



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

إدارة البلديات في العراق بين المركزية واللامركزية

الادارية

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها الطالب

مروان واحد علي

إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة كركوك
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الدكتور سامي حسن نجم الحمداني

أستاذ القانون الإداري المساعد

٢٠٢١ م

١٤٤٣ هـ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿ یَرْفَعُ اللّٰهُ الَّذِیْنَ اٰمَنُوا مِنْكُمْ وَ

الَّذِیْنَ اٰتَوْا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ﴾

صَدَقَ اللّٰهُ الْعَظِیْمُ

الآیة (۱۱) سورة المجادلة

الإهداء

إلى من أرسله الله إلى العالمين هادياً ومبشراً ونذيراً

نبينا محمد ﷺ

إلى آل بيت النبوة (عليهم السلام) مصابيح الهداية

إلى الفؤاد الذي يفيض طيبةً ورأفةً كاليم والدي

إلى روح والدي رحمها الله براً واحساناً

إلى من أرسلهم الله لي هبة فكانوا لي أعواناً وأنصاراً عائلتي

إخواني وأخواتي . . . ومن ساندتني عرفاناً بالجميل . . . زوجتي الحبيبة

إلى بناتي عطر الحياة سما وسدن

إلى هؤلاء جميعاً أهدي جهدي المتواضع

الباحث

الشكر والعرفان

الحمد لله الملك العظيم الكبير المنفرد بالعزة والإرادة والتدبير أحمده مع اعترافي بالعجز والتقصير على ما أعان من قصد ، ويسر من عسر ، والصلاة والسلام على سيدنا محمد السراج المنير وعلى آله وأصحابه ومن تبعه إلى يوم الدين وبعد

إتباعاً لقوله سبحانه وتعالى في كتابه العزيز من سورة البقرة ﴿ وَلَا تَنْسُوا الْفَضْلَ بَيْنَكُمْ ﴾ ، وقول رسوله الكريم (صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ) ﴿ مَنْ لَمْ يَشْكُرْ النَّاسَ لَمْ يَشْكُرْ اللَّهَ ﴾ أتوجه بأسمى آيات الشكر الجزيل وأنبأها والثناء الجميل لأستاذي الدكتور سامي حسن نجم الحمداني المحترم الذي اشرف على هذه الرسالة والذي أحاطني باهتمامه ورعايته الابوية مدة أعدادها وقدم من وقته وجهده الكثير فكانت ملاحظاته القيمة وآرائه السديدة الى جانب الخلق النبيل أبلغ الاثر في بلوغ هذا البحث شكله ومضمونه الحالي ، فجزاه الله تعالى عني خير الجزاء ورعاه دائماً مثلاً يقتدى به علماً وخلقاً.

وعرفانا منا لما قدمته لنا وزارة الإسكان والاعمار و البلديات و الاشغال العامة و مديريةية البلديات العامة و مديريةية بلدية كركوك من فرصة لإكمال دراستنا العليا لا يسعني إلا ان نتقدم بالشكر والتقدير اليهم كما اشكر رؤسائي في العمل ، سائلاً المولى القدير أن يحفظهم جميعاً من كل سوء خدمةً لعراقنا الحبيب .

وعرفانا منا لما قدمت كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة كركوك لنا من الدعم والمساعدة لا يسعني إلا ان نتقدم بالشكر لعامدتها الموقرة سائلاً المولى القدير ان يديمها صرحاً علمياً للعلماء والمتعلمين .

وأنتقدم بالشكر الجزيل لأساتذتي الافاضل جميعهم لاسيما الذين بذلوا جهدهم وزودونا بعلومهم ولم ييخلوا علينا بعلوماتهم خلال المرحلة التحضيرية ومرحلة كتابة الرسالة فجزاهم الله عني خير الجزاء.

وأنتقدم بوافر الشكر والامتنان إلى الكادر الاداري لقسم الدراسات العليا ومكتبة كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة كركوك والمكتبة المركزية لجامعة كركوك والمكتبة المركزية لجامعة تكريت ومكتبة كلية الحقوق لجامعة تكريت والمكتبة المركزية في كركوك لمعاملتهم الطيبة لطلبة الدراسات العليا جميعهم والى اخي دريد واحد المدرس المساعد في كلية التربية المفتوحة والى الأخ علي حسين امين .

وأنتقدم بشكري العميق الى كل من أرشدني وساعدني بكلمة أو كتاب أو قدم لي أي لون من ألوان المساعدة ، ومن عجزت عن شكره بقلمي فإني أحتفظ بشكره في قلبي .
واختم شكري كما ابتدأته بشكر الله فله سبحانه مني الشكر ما بقيت وبقي الليل والنهار ..

ومن الله التوفيق

الباحث

المستخلص

تظهر أهمية البلديات من خلال الدور الذي تمارسه في تقديم الخدمات الأساسية، فهي مؤسسة لها شخصيتها المعنوية، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ولها مواردها المالية المتميزة في اغلب التشريعات، وفي العراق قد شهدت بلديات العراق تغييب واضح لدورها، و ارباك في عملها بعد قرار الغاء المجالس البلدية ضمن نصوص قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، وتشريع قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ والذي ربط البلديات بالإدارات المحلية في المحافظات والذي الغي لاحقاً بقانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥، والذي لم يكتب لتلك التجارب النجاح بسبب المركزية الشديدة، وهذا عكس ما ذهب المشرع الأردني والتركي ان مجالس البلديات هيئات محلية مستقلة تمارس اختصاصاتها الى جانب تشكيلات الإدارات المحلية .

وقد منح المشرع العراقي لبلديات العاصمة وضعا خاصا بتشكيل امانة بغداد لها على غرار ما ذهب اليه المشرع الأردني، في حين المشرع التركي اخذ بنظام البلديات الكبرى لمعالجة الكثافة السكانية في العاصمة والمدن الكبرى، وعند الخوض في الموارد المالية للبلديات في العراق ان للبلديات موارد مالية متميزة اسوة بالأردن وتركيا، وكما ان البلديات في العراق تعاني من كثرة التشريعات اثرت على طبيعة العلاقة بينها بين الحكومة المحلية وحولتها الى مؤسسة مركزية تتلقى الأوامر من الوزارة الاتحادية ، و عند الخوض في علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والحكومة المحلية في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ونقل صلاحيات الوزارة الاتحادية الى المحافظات بعد التعديل الثالث بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٨، تم نقل ملف البلديات الى المحافظات ومجالس المحافظات إداريا وماليا وفنيا ، وهناك عقبات تواجه تطبيقها، في حين ان مجالس المحافظات في الدول المقارنة الاردن و تركيا تمارس مهام تنسيقية مع البلديات ، وان ملف البلديات تختص بها أجهزة مستقلة مثل مجالس البلديات والأجهزة التنفيذية للبلديات ما يدعونا الى العودة الى فكرة احياء المجالس البلدية وفق قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ كونه الحل الأمثل لتطوير واقع البلديات في العراق .

المحتويات

الصفحة	الموضوع
٤ - ١	المقدمة
٢٨-٥	المبحث التمهيدي: المركزية واللامركزية الإدارية.
١١-٥	المطلب الأول: مفهوم المركزية الإدارية واركائها.
٢١-١١	المطلب الثاني: مفهوم اللامركزية الإدارية واركائها.
٢٨-٢١	المطلب الثالث: تقدير المركزية واللامركزية الإدارية.
٧٨-٢٩	الفصل الأول : التعريف بالبلديات.
٤٦-٢٩	المبحث الأول : مفهوم البلديات.
٣٤-٣٠	المطلب الأول : تعريف البلديات .
٣٧-٣٤	المطلب الثاني : خصائص البلديات .
٤٠-٣٧	المطلب الثالث : أهمية البلديات.
٤٦-٤٠	المطلب الرابع : أصناف البلديات في العراق والدول المقارنة .
٧٨-٤٦	المبحث الثاني: النشأة التاريخية للإدارة البلديات في العراق والدول المقارنة.
٦٦-٤٦	المطلب الاول : نشأة البلديات في العراق وتطورها التاريخي في العراق.
٧١-٦٦	المطلب الثاني : نشأة البلديات في الأردن.
٧٨-٧١	المطلب الثالث : نشأة البلديات في تركيا .
١٣٧-٧٨	الفصل الثاني : تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة.
١٠٦-٧٨	المبحث الاول: التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في العراق والدول المقارنة.
٨٨-٨٠	المطلب الاول: التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في العراق.
٩٧-٨٨	المطلب الثاني: التشكيل الإداري للبلديات في الأردن واختصاصاتها.
١٠٦--٩٧	المطلب الثالث: التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في تركيا.
١١٩-١٠٦	المبحث الثاني: التنظيم الإداري للعاصمة في العراق والدول المقارنة.
١١٠-١٠٦	المطلب الاول : التنظيم الإداري للعاصمة في العراق.
١١١-١١٠	المطلب الثاني : التنظيم الإداري للعاصمة في الاردن .
١١٩-١١١	المطلب الثالث : التنظيم الإداري للعاصمة في تركيا .
١٣٧-١١٩	المبحث الثالث : الموارد المالية للبلديات في العراق والدول المقارنة.
١٢٦-١٢٠	المطلب الاول : الموارد المالية للبلديات في العراق.

١٣١-١٢٦	المطلب الثاني : الموارد المالية للبلديات في الأردن.
١٣٧-١٣١	المطلب الثالث :الموارد المالية للبلديات في تركيا.
١٨٦-١٣٨	الفصل الثالث : علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية في العراق والدول المقارنة
١٦٣-١٣٩	المبحث الاول : علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية في العراق.
١٥٣-١٣٩	المطلب الاول : علاقة الحكومة المحلية بعمل البلديات.
١٦٠-١٥٣	المطلب الثاني : علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية .
١٦٣-١٦٠	المطلب الثالث : تقييم تقييم علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية.
١٧٣-١٦٣	المبحث الثاني : علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية في الأردن.
١٦٩-١٦٣	المطلب الاول : علاقة البلديات في الاردن في الحكومة المحلية.
١٧٣-١٦٩	المطلب الثاني : علاقة الحكومة المركزية بالبلديات في الأردن.
١٨٦-١٧٣	المبحث الثالث : علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية في تركيا.
١٨٢-١٧٣	المطلب الاول : علاقة البلديات بالحكومة المحلية في تركيا.
١٨٦-١٨٢	المطلب الثاني: علاقة البلديات بالحكومة المركزية في تركيا.
١٩٣-١٨٧	الخاتمة
٢٠٩-١٩٣	قائمة المصادر والمراجع
A-B	Abstract

المقدمة

المقدمة

أولاً- التعميم بموضوع الدراسة

تعد البلديات في الوقت الحاضر وحدات إدارية لامركزية يناط بها مجموعة من الوظائف الإدارية تؤديها وتمارسها ، وفق مقتضيات مبدأ الإدارة الذاتية الذي يعمل على تنشيط الشعور بالمسؤولية وتفعيله لدى المواطنين ويجعلهم على استعداد تام لتقديم ما يلزم خدمة للمصلحة العامة.

وبهذا المعنى تشكل البلديات مستوى هاماً من البناء الإداري للدولة، وإن قيام التنظيم الإداري على أساس الأسلوب المركزي وحده أمر لم يعد يتلاءم مع اتساع مجالات نشاط الإدارة في الدولة المعاصرة، لذا ينبغي أن تعهد إدارة المرافق المحلية إلى هيئات محلية منتخبة تشاركها العبء مثل البلديات والسمة المميزة لهذه الهيئات هي الاستقلال النسبي وتمتعها بالشخصية المعنوية، أي أنها يجب أن تكون تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها.

تعتبر الإدارة المحلية للبلديات بما تحويه من مفاهيم متعددة الأداة الرئيسية التي تعتمد عليها الدول في تحقيق أهدافها وتختلف تطبيقات الإدارة باختلاف الدول فنجد أن هناك دول تميل إلى المركزية وما ينتج عن ذلك من تقييد في الصلاحيات الممنوحة للتنظيمات والوحدات البلدية و نجد في المقابل أن هناك بلداناً أخرى تتجه في ممارستها الإدارية صوب اللامركزية التي تعطي لعمل البلديات مجالاً أوسع في إدارة شؤونها ويرجع سبب هذا الاختلاف إلى أن كل دولة تطبق الأسلوب الإداري الذي يتفق مع ظروفها الجغرافية والسياسية والاجتماعية وينظر إلى الإدارة المحلية التي هي فرع من فروع علم الإدارة العامة بأهمية بالغة نظراً للدور البارز الذي تؤديه في مجالات التنمية

المختلفة ، فالإدارة المحلية للبلدية تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب.

وهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يهدف إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ومؤسسات البلدية.

ثانياً- أهمية الدراسة

تتعلق أهمية الدراسة من أهمية دور البلديات في تقديم الخدمات الأساسية لأبناء الوحدات الإدارية فهي مؤسسة لها شخصيتها المعنوية المستقلة وتمتلك موارد مالية ذاتية فضلاً عن العناصر البشرية المتخصصة في وقت اخفقت فيه مجالس المحافظات ومجالس الاقضية والنواحي عن اداء مهامها طيلة اثني عشرة سنة منذ صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الامر الذي دفع المشرع العراقي الى انهاه عملها بموجب القانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩ والذي لم يضع سقفاً زمنياً لتفعيل عملها او اجراء انتخابات جديدة لها.

ثالثاً- اهداف الدراسة

تهدف الدراسة الى بيان دور البلديات في تقديم الخدمات الاساسية وفقاً لقانونها رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل وهل بالإمكان اضطلاعها بجميع مهام الادارة المحلية كبديل لمجالس المحافظات والاقضية والنواحي التي اخفقت طيلة الفترة السابقة.؟

رابعاً- مشكلة الدراسة

ان التحول الاداري الذي شهده التنظيم الاداري في العراق بموجب دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وتبني نظام اللامركزية الادارية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتغييب دور البلديات كمؤسسات متخصصة لها امكانيات مادية وبشرية في تقديم الخدمات الاساسية للمواطنين فإن تداخل الصلاحيات وتعارضها بين البلديات ومجالس المحافظات والاقضية والنواحي ساهم في ارباك الوضع الخدمي في الوحدات الإدارية، وهذا ناجم عن تذبذب المركز القانوني للبلديات من حيث الارتباط الاداري والمالي بين الحكومة الاتحادية وبين مجالس المحافظات فقد كانت طيلة الفترة منذ عام ٢٠٠٥ الى

عام ٢٠١٨ ترتبط اداريا بالحكومة المركزية ممثلة بوزارة البلديات والاشغال العامة ثم تم نقل صلاحياتها وارتباطها الى المحافظات غير المنتظمة في اقليم بموجب قانون التعديل الثالث رقم ٢٠١٨ لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، جميع المعطيات السابقة تدفعنا الى التساؤل عن امكانية حلول البلديات محل المجالس المحلية في العراق خصوصا وان هذه المجالس قد اخفقت في القيام بواجباتها المتمثلة بإدارة المصالح المحلية للوحدات الادارية في ظل السخط الشعبي على سوء ادارة هذه المجالس.

خامساً- منهجية الدراسة

سنعتمد في دراستنا لهذا الموضوع ، المنهج الوصفي والمنهج التحليلي والمنهج المقارن فمن خلال المنهج الوصفي نعمل على وصف الظاهرة محل البحث من حيث اهميتها وخصائصها وبيان ايجابياتها وسلبياتها ومن خلال المنهج التحليلي سنحلل النصوص التشريعية ذات الصلة مع مقارنة ذلك في الانظمة الادارية المقارنة ذات التجارب الناجحة ولعل من اهم هذه التجارب ادارة البلديات في تركيا حيث شهدت في السنوات الاخيرة تطورا كبيرا يعد مثالا يحتذى به كما سنعرض موقف ادارة البلديات في الاردن.

سادساً- هيكلية الدراسة

قمنا بتقسيم موضوع دراستنا إلى ثلاثة فصول، يسبقها مبحث تمهيدي نتناول فيه في المركزية واللامركزية الإدارية، خصصنا الفصل الأول للتعريف بالبلديات ،وقد اشتمل هذا الفصل على مبحثين الأول عن مفهوم البلديات ، والثاني تناولنا فيه النشأة التاريخية لإدارة البلديات في العراق والدول المقارنة، اما الفصل الثاني فقد تناولنا فيه تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة وقد قسمناه على ثلاث مباحث ،المبحث الأول التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في العراق والدول المقارنة، اما المبحث الثاني فكان عن التنظيم الإداري للعاصمة في العراق والدول المقارنة، كما افردنا مبحث ثالث عن الموارد المالية للبلديات في العراق والدول المقارنة، اما الفصل الثالث

والأخير تناولنا فيه علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية في العراق والدول المقارنة من خلال ثلاثة مباحث ،خصصنا الأول لدراسة علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية في العراق، وفي المبحث الثاني تناولنا فيه علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية في الأردن، وافردنا المبحث الثالث لدراسة علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية في تركيا، وانهيينا دراستنا بخاتمة ذكرنا فيها ابرز الاستنتاجات والتوصيات التي خرج بها البحث وختاماً آملين ان يتكلل جهدنا هذا بالقبول .. وما توفيقي إلا بالله ،عليه توكلنا وبه نستعين.

المبحث التمهيدي

المركزية واللامركزية الادارية

المبحث التمهيدي

المركزية واللامركزية الإدارية

هناك عدة أساليب تتبعها الدول في نظمها الإدارية تبعاً لظروفها السياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتتراوح أساليب إدارة التنظيم الإداري بين ،المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ، أو تأخذ أحيانا الأسلوبين و يعد أسلوب المركزية الإدارية الاقدم وترجع جذور المركزية الإدارية في التنظيم الإداري الحديث الى نهاية القرن الخامس عشر، وبداية القرن السادس عشر عند نشوء الدولة الحديثة في أوروبا، وكانت بحاجة في تلك الفترة الى توحيد السلطات وجمع الاختصاصات بيد الملك والسلطة المركزية، وذلك لبسط النفوذ على جميع ارجاء الدولة وأصبحت السلطة التنفيذية كاملة تحت رهن إرادة الملك ، ولم يكن لعماله المنتشرين في الأقاليم سلطة البت في الأمور المحلية دون الرجوع الى السلطة المركزية في العاصمة^(١).

ولغرض دراسة اسلوب المركزية واللامركزية الإدارية وتقديرها ، سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب ندرس في المطلب الأول مفهوم المركزية الإدارية والمطلب الثاني نبين فيه مفهوم اللامركزية الإدارية وفي المطلب الثالث سنتناول تقدير المركزية واللامركزية الإدارية.

المطلب الأول

مفهوم المركزية الإدارية

ولغرض إعطاء صورة واضحة عن مفهوم المركزية الإدارية سنقسم هذا المطلب، الى فرعين في الفرع الأول سنتناول تعريف المركزية الإدارية وفي الفرع الثاني نتناول فيه صور المركزية الإدارية.

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد ، بدون

سنة نشر، ص ٣٥.

الفرع الأول

تعريف المركزية الإدارية وبيان أركانها الإدارية

عرفت المركزية الإدارية بتعاريف عدة فذهب البعض الى تعريفها "بانها تركيز السلطة في يد هيئة رئاسية سواء كانت هذه الهيئة الرئاسية فرد أو لجنة أو مجلساً"^(١) وما يؤخذ على هذا التعريف بانه تناول المركزية الإدارية بصورة عامة ولم يبين ان كانت المركزية الإدارية تخضع في تنظيمها الإداري للتدرج الوظيفي ولاسيما ان وجود السلم الوظيفي من اهم عناصر المركزية الإدارية وكما عرفها آخرون بانها " قصر ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، على السلطة التنفيذية ممثلة في الوزارات والمراجع الإدارية في العاصمة أو ممثليها في الإقليم ، مع خضوعها نظام لتدرج الرئاسي"^(٢).

وطبقا لهذا التعريف يعني ان النظام تنفرد به السلطة المركزية في العاصمة أو عن طريق ممثليها الخاضعين للسلطة المركزية ، حيث تقوم بممارسة الوظيفة الإدارية بشكل هرمي ، دون ان يشاركها في سلطة اتخاذ القرارات هيئة أو جهة أخرى تابعة لها أو منبثقة عنها سواء كانت اقليمية ام مرفقية في ممارستها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة على وجه الاستقلال أو بمعنى آخر تقوم المركزية الإدارية على تجميع السلطة في العاصمة تتولى هذه السلطة الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين لا تكون لهم سلطة ذاتية ، وانما يستمدون سلطتهم في العمل، وحقهم في تولي اختصاصاتهم من السلطة المركزية في العاصمة ، والتي عادة يمنحها المشرع في الدستور لها وبذلك تنبثق هيئة رئاسية واحدة في جميع ارجاء الدولة ، تنفرد بجميع السلطات^(٣).

(١) د. محمد البدارن، الإدارة المحلية دراسات ومفاهيم والمبادئ العلمية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٤.

(٢) د. سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السابعة ، بدون مكان نشر، ١٩٨٧ ص ١١١، وكذلك ينظر حسني درويش عبد المجيد والمحامية فاتن محمد كمال ، التأصيل القانوني لنظام الإدارة في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الادارية، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، بدون مكان نشر ٢٠٠٨، ص ٩.

(٣) محمد صالح عبد البديع السيد، كلية الحقوق جامعة الزقايق، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

ويمكن ان نفسر ذلك بان سلطة التقرير والبت النهائي في المسائل الإدارية الملزمة ، التي تحدث اثارها القانونية تتجمع في النهاية من خلال تنظيمات متعددة الاشكال والاهداف لتستقر في يد سلطة واحدة داخل الدولة ، وقد تشاركها هيئات أخرى في اجراء الدراسات التمهيديّة والتحضيرية وذلك في طبيعة الحال ولكن لا تنافسها اية هيئة أخرى في اتخاذ القرارات النهائية الملزمة^(١)، ويشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق العامة ذات طبيعة قومية ام محلية ومن ثم لا محل في مثل هذا النظام في بعض الدول لوجود مجالس اقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الاشراف على مرافق المحلية^(٢).

على ضوء ما تقدم يمكن ان نعرف المركزية الإدارية بانها حصر ممارسة الوظيفة الإدارية والقرارات النهائية والسلطات في الدولة في يد الحكومة المركزية، فهي تعني التوحيد وعدم التجزئة، فتقوم الأجهزة الإدارية التابعة للحكومة المركزية بمباشرة الوظائف والاختصاصات الإدارية في جميع ارجاء إقليم الدولة .

ولكون المركزية الادارية من اهم خواصها الحفاظ على وحدة الدولة ، من خلالها تتمكن السلطة المركزية بسط نفوذها على كافة ارجاء الدولة ، وتمنع الترهل الإداري، حيث ان الأنظمة والتعليمات التي تصدر من المركز تكون موحدة، ولامجال للاجتهادات في العمل الإداري ،و تسري وفق سياق منتظم تسير به الدوائر الخاضعة لها.

في ضوء ما تقدم من إيضاحات نتوصل الى انه يمكن ان نستخلص اركان المركزية الإدارية كالآتي:

أولاً/ تركيز السلطة في ايد الإدارة المركزية وحصرها الوظيفة الإدارية في يدها:-

ويقصد به ان تكون سلطة البت النهائي في اتخاذ القرارات ، المتعلقة بشأن الوظيفة الإدارية والنشاط الإداري في جميع أقاليم الدولة للحكومة المركزية، اي بمعنى تركيز السلطة الإدارية في

(١) د. حسني درويش عبد الحميد والمحامية فاتن محمد كمال ، المصدر السابق ، ص ١٠.

(٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة ، المصدر السابق ، ص ٥٥.

المبحث التمهيدي المركزية واللامركزية الادارية

يد سلطة واحدة، وما يتضمنه من استئثار سلطة التصرف واتخاذ القرارات المسيرة للمهام والمسؤوليات الإدارية المختلفة دون أي يشاركها ايه هيئة أخرى في جميع أقاليم الدولة.

ثانياً/ خضوع موظفي الدولة الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري (التدرج الهرمي أو التبعية الإدارية) :- ان الاخذ بالنظام المركزية الإدارية يستند على أساس، خضوع جميع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري، اي ان الموظفين ينتظمون فيما يتعلق مباشرة وظائفهم الإدارية في رابطة ذات مدارج متصاعدة تنتهي بالوزير الذي يكون على قمته، أي بمعنى ان السلم الإداري في الوظيفة العامة يقوم على أساس خضوع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة منه في هذا السلم ، حتى تنتهي الى الوزير الذي يخضع له جميع من في وزارته من الناحية الإدارية.

وتعرف هذه السلطة بقاعدة السلطة الرئاسية ، وتتجسد هذه السلطة من ان تعطي للرئيس الإداري الأعلى هيمنة تامة على أعمال الموظفين التي يقومون بها ،فيكون له حق المصادقة عليها ،أو إلغائها، أو تعديلها ،أو استبدالها ، دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض^(١) وبمعناه ان الدوائر الفرعية تأخذ التعليمات والتوجيهات من الوزارة مباشرة، فلا تمتلك صلاحيات في اتخاذ قرارات نهائية ملزمة ، الا بالرجوع الى سلسلة مراجع لاستحصال الموافقة النهائية لقرارات الإدارية.

الفرع الثاني

صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية في العمل صورتين:-

أولاً/ التركيز الإداري (المركزية المطلقة)^(٢) :- وتعني تركيز السلطة الإدارية كلها في جزئياتها وعمومها في يد السلطة المركزية، وما يتفرع على ذلك من ضرورة الرجوع الى هذه السلطة، في

(١) د .حسني درويش عبد الحميد ، فاتن محمد كمال ، مصدر سابق ،ص ٣٨.

(٢) ويطلق عليه ايضا بالمركزية المكثفة والمركزية المباشرة، مصطفى عفيفي ، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية ،بين المركزية واللامركزية الإدارية ، ٢٠٠٧ ، ص ٩٠ وما بعدها.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

كل صغيرة وكبيرة سواء تعلقت في إدارة دفة العمل الإداري أو مهام ومسؤوليات الوظيفة الإدارية وتعرف بانها تلك "الصورة التي تتركز مقتضاها ممارسة السلطة الإدارية بأيدي الوزراء في العاصمة ، بحيث لا يكون للموظفين في الأقاليم سلطة البت النهائي في اتخاذ القرار، بل عليهم ان يعودوا الى وزراءهم في العاصمة في كل صغيرة وكبيرة" (١).

وتعتبر هذه الصورة من اقدم الصور التاريخية التي كانت تلجأ اليها الدول في بداية تكوينها الا انه بمرور الوقت وتزايد اختصاصات الدولة ، واتساع مهام عملها، و تشعب وظائفها ،وتعدد واجباتها وتنوعها وأصبحت من الصعوبة على الدولة ،ان تضطلع بسلطة واحدة القيام بالمهام الإدارية واتخاذ القرارات في جميع ارجاء الدولة.

بل ومن الصعوبة التي تجدها السلطة المركزية في اصدار قرارات تتناسب مع الظروف الإقليمي، أو المحلية لكل أجزاء الدولة ، والتي قد تتعدد حاجات إقليم مع اخر قد تجد ان قررا تتخذه السلطة المركزية قد يناسب اقليما ولا يتناسب اقليما اخر ، وهذا الامر مما حدا بالدول ان تأخذ صورة مبسطة من المركزية الإدارية اطلق عليه عدم التركيز الإداري .

ثانياً/ عدم التركيز الإداري (المركزية المخففة):-

ويطلق عليه المركزية المخففة (٢) يرجع أسلوب المركزية المخففة في إدارة الدولة الحديثة الى اوربا، وذلك عندما تبناها نابليون كي يعيد فرنسا إداريا، الى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة ويتمتعون سلطات واسعة، تمكنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية المحددة (٣).

(١) د. سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠١٤ ، ص٦٩.

(٢) ويطلق عليه أيضا اللاتركيزية ، اللاحصرية ، اللاوزارية د. صفوان محمد المبيضين ، المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية، الفرص والتحديات، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ص١٥.

(٣) ايمن عودة المعاني، كلية الاعمال الجامعة الأردنية الإدارة المحلية ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر، ٢٠١٠، ص٢٦.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

ويقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على عدم تركيز كل القرارات في يد السلطة المركزية في العاصمة، وفي جميع المسائل الإدارية ، مما يعني توزيع المهام و المسؤوليات العمل الإداري بين السلطة المركزية، والسلطات الإدارية المحلية، والإقليمية ، وبالتالي تمتلك تلك الإدارات اصدار القرارات النهائية ، في المسائل ذات الأهمية النسبية دون الرجوع الى السلطة المركزية في العاصمة^(١) .

وفيه تتوزع الوظيفة الإدارية بمقتضى هذا النظام بين الإدارة المركزية في العاصمة، وبين فروعها في مناطق الدولة وهذا الأسلوب يتطلب تفويض الموظفين، وممثلي الوزارات والدوائر غير المركزية ضمن إقليم الدولة، وتعطى لهم صلاحية اتخاذ القرارات والبت النهائي في بعض المسائل الإدارية ، وهذا الأسلوب له الأثر الواضح في التخفيف عن كاهل السلطة المركزية ، مع نفس الوقت يتم الاحتفاظ و الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية التي تربط هؤلاء الموظفين بالوزارات، والدوائر المركزية الموجودة في الدولة .

ويجب الإشارة هنا الى مسألة مهمة ان تمتع بعض موظفي الدوائر غير المركزية سلطة البت في القرارات لا يعني استقلالهم عن السلطة المركزية بل يمارسون اختصاصهم تحت اشراف ورقابة ، الوزير المختص ورؤساءهم الإداريين .

كما ان أسلوب عدم التركيز الإداري يتجسد في الأسلوب الاداري (تفويض اختصاص)، الذي يقصد به ان يعهد صاحب الاختصاص ممارسة جزء من اختصاصاته، الى فرد أو سلطة أخرى وتأتي أهمية التفويض من كثرة مهام الدولة، وزيادة مجالات السلطة وقيام الدولة وزيادة مجالات الحياة ، وقيام الدولة بنفسها في الكثير من الحالات بإشباع الحاجات، وذلك لسرعة انجاز الاعمال الإدارية، فضلا للتخفيف من عبء اتخاذ بعض القرارات الإدارية بان تعهد بها الى تابعيها^(٢).

وينتضح مما تقدم ان عدم التركيز الإداري يعني تفويض بعض الموظفين التابعين للسلطة المركزية في الأقاليم والمحافظات المختلفة ، سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي

(١) د. حسني درويش عبد الحميد والمحامية فاتن محمد كمال ، مصدر سابق ،ص ١٧ وما تلاها.

(٢) د. حسني درويش عبد الحميد والمحامية فاتن محمد كمال ، المصدر نفسه ، ص ١٩.

المبحث التمهيديالمركزية واللامركزية الادارية

دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة، ويحقق هذا الأسلوب الوحدة الإدارية للدولة من جانب ارتباط الدوائر بالسلطة والمراجع الإدارية في الوزارات، وفيه يتحقق نظام التدرج الرئاسي، بالإضافة الى ان القرارات الإدارية تكون اقرب الى الواقع من حيث توفير الخدمات وتساعد على أعداد قيادات إدارية جديدة، كفاءة قادرة على تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقها .

والتساؤل المطروح ما أوجه الاختلاف بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، فان هناك أوجه تشابه بين عدم التركيز الإداري الذي هو احد أوجه المركزية الإدارية وبين اللامركزية الإدارية من حيث المدلول، ولكن فان هناك فرق بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية من جوانب عدة منها ، من حيث جهة صدور القرار ففي اسلوب عدم التركيز الإداري تصدر القرارات من موظفين ممثلين عن السلطة المركزية ومخولين بممارسة بعض القرارات الإدارية ، في مسائل تكون على نطاق محدود باسم المركز ، اما اللامركزية الإدارية فان القرارات تصدر من قبل هيئات محلية ، ويسرى على نطاق محدود ، من حيث الطابع فان عدم التركيز الإداري نقيض اللامركزي الإدارية، كون الطابع المركزي يكون ملازم لعدم التركيز الإداري ، بينما تضعف الطابع المركزي في اللامركزية الإدارية ، ومن حيث العلاقة في المركزية الإدارية تتجسد العلاقة فيها على التبعية بين السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم، وفقاً اسلوب التدرج الرئاسي بينما في اللامركزية الإدارية تكون العلاقة السلطة المركزية بالأقاليم وفق سلطة رقابية أو وصاية الإدارية و تتأكد من خلالها الحكومة المركزية إذا كانت خططها وسياستها فيما إذا كانت متحققة.

المطلب الثاني

مفهوم اللامركزية الإدارية واركائها

بعد انهيار النظام الاقطاعي الذي كان سائداً في العصور الوسطى، لجأت الدول آنذاك الى الاخذ بأسلوب المركزية ، لغرض تقوية السلطة المركزية، وبعد التغييرات التي حصلت في مفهوم الدولة ، والتي تمثلت بالانتقال من مفهوم الدولة الحارسة، التي كانت تقتصر مهامها على حفظ الامن الداخلي والخارجي الى مفهوم الدولة المتدخلة ، وذلك نتيجة ازدياد عدد السكان

واتساع الأقاليم في الدول ، بالإضافة الى ذلك ظهور فكرة المرافق العامة ، وتنوع مجالات الخدمة التي تقدمها للأفراد ، وبعد استقرار الدول، واعتماد أساليب الديمقراطية في الحكم ، وجدت الحاجة الى اعتماد أسلوب آخر غير المركزية الادارية لذا تم اللجوء الى اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية في مجالات تخص المشروعات، والمصالح العامة^(١).

إذ قامت الدول الحديثة بغية المحافظة على وحدة الدولة، وتماسكها باشتراك مواطني الوحدات التابعة لها في ادارة شؤونهم المحلية ضمن الحدود الجغرافية ، وذلك من خلال تبني أسلوب اللامركزية ، لذا تبنت معظم الدساتير ، والتشريعات الإدارية اللامركزية الإدارية، ولقد أصبح أسلوب اللامركزية الإدارية من اهم أساليب التنظيم الإداري عند الدول ومن اجل الإحاطة على بفكرة اللامركزية الادارية، سنقسم هذا المطلب الى فرعين، سنتناول في الفرع الأول تعريف اللامركزية الإدارية، وفي الفرع الثاني سنتناول اركان اللامركزية الإدارية .

الفرع الأول

تعريف اللامركزية الإدارية

قبل التطرق الى تعريف اللامركزية الإدارية، لابد ان نتطرق الى مفهوم اللامركزية بشكل عام ، إذ عرفها بعضهم بانها " أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونا"^(٢).

كما ذهب آخرون الى تعريفها بانها" توزيع مهام السلطة بين جهات متعددة ، بحيث لا تتركز في يد السلطة المركزية فقط بل تشاركها هيئات أخرى، قد تكون إقليمية أو مرفقية سياسية"^(٣) وقد عرفها البعض بانه "نظام قانوني لا يظهر بمظهر واحد ولا بصيغة واحدة وانما

(١) د. سامي حسن نجم الحمداني ، المصدر السابق، ص ٧٢.

(٢) د. محمد صالح عبد البديع السيد، المصدر السابق ، ص ٦.

(٣) د. زكي محمد نجار ، الدستور والإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة ، ١٩٩٥ ،

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

تتخذ اشكال متعددة حسب الشكل الدستوري للدولة ، و تتطوي على صورتين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية " (١) .

وعلى ضوء ما تقدم يتضح لنا بان اللامركزية تتكون من صورتين هما اللامركزية السياسية ، واللامركزية الإدارية فاللامركزية السياسية هو وضع دستوري يقوم على أساس توزيع السلطات المختلفة في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين أجهزة الحكم في العاصمة ، وبين الحكومات المحلية في الولايات ، والجمهوريات والمقاطعات أو الأقاليم ، وتتبنى هذه الصورة في الدولة الفيدرالية إذ تتوزع السلطة الإدارية السياسة بين الحكومة المركزية، وبين الحكومات المحلية^(٢).

اما بخصوص اللامركزية الإدارية فهو يقوم على اساس توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية، بين الاجهزة الإدارية وبين هيئات مستقلة اقليميا أو نوعيا ، إذ يلاحظ في اللامركزية الإدارية انه يتم انشاء سلطات إدارية متعددة داخل الدولة، وتعهد الى تلك السلطات اللامركزية اما بإدارة أجزاء من ارض الدولة متمثلة بالمحافظات، او أقاليم ، أو بإدارة بعض المرافق العامة، وتكون مستقلة في عملها عن السلطة المركزية القائمة في عاصمة الدولة ، وفي حدود ما يخول لها من سلطات وصلاحيات قانونية.

وقد تعددت التعاريف التي ادلى بها الفقهاء على اختلاف دولهم ، وانظمتها الإدارية التي تأخذ باللامركزية الإدارية إذ ذهب قسم من الفقهاء الى تعريفها بانه "اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية لجهات أخرى بالشكل والأسلوب الذي يكون من شأنه عدم المساس بسيادة الدولة"^(٣) وقد عرفها فوزي فرحات انها" توزيع وظائف الدولة الإدارية بين اشخاص القانون العام منها اللامركزية الاقليمية واللامركزية المرفقية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة"^(٤).

(١) د. سامي حسن نجم الحمداني، مصدر سابق ، ص٧٣.

(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين الشمس القاهرة ١٩٨٦ ، ص٦٥.

(٣) د. صلاح الدين فوزي ، الإدارة المحلية ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٣ ، ص١٤.

(٤) د. عامر إبراهيم احمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في العراق ، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ٢٠١٣ ، ص٣٦.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

وقد عرفها مصطفى أبو زيد انها "نقل السلطة من الدولة الى شخص اخر من اشخاص القانون العام قد يكون الشخص اقليما أو اقل ابعاد من الدولة أو شخصا مرفقي ذا اختصاص متخصص بطبيعته"^(١) ، وقد عرفها الفقيه الدكتور سليمان الطماوي بانها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات مصلحة مستقلة وبحيث تتكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية"^(٢) .

ويتضح مما سبق من تعاريف ان اللامركزية الادارية تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ، أو هيئات محلية تعمل على أساس إقليمي ، أو وظيفي وتكون منتخبة وتمنح لها درجة من الاستقلال في الحكومة المركزية ويكون لها شخصية معنوية منفصلة عن شخصية الدولة ، ولكنها تخضع للرقابة أو الوصاية الادارية .

وهذا يعني ان اللامركزية الإدارية هي نوع من الاستقلال الإداري ، لأجهزة معنية في الدولة تتمتع بالاستقلال الإداري وتبرز بشكل واضح في مجال الخدمات البلدية والكهرباء ، وغيرها وهذا الاستقلال الإداري يتشكل منه مؤسسات وهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية ، ضمن اطار الاستقلال الإداري والمالي ، ولكنها تبقى في النهاية تابعة للسلطة المنشئة لها وتنفذ سياستها^(٣) .

ومن خلال استعراضنا تعريفات فقهاء القانون الإداري يتبين لنا بانه اللامركزية الادارية لا يخرج عن العناصر الآتية :

أ. ان اللامركزية أسلوب من اساليب الإدارة ، و ليس صورة من صور الحكم .

ب. يعد عنصر الانتخاب جوهر اللامركزية الإدارية مع توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية ، وهيئات أخرى (محلية ومصلحية) منتخبة .

ت. تخضع الهيئات اللامركزية الى رقابة السلطة المركزية .

(١) د. عامر إبراهيم احمد الشمري ، المصدر السابق ، ص ٣٦ .

(٢) د. سليمان الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٦٣ .

(٣) القاضي نبيل عبد الرحمن الحياوي ، اللامركزية والفيدرالية ، الطبعة الثانية ، المكتبة القانونية بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٧ .

الفرع الثاني

اركان اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على أسس عامة واسس خاصة ، تتعلق بوجود حاجات محلية أو حاجات خاصة ، وتتكون من هيئات تشعب الحاجات المحلية أو الخاصة متميزة عن المصالح القومية(الوطنية) ويمنح لها القانون الشخصية المعنوية ، وكما يضمن لها استقلاليتها و تتكون على شكل (امارات واقاليم ومحافظات و بلديات) كما إن نظام اللامركزية الإدارية ، يهدف الى التسيير والإدارة الذاتية للمصالح المحلية ، مع اخضاعها للرقابة الوصائية من السلطة المركزية في العاصمة ، ويتبين مما تقدم ان اللامركزية الإدارية تتمتع بأربعة اركان أساسية هي:-
أولاً / وجود مصالح محلية إقليمية متميزة عن المصالح القومية(الوطنية) :-

قبل التطرق الى هذا الركن لابد من ان نفرق بين المصالح الاقليمية، والمصالح القومية(الوطنية) إذ يوجد فارق بين الاثنين من حيث الأهمية، والاثر، والنطاق^(١) .

من حيث النطاق فان المصالح الاقليمية انما تعني مصالح من يوجد على نطاق الإقليم ،اما المصالح القومية فهي تهم جميع من يوجد داخل الوطن بأقاليمه المختلفة ، ومن حيث الأهمية فان كل منهما لها طبيعتها المتدرجة في الأهمية ، أي بمعنى ليست كلها على درجة واحدة كما ان هذه الأهمية ذات طبيعة نسبية بمعنى انها تختلف من وقت الى آخر ، كما ان تقدير الأهمية يختلف من شخص الى آخر ، ومن حيث الأثر فان ذلك ان ما يتفاوت مداه بحسب طبيعة المصلحة ذاتها^(٢).

في ضوء هذه التفرقة تبرز لدينا أهمية وجود مصالح محلية متميزة تفرق عن المصالح الوطنية ولا تغني احدهما عن الأخرى و يبرز ذلك الاعتراف بوجود المصالح العامة والوطنية الى جانب مصالح محلية متميزة تهم المواطنين في ذلك الجزء من إقليم الدولة لإشباعها ومن

(١) د. عامر إبراهيم احمد الشمري ، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٢) حسني درويش عبد الحميد والمحامية فاتن محمد كمال ، مصدر سابق ، ص ٣٤.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

الأصول الثابتة في تطبيق اللامركزية الإدارية ان يتولى المشرع الدستوري أو العادي تحديد المصالح والمسائل التي يعهد بها بالأشرف عليها الى الهيئات المحلية .

وكما لا بد من القول ان تحديد تلك المصالح المحلية يجب ان ينظم بموجب قانون ، وهذا الامر يقود الى عدم امكانية الانتقاص من اختصاصات الهيئات المحلية ، الا بقانون مماثل للقانون الذي نظمها^(١) .

وعليه لما تقدم أن من الاثار المترتبة على تحديد اختصاص المجالس او الهيئات المحلية بقانون، إذ ان الإدارة المركزية لا تستطيع ان تنتقص من اختصاصات المجالس او الهيئات المحلية عن طريق اصدار قرارات، لكي تمنع تلك الهيئات من ممارسة اختصاصاً من الاختصاصات الذي حدده المشرع لها، وكما انه لا يجوز ان يعهد الى تلك المجالس المحلية القيام بأعمال تنفيذية ، وانما يجب قصر اختصاصاتها على المداولة ، والتقرير وهي بذلك تتميز عن الشؤون القومية (الوطنية) التي تهم مصالح البلد فهي تقوم اشباع حاجات المواطنين المحلية في المحافظة ، بصورة مباشرة لاتصالها المباشر بالجمهور الذين يستفيدون منها بشكل مباشر، والامر الذي يسمح للحكومة المركزية التفرغ التام للمرافق القومية.

ثانياً / الاعتراف للهيئات بالشخصية المعنوية:-

ويعد هذا الركن من الأركان الرئيسية والجوهرية ، فالشخصية المعنوية هي الوسيلة القانونية لكفالة استقلال الشخص اللامركزي، وانشاء ارادة ذاتية له ويعبر عنها المجلس الذي يديره^(٢) وان منح القانون الشخص اللامركزي الشخصية المعنوية هو امر لا بد منه لقيام اللامركزية الادارية^(٣) ويعد الشخص المعنوي ذلك الكيان القانوني الذي يتم انشاءه لتحقيق غاية معينة ومحددة، وهو يملك الادوات والوسائل التي تخوله القيام بمهامه ، والتي قد تتيح له

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٧٤، وكما ينظر د . ماهر صالح المصدر السابق، ص ٣٨.

(٢) د. ميساء محمد شور و د. غادي عاطف مقلد، النظام القانوني للبلديات في لبنان ، منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١٩، ص ٢٠.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، المصدر نفسه، ص ٣٨. كذلك ينظر هادي رشيد جاوشلي ، اللامركزية الإقليمية في نظم الإدارة العامة في الدول المختلفة، مطبعة الارشاد، بغداد، ١٩٦٧، ص ١٤.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

اكتساب الحقوق، وتحمل الواجبات إذ يقتضي بالمشرع الاعتراف للوحدة الإدارية المرفقية بالشخصية المعنوية في الدولة من جهة ، والاعتراف لهذه الشخصية بالصفة العامة من جهة أخرى .

والهدف من هذا الاعتراف لهذه الشخصية من قبل المشرع تمكينها من القيام بإشباع حاجات عامة لها ذاتية خاصة ومتميزة عن الحاجات التي تقوم بها السلطة المركزية بإشباعها ، فاللامركزية الإدارية مهمتها إشباع حاجات متميزة أو أنشطة لها ذاتية خاصة، وان الشخصية المعنوية التي ينشئها المشرع، فهو يقر بها للوحدة الإدارية لا للهيئة المعبرة عن ارادتها وقد اختلف التشريعات وراء الفقهاء من ان منح الشخصية المعنوية للهيئة المعبر عنها او الوحدة الادارية، ونحن نميل مع الاتجاه الذاهب الى منح الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية ، وليس الهيئة المعبرة عنها^(١) وتجدر الاشارة هنا الى ان المشرع العراقي قد اخذ بفكرة الشخصية المعنوية ، في القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ في المادة (٤٧) الا انها لم تعط تعريفا لها بصورة محددة^(٢) .

ثالثاً / إدارة المصالح المحلية عن طريق مجالس وهيئات تتشكل عبر الانتخاب وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي :-

يعد هذا الركن هو المقياس الحقيقي لوجود نظام اللامركزية الإدارية ، و تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي القائم على الانتخاب في المجال الإداري والذي يقضي بتوزيع ممارسة مظاهر

(١) د. طاهر محمد مايج الجنابي ، اللامركزية الإدارية سلاح ذو حدين ، مكتبة السنهوري، بيروت ، ٢٠١٧ ، ص٢٤ .

(٢) المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ حددت الأشخاص المعنوية (الدولة و الادارات والمنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها والاولية والبلديات والقرى التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها الطوائف الدينية التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها الاوقاف والشركات التجارية والمدنية الا ما استثنى منها بنص في القانون و الجمعيات المؤسسة وفقاً للاحكام المقررة في القانون و كل مجموعة من الاشخاص او الاموال يمنحها القانون شخصية معنوية).

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

السلطة على الأغلبية الساحقة من أبناء الشعب^(١) وكما ان اهم ما يتميز به النظام اللامركزي الإداري هو الاستقلال المالي والاداري ، إذ ان تمتع الوحدات اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة ، سمتان اساسيتان فالأول يتعلق بكيفية اختيار الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي أي التي تمثله^(٢).

والثانية عدم خضوع هذه الأشخاص للسلطة الرئاسية أي الإدارة المركزية وتتمتع بنوع من الاستقلال الإداري او المالي، ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقا، وانما يخضع لنظام الرقابة وفقا لمفهوم استقلال الهيئات اللامركزية في تصرفاتها شريطة ان لا تكون الرقابة شكلية ، وهذا ما يؤخذ على المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الذي لم يخضع مجلس المحافظات، والاقضية ، والنواحي ، كما ورد في المواد ٧- ٨- ١٢ لرقابة السلطة المركزية.

وتحدد صور اللامركزية الإدارية على أساس التمييز المتمثل بوجود أو عدم وجود بعض العناصر المركزية داخل المجالس والهيئات ، والإدارات المحلية بحيث تكون اما مستقلة أو مختلطة بأعضاء تعينهم السلطة المركزية ولهذا هناك صورتان لهذه الهيئات والمجالس^(٣) :

الصورة الأولى : وهي اللامركزية الكلية ، أو المطلقة، وتتمثل في ان يكون جميع مجالس الهيئات اللامركزية الإدارية من أعضاء منتخبين جميعا من قبل الشعب في النطاق الإقليمي لاختصاص هذه الهيئات بذلك لا يكون هنالك أي عضو معين من قبل الحكومة المركزية، أو يكون تابع لهم وبهذا الشكل تؤدي اللامركزية الكلية الى توزيع كامل للوظيفة الإدارية على عدد أقاليم الدولة .

الصورة الثانية : اللامركزية النسبية أو الجزئية ، وتتمثل في ان يكون تشكيل مجالس ، وهيئات اللامركزية المحلية من أعضاء منتخبين من قبل الشعب الى جانب أعضاء معينين من الحكومة المركزية بنفس الوقت غير ان دخول الأعضاء المعيين الى جانب المنتخبين لا يؤدي الى هدم

(١) د. حسني درويش عبد المجيد وفاتن محمد كمال ، مصدر سابق ، ص ٣٧.

(٢) طاهر محمد مايج الجنابي ، المصدر السابق ، ص ٣٠.

(٣) د. عامر إبراهيم احمد الشمري ، مصدر سابق، ص ١٤٧.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

الصفة اللامركزية طالما بقيت الغالبية للأعضاء المنتخبين و تظهر الحاجة الى جلب أعضاء معينين استكمالاً للنقص من الرجال الفنيين والمختصين والاكفاء^(١).

ولا نؤيد هذا التوجه إذ بعض المجالس ، والهيئات ومن ضمنها البلدية تتطلب وجود أعضاء معينين ذوي خبرة واختصاص في مجال عملهم، لا بداء المشورة الفنية ، كون وجود عناصر كفؤة داخل المجلس المنتخب يتطلب، وصول الناخب الى مستوى متقدم من التأهيل العلمي لكي يتم اختيار الاكفاء بين الأعضاء المنتخبين، لهذا وجود هكذا أعضاء يكمل نواقص التي يحتاجها المجلس على الا يؤثر، على عنصر الاستقلال التي يتمتع به الأشخاص اللامركزية .

كما ان من مزايا الجمع بين طريقة الانتخاب، والتعيين المركزي لأعضاء المجالس ، والهيئات يؤدي إلى منع التفتت الكامل للوظيفة الإدارية، ويحافظ على وحدة الأنماط في العمل الإداري، بين جميع الأشخاص المعنوية العامة^(٢).

رابعاً / رقابة السلطة المركزية على اعمال الهيئات المحلية: -

ونعني به خضوع السلطة اللامركزية الإدارية لرقابة السلطة المركزية ويتميز هذا النوع من الرقابة عن الرقابة المعروفة في النظام المركزي وتعتبر رقابة من نوع خاص لا تتعارض مع استقلال الهيئات اللامركزية وبنفس الوقت تكفل وحدة البلاد السياسية وتعرف بالوصاية الإدارية ، وبمعنى تنظم العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية بحيث لا يكون هناك استقلال مطلق للهيئات اللامركزية (المحلية أو المرفقية)، ولا تكون تلك الرقابة المقررة للحكومة المركزية من نوع الرقابة الرئاسية المعمول بها في نظام المركزية الإدارية، و تكون مجرد وصاية تحدد حدودها واختصاصاتها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٣).

(١) د. عامر إبراهيم احمد الشمري، مصدر سابق، ص١٤٧.

(٢) د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق، ص٣٩.

(٣) د. ميساء محمد شور ، ود. غادي عاطف مقلد، المصدر السابق، ص٢١.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

والرقابة الإدارية وهي مراقبة الإجراءات والمعاملات المتعلقة بالإدارة أو القرارات القانونية التي تتخذها الوحدات الإدارية بأدوات وأساليب إدارية^(١) وتختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية إذ تحتاج الأولى الى نصوص تشريعية صريحة تحددتها بينما الرقابة الرئاسية تمارسها الحكومة المركزية بحكم القانون هذا من جانب ومن جانب اخر ان الهدف من الوصاية الإدارية هو بيان مدى مشروعية القرارات التي تصدر من الهيئات المركزية ومدى اتفاقها مع القانون على ان يخل ذلك بحق تصرفها وان كان الأخير خاضع لتصديقها ولكن الهدف من الرقابة الرئاسية ضمان حسن العمل الإداري^(٢).

ويتخذ رقابة الحكومة المركزية على الهيئات (المحلية المرفقية) اسلوبين هما كالتالي :

- ١- الرقابة على الادارات المحلية: ونعني به رقابة الحكومة المركزية على جانب الشكلي والعضوي للإدارات المحلية والتي تخص التشكيل الإداري من حيث التعيين أو المشاركة في تعيين بعض الأعضاء الذين يتولون تلك الإدارات أو انهاء تشكيل الإداري مثل حل المجالس المحلية أو اقالة بعض أعضاءها.
- ٢- الرقابة على اعمال تلك الإدارات:- ونعني ما تصدره من قرارات منها التي تحتاج الى تصديق السلطة المركزية أو استحصال موافقتها أو الغائها في بعض الحالات وحسب ما يرسمه القانون^(٣).

وتجيز بعض التشريعات للحكومة المركزية الحول مكان الوحدات المحلية في حال امتناعها عن أداء واجباتها واهمالها الشديد لواجباتها وذلك حفاظا على المصلحة العامة وحرصا

(١) Atila turkylmaz, belediyelerde denetim, Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, s18

(٢) د. احمد سلامة بدر دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة مصر-دول الخليج العربي -إنجلترا- فرنسا-دار النهضة العربية، ٢٠١٧، ص٣٨.

(٣) رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية ،دراسة لمبادئ الحكم المحلي وتطبيقاته في بعض الدول (بريطانيا ،فرنسا)، بالمقارنة مع العراق ،مكتبة السنهوري ، بيروت ٢٠١٩، ص٤٩.

منها على وحدة البلاد وتكون هذا ضمن اطار ضيق وفي حالات استثنائية وحتى لا تكون الوحدات المحلية واستقلاليتها معرضة للخطر^(١).

ويتضح مما تقدم ان الرقابة المركزية للهيئات اللامركزية ليست مطلقة وانما لها حدود يمكن وفق ما يأتي:

١. تبقى اختصاص اتخاذ القرارات المحلية بيد الهيئات المحلية وحتى لو كانت تلك القرارات بحاجة الى تصديق لاحق من الحكومة المركزية.

٢. تحدد اختصاص الحكومة المركزية في النظر في القرارات الصادرة من الهيئات المحلية بالغاء أو الموافقة فليس لها حق تعديلها فما ترفضه أو تقوم بإلغائه .

٣. ان الرقابة المركزية تكون محددة بنصوص قانونية صريحة .

٤. من حيث الاثار فان الاعمال والقرارات التي تصدر من الحكومة المركزية بخصوص التصديق تتصرف اثارها الى الهيئات المحلية ابتداء سواء كان ذلك قرار إداريا أو عقد اداري ويقتصر اثر التصديق على نفاذ العمل أو القرار وينتج عن ذلك امرين حق الإدارات تبقى للإدارة المحلية حق العدول عن قرارها حتى ان حصلت مصادقة من قبل السلطة المركزية والثاني القرار الإداري يسري من تاريخ صدوره ليس من تاريخ المصادقة^(٢).

المطلب الثالث

تقدير المركزية واللامركزية الإدارية

تعددت اشكال الدول منذ نشأتها واتخذت صورا ، واشكال شتى تتمايز في السمات فالدولة منذ تبلور مفهومها في القرن السادس عشر، بدأت بالمفهوم البسيط (ارض ، وشعب، وسلطة حاكم) ومع تطورها التاريخي، وتحت وطأة الضغط الشعبي وتنامي الوعي والنهوض الفكري ، الى جانب التطورات الاقتصادية والاجتماعية صارت هناك دول تمارس فيها السلطة بصورة

(١) د. محمد البدارن ، المصدر السابق، ص ٤٤.

(٢) رائد حمدان المالكي ، المصدر السابق ، ص ٥٢.

مطلقة المركزية وأخرى اقل مركزية ثم استدعى منها التحول عن التنظيم المركزي، والتوجه نحو التخلي عن بعض الصلاحيات لصالح الإدارات المحلية، مثل المحافظات ، والمقاطعات ، أو الأقاليم ، وغيرها ظهور اللامركزية الإدارية كأسلوب تنظيم اداري لانه لكل من الاسلوبين لهما من المزايا، ولكن في الوقت نفسه لهما من العيوب، لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين الفرع الأول سنتناول فيه تقدير المركزية الإدارية ، وفي الفرع الثاني سنتطرق الى تقدير اللامركزية الإدارية .

الفرع الأول

تقدير المركزية الإدارية

لنظام المركزية الإدارية مزايا ومبررات، ولكن في الوقت نفسه لا يخلوا من العيوب ، وعليه سوف نستعرض اهم المزايا ، والايجابيات التي دعت الى الاخذ به وتطبيقه ، ثم نذكر الأسباب التي دعت الى انتقاده ، أو بمعنى اخر بيان الإيجابيات، والسلبيات وفق ما يلي :

أولاً / مزايا نظام المركزية الإدارية :-

- ١- بسط الدولة نفوذها على كافة أراضي الدولة، وهيمنة الحكومة المركزية ، وبالنتيجة تقوية وحدة الدولة.
- ٢- يعد الأسلوب الوحيد الذي يلائم إدارة المرافق العامة القومية ، كالأمن والدفاع التي تهدف الى أداء الخدمات على نطاق واسع تتجاوز الحدود الإدارية لإقليم معين من أقاليم الدولة^(١).
- ٣- ان اتباع أسلوب المركزية الإدارية يؤدي الى ضغط النفقات العامة ، وتوجيهها في المكان المناسب والحد من التبذير وإدارة مرافق الدولة على اكمل وجه، كونها تغلب المصالح العليا الوطنية على المصالح الأخرى في المجتمع .
- ٤- تؤدي الى استقرار النظم الإدارية، وضمان وحدتها وتجانسها وتناسقها في إدارة مفاصل الدولة ومرافقها ، فهي تناسب الدول الحديثة النشأة^(٢).

(١) د. سامي حسن نجم الحمداني، مصدر سابق ، ص ٧١.

(٢) ميساء محمد شور و د. غادي عاطف مقلد ، مصدر سابق ، ص ١٥.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

٥- تعمل المركزية الإدارية على ارتباط الأقاليم والمحافظات بالعاصمة ، وبقاءها تحت نفوذها وسيطرتها الإدارية.

٦- التوزيع العادل للنفقات ولتقديم الخدمات على اكمل وجه للمواطنين ، نتيجة ازدهار المرافق العامة .

٧- زيادة قدرة السكان المحليين في المناطق التي كانت تعاني من سوء الخدمات ، والتي كانت مهملة من قبل، وفي المناطق المحلية من الوصول الى الموارد الحكومية المركزية بطريقة متزايدة في الدول اكثر تقدما^(١).

ثانياً/ عيوب المركزية الإدارية :-

بالرغم من المزايا العديدة التي ذكرناها للمركزية الإدارية، فإنها بالمقابل لا تخلوا من السلبيات ، ومآخذ في حالة إذا تم تطبيقه كأسلوب الوحيد في أداء المهام، والوظائف الإدارية وعليه سوف نستعرض اهم المآخذ والعيوب التي وجهت لها وكما يلي :

١- ان اتباع أسلوب المركزية الادارية يتنافى من المبدأ الديمقراطي في مجال الإدارة الحديثة القائم على مشاركة أصحاب المصالح المحلية في تيسر وأداء الخدمات الخاصة بهم^(٢).

٢- ان المركزية الإدارية يؤدي الى تراجع الخدمات في المحافظات ، والاقاليم لأن جل اهتمام الحكومة المركزية، سوف ينصب على العاصمة، ومما يؤدي الى الهجرة نحوها.

٣- ان الخصوصية التي يتمتع بها كل إقليم أو محافظة وتعددتها ، يصعب على السلطة المركزية القيام على اشباع الحاجات المحلية الخاصة بها .

٤- ان بعد العاصمة يؤدي الى تكبد المواطنين الجهد ، والمصاريف لمراجعة الوزارات الموجودة فيها عادة بالإضافة الى ذلك الرجوع الى السلطة المركزية لاستحصال الموافقات واتخاذ القرارات الادارية يؤدي الى البطء في عمل الجهاز الإداري ، وتأخير انجاز المعاملات واتخاذ القرار الملائم في الوقت المناسب وعليه لما تقدم يتضح لنا ان أسلوب المركزية الادارية ، تناسب الدول الحديثة النشأة غير المستقرة في بداية تكوينها

(١) د. احمد سلامة بدر ، المصدر السابق ، ص١٦.

(٢) د. حسني حسن درويش ، مصدر سابق ، ص٢٥.

والتي تتسم بالبساطة في جهازها الإداري مما يوفر لها السبل الكفيلة للسيطرة وبسط النفوذ على أرجاء الدولة ، ودعم سلطاتها الا ان التطور الديمقراطي الذي شهدته الدول وازدياد الوعي لدى الشعوب ، لم يعد مقبولا كنظام اداري بعد ازدياد مهام الدولة تخلت اغلب الدول عن المركزية الإدارية ، واتجهت نحو منح بعض اختصاصاتها الى الحكومات المحلية دون القومية والاخذ بأسلوب اللامركزية الادارية .

الفرع الثاني

تقدير اللامركزية الإدارية

ان اللامركزية الإدارية كأسلوب له فوائد ومزايا كثيرة ، الا انه لم يسلم هذا الأسلوب الإداري من العيوب والانتقادات، وعليه سوف نستعرض عيوب ومزايا اللامركزية الإدارية كلا منها على حدا:

أولاً/ مزايا نظام اللامركزية الإدارية :-

١- تعبر اللامركزية الإدارية عن الديمقراطية في إدارة الدولة، الذي يقضي اشراك الشعب في ممارسة السلطة، ويسمح للمواطنين المشاركة في القرارات عن طريق انتخاب، ممثلهم في ادارة المجالس المحلية وغيرها من الحالات فالنظام المركزي يكتفى ان يختل نظام العاصمة حتى ينفرد عقد الدولة كلها إذ تمكن اللامركزية الإدارية كل إقليم من الوقوف على رجليه في إدارة شؤونه الخاصة^(١) فعلى سبيل المثال بالرغم من الدمار الشامل الذي أصاب مدينة لندن خلال الحرب العالمية الثانية ظلت الإدارة المحلية تمارس نشاطها في الأقاليم بكفاءة عالية مما ساعد على احتفاظ الشعب بروحه المعنوية العالية وصموده الى تحقيق النصر .

٢- تعتبر اللامركزية الإدارية عامل أساس في منع التركيز والتضخم في ممارسة السلطة ، وتمنح الإدارات المحلية اسفل السلطة المركزية في التنظيم الإداري قدر مناسب في

(١) د. سامي حسن نجم الحمداني، مصدر سابق ص ٧٩.

اتخاذ القرارات في الوقت المناسب وفي مكانها الصحيح بحيث يتوافق مع ظروف العمل^(١).

٣- النظام اللامركزي تطبيق لقاعدة العدالة في الضريبة وتوزيع الخدمات إذ يقوم كل إقليم بشؤونه المحلية على قدر امكانياته الاقتصادية وثرواته المحلية بحيث لا يكلف دافع الضريبة في الإقليم بالنفقة على مصالح إقليم اخر اقل منه ثروة وامكانيات مادية^(٢).

ثانياً / عيوب نظام اللامركزية الإدارية:-

مهما بلغ نظام اللامركزية الإدارية من مزايا ومحاسن الا انه لم يسلم من الانتقادات التي وجهت له و لا تخلوا من السلبيات لذا سنتطرق وفق ما يلي:

١- المساس بالوحدة الإدارية للدولة نظرا لتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في العاصمة ،والهيئات المحلية، أو اللامركزية في الأقاليم.

٢- ان الهيئات اللامركزية اقل خبرة ،و اكثر اسرافا في النفقات من السلطة المركزية .

٣- قلة الموارد المحلية يؤدي الى اهمال العديد من المتطلبات التي يحتاجها كل إقليم وكل مرفق يؤدي نشوء نزعة انفصالية ، وخضوع الاعضاء المنتخبين لضغوط الناخبين، وبالتالي تغليب المصالح المحلية على المصالح القومية ، ونشوء نزاعات إدارية بين السلطة المركزية والهيئات.

٤- صعوبة الرقابة، وضعف الروابط مع المركز ، وخاصة في الفروع^(٣).

ان هذه الانتقادات بالرغم من صحة بعضها ، الا انها مبالغ فيها الى حد ما فاللامركزية الادارية إذ اما طبقت تطبيقا مع أركانها ، ومفهومها القانوني فلا يمكن للفشل ان يتخذ طريقا اليها^(٤) وكما ان القول بان المركزية الإدارية تهدد وحدة البلد الإدارية من خلال منعها تركيز ممارسة

(١) خالد فيحان منديل ،المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي ، دراسة ميدانية ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠١٣، ص ٢١.

(٢) طاهر مايح الجنابي ، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٣) خالد فيحان منديل المركزية واللامركزية ، المصدر نفسه ، ص ٢١.

(٤) د.سامي حسن نجم الحمداني ، مصدر سابق ، ص ٨٠.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

الاختصاصات في المركز، وتوزيعها على الوحدات الإدارية قول مبالغ فيه لأن فكرة اللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية دون التشريعية والقضائية .

فضلا عن القول ان الهيئات اللامركزية الإدارية تتقصها الخبرة والكفاءة، يمكن تجاوز هذا الاشكال عن طريق اللجوء الى جانب الانتخاب اختيار أعضاء معينين من أصحاب الكفاءة ، والخبرة وخاصة الأمور الفنية ، واسوء الاحتمالات الاستعانة بآراء الخبراء وأصحاب الاختصاص بالإضافة الى تفعيل الدور الرقابي على تلك الهيئات للحد من الاسراف والتبذير .

ويمكن ان يكون نظام اللامركزية الإدارية معيبا في حالة سوء تطبيقه، أو في حالة ضعفه أو انعدام رقابة السلطة المركزية عليها مما يؤدي الى ان تسيء الهيئات اللامركزية استخدام سلطاتها، أو تفضيل مصالحها المحلية أو الخاصة على المصلحة العامة، و قد يؤدي ضعف الإمكانيات الفنية أو المالية للسلطات اللامركزية مع سلبية السلطة المركزية إلى فشل هذه السلطات ورداءة أعماله.

وخلاصة القول ان المركزية واللامركزية الإدارية طريقتان من طرق التنظيم الإداري، فلا يمكن اتباع طريق المركزية وحدها دون اللامركزية الإدارية، ولكي نكون امام تنظيم اداري فعال فلا بد اتباع الاسلوبين لتحقيق نتائج إيجابية .

وعلى الرغم من أن اللامركزية الادارية غالباً ما يتم التعبير عنها على أنها عكس المركزية الادارية ، فإن اللامركزية الادارية ليست بديلاً عن المركزية الإدارية إذ يمكن رؤية كلاهما معاً في نفس نظام الإدارة في مواضيع مختلفة^(١) وان اللامركزية الإدارية لا يتصور وجودها بعيدا عن المركزية الادارية فالدولة اللامركزية المطلقة (بالكامل) لا تكون ولا تعد دولة بل لابد من وجود سلطة مركزية بجانبها^(٢).

(١)Dr. Nezh VARCAN, YEREL YÖNETİMLER, ANADOLU ÜNİVERSİTESİ, YAYINI NO: 2928, AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 1885,s,5

(٢) د. د. زكي محمد النجار، المصدر السابق، ص ١١٠.

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

وتجدر الإشارة هنا ان دول مثل اندونيسيا والمغرب وتايلاند وتركيا حققت نسبة من التقدم بعد تطبيق الإصلاحات اللامركزية في القطاع العام مثل توزيع الموارد والمشاركة المحلية وتوسيع نطاق الخدمات المدنية في المناطق الريفية والقدرة على تحديد المشروعات وبالتالي تطبيقها بشكل افضل وتوليد فرص عمل اكثر وغينيا الجديدة حققت اللامركزية زيادة المشاركة الشعبية داخل الحكومة وتحسين قدرات المقاطعات الإدارية في الإدارة والتعاون وفي جعل الحكومة اكثر استجابة لمتطلبات المواطنين المحليين^(١).

اما بالنسبة للعراق فقد أشار الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ الى اعتماد الإدارة اللامركزية، فقد ورد ضمن مواد الدستور نصوص نصت بصورة صريحة على اللامركزية الإدارية، وخاصة في الباب الخامس من الفصل الأول تحت عنوان (الأقاليم) في المادة (١١٦) و المادة (١١٩) و المادة (١٢٠) إلى اللامركزية^(٢).

أما المادة (١٢٢) فقد أشارت بشكل واضح وصريح إلى اللامركزية الإدارية ، وهنا نلاحظ بأن المشرع العراقي في هذه النصوص الدستورية ثبت التشكيلات الإدارية كما هي وفق تقسيم المحافظة والقضاء والناحية، وأشار في الفقرة ثانيا من المادة (١٢٢) الدستورية إلى اللامركزية ووجوب اعتمادها في الإدارة المحلية^(٣).

(١) د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص١٦.

(٢) وجاء في المادة ١١٦ من دستور ٢٠٠٥ "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية"، وأشارت المادة (١١٩) إلى حق كل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، وحددت المادة (١٢٠) من دستور ٢٠٠٥ حق كل إقليم بوضع دستور على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي.

(٣) نصت المادة (١٢٢) من دستور ٢٠٠٥ على أن "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون"، وحددت نفس المادة في الفقرة ثالثاً بأن "المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس"، فضلاً عن ذلك، فقد نصت المادة (١) على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي".

المبحث التمهيدي.....المركزية واللامركزية الادارية

على الرغم من أن الدستور العراقي أشار بشكل واضح وصريح إلى مفهوم اللامركزية الإدارية في إدارة الدولة العراقية وأعطى سلطات للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، إلا أن معيار الأخذ بها لا يتوقف على الدستور فقط، فهناك الكثير من العوامل والمؤثرات والتحديات التي من الممكن أن تكون سبباً مباشراً في تحديد مستقبل اللامركزية في العراق وهذا ما سنتناوله لاحقاً .

الفصل الأول

التعريف بالبلديات

الفصل الأول

التعريف بالبلديات

يعتمد البناء السياسي في الدول ، على أنظمة ادارية تمكنها القيام بواجباتها ، لتأمين الخدمات العامة محليا ، وتلبية حاجات الافراد ، وكما اسلفنا في المبحث التمهيدي بداية كان اعتماد السلطات في الدول على المركزية ، ومع تطور الأنظمة السياسية وتعدد المسائل الإدارية ظهرت الحاجة الى تطوير وسائل واساليب جديدة في الإدارة ، فكانت الحاجة الى لجوء اغلب الدول الى اتباع أسلوب اللامركزية في الإدارة المحلية ويعد نظام الإدارة المحلية نظام حديث نسبيا والذي يعتبر البلديات من بين هذه الوحدات اللامركزية احدى تطبيقاته وأشدها تطبيقا^(١).

ومما لاشك فيه ان البلديات هي الصورة الأكثر سطوعا في هذا التنظيم ، إذ تعتبر المرفق الخدمي الأول الذي يسعى من خلالها تحقيق المنفعة العامة عبر اشباع العديد من الحاجات للأفراد وتحسين وضعيتهم الاجتماعية والاقتصادية والصحية ، ضمن نطاقها الجغرافي وحدودها الادارية وتضطلع البلديات بالعديد من الوظائف منذ بداية نشؤها الى يومنا هذا .

ومن اجل اعطاء صورة واضحة ومتكاملة عن مفهوم البلديات وكيفية نشؤها وتطورها التاريخي ارتأينا ان نقسم هذا الفصل الى مبحثين نتناول في المبحث الاول مفهوم البلديات وتعريفها ، والمبحث الثاني سنتناول النشأة التاريخية للبلديات في العراق والدول المقارنة.

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، اهم المشكلات التي تعاني منها البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، العدد الثاني مجلد ١٢ يوليو ، ١٩٧٠ ، ص ١.

المبحث الأول

مفهوم البلديات

يقف البلديات في قاعدة التنظيم الإداري المحلي في اغلب الدول، وذلك في دورها الحيوي المتصل بحياة الناس، من خلال ما تضطلع به من تقديم الخدمات الضرورية التي تحتاجها المدن، وتعد البلديات وحدات إدارية لامركزية يناط بها مجموعة من الوظائف الإدارية، تؤديها وتمارس عملها ضمن النطاق الإداري والجغرافي (البلدي)^(١) حسب الصلاحيات التي يخولها القانون متمتعة بالشخصية المعنوية ولغرض دراسة مفهوم البلديات بشكل أوسع وبيان خصائصها وأهميتها سنقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب سندرس في المطلب الأول تعريف البلديات ، و في المطلب الثاني نبين خصائص البلديات وفي المطلب الثالث نسلط الضوء أهميتها والمطلب الرابع نوضح فيه أصناف البلديات في العراق والدول المقارنة.

المطلب الاول

تعريف البلديات

لغرض الإحاطة بموضوع تعريف البلديات سنقسم هذه الدراسة في هذا المطلب الى فرعين، ندرس في الفرع الأول المدلول اللغوي للبلديات ، و ندرس في الفرع الثاني المدلول الاصطلاحي للبلديات.

الفرع الأول

المدلول اللغوي للبلديات

ان كلمة بلدية هي اسم مؤنث منسوب إلى بَلَد، وهي مشتق من مصدر صناعي من بَلَد و(البلد) ، وجمعه (ابلاذ) و(بلدان) البَلَادَةُ بالفتح ضد الذكاء وبابه ظرف فهو بليد^(٢) .

(١) ويعرف النطاق البلدي بانه المساحة الجغرافية التي يقطن فيها عدد من المواطنين والتي تتمكن من خلالها

البلدية ممارسة صلاحيتها د. ميساء محمد شور ، مصدر سابق، ص ٦٩.

(٢) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح ، دار الرسالة الكويت ١٩٨٣، ص ٦٣.

و قال الله تعالى في كتابه الكريم " بلدة طيبة ورب غفور" ^(١) ويقصد بلدة مَكَّة، شَرَّفَهَا اللهُ تعالى، كما ان البلد تعني كل موضع أو قطعة مستحيزة من الأرض عامرة أو غير عامرة خال إم مسكون ،وكذلك ورد موضعه في الحديث النبوي " أعوذ بك من ساكن البلد" والبلد من الأرض ما كان مأوى الحيوان ، وإن لم يكن فيه بناء ، وأراد بساكنه الجن لأنهم سكان الأرض، والجمع بلاد ويُلدان؛ والبلدان اسم يقع على الكور ^(٢).

اما في اللغة الإنكليزية فيستخدم كلمة (municipality) للدلالة على البلدية وتعني المؤسسة تقوم على شؤون المدنية .

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي للبلديات

تعرف البلدية بمفهومها البسيط بانها إدارة محلية ،في المدينة، أو في القرية، أو مجموعة من القرى المجاورة ،ضمن النطاق الإداري الذي يحدده القانون لها ، و تمارس صلاحيتها التي يخولها القانون وتتمتع بالشخصية المعنوية ^(٣) فالبلدية هو تقسيم إداري يقوم على شؤون مدينة ويُعنى بمراقبتها العامة، ويشرف عليه مسؤول حكومي يُعرف باسم مدير أو رئيس البلديّة ويعاونه مجلس بلديّ، مؤلّف من ممثّلين عن المناطق اما في التشريعات فقد تعددت تعاريفها فقد عرفها أما المشرع العراقي في المادة الأولى من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ الناخذ البلدية "بانه مؤسسة محلية لها شخصية معنوية تقوم بالإعمال والخدمات العامة المنصوص عليها في هذا القانون أو في أي قانون اخر" كما عرفت المادة أولاً من قانون ادارة بلديات اقليم كوردستان العراق رقم ٦ لسنة ١٩٩٣ البلدية بأنها" مؤسسة محلية لها شخصية معنوية ،مهمتها تقديم

(١) القرآن الكريم، سورة سبا ، الاية ١٥ .

(٢) محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الأفرقي ، معجم لسان العرب ط دار المعارف ، ١٢٩٠، ص ٣٤٠ وما تلاها.

(٣) د. محمود عبد المجيد المغربي ،شؤون البلديات والمختارين في السؤال والجواب ،المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ١٩٩٧، ص ٧.

الخدمات العامة المنصوص عليها في هذا القانون، أو أي قانون آخر للمواطنين ضمن حدود البلدية المعنية"^(١).

ويتضح مما تقدم ان المشرع العراقي اعتبر البلدية مؤسسة محلية، واستقر عليه المصطلح في التشريعات السابقة والنافذة كما انه منح الشخصية المعنوية للوحدة المؤسسية، وليس لمجلس البلدية لان منح المجالس الشخصية المعنوية ترتب عليها نتائج خطيرة لأن المجالس بطبيعتها تنحل وتنقضي شخصيتها بمجرد حلها و بإمكان المجلس الجديد التحل من الالتزامات السابقة لوجود اختلاف في الشخص الملتزم ،^(٢) كما أثبتت في شأن ذلك جدلا بين فقهاء القانون الإداري^(٣). اما في التشريع الأردني فقد عرفها المشرع المادة في/٣فقرة أ من قانون البلديات الأردني ٤١ لسنة ٢٠١٥ " البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال مالي وإداري تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون " ^(٤) .

(١) اما في قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ الملغى عرفت البلدية(كل مؤسسة محلية ذات شخصية حكومية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها في هذا القانون او في اي قانون اخر) .
(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الكتاب الأول الطبعة المنقحة ، دار الفكر العربي ، ٢٠١٤ ، ص ٩٦ .

(٣) * ملاحظة تختلف الدول في تحديد من يتمتع بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية ام مجلسها ففي بريطانيا تثبت الشخصية لمجالس الوحدات المحلية اما في فرنسا فقد منح القانون للمديريات المحلية اعتبارها جماعة محلية وليس لمجالسها اما المشرع العراقي منح في قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية المحلية ومجالس المحافظات والاقضية .

(٤) اما في القانون الأردني رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧ الملغى عرفت المادة ٣/أ البلدية (بانها مؤسسة ذات استقلال مالي تحدث وتلغى وتعيين حدودها منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى احكام القانون وتهدف الى اعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط والبرامج لتحقيق وإدارة الخدمات والمرافق والمشاريع المحلية كافة المناطة بها بنفسها او من خلال التشارك مع القطاع الخاص او مؤسسات المجتمع) ويتضح ان المشرع الأردني كان موفقا بذكره عبارة (ممارسة كل ما هو ذات طابع محلي تنموي) لأنه لم يحدد وظائف البلدية واعمالها فقط بالقانون وانما بإمكانها ممارسة وظائف ذات طابع، محلي تنموي من اجل النهوض بالخدمات والمرافق المحلية ضمن حدودها الإدارية غير المنصوص عليها بالقانون.

ومن الملاحظ على التعريف انه جعل من البلدية (مؤسسة أهلية) ذات استقلال مالي وإداري، وهذا يفقد البلدية دورها الحقيقي ويجعلها تحت وصايا وزارة الشؤون البلدية والمجلس التنفيذي^(١).

اما في التشريع الكويتي فقد عرفها المشرع الكويتي في المادة/٢ "بلدية الكويت هيئة عامة مستقلة يكون مقرها مدينة الكويت، تتكون من المجلس البلدي والجهاز التنفيذي للبلدية، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتخضع لإشراف الوزير، ويكون للبلدية ميزانية ملحقة، تلحق بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية شاملة لإيراداتها ومصروفاتها" ويتضح من التعريف انه منحت البلدية الشخصية الاعتبارية واعتبرتها هيئة عامة في حين القانون العراقي والأردني قد استخدم مصطلح مؤسسات والتساؤل المطروح ما هو الفرق بين الهيئة والمؤسسة ؟

للخوض في موضوع الهيئة و المؤسسة نلاحظ هناك اختلاف بين المؤسسة والهيئة وفي نفس الوقت توجد احكام مشتركة بينهما ، نبين أوجه الفرق بينهما:^(٢)

أولاً- من حيث طبيعة النشاط تعتبر الهيئات مرافق عامة إدارية تمارس نشاط معين وتقدم خدمات محددة و لا تخرج عن الطابع الإداري ، أما المؤسسة تعتبر مرافق عامة اقتصادية تمارس نشاطاً اقتصادياً (تجاري- صناعي).

ثانياً - من حيث الميزانية ان الموازنة المالية للهيئة ملحقة بالموازنة العامة للوزارة ، وتحصل الدولة على كل ما يتحقق من إيرادات وتحتمل الدولة خسائرها اما المؤسسة فتكون موازنتها تجارية تأخذ ما يتحقق لها من أرباح وتحتمل ما يلحقها من خسائر.

ثالثاً - من حيث نظامها ان الهيئات تكون خاضعة لقواعد القانون العام حصراً من نظامها الإداري والمالي والقانوني ، اما المؤسسة فهي تخضع في نظامها لقواعد القانون العام و من جانب النشاط الإداري تخضع لقواعد القانون الخاص.

(١) المحامي عبد الرؤوف التلا، هل يعيد مجلس النواب النظر في قانون البلديات رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥، مقالة بتاريخ ٢٠١٧/٤/٤، والمنشور على الرابط <https://www.addustour.com> بتاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/٧.

(٢) د . سعيد نحيلي، القانون الإداري/المبادئ العامة (الجزء الأول)، منشورات جامعة البعث، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٢١٠.

اما في قانون البلديات التركي المرقم ٥٣٩٣ لسنة ٢٠٠٥ النافذ فقد عرفت البلدية في المادة/ ٣ " انه الشخص الاعتباري العام الذي يتمتع باستقلال إداري ومالي ، يتم إنشاؤه لتلبية الاحتياجات المحلية المشتركة لسكان البلدة ، ويتم تشكيله من خلال انتخاب هيئة اتخاذ القرار" (١)، ويتبين من التعريف ان القانون قد منح البلدية الشخصية الاعتبارية للبلدية والاستقلال المالي والإداري بالإضافة يتم تشكيلها عبر الانتخاب ولم يأخذ اسلوب التعيين أعضاء مطلقاً .

ويتضح من التعاريف السابقة بانه يمكن تعريف البلدية ، بانه (هيئة أو مؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية وتكون لها ذمة مالية مستقلة واستقلال اداري تتشا وتلغى وفق قانون خاص بها وتمارس نشاطها ضمن حدودها الإداري على رقعة جغرافية معينة).

المطلب الثاني

خصائص البلديات

تمتاز البلديات بمجموعة من الخواص والمميزات، ومن خلال استقراء التعاريف السابقة نستنتج ان البلدية لها مجموعة من الخصائص ، نستعرضها وفق ما يأتي :

أولاً/ البلديات وحدات إدارية لامركزية جغرافية:- تعتبر البلدية وحدة ، أو جماعة ، أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تمارس نشاطها ضمن الحدود الإدارية (النطاق البلدي) وتحدد انشاءها ، وتصنف بعدد السكان الذين يقطنون على تلك الرقعة الجغرافية .

ثانياً/ تمتع البلديات بالشخصية المعنوية :- (٢) تعتبر الشخصية المعنوية من اهم خصائص البلدية حيث تتمتع بالحقوق المشروعة المخولة لها بموجب أحكام القوانين، وتعتبر من الأركان

(١) 5393, sayılı Belediye Yasasının, 3 maddesie.

(٢) المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٠ النافذ حددت الأشخاص المعنوية في ما يلي ((بالدولة والإدارات والمنشآت العامة التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة وبالشروط التي يحددها والالوية والبلديات والقرى التي يمنحها القانون شخصية معنوية وبالشروط التي يحددها)).

الرئيسية والجوهرية ، وتعرف الشخصية المعنوية ^(١) "بأنها هي الوسيلة القانونية لكفالة استقلال الشخص اللامركزي، وإنشاء ارادة ذاتية ويعبر عنها المجلس الذي يديره" ^(٢) وبما ان البلديات تعتبر من الأشخاص اللامركزية فلا بد للقانون من منحه إياه، ^(٣) ويترتب على منح القانون الشخصية المعنوية للبلديات اكتساب الحقوق وتحمل الواجبات ، و لكي تتمكن من اشباع حاجات عامة وتقديم خدمات متميزة خاصة بها ، وان الشخصية المعنوية التي يمنحها المشرع للبلدية ، فهو يقر لها بذلك لها للوحدة الإدارية ، وليس للمجلس المعبر عنها ، كما تعد منح القانون الشخصية المعنوية للبلدية امتداد لشخصية الدولة المركزية ^(٤).

ثالثاً/ تتمتع بالاستقلال الإداري:- (مظاهر امتيازات السلطة العامة) تستعمل البلديات الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون التي تمكنها من القيام بالخدمات والوظائف و تعقد العقود على اختلاف أنواعها ، ولها حق فسخها وتجدر الإشارة هنا ما ذهب اليه القضاء العراقي في قرارته لتأييد ذلك ^(٥) كما ولها حق نزع الملكية الخاصة لتحقيق المنفعة العامة ، ولها حق اللجوء الى التنفيذ الجبري لضمان احترام القرارات الإدارية وحق اللجوء الى طرق الحجز الإداري لاستيفاء ديونها إدارياً مباشرة لصالحها دون اللجوء إلى القضاء ، وقد منح المشرع العراقي في قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧^(٦) "صلاحية لكل من أمين العاصمة

(١) د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ٣١ من الملاحظ (عد القانون شخصا معنويا كل مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين او كل مجموعة من الأموال تخصص لتحقيق غرض معين) وكمان ان التشريعات قد اختلفت استعمالها أحيانا تستعمل مصطلح الشخص الاعتباري وتفيد ترجيح مذهب المجاز في طبيعة الشخص المعنوي وأحيانا تستخدم الشخص المعنوي ولكن الفقه والقضاء يرجحان استعمال مصطلح الشخص المعنوي وللمزيد يراجع د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ص ٦٣.

(٢) د. ميساء محمد شور وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٠.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، المصدر نفسه، ص ٣٨.

(٤) د. طاهر محمد مايج الجنابي ، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٥) وقد تأييد ذلك في العديد من قرارات محكمة التمييز الاتحادية منها قرارها غير المنشور و المرقم بالعدد ١٣٥٩/هيئة مدنية عقار/٢٠١٢ والقاضي بان قرار مدير بلدية كركوك بفسخ العقد المبرم مع المدعي عليه لمخالفته شروط العقد المبرم صحيح موافق للقانون لن المميز قد خالف شروط العقد الموقع مع البلدية طبقا لاحكام الفقرة ٤ منه وان اخلاص المميز شروط العقد كان بسببه ولم يصدر من جانب المدعي عليه أي فعل مخالف للقانون .

(٦) الوقائع العراقية ، العدد ٢٥٨٥ ، في ٠٢/٠٥/١٩٧٧.

ومدراء البلديات في مراكز المحافظات اتخاذ قرارهم بحق المدين المماطل والمتضمن حجز اصول الدين بما يعادل مقدار الدين ، فإن لم تكن تكفي يتم حجز أمواله غير المنقولة للمدين، بما يعادل الدين"^(١) و علما ان القرارات التي تصدر من البلديات قرارات إدارية تكون قابلة للطعن امام المحاكم بمختلف درجاتها بمقتضى إحكام القانون وهذه احدى اهم امتيازات البلديات^(٢) .

رابعاً/ الاستقلال المالي :- حتى تتمكن البلديات القيام بنشاطها يجب أن يكون لها إيرادات تتلاءم وتتناسب مع تلك النشاطات والخدمات الوظائف التي تقوم بها منها استيفاء الضرائب والرسوم والأجور^(٣) وبالتالي تكون اهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات التي تقع على عاتقها ، وبذلك تحقق الفائدة من جراء منح الاستقلال المالي للبلدية و السماح لها بتملك الأموال ، واجراء تصرفات المالية اللازمة ، لحسابها بصورة مستقلة ، ولكن بشرط خضوعها للرقابة الإدارية لان أموالها أموال عامة، لا يجوز الحجز عليها، ولأيسري عليها التقادم مخصصة للمنفعة العامة ، وموظفيها موظفين عموميين بالرغم من لديها قانون الخاص بها ، وتترتب على ذلك مسؤولية اعمالها الضارة كالقرارات الإدارية غير المشروعة أو الخطأ المادي أو الاخلال بالتزاماتها التعاقدية^(٤).

خامساً/ أهلية التقاضي :- ويترتب على منح البلديات الشخصية المعنوية، الدخول في الدعاوي القضائية، كمدعي أو مدعي عليه في كل ما يتعلق للدفاع أو، المطالبة بحقوقها امام المحاكم العادية، أو الادارية على اختلاف درجاته ، و تكون خصما في جميع الدعاوى التي تقام لها أو عليها.

(١) المواد (٢،٥) من قانون تحصيل الديون الحكومية، رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧ المعدل، وكذلك ينظر سعيد حمدان غزال وآخرون، التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات، الجزء الثالث الشؤون المالية وزارة الداخلية مديرية البلديات العامة كانون الثاني ٢٠٠٢، ص ٦٣، و المادة (١) من تعديل قانون الديون الحكومية رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٠ في ١٩/٩/٢٠٠٠.

(٢) د. حسني درويش عبد الحميد ، مصدر سابق، ص ٢٠١.

(٣) القاضي ايلي معروف، الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية ، منشورات زين الحقوقية لبنان- بيروت ص ١١.

(٤) د. عبد الرزاق الشخيلي ، القانون الإداري ، دار مكتبة البغدادي، عمان ، ١٩٩٤، ص ٣٩.

سادساً/ اعمالها تخضع للرقابة و الوصايا الإدارية :- تعمل البلدية بكافة الأوامر والتعليمات التي تصدر من الحكومة المركزية، ويجب ان تكون إجراءاتها ضمن صلاحيتها واختصاصاتها المقررة لها ولا يجوز لها مخالفتها ، والا اعتبرت اعمالها وتصرفاتها غير مشروعة وباطلة لكون البلدية تعبر عن الوحدة الإدارية، والاقتصادية، والاجتماعية ، ضمن مبدأ وحدة الدولة الدستورية^(١).

المطلب الثالث

أهمية البلديات

إن الغاية من البلدية هي القيام بالواجبات والخدمات العامة على أحسن وجه في منطقة معينة ومحددة لها وفقا لإحكام القانون ، ويبرز دورها من مختلف الجوانب الإدارية والاقتصادية والسياسية ولذلك ارتبنا ان نقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع سندرس في الفرع الأول الأهمية الإدارية والفرع الثاني ندرس الأهمية الاقتصادية والفرع الثالث سنتناول الأهمية السياسية.

الفرع الأول

الأهمية الإدارية للبلديات

تظهر الأهمية الإدارية للبلدية من خلال تمثيلها الوحدة الإدارية والسياسية والاقتصادية للدولة كما انها تمثل امتداداً للفروع الإدارية للهيكل الإداري العام للدولة واجهزتها المحلية، فهي ترتبط بالقوانين والأنظمة والتعليمات السلطة المركزية، كما انها تمثل حلقة وصل بين السلطة المركزية والمواطنين في تلبية احتياجاتهم المحلية، و المطالب الاجتماعية و تلبية الخدمات العامة بسرعة وفعالية أكبر ، و تعمل على تسهيل مشاركة الناس في الإدارة المحلية بشكل أفضل باعتبارها من الوحدات الإدارية الأقرب إلى الجمهور، وقد ازدادت أهميتها الإدارية مع العقد الثاني من القرن الماضي نتيجة ازدياد الهجرة من الريف الى المدن مما شكل عبئاً على

(١) فضيلة مختاري ،نظام البلدية ،دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوضياف المسيلة ،٢٠١٨/٢٠١٩، ص١٦.

الحكومات المركزية مما برز دورها لمواجهة التحديات من خلال طبيعة عملها الإداري في تخفيف اعباء عن السلطة المركزية حالها أي تطبيق اخر من تطبيقات إدارة محلية ، وكما ان البلديات نتيجة تنوع مهامها واختصاصاتها فهي تمتلك من الإمكانيات المادية، والطاقات الإدارية التي تمكنها من السرعة والدقة والكفاءة في الاستجابة لمتطلبات واحتياجات سكان المناطق والاقاليم بالخدمات العامة، ومن مزايا الإدارية للبلديات تساعد في القضاء على البيروقراطية الإدارية عن طريق توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية الموجودة والحكومة المحلية ، وكما ان البعد الجغرافي للمنطقة المحلية واشغال المسؤولين في العاصمة بالقضايا القومية يفقدون المعرفة الضرورية بالمشاكل المحلية والخدمات التي تحتاجها كل منطقة جغرافية لذ تتولى البلديات القيام بها نيابة عنها، وكما ان لكل بلدية خطة ادارية خاصة بها تنظم بها عملها من الناحية العمرانية، وفقا لظروفها البيئية والجغرافية^(١) وعليه يمكن القول ان نظام البلديات طبق أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تُطبقها الإدارة المركزية، تراعي الظروف والعوامل المحلية، وهذا بالنتيجة يؤدي الى رفع من كفاءة العمل و زيادة قدرة الموظفين المحليين على الابتكار والابداع لمواجهة التحديات التي تواجههم لمعالجة الحاجات المحلية المتجددة وبالتالي اكتساب الكوادر الوظيفية خبرة إدارية متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات وقد شهدت دول مثل ايران وتركيا وصول رؤساء بلديات الى رئاسة تلك دول.

الفرع الثاني

الأهمية الاقتصادية للبلديات

تكتسب العلاقة بين البلديات والتنمية المحلية ، أهمية كبيرة في الدول فهي تمثل مثال حقيقي لتوزيع السلطات والمهام بين السلطة المركزية والسلطات المحلية فهي ضرورة حتمية وناجحة وفعالة في تحقيق التنمية الوطنية ، وذلك لتماسها المباشر مع المواطنين وتمتلك البلديات من الإمكانيات والوسائل لتحقيق طموحاتهم وتحديد مشاكلهم ، وبالتالي فهي أكثر قدرة على تحديد المشاكل ، وتتوجه اغلب الدول لا عطاء أهمية بالغة للبلديات ضمن حساباتها وخططها الاقتصادية المستقبلية، لغرض تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية ويؤكد الخبراء

(١) احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ١١ .

الاقتصاديون أن البلديات بالرغم من انها تعتبر اصغر وحدة إدارية، فهي تعتبر من اهم الوحدات اللامركزية ، وذلك لدورها الفعال ولبعدها الاقتصادي في المشاريع الصغيرة والمتوسطة (١) .

كما يؤكد الخبراء الاقتصاديون ان الدور الاقتصادي الملقى على عاتق البلديات تظهر، من خلال وظائفها الخاصة ،والتي تكون مرتبطة بالاحتياجات الأساسية الإنمائية، كما يرون ان التخطيط الاقتصادي الفعال لأي دولة يجب ان يقوم على تلبية الاحتياجات والخطط الاقتصادية للبلديات ،على ان تكون ضمن الخطة الإنمائية العامة للدولة فهي الجهة المختصة بتنفيذ للمشاريع والبنى التحتية ضمن النطاق المحلي ، وبذلك تعمل على تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين، وتوفير فرص عمل حتى أصبحت في بعض الدول تدخل في شراكة مع شركات القطاع الخاص، وتحولت الى مؤسسات منتجة ، ترفد ميزانية الدولة بموارد مالية هائلة من خلال وارداتها الذاتية والخارجية.

الفرع الثالث

الأهمية السياسية

تعد البلديات احدى أهم النظم الإدارية المرتبطة بالتوجه السياسي للدولة ، التي تمكن المواطنين من خلالها ممارسة الديمقراطية الحقيقية في المجتمع المحلي، من خلال شعورهم في إدارة الشؤون المحلية في المناطق التي يقطنون فيها ، كما انه يعتبر تطبيق ناجح للنظام اللامركزي والتي تدار عن طرق هيئات محلية منتخبة ممثلة بالمجالس البلدية.

بذلك يعتبر نظام مجالس البلدية مظهر من مظاهر الديمقراطية فهو وسيلة مهمة لا شراك المواطنين في الإدارة ويعتبر مدرسة لتخريج قيادات إدارية وتدريبها وبتيح فرص عمل للقيادات المحلية لخدمة الجمهور وبالنتيجة يؤدي الى تخريج أجيال متعاقبة من ذوي الخبرة والاختصاص

(١) حسام عايش ، دور البلديات في العملية الاقتصادية، في ٢٠١٣/٨/١٣، مقالة منشورة على الرابط <http://alrai.com/article/600854> ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١٥.

في شؤون الإدارة كما يعتبر مدرسة عملية لتخريج أفضل أعضاء للمجالس التشريعية والبرلمانية لان الديمقراطية السياسية تكون نظاما اجوف إذا لم تصاحبها ديمقراطية محلية^(١).

يتضح مما تقدم انه لا يمكن لأي دولة النهوض بدون وجود نظام بلدي فعال كما لا يمكنها ان تحقق التنمية المحلية المستدامة، لاسيما في ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع وخاصة مع تنامي عدد السكان من ناحية وندرة أو سوء استغلال الموارد الطبيعية والبشرية من ناحية أخرى بالإضافة الى ذلك لا تستطيع الحديث عن الديمقراطية بأشكالها المختلفة وخاصة السياسية والإدارية .

المطلب الرابع

اصناف البلديات في العراق والدول المقارنة

تختلف الدول في كيفية تنظيم أصناف البلديات، حسب ظروفها الاقتصادية، والاجتماعية والسكانية، بعض الدول تصنفها على أساس نفوسها، والبعض تأخذ بنظر الاعتبار مواردها المالية ولغرض دراسة هذا الموضوع سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول أصناف البلديات في العراق، والفرع الثاني نتناول فيه أصناف البلديات في الأردن، والفرع الثالث نخصه لأصناف البلديات في تركيا.

الفرع الأول

أصناف البلديات في العراق

عند الرجوع الى قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل^(١) ، نلاحظ بانه عالج موضوع أصناف البلديات في شقين الشق الأول بين كيفية استحداث البلديات ، والشق الثاني كيفية تصنيفها بالنسبة للشق الأول ، إذ انه بين انه يتم استحداث البلديات في القضاء و الناحية بغض النظر عن نفوسها وفي القرى التي لا يقل نفوسها عن ثلاثة الاف نسمة، بشرط موافقة

(١) احمد بدر سلامة، مصدر سابق، ص ١٢.

(٢) الوقائع العراقية ، العدد ١٠٣٣ ، في ١١/٢٢/١٩٦٤.

الوزير وفي حالة كانت نفوس القرية لا تتجاوز ثلاثة الاف ، ولا يقل عن الف نسمة يتم استحداثها من قبل السلطة الإدارية على ان تكون مشفوعة بموافقة الوزير^(١).

ولا يتم استحداث اية بلدية الا بعد اكمال الإجراءات الفنية المتمثلة برسم الحدود الإدارية ، وخرائطها واعلانها في الجريدة الرسمية خلال ثلاثين يوما من قبل الوزارة ، ويكون الإعلان خاضع لاعتراضات من المواطنين والدوائر الرسمية وللوزير الصلاحية ببيان ما يراه مناسبا^(٢).

وكما بين القانون ان البلدية الواحدة ضمن حدودها الإدارية تنقسم الى قطاعات واقسام بلدية حسب امكانياتها وحجمها تتولى القيام بأعمال البلدية في الأمور التي تخص الخدمات ، ويتم استحداث القطاعات وبيان اسماءها وحدودها بقرار من مجلس البلدية على أن يتم مصادقتها من السلطة الادارية وموافقة الوزير^(٣).

والتساؤل المطروح هل ان تقسيم البلدية الواحدة الى اقسام أو قواطع بلدية اسلوب تنظيمي ناجح ؟ وهل له جدوى في العمل البلدي ؟ و لاجابة على هذا التساؤل نلاحظ أن المشرع بين انه يتم اللجوء الى هذا التقسيم الإداري للبلديات في حالة إذا كان حجمها وامكانياتها تسمح بذلك وهذا يعني ان هذا الاسلوب يشمل البلديات الكبرى ولا تتفق مع المشرع مع هذا التقسيم لان الأقسام البلدية لا يمكن ان تكون فعالة في حالة كونها لا تمتلك الصلاحيات و الإمكانيات المالية وآليات ولاسيما ان هذا التجربة لم يكتب لها النجاح في العراق من الملاحظ ان نظام الأقسام البلدية يقتصر دورها كجهة مراقبة ضمن قواطعها وترفع تقاريرها الى البلدية التابعة لها ونقترح ان يتم الغاء الأقسام البلدية واستبدالها بنظام البلديات المصغرة إذ تنشئ لكل منطقة بلدية مختصة بشؤونها تمارس كافة صلاحيات المخولة كبلدية بموجب القانون.

اما بالنسبة لأصناف البلدية فقد صنف المشرع العراقي البلديات في ضوء قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، حسب عدد نفوس واعتمد على اخر إحصاء رسمي إذ صنفت امانة بغداد كبلدية من الصنف الخاص واعتبر بلديات الموصل وكركوك والبصرة بلديات

(١) المادة (٥) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المادة (٥) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٣) المادة (١٠) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل .

من الصنف الممتاز ، اما بقية المحافظات والاقضية يكون تصنيف بلديتها حسب نفوسها تكون بلديتها من الصنف الأول في حالة إذا كان لا تقل نفوسها عن خمس وسبعين الف نسمة والصنف الثاني إذا كان لا يقل عن خمسة عشر الف نسمة والصنف الثالث في حالة إذا كان نفوسها لا يقل خمسة آلاف نسمة والصنف الرابع في حالة إذا كان نفوسها يقل عن خمسة الالف نسمة^(١).

ويتضح مما تقدم ان المشرع العراقي صنف البلديات على عدد نفوسها بغض النظر عن مواردها بعد ان كانت تصنف البلدية على أساس مواردها في القانون السابق وقد تم العمل على آخر تصنيف للبلديات في العراق في عام ١٩٩٨^(٢) وهذا بحد ذاته يمثل مشكلة تواجه البلديات في العراق لمرور مدة طويلة ، وما يقارب العقدين ولم يتم العمل على إعادة تصنيف البلديات لعدم وجود إحصاء سكاني دقيق مما يشكل ثقلا وعبء سكاني عليها تنعكس على مهامها وتفوق طاقتها الخدمية .

الفرع الثاني

أصناف البلديات في الأردن

اما في الأردن فقد صنف المشرع الأردني في ضوء قانون البلديات الأردني النافذ رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل ، الى ثلاثة أصناف وفئات فقط^(٣)، واخذ بمعيار عدد السكان لكل منطقة إذ بين ان الصنف الأول، يشمل مراكز المحافظات، والبلديات التي تزيد نفوسها على (١٠٠) الف نسمة والصنف الثاني تشمل مراكز الالوية والبلديات التي تتراوح نفوسها بين خمسة عشر الف ولا يتجاوز سقفها مائة الف نسمة، اما الصنف الثالث تشمل بقية البلديات غير الموجودة ضمن الصنف الأول و الثاني، وخول الوزير المعني بتصنيف تلك البلديات بعد

(١) المادة (١١) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) قانون تعديل اصناف البلديات لكافة المحافظات لعام ١٩٩٨، حيث تم بموجبه إعادة تعديل أصناف البلديات لكافة المحافظات عدا محافظات الحكم الذاتي، وفقاً لآخر إحصاء رسمي لعام ١٩٩٨ ، استنادا إلى أحكام المادة (١١) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٣) المادة (١٠) /أ من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الاعتماد على الإحصاءات الرسمية أو التقديرية وعلى ضوء التصنيف يحدد لكل بلدية حقوقها ، والتزاماتها بموجب تعليمات تصدر بذلك^(١).

وتجدر الإشارة الى هنا الى ان المشرع الأردني، كان اكثر مرونة من المشرع العراقي الذي قيد تصنيف البلديات، بالاعتماد على التعداد السكاني في حين منح المشرع الأردني ، الوزير المختص إعادة تصنيف البلديات دون الاعتماد على الإحصاءات الرسمية فقط ، بل يمكن اللجوء الى الإحصاءات التقديرية ولذلك لمواكبة تزايد العدد السكاني الذي يشكل عبئاً على الطاقة الخدمية البلدية، وفي ضوء ذلك يتم تحديد واجباتها.

فيما يخص اعادة تصنيف البلديات، أو استحداثها وتوسيع حدودها الإدارية، أو دمجها مع بلدية أخرى فقد منح القانون لمجلس الوزراء ذلك بناء على تنسيب الوزير، وتوصية الحاكم الإداري (المحافظ) بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ويتم تحديد صنفها حسب عدد نفوسها على ضوء الفقرات السابقة ويؤلف لها لجنة ويعين لها رئيس يمارس صلاحيات المجلس البلدي، لحين اجراء انتخابات جديدة وتصبح البلدية الجديدة خلفا للبلديات المدمجة أو البلدية المنحلة وتنتقل جميع حقوق واجباتها القانونية للبلدية المحدثة بما فيها موظفيها وتنتقل وظائفهم وخدماتهم الى البلدية المحدثة وتعتبر امتداد لخدماتهم السابقة في البلدية المنحلة.

الفرع الثالث

أصناف البلديات في تركيا

لم يصنف المشرع التركي البلديات الى أصناف وفئات في قانون البلديات التركي المرقم ٥٣٩٣ لسنة ٢٠٠٥ النافذ، مثلما ذهب اليه المشرع العراقي والأردني، ولكن بين انه يمكن إنشاء بلدية في أي منطقة سكنية يبلغ عدد سكانها (٥٠٠٠) نسمة أو أكثر، وكما بين انه يجوز ان تتحد عدة احياء سكنية او عدة قرى وتشكل بلدية بعد وصول عدد سكانها الى (٥٠٠٠) نسمة

(١) المادة(١٠) فقرة/ (ب و ج) من القانون بلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

أو أكثر^(١) في كل الأحوال يجب لا تبعد مسافة تلك المناطق عن (٥٠٠٠) متر من مركز المدينة التي تعتبر بمثابة مركزاً للقرى أو المناطق بعد اندماجها^(٢).

وبالنسبة للقرى فإنه يتم البت في إجراءات تشكيل بلدية لها في حالة إذا قررت اللجنة التنفيذية لقرية واحدة أو أكثر ذلك ، أو في حالة تصويت نصف عدد الناخبين في القرية بعد اجراء انتخابات، أو إذا رأى الحاكم الإقليمي(المحافظ) وجود ضرورة من انشاء البلدية ، ثم يتم رفع ملف القضية متضمناً رأي المحافظ إلى وزارة الداخلية وبعد أخذ رأي مجلس الدولة ، ويتم اصدار مرسوم مشترك خاص بإنشاء البلدية اما في حالة اندماج الأحياء او المناطق السكنية وبلوغ عدد سكانها (٥٠٠٠) نسمة أو أكثر ، يمكن ان تكون لها بلدية بمرسوم مشترك بناءً على اقتراح من وزارة الداخلية ، وبالنسبة لترسيم الحدود المستحدثة للبلدية فإنه يتم وفق السياق التالي^(٣):

١- الأماكن مثل الحقول والبساتين والحدائق والمروج والمراعي والأراضي العشبية و الجبلية وبساتين الزيتون وغابات البلوط والشواطئ التي لطالما اعتبرت تنتمي إلى تلك المنطقة السكنية القائمة، يجب أن تُدرج ضمن حدود البلدية عند ترسيمها.

١- من الأمور الفنية التي يتم اخذها بنظر الاعتبار عند الترسيم يجب أن تتبع حدود البلدية معالم مميزة وثابتة مثل الجداول والتلال والطرق ، ويجب رسم الحدود في خط مستقيم ووضع علامات عليها.

٢- عندما يستخدم سكان بلدة ما أو قرية مجاورة أماكن لفترة طويلة مثل مراعي المرتفعات والمروج والينابيع ومناطق التنزه الواقعة داخل حدود البلدية يجب عليهم الاحتفاظ بحقوقهم التقليدية في استخدام هذه المناطق وتدرج تفاصيل المتعلقة بهذه الحقوق في وثيقة الحدود.

٣- يجب الإشارة إلى الأسماء المعروفة للأماكن التي تمر عبرها الحدود المرسومة في وثيقة الحدود.

(١) 5393, sayılı Belediye Yasasının, (4) maddesie.

(٢) 5393, sayılı Belediye Yasasının, (8) maddesie.

(٣) 5393, sayılı Belediye Yasasının, (6) maddesie.

بعد انتهاء الاجراءات الفنية الخاصة بترسيم الحدود تصبح الحدود البلدية نهائية ، بقرار من المجلس البلدي وموافقة المحافظ بعد أخذ رأي حاكم المنطقة ثم بعدها يتم الإعلان عنها من قبل مكتب الحاكم الإقليمي للحدود، و يتم إرسال نسخ من القرارات مع وضع اللمسات الأخيرة في حالة حصول أي تغيير للحدود إلى البلدية المعنية ومكتب السجل العقاري المحلي ، والإدارة الإقليمية الخاصة والمسؤول المدني لتلك المنطقة⁽¹⁾ وبمجرد الانتهاء من الحدود النهائية ، اوجب القانون بانه لا يجوز تغييرها لمدة خمس سنوات وفي حالة قيام اي نزاع حدودي بين بلديتين يتم الطلب من المجالس البلدية أو اللجان التنفيذية القروية وحاكم المنطقة المعنية إبداء آرائهم في غضون ثلاثين يوماً يتعين على الحاكم الإقليمي النظر في آرائهم وحل النزاع الحدودي وتسويتها⁽²⁾.

ويتضح مما تقدم ان المشرع التركي لم يحدد في قانون البلديات لكل نسمة معينة صنف بلدي معين على غرار ما ذهب اليه المشرع العراقي والأردني في تقسيم أصناف البلديات بل حددها بنقطتين هما ان لا يقل نفوس أي بلدية عن خمسة الف نسمة، وان لا تقل المسافة بين بلدية وأخرى عن خمسة (٥٠٠٠) الف متر وكما اعتمد أسلوب اكثر ديمقراطي من المشرع العراقي عبر نظام التصويت من قبل السكان المقيمين في هذه المناطق لا بداء رايهم في الاندماج أو انشاء بلدية لهم وفي حالة تصويت نصف الناخبين ، لصالح الانشاء أو الاندماج يتم البت في إجراءات وترسيم حدودها كما اسلفنا وهذا الأسلوب اقرب للديمقراطية لنظام اللامركزية في الإدارة المحلية والتي تهدف الى مساهمة المواطنين في القرارات المحلية ونأمل من المشرع العراقي حذو المشرع التركي في اعتماد هذا التصنيف في العراق .

(1) 5393, sayılı Belediye Yasasının, (6) maddesie.

(2) 5393, sayılı Belediye Yasasının, (7) maddesie.

المبحث الثاني

النشأة التاريخية لإدارة البلديات في العراق والدول المقارنة

عرف العالم الإسلامي النظم البلدية بصورتها البدائية منذ توسعت اركان الدولة الإسلامية ، التي كانت تشهد توسع عمراني وثقافي وجغرافي عبر العصور المنصرمة حتى أصبحت بغداد مدينة العمران والتحضر وبعد سيطرة العثمانيين على العراق اصبح جزءاً من الدولة العثمانية تسري عليها القوانين العثمانية الذي كان متأثر بداية بالحضارة الإسلامية والذي استمر لغاية تشريع قانون الإيالات العثماني لسنة ١٨٦٤ وقانون البلديات لسنة ١٨٧٧م إذ شهد واقع البلديات في العراق ولادة جديدة منذ بداية نشوء البلديات الحديثة في الولايات العثمانية وبعد انتهاء الحكم العثماني واستقلال الولايات العثمانية الى دول شهد العراق سن تشريعات جديدة للبلديات من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة.

ولغرض تسليط الضوء على تاريخ نشوء البلديات وتشريعاتها عبر تسلسله الزمني في العراق والخوض فيه بشي من التفصيل بالإضافة الى الدول المقارنة سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب ندرس في المطلب الأول نشأة البلديات وتطورها التاريخي في العراق والمطلب الثاني نبين فيه نشأة البلديات في الأردن والمطلب الثالث سندرس فيه النشأة التاريخية للبلديات في تركيا.

المطلب الأول

نشأة البلديات وتطورها التاريخي في العراق

لقد سبق العراق دول العالم في إيجاد نظاماً ومفاهيم تخطيطية ، وحضرية للبلديات في مراحل تاريخية مبكرة من التاريخ الا ان التاريخ الإسلامي، وفترة العصور الوسطى تحديداً تمثل بحد ذاتها نقطة تحول كبيرة في هذا الشأن ثم تلتها فترة احتلال المغول للعراق، التي اتسمت بعدم وجود تقسيمات ادارية واضحة خاصة خلال حقبة الدولة الايلخانية في العراق سنة ١٣٣٦م ، ثم تلتها فترة العهد العثماني والتي شهدت الولادة الحقيقية لنظام البلديات بصورتها الحديثة والتي

تزامنت وضع التقسيمات الإدارية للعراق وصولاً الى فترة الاحتلال الإنكليزي، وبداية العصر الحديث العهد الملكي وتأسيس الدولة العراقية والتي شهدت سن العديد من القوانين وصولاً الى فترة النظام الجمهوري وبغية الاستعراض لهذه للأحداث التاريخية وفق تسلسلها الزمني سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع سنستعرض في الفرع الأول نشأة البلديات في العراق قبل تأسيس الدولة العراقية، وفي الفرع الثاني سندرس فيه نشأتها في العهد الملكي، و في الفرع الثالث نتطرق الى نشأتها في العهد الجمهوري.

الفرع الأول

نشأة البلديات في العراق قبل تأسيس الدولة العراقية

أولاً / البلديات في العصر الإسلامي:-

بعد ان ارسى سيدنا محمد (صلى الله عليه وسلم واله وسلم) النظام الإداري في الإسلام من القرآن الكريم والسنة المطهرة، اوجب الإسلام وجود القيادة في كل جماعة ذات هدف مشترك، أياً كان حجمها عليها وتحقيقاً لمصالحها، فقد ورد عن رسولنا "محمد صلى الله عليه وسلم واله وسلم " لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض الا امرؤ عليهم احدهم " (١) ويتبين من الحديث النبوي الشريف بان الإسلام يلزم الافراد على اختيار قائدهم بالشورى، بغية المحافظة على مصالح الجماعة لتنظيم امورهم الإدارية.

ويرجع جذور البلديات في العصر الإسلامي الى نظام الحسبة والمحتسب، و لقد اهتم الإسلام بمن يقوم بمهام البلدية منذ نشوؤه واول من قام بوظيفة الحسبة بالإسلام هو الرسول صلى الله عليه وعلى اله وسلم، فكان يراقب الأسواق (٢) ويأمر الناس التمسك بتعاليم الإسلام في معاملات البيع والشراء، وقد ورد عنه صلى الله عليه وعلى اله وسلم، أن رسول الله مر على صبرة طعام، فأدخل يده فيها، فنالت أصابعه بللاً، فقال: ((ما هذا يا صاحب الطعام؟))، قال:

(١) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٩، ص ١٤١.

(٢) د. حافظ احمد عجاج الكرمي، الإدارة في عصر الرسول صلى الله واله وسلم دراسة تاريخية للنظم الإدارية في الدولة الإسلامية الأولى، دار السلام للطباعة، بدون سنة نشر، ص ٨٠.

أصابته السماء يا رسول الله! قال: ((أفلا جعلته فوق الطعام كي يراه الناس، من غش فليس مني))^(١) ثم ولى الرسول احد الصحابة على سوق المدينة، وبعد فتح مكة ولى الحسبة سعيد بن العاص ، و كان يسمى القائم على اعمال الحسبة في تلك الفترة يسمى عامل السوق ، وتستمد الحسبة مشروعيتها من القران الكريم قال تعالى "لَا خَيْرَ فِي كَثِيرٍ مِّن نَّجْوَاهُمْ إِلَّا مَنْ أَمَرَ بِصَدَقَةٍ أَوْ مَعْرُوفٍ أَوْ إِصْلَاحٍ بَيْنَ النَّاسِ ۗ وَمَن يَفْعَلْ ذَلِكَ ابْتِغَاءَ مَرْضَاتِ اللَّهِ فَسَوْفَ نُؤْتِيهِ أَجْرًا عَظِيمًا"^(٢).

واستمر العمل بعد وفاة النبي عليه الصلاة والسلام خلال فترة الخلافة الراشدة و شهدت حكم الخلفاء الراشدون ،اتساع في النظم الإدارية ، بعد ان انتشر الإسلام في الجزيرة العربية ، وبرزت الحاجة الى النظام اللامركزي لذا قام الخليفة ابو بكر (رضي الله عنه) تقسيم الدولة الى اثنتي عشرة ولاية، تدار من قبل امير يعينه الخلفية^(٣) وفي عهد الخليفة عمر بن الخطاب(رضي الله عنه) تم تقسيم الولايات الى مناطق إدارية وامارات صغيرة ، يرأسها الوالي ويجمع بيده سلطات الجيش وبيت المال بالإضافة الى الصلاة والقضاء، اما الامارات فكانت يولى عليها اشخاص حسب الاختصاص،^(٤) اما في عهد أمير المؤمنين علي بن ابي طالب (عليه السلام) تميزت خلافته بتقدم حضاري ملموس خاصة في عاصمة الخلافة الجديدة الكوفة، و قد عرف الإسلام تخطيط المدن والذي يعتبر احدى وظائف البلدية في الوقت الحاضر وقسمت الدولة الى امصار(عواصم) وقصبات مراكز أي مراكز الأقاليم في مركز المدينة، ونظمت المدن وقسمت الى مركز المدينة وكان يضم السوق والقضاء ومقر الحكم، ثم مواقع الإسكان وخارج اسوار المدينة يضم المقابر وحضائر الحيوانات والمزارع.

وكان من بين وظائف الحسبة المتصلة بوظائف البلدية الاشراف على ارباب المهن والحرف وكشف الغش والتدليس و محاسبة بائعي الخضار والحمامات من رمي القمامة والجيف

(١) ابو الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري ، صحيح مسلم، الطبعة الأولى ، دار الحديث للنشر

والتوزيع ، القاهرة شارع ١٤٠ مقابل جامعة الازهر ، ١٩٩١ رقم الحديث ١٠٢.

(٢) القران الكريم ،سورة النساء ، الاية ١١٤ .

(٣) علي منصور، نظام الحكم والادارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، القاهرة ١٩٦٥، ص٢٤٨.

(٤) طاهر محمد الجنابي ، مصدر سابق ،ص٥٦.

في الأسواق والشوارع والطرق والامر بردمها خارج المدينة، والتي تسمى مواقع الطمر الصحي في الوقت الحاضر كما كان يمنع البناء في الطرق، وكذلك يمنع اخراج مصطبة المحل عن سمك اركان السقف وتوسيع الدكاكين على حساب الطريق، ويأمر بهدمها لكي لا يتضرر المارة وكذلك يمنع ركوب الدواب في داخل السوق، أو وقفها في الطرق الضيقة ومحاسبة الحدادين، بوضع حاجز بين محله والطريق لكي لا يتضرر أصحاب المارة بالشرارة، وقد ذكر ابن خلدون في مقدمته ان المحتسب كان يحكم على المباني آيلة الى السقوط بردمها، ومنع أي شخص من البناء في غير ملكه أو البناء في الأماكن العامة^(١).

ثم تطور نظام الحسبة في الحقبة العباسية، وتشير المصادر التاريخية الى ان الخليفة المهدي هو اول من قام بإنشاء (ديوان الحسبة) دائرة البلدية في الوقت الحالي في المدن والامصار، وكانت سياسة تلك الدولة تتوجه نحو اللامركزية في ارجاء الدولة العائدة لها، وإدارة شؤونها الإدارية الخاصة بنفسها^(٢).

لقد برز دور البلديات نتيجة التطور العمراني في عهد العباسيين، عندما قام الخليفة أبو جعفر المنصور بالانتقال من مدينة الهاشمية الى الجانب الغربي لنهر دجلة وشيد مدينته المدورة، في وسطها قصره والمسجد، فكان ذلك من ابتكار طراز هندسي جديد في تخطيط المدن، ويعد ذلك الطراز اعلى ما بلغه فن التخطيط العمراني في العالم العربي والإسلامي، من رقي وتناسق لم يألفها الناس في بقية المدن و اصبح اهم ما يميز مركز التدوير هو قصر المنصور، ومسجده ثم تم فتح خمسين شارعاً منتظماً في اطراف المدينة ومركزها، وتم تشييد المباني والدور في كل منطقة بصورة متناسقة وهندسية بين شوارعها المنتظمة اما اطراف المدينة من

(١) احمد بن سعد بن عمر، علاقة الحسبة بالأعمال البلدية، مجلد ٩، بحث منشور لرئاسة العامة لهيئة الامر بالمعروف والنهي عن المنكر، دار المنظومة، ٢٠١٠، ص ٢٩٧ و ٣٠٢، كذلك ينظر الموقع الالكتروني لجامعة اهل البيت عليهم السلام كلية العلوم الإسلامية، محاضرات فقه الدولة - المحاضرة ٣٢ والمتاح على الرابط الالكتروني https://abu.edu.iq/Isla_sciences/courses/general_lessons/state-jurisprudence/32

jurisprudence/32

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١١

(٢) احمد علي الصوفي، تاريخ بلدية الموصل الجزء الأول، مطبعة الجمهور - الموصل، ١٩٧٠، ص ١٨ وما بعدها.

الخارج احيط به خندق ثم مسناة ، ثم سور ضخم تستند على أبراج عديدة وتم بناء أربعة أبواب للمدينة هم باب الكوفة وباب البصر وباب الشام وباب خرسان^(١) .

اما عصر الخلفية هارون الرشيد فقد شهد الواقع العمراني توسعا أيضا في الجانب الشرقي، من مدينة بغداد حيث شهد بناء قصور ومساجد كبيرة واستمر بقية الخلفاء من بعده بناء القصور الفخمة ودور العلم بالإضافة تشييد الأبنية عل طراز مدنية الكوفة والبصرة ، وتزين الشوارع بالفوانيس الزيتية^(٢) .

ونتفق مع ما ذهب اليه بعض الباحثين انه بالرغم من عدم وجود البلدية بشكلها الإداري الحالي ، الان الواقع العمراني والتخطيط الهندسي وفتح الشوارع وتنظيم الدور و الأبنية في تلك الحقبة الزمنية يدل على براعة المهندس المعماري العربي المسلم، من خلال توافر أدوات التي تساعده لاسيما وجود نهري دجلة والفرات بذلك مكنت القيام بالأعمال الخدمية والتي تدخل في صلب اعمال البلديات.

ثانياً / البلديات في العهد المغولي الايلخاني :-

بعد انهيار الخلافة العباسية و مقتل الخليفة العباسي المستعصم ، واحتلال المغول لمدينة بغداد على ايدي قائدهم هولوكو، قرر بناء أسس النظام الإداري في العراق ، إذ انه قام بتعيين شحنة^(٣) لبغداد وعدداً من الوزراء فقرر هؤلاء تقسيم البلاد الى خمس مناطق إدارية، على رأس كل منها موظف بأسم (صدر) والذي كان أساسا معمول في العصر العباسي والتي تقارن في عصرنا الحالي بوظيفة المحافظ أو المدير العام وعلى سبيل المثال ان وظيفة صدر المخزن تعادل وزير المالية في الوقت الحاضر^(٤) ثم عينوا (النواب) أي الموظفين، والنظار واتبع العراق لولايات الامبراطورية الايلخانية وسلم هولوكو امرها الى المواليين لهم من العراقيين، الذين

(١) د. عبد العظيم عباس نصار، بلديات العراق في العهد العثماني ١٥٣٤-١٩١٨، دراسة تاريخية وثائقية ، الطبعة الأولى، المكتبة الحيدري ، ص١٨ .

(٢) د. عبد العظيم عباس نصار، المصدر نفسه، ص١٩.

(٣) الشحنة تعني اسم المرابط من الجند في البلد من أولياء السلطان في الدولة الايلخانية ، للمزيد ينظر الموقع الالكتروني، <https://ar.wikipedia.org/wiki> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٨

(٤) د. مفيد ياسين، دراسات في تاريخ العراق العهد الايلخانيين عهد السيطرة المغولية ، الطبعة الأولى ، دار غيداء للنشر، عمان ، ٢٠١٠، ص٤١

دورهم قسموا العراق الى المناطق الادارية الخمس التي سبقت الاشارة اليها، ولم تكن هذه التقسيمات الإدارية تتسم بالاستقرار إذ أن سلاطين المغول ونوابهم ، كانوا يقومون بتفكيك الوحدة الإدارية الى عدة وحدات عند تعيينهم، واتصف بنظام حكمهم شبه اللامركزية، وكان حاكم العراق لكي يبقى في منصبه كان عليه تقديمه المال اللازم لخزينة السلطان والقوات العسكرية المناسبة له عند ظهور الخطر^(١).

ومن الناحية العمرانية فقد شهدت فترة حكم المغول ، بداية التدهور العمراني الذي حل بالمدن العراقية، الذي عاشته في الفترة العباسية ، وادت صعوبة الظروف الاقتصادية والاجتماعية نتيجة الحروب الى حالة من الركود والسبات، في جوانب الحياة المختلفة ومنها النظم العمرانية، وتهدمت المباني الفخمة وحتى أصبحت بغداد خربة وتعاقبت عليها حروب، ونتجت عن تلك الأوضاع كثرة الاضطرابات في النظم الإدارية والاجتماعية وبالتالي اندثرت المعالم الحضارية^(٢).

ثالثاً/ البلديات في العهد العثماني :-

قبل الدخول الى موضوع البلديات في العهد العثماني نود ان نبين ان الشؤون البلدية كانت تدار من قبل القضاة والمحتسبين قبل صدور قانون التنظيمات في الولايات العثمانية ، واستفادت الدولة العثمانية من نظام القضاء الإسلامي كثيراً إذ انه كانت الدولة العثمانية تقوم بتعيين القضاة على المدن بعد احتلالها مباشرة للإدارة الشؤون القضائية والإدارية منها ما يتعلق بالبلدية ، وفي ما يخص موضوع التقسيمات الإدارية التي رافقت دخول العثمانيين الى العراق التي أصبحت فيما بعد الأساس التي تم الاعتماد عليه في نشوء البلديات في العهد العثماني في العراق وبعد ان خضع العراق الى حكم العثمانيين سنة ١٥٣٤ م انتهى جميع التقسيمات الإدارية التي وضعتها دولة المغول الايلخانية في العراق^(٣)، إذ اعتمد العثمانيون على نظام الايالات، و

(١) د. جعفر حسين الخصباك ، العراق في عهد المغول الايلخانيين ، الطبعة الأولى ، مطبعة العاني ، بغداد

١٩٦٨ ص٦٦ ، وكذلك ينظر د.مفيد ياسين ،المصدر السابق ص٤٩ .

(٢) عماد عبد السلام ،المدينة العراقية ص١٦١-١٦٢ ،نقلا عن د. عبد العظيم عباس نصار إدارة البلديات في العراق في العهد العثماني١٥٣٤-١٩١٨، ص٢٠ .

(٣) جعفر حسين خصباك ،المصدر السابق ص٧٩ و ما بعدها.

بذلك يعني ان العراق تم تقسيمه الى وحدات إدارية تطلق عليه ايالة، والتي غالبا ما تستبدل بكلمة (ولاية عربية) والى وحدات اصغر يطلق عليها سنجق وكان السنجق يعد الوحدة الأساسية داخل إدارة الايالة وكانت السنجق تقسم الى وحدات اصغر يسمى كل منها قضاء ، والذي يتكون من خمسة الى عشرة اقصية والاقضية بدورها تقسم الى نواحي أو قرى صغيرة والناحية تدار من اللكتخدار (الكهية)^(١) اما الاقصية كانت تدار من قبل القاضي و الصوباشي^(٢) والسباهية^(٣) والذين كان واجبهم مع اللكتخدار و المختار حفظ النظام والامن^(٤).

قام العثمانيين بداية بتقسيم العراق الى اربع ولايات مع مراعاة الأسس والأوضاع السائدة ، هي الموصل وبغداد و والبصرة و شهررز و (كركوك) وكانت بغداد من اكبر ولايات العراق، لأنها كان دار الخلافة واحد من اهم مركز الدولة العربية الإسلامية ، وقسمت ايالة بغداد الى ١٢ سنجق وأصبحت فيما بعد ١٩ سنجقا في عهد حسن باشا.

ويعود الى تأسيس دوائر البلدية في الدولة العثمانية الى السلطان عبد المجيد الصغير السن آنذاك وتعين مصطفى رشيد باشا كناظر للشؤون الخارجية للبلاد العثمانية، والذي يعود له الفضل بنقل التجربة البريطانية في ادارة البلديات الى الدولة العثمانية، والذي دعا الى حركة الإصلاحات والتي عرفت (بعهد التنظيمات)، والذي توج بإعلان السلطان المرسوم الإصلاحية

(١) الكختدار او الكهية هو مساعد الوالي ومعاونه في الشؤون الإدارية والمالية والعسكرية ، وللمزيد ينظر

الكختدا على الرابط الالكتروني <https://ar.wikipedia.org/wiki> تاريخ ٢٠٢١/٢/١٤.

(٢) الصوباش رتبة عسكرية من صنف الفرسان الاقطاعيين ويكون في وقت السلم مسؤول عن امن منطقته،

للمزيد ينظر الصوباش على الرابط الالكتروني <https://ar.wikipedia.org/wiki> تاريخ ٢٠٢١/٢/١٤.

(٣) السباهية جنود فرسان عثمانيون على درجات، ويعتبروا هم "فئة سلاح الفرسان الثقيلة" في الجيش العثماني ، كانوا يقيمون في الأراضي التي يفتحها الجيش العثماني، وكانوا يُعفون من كل التكاليف مقابل الدفاع عن أهل تلك المناطق للمزيد ينظر السباهية الرابط الالكتروني <https://ar.wikipedia.org/wiki> تاريخ ٢٠٢١/٢/١٤.

(٤) د . لى عبد العزيز مصطفى، الخدمات العامة في العراق ١٨٦٩-١٩١٨، ورقة بحثية منشورة على الرابط

<https://almadasupplements.com/view.php?cat> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٤ .

(خط شريف كولخانة)^(١) في سنة ١٨٣٩م والتي على ضوءها صدرت عدة قوانين وانظمة واستلهمت من القوانين الاوربية ، و نصوص الشريعة الإسلامية و حاولت التوفيق بينهما وخاصة الأنظمة الخاصة بالإدارة البلدية كنظام الطرق والابنية، ونظام الخبازة ونظام وظائف الجاروشة البلدية ونظام الطبابة البلدية ، وتأثر مصطفى رشيد باشا بأسلوب الحكم الدستوري البريطاني وكان يرى ضرورة تغير في إدارة المدن وأجهزة الخدمات، وتحويل المباني الخشبية الى مباني حجرية وتعمير المدن وعلى اثر صدور مرسوم كولخانة ، تشكلت مجالس في الولايات والالوية وكانت تضم أعضاء منتخبين من أهالي المنطقة وممثلين عن الإدارة المركزية الذين يقومون بإدارة الاعمال في مجال الصحة والاشغال العمومية، وتحولت الدولة العثمانية الى الإدارة اللامركزية ويعتبر تلك الفترة بين المرسومين البداية الحقيقية لتأسيس البلديات الحديثة في الدولة العثمانية، واثناء تلك المرحلة جرت تغيرات جذرية في التركيب الإداري والاقتصادي، للدولة وخدمات البلدية ، وكان التوجه العام للدولة نحو تشكيل ادارت بلدية جديدة^(٢) .

في عام ١٨٥٤م اتخذ المجلس الأعلى للإصلاح قراره بإنشاء امانة العاصمة في تركيا، والتي تسمى (استانبول شهر امين) يرأسها امين العاصمة أو شهر امانتي، ونفس العام قرر المجلس الأعلى للإصلاح تشكيل لجنة انشاء دوائر البلدية على غرار نظام البلديات في الدول الأوروبية وبعد أربع سنوات من الدراسة، اوصت اللجنة تشكيل إدارة للبلديات في الولايات العثمانية تكون ذات تمويل ذاتي تسد نفقاتها من الرواتب والخدمات من الضرائب والرسوم ، وتعطى لها ذمة مالية مستقلة وعلى ضوء التوصيات تشكلت اول دائرة للبلدية في الدولة العثمانية في المنطقة السادسة للعاصمة استانبول (منطقة غلطة- علي بك) ، وفي عام ١٨٦٤م صدرت اللائحة التنظيمية للولايات الخاص بتشكيل مجالس البلدية عن طريق الانتخاب ، واعقبها تعليمات صدرت في عام ١٨٦٧ والتي حددت وظائف واعمال مجالس البلدية عانت البلديات في البداية من شحة الموارد المالية وقلة الكوادر والافتقار الى صلاحيات الرقابة ،

(١) يرجع تسمية كول خانة الى اعلان السلطان عبد المجيد هذا المرسوم في قصر (كول خانة) أي بمعنى قصر الورد واطلق على المرسوم بهذه التسمية.

(٢) د . لمى عبد العزيز مصطفى، المصدر السابق ، والمنشور على الرابط :-

<https://almadasupplements.com/view.php?cat> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٤ .

وكانت ترسخ تحت سطوة الحكومة المركزية إلا أنه بمرور الوقت ازداد دور مجالس البلدية من خلال مواكبتها الاعمال البلدية، وقد تبين ذلك من الإعلان الذي نشرته جريدة الفرات في العدد ٤٦ في عام ١٨٦٨م من مجلس البلدية ، لأمارات التمدن إذ أكد الإعلان على ان البلدة المتمدنة يجب ان تكون ازقتها خالية من القذارة وان تنظم شوارعها بحيث لا يشعر الراجل والراكب باي تعب عند السير عليها ، وان تكون أراضي الشوارع مبلطة بالحجارة ومرصوفة بشكل دقيق بحيث لا تشكل خطورة للراكب أو الراجل وكما بين الإعلان الضرورة الكشف عن الانشاءات و الأبنية الآيلة للسقوط من اهل الخبرة الموثوق بيهم، وكذلك على المحلات المسقوفة بالخشب أو بالقبو المطلة على طريق أو الأسواق ايقاد قناديل الغاز ليلا وفق رسم تحدد قيمته المجلس البلدي، والنزم المجلس السكان بعدم وضع زوارق أو ربط حيوانات على جانبي الطريق أو وقوف الناس دون ضرورة لتسهيل مرور العابرين، وكذلك منع فتح المحلات دون الحصول على رخصة من البلدية ،و أعطت للبلدية صلاحية مراقبة عدم تحميل اوزان على الحيوانات واتباع القسوة معها ومن الناحية الاقتصادية منع الاحتكار، وخاصة السلع الأساسية الفحم والحطب والاعنام حفاظا على المصلحة العامة ، وبينت لها جزاءات في حال مخالفتها، وحددت أسعار الدالين في الخانات وعمولتهم والدالين كانوا وسطاء بين البائع والمشتري، وكما حددت المجالس البلدية الاوزان والمكاييل ومراقبة القبابين والأذرع ومحاسبة المتلاعبين بها ،وفي حال الكشف عن وجود تلاعب في تلك الموازين وضعت غرامة نقدية على المخالف عند ملاحظة هذا الإعلان يتضح لنا هناك تشابه بينها وبين دور نظام الحسبة الإسلامي، والذي يعتبر البذرة الأولى التي بنت عليها النظم القانونية لأجهزة البلديات الحديثة في العالم^(١).

وبناء على توصيات المجلس الأعلى للإصلاح وصدور لائحة التنظيمات عام ١٨٦٤م، والتي دعت بتشكيل المجالس البلدية بالانتخاب في مراكز الالوية والاقضية غير ان تلك مجالس لم تمنح الشخصية المعنوية ولم يتم انشاءها بداية في جميع الاقضية وذلك لقلة الكوادر والافتقار الى صلاحيات الرقابة، وكانت تخضع رقابة صارمة للمركز بالرغم من الاوامر العثمانية بتشكيل مؤسسات البلدية وكما ان تشكيل اول البلدية قد تأخر في العراق حتى عام ١٨٦٨م.

(١) د. عبد العظيم نصار عباس ، مصدر سابق ، ص ٩٧.

بداية كانت تتكون البلدية من جهتين جهة تنفيذية تتمثل بدائرة البلدية ومجلس بلدي منتخب ، يتكون المجلس من أعضاء منتخبين يتراوح عددهم بين ستة أعضاء الى اثنتي عشر عضوا ، حسب نسب السكان وكانت مدة العضوية في المجلس اربع سنوات، وكانت العضوية في المجلس شرفية ((من دون راتب)) ما عدا الرئيس الذي تدفع البلدية راتبه من ميزانيتها الخاصة، كما يضم المجلس معاوناً للرئيس وكاتب وامين صندوق وعدد من الاستشاريين، وقد أنيطت مهام كثيرة بالمجالس البلدية تشمل مهام اجتماعية وعمرانية وثقافية وامنية واقتصادية ، وكانت تعتمد في تغطية نفقاتها على مخصصاتها من ميزانية الولاية وعلى الرسوم والضرائب المكلفة بجبايتها (١)

بعد تسلم الوالي مدحت رشيد باشا(٢) عام ١٨٦٩، ولاية بغداد دخل العراق مرحلة إدارية جديدة إذ كان يتمتع بمواهب إدارية، فقد وضع برنامج للسياسة الإدارية وكان من اهدافه تحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي وتطبيق القوانين العثمانية (٣).

(١). عدنان هريز جودة الشجري النظام الاداري في العراق ١٩٢٠-١٩٣٩ دراسة تاريخية ، كلية الآداب، جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٥ ص ٨ وما تلاها.

(٢) ولد مدحت باشا، في استنبول ١٨٢٢، التحق بمدارسها المحلية فتعلم مبادئ الخط والانشاء وحفظ القرآن الكريم انخرط بعد تخرجه في سلك الكتبة فإظهار قدرة فائقة في ميدان عمله ، فأرتقى سلم الوظائف سريعا حتى اصبح رئيساً لقلم الصدارة ، ثم رئيساً لقلم المضابط وفي عام ١٨٦٠ منح لقب باشا (وزير) عين بعدها واليا على ولاية نيش في بلغاريا ، ثم رئيساً لمجلس شورى الدولة وكان احد المنادين بالإصلاح ،وقد اشترك في صياغة نظام إدارة الولايات العام ١٨٦٤ ، وفي العام نفسه عين والياً على الطونة لاختيار مدى نجاح النظام المذكور، وان نجاحه في تطبيق النظام دفع الحكومة العثمانية الى تعيينه واليا على بغداد (العراق) ، وفي سنة ١٨٧٢ عين صدرًا اعظم وفي عهد السلطان عبد العزيز (١٨٦١-١٨٧٦) عين صدرًا اعظم في سنة ١٨٧٢ ثم اعيد تعيينه بالمنصب نفسه بين سنتي(١٨٧٦-١٨٧٩) في عهد السلطان عبدالحميد (١٨٧٦-١٨٠٩) وهو في الوقت نفسه رئيس لحزب الاتحاد والترقي ، وفي سنة ١٨٧٩-١٨٨٠ عين واليا على ولاية سوريا، وقد اتهم بقتل السلطان عبد العزيز فنفي الى الطائف حتى مات في سجنه في اذار ١٨٨٤ ؛ مذكرات مدحت باشا : تعريب يوسف كمال حتاتة ، القاهرة ، ١٩١٣ نقلا عن هريز جودة الشجيري، مصدر سابق، ص ٢ ، وكذلك ينظر محمد العريس ،موسعة التاريخ الإسلامي العصر العثماني ، منشورات دار اليوسف، بيروت، ص ٢٠٩.

(٣) ستيفن هيمسلي لونكريك ،أربعة قرون من تاريخ العراق الحديث ،ترجمة جعفر الخياط ،الطبعة الثالثة، مطبعة البرهان، بغداد، ١٩٦٢، ص ٢٨٣.

وبدأ الوالي بعد استلامه ولاية بغداد إعادة التنظيم الوضع الاداري، وقام بإعادة تنظيم السناجق من خلال نظام الولايات ، وقسم بغداد الى عدة سناجق والحق الموصل والبصرة سناجق تابعة لولاية بغداد وبقي التنظيم الإداري على هذا الحال حتى منتصف خمسينيات القرن التاسع عشر، بعد تأسيس اول بلدية في بغداد ، جرى تشكيل مجلسها عن طريق الانتخاب وقد

ترأسها (إبراهيم الدفتري) وهومن أهالي بغداد وعند تولي مدحت باشا قام بتطوير ولاية بغداد وشرع بإنشاء دوائر البلدية في اهم مدنها ،وبنى بناية خاصة للبلدية في بغداد ويعتبر مدحت باشا من الولاة القلائل الذي اهتموا بتغيير الحياة الاجتماعية والاقتصادية وكان العراق بحاجة ماسة الى اصلاحاته حتى سمي (ابي الإصلاح)، ومن اهتمامه في مجال خدمات البلديات اهتم في مجال التنظيفات حيث ادرك الوالي من اهم واجبات المؤسسات البلدية القيام بأعمال تنظيفات وعندما وجد بان كوادر البلدية قليلة أحال اعمال التنظيفات للمناقصة وفق قانون نظام الازقة الصادر عام ١٨٥٨، لتنظيف مدينة بغداد كما امر بشق قناة تربط بين بغداد والفلوجة وقام ببناء خانات لزوار مدينة بغداد وبناء حديقة عامة في جانب الكرخ ، كما قام بشراء الحديقة الملكية والتي تأسست في عهد نجيب باشا في عام ١٨٤٧ من حساب البلدية^(١).

كما قام ببناء مستشفى من تبرعات الأهالي عرفت بمستشفى الغرباء، وكان المستشفى تدار من قبل أطباء البلدية وبعض المأمورين^(٢)، كما امر بتتوير الشوارع واحالة الرسوم العائدة للبلدية الى متعهدين كما امر باستحداث بلدية الموصل ومجلسها ، وكذلك استحدث بلدية البصرة وسن تعليمات لعمالها ولم يستثنى مدحت باشا أي امر من الأمور الإدارية الا وعالجها، واهم إنجازاته هو وضع الرقابة على ميزانية البلدية للحد من الفساد المالي والإداري، واعلانها كل ثلاثة اشهر وضمان صرف الواردات في محلها ، كما قام بإنشاء جريدة الزوراء التي كانت لسان حال المواطن لتوجيه الانتقادات للحكومة لرفع مستوى خدمات البلديات^(٣) .

(١) د. عبد العظيم عباس نصار، مصدر سابق، ص ١١٣.

(٢) د جميل موسى النجار ، الإدارة العثمانية في ولاية بغداد من عهد الوالي مدحت باشا الى نهاية الحكم العثماني ١٨٦٩_١٩١٧، مكتبة المدبولي ، القاهرة، ص ٤٥٩.

(٣) احمد علي الصوفي ، مصدر سابق، ص ٢٢ ، وكذلك ينظر محمد العريس، المصدر السابق ، ص ٢١٠.

بعد صدور قانون البلديات العثماني في سنة ١٨٧٧ ، الذي أوجب تأسيس دائرة بلدية ومجلس بلدي في المدن الولايات العثمانية شرعت الدولة العثمانية تأسيس البلديات العثمانية في الولايات كافة و توسع مهام البلديات وكما بموجبه تألف المجلس البلدي من رئيس واعضاء ، واصبح اختيار الرئيس من قبل السلطة المحلية للولاية أو السنجق أو القضاء من بين اعضائه المعنيين ولفترة رئاسية أمدها أربع سنوات قابلة للتجديد، أما الأعضاء فينقسمون الى قسمين أعضاء معينون وأعضاء منتخبون ، يتكون الأعضاء المعينون من رؤساء شعب البلدية وكانت دائرة البلدية تتألف من موظفين إداريين وفنيين وحسب تعليمات وأنظمة البلدية وهم من طبيب بشري تابع للبلدية ومهندس البلدية وموظفي الأقسام وكانوا يعملون ضمن شعبة الكاتبة والمحاسبة وكما كان يضم المفتشون والمراقبون والحراس الليلين واستمر العمل بهذا التنظيم الى نهاية الدولة العثمانية^(١).

ويتضح مما تقدم بالرغم من إمكانيات بلديات العراق البسيطة في العهد العثماني ، الا انها كانت أجهزة فعالة من أجهزة الحكم المحلي، إذا كانت تقوم بتأدية مهامها وفقا لقانون ينظمها ولها شخصية معنوية وكان لها حق التملك، وكما انها تشتري وتقبل التبرعات وتبرم العقود ولها حق التقاضي وقد تميزت بارتباطها بالدوائر الصحية والمستشفيات ، هذه الدوائر ترتبط بالبلديات بما انه كانت هيئات محلية تدير وفق النظام اللامركزي، وتخضع لرقابة السلطة المركزية وعند استحداث اية بلدية كان يتم الرجوع الى الحكومة المركزية لاستحصال موافقتها.

رابعاً/ البلديات في عهد الاحتلال البريطاني:-

كانت الحكومة العثمانية قد أحدثت دوائر للبلديات في كل مدينة عراقية كبرت ام صغرت، ما ان احتل الإنكليز المحافظات العراقية كانوا يسارعون بتشكيل الدوائر، التي كانت تمنح لهم موارد مالية منها دوائر البلدية ابقوا على قسم من البلديات والغوا القسم الاخر، وعلى سبيل المثال ما ان وصل النقيب بولارد الى مدينة كركوك في أيار ١٩١٨ عمل البريطانيون بتشكيل بلدية كركوك بعد ثلاث ساعات من احتلالها^(٢).

(١) د. جميل موسى النجار، المصدر السابق، ص ٢٦٢ و ٢٦٥.

(٢) د. عبد العظيم عباس نصار ، مصدر سابق، ص ٢٩٧.

عملوا البريطانيون الى اصدار ثلاث صحف (الأوقاف البصرية) في البصرة ١٩١٥ ، و(جريدة العرب) في بغداد ١٩١٧ و (جريدة الموصل) في الموصل عام ١٩١٨ ، وكان يقومون بنشر سياستهم عن طريق الصحف والتي أصبحت فيما بعد الناطق الرسمي باسمهم في يوم ٦ تشرين الثاني ١٩١٨ ، أصدرت جريدة العرب مقالا حول الحكم الذاتي الذي وعد الإنكليز به العراقيون ، وطبقا للخطة المرسومة قرر الإنكليز ان يشكلوا اول مجلس بلدي للنظر في أمور البلدية في الأول من كانون الثاني لعام ١٩١٩ ، ويتكون هذ المجلس من رئيس وله نائبان وكاتم الاسرار وله نائبان هؤلاء يتم تعيينهم من قبل الحكومة البريطانية ، ورئيس المجلس يقوم بتعيين عشرة اخرين داخل المجلس اما الستة فيتم انتخابهم عن طريق الشعب ،وقد منح المجلس صلاحيات بالنظر في الأمور المالية من رسوم وارادات البلدية، على ان يكون بأشراف الإدارة الملكية وكانت الصريفات تحت سقف لا يتجاوز (٥٠٠٠) الاف روبية في السنة و(١٥٠) روبية في الشهر الواحد وللمجلس حسب صلاحيات الصرف المشار اليه علاه الاهتمام بأمور الصحة والتنظيف والأسواق وتخطيط الدور والابنية والتجارة الترفيهية وانشاء المتنزهات ، وغيرها من وظائف البلدية اما بقية المناطق والاقضية فقد تشكل فيها اول مجلس بلدي في البصرة ، وثم كركوك والحلة والديوانية وسامراء والعمارة وديالى والرمادي^(١) وقد أصبحت البلديات مؤسسات لفرض الضرائب والرسوم تمكن من خلالها المحتل السيطرة على المدن لتعويض الخسائر في الحروب السابقة واما المجالس البلدية فكانت صورية اكثر من كونها تقدم خدمات، والشيء الوحيد الذي قامت به ادارة الاحتلال هو فصل الصحة عن عمل البلديات^(٢).

وقد اخل الإنكليز بوعدهم والمتضمن منح حكم ذاتي واستقلال سياسي للعراقيين لان المجالس البلدية^(٣) إدارات محلية موجودة كانت في العهد العثماني، وان الإنكليز لم يكونوا جادين في منح العراق الاستقلال الذي ينشده من خلال الترويج مسألة الحكم الذاتي، و سعوا بكل الوسائل اتباع سياسة إدارية للتفرد بخيرات العراق ، و ثرواته حسب تعليمات وزارة الحرب البريطانية.

(١) السيد عبد الرزاق الحسيني ،الثورة العراقية الكبرى ،الطبعة المنقحة، بدون مكان نشر،ص٢٧ومابعدها

(٢) د. عبد العظيم عباس نصار، مصدر سابق،ص٣٠٥.

(٣) تشير بعض المصادر التاريخية ان الإنكليز لم يستقر ا على تسمية المجالس البلدية تارة كانت تسمى مجالس الاشراف وتارة الجمعيات الاستشارية كما اذاعها اول مجالس البلدية في جريدة العرب .

ويمكن ان نستنتج مما تقدم ان البريطانيين في فترة احتلالهم لم يقدموا للبلديات شيء جديد، وقد كرسوا واقع للتخلف الإداري والاقتصادي والاجتماعي، واتبعوا نفس السياقات الإدارية بربط إدارة البلديات بالحاكم السياسي كما كان في العهد العثماني ، وبقي قانون إدارة البلديات المعمول به هو القانون العثماني على حاله ولم يلغى، وادت المركزية الادارية الى ضعف قدرة المسؤولين القيام على بالواجبات.

وكذلك يمكن ان نستنتج من خلال مقارنة وضع البلديات خلال الفترتين، انه بالرغم من ان الفترة العثمانية كانت للبلديات صلاحيات محدودة و تتصف بالمركزية ، مرتبطة بالسلطة الحاكمة الا ان وضعها افضل من فترة الاحتلال البريطاني ، إذ كانت لها بعض الصلاحيات تتسم باللامركزية، وقدمت للمواطن خدمات عديدة من خلال مشاركة الأهالي الذين ساهموا بتشكيل تلك المجالس خاصة بعد صدور قانون البلديات العثماني لسنة ١٨٧٧ .

الفرع الثاني

البلديات في العهد الملكي

ان الإدارات المحلية ومنها البلديات وتنظيماتها لم تلق اهتمام كافي من قبل الاحتلال البريطاني أو الادارة المزدوجة التي تشكلت في عام ١٩٢٠^(١) ، الابدع تشكيل الحكومة الوطنية عام ١٩٢١ وتتويج الملك فيصل ملكاً على العراق^(٢) ، إذ قامت قوات الاحتلال البريطاني بالاستعانة بالضباط والموظفين العائدين للعراق للعمل في ادارة البلديات ، وذلك لازدياد الحاجة للخدمات البلدية بعد فترة الاحتلال، وكان من اولويات الحكومة الجديدة الاهتمام بالعاصمة (بغداد) لوضعها الخاص، ولتاريخها الحضاري العريق وازيقت للبلدية وظائف إدارية الى جانب وظائفها المنصوص عليها في قانون بلديات الولايات العثمانية، وتغير تسميتها القديمة الى (محافظة بغداد) وكان من مهام المحافظ يقوم مهام المتصرف تبعا لقانون الولايات العثماني

(١) محمد طالب عبد ،اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدم الى جامعة النهرين ،كلية الحقوق، ص ٩٤.

(٢) ملاحظة عندما اصبح امير فيصل ملكا على العراق في ١٩٢١/٨/٢٣ عمل على تنسيق النظام الاداري على اساس موحد يشمل العراق كافة، فتم إنشاء عشرة ألوية مقسمة الى خمسة وثلاثين قضاء تتبعها خمس وثمانون ناحية . وفي عام ١٩٢٤ أصبحت ألوية العراق (١٤) لواء.

الى جانب مهام مدير البلدية وأول من تولى منصب محافظ بغداد كان هو توفيق الخالدي في ٩/كانون الثاني/١٩٢٢^(١).

وقسم التنظيم الإداري للبلديات في بغداد الى ثلاث بلديات الكرخ والرصافة والكاظمية مع بقاء ارتباطها الإداري بمتصرفية بغداد، وان تقام عمل تلك البلديات وازدياد نشاطها وكثرة مسؤولياتها اثر سلبا على اعمالها واحتياجاتها الى ميزانية ضخمة ، بالإضافة الى الاربك الإداري، مما حدا بوزارة الداخلية بتقديم مقترح الى تجميع الدوائر الثلاثة في مؤسسة واحدة تسمى (امانة العاصمة)، لغرض التنسيق في اعمالها ولسهولة الاشراف عليها وبعد عرض المقترح على الملك فيصل الأول في ٥ شباط عام ١٩٢٣ لاستحصال موافقته عليها فوافق فصدرت الإرادة الملكية قراره بتعيين (صبيح نشأت) بناء على ترشيح وزير الداخلية أول أمين للعاصمة في ١٣ شباط ١٩٢٣ وفي ما بعد تم استحداث منصب معاون أمين العاصمة في جانب الرصافة و شغله السيد علي البركان ومعاون ثانٍ في الكرخ شغله خليل أفندي واستبدل منصب رئيس بلدية بغداد بأمين العاصمة، وشغله (صبيح نشأت) في عام ١٩٢٥ لغاية ٨ نيسان ١٩٣٠ رغم المدة القصيرة التي بقي فيها امين العاصمة الا انه يعتبر من ابرز مؤسسي امانة بغداد ، وله انجازات يشار اليها بالبنان، منها وضع زي موحد لموظفين الأمانة وضع شعار خاص لأمانة بغداد ، وحدثت تغييرات كثيرة، ومنها تغييرات في جهاز الأمانة، وتحسين خدماتها، و إنشاء بناية الأمانة، وكانت تضم دوائر الأمانة كافة دوائر الصحة وفرق الإطفاء والهندسة^(٢).

وبعد صدور الدستور العراقي في ٢١/٣/١٩٢٥ والذي سمي (بالقانون الأساسي)^(٣) ورد في المادة (١١١)^(١) ضمن الباب السابع (ادارة الأقاليم) التطرق الى موضوع البلديات، إذ بينت انه يتم إدارة البلدية عن طريق مجالس البلدية وتقوم تلك المجالس بإدارة المناطق بالوظائف

(١) وهيب حسن نشمي العبودي، امانة العاصمة ١٩٣٢-١٩٥٨، ورقة بحثية منشورة على الرابط <https://www.algardenia.com/terathwatareck/33477-2018-01-01-12-58-22.html> تاريخ الزيارة ٢٧/٢/٢٠٢١.

(٢) وهيب حسن نشمي العبودي، المصدر السابق.

(٣) جاء في نص المادة يسمى هذا القانون (القانون الاساسي العراقي) واحكامه نافذة في جميع انحاء المملكة العراقية.

التي تناط بها ويمكن اعتبار ذلك رغبة من المشرع آنذاك الى تثبيت الوحدات الإدارية في الدستور، ومنها البلديات رغبة منه الى تشكيل إدارات حديثة تواكب الدول الحديثة ، ومن الملاحظ ان المشرع الدستوري ابقى القوانين العثمانية و القوانين التي اصدرها القائد العام للقوات البريطانية في العراق والحاكم الملكي العام والمندوب السامي مرعية في العراق، الى حين نشر هذا القانون و تبقى نافذة الى ان يتم تبديلها أو تلغيها السلطة التشريعية ، أو أن يصدر من المحكمة العليا قرار الغاءها حسب ما جاء نصوص (المواد ١١٣ و ١١٤) من الدستور^(١).

ويتضح مما نتقدم ان قانون البلديات العثماني وقانون الولايات العثماني والتعليمات والأنظمة التي سبقت تأسيس الحكومة العراقي بقت نافذة مع جميع الأنظمة والتعليمات والبيانات الخاص بأعمال البلدية ، ثم تلت تلك المدة بعد صدور القانون الأساسي صدور عدة قوانين وتشريعات في مختلف المجالات^(٢) وكانت للبلديات من تلك التشريعات نصيب منها وسوف نستعرض القوانين التي تخص عمل البلديات بصورة مختصرة و التي تم تشريعها في تلك الحقبة حسب ترتيبها وتسلسلها الزمني:

(١) نصت المادة ١١١ من القانون الأساسي لدستور ١٩٢٥ الملغى بموجب الدستور الموقت الصادر بتاريخ ١٩٥٨ بما يلي(تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص في المناطق الادارية تقوم مجالس ادارية بالوظائف التي تناط بها بموجب قانون.

(٢) نصت المادة ١١٣ من الدستور لسنة ١٩٢٥ (القوانين العثمانية التي كانت قد نشرت قبل تاريخ ٥ تشرين الثاني سنة ١٩١٤ والقوانين التي نشرت في ذلك التاريخ او بعده بقيت مرعية في العراق الى حين نشر هذا القانون تبقى نافذة فيه بقدر ما تسمح به الظروف مع مراعات ما احدث فيها من التعديل او الالغاء بموجبه البيانات والنظامات والقوانين الوارد ذكرها في المادة الاتية وذلك الى ان تبديلها او تلغيها السلطة التشريعية او الى ان يصدر من المحكمة العليا قرار يجعلها ملغاة بموجب احكام المادة "٨٦" وكما نصت المادة ١١٤ جميع البيانات والنظامات والقوانين التي اصدرها القائد العام للقوات البريطانية في العراق والحاكم الملكي العام والمندوب السامي والتي اصدرتها حكومة جلالة الملك فيصل في المدة التي مضت بين اليوم الخامس من تشرين الثاني سنة ١٩١٤ وتاريخ تنفيذ هذا القانون الاساسي تعتبر صحيحة من تاريخ تنفيذها وما لم يبلغ منها الى هذا التاريخ يبقي مرعيا الى ان تبديله او تلغيه السلطة التشريعية او الى ان يصدر من المحكمة العليا قرار يجعلها ملغاة بموجب احكام المادة "٨٦".

(٣) * القوانين التي تم تشريعها بعد صدور الدستور ١٩٢٥ قانون قانون ادارة الالوية رقم ٥٨ لسنة ١٩٢٧ ان هذا القانون اتجه نحو المركزية الشديدة في التنظيم الاداري التي لم تدع أي مجال لأي نوع من التنظيمات الإدارية المحلية، وان وضع رؤساء الوحدات الإدارية في قمة هرم التنظيم الاداري في الالوية (المحافظات) فانه لم يفسح لهم المجال في العمل دون الرجوع المتواصل الى مركز العاصمة.

الفصل الأول التعريف بالبلديات

أولاً / قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ الملغى^(١):-

اصدر المشرع العراقي قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ و والذي الغي بموجبه قانون البلديات العثماني لسنة ١٨٧٧ الذي كان معمول به وارسى القانون مبادئ واسس اللامركزية، والحق إدارة البلدية بالإدارة المحلية وكانت نقلة نوعية في التنظيم الإداري للبلديات في العراق ، والتوجه نحو اللامركزية الإدارية ومنح القانون بموجب المادة اولاً فقرة (أ) الشخصية المعنوية للبلدية ، و عرف البلدية" بانها مؤسسة محلية ذات شخصية حكومية مكلفة بالقيام والخدمات المنصوص عليها في هذا القانون أو قانون اخر"^(٢) وكما منح القانون للبلدية في نفس المادة الأولى فقرة(ب) الشخصية الاعتبارية ، و عرف المجلس البلدي بانها هيئة منصوبة بالانتخاب لأداء الوظائف ضمن حدودها الإدارية العائدة له وكما اعتمد في تصنيف البلديات الى أصناف حسب وارداتها المالية^(٣).

ثانياً/ قانون رسوم البلديات رقم ٨٦ لسنة ١٩٣١ الملغى^(٤):-

كانت رسوم البلدية تستوفى قبل سن هذا القانون حسب البيانات التي كانت صادرة من سلطة الاحتلال البريطاني ، وكانت تلك الرسوم تنقل كاهل الأهالي وفوق طاقتهم وكانت تذهب الى تلك القوات دون ان تستفاد البلدية منها لتقديم خدماتها واصبح عبئاً على العراقيين والتي كانت أوضاعهم الاقتصادية متردية ، وكان الوضع العام بأمس الحاجة الى سن قانون ينظم الرسوم البلدية لكي تستطيع البلديات للنهوض بها لتقديم خدماتها، لذا قام مجلس الوزراء بتقديم لائحة قانون بموجب كتابها المرقم ٣٠٧٥ في ١٥ كانون الأول ١٩٢٩ الى مجلس النواب وبعد عدة تعديلات ومناقشات من قبل اللجنة المالية ووزير الداخلية تأخر سن القانون حتى عام ١٩٣٠ الدورة اللاحقة لمجلس النواب وان مجلس النواب الجديد اجري عدة تعديلات على القانون

(١) الوقائع العراقية ، العدد ٩٩٥ ، في ١٤-٠٦-١٩٣١ .

(٢) المادة (١) من قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ الملغى .

(٣) المادة (٦) من قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ الملغى .

(٤) الوقائع العراقية ، العدد ٩٩٥ ، في ١٤-٠٦-١٩٣١ .

وفي القراءة الثانية للقانون حضرها رئيس الوزراء نوري السعيد في ١٠ اذار ١٩٣٠ تم الغاء بعض رسوم القانون وازافة رسوم أخرى لها^(١) وفي ٤ نيسان ١٩٣٠ عرض القانون للقراءة الثالثة بعد اكمال التعديلات المطلوبة وأحيل القانون الى مجلس الاعيان للمصادقة عليه والذي بدوره اجرى تعديلات عليه واعاده الى مجلس النواب وبعد اكمال التعديلات المطلوبة بين المجلسين في الجلسة المشتركة بتاريخ ٣٠ أيار ١٩٣١ اتمت المصادقة على القانون في ٢ حزيران ١٩٣١ ونشر في جريدة الوقائع العراقية في ١٤ حزيران ١٩٣١ وتضمن القانون الواردات التي تحصل عليها البلدية وطريقة جبايتها وقسمت الى رسوم ثابتة وردت ضمن المادة الأولى وفق جدول والتي تشمل رسوم المهن و رخص البناء وغيرها والاعانات الممنوحة لها من الحكومة ورسوم تحصيل الغرامات وبدلات الايجار العائدة لأمالك البلدية ويتم جبايتها من موظفي البلدية أو ورسوم غير ثابتة المقدار حسب المادة الثالثة اوجب القانون على مجالس البلدية ومجلس الأمانة بعد صدور القانون اتخاذ القرار يشرح فيها للرسوم التي ينوي المجلس البلدي استيفاءها ومع بيان مقدارها وطريقة استيفاءها و تقديمها لوزير الداخلية لغرض الموافقة عليها عن طريق رئيس الوحدة الإدارية والذي كان يملك الصلاحية التعديل أو شطب الرسوم أو التنزيل ويحدد بدوره تاريخ المباشرة بالاستيفاء حسب المادة الخامسة وفي حالة عدم اتخاذ المجالس البلدية قراراتها بفرض الرسوم اوجب القانون لوزير الداخلية تبليغها وبعد مرور عشرين يوماً لوزير الداخلية يقوم بفرضها ويرسلها الى مجالس البلدية كما لوزير الداخلية الامر بصرف قسم من المبالغ المستوفاة من استعمال الطرق والمباني على خدمات البلدية حسب الرقعة الجغرافية^(٢).

وقد ذهب عدد من الباحثين ان القانون لم يلقَ ترحيب من قبل الأهالي واثار سخط شعبي وصلت الى الاضراب العام وغلق المحلات فيها وتوقف الحياة الاقتصادية في مدن بغداد وبقية المحافظات ثم ازداد الوضع سوءاً بعد توافد الأهالي الى المحافظات الجنوبية مدينة الكربلاء المقدسة والتي تزامنت مع الزيارة الأربعينية السنوية لاستشهاد ابي الاحرار الامام الحسين (عليه السلام) ثم شمل الاضراب بقية المحافظات وادى ذلك الى صدامات بين الشرطة

(١) د. محمد جواد جاسم الجزائري، قانون رسوم البلديات لعام ١٩٣١ واثاره في الراي العام العراقي، دراسة وثائق

البلاط الملكي، بحث منشور لجامعة الكوفة، ص ١٤٤.

(٢) المواد (٦٥، ٦٥) من قانون رسوم البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ الملغى.

والمظاهرين واستعمال القسوة أحيانا من قبل الشرطة تجاههم رغم البيانات التي توالت من الحكومة لتهدئة الشارع وفي ١٥ تموز ١٩٣١ اصدر رئيس الحكومة نوري السعيد بيانا للشعب بين فيه مساعيه في أوربا لدخول العراق عصبة الأمم والتي تكلفت بالنجاح محاولة منه لتهدئة الشارع العراقي كما امر مجلس الأمانة بغداد بإلغاء ٢٠ رسما للمهن وتم محاسبة الجهات المعتدية على المواطنين ومرر القانون^(١).

ثالثاً / نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ النافذ^(٢) :-

استنادا الى الدستور عام ١٩٢٥ القانون الأساس وقانون إدارة البلديات رقم ٨٦ لسنة ١٩٣١ تم تشريع هذا القانون لتنظيم الطرق والابنية ضمن التصاميم الأساسية داخل الحدود الإدارية للبلديات ، ونظم هذا القانون الأمور الفنية المتعلقة بمنح اجازات البناء للدور والمباني وصنف الأبنية في المدن حسب استعمالها الى ابنية سكنية والتي تصنف الى منطقة اولى وثانية وثالثة ورابعة وممتازة وخاصة ، و ابنية عامة ومناطق خدمات التي تشمل دوائر الدولة والمستشفيات والجوامع وغيرها وصناعية تشمل المصانع والمعامل بالإضافة الى كيفية تنظيم استقامة الشوارع وتنفيذها من قبل البلدية .

الفرع الثالث

البلديات في العهد الجمهوري

شهد العراق ولادة العهد الجمهوري بعد قيام ثورة ١٤ تموز لسنة ١٩٥٨ وإعلان الجمهورية واسقاط الحكم الملكي وعلى ضوء المعطيات الجديدة شهد التنظيم الإداري تغيرات متتالية والذي بدأت بسن دستور مؤقت جديد للبلاد في ٢٧ تموز سنة ١٩٥٨ ثم تلاها سن العديد من القوانين التي تخص الإدارات المركزية والمحلية منها اصدار قانون حل مجالس البلدية ذات رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ وتشكيل مجالس مؤقتة كما أصدرت القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٩ الخاص بحل مجالس الالوية المشكلة وفق قانون رقم ١٦ لسنة ١٩٥٤ وكذلك تجميد قانون ادارة القرى لسنة رقم ١٦

(١) د. محمد جواد جاسم الجزائري ، المصدر السابق ، ص ١٤٤.

(٢) الوقائع العراقية ، العدد ١٤٦٥ ، في ١٧-١٠-١٩٣٥.

سنة ١٩٥٧ وبذلك فقدت الهيئات اللامركزية الإدارية منها البلديات اهم عناصرها الانتخاب والاستقلال واصبحت وحدات إدارية تابعة للسلطة المركزية^(١) .

ولكن بعد ثورة ٨ شباط لسنة ١٩٦٣ اصدر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة المنحل بيانا رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ بخصوص توجه الإدارة الجديدة في العراق نحو اللامركزية الإدارية و تشريع عدد من القوانين منها قانون واردات البلديات المرقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣ النافذ^(٢).

وفي ما يخص تشكيل المجالس البلدية لم يتطرق دستور ٤ نيسان المؤقت لسنة ١٩٦٤ الذي اعطى سلطة تشريعية للمجلس الوطني^(٣) ودستور ٢ نيسان ١٩٦٤ المؤقت الى موضع الإدارات المحلية إلا بعد تشريع دستور ٢٩ نيسان المؤقت لسنة ١٩٦٤^(٤) إذ ورد في المادة ٨٣ التطرق الى موضوع الإدارات المحلية إذ جاء فيه " ان جمهورية العراق يقسم وفق وحدات إدارية وينظم ذلك وفق قانون خاص " ثم أعقبها سن قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل^(٥) والغي بموجبه قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ حيث ورد ضمن الاحكام الجديدة في القانون إعادة عنصر الانتخاب والاستقلالية لمجلس البلدية والتوجه نحو اللامركزية الإدارية بالإضافة لبيان شروط انشاء البلدية واصنافها وأعضاء مجلسها وسيكون هذ القانون محور بحثنا في الفصل الثاني .

(١) محمد طالب عبد ،المصدر السابق ،ص٥٧.

(٢) الوقائع العراقية ،العدد ٨٧٠ ،في ١٢-١٠-١٩٦٣ ،ملاحظة حيث تم جدولت ملحق برسوم البلدية لاحقا حسب كتاب المجلس الوطني لقيادة الثورة المرقم ٣٧٧/٢/١ في ٨ -٥- ١٩٦٣.

(٣) د. وائل منذر البياتي ،الرقابة على دستورية القوانين ،دراسة مقارنة ،المركز العربي للنشر والتوزيع بدون سنة نشر ، ص ٥٠.

(٤) الوقائع العراقية ،العدد ٩٤٩ ،في ١ -٥- ١٩٦٤.

(٥) الوقائع العراقية ،العدد ١٠٣٣ ، في ٢٢-١١-١٩٦٤.

المطلب الثاني

نشأة البلديات في الاردن

تعود نشأة البلديات في الأردن الى ثلاث فترات الفترة الأولى كانت في فترة العهد العثماني، والفترة الثانية كانت بعد تأسيس دولة امارة شرق الاردن سنة ١٩٢١، وصولا الى الفترة الثالثة استقلال الأردن عن الانتداب البريطاني سنة ١٩٤٦، وبغية بيان ذلك سنقسم هذا الدراسة الى ثلاثة فروع سندرس في الفرع الأول نشأة البلديات في الأردن في العهد العثماني ، وفي الفرع الثاني نتناول فيه نشأة البلديات بعد تأسيس امارة شرق الأردن ١٩٢١، والفرع الثالث نبحت عن نشأة البلديات بعد عهد الاستقلال ١٩٤٦ .

الفرع الأول

نشأة البلديات في الأردن في العهد العثماني

بعد انتصار العثمانيين على المماليك سنة ١٥١٦ خضعت منطقة شرق الأردن كجزء من سوريا الطبيعية الى الدولة العثمانية إذ عملت الدولة العثمانية، على تنظيم الحكم في سوريا والأردن وكانت طبيعة الحكم تتسم بالبوليسية ، وذلك للسيطرة على مناطق نفوذ اكثر لجباية الضرائب عن طريق مساندة القبائل ، وتأمين خطوط نقل سكك الحديد لنقل الحجاج الى الحجاز وشكلت حكومات ذات طابع قبلي^(١).

وفيما يخص نشأة البلديات في الأردن يرجع تاريخ تشكيلها الى قانون البلديات العثماني سنة ١٨٧٧، وعلى ضوء ذلك القانون بدأ العثمانيين بتشكيل مجالس البلديات في المناطق، التي كانت ترسخ تحت سيطر نفوذ الدولة العثمانية وتم تشكيل اول مجلس بلدي في منطقة عجلون عام ١٨٨٤ ثم تلتها بلدية الكرك ١٨٨٤ وبلدية السلط ١٨٩٣ وقد تأسست جميع هذه المجالس بعد صدور قانون تشكيل البلديات العثماني إذ كانت عجلون اولى المناطق التي امتدت

(١) د. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، دراسة تحليلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٨، ص ١٧.

لها يد الادارة العثمانية وكان ذلك عام ١٨٥١ وكانت بلدية اربد مركزا لهذا القضاء ثم بسطت الدولة العثمانية سيطرتها على المنطقة الوسطى من شرقي الاردن -منطقة البلقاء- وتم ذلك عام ١٨٦٨ فالمنطقة الجنوبية - الكرك ومعان ،وكان ذلك عام ١٨٩٣ اما مدينة عمان فقد تم تأسيس المجلس البلدي فيها عام ١٩٠٩ في العهد العثماني وتأسيس بلدية جرش عام ١٩١٠ وبلدية مادبا ١٩١٢ وبلدية سحاب ١٩١٢ وبلدية الطفيلة ١٩١٤ وبلدية عجلون عام ١٩٢٠ وقد تشكلت هذه المجالس وفق قانون الولايات العثماني سنة ١٨٧٧ لغاية تأسيس اماره شرق الأردن وقد توزعت هذه المجالس البلدية على المحافظات والاقاليم التتموية في الأردن .

الفرع الثاني

البلديات في الأردن بعد تأسيس اماره شرق الأردن

بعد سقوط الدولة العثمانية ضل شرق الأردن يرضخ تحت سطوة تنظيمات قبلية، وعشائرية تشبه الى حد ما الأنظمة الاقطاعية وبعد مجيء الأمير عبد الله بن الحسين الى عمان، وتأسيس اماره شرق الأردن^(١) اتبع نظام اداري كانت تتسم بالمركزية الشديدة، وذلك لسيطرة على سطوة القبائل كبداية لتشكيل الامارة ولكن تغير فيما بعد توجه سياسة حكومته نحو اللامركزية الإدارية^(٢).

وبدأ الأردن الاخذ بنظام الادارة المحلية ، وفق تشكيلات إدارية جديدة في ١ كانون الأول ١٩٢٧ وقد قسمت الامارة الى الوية واقضية ونواحي وكل عليها حاكم يديرها حكم اللواء يسمى متصرفاً حاكم القضاء يسمى قائم مقام وحاكم الناحية يسمى مدير الناحية^(٣)، وتوج ذلك بصدر قانون البلديات الأردني ٣ شباط سنة ١٩٢٥، الذي الغى قانون البلديات العثماني الذي كان معمول به، وذلك بهدف توفير الخدمات والمرافق المختلفة وتنمية وتطوير المجتمعات المحلية، و

(١) د. علي محافظة ، تاريخ الأردن المعاصر في عهد الامارة ١٩٢١-١٩٤٦، الجامعة الأردنية ، الطبعة الأولى ، عمان، ١٩٧٣ ص ٢٥.

(٢) محمد توفيق سنو مجموعة قوانين وأنظمة شرق الأردن سنة ١٩١٨ - ١٩٣١ الطبعة الوطنية ، عمان ص ١٧ كذلك ينظر د. محمد وليد العبادي، مصدر سابق، ص ١٨.

(٣) د. صفوان المبيض ، نظام الإدارة المحلية ، دار الباز روز دي لنشر والطباعة، ٢٠٢٠ ص ٢٠٨.

يعتبر قانون بلديات لسنة ١٩٢٥ هو اول تشريع يتعلق اماره شرق الأردن يصدر من مجلس الشورى ، وعلى اثرها أجريت أول انتخابات بلدية عام ١٩٢٥ وعمل القانون على توحيد الأنظمة والتشريعات والقوانين العثمانية ، والتي كانت تتصف بالتشتت وحدد القانون وظائف البلديات واقتصادها فيما يتعلق بالمجال الصحي، والمتنزهات وتوسعة الشوارع ، كما حدد القانون الية تكوين المجالس البلدية عن طريق الانتخاب والتعيين ، وقد حدد أعضاء مجلس بلدية العاصمة بسبعة أعضاء ويتم تعيين رئيسها من قبل رئيس الوزراء ، اما بقية مناطق الامارة فيتكون مجالس بلدياتها من خمسة أعضاء ، ويتم تعيين رئيسها من قبل حاكم المنطقة وتكون مدة العضوية اربع سنوات وكما بين القانون وظائف المجلس البلدي من ناحية الموازنة ومراقبة المشاريع العمرانية، وتوظيف موظفي البلديات والاستملاكات ، ومنح لرئيس الوزراء صلاحية حل مجالس البلدية^(١).

وبقي القانون نافذا لغاية سن قانون رقم ٩ لسنة ١٩٣٨ ، والذي الغى قانون البلديات الأردني الصادر سنة ١٩٢٥ ، وقد عرف القانون البلدية بانها مؤسسة أهلية قابلة للإنشاء من قبل المجلس التنفيذي وحدد اختصاصاتها و رسم طريقة تشكيلها في القرية والمدنية وبين حدودها الإدارية و ان يكون أعضاء المجلس منتخبين ومعينين على ان يكون الأعضاء المنتخبين اكثر من المعينين ومنح القانون للمجلس شخصية معنوية تمكنه من حق التقاضي ، استمر العمل بهذا القانون لغاية عام ١٩٥٤ من الملاحظات التي سجلت على القانون بانه اعطى صلاحيات واسعة للحكومة المركزية في عزل أعضاء المجلس البلدي بحيث اصبحت المجالس البلدية هيئات تابعة للحكومة واعتبر ذلك تراجع من الحكومة من توجهها من اللامركزية نحو المركزية الإدارية.

الفرع الثالث

البلديات في عهد الاستقلال ١٩٤٦

في عام ١٩٤٦ استقلت الأردن من وصاية الانتداب البريطاني بعد اصدار المجلس التشريعي الأردني (البرلمان) ، قرارها اعلان المملكة الأردنية الهاشمية دولة مستقلة ، ونتيجة

(١) د. محمد وليد العبادي، المصدر سابق، ص ٢٣ وما تلاها.

التطورات السياسية ، ذهبت الحكومة الى وضع دستور للمملكة عام ١٩٤٧ ونشر في الجريدة الرسمية ١ شباط ١٩٤٧^(١)، وتمت الإشارة في الدستور الأردني على وضع البلديات، إذ جاء في المادة ٧٠ منه الشؤون البلدية تدار من قبل مجالس البلدية ويسن لها تشريع خاص الا انه تأخر وضع قانون جديد للبلديات في الأردن وذلك للأوضاع السياسية والنكبة الفلسطينية عام ١٩٤٨ وبعد صدور القرار بتوحيد ضفتي الأردن الشرقية والغربية في مؤتمر اريحا عام ١٩٥٠ و صدور دستور جديد في الأردن عام ١٩٥٠ والمعمول به حالياً وعلى أثره تم سن قانون جديد للبلديات في الاردن هو قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ والذي الغى بموجبه قانون البلديات رقم ٩ لعام ١٩٣٨ السابق وبقي قانون ٢٩ لسنة ١٩٥٥ نافذاً مع تعديلاته والانظمة الصادرة بموجبه حتى صدور القانون البلديات عام رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧ وقد أضاف القانون قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ دورين مهمين للبلدية هما توفير فرص العمل والسكن لمن لا سكن له إضافة الى المهام التقليدية^(٢).

وقد جرى عليه عدة تعديلات من اهم التعديلات كانت عليه عام ١٩٨٢ السماح للمرأة الأردنية بالمشاركة في الانتخابات البلدية و قد شهد الأردن خلال تلك الفترة ازدياد في عدد المجالس البلدية وصل الى ٣٢٨ مجلس بلدي مما حدا بوزارة الشؤون البلدية تقليص عددها الى ٩٩ مجلس بلدي و في عام ١٩٨٧ جرى تعديل على القانون وجرى تشكيل امانة عمان الكبرى^(٣) وبعد تعديل قانون البلديات بالرقم ١٢ لسنة ١٩٩٤^(٤) والتي على اثرها شهد الأردن انتخابات مجالس البلدية في جميع ارجاء المملكة الأردنية الهاشمية في يوم واحد وتم تثبيت مبدأ الانتخاب لرئيس البلدية والأعضاء في آن واحد على ورقتين وصنف القانون البلديات الى أربعة أصناف حسب عدد السكان كما ان القانون وضع ضوابط الترشيح لمدير البلدية منها حصوله شهادة

(١) د. عوض الليمون ، تطور النظام الدستوري في الأردن، دراسة تحليلية، الجامعة الأردنية ، بدون مكان نشر، ص ٤٠.

(٢) موسم ديوان المعمار، إدارة المدينة في الأردن تحديات بانتظار، ورقة بحثية منشورة على الرابط:-

<https://www.csbe.org/city-management-in-jordan-arabic> تاريخ الزيارة ١٠/٣/٢٠٢١

(٣) المادة (٦) من قانون رقم ١ لسنة ١٩٨٧ المعدل لقانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

(٤) المادة (٣٤) من قانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٢ المعدل لقانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

جامعية في مراكز المحافظات وشهادة الثانوية والقراءة والكتابة لبقية البلديات كما حدد أعضاء المجلس البلدي ٦ أعضاء ولا يزيد عن ١١ عضو^(١).

بعد تعديل قانون البلديات الاردني بقانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٢ شهد قانون البلديات الأردني تحولا من اللامركزية نحو المركزية إذ نسفت الديمقراطية حيث قرر المشرع ان يتم تقسيم المجلس البلدي الى قسمين نصفهم يتم عن طريق الانتخاب والنصف الثاني يتم تعيينهم من قبل وزير البلديات كما ادخل المشرع الاردني تعديلات أخرى عل القانون منها تخصيص رسوم ٦% من مصفاة البترول الاردنية للمجالس البلدية^(٢).

ومن التعديلات التي جرت على القانون هو قانون ٥١ لسنة ٢٠٠٣ المعدل لقانون البلديات والخاص بمنع الجمع بين عضوية المجالس البلدية ومجلس الامة وقد اكتفى المشرع بالتعديلات السابقة وتم اللجوء الى سن قانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧ و اهم ما جاء به القانون تعريف البلدية حيث عرفها "انها مؤسسة أهلية يتم انشاءها والغاءها وفق هذا القانون وتتمتع بالذمة المالية المستقلة"^(٣) وقد صنف قانون البلديات الى أربعة أصناف الصنف الأول ويكون عدد سكانه مائة الف والصنف الثاني خمسة عشر الف والصنف الثالث من خمسة الف الى خمسة عشر الف اما الصنف الرابع يكون عدد سكانه اقل من خمسة الف كما اقر القانون طريقة الانتخاب المباشر في اختيار أعضاء المجالس البلدية مادة منح القانون لوزير البلدية صلاحية تعيين اثنين من أعضاء المجالس البلدية^(٤) ومن الملاحظات على القانون انه قام بتقليص صلاحيات المجالس البلدية من ٣٩ الى ٢٩ مهمة إذ سحبت منها الوظائف المتعلقة بالماء والكهرباء ووظائف اخرى مثل مكافحة التسول والقمار واليانصيب واوكلتها على جهات رسمية اخرى^(٥) ومن الأمور المستجدة هو تراجع المشرع عن منح السلطة المركزية التدخل في تشكيل

(١) المادة (٣) من قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤ المعدل لقانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

(٢) المادة (٤٩) من قانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٢ وكما ينظر ايمن عودة المعاني، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٣) المادة (٣) من قانون البلديات رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧ الملغى.

(٤) المادة (١٢) من قانون البلديات رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧ الملغى.

(٥) احمد عيسى الطيب، البلديات ، ودورها في الحد من حوادث السير دار البيروني للنشر والتوزيع،

نصف اعضاء المجالس البلدية عن طريق الوزارة المختصة الى عضوين^(١) وذلك لتقويم عمل البلديات كما ان المشرع الأردني ابقى على تشكيل مجلس امانة عمان الكبرى عن طريقة الانتخاب والتعيين بموجب المادة ١٩ من القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧، وقد تم الغاء هذا القانون بعد تشريع قانون جديد للبلديات في الأردن رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ والذي عمل على رفع كوتا النساء من ٢٠ % إلى ٢٥ % في المجالس البلدية المنتخبة^(٢)، والتي تمثل نقلة نوعية على مشاركة المرأة الأردنية في الحياة السياسية الأردنية، كما تضمن القانون استئناف العمل بنص المادة ٤٨ من القانون السابق رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧، والمتضمن تخصيص عوائد وموارد المشتقات النفطية لصالح البلديات، بعد أن تم إلغاءه في عام ٢٠١٠ ولاقى معارضة واسعة من جانب البلديات، بخسارتها حوالي ٥٠ مليون دينار من عوائد المحروقات والذي ارتفع إلى ٨ % بعد ان كانت بمقدار ٦ %^(٣) وبقي هذا القانون نافذ لغاية سن قانون ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل والنافذ حاليا .

المطلب الثالث

النشأة التاريخية للبلديات في تركيا

نشأت البلديات في تركيا في العهد العثماني بصورتها التقليدية مستمدة نهجها من الحضارة الإسلامية، ثم بدأت بداية البلديات بصورتها الحديثة خلال الفترة التي عرفت عهد التنظيمات واستمر العمل بها لغاية وضع دستور تركيا سنة ١٨٧٦م وقانون البلديات سنة ١٨٧٧ م، والتي اوجبت على تشكيل البلديات في جميع ارجاء الإمبراطورية العثمانية واستمر العمل به لغاية اعلان الجمهورية التركية الحديثة والتي مرت بتقلبات عديدة ، ولغرض دراسة الموضوع من جوانبه التاريخية سنقسم هذا المطلب الى فرعين ندرس في الفرع الاول نشأة البلديات في تركيا في عهد الامبراطورية العثمانية وفي الفرع الثاني نتناول البلديات في تركيا الفترة الجمهورية.

(١) المادة (٢٦) من قانون البلديات رقم ١٤ اسنة ٢٠٠٧ الملغى.

(٢) المادة (١٣) من قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ الملغى.

(٣) المادة (٤٨) من قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ الملغى.

الفرع الاول

نشأة البلديات في تركيا في عهد الامبراطورية العثمانية

بداية كانت الدولة العثمانية متأثرة في الحضارة الإسلامية ، وكان للقضاة وظائف إدارية وقضائية الى جانب المحاسبين ، كان القضاة يقومون بالعديد من الواجبات التنفيذية في الوحدات الإدارية المحلية، منها التحكم في الأسعار ، والقيام بأنشطة تقسيم المناطق والتنظيم ، وضمان نظافة البيئة وغيرها من المهام التي تؤديها البلديات إلى حد كبير ، والتي كانت من المهام المحلية الرئيسية للقضاة الذين كانت لهم كل هذه الصلاحيات مع المساعدين ، (سوباشي ، ونايب ، وإمام ، ومحتسب ، وكبير المهندسين) ، كان هؤلاء يعدون كنوع من موظفي الإدارة المحلية الذين تم تشكيلهم لتلبية الخدمات، نتيجة اتساع المدن العثمانية ولم يكن للبلديات كيان قانوني منفصل وشخصية اعتبارية ، حتى عام ١٨٢٦ والتي شهدت تاريخ البلديات التركية تنظيم اداري جديد، هو إنشاء وزارة الاختصاص بالتنظيم الإداري واستمرت هذه العملية بالتزامن مع إنشاء وزارة التأسيس فيما يتعلق بالمؤسسات بموجبه أصبح القاضي موظفًا ضعيفًا يتمتع بصلاحيات القاضي وكاتب عدل^(١).

استمر هذا التنظيم لغاية اعلان المرسوم الإصلاحى خط شريف كولخانة في ٣ نوفمبر ١٨٣٩ من قبل السلطان العثماني عبد المجيد والذي سبق وان تم التطرق اليه سابقا والذي تم اتخاذ خطوات مهمة نحو إنشاء منظمات بلدية حديثة على الطراز الغربي في تلك الفترة والتي عرفت بعهدة التنظيمات ، لغاية اعلان الدستور العثماني سنة ١٨٧٦^(٢).

إذ تم انشاء بلدية في اسطنبول شهرمانيتي وذلك في عام ١٨٥٤ حيث كانت أول بلدية في تركيا على النموذج الغربي من حيث الهيكل التنظيمي والاداري ، وكان يرأس مجلسها

(١) İlker Gündüzöz, Türk Belediyeciliğinin Milli Kökleri, Marife, Yaz 2012, s122.

(٢) Yücel Öztürk, Osmanlı Devleti'nde Beledi Hizmetlerde Kurumsallaşma Süreci Erken Dönem ve Tanzimat Yılları, Social Sciences Research Journal, Volume 8, Issue 1, 259!272 (March 2019), s261

شهرمانتي ، ينتخب من قبل الباب العالي⁽¹⁾ ويعين بموافقة السلطان ويتكون شهرمانتي من رئيس واثنين من مساعدين وخمسة عشرة عضوا ، بشكل عام شهرمانتي أعطيت له العديد من الواجبات خلال تلك الفترة الا ان المركزية الشديدة اعاقت اعمالها ، بالإضافة الى نقص الموارد المالية وعدم وجود مصادر دخل مستقلة خاصة بها ، كل هذه الأمور أدت الى عرقلة البلدية المستحدثة من أداء مهامها المتوقع منها من الناحية العملية، الا انه يمكن ان نستنتج انه كان هناك جهودا جادة لإنشاء مؤسسات بلدية شبيهة بتلك الموجودة في الدول الغربية، خلال تلك الحقبة من الإمبراطورية العثمانية ، وكان هناك كوادر جديدة في الحكم ، معظمهم تلقوا تعليمهم في الغرب ، على مستويات مهمة في الإدارة ، أرادوا رؤية مؤسسات بلدية ماثلة للطراز الغربي في الأراضي العثمانية والتوجه نحو الادارة المحلية وفق النموذج الغربي⁽²⁾.

في ٩ مايو ١٨٥٥ تم إنشاء لجنة خاصة من قبل السلطان سميت المجلس الأعلى ، وذلك من أجل ضمان عمل شهرمانتي (البلدية المستحدثة) وإدخال إصلاحات في عملها وفقاً للمعايير الأوروبية وإعادة هيكلتها باشرت اللجنة المكلفة بدراساتها حتى عام ١٨٥٧ وتم تقديم بعض التوصيات من قبل اللجنة وتمت الموافقة عليها من قبل السلطان ، منها بناء مجاري الصرف الصحي والمجاري المائية ، وضمان نظافة وإنارة الشوارع ، وتوسيع الشوارع قدر الإمكان ، وإعادة هيكلة شهرمانتي Şehremaneti و على ضوء ذلك تقرر تقسيم مدينة اسطنبول إلى ١٤ مكتبا بلديا ، ومع ذلك كان من المتوقع أن تقسم اسطنبول إلى أربع عشرة بلدية وأنشاء مكتب بلدي منفصل في كل منها ، عليه فقد تقرر إنشاء بلدية نموذجية في البداية في اسطنبول عام ١٨٦٨ سميت بلدية المنطقة السادسة⁽³⁾ اما بالنسبة للبلديات التي تم إنشاؤها

(١) الباب العالي مقر الحكومة العثمانية ، وكان يرأسه الصدر الأعظم. و للمزيد ينظر مقر الباب العالي على الرابط الالكتروني:-
<https://ar.wikipedia.org/wiki>

تاريخ الزيارة ٤ / ٤ / ٢٠٢١

(2) Yücel Öztürk, a.g.e. s262

(3) Arzu Yılmaz, Aslantürk Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi1, AKSARAY ÜNİVERSİTESİ YIL, İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ 2018,s146

خارج اسطنبول ، خاصة في المناطق الساحلية التي تتركز فيها الأنشطة التجارية ، كانت غير فعالة من حيث سلطتها الإشرافي وعانت من عدة مشاكل منها قلة مواردها، وقلة موظفيها في تلك الفترة، ، اما في إسطنبول فقد تم انشاء أربع بلديات فقط من بين أربعة عشرة بلدية مقترحة ، وهي Adalar و Yeniköy و Tarabya و Beykoz ، وفي ٥ أكتوبر ١٨٧٧ وضع أسس التنظيم البلدي بشكل قانوني في النظام الدستوري الأول إذ منح القانون إدارة البلديات شخصية اعتبارية ، وهو أول قانون أقره البرلمان العثماني للبلديات (١).

حدد القانون واجبات واختصاصات للبلديات مثل تنظيم ومراقبة أعمال تصميم المناطق، من حيث الإضاءة ، والتنظيف ، وإدارة الممتلكات البلدية ، وتسجيل العقارات ، والتعداد، ومراقبة السوق ، واتخاذ الإجراءات الصحية ، وتنظيم عمل رجال الإطفاء والمسالخ والمدارس ، ومتابعة الإيرادات البلدية من الناحية العملية ، الا انه لم يتم تنفيذ بعض هذه المهام على الإطلاق، واثرت المركزية الشديدة على اعمال البلديات وكانت البلدية تطلب من الإدارة المركزية للقيام بالأعمال التجارية ، الا ان عدم الترخيص أدى الى منع البلدية من أداء واجباتها بقلة المال واثرت على اداءها.

كما ان القانون بين الهيكل التنظيمي للبلديات ، من رئيس البلدية والمجلس البلدي المنتخب من الوجهاء المحليين اعتمادًا على عدد سكان المدينة أو البلدة ويتم انتخاب المجلس البلدي من ٦-١٢ شخصًا لمدة أربع سنوات (٢)، ويتم استبدال نصف الأعضاء بالقرعة كل عامين ، وتم انتخاب الرئيس وتعيينه من قبل الحكومة من بين هؤلاء الأعضاء ، ومن الشروط الترشيح ان يتجاوز أعمارهم ٢٥ سنة وان يكونوا من المواطنين العثمانيين ، وكان أحد المتطلبات المثيرة للاهتمام هو واجب التحدث باللغة التركية، كان هناك أيضًا أعضاء استشاريون في الجمعية مثل الأطباء والأطباء البيطريين والمهندسين وحدد القانون عدة مهام للمجلس البلدي ، منها إعداد

(١) HÜSEYİN CİMRİN, Belediyeler ne zaman kuruldu, Giriş Tarihi: 21.4.2014,

<https://www.sabah.com.tr/akdeniz/2014/04/21/belediyeler-ne-zaman-kuruldu>

(٢) Arzu Yılmaz Aslantürk, Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi, AKSARAY ÜNİVERSİTESİ, YIL2018,s146

الميزانية السنوية ، والبت في الإنشاءات ، وإعداد العقود ، والرقابة المالية كما كان لديه سلطة تعيين الموظفين وفصلهم اما بالنسبة للبلديات التي تم تشكيلها خارج اسطنبول كانت تعاني من مشاكل مالية لم تتمكن من جمع الإيرادات الخيالية الموضحة في ميزانيتها السنوية ، ولم تتمكن من إكمال خدماتها بشكل كافٍ على سبيل المثال^(١) ان البلديات كانت لا تملك حتى مضخة حريق بسيطة، ولكن البلديات في تركيا بدأت في إثبات وجودها في المدن والبلدات منذ ثمانينيات القرن التاسع مما لا شك فيه أن هذا القانون كان تطوراً مهماً من حيث تاريخ إدارة البلديات التركية منح القانون السالف الذكر سلطة نزع الملكية للبلديات في إدارة ممتلكات البلدية وفرض عليها مهام جديدة مثل التعداد الا ان ضعف الهيكل المالي من جانب الإيرادات البلدية كانت تشكل مشكلة مستمرة تعيق عملها وتم تطبيق هذا القانون حتى عام ١٩٣٠

الفرع الثاني

البلديات في تركيا الفترة الجمهورية

في السنوات الأولى للجمهورية ، أثرت عملية إعادة الهيكلة الادارية وفقاً للتغيرات في العالم حيث دخلت تركيا بتصفية الهياكل الادارية التقليدية المعمول بيها في الفترة العثمانية مما اثر ذلك على مظاهر المدن إذا كان العام الأول للجمهورية كجزء من عملية إعادة الهيكلة من أجل الاستجابة للاحتياجات المتغيرة للبلديات ، وكانت الوظيفة الرئيسية للحكومات المحلية هي إصلاح البلاد التي دمرتها حرب الاستقلال وتقديم الخدمات الأساسية والمساهمة في حل المشاكل الصحية في البلاد (خاصة الأمراض الوبائية) ويضاف إلى ذلك إعادة إعمار أنقرة ، عاصمة الجمهورية ، وتطويرها كمدينة نموذجية.

من أجل حل هذه المشاكل تم سن قانون البلديات رقم ١٥٨٠ بتاريخ ٣ أبريل ١٩٣٠ على النمط الفرنسي والذي دخل حيز التنفيذ لسنوات عديدة إذ حافظ هذا القانون على وجوده في تركيا باعتباره القانون الأساسي في إدارة البلديات واستمر العمل به وبقي نافذاً لمدة ٧٥ عاماً

(١)Fuat YÖRÜKOĞLU, TÜRK BELEDİYESİLERİNİN GELİŞİM SÜRECİ, MEVZUAT DERGİSİ,issn1306-0767, SAYI135, yıl12, MART 2009s4

لغاية سن قانون البلديات رقم ٥٢٧٢ الصادر في ٧ ديسمبر ٢٠٠٤ ، إلا أن القانون المذكور الغي لاحقاً بموجب قانون البلديات رقم ٥٣٩٣ المؤرخ ٣ يوليو ٢٠٠٥ و الذي يعتبر القانون النافذ في إدارة البلديات في تركيا لغاية الان^(١) اعتبر القانون رقم ٥٨٠ السنة ١٩٣٠ البلديات كامتداد للحكومة المركزية من منطلق إبقاء كل شيء تحت سيطرة الحكومة المركزية إذ كانت البلديات تخضع لرقابة صارمة من الحكومة المركزية في عمليات صنع القرار واستخدام الموارد والصلاحيات، كما اعتبر جميع البلديات في هذا القانون متساوية باستثناء أنقرة وإسطنبول بلديات مدن كبرى كما ألزم القانون إنشاء بلديات في المستوطنات التي يزيد عدد سكانها عن ألفي نسمة أمراً إلزامياً بموجب هذا القانون^(٢)، وخلال فترة الخمسينات شهدت تركيا تطورات إدارية وسياسية كانت ابرزها بعد انتخابات عام ١٩٥٠ ومجي الحزب الديمقراطي إلى السلطة في تلك الفترة ، وكان من اهداف السلطة المركزية فتح الاقتصاد على العالم الخارجي إذ دخلت تركيا في عملية تطور حضري سريع وشهدت تركيا زيادة تدريجية في عدد سكان المدن وأدت الهجرة من المناطق الريفية إلى المدن إلى خروج السكان من حدود البلدية ، وقد ترك هذا الاستيطان العشوائي البلديات في مواجهة مشكلة مستوطنات الأكواخ و العشوائيات ، التي بدأت في الخمسينيات وتحولت إلى مشكلة خطيرة للبلديات في تركيا ، مثل النمو السكاني السريع والتحضر والتغيرات في الحياة الاقتصادية والحاجة الى زيادة في وظائف الحكومات المحلية ، وعدم كفاية الخدمات التي تقدمها الإدارات البلدية التي تستضيف هذه الفئة من السكان ، مثل الصرف الصحي ومياه الشرب وجمع القمامة والبنية التحتية ، نتيجة الطلب المتزايد ، أدى ذلك الى تسريع البحث عن حلول لمعالجة تلك المشاكل وعليه تم فصل البلدية والإدارة الإقليمية

(1) Funda HUMAR, TÜRKİYE’DEKİ BELEDİyelerİN MALİ YAPISI VE SORUNLARI; ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019,s8.

(٢) Fuat YÖRÜKOĞLU ,g.a,s10 , Handan ERTAŞ, TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNİN GÖREV VE SORUMLULUKLARI İLE İLGİLİ MEVZUAT VE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ, Selçuk Üniversitesi, Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi Sayı 11, 2016, ss. 87-113.

الخاصة (الإدارة المحلية) عن بعضهما البعض في ١ مارس ١٩٥٧ وكما أصدرت الحكومة المركزية ، عددًا من اللوائح في عام ١٩٦٦ بالاستناد الى نص المادة ١١٦ من دستور عام ١٩٦١ والمتضمن ينبغي تزويد الحكومات المحلية بمصادر دخل تتناسب مع واجباتهم الا ان ذلك لم يحد من المشاكل التي كانت تعاني منها البلديات والتي كان الأبرز منها هو ضعف الأداء المالي لها^(١).

في عام ١٩٧٣ ، فاز حزب الشعب الجمهوري في انتخابات رئيس البلدية وأعضاء المجالس البلدية في بلديات العاصمة بأغلبية كبيرة ، إذ تبنى هذا الحزب مفهوم "البلديات اليسارية الديمقراطية" والتي كان يهدف مشروعها على التركيز على الشرائح المضطهدة في المجتمع والعمال والأحياء الفقيرة ، وقد تم تنفيذ العديد من المشاريع الاجتماعية خلال هذه الفترة ، وجهت الحكومات المحلية انتقادات خطيرة للحكومة المركزية خلال هذه الفترة بسبب نقص الموارد المالية اشتكت البلديات للجمهور الحكومة المركزية من عدم توفيرها مصادر دخل للحكومات المحلية ، ويمكن القول ان البلديات "البلديات اليسارية الديمقراطية" في تركيا خلال فترة السبعينيات تبنت المبادئ التالية دعت إلى مبدأ الحكم الذاتي المحلي للبلديات مع بقاء رقابة الحكومة المركزية على مراقبة الامتثال للقانون بمعنى يكون لها دور رقابي كما شددو على أهمية التعاون مع البلديات الأخرى بمبدأ الوحدة والبلدية التكاملية ، الا أنه على الرغم من اتخاذ خطوات نحو الديمقراطية والاستقلال الذاتي في الممارسات البلدية في الفترة بين ١٩٧٣-١٩٨٠ ، إلا أن هذه العملية لم تكن كاملة لوجود مشاكل مالية كانت تعيق عمل تلك البلديات وعلى الرغم من أن الجهود المبذولة لإنشاء نماذج جديدة للبلديات اكتسبت زخماً في السبعينيات ، إلا أن معظم هذه المبادرات ظلت كمسودات لم يكتب لها النجاح^(٢).

واستمرت المشاكل المالية للبلديات في تركيا لغاية عام ١٩٨٠ اثر حدوث الانقلاب العسكري إذ تمت عملية إعادة هيكلة البلديات والحكومات المحلية ، وظهرت مفاهيم وأساليب جديدة في إدارة البلديات في تركيا نفذته الحكومة التي وصلت إلى السلطة بتدخل العسكر في

(1)Fuat YÖRÜKOĞLU ,g.a,s10

(2)Tarkan OKTAY, 1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, Medeniyet Araştırmaları Dergisi ,research article,s172

٢١ سبتمبر ١٩٨٠، استمرت حتى ديسمبر ١٩٨٣ إذ تم تحويل العديد من البلديات التي تشكلت حول المدن الكبرى إلى بلدية واحدة مع اللوائح المتعلقة بربط العشوائيات في الجوار المباشر للمدن الكبرى بالبلديات الرئيسية، حيث تمت زيادة الإيرادات البلدية جزئياً بموجب قانون الإيرادات البلدية رقم ٢٤٦٤ والقانون رقم ٢٣٨٠ بشأن نصيب البلديات وإدارات المقاطعات الخاصة من مداخيل ضرائب الميزانية العامة كما ان الحكومة التي وصلت إلى السلطة في الانتخابات المحلية عام ١٩٨٤، عملت لإعادة الهيكلة في البلديات التركية، إذ تم تنفيذ نموذج إدارة جديدة للمدن الكبرى، مستندة إلى حكم المادة ١٢٧ من دستور لعام ١٩٨٢ الذي ينص على أنه يمكن إدخال أشكال خاصة من الإدارة للمدن الكبيرة وعلى ضوء ذلك تم تطبيق نموذج بلديات المدن الكبرى في اسطنبول وأنقرة وإزمير وأضنة في عام ١٩٨٦ وبورصة وغازي عنتاب وقونية في عام ١٩٨٧ وقيصري في عام ١٩٨٨ ومرسين واسكي شهير وديار بكر وأنطاليا ومدن أخرى وفي عام ١٩٩٣، تحولت الإدارة العامة الجامدة والهرمية والبيروقراطية إلى إدارة عامة مرنة قائمة على اقتصاد السوق، بالتعاون مع القطاع الخاص وفي هذا السياق تحول الفهم التقليدي للإدارة العامة، إلى التنظيم المرن واللامركزي، الذي يأخذ أساسه من نموذج البيروقراطية القانونية القائم على رضا المواطن والعميل وبحلول العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، اكتسبت عملية إعادة الهيكلة نموذجاً متطوراً، إذ تم سن مشروع القانون الأساسي للإدارة العامة، وقانون إدارة المقاطعات الخاصة، وقانون جديد للبلدية، وقانون بلدية المدن الكبرى إذ دخل قانون البلديات رقم ٥٧٢٧ بشأن البلديات حيز التنفيذ في ٢٤/١٢/٢٠٠٤، ولكن ألغته المحكمة الدستورية من حيث الشكل، وأجرت عليه بعض التغييرات، والتي انتهت بنهاية المطاف بسن قانون البلديات رقم ٥٣٩٣ والقانون ٥٢١٦ القانون الخاص بلديات المدن الكبرى^(١)، التي تشكل الأساس القانوني لعمل البلديات الحديثة في تركيا.

(١) Fuat YÖRÜKOĞLU, a, s16

الفصل الثاني

تكوين البلديات في العراق

والدول المقارنة

الفصل الثاني

تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

تمارس البلديات مهام متعددة ومتشعبة، فهي تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتوفير الخدمات للسكان المحليين و تعمل على تلبية حاجاتهم، وفي نفس الوقت تضع الحلول المناسبة لمشكلاتهم ، وتخفف من الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية وأجهزتها في تنفيذ مشاريع البنى التحتية .

ولكي تضطلع البلديات بتلك المهام فهي تحتاج الى أجهزة ادارية خاصة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، لذا تقوم اغلب الدول بتقسيم البلديات الى عدة تشكيلات وأجهزة إدارية تتمثل عادة بجهاز تنفيذي تتمثل بالبلدية ، و مجلس بلدي ينبثق من إرادة السكان المحليين عن طريق الانتخاب، كما ان لكل جهاز من أجهزة البلدية وظائف واختصاصات محددة له وفق القانون وموارده المالية اللازمة لتحقيق اهدافه وفق نظامه الإداري الخاص.

وبالنسبة للبلديات في العراق فقد أورد المشرع العراقي ضمن نصوص قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ النافذ، بنود تبين تشكيلات أجهزة البلديات في العراق، ومواردها المالية كما منح تشكيلات بلديات العاصمة، ووضعا مغايرا لباقي المحافظات تمثلت بأمانة بغداد.

ومن اجل الوقوف على تكوين البلديات وبيان مجالسها البلدية، و أجهزتها التنفيذية واختصاصاتها و مواردها المالية في العراق، و مقارنتها مع التشريعات النافذة في الدول المقارنة الاردن وتركيا سنقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الأول التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في العراق والدول المقارنة ، والمبحث الثاني سنتناول فيه التنظيم الإداري للعاصمة في العراق والدول المقارنة، والمبحث الثالث سنخصصه للموارد المالية للبلديات في العراق والدول المقارنة .

المبحث الاول

التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في العراق والدول المقارنة

تتباين التشكيلات الإدارية للبلديات من دولة الى أخرى حسب التشريعات الخاصة، ولغرض بيان التشكيلات الإدارية للبلديات في العراق، ومقارنتها بالدول المقارنة سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في العراق ، والمطلب الثاني نبين فيه التشكيل الإداري للبلديات في الأردن واختصاصاتها ، والمطلب الثالث سنتناول فيه التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في تركيا.

المطلب الأول

التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في العراق

قسم قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل ، إدارة البلدية في العراق الى هيئة منتخبة تتمثل بمجلس بلدي و جهاز تنفيذي يمثل البلدية ، وحدد القانون لكل منهما اختصاصات وبالنسبة الى المجالس البلدية فقد تم الغاءها فيما بعد بمجالس لاحقة بديلة وصولا الى قانون المحافظات غير المرتبطة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، والتي لم يكتب تلك المجالس النجاح لأسباب سوف نتطرق لها لاحقا ولكون قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ ، قد منح البلديات مجالس بلدية مستقلة بوظائفها ومختصة بشؤون البلدية لذا ارتأينا ان نبحت فكرة تشكيلها في ضوء قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ النافذ ، وعليه لما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول تشكيل المجالس البلدية في العراق وفي الفرع الثاني سنتناول اختصاصات المجالس البلدية وفي الفرع الثالث سنتناول فيه الجهاز التنفيذي.

الفرع الأول

تشكيل المجالس البلدية في العراق

ورد ضمن نصوص قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، كيفية تشكيل المجالس البلدية وحددها بمجلسين تتشكل الأولى في العاصمة بغداد، يسمى مجلس امانة العاصمة اما بقية مناطق العراق تتشكل فيها مجالس بلدية وبالنسبة لعدد أعضاء المجالس البلدية ، حدد القانون عدد أعضائه بما لا يقل عن خمسة أعضاء و لا يزيد عن واحد وعشرين من ضمنهم مدير البلدية عضوا حسب صنف كل بلدية فالبلديات من الصنف الخاص تتكون من سبعة عشر عضو ، والصنف الممتاز من احدى عشر عضو ، والصنف الثاني من تسعة أعضاء، والصنف الثالث بسبعة أعضاء، والصنف الرابع من خمسة أعضاء ، ويجري انتخابهم عن طري الانتخاب وبالاقتراع السري لكل بلدية ، وينظم ذلك وفق قانون انتخاب خاص بهم^(١) اما بالنسبة لرئاسة المجالس فيتم عن طريق التعيين من قبل الحكومة^(٢) وتجدر الإشارة هنا أن المشرع العراقي اخذ بأسلوب التعيين والانتخاب في تكوين المجالس البلدية ،وبالنسبة الى آلية عمل المجالس البلدية وفق قانون إدارة البلديات في العراق فهي تمر ضمن اجراءات وشروط معينة نستعرضها وفق ما يلي:-

أولاً/ شروط العضوية في المجلس وتشمل ما يلي:-

١. اشترط القانون للعضوية في المجلس البلدي عدم الجمع بين عضوية المجلس البلدي، واي عضوية مجلس تشريعي أو مجلس اداري أو مجلس اللواء العام الخارجي سواء كانت تشريعية أو إدارية، ويعتبر العضو المنتخب مستقيلاً في حالة بقاءه في احدى تلك المجالس، ولكن يسمح بالبقاء في عضوية المجلس في حالة تقديمه استقالة قبيل انعقاد الجلسة الأولى للمجلس البلدي بشرط اعلام الوزارة أو المرجع الإداري و في حالة ترشحه الى اكثر من مجلس دون القيام بالإجراءات السابقة فانه عضويته تنتهي في المجالس كلها^(٣).

(١) المواد (١٨ ، ٢١) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المادة (٢٢) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٣) المادة (٢٥) من قانون ادار البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

٢. منع القانون الترشح للعضوية في مجلس بلدي واحد ، اشخاص تربطهم صلة القرابة حتى الدرجة الرابعة وفي حالة فوزهم يتم اختيار احدهم للعضوية على ان يكون حاصل على اعلى الأصوات في الانتخابات، أو بالنسبة للمقعد الشاغر للعضو المبعد من المجلس فيحله عضو من الاحتياط^(١).

اما عن مدة العضوية في المجلس فهي اربع سنوات غير قابلة للتمديد، تبدأ من تاريخ دعوته للانعقاد ومن الأمور المهمة في هذا القانون جعل خدمات الأعضاء خلال فترة العضوية فخرية أي بدون راتب ، وهذا اهم ما تميز به المشرع العراقي في هذا القانون ، ويبدو من هدف المشرع هو و صول فئات يكون هدفها تقديم الخدمات وليس المكاسب المادية.

ثانيا/ جلسات المجلس البلدي:-

بالنسبة لجلسات المجلس البلدي تتعقد جلسات المجلس الاعتيادية في الأسبوع مرة واحدة وتكون جلسات المجلس علنية، و تصبح سرية في حالة طلب اكثر أعضاء المجلس ، وينعقد المجلس بصورة استثنائية في حالة طلب رئاسة المجلس أو امين العاصمة أو ربع أعضاء المجلس ذلك ويتحقق نصاب الجلسة في حالة حضور نصف أعضاء المجلس المنتخب ، وبالنسبة لحالة غياب رئيس المجلس ينوب عنه نائبه وفي حالة غيابهما يتأسس الجلسة أكبر الأعضاء سنا من المتواجدين ويجوز لأعضاء المجلس طلب إضافة مقترحات الى منهاج الجلسة، كما ان للأعضاء حق مناقشة رئيس المجلس في الأمور غير المدرجة في منهاج الجلسة كما للمجلس صلاحية استضافة أي موظف من البلدية للاستيضاح منه فيما يخص الأمور التي ضمن نطاق عمله^(٢).

ثالثاً/ إجراءات التصويت:-

يتم التصويت داخل المجلس بالاقتراع العلني، وتتحول الجلسة الى سرية في حالة طلب اغلب الأعضاء ذلك وتتخذ القرارات بأكثرية الأعضاء الحاضرين ،اما الامور المتعلقة بالمسائل المالية كالميزانية فتتخذ القرارات فيها بثلاثي الأعضاء وفي حالة عدم تحقق النصاب المنشود

(١) المادة (٢٧) قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المادة (٢٩) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

بالأغلبية في عدد الأصوات تؤجل الجلسة لإتاحة الفرصة لحضور بقية الأعضاء الغائبين، وعند تعذر الحصول على الأغلبية يتم مفاتحة الوزير المختص من قبل امانة مجلس العاصمة وبالنسبة للبلديات يتم مفاتحة المرجع الإداري في المحافظة، و في كلتا الحالتين يتم توضيح مقترحات أعضاء المجلس البلدي وبالنتيجة اما يتم المصادقة على ذلك أو لرفضها وفي حالة الرفض يمنع على المجلس النظر في نفس الموضوع خلال العام، وتضبط محاضر جلسات المجلس ويوقع عليها الحاضرون وبالنسبة للبلدية يتم من خلالها مسك سجل ضبط بذلك^(١).

رابعاً /انهاء العضوية في المجلس ويتم انهاء العضوية في المجلس البلدي وفق ما يلي:-

١- الاستقالة: ويتم ذلك بطريقتين هما الاستقالة الاختيارية و الاستقالة الجبرية بالنسبة للاختيارية، ويتم ذلك عن طريق تقديم عضو المجلس البلدي طلب يروم فيه استقالته من المجلس البلدي وللمجلس البلدي صلاحية البت في رفضها أو قبولها، وفي حالة إصرار عضو المجلس البلدي على طلبه يؤخذ بطلبه ولكن بشرط موافقة الوزير المختص، اما بالنسبة للاستقالة الجبرية يتم ذلك بقرار يصدر من المجلس البلدي ومصادقة السلطة الإدارية في المحافظة في حالة عدم حضور عضو المجلس البلدي اربع جلسات متتالية دون عذر مشروع رغم تبليغه بالجلسة، و أيضا في حالة عدم تمكنه من الحضور جلسات المجلس لمدة ستة اشهر لا سباب قاهرة.

٢- فقدان العضوية : وتنتهي العضوية في المجلس البلدي بقرار يصدر من المجلس في حالة ارتكاب العضو جريمة مخلة بالشرف أو جناية غير سياسية، وفقدانه شرط من شروط العضوية اوفي حالة حرمانه من الحقوق المدنية ويكون القرار قابلا للطعن خلال سبعة أيام من تاريخ التبليغ امام الوزير، ويكون القرار الصادر من الوزير بهذا الموضوع باتا^(٢).

٣- الإقالة: ويم بقرار من المجلس البلدي بعد تحقق اغلبية ثلثي الأعضاء والمتضمن انهاء عضوية العضو في حالة قيامه بتصرفات تسيء الى سمعة البلدية، وعليه يتم استحصال موافقة الوزير المختص^(٣).

(١) المواد (٣٠ و ٣١) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المادة (٣٦) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٣) المادة (٣٨) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

الفرع الثاني

اختصاصات المجالس البلدية

بالرجوع الى قانون إدارة البلديات ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل يتضح ان القانون قد خول مجلس البلدية ومجلس الأمانة الملغاة القيام بالعديد من الاختصاصات ، والوظائف وذلك للقيام في دورها لتقديم الخدمات والتي يمكن اجمالها من جوانب عدة:

أولاً/ من الجانب التنظيمي:-

من المهام التنظيمية للمجالس البلدية وضع التصميم الأساسي للبلدية العائدة له، و تنظيم مخطط افراز للمناطق وتقسيمها الى قطاعات ، وتحديد استعمالاتها ضمن خطة ثلاثين سنة ، والاحذ بنظر الاعتبار التوسع العمراني المتوقع خلال فترة خمسة وعشرون سنة، وفي حالة الشروع بوضع التصميم يقوم المجلس بتعيين استعمالات الأراضي ، من مستشفيات وحدائق ومنتزهات ومدارس و مصارف ودائر بريد وساحات رياضة ومكاتب ومتاحف وغيرها من المرافق الخدمية الرسمية، ومحلات بيع الخضر واللحوم وربط الحيوانات وغيرها ، كما ان للمجلس ان يقرر الغاء التصميم للمناطق المزدهمة بالسكان ، والعمل على إعادة انشاءها وفق شروط خاصة، كما ان للمجلس عند قيامه بالأعمال المحافظة على تراث المدينة التاريخي والعمل على اظهار المناطق بصورة جميلة، وكما ان للمجلس ان يحدد مواقع الأبنية واحجامها وارتفاعاتها وعدد طوابقها وشكلها وهندستها^(١).

ثانياً / من جانب الخدمات العامة:-

من واجبات المجلس البلدي القيام بتنظيف الشوارع والمحلات ورفع الاوساخ والنفايات ، والقيام بحرقها عن طريق إنشاء أفران حرق القمامة وصيانتها، وإنشاء شبكات مجاري لصرف مياه الامطار وفضلات المياه الاخرى، و ردم المستنقعات وامكن تجمع المياه، وتهيئة الأماكن

(١) المادة (٤٣) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

لخزن المياه القذرة وتأمين الوسائط لنقلها بصورة لا تؤثر على راحة المواطنين وحرق الفضلات أو إتلافها، وتنوير الشوارع وتسويتها أو تبيطها، ورشها بالماء أو الزفت لمنع تسرب الغبار منها، والقبض على الحيوانات السائبة والتخلص من الضار منها، وتهيئة وتعيين محلات للإقامة المهرجانات بمناسبة الأعياد الوطنية والقومية، وإنشاء مجازر صحية وعصرية ومنع الذبح خارجها وتأمين سلامة اللحوم من الناحية الصحية وخبزها ونقلها من المجازر إلى الأسواق، تهيئة أو تعيين محلات وأسواق لبيع اللحوم والأسماك ومحلات لبيع الخضراوات، وإطفاء الحريق والوقاية منه، وتقديم إعانة مالية للفقراء والمعوزين وذوي العاهات المستديمة التي تعيقهم عن العمل اي منع تجوالهم بالشوارع وتسولهم مما يؤثر بجمالية المدن وترقيم الدور والشارع والقطاعات وتسميتها^(١).

ثالثاً / من حيث تطوير المدن وجماليتها:-

تشمل فتح الشوارع وتعيين استقامتها وتبيطها ورسفها وتشجيرها وتعيين كيفية إشغال أرصفة الشوارع وفضلتها و العرصات الخالية العائدة إلى البلدية، بما لا يتعارض مع المصلحة العامة وإنشاء الحدائق والمنتزهات العامة وتوسيعها وتصنيفها والغاؤها، وإنشاء المدارس والأرصفة والشرائع لوسائط النقل النهريّة، وإنشاء الجسور والقناطر والمعابر وصيانتها عدا التي تعود إلى الدولة والادارات المحلية، و تعيين عمق النتوءات وعرضها على الشوارع والنهر ومجاري العيون والمحلات العامة المختلفة ذات المناظر الجميلة أو التاريخية وتعيين كيفية تشييد المباني لغرض التنسيق والتزيين، وتعيين المواد الانشائية التي لا يجوز استعمالها في بعض المباني حفظاً للأرواح وتعيين شروط البناء، وهدم المباني المائلة للانهدام والنتوءات التي تعيق مرور وسائط النقل، وتعيين المواقع والمساحات الصغرى لدور السكن والمحلات العامة المختلفة والأسواق والحوانيت المختلفة والمحلات واماكن وقوف السيارات والكراجات ومحلات ربط وتربية الحيوانات، وكيفية إنشائها وتعيين أشكالها والشروط الواجب توافرها فيها، وذلك ضمن المنطقة العمرانية تعيين محلات المعامل والمصنع، إنشاء أسواق عصرية للأسماك واللحوم والخضروات والحيوانات

(١) المادة (٤٦) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل، وكذلك ينظر سجي محمد عباس الفاضلي ، دور الضبط البيئي في حماية جمال المدن، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠١٥ ص ١٧١.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

وكافة لمنتجات الحيوانية والزراعية والطبيعية، ومنع بيع هذه المواد في غير الاماكن المعدة لها، إنشاء الكراجات، تعيين أسواق أو محلات للحدادين والسباكين وعمل المعادن المختلفة والصناعات المختلفة، إنشاء محلات لوقوف وسائط النقل، تعيين محلات لخزن أنقاض المعادن المختلفة ومحلات خزن وبيع المواد الانشائية، إنشاء القاعات والمسارح والسينمات والملاعب والفنادق، ودور الاستراحة والتسلية والمسابح النهرية وغير النهرية والحمامات والكازينوهات والمتاحف المحلية والمطاعم وتشجيع إنشاء النوادي والمكتبات^(١).

الفرع الثالث

الجهاز التنفيذي

بموجب قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ النافذ يعد مدير البلدية مديرا للجهاز التنفيذي في العراق، ويمارس صلاحياته التنفيذية ويشغل اعلى موظف اداري ضمن الهيكل الإداري للبلدية والتي تتكون عدد من الأقسام والشعب ، ويمارس مدير البلدية العديد من المهام من إدارة الشؤون المالية وإدارة أملاك البلدية وعقاراتها، و متابعة الموظفين والمستخدمين والعمال ومتابعة واردات البلدية وجبايتها ومراقبة الأمور المالية والحسابية المتعلقة بها والتوقيع على الكتب التي تصدر من البلدية واجابة الكتب التي ترد من الدوائر والمؤسسات وتمثيل البلدية بنفسه، وبواسطة وكيل ممثل عنه امام المحاكم والدوائر الأخرى^(٢).

كما منح القانون عدد من الصلاحيات لمدير البلدية بتحويل من المجلس البلدي ،منها تقديم تقارير نصف سنوية ونهائية الى المجلس البلدي و الوزارة والتي يجب ان تتضمن خلاصة بالأعمال المنجزة والكشوفات بالواردات والنفقات البلدية، وكما ان من وظائف مدير البلدية اعداد موازنة تخمينية سنوية للبلدية وارسالها الى المراجع للمصادقة عليها قبل الأول من كانون الثاني من كل سنة تتضمن الواردات والمصروفات المخمّنة ،وبيان القروض التي اقترضها وبيان الأموال المنقولة وغير المنقولة للبلدية .

(١) المادة (٤٧) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المواد (٧٢، ٧٣) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٥ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

وفي حالة عدم المصادقة على الموازنة المعدة من قبل البلدية يتم العمل وفق تعليمات السنة السابقة، بخصوص الواردات والنفقات وبالنسبة للصرف يتم شهريا بالاعتماد على نسبة ١ - ١٢ من الاعتماد المصدق لحين المصادقة النهائية على الميزانية الجديدة ، ويجري صرف الأموال في حدود قانون المحاسبات العام^(١) كما منح القانون لمدراء البلديات سلطة قاضي الجرح^(٢) الا انه الغي لاحقا بعد تشريع دستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ إذ حصر السلطات القضائية بالقضاء العراقي حسب ما جاء في المادة ٩٥ منه التي نصت :- ((يحظر انشاء محاكم خاصة او استثنائية)).

كما ان القانون العراقي عد البلدية من السلطات العامة المؤسسة قانونا، ولها ان تطلب الإذعان من كل فرد لأوامرها الصادرة عنها والمبلغة أو المعلنة بصورة منتظمة وإطاعة موظفيها القائمين بإعمالهم المزودين بالسلطة ومن يخالف ذلك يعاقب وفق مواد قانون العقوبات العراقي ضمن النصوص المختصة بمخالفة أوامر السلطات العامة^(٣) كما لمدير البلدية صلاحية الزام أصحاب الاراضي الفضاء والخرائب المفتوحة بإزالة ما يوجد عليها من اوساخ ، والمحافظة عليها والموافقة على منح إجازة للمحلات العامة وتفتيشها ومراقبتها وإلزام أصحابها باتخاذ ما يقتضي من التدابير التي تضمن راحة وسلامة المواطنين من الناحية الصحية في الاماكن التي لا توجد فيها سلطات صحية لهذا الغرض، والمحافظة على نظافتها على الدوام وحملهم على تسويرها بناء على تقرير السلطة الصحية ، بالإضافة الى ما تقدم ان مدراء البلديات يمتلكون صلاحية منفذ

(١) المادة (٦٤) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المادة (٩٤) نصت لوزير العدل أن يشكل محكمة جزاء في أمانة العاصمة أو البلديات بناء على قرار المجلس واقتراح الوزير للنظر في القضايا الناشئة من هذا القانون، كما نصت على أن يكتسب أمين العاصمة ومدراء البلديات، كل ضمن حدود بلديته، صفة قاضي جرح للنظر في المخالفات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون و في المخالفات المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٩٦ وذلك لفرض الغرامة عن المخالفات التي تقع أمامهم والمتعلقة بالطرق العامة والأماكن المخصصة للمنفعة .

(٣) المادة (٩٥) من قانون إدارة البلديات المعدل رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل وكذلك ينظر المواد ٤٨٧ إلى ٤٩٣ من الباب الاول من الكتاب الرابع من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، وكذلك ينظر قانون ١٨٩ لسنة ١٩٨٠ المعدل لقانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

عدل في الأمور المتعلقة استحصال الديون الحكومية العائدة للبلدية عن طريق اصدار أوامر بحجز أموال المنقولة وغير المنقولة للمدين بعد توجيه إنذارات^(١).

كما ورد ضمن قانون إدارة البلديات تشكيل لجنة يرأسها امين بغداد في العاصمة ومدراء البلديات في بقية المناطق ، ومن عضوين ينسبهما أمين العاصمة أو رئيس البلدية تسمى اللجنة التنفيذية، ويصدر تشكيل اللجنة بيان للنسبة للعاصمة ورئيس الوحدة الإدارية ومن مهام اللجنة دراسة قرارات المجلس البلدي، ورفع التوصيات في الخطط والوسائل والإجراءات الواجبة الإلتباع إلى البلدية يكون دور اللجنة تنسيقي بين البلديات والمجالس^(٢) ولكن هذه اللجنة غير مفعلة بعد الغاء المجالس البلدية كما سبق وان تم ذكره.

امام هذه الاختصاصات الواسعة التي منحها المشرع العراقي للمجالس البلدية ، والبلديات يتبين ان دور البلديات لا ينحصر فقط في الخدمات وانما البلدية مؤسسة قابلة للتطوير ولها ادوار متزايدة ويمكن ان تطور من نفسها بتطور حاجتها وتقدم الخدمات العامة كما انه لا نتفق مع فكرة الغاء المجالس البلدية، إذ لا يمكن للبلدية ان تكون فعالة دون ان يكون لها مجلس تمثيلي يستمد شرعيته من المواطنين ويشاركون في قراراتها في اطار اللامركزية الإدارية، وهذا ما انعكس سلبا على واقع البلديات في العراق.

المطلب الثاني

تشكيل المجالس البلدية في الأردن واختصاصاتها

في ضوء قانون البلديات الاردني ٤١ لسنة ٢٠١٥ النافذ، قسمت إدارة البلدية الى المجالس البلدية والمجالس المحلية^(٣) ، وجهاز تنفيذي المتمثل بمدير البلدية كما منح للعاصمة وضعا متميزا تمثل بمجلس امانة عمان الكبرى، وبين طريقة تكوينها والية انتخابها وحدد لها لكل منهما اختصاصات معينة ولغرض دراسة الموضوع سنقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع ندرس

(١) المادة (٥) من قانون تحصيل الديون الحكومية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧ .

(٢) المادة (٧٥) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٣) المادة (١) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ١٩٦٥ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

في الفرع الأول تشكيل المجالس البلدية في الاردن والفرع الثاني سنين اختصاصات المجالس البلدية في الأردن والفرع الثالث سنخصصه عن الجهاز التنفيذي للبلديات في الأردن .

الفرع الاول

تشكيل المجالس البلدية في الأردن

تتكون المجالس البلدية في الأردن وفق صورتين، الصورة الأولى في حالة تقسيم منطقة البلدية بقرار من الوزير الى مجالس محلية، يتشكل المجلس البلدي من رئيس مجلس بلدي، وعدد من أعضاء المجالس المحلية حاصلين على الأصوات بشرط على لا يقل عن سبعة أعضاء، الى جانب الرئيس^(١) وبالنسبة الى الصورة الثانية في حالة عدم تقسيم منطقة بلدية الى مجالس محلية، يتكون إدارة البلدية من مجلس بلدية يتكون من رئيس، و عدد معين من الاعضاء ، وفي كلتا الحالتين منح للوزير المختص تحديد عدد أعضاء المجلس بعد نشره في الجريدة الرسمية على ان لا يقل عن سبعة أعضاء وتجدر الإشارة هنا ان المشرع الأردني اعطى صلاحية لوزير الشؤون البلدية تحديد عدد أعضاء المجالس البلدية، وهذا يعني ان عدد أعضاء المجالس غير ثابت في الأردن، وانما قابل للتغير كل دورة انتخابية حسب قرار الوزير اما في القانون العراقي فقد حدد المجلس بين خمسة أعضاء واحد عشرين عضو^(٢).

ويتم تشكيل المجالس البلدية عن طريق الانتخاب بدورة انتخابية اربع سنوات تبدأ من يوم الأول لإعلان اسماء الفائزين ، وتنتهي تلك المدة بطريقتين اما انتهاء المدة القانونية أو بقرار حله قبل انتهاء المدة القانونية وفي هذه الحالة يتم تشكيل لجنة مؤقتة لحين انتهاء المدة القانونية، وتشكيل مجلس بلدي جديد خلال ستة اشهر، وفي حالة تعذر اجراء انتخابات جديدة يتم استئناف عمل المجلس القديم ويمارس اعماله وفي حال اقتضاء المصلحة العامة، يتم تأجيل الانتخابات لمدة ستة اشهر أخرى حسب قرار الوزير .

(١) المادة (٣) فقرة ب/ ١ من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٢) حمدي قبالا، التشريعات النازمة لعمل المجالس البلدية والمحافظات والبلدية والمحلية الأردنية ، الطبعة

الأولى، اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة ، بدون سنة نشر ، ص ١٠ .

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

ومن الجدير بالذكر ان المشرع الأردني قد عالج مسألة في غاية الأهمية الا وهي مسألة الفراغ التشريعي في حالة حل المجالس ، إذ نظم آليات حلها ورسم الطريق القانوني لإيجاد البديل المناسب للفراغ القانوني وفي حالة تعذر اجراء الانتخابات إذ بين بالإمكان الرجوع الى المجلس البلدي الذي تم حله سابقا .

وتبدأ عملية الانتخاب بقرار يصدر من مجلس الوزراء ، وتحدد الهيئة المختصة تاريخ الاقتراع ويثبت القرار في الجريدة الرسمية ، بعد تكليف الهيئة المختصة قبل أربعة اشهر من تاريخ القرار وذلك ليتسنى للهيئة المكلفة بأجراء الانتخابات، وإكمال الاعمال التحضيرية الخاصة بالعملية الانتخابية للمجالس البلدية، وكما بين المشرع ضمن نصوص القانون العملية الانتخابية من الية الاقتراع والتصويت وعلان النتائج والرقابة القضائية خلال سير العملية الانتخابية، وطريقة الطعن بالنتائج والشروط التي يجب توافرها في الناخب والمرشح بالصورة التفصيلية^(١) وتسير جلسات المجالس البلدية وفق الآلية التالية:

أولاً/ نظام سير الجلسات:-

بعد انتهاء العملية الانتخابية وإعلان نتائج الفائزين يتسلم أعضاء المجلس البلدي والمجلس المحلي موقعهم ويباشرون وظائفهم،^(٢) ينتخب أعضاء المجلس المحلي خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ إعلان النتائج النهائية نائبا للرئيس من بينهم انتخابا سريا لمدة سنتين، ويعتبر فائزا بهذا المركز العضو الحاصل على أعلى أصوات الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يجري رئيس المجلس المحلي القرعة بين هؤلاء المرشحين وبالطريقة التي يتفقون عليها وتنتشر النتيجة في الجريدة الرسمية .

يجتمع المجلس في دار البلدية جلسة عادية مرة واحدة على الأقل كل أسبوع ، بدعوة من الرئيس أو نائبه في حال غيابه باستثناء مجلس أمانة عمان الكبرى الذي يجتمع مرة واحدة على الأقل في الشهر و للرئيس دعوة المجلس لعقد جلسة غير عادية ، وذلك بناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس على أن تدرج في هذه الدعوة الموضوعات المراد بحثها فقط، ويلتزم الرئيس

(١) المادة (٦٢) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٢) المادة (٤) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

بتوجيه الدعوة وعقد هذه الجلسة خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب، يبلغ أعضاء المجلس عن موعد كل جلسة وجدول أعمالها قبل عقدها بيوم واحد على الأقل، ويعلن الموعد وجدول الأعمال في مكان ظاهر من دار البلدية، ولا يجوز بحث أي موضوع خارج جدول الأعمال، وفي حالة إذا تغيب الرئيس ونائبه يرأس الجلسة أكبر الأعضاء الحاضرين سنا .

ثانياً/ آلية التصويت:-

تكون جلسات المجلس علنية ويحق لكل مواطن ذي مصلحة المباشرة في أي موضوع مدرج في جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع على أن تؤخذ القرارات في اجتماع سري، ويجوز عقد جلسات سرية في القضايا التي يراها المجلس ضرورية ويتكون النصاب القانوني لاجتماع المجلس بحضور اكثرية أعضائه فإذا لم يتوافر هذا النصاب في جلستين متتاليتين تعتبر الجلسة الثالثة قانونية على أن لا يقل الحضور عن ثلث أعضاء المجلس، تتخذ قرارات المجلس بالإجماع أو بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة، وعلى العضو المخالف أن يبين أسباب مخالفته خطياً للمجلس تشكيل لجان من بين أعضائه لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه وتكون توصياتها نافذة حال إقرارها من المجلس^(١).

اما بالنسبة للمجلس المحلي يجتمع المجلس المحلي مرة واحدة على الأقل في الأسبوع، وتسري الأحكام المنصوص عليها، للمجلس البلدي يمارس المجلس البلدي ورئيسه جميع المهام المناطة بالمجلس المحلي، ورئيسه إذا لم تكن منطقة البلدية مقسمة الى مجالس محلية^(٢).

ثالثاً/ فقدان العضوية:-

يفقد رئيس المجلس أو رئيس المجلس المحلي أو العضو في أي من هذين المجلسين عضويته من خلال طريق فقدان الجبري والفقدان الرضائي وفق ما يلي:-

(١) المادة (٤) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٢) المادة (٤) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

أ. فقدان الجبري و يعتبر المقعد شاغرا في أي من الحالات التالية^(١) :

١. إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس ،أو المجلس المحلي حسب مقتضى الحال أو عن ما مجموعه ثلث عدد الجلسات التي عقدها المجلس أو المجلس المحلي حسب مقتضى الحال خلال السنة .
 ٢. إذا عمل محاميا أو خبيرا أو مستشارا في قضية ضد المجلس ،أو اصبحت له منفعة في أي من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس اقرارها .
 ٣. إذا عقد اتفاق مع المجلس أو المجلس المحلي أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق تم مع أي من هذين المجلسين أو من ينوب عنهما وتستنثى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضوا في شركة مساهمة عامة شريطة، أن لا يكون مديرا لها أو عضوا في مجلس إدارتها أو موظفا فيها أو وكيلها أو مستشارا عنها .
 ٤. إذا فقد أيا من الشروط التي يجب توافرها بمقتضى أحكام هذا القانون، والأنظمة الصادرة بمقتضاه .
 ٥. إذا امتنع عن التوقيع على قرارات المجلس لثلاث مرات متتالية ، دون بيان أسباب مقنعة وقانونية .
- ب. يفقد رئيس المجلس أو رئيس المجلس المحلي أو العضو في أي من المجلسين عضويته بقرار من الوزير، إذا ارتكب خطأ أو مخالفة جسيمة أو الحق ضررا بمصالح المجلس أو المجلس المحلي ويكون قرار الوزير، قابلا للطعن لدى المحكمة الإدارية .
- ت. يتولى المجلس تبليغ الهيئة والوزير، والحاكم الإداري بفقد الرئيس أو العضو مقعده في المجلس أو المجلس المحلي خلال سبعة أيام من تاريخ وقوعه، وينشر قرار فقد العضوية في الجريدة الرسمية .

(١) المادة (٦٦) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

ث- الاستقالة :- تتم استقالة الرئيس بكتاب خطي يقدم الى المجلس، وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تسجيلها في ديوان البلدية ويبلغ ذلك إلى الوزير وبالنسبة استقالة نائب الرئيس من مركزه بكتاب خطي يقدم إلى المجلس، وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تسجيلها في ديوان البلدية، ويبلغ ذلك إلى الوزير ويتم انتخاب بديل له وبالنسبة لاستقالة رئيس المجلس المحلي أو نائبه من مركز أي، منهما بكتاب خطي يقدم الى المجلس المحلي وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تسجيلها في ديوان المجلس المحلي، ويبلغ ذلك الى الوزير تتم استقالة عضو المجلس أو عضو المجلس المحلي بكتاب خطي يقدم الى المجلس أو المجلس المحلي حسب مقتضى الحال، وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تسجيلها في ديوان البلدية، أو ديوان المجلس المحلي حسب مقتضى الحال^(١).

الفرع الثاني

اختصاصات المجالس البلدية في الأردن

منح قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل، العديد من الاختصاصات للمجالس البلدية و المحلية في الأردن ، وذلك لكي يمكنها من القيام بواجباتها وتكون هذه الاختصاصات موزعة بين المجلس البلدي والمجلس المحلي في حالة تقسيم المنطقة الى مجالس محلية وبلدية والتي تشكل إدارة المجلس البلدي ،ويكون لكل مجلس منهما اختصاص خاص به لذا سنقسمها الى قسمين الاختصاصات المتعلقة بالمجلس البلدي واختصاصات المتعلقة بالمجلس المحلي .

اولاً/ الاختصاصات المجالس البلدية في الأردن:-

ويمكن ان نوجزها بقسمين منها تخص الجانب المالي ، ومنها ما يكون ذا طابع تنظيمي ورقابي وان ما يخص الجانب المالي هو إقرار الميزانية السنوية العمومية للبلدية ، ومصادقتها من الوزير وإدارة أملاك البلدية والتصرف في أموالها للقيام بواجبتها ،ومسؤوليتها بما في ذلك انشاء الأبنية وتأجيرها أو رهنها أو بيعها أو شراءها طبقاً لأحكام القانون، وبعد استحصال موافقة

(١) المادة (٦٥) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

مجلس الوزراء، في حالة إذا كانت الأموال المخصصة من مصادر خارجية، يمكن القيام بالاستثمار بأموال البلدية المنقولة وغير المنقولة، كما للمجلس إقامة أي مشاريع تنموية تعود بالنفع على البلدية، وفيما يخص الاختصاصات عامة انشاء الأسواق العامة، ونوعية السلع التي تباع وانشاء الساحات والمتزهات والحدائق وأماكن السياحة والمتاحف ودور الثقافة والمكتبات العامة، ومجازر الحيوانات والإجراءات الخاصة لمنع وقوع الامراض، وتحديد مواقع المدارس الحكومية ودور العبادة والمستشفيات واعداد تقارير لمعرفة حاجة المنطقة اليها، وتعيين مواقع المقابر والمحافظة على حرمتها وتنظيفها من الاوساخ والنفايات^(١).

وفي ما يتعلق بالجانب التنظيمي يتم تنظيم فتح الشوارع ومنع التجاوز على الأرصفة، ومنح رخص البناء ومراقبة الأبنية، وتنظيم اقتناء الحيوانات ومراقبة الضالة منها و معالجتها واعداد الخطط التنموية لتحقيق التنمية المستدامة.

اما بالنسبة للجانب الرقابي لمجلس البلدية سلطة رقابية واسعة على مراقبة المطاعم والنوادي والمسارح والملاهي والباعة المتجولين وأصحاب البسطيات، واتخاذ الاجراءات بخصوص الأبنية الآيلة للسقوط والدور و المباني التي تصدر منها روائح نتنة ومراقبة الأسواق، والمحلات واتخاذ الإجراءات بحقها إذا كانت مضرّة بالمصلحة العامة، ومراقبة مواقف السيارات والمتاحف والنوادي بأنواعها ومراقبة المواد الغذائية، و التأكد من انتهاء تاريخ الصلاحية لمنع التلاعب والغش.

ثانياً / اختصاصات المجالس المحلية :-

الى جانب اختصاصات المجالس البلدية منح المشرع الأردني اختصاصات للمجالس المحلية في حالة تشكيلها على ضوء القانون وتشمل الوظائف التالية^(٢):

أولاً / اختصاصات تنظيمية : وتشمل تقديم اقتراحات الى المجلس البلدي بخصوص إقامة المشاريع التنموية، و المشاركة في اعداد الخطط وبرامج الاستراتيجية والتنموية ضمن حدود

(١) المادة (٥) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٢) المادة (٦) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

عملها بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني، وفق دليل ومن ثم رفعها الى المجلس البلدي تحديد المناطق التي تحتاج الى صرف صحي، ومخاطبة المجلس بذلك والمشاركة في تحديد مسار شبكات الصرف الصحي والمساهمة في تخطيط الأماكن من مدارس ودور العبادة، وبيان عن مدى الحاجة الفعلية لكل منطقة العمل والمساهمة في تحديد مسار المياه والكهرباء والغاز تحديد احتياجات المنطقة من مناطق خضراء والتي تشمل المتنزهات والحدائق والمستشفيات والمراكز الصحية وتزويد المجلس بذلك ومراقبتها، واعداد تقارير عن الية عملها والمشاركة في تعيين مواقع المقابر ومراقبتها والمحافظة على حرمتها ومنح التراخيص لاقتناء الحيوانات و تراخيص لبناء الدور وفق الاشكال المعمول بها قانوناً، وكما تقوم اعداد موازنة خاصة بالمجلس.

ثانياً / اختصاصات رقابية :- وتشمل مراقبة اماكن الذبح العشوائي ،وتصريف بقاياها و جمع ونقل النفايات والفضلات من الدور والمحلات و مراقبتها تصريف الاوساخ بصورة نظامية ومكافحة الحشرات وكذلك مراقبة الاوزان والمكيالين في المتاجر والمحلات ونوعية البضائع و المواد الغذائية والتأكد الفاسد منها لمنع الغش مراقبة الأعمال المقلقة للراحة من قبل المحلات أو المضرة بالصحة مراقبة مواقف النقل الخاص وأماكن بيع الوقود ومتابعة احتياجاتهم بخصوص السلامة المهنية مراقبة الأماكن العامة من المكتبات والنوادي والمتاحف والمطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب مراقبة الإعلانات ، والتأكد عن مدى حصولها الموافقات الرسمية ومراقبة الأبنية الآيلة للسقوط ومحاطبة المجلس قراره ، وتنفيذ قرارات المجلس المتعلقة بهذا الشأن ومراقبة الاعمال المتنقلة من الباعة المتجولين والمصورين واصحاب البسطيات ومراقبة سير عمل المرافق العامة واعداد تقارير بها للمجلس البلدي^(١) .

وهذا يتضح ان المشرع الأردني اخذ بنظام المجلسين لإدارة خدمات البلدية في حالة وجودها وقام بتوزيع الاختصاصات بين المجلس البلدي والمجلس المحلي ، وهذا لم يأخذ المشرع العراقي بقانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ إذ اكتفى بالمجالس البلدية.

(١) المادة (٦) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفرع الثالث

الجهاز التنفيذي للبلديات في الأردن

اسند المشرع الأردني في قانون البلديات المهام التنفيذية الى مدير البلدية ، والذي يتم تعيينه وفقا لأحكام المادة ٧/أ/ب من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل ويعد المسؤول الاول في البلدية وحدد له القانون المهام والوظائف التالية^(١):

١ . دعوة المجلس إلى الانعقاد في مواعيد يعينها ويعلن عنها، ويعد جداول الأعمال ويبلغها إلى الأعضاء ويرأس جلسات المجلس، ويتولى إدارتها ويشرف على عمل اللجان المنبثقة عن المجلس أو أي لجان أخرى لها علاقة بعمل البلدية .

٢ . التوقيع على العقود، والاتفاقيات التي يقرها المجلس .

٣ . تمثيل البلدية في الاجتماعات والمؤتمرات، ويشترط موافقة الوزير إذا كانت المشاركة خارج المملكة.

٤ . المحافظة على حقوق البلدية ،والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية .

٥ . التوقيع على الاتفاقيات ومذكرات التفاهم والبروتوكولات والتوأمة مع الجهات ذات العلاقة التي يوافق عليها المجلس داخل المملكة ،أما إذا كانت خارج المملكة فيشترط لذلك موافقة الوزير .

٦ . عرض مشروع موازنة البلدية وخططها الاستراتيجية، ومشروع دليل الاحتياجات المحلية على المجلس لإقرارها .

٧ . عرض المراسلات المرفوعة له من المدير التي يتطلب عرضها على المجلس لا اتخاذ القرارات اللازمة بشأنها .

٨ . أي مهام أخرى تتناوب به بمقتضى أحكام هذا القانون، والأنظمة الصادرة بمقتضاه .

(١) المادة (٧) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

٩. يمارس نائب الرئيس مهام الرئيس وصلاحياته عند غيابه أو شغور مركزه لأي سبب من الاسباب .

١٠. للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون ،والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي عضو من أعضاء المجلس أو للمدير شريطة أن يكون هذا التفويض خطيا ومحددا ومقترنا بقرار من المجلس واعلام الوزير بذلك.

المطلب الثالث

التشكيل الإداري للبلديات واختصاصاتها في تركيا

نظم قانون البلديات التركي المرقم ٥٣٩٣ لسنة ٢٠٠٥ النافذ ، كيفية إنشاء هيئات البلدية وأجهزتها وإدارتها وواجباتها وصلاحياتها ومسؤولياتها وإجراءاتها ومبادئ عملها والذي دخل حيز التنفيذ في ١٣ /٧/ ٢٠٠٥ وقد الغي بموجبه قانون البلديات رقم ١٥٨٠ القديم ، إذ قسم إدارة البلديات في تركيا وفق التقسيم الثلاثي والذي يتكون من مجلس بلدي واللجنة البلدية ومدير البلدية وتلك الهيئات الثلاث تتولى إدارة البلديات التركية^(١) ، ولغرض بيان تكون الإدارات الثلاث من حيث التكوين والاختصاص سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع ندرس في الفرع الأول تشكيل المجالس البلدية واختصاصاتها في تركيا وفي الفرع الثاني نتطرق الى رئيس البلدية وفي الفرع الثالث نعرض الى تسليط الضوء على تشكيل لجنة البلدية.

الفرع الأول

تشكيل المجالس البلدية واختصاصاتها في تركيا

وفقاً لقانون البلديات المرقم ٥٣٩٣ يتم تشكيل المجالس البلدية في تركيا عبر الانتخاب الكلي، وكما حدد لها العديد من الاختصاصات، وعليه سوف نستعرضها كالتالي.

(١)Handan ERTAŞ1, TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNİN GÖREV VE SORUMLULUKLARI İLE İLGİLİ MEVZUAT VE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ Selçuk Üniversitesi, Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi Sayı,s ,5393 sayılı Belediye Yasasının 1. maddesi

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

أولاً/ تشكيل المجالس البلدية:- يبدأ عمل المجالس البلدية، وفق إجراءات ومراحل تحدد طبيعة عمله بمراحل وفق ما يأتي :-

أ- اختيار رئاسة المجلس:- (Başkanlık divanı)

بعد اعلان نتائج الانتخابات يجتمع المجلس البلدي في اليوم الخامس من تلقاء نفسه، يترأس الجلسة رئيس البلدية ، إذ يتم انتخاب النائب الأول والثاني لرئيس المجلس بالاقتراع واثنين آخرين يعملان سكرتيران من بين أعضائها للعمل خلال السنتين الأولين ، في المجلس المنتخب، يمارس مجلس الرئاسة اعماله لمدة سنتين لغاية اول انتخابات الإدارات المحلية على مستوى الدولة ، وكما يتم الشروع بانتخاب رئيس المجلس في مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام بعد الانتهاء من انتخاب مجلس الرئاسة .

يترأس اجتماعات المجلس البلدي رئيس المجلس البلدي، و في حالة تعذر حضوره يتولى رئاسة الجلسة النائب الأول لرئيس المجلس البلدي ، وفي حالة عدم حضوره يترأسها النائب الثاني ، وفي حالة وجود شاغر في مجلس الرئاسة يتم البت بانتخاب عضو جديد لاكمال الشاغر يمارس عمله لأكمال الفترة المتبقية من عمر المجلس ، ويتولى رئيس المجلس البلدي متابعة إجراءات سير جلسات المجلس للحفاظ على نظامها والتي تصدر بتعليمات من وزارة الداخلية تنظم الية عملها ونظامها الداخلي^(١).

ب- سير إجراءات المجلس البلدي :-

تتعقد جلسات اعتيادية للمجلس البلدي في الأسبوع الأول من كل شهر ، والذي يتم الاتفاق على موعدها مسبقاً وينعقد بصورة استثنائية في الظروف الطارئة ويشترط دعوة أعضاء المجلس بأخطار كتابي قبل ثلاثة أيام من انعقادها ،ولا يجوز ان يتجاوز اكثر من ثلاث مرات في السنة وتكون اجتماعات المجلس علنية بناءً على اقتراح مسيب من رئيس المجلس أو أحد أعضاء المجلس ، يجوز أن تقرر بالأغلبية البسيطة للمشاركين عقد الجلسة سرية في المسائل المتعلقة مناقشة أمور الميزانية حدد القانونان لا يتجاوز اجتماعات المجلس البلدي اكثر من

(١) 5393 sayılı Belediye Yasasının (1) maddesi

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

عشرة أيام وفي المسائل الاعتيادية خمسة أيام ويدون محاضر الجلسات ويجوز ان يكون مصوراً ويتم تحدد جدول اعمال المجلس من قبل رئيس المجلس البلدي^(١).

ت- النصاب القانوني لاتخاذ القرارات داخل المجلس البلدي :-

يجتمع المجلس البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الكامل ويصدر قراراته بالأغلبية البسيطة ، لا يجوز أن يقل النصاب القانوني لاتخاذ القرار عن ربع مجموع أعضاء المجلس ، في حالة تعادل الأصوات ، يرجح الجانب الذي معه رئيس المجلس البلدي ، إذا تعادلت نتيجة التصويت يعاد التصويت وإذا لم تحصل على الأغلبية يقوم رئيس المجلس البلدي بإجراء القرعة وفي حالة عدم تحقق نصاب الأغلبية البسيطة ، يرفع الرئيس الجلسة ويحدد موعداً جديداً لعودة المجلس في غضون ثلاثة أيام، يعقد الاجتماع التالي بنصاب لا يقل عن ربع مجموع أعضاء المجلس وتجري آلية التصويت عبر تصويت كل عضو شخصياً اما ذوي الاحتياجات الخاصة يمكنهم التصويت من خلال وكيل يعينونه^(٢).

ويكون التصويت بالاقتراع أو برفع الأيدي أو بندااء الأسماء، ويجب أن يتم التصويت لصالح أو ضد أو امتناع عن التصويت، وتوقع القرارات من قبل رئيس المجلس وأمناء المجلس وتوزع على أعضاء المجلس في الاجتماع التالي.

ث - الاعتراض على قرارات المجلس البلدي :-

يجوز لرئيس البلدية الاعتراض على قرار المجلس البلدي وارجاعه اليه لكي يتم مراجعته بقرار مسبب من قبله ضمن مدة خمسة أيام ، ويقوم المجلس بعرضه للتصويت في حالة تصويت المجلس بالأغلبية البسيطة تصبح هذه القرارات نهائية سواء أصرت على قرارها السابق أو ايدت اتجاه مدير البلدية وكما يجوز لمدير البلدية أن يطعن بالقرارات النهائية الصادرة من المجلس

(١) 5393 sayılı Belediye Yasasının (20) maddesi.

(٢) 5393 sayılı Belediye Yasasının (22) maddesi.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

البلدي إلى المحاكم الإدارية في غضون عشرة أيام تعلن ملخصات قرارات المجلس التي أصبحت نهائية بالوسائل المناسبة في غضون سبعة أيام^(١) ، ويتضح ان المشرع هنا قد منح فرصة لمدير البلدية الطعن في قرارات المجلس البلدي، ورسم طريقا للمجلس ان يراجع قرارته بغية الوصول الى القرار الذي يخدم مصالح وحقوق البلدية ، والتي هي احدى واجبات مدير البلدية في تركيا واحسن المشرع في ايراد هذا الطريق ، وكما انه في حالة إصرار الأطراف على قراراتها فالمحكمة الإدارية تبث في الموضوع وتحسم النزاع وهذا الأسلوب لم يأخذ به التشريع العراقي في القوانين التي تخص البلديات .

ج :- فقدان العضوية في المجلس البلدي تنتهي عضوية العضو في المجلس تلقائياً في حالة الوفاة، وفي حالة الاستقالة يُسلم طلب الاستقالة من عضوية المجلس إلى مكتب رئيس البلدية ، ويقدمها العمدة رئيس البلدية إلى المجلس البلدي للعلم^(٢).

وكما يفقد العضو عضويته في المجلس في حالة عدم حضوره ثلاث جلسات المجلس ، دون عذر مشروع ، أو نصف الاجتماعات التي تعقد في السنة ، فيتم التصويت بالأغلبية البسيطة لإنهاء عضويته في حالة فقدان الأهلية لعضوية المجلس البلدي ، يخطر محافظ الإقليم مجلس الدولة الذي يحكم بفقدان المستشار المعني عضويته في المجلس.

ح :- حل المجلس البلدي^(٣) يحل المجلس البلدي بقرار من مجلس الدولة بعد إخطار وزارة الداخلية في الحالات الآتية:

- ١- عندما يتجاهل المجلس البلدي أداء واجباته القانونية في الوقت المناسب ، وهذا الإخفاق يعيق أو يؤخر عمل البلدية .
- ٢- عندما يصدر المجلس البلدي قرارات في قضايا سياسية لا علاقة لها باختصاصاتها المتعلقة بالبلدية.

(١) 5393 sayılı Belediye Yasasının(23)maddesi.

(٢) 5393 sayılı Belediye Yasasının(29) maddesi.

(٣) 5393 sayılı Belediye Yasasının (30) maddesi.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

ثانياً/ اختصاصات المجلس البلدي:-

يتولى المجلس البلدي في تركيا المهام والصلاحيات التالية^(١):-

- ١- مناقشة واعتماد الخطة الاستراتيجية وبرامج الاستثمار، ومعايير الأداء للأنشطة البلدية وموظفيها.
- ٢- اعتماد الميزانية والحسابات الختامية وإجراء عمليات نقل بين أبواب الموازنة، ومناقشة واعتماد خطط تنمية أراضي البلدية وكيفية اقتراض القروض .
- ٣- تقرر شراء أو بيع أو تبادل أو تخصيص الأملاك غير المنقولة أو العقارية، و تغيير استعمالها لأغراض الخدمة العامة، وكما تأجير الأملاك غير المنقولة لفترة تزيد عن ثلاث سنوات الى ثلاثين سنة.
- ٤- قبول التبرعات المشروطة .
- ٥- تقرر تسوية المنازعات البلدية التي تصل إلى أكثر من ٥٠٠٠ ليرة تركية جديدة أو قبولها أو التنازل عنها ودياً في الدعاوى القضائية بخلاف القضايا المتعلقة بالضرائب والرسوم .
- ٦- تقرر إنشاء شركات ضمن ميزانية البلدية ، أو الانسحاب من الشركات الخاضعة للقانون التجاري التركي رقم ٦٧٦٢ ، وزيادة رأس مالها وإنشاء صناديق استثمار عقاري والدخول في شراكة مع القطاع الخاص.
- ٧- تقرر منح الامتيازات نيابة عن البلدية ، وإجراء استثمارات البلدية وفقاً لنموذج البناء والتشغيل أو البناء والتشغيل والتحويل ، وخصخصة الشركات والمؤسسات والمساهمات المملوكة للبلدية
- ٨- للمجلس سلطة في إنشاء وإلغاء وتغيير المناصب الوظيفية في البلدية والكيانات التابعة لها
- ٩- للمجلس ان تقرر إنشاء ، وإلغاء ، ودمج ، وتسمية ، وتعيين حدود للأحياء ، وتغيير أسمائها وحدودها اعتماد الشعارات والرموز المطابقة المصممة للترويج للمدينة.
- ١٠- للمجلس ان يقرر انشاء الطرق والشوارع والمنتزهات والمرافق والأماكن المماثلة .
- ١١- تقرر تشكيل نقابات مع الحكومات المحلية الأخرى والانضمام أو الانسحاب من النقابات

(١) 5393 sayılı Belediye Yasasının(17)maddesi.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

- ١٢- تقرر الانخراط في التعاون المتبادل مع البلديات، واتحادات الحكومات المحلية في تركيا ، وبموافقة وزارة الداخلية.
- ١٣- للمجلس العمل على إقامة توأمة في المدينة القيام بأنشطة ومشاريع ثقافية وفنية ورياضية وما شابهها من أجل تنمية العلاقات الاجتماعية والاقتصادية، وتقديم التسهيلات في هذا الشأن ومنح مكانة وشهادة المواطن الفخري.
- ١٤- حل الخلافات بين مدير البلدية (العمدة) ، واللجنة التنفيذية .
- ١٥- تقرر تقديم الخدمات البلدية للمناطق المجاورة مناقشة، واعتماد برامج تطوير الأراضي البلدية الموضوعة وفقاً لخطط تطوير الأراضي.
- ١٦- اصدار الأوامر والمحظورات من قبل المجلس البلدي لتنفيذها الشرطة البلدية وتفرض عقوبات قانونية وغيرها من العقوبات المفروضة على الأشخاص الذين لا يمثلون لمثل هذه الأوامر والمحظورات ، ويعاقب الأشخاص الذين يقاومون شرطة البلدية في أداء واجباتهم بنفس الطريقة التي يعاقب بها الأشخاص الذين يقاومون قوات إنفاذ القانون وكما تحدد لائحة صادرة عن وزارة الداخلية إجراءات العمل ومبادئ تنظيم الشرطة ويعتبر شرطة البلديات احدى توابع البلديات في تركيا وتسمى (BelediyeZabitası) ، وتقوم بمهمة رصد التجاوزات والمخالفات مراقبة التعاملات في الاسواق وسحب الرخص من المخالفين لقرارات البلدية والمتجاوزين على املاكها وتعمل على مدار اليوم^(١).
- اما في العراق فلا يوجد مثل هذا التشكيل ضمن وحدات البلديات في العراق اما بالنسبة الى موضوع إزالة التجاوزات في العراق فيتم إزالة عن طريق قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ١٥٤ لسنة ٢٠٠١^(٢) النافذ عن طريق رئيس الوحدة الإدارية بعد رصدها من قبل موظفي البلدية وتم إجراءات بيروقراطية وتتم إزالة التجاوز بمساعدة القوات الأمنية الان هذا القرار اصبح غير مجدي بعد سحب السلطة القضائية من رئيس الوحدة الإدارية^(٣) وكما طول الإجراءات تساعد المتجاوزين اكمال اعمال تجاوزهم ، وهنا يحتاج من المشرع العراقي التدخل لمعالجة هذه

(١) 5393 sayılı Belediye Yasasının (51) maddes.

(٢) الوقائع العراقية، العدد ٣٨٨٦، في ٠٩/٠٧/٢٠٠١ ص ٤٦٤ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ /

٢٠٠١ الخاص بإزالة التجاوزات الواقعة على العقارات العائدة للدولة والبلديات.

(٣) المادة (٩) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

الإشكالية تواجه اعمال البلديات ، واستحداث هذا القسم الحيوي لبلديات العراق مثل ما ذهب اليه
المشروع التركي .

الفرع الثاني

رئيس البلدية

يعتبر رئيس البلدية في تركيا هو رئيس إدارة البلدية وممثل الكيان القانوني للبلدية ، ويتم
انتخابه مباشرة من قبل الناس داخل حدود البلديات بالطريقة المحددة في القانون ذي الصلة ،
ويعمل حلقة وصل بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية ، كما لا يجوز لرئيس البلدية المشاركة في
هيئات الإدارة والتفتيش الخاصة بالأحزاب السياسية أثناء استمرار وظيفته، وكما لا يمكنه من
رئاسة وإدارة الأندية الرياضية المحترفة^(١).

ومن صلاحيات مدير البلدية هو إدارة التنظيم البلدي بصفته المشرف الأعلى على البلدية
وذلك لحماية حقوق ومصالح البلدية وإدارة البلدية وفقاً للخطة الاستراتيجية، ومتابعة اعمال
شرطة البلدية وضع الاستراتيجيات المؤسسية للإدارة البلدية ، وإعداد وتنفيذ ومراقبة وتقييم
الميزانية ، ومعايير أداء الأنشطة البلدية والموظفين وفقاً لهذه الاستراتيجيات تمثيل أو تعيين وكيل
للبلدية في مكاتب ومراسم الدولة ، والترافع في المحاكم بواسطته، او عن طريق ممثله القانوني
كمدعي أو مدعى عليه ، في المحاكم ورئاسة لجنة البلدية وإدارة أموال البلدية المنقولة وغير
المنقولة متابعة وتحصيل إيرادات، ومستحقات البلدية إبرام العقود بشرط اتخاذ قرار الجهات
المختصة تنفيذ قرارات المجلس واللجنة، وتنفيذ الموازنة والموافقة على المناقلات في الموازنة
التي هي خارج سلطة المجلس واللجنة وتعيين موظفي البلدية والتفتيش على البلدية والشركات
التابعة لها والشركات التابعة لهاو قبول التبرعات المشروطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق
السلام والرفاهية والصحة والسعادة لأهالي المدينة واستخدام الاعتمادات المخصصة للفقراء
والمحتاجين في الموازنة لتقديم الخدمات للمعاقين، وإنشاء مركز للمعاقين القيام بالمهام الموكلة
إلى البلدية بموجب القوانين والتي لا تتطلب قراراً من المجلس البلدي أو اللجنة البلدية، ويتضح

(١) 5393 sayılı Belediye Yasasının(37,38) maddes

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

ان للبلديات في تركيا تمارس وظائف اجتماعية منها رعاية الفقراء والمسنين وعقود الزواج عن طريق مأمور من البلدية، وعند مقارنة هذه المهام مع بلديات العراق نلاحظ ان هذه المهام خارج اختصاص البلديات في العراق تدخل من ضمن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

كما ان البلدية تضع الخطط اللازمة للكوارث والطوارئ لحماية البلدة من الحرائق والحوادث الصناعية والزلازل وغيرها من الكوارث الطبيعية وتقليل الأضرار الناجمة عن مثل هذه الكوارث ، وتهيئة الفرق والأفراد اللازمين^(١).

ويتضح ما تقدم ان رئيس البلدية في تركيا يمثل واجهة البلديات ، وان واجباته واسعة وتنفيذية وتنظيمية ، وكما انه يتم انتخابه مباشرة من المواطنين على عكس ما ذهب اليه المشرع العراقي والأردني والذي يتم تعيين مدير البلديات عن طريق التعيين.

الفرع الثالث

لجنة البلدية

يرأس رئيس البلدية لجنة البلدية في البلديات والبلديات الإقليمية التي يزيد عدد سكانها عن مائة الف نسمة ، يتم انتخاب ثلاثة أعضاء من المجلس البلدي كل عام بالاقتراع السري من بين أعضائها لمدة عام واحد ، ويتم انتخاب رئيس وحدة الخدمات المالية وعضوين من قبل رئيس البلدية لمدة عام من بين رؤساء الوحدات ام افي البلديات الأخرى ، خمسة أشخاص ،من بينهم عضوان ينتخبهم المجلس البلدي كل عام من بين أعضائه بالاقتراع السري لمدة عام واحد، ورئيس وحدة الخدمات المالية وعضو ينتخبهم رئيس البلدية عن واحد عام من بين رؤساء الوحدات في الاجتماعات التي لا يحضر فيها رئيس البلدية ، يرأس نائب العمدة أو عضو في اللجنة التنفيذية يعينه رئيس البلدية اللجنة^(٢) يجوز دعوة رؤساء الدوائر ذات الصلة إلى

(١) 5393 sayılı Belediye Yasasının(53) maddes.

(٢) 5393 Sayılı Belediye Kanunu (33) maddesi.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

اجتماعات المجلس دون أن يكون لهم حق التصويت من قبل رئيس البلدية للحصول على آرائهم في القضايا المدرجة على جدول الأعمال وتمارس لجنة البلدية المهام وصلاحيات الاتية^(١):

أ - مراجعة الخطة الاستراتيجية وبرنامج العمل السنوي ،والميزانية والحساب الختامي وإبداء الرأي للمجلس البلدي.

ب- اتخاذ وتنفيذ قرارات نزع الملكية الخاصة بالأعمال المدرجة في برنامج العمل السنوي.

ت- النظر في الأمور المالية وتحديد النفقات تحديد أماكن إنفاق بدل المصروفات غير المنظورة النقل بين المستويات الثانية للتصنيف الوظيفي في الموازنة.

ث- توقيع العقوبات المنصوص عليها في القوانين.

ج - الفصل في المنازعات البلدية محل التقاضي بالاتفاق باستثناء الضرائب والرسوم.

ح - تنفيذ قرارات المجلس البلدي في شأن بيع الأموال غير المنقولة وتبادلها وتخصيصها اتخاذ قرار الإيجار الأملاك البلدية لمدة ضمن سقف لا تزيد على ثلاث سنوات.

خ- تحديد ساعات فتح وإغلاق الأماكن العامة القيام بالمهام الموكلة للجنة البلدية في قوانين أخرى، وتجدر الإشارة هنا ان المشرع التركي قد انفرد في هذا التشكيل الإداري للبلدية من المشرع العراقي والغرض من وجوده عدم تفرد مدير البلدية بقرارته وكما ان وجود هذه اللجنة يمثل حلقة وصل بين البلدية والمجلس البلدي ويمارس مهام تنسيقية .

(١) 5393 Sayılı Belediye Kanunu (34) maddesi

المبحث الثاني

التنظيم الإداري للعاصمة في العراق والدول المقارنة

تعطي بعض الدول للبلديات في عاصمتها مركزاً قانونياً متميزاً قياساً الى بعض اقاليمها، وبقية مقاطعتها والعراق والأردن من ضمن الدول التي منحت البلديات في العاصمة مركزاً قانونياً يختلف عن بقية التشكيلات الإدارية للبلديات، اما في تركيا فهي لم تأخذ بتشكيل الامانات على غرار ما ذهب اليه المشرع العراقي والأردني، وانما اتبع اسلوب بلديات المدن الكبرى ومنح لها وضعاً متميزاً ولغرض دراسة هذه التنظيمات الإدارية، في هذه الدول سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب ندرس في المطلب الاول التنظيم الإداري للعاصمة في العراق، والمطلب الثاني سنتناول فيه التنظيم الإداري للعاصمة في الأردن، والمطلب الثالث نتطرق الى التنظيم الإداري لبلديات المدن الكبرى في تركيا.

المطلب الاول

التنظيم الإداري للعاصمة في العراق

نظراً لما تمثله محافظة بغداد من ثقل سكاني ورقعة جغرافية كبيرة ، وقياساً بباقي المحافظات ولكونها عاصمة العراق ولها مركزها التاريخي عبر العصور و شخصيتها المميزة مما يصعب ادارتها عن طريق هياكل إدارية تقليدية للبلدية وبسبب زيادة الحاجات الاساسية للخدمات البلدية ،وتشعب النشاطات التي تمارسها الدوائر البلدية في العاصمة، وكل هذه الأمور حمل المشرع ، الى اصدار قانون خاص بأمانة بغداد ذي الرقم ١٦ لسنة ١٩٩٥ النافذ والذي ينظم عملها ^(١) الى جانب ما موجود من نصوص خاصة بأمانة بغداد ضمن قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ ^(٢) رغبة من المشرع لتطوير عمل الأمانة كي يستجيب

(١) الوقائع العراقية ،العدد ٣٥٨٣ ، في ١٠/٠٢/١٩٩٥.

(٢) نصت المادة (١٠) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل ((تسمى بلدية بغداد بأمانة العاصمة ويسمى رئيسها أمين العاصمة ويعين بمرسوم جمهوري بدرجة وزير وله الحقوق الممنوحة للوزير بموجب القوانين والأنظمة المرعية))

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

للتطورات، والثقل السكاني في العاصمة ولتقديم افضل الخدمات كما جاء في الاسباب الموجبة للقانون وتعد امانة بغداد الجهة الحكومية المسؤولة عن عمل البلديات ، ضمن عاصمة جمهورية العراق الاتحادي في بغداد ،التي تعمل بلدياتها بالاستناد الى قوانين وانظمة البلدية من حيث السلطات والاختصاصات^(١) ويراس امانة بغداد امين بغداد ويكون بدرجة وزير ويتم تنصيبه من قبل مجلس الوزراء العراقي، ويرتبط به ثلاثة وكلاء كل وكيل يشغل منصبه بدرجة مدير عام ويشترط ان يكون حاصل على شهادة جامعية اولية في الاقل ذات علاقة بمهام الدائرة الذي يشغله، ويتكون الهيكل التنظيمي للأمانة وفق التصنيف الاتي^(٢) :-

أولاً / وكيل للشؤون الفنية:-

وترتبط به الدوائر التخطيط والمتابعة وماء بغداد دائرة ومجاري بغداد، و دائرة المشاريع ودائرة الوحدات الإنتاجية ودائرة التصاميم ، وشركة ابن رشد وكما يضم الاقسام الحاسبة الالكترونية و قسم المشاتل والمنتزهات وقسم الكهرباء .

ثانياً/ وكيل للشؤون الإدارية وترتبط به الدوائر الاتية: -

١- الدائرة الإدارية : والتي من مهامها تنظيم الامور الادارية والمالية ، واقتراح النظم الادارية والمالية والمحاسبية والمخزني ، والاشراف على تطبيقها واعداد مشروع الموازنة وبرامج الاستيراد والشراء وعمليات الخزن ومسك السجلات وحسابات الكلفة ومشروع خطة القوى العاملة وتنفيذها بعد إقرارها.

٢- الدائر القانونية : وتعمل على تقديم الاستشارة القانونية، واعداد مشروعات التشريعات وتمثيل الامانة امام المحاكم .

(١) ملاحظة فان امانة بغداد تعمل على وفق القوانين التي تستند اليها البلديات في العراق منها ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ وقانون واردات البلدية رقم (١٣٠) لسنة (١٩٦٣) المعدل وجباية أجور الاعلان بموجب قانون رقم (١٠٧) لسنة (١٩٩٧) وجباية أجور النظافة بموجب قرار (١٣٣) لسنة (١٩٩٦) التي تشمل الأعمال والمهن الطبية الى جانب المهن الأخرى وبقية القوانين التي تطبقها البلديات.

(٢) الموقع الرسمي لأمانة بغداد والمنشور على الرابط :-

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

- ٣- الرقابة والتدقيق :وتظم كل من الأقسام العقود والاستثمار وقسم إدارة الجودة الشاملة .
- ٤- دائرة عقارات الأمانة: تتولى حصر وتثبيت عقارات الأمانة، ومسك سجلاتها وتحديثها وتسجيلها في دائرة التسجيل العقاري وانجاز معاملات بيع وايجار اموال الامانة وادارتها وجباية مواردها وتنميتها.

ثالثاً/ وكيل الامانة للشؤون البلدية:-

ويرتبط به ١٥ دائرة بلدية حالياً^(١) والتي تعمل ضمن الحدود الإداري للأمانة وتشمل كل من البلديات مركز الرصافة ومركز الكرخ والاعظمية والشعب والكاظمية والشعلة والصدر الاولى والصدر الثانية والمنصور وبغداد الجديدة والغدير والرشيد و الدورة والكرادة وبلدية منطقة الخضراء وطريق المطار، وكما يرتبط به دائر المخلفات الصلبة والبيئية تتولى امانة بغداد الاشراف على هذه الدوائر والرقابة عليها والتخطيط لنشاطاتها ومتابعة تنفيذ مشاريعها.

اما بالنسبة لبلديات اطراف بغداد فهي تقع ضمن الحدود الإدارية لمديريات بلديات بغداد والتي تتبع إدارياً مديرية البلديات العامة، والتي هي احدى تشكيلات وزارة الاعمار و الإسكان والبلديات العامة ،والتساؤل المطروح هل ان اطراف بغداد بحدودها الإدارية تقع ضمن الحدود الإدارية للعاصمة بغداد و للإجابة على هذا التساؤل للابد من استعراض النصوص الدستورية لبيان ذلك وعليه فقد عرفت المادة ١١٦ من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ العاصمة من بين مؤسسات النظام الاتحادي وقد ورد ضمن المادة ١٤ من الدستور "بغداد بحدودها البلدية عاصمة جمهورية العراق وتحتل بحدودها الإداري محافظة بغداد" وكما بين القانون انه لا يجوز للعاصمة ان تنظم لإقليم ، وقد سجلت العديد من الملاحظات على هذا النص الدستوري ان المشرع الدستوري قد وقع بإشكالية في نص هذه المادة عندما بين ان بغداد بحدودها البلدية تمثل عاصمة

(١) الموقع الرسمي لأمانة بغداد ، المصدر السابق .

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

جمهورية العراق ، وهذا غير منطقي إذ انه اوجد نظامين مختلفين ضمن منطقة جغرافية واحدة^(١) كما من الصعوبة اعتماد معيار معين لبيان الحدود الفاصلة بين الحدود البلدية في هذه الحالة ، ومن المعروف ان حدود أي بلدية تنتهي ضمن النطاق الجغرافي الخاص به ولاسيما ان مدينة بغداد تتكون عدد من الاقضية، والنواحي التي تحيط به وتقع ضمن خارج الحدود البلدية ، وهذا النص الدستوري غير دقيق بحاجة الى تعديل من المشرع لحل هذه الإشكالية الإدارية وكما نقترح التسريع بتشريع قانون العاصمة هذا جانب وكما ان الدستور ، قد اغفل ذكر البلديات كإحدى اهم المؤسسات التي تضطلع بتقديم الخدمات الاساسية لأفراد المجتمع باستثناء ما اورده بخصوص العاصمة بغداد في المادة ١٢٤ والتي تعد الاشارة الوحيدة له في الدستور .

وهذا يقودنا الى نقطة مهمة ايضا ان الوضع الإداري لأمانة بغداد في ظل الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، اثارت تقاطعا ونزاعا بينها وبين مجلس المحافظة اللتين تتوليان إدارة العاصمة^(٢) ولاسيما ان امانة بغداد تدار حاليا بدون مجلس تمثيلي بعد ان تم الغاءه بموجب قانون المجالس المحلية^(٣) والذي الغي أيضا بوجوب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

ونتفق الى ما ذهب اليه البعض من ان امانة بغداد وحدة إدارية بلدية حكومية ليس لها مجلس منتخب تتبع الحكومة الاتحادية، ونظراً لأهمية العاصمة وتميزها الإداري والسياسي فقد اعتبرت كهيئة مستقلة تابعة لمجلس الوزراء ويرأس امانة بغداد امين بدرجة وزير معين من قبل السلطة المركزية^(٤)، وامام مجلس محافظة ومحافظ منتخب منح له صلاحيات تشريعية واسعة بموجب التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ ، إذ جاء في المادة الثانية "مجلس المحافظة هو أعلى سلطه تشريعيه ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها الحق اصدار التشريعات

(١) د. سامي حسن نجم الحمداني ، مصدر سابق ، ص ٢٢٩.

(٢) صباح ناھي ، مقالة بعنوان من يؤتمن على بغداد، بتاريخ ١٧ أغسطس ٢٠٢٠، والمشور على الرابط

<https://www.independentarabia.com/node>

تاريخ الزيارة ٢٩/٥/٢٠٢١

(٣) الغيت مجلس امانة بغداد بموجب المادة ٩٩ من قانون المجالس المحلية لسنة ١٩٩٥ .

(٤) صباح العزاوي، فك الاشتباك بغداد عاصمة العراق، ٢٩-٦-٢٠١٧، مقالة بحثية والمنشور على الرابط:-

<https://kitabab.com/2017/06/29/> تاريخ الزيارة ٣٠/٥/٢٠٢١ وكذلك ينظر المادة (١٠) من قانون

إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

المحلية في حدود المحافظة، بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية بما لا يتعارض والقوانين الاتحادية" وثانياً "يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزارة" وامام هذا الوضع التشريعي ندخل في تناقضات وتداخل في الصلاحيات بين نطاق عمل كلا من الأمانة والمحافظة ، ونقترح ان يتم التوجه لا دارة بغداد ، وفق ما ذهبت التوجهات المعاصرة اغلب الدول من ادارة المستوطنات ذات الكثافة السكانية ، والاقاليم والمدن الكبيرة والتي تكون وفق إدارة مترو بولية حضرية (بلديات المدن الكبرى) كلندن الكبرى وباريس الكبرى وطوكيو الكبرى وانقرة وغيرها ويتم ذلك استحداث تنظيمات اداريه ذات مسؤوليات متعددة لتخطيط وتوجيه التنمية وتطوير المرافق والخدمات في المركز و المنطقة المحيطة بالمركز واطرافها وهذا ما يكون الحل الأمثل في معالجة المشكلات المعقدة التي تواجه العاصمة بغداد.

المطلب الثاني

التنظيم الإداري للعاصمة في الاردن

منح المشرع الأردني التنظيم الإداري للبلديات في العاصمة عمان وضعا خاصا لا يختلف عما ذهب المشرع العراقي في تشكيل امانتها، ومجلساً خاصاً بها تتولى شؤون البلديات ضمن الحدود الإدارية للعاصمة عمان ضمن قانون البلديات رقم ١٤ لسنة ٢٠١٥ المعدل ، وذلك لاعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية، ولما تمثله مدينة عمان عاصمة المملكة الأردنية الهاشمية وإذ بين القانون بان امانة العاصمة تتم ادارته من مجلس يسمى مجلس امانة عمان الكبرى، ويتم تقسيم امانة عمان الكبرى الى عدد معين من المجالس المحلية بقرار يصدر من مجلس الوزراء، ويكون في كل الأحوال لا يقل عدد أعضاء ها عن خمسة ومن ضمنهم رئيس المجلس المحلي ويمنح رئاسة المجلس للعضو الحاصل على اعلى الأصوات^(١) اما بالنسبة لتحديد عدد أعضاء مجلس امانة عمان يتم تحديدها من قبل مجلس الوزراء ويتشكل المجلس امانة عمان الكبرى من فئتين الفئة الأولى من أعضاء منتخبين بالانتخاب المباشر ويشكلون نسبة ٧٥% من العدد الكلي ، والفئة الثانية يتكون من أعضاء معينين يتم تعيينهم بقرار من قبل

(١) المادة (٣/ج/٢) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

مجلس الوزراء وبناء على تنسيب الوزير^(١) مدة دورة المجلس اربع سنوات تقويمية واما بالنسبة لا امين عمان فانه يتم تعيينه من قبل رئيس مجلس الوزراء من بين أعضاء مجلس الامانة حسب تنسيب الوزير^(٢)، وكما ان المشرع اعتبر امانة عمان بلدية حالها كحال أي بلدية ينطبق التشريعات التي تنطبق على المجالس البلدية والمحلية الا ما استثنى بتشريع خاص^(٣) وتترتب لها حقوق التزامات قانونية تمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وكما منح القانون للأمانة حق تشكيل المجالس الدائمة .

وكما ويتضح مما تقدم ان امانة عمان الكبرى تدار من قبل مجلس منتخب اغلب اعضاء بهذه النقطة تختلف عن امانة بغداد التي كانت تدار من مجلس تمثيلي بعد ان تم الغاءه في ضوء التشريعات الحالية وكما يؤخذ على المشرع الأردني، اعتمد في تشكيلات امانة عمان الكبرى طريقة الانتخاب والتعيين في تشكيل مجلس الأمانة العاصمة، ويبدو ان هدف المشرع رفد الأمانة أعضاء من اهل الخبرة والاختصاص الا انه بالرغم لما يشكله هذه النقطة من أهمية بالغة وجعل نسبة الأعضاء المنتخبين ٧٥ % والبقية معينين من قبل السلطة المركزية، ومن ضمنهم رئيس مجلس الأمانة الان ذلك يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإدارية الذي تبناه المشرع الأردني، ويمثل هدر لحقوق الناخبين وتحقيق الديمقراطية، وبالإضافة الى ذلك ان ربط تحديد عدد أعضاءه من قبل مجلس الوزراء لا يخرجها من طوق السلطة المركزية الادارية .

المطلب الثالث

التنظيم الإداري للعاصمة في تركيا

لم يمنح المشرع التركي وضعاً خاصة لبلدية العاصمة، وإنما اخذ بنظام البلديات الكبرى والتي من ضمنها العاصمة انقره وقد سن المشرع التركي قانون رقم ٥٢١٦ في ٢٠٠٤ الناقد ٢٠٠٤/٧/١٠ والذي الغى قانون بلديات المدن الكبرى القديم بالرقم ٣٠٣٠، عمل هذا القانون على تنظيم الوضع القانوني لإدارة بلديات المدن الكبرى بغية الوصول الى تنفيذ الخدمات

(١) المادة (٣)/ج/٢ من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٢) المادة (٣) بند ٣ من القانون المعدل رقم (١٤) لسنة ٢٠١٧ لقانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٣) المادة (١٢)/ب/٢ من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل .

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

بطريقة مخططة ومجدولة وفعالة ومتناسقة⁽¹⁾ ويتكون إدارة البلديات المدن الكبرى من مجلس بلدية المدن الكبرى ، ولجنة بلدية المدن الكبرى ، ورئيس بلدية المدن الكبرى⁽²⁾ ، وحدد لكل منها اختصاصات ولغرض دراسة الموضوع سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول تكوين البلديات المدن الكبرى، والفرع الثاني نتناول اختصاصات بلديات المدن الكبرى.

الفرع الأول

تكوين بلديات المدن الكبرى

يتم تكوين بلديات المدن الكبرى في المدن الكبيرة في تركيا، وتقوم البلدية الكبرى بالتنسيق والإدارة بين البلديات، وتؤدي الوظائف والمسؤوليات المبينة في القوانين بميزانية وإدارة منفصلتين، وينتخب رئيسها من قبل المواطنين، ويدخل ضمن البلديات المدن الكبرى المقاطعات التي يبلغ عدد سكانها الإجمالي أكثر من ٧٥٠.٠٠٠ وفقاً لآخر تعداد وتقع ضمن حدود المحافظة مع الاخذ بظروف استيطانها المادية و مستويات التنمية الاقتصادية⁽³⁾ ويتألف الهيكل الإداري لبلديات المدن الكبرى، بموجب قانون ٥٢١٦ لسنة ٢٠٠٤ وفق التصنيف الآتي :

أولاً/ مجلس بلديات المدن الكبرى:-

مجلس بلديات المدن الكبرى هو هيئة اتخاذ القرار، ويتكون من أعضاء منتخبين وفقاً للمبادئ والإجراءات المنصوص عليها في القانون، ويتألف المجلس من رئيس، ورؤساء بلديات الصغرى التي تقع ضمن حدود بلدية المدن الكبرى⁽⁴⁾ وتطبق نفس أحكام قانون البلدية ٥٣٩٣ على المجالس البلدية البلديات المدن الكبرى والصغرى من إذ وإجراءات تشكيلها واجتماعاتها،

(1) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (1.2) maddes .

(2) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (3) maddes .

(٣) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (4) maddes.

(٤) 5216, sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (12) maddes .

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

واتخاذ القرارات والتي سبق وان تطرقنا اليه سابقا في موضوع تشكيل المجالس البلدية ويتم تشكيل عدة لجان مختصة تابعة للمجلس البلدي، وهي لجنة التنمية والأشغال العامة ، ولجنة البيئة والصحة ، ولجنة الخطة والميزانية ، ولجنة التعليم والثقافة والشباب والرياضة ، ولجنة النقل ومن الأمور المهمة التي منحها القانون لهذه اللجان الاستعانة بالخبراء المختصين بالقضايا المعروضة على جدول اعمال اللجنة من ممثلو المؤسسات الحكومية والمنظمات المهنية المختصة بالمؤسسات العامة ، والجامعات ، والنقابات العمالية (إذ توجد المنظمة العليا للغرفة ، والاتحاد الذي يقع فيه الاتحاد الكونفدرالي) وممثلو المنظمات غير الحكومية المتخصصة و يمكن للخبراء المدعويين المشاركة في اجتماعات المجلس المتخصصة دون ان يكون لهم حق التصويت ويمكنهم تقديم تقاريرهم الى اللجان ، و تكون تقارير اللجنة علنية ، وتُعلن للجمهور بطرق مختلفة ، وتُعطى لمن يرغب الاطلاع ، بتكلفة يحددها مجلس بلدية العاصمة ويتضح ان الهدف من الاستعانة بالخبراء هو تصويب قرارات اللجان وإجراءات المجلس البلدي حتى لو كان الأعضاء المنتخبين غير مؤهلين من ممثلي الشعب ، و تتفق مع هذا الأسلوب لانه في هذه الحالة لا حاجة الى اللجوء الى أسلوب التعيين لرفد المجلس بالخبرات والتي تتحجج به الأنظمة المركزية والذي يقوي المركزية على حساب اللامركزية (١) .

ثانياً/ لجنة بلديات المدن الكبرى:-

يتأخرس اللجنة البلدية الحضرية رئيس البلدية ، وخمسة أعضاء يتم انتخابهم بالاقتراع السري لمدة عام ، أحدهم هو السكرتير العام وواحد من وحدة الخدمات المالية مشرف ينتخبه رئيس البلدية كل عام من بين رؤساء الوحدات ويتكون من أعضاء في الاجتماعات التي لا يستطيع رئيس البلدية حضورها ، يتأخرس الأمين العام اجتماعات المجلس (٢) .

(١) 5216, sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (15) maddes .

(٢) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (16) maddes .

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

ثالثاً/ رئيس بلدية المدن الكبرى:-

رئيس بلديات المدن الكبرى هو رئيس إدارة بلدية المدن الكبرى وممثل شخصيتها القانونية، يتم انتخابه مباشرة من قبل الناخبين داخل حدود البلدية وفقاً للمبادئ والإجراءات المحددة في القانون ذي الصلة يتم تحديد نائب رئيس البلدية، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون البلديات ٥٣٩٣ وكما ان القانون منح لمدراء البلديات الصغرى ان يكونوا نواب رئيس بلدية المدن الكبرى ، كما ان القانون منع لرؤساء لبلديات الصغرى المشاركة في الهيئات الإدارية للأحزاب السياسية خلال فترة ولايتهم وقد حظر عليهم رئاسة وإدارة الأندية الرياضية المحترفة^(١).

كما ان القانون اعطى صلاحية للبلديات المدن الكبرى التي يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة ، تعيين عشرة مستشارين لرئيس البلدية البلديات المدن الكبرى ، وخمسة كحد أقصى في بلديات الصغرى الأخرى أن يكونوا من حملة شهادة البكالوريوس بصفة مستشارين^(٢).

الفرع الثاني

اختصاصات بلديات المدن الكبرى

نظمت التشريعات التركية في المادة ١٤ من قانون البلدية رقم ٥٣٩٣ وفي المواد (٧ و ٨ و ٩) من قانون البلديات المدن الكبرى رقم ٥٢١٦ اختصاصات بلديات المدن الكبرى ومنحها العديد من المهام لها ونستعرضها وفق ما يلي^(٣):

١- إعداد الخطة الاستراتيجية لبلدية المدن الكبرى وأهدافها السنوية، وبرامج الاستثمار والميزانية ، مع الاخذ بآراء البلديات الصغرى.

(١) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (17) maddes .

(٢) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (18) maddes.

(٣) İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ,Yılı Sayıştay Denetim, Raporu2018 ,s7 5216 Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (7.8.9) maddes .

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

- ٢- الموافقة على خطط التطوير التي تم إعدادها من قبل البلديات الصغرى والتي ضمن حدودها ، و التغييرات التي يجب إجراؤها على هذه المخططات ، وخطط التقسيم وخطط تحسين التقسيم كما هي أو عن طريق تغييرها والإشراف عليها.
- ٣- تنفيذ وترخيص جميع أنواع مخططات تقسيم المناطق وخطط التقسيم، وجميع أنواع تطبيقات تقسيم المناطق المتعلقة بالمشروع وأعمال البناء والصيانة والإصلاح التي تتطلبها الواجبات والخدمات الممنوحة للبلدية الكبرى بموجب القوانين.
- ٤- ترخيص وتفتيش أماكن العمل في المناطق التي تديرها والتي تقع تحت مسؤوليتها.
- ٥- وضع الخطة الرئيسية للنقل الحضري وتنفيذها ، تخطيط وتنسيق خدمات النقل والمواصلات العامة ،تحديد عدد جميع أنواع مركبات الخدمة والمواصلات العامة التي يتم تشغيلها على الأرض والبحر والمياه والسكك الحديدية ، وعدد سيارات الأجرة وأسعار التذاكر والتعريفات والوقت والطرق لتحديد أو تشغيل أو تأجير مواقف السيارات على الأرض والطرق والشوارع والميادين والأماكن المماثلة ، القيام بجميع الأعمال التي ستطلبها لائحة المرور التي تحددها القوانين للبلديات.
- ٦- بناء الساحات والشوارع والطرق الرئيسية ضمن اختصاص بلدية المدن الكبرى ، وتوفير الصيانة والإصلاح ، وفرض التزامات على المباني ذات الواجهات لهذه الأماكن وفقاً لمشاريع التصميم الحضري ،تحديد الأماكن التي ستنتشر فيها الإعلانات وشكلها وحجمها، القيام بأعمال اعطