٥): "تقوم كل وحدة محلية بمباشرة اختصاصاتها في إطار السياسة العامة للدولة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية."

وبذلك يُنظّم هذا القانون تشكيل المجالس الشعبية والتنفيذية لكل وحدة إدارية، ويوضح صلاحياتها في تقديم الخدمات، والتخطيط، والمتابعة، ومراقبة الأجهزة التنفيذية، وإصدار القرارات المحلية.[٣٦]

المطلب الثالث: القرارات التنظيمية والإدارية المكملة

توجد العديد من القرارات الجمهورية والوزارية التي تكمل الإطار القانوني لتقسيم الوحدات الإدارية[٣٧]، ومنها:

القرار الجمهوري رقم ٢٩١٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم المحافظات.

القرار الجمهوري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن تشكيل المجالس الشعبية المحلية.

القرارات الإدارية الصادرة عن وزارة التنمية المحلية فيما يخص تغيير أو تعديل حدود المراكز والقرى أو دمجها أو فصلها.

المطلب الرابع: خصائص التقسيم الإداري في مصر

١. طبيعة هرمية: يتبع النظام الإداري في مصر تسلسلاً من المحافظات إلى المراكز فالمدن والقرى.

٢. الشخصية الاعتبارية: تتمتع كل وحدة محلية بشخصية قانونية مستقلة.

٣. التبعية الإدارية: رغم النص على اللامركزية، إلا أن معظم الوحدات تتبع السلطة المركزية تنفيذياً، مع وجود إشراف مباشر من وزارة التنمية المحلية.

٤. التعدد الوظيفي: تتولى الوحدات المحلية مهام واسعة تشمل التخطيط، تقديم الخدمات، مراقبة المرافق العامة، والمشاركة في التنمية

يتأسس التقسيم الإداري لمصر على مجموعة من القوانين واللوائح التنظيمية التي تحدد مستويات وحدات الدولة، بدءًا من المحافظات، ثم المراكز، وصولاً إلى المدن والأحياء والقرى. ووفقًا لما ورد في ويكيبيديا:

تقسم مصر إلى ٢٧ محافظة تُعدّ المستوى الأعلى في الهيكل الإداري، تُعتمد فيها المحافظات ككيانات قانونية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويرأس كل منها محافظ معين من الدولة .

المحافظات يُشرف عليها وزارة التنمية المحلية وتتمتع بصلاحيات تتراوح بين المستوى ثنائي (محافظة–حي) في المحافظات الحضرية وبين ثلاثي (محافظة–مركز–قرية/مدينة) في المناطق الريفية .

يتم تقسيم المحافظات إلى مراكز، وتتبعها وحدات محلية تشمل المدن والقرى، إضافة إلى أقسام وأحياء في الحواضر

بذلك، تُرسم الحدود الإدارية وتُحدّد الاختصاصات والصلاحيات لكل مستوى، لضمان تنظيم تقديم الخدمات وتنفيذ السياسات العامة بحسب الهيكل الإداري المصري[٣٨].

الخاتمه والمقارنة التحليلية

تناولت هذه الدراسة موضوع اللامركزية الإدارية وتنظيم الوحدات المحلية في كل من العراق ومصر، من خلال تحليل الأساس الدستوري والقانوني الذي تقوم عليه الإدارة المحلية في البلدين، وبيان طبيعة الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية وحدود الرقابة المركزية عليها، فضلًا عن دراسة الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية ومدى استقلالها الإداري والمالي. وقد تبين أن نظام اللامركزية الإدارية يُعد من الوسائل الأساسية لتحقيق التنمية المحلية وتخفيف العبء عن السلطة المركزية، لما يوفره من مرونة في إدارة الشؤون المحلية وإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات المتعلقة بمصالحهم المباشرة.

وأظهرت الدراسة أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ قد اعتمدا مبدأ اللامركزية الإدارية كأساس لتنظيم الإدارة المحلية، ومنحا الوحدات المحلية شخصية معنوية واستقلالًا إداريًا وماليًا نسبيًا، إلا أن هذا الاستقلال ما زال مقيدًا في التطبيق العملي بسبب استمرار الرقابة المركزية الواسعة وتدخل السلطات المركزية في العديد من الاختصاصات المحلية. كما كشفت الدراسة عن وجود تفاوت بين العراق ومصر في درجة تنظيم الإدارة المحلية ومدى وضوح الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية.

المقارنة التحليلية بين النظامين العراقي والمصري

أولًا: المقارنة من حيث الأساس الدستوري للامركزية الإدارية

يتفق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في الاعتراف بمبدأ اللامركزية الإدارية أساسًا لتنظيم الإدارة المحلية، إلا أن طبيعة هذا الاعتراف ونطاقه يختلفان بين النظامين. فقد جاء التنظيم الدستوري في العراق في إطار دولة اتحادية تتوزع فيها السلطة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهو ما منح الوحدات المحلية، ولا سيما المحافظات، مساحة أوسع نسبيًا من الاستقلال الإداري والمالي. كما يرتبط هذا التنظيم بطبيعة النظام الاتحادي الذي يقوم على تعدد مستويات ممارسة السلطة العامة وعدم انحصارها في الحكومة المركزية.

أما في مصر، فقد ورد مبدأ اللامركزية الإدارية في إطار دولة موحدة ذات تقاليد إدارية مركزية راسخة، إذ نص الدستور على تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وعلى اعتماد اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية. ومع ذلك، بقي التطبيق مرتبطًا بوحدة البناء الإداري للدولة وبخضوع الوحدات المحلية لرقابة واسعة من السلطة التنفيذية المركزية.

ويُستنتج من المقارنة أن اللامركزية في العراق تستند إلى بنية دستورية اتحادية تجعل توزيع السلطات أكثر اتساعًا من الناحية النظرية، في حين تقوم اللامركزية في مصر داخل نظام الدولة الموحدة، مما يجعل استقلال الوحدات المحلية أكثر ارتباطًا بالحدود التي يضعها المشرع العادي. غير أن النصوص الدستورية في كلا البلدين لم تكن كافية وحدها لتحقيق لامركزية فعلية، بسبب وجود فجوة بين الاعتراف الدستوري والتطبيق الإداري العملي.

ثانيًا: المقارنة من حيث التنظيم القانوني للوحدات المحلية

يختلف التنظيم القانوني للوحدات المحلية في العراق عن نظيره في مصر من حيث طبيعة الوحدات ومستوياتها ودرجة استقلالها. ففي العراق، نظم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أوضاع المحافظات والأقضية والنواحي، ومنح المحافظات صلاحيات إدارية ومالية واسعة نسبيًا، انسجامًا مع الاتجاه الدستوري نحو توسيع اللامركزية. ومع ذلك، أثار القانون إشكالات تتعلق بتداخل الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات، وعدم وضوح الحدود الفاصلة بين الصلاحيات المحلية والاتحادية في بعض المجالات.

أما في مصر، فقد نظم قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته مستويات الإدارة المحلية، التي تشمل المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى. ويتسم هذا التنظيم بالتدرج الإداري الواضح، إلا أنه أبقى على ارتباط قوي بين الوحدات المحلية والسلطة التنفيذية

المركزية، سواء من خلال طريقة تشكيل الأجهزة التنفيذية أو الرقابة المفروضة عليها. ولذلك فإن التنظيم المصري أكثر استقرارًا وتفصيلًا من الناحية الهيكلية، لكنه أقل اتساعًا في منح الاستقلال الحقيقي للوحدات المحلية.

وتكشف المقارنة أن النظام العراقي يمنح الوحدات المحلية صلاحيات أوسع في النصوص، إلا أن غموض توزيع الاختصاصات يضعف فاعلية هذه الصلاحيات. في المقابل، يتميز النظام المصري بوضوح أكبر في التسلسل الإداري، لكنه يبقي الوحدات المحلية ضمن دائرة السيطرة المركزية. ومن ثم فإن المشكلة في العراق تتمثل في تداخل الاختصاصات، بينما تتمثل في مصر في ضيق نطاق الاستقلال المحلي.

ثالثًا: المقارنة من حيث الاختصاصات والاستقلال المالي والإداري

منح النظامان العراقي والمصري الوحدات المحلية مجموعة من الاختصاصات المتعلقة بإدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات وتنفيذ خطط التنمية المحلية، إلا أن مدى ممارسة هذه الاختصاصات يختلف بينهما. ففي العراق، تتمتع المحافظات غير المنتظمة في إقليم بصلاحيات إدارية ومالية واسعة نسبيًا، كما تتولى إدارة عدد من القطاعات الخدمية في حدود التشريعات النافذة. ويُفترض أن يتيح هذا التنظيم للمحافظات وضع أولوياتها التنموية وإدارة مواردها وفقًا لاحتياجات السكان المحليين.

غير أن التطبيق العملي أظهر استمرار اعتماد المحافظات العراقية على التمويل القادم من الموازنة الاتحادية، فضلًا عن محدودية قدرتها على تنمية مواردها الذاتية. كما أدى عدم استقرار التشريعات وتنازع الصلاحيات مع الوزارات الاتحادية إلى إضعاف استقلالها الإداري والمالي.

وفي مصر، تتمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية وبموازنات محلية، إلا أن مواردها المالية تظل محدودة، وتعتمد بدرجة كبيرة على الإعانات والتحويلات التي تقررها الحكومة المركزية. كما تخضع قراراتها المالية والإدارية لرقابة متعددة المستويات، مما يقلل من قدرتها على التصرف المستقل.

وتبين المقارنة أن الاستقلال المالي يمثل نقطة ضعف مشتركة في النظامين، لأن الوحدات المحلية لا تمتلك موارد كافية تتناسب مع الاختصاصات المسندة إليها. ومع ذلك، فإن النظام العراقي يقرر استقلالًا أوسع في النصوص، بينما يتسم النظام المصري بدرجة أعلى من المركزية المالية والإدارية. وبالتالي، فإن اللامركزية الحقيقية في البلدين تظل مرتبطة بإصلاح نظام التمويل المحلي وتوسيع الموارد الذاتية للوحدات الإدارية.

رابعًا: المقارنة من حيث الرقابة المركزية على الوحدات المحلية

تُعد الرقابة المركزية وسيلة ضرورية لضمان احترام الوحدات المحلية للقانون والمحافظة على وحدة السياسة العامة للدولة، إلا أن اتساعها قد يؤدي إلى إضعاف اللامركزية وتحويلها إلى مجرد توزيع إداري للمهام. ففي العراق، يُفترض أن تقوم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على التعاون والتنسيق، مع تمتع المحافظات باستقلال إداري ومالي. غير أن الواقع العملي يكشف عن استمرار تدخل الوزارات الاتحادية في بعض الاختصاصات المحلية، ولا سيما في القطاعات الخدمية والمالية، مما يؤدي إلى حدوث نزاعات متكررة بشأن الجهة المختصة.

أما في مصر، فتتخذ الرقابة المركزية صورة أكثر وضوحًا واتساعًا، بسبب ارتباط الأجهزة التنفيذية المحلية بالوزارات والسلطة التنفيذية المركزية. ولا تقتصر هذه الرقابة دائمًا على التحقق من مشروعية القرارات المحلية، بل تمتد أحيانًا إلى ملاءمتها وتوجيهها، وهو ما يقيد حرية الوحدات المحلية في إدارة شؤونها.

وتظهر المقارنة أن الرقابة في العراق تعاني من عدم وضوح الحدود بين الاختصاص الاتحادي والمحلي، بينما تقوم في مصر على بنية مركزية مستقرة لكنها واسعة التأثير. وفي الحالتين، يتطلب دعم اللامركزية قصر الرقابة المركزية على رقابة المشروعية، مع تجنب التدخل المباشر في القرارات المحلية، ما لم يترتب عليها مساس بوحدة الدولة أو بالمصلحة العامة.

وقد توصلت الدراسة إلى أن نجاح نظام اللامركزية الإدارية لا يتحقق بمجرد النص عليه دستوريًا أو قانونيًا، بل يتطلب توفير بيئة تشريعية وإدارية ومالية متكاملة تضمن استقلال الوحدات المحلية وتمكنها من أداء وظائفها بكفاءة، مع ضرورة تحقيق التوازن بين استقلال الإدارة المحلية والمحافظة على وحدة الدولة والنظام الإداري العام.

النتائج

١.توصلت الدراسة إلى أن كلًا من العراق ومصر اعتمد اللامركزية الإدارية أساسًا دستوريًا لتنظيم الوحدات المحلية، إلا أن نطاق تطبيقها يختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي والإداري في كل منهما.

٢.أظهرت الدراسة أن الوحدات المحلية في كلا البلدين تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، غير أن هذا الاستقلال يظل نسبيًا نتيجة استمرار خضوعها لرقابة السلطة المركزية.

٣.كشفت الدراسة عن اختلاف التنظيم القانوني للوحدات المحلية بين العراق ومصر، إذ يميل النظام العراقي إلى منح صلاحيات أوسع للمحافظات، في حين يتسم النظام المصري بتدرج إداري أكثر وضوحًا مع احتفاظ السلطة المركزية بدور رقابي أكبر.

٤.بينت الدراسة وجود تداخل في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، ولا سيما في العراق، الأمر الذي يؤدي إلى تضارب الصلاحيات ويؤثر في كفاءة الإدارة المحلية.

٥.توصلت الدراسة إلى أن ضعف الاستقلال المالي للوحدات المحلية في كلا البلدين يُعد من أبرز المعوقات التي تحد من قدرتها على تنفيذ خطط التنمية المحلية وتحسين مستوى الخدمات العامة.

٦.أظهرت الدراسة أن الرقابة المركزية في بعض الحالات تجاوزت حدود رقابة المشروعية إلى التدخل في أعمال الوحدات المحلية، مما حدّ من فاعلية اللامركزية الإدارية وأضعف استقلال الإدارة المحلية.

٧.كشفت الدراسة أن نجاح نظام اللامركزية الإدارية لا يرتبط بالنصوص الدستورية والتشريعية وحدها، وإنما يتطلب وضوح توزيع الاختصاصات، وتوفير الموارد المالية، ووجود أجهزة محلية تمتلك الكفاءة والقدرة على إدارة الشؤون المحلية.

٨.خلصت الدراسة إلى أن تحقيق اللامركزية الإدارية الفاعلة في العراق ومصر يتطلب تطوير الإطار التشريعي المنظم للوحدات المحلية، وتعزيز استقلالها الإداري والمالي، بما يحقق التوازن بين وحدة الدولة ومتطلبات الإدارة المحلية والتنمية المستدامة.

التوصيات

١.ضرورة مراجعة التشريعات المنظمة للإدارة المحلية في العراق ومصر بما يعزز التطبيق الفعلي لمبدأ اللامركزية الإدارية، ويحقق التوازن بين وحدة الدولة واستقلال الوحدات المحلية.

٢.تعزيز الاستقلال الإداري والمالي للوحدات المحلية من خلال منحها صلاحيات أوسع في إدارة شؤونها ومواردها، بما يمكنها من أداء اختصاصاتها بكفاءة وفاعلية.

٣.إعادة تنظيم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، ولا سيما في العراق، من خلال وضع معايير قانونية واضحة تمنع تداخل الصلاحيات وتحد من تنازع الاختصاص.

٤.الاستفادة من التجربة التشريعية المقارنة بين العراق ومصر، بما يسهم في تطوير القوانين المنظمة للإدارة المحلية، مع مراعاة الخصوصية الدستورية والإدارية لكل دولة.

٥.توفير مصادر تمويل مستقرة ومستدامة للوحدات المحلية، وتوسيع مواردها الذاتية، بما يعزز قدرتها على تنفيذ خطط التنمية المحلية وتحسين مستوى الخدمات العامة.

٦.قصر الرقابة المركزية على رقابة المشروعية، والحد من التدخل في الجوانب التنفيذية والإدارية للوحدات المحلية، بما ينسجم مع متطلبات اللامركزية الإدارية.

٧.الاهتمام بتأهيل القيادات المحلية والعاملين في الوحدات المحلية من خلال برامج تدريبية مستمرة، بما يسهم في رفع كفاءتهم الإدارية والقانونية وتعزيز قدرتهم على إدارة الشؤون المحلية.

٨.تطوير البنية المؤسسية والإدارية للوحدات المحلية، ودعمها بالموارد البشرية والتقنية اللازمة، بما يضمن التطبيق الفاعل للامركزية الإدارية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة في كل من العراق ومصر.

هوامش البحث

١ المادة ١١٦ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

٢ المادة (١١٧/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

٣ قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. الجريدة الرسمية، الأعداد المختلفة.

٤ المادة ٧ من قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم. الجريدة الرسمية، الأعداد المختلفة.

٥ وزارة التخطيط العراقية، دليل التقسيمات الإدارية ٢٠٢١.

٦ عبد الستار، فؤاد. "اللامركزية الإدارية في النظام الدستوري العراقي". مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد ٤٥، ٢٠١٧.

٧ د.محمد فؤاد مهنا : القانون الاداري المصري والمقارن (مصر : مطبعة نصر ، ١٩٥٨) ص٢٣١.

٨ د. ماهر صالح علاوي الجبوري : القانون الاداري (بغداد ،مطبعة وزارة التعليم العالي ، ١٩٩٧) ص٤٨.

٩ كان العراق انذاك مقسما الى ١٤ لواء و ٥٤ قضاء و ١٣٧ ناحية وثلاث بوادي هي بادية الجزيرة ومركزها الحضر ،و البادية الشمالية مركزها الرطبة والبادية الجنوبية مركزها نقرة السلمان ، وللمزيد حسين الرحال وعبد المجيد كمونة (القانون الاداري – الادارة المركزية والادارة اللامركزية في العراق) بغداد ،مطبعة عبد الكريم زاهد ١٩٥٣ ص١٤٢.

١٠ قانون ادارة الالوية الملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧ المادة ٢ ، مصدر سابق .

١١ د.علي محمد بدير واخرون : مصدر سابق ، ص١٦٣.

١٢ قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المادة (٢) ، مصدر سابق .

١٣ كان العراق مقسما الى اربع ولايات هي :(بغداد ، الموصل ، البصرة ، شهرزور) الا انه تمت اعادة تشكيل الولايات عام ١٨٦٤ واعتمد هذا التقسيم ، للمزيد د. ماهر صالح الجبوري : مصدر سابق ، ص٤٨.

١٤ د.حسين الرحال وعبد المجيد كمونة مصدر سابق ص ١٥٠.

١٥ د.حسين الرحال وعبد المجيد كمونه ، مصدر سابق ، ص١٥٠

١٦ مادة (٢) من قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ ،مصدر سابق .

١٧ قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ ، مادة (٧) ، مصدر سابق .

١٨ الامر الوزاري المرقم٦٥٠٦ في ٢٠٠١/١١/٥ الصادر عن وزارة الداخلية المديرية العامة للشؤون الادارية والمالية .

١٩ قرار مجلس قيادة الثورة النحل رقم ١٢٤ في ٢٠٠٢/٧/٦ مجلة الوقائع العراقية العدد ٣٩٤٠ في ٢٠٠٢/٧/٢٢ .

٢٠ الامر الوزاري المرقم ٦٥٠٦ مصدر سابق

٢١ قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، مادة (٢) ، مصدر سابق.

٢٢ د.حسين الرحال وعبد المجيد كمونة : مصدر سابق ،ص١٨٠.

٢٣ قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩، المادة (٢) ، مصدر سابق .

٢٤ قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المادة(٧) .

٢٥ الامر الوزاري المرقم ٦٥٠٦في ٢٠٠١/١١/٥، مصدر سابق

٢٦ قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ مادة (٧) .

٢٧ قانون ادارة القرى الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧ مادة (٢) .

٢٨ د.علي محمد بدير اخرون : مصدر سابق ، ص١٦٦.

٢٩ د.عبد الحميد ابو محمد واخرون : التنظيم الاداري الايراني (مصر : دار النهضة العربية ، بلا ، ص١٦٤).

٣٠ د.حسين الرحال وعبد المجيد كمونة ، مصدر سابق ،ص٥٢.

٣١ قانون ادارة القرى الملغى رقم ١٦ لسنة ١٩٥٧ م/١.

٣٢ قانون ادارة القرى الملغى رقم ١٦ لسنة ١٩٥٧ ، م ١

٣٣ جمهورية مصر العربية. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤. الجريدة الرسمية، العدد ١٨ مكرر، ١٨ كانون الثاني ٢٠١٤.

٣٤ المادة ١٧٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤

٣٥ المادة ١٧٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤

٣٦ وزارة التنمية المحلية. دليل وحدات الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية. القاهرة: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠٢١.

٣٧ حنفي، عبد المنعم. النظام الإداري المصري. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٨ ،ص١٥٣

٣٨ حنفي، عبد المنعم. النظام الإداري المصري. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٨ ص١٧٣

قائمة المصادر والمراجع

أولاً. الدساتير

١.جمهورية العراق، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢.جمهورية مصر العربية، دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، العدد ١٨ مكرر، ١٨ كانون الثاني ٢٠١٤.

ثانياً. القوانين والتشريعات العراقية

١.قانون إدارة الألوية الملغى رقم (٥٨) لسنة ١٩٢٧.

٢.قانون إدارة القرى الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧

٣.قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

٤.قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الجريدة الرسمية، الأعداد المختلفة.

٥.الأمر الوزاري المرقم (٦٥٠٦) في ٢٠٠١/١١/٥، الصادر عن وزارة الداخلية/المديرية العامة للشؤون الإدارية والمالية.

٦.قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٢٤) في ٢٠٠٢/٧/٦، منشور في مجلة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٤٠، بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٢

ثالثا. النصوص الدستورية والقانونية (مواد محددة)

أ-النصوص العراقية

١.المادة (١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢.المادة (١١٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣.المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤.المادة (٢) من قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩.

٥.المادة (٧) من قانون المحافظات المعدل رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩

٦.المادة (٢) من قانون إدارة القرى الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧.

٧.المادة (١) من قانون إدارة القرى الملغى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٧.

ب-النصوص المصرية

١.المادة (١٧٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

٢.المادة (١٧٨) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

رابعاً: الكتب العربية

١.أبو محمد، عبد الحميد، وآخرون. التنظيم الإداري الإيراني. مصر: دار النهضة العربية، بلا سنة نشر.

٢.بدير، علي محمد، وآخرون. القانون الإداري. (بيانات النشر غير مكتملة).

٣.الجبوري، ماهر صالح علاوي. القانون الإداري. بغداد: مطبعة وزارة التعليم العالي، ٢٠٢٢

٤.حنفي، عبد المنعم. النظام الإداري المصري. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٨.

٥.الرحال، حسين، وعبد المجيد كمونة. القانون الإداري: الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية في العراق. بغداد: مطبعة عبد الكريم زاهد، ١٩٥٣.

٦.مهنا، محمد فؤاد. القانون الإداري المصري والمقارن. مصر: مطبعة نصر، ٢٠٢٣.

خامساً: الدوريات والبحوث العلمية

١.عبد الستار، فؤاد. "اللامركزية الإدارية في النظام الدستوري العراقي." مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد ٤٥، ٢٠١٧.

سادساً: الأدلة والتقارير الرسمية

١.وزارة التخطيط العراقية. دليل التقسيمات الإدارية ٢٠٢١. العراق، ٢٠٢١.

٢.وزارة التنمية المحلية. دليل وحدات الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية. القاهرة: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠٢١.

سابعاً: المراجع التاريخية والإيضاحية

١.كان العراق مقسمًا إلى أربع ولايات هي: بغداد، الموصل، البصرة، وشهرزور، ثم أُعيد تنظيم الولايات سنة ١٨٦٤. ينظر:الجبوري، ماهر صالح علاوي. القانون الإداري. بغداد: مطبعة وزارة التعليم العالي، ١٩٩٧، ص٤٨.

٢.كان العراق مقسمًا إلى ١٤ لواء و٥٤ قضاء و١٣٧ ناحية وثلاث بوادٍ هي: بادية الجزيرة، والبادية الشمالية، والبادية الجنوبية. ينظر: الرحال، حسين، وعبد المجيد كمونة. القانون الإداري: الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية في العراق. بغداد: مطبعة عبد الكريم زاهد، ١٩٥٣، ص١٤٢.

List of Sources and References

First. Constitutions

.١Republic of Iraq, Constitution of the Republic of Iraq of 2005.

.٢Arab Republic of Egypt, Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014, Official Gazette, Issue No. 18 bis, January 18, 2014.

Second. Iraqi Laws and Legislation

.١Repealed Provincial Administration Law No. (58) of 1927.

.٢Repealed Village Administration Law No. (16) of 1957.

.٣Amended Provincial Law No. (159) of 1969.

.٤Amended Provincial Law No. (21) of 2008, Official Gazette, various issues.

.٥Ministerial Order No. (6506) of November 5, 2001, issued by the Ministry of Interior/General Directorate of Administrative and Financial Affairs. 6. Resolution No. (124) of the dissolved Revolutionary Command Council, dated July 6, 2002, published in the Iraqi Gazette, Issue No. 3940, dated July 22, 2002.

Third: Constitutional and Legal Texts (Specific Articles(

A. Iraqi Texts

.١Article (116) of the Constitution of the Republic of Iraq of 2005.

.٢Article (117/First) of the Constitution of the Republic of Iraq of 2005.

.٣Article (7) of the Law of Provinces Not Organized in a Region No. (21) of 2008, as amended.

.٤Article (2) of the Amended Governorates Law No. (159) of 1969.

.٥Article (7) of the Amended Governorates Law No. (159) of 1969.

.٦Article (2) of the Repealed Village Administration Law No. (16) of 1957.

.٧Article (1) of the Repealed Village Administration Law No. (16) of 1957.

B. Egyptian Texts

.١Article (177) of the Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014.

.٢Article (178) of the Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014.

Fourth: Arabic Books

.١Abu Muhammad, Abdul Hamid, et al. Iranian Administrative Organization. Egypt: Dar al-Nahda al-Arabiya, no publication date.

.٢Badir, Ali Muhammad, et al. Administrative Law. (Publication details incomplete.(

.٣Al-Jubouri, Maher Saleh Alawi. Administrative Law. Baghdad: Ministry of Higher Education Press, 2022

.٤Hanafi, Abdel Moneim. The Egyptian Administrative System. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2018.

.٥Al-Rahal, Hussein, and Abdel Majid Kamouna. Administrative Law: Centralized and Decentralized Administration in Iraq. Baghdad: Abdel Karim Zahid Press, 1953.

.٦Muhanna, Muhammad Fouad. Egyptian and Comparative Administrative Law. Egypt: Nasr Press, 2023.

Fifth: Periodicals and Scientific Research

.١Abdel Sattar, Fouad. "Administrative Decentralization in the Iraqi Constitutional System." Journal of Legal and Political Sciences, Issue 45, 2017.

Sixth: Official Evidence and Reports

.١Iraqi Ministry of Planning. Guide to Administrative Divisions 2021. Iraq, 2021.

.٢Ministry of Local Development. Guide to Local Administration Units in the Arab Republic of Egypt. Cairo: Information and Decision Support Center, 2021.

Seventh: Historical and Illustrative References

.١Iraq was divided into four provinces: Baghdad, Mosul, Basra, and Shahrazur. The provinces were reorganized in 1864. See: Al-Jubouri, Maher Saleh Alawi. Administrative Law. Baghdad: Ministry of Higher Education Press, 1997, p. 48.

[٢] Iraq was divided into 14 districts, 54 sub-districts, 137 sub-districts, and three desert regions: the Jazira Desert, the Northern Desert, and the Southern Desert. See: Al-Rahal, Hussein, and Abdul-Majid Kamouna. Administrative Law: Central and Decentralized Administration in Iraq. Baghdad: Abdul-Karim Zahid Press, 1953, p. 142.

مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية ٢٠٢٦ المجلد ١٦/ العدد ٩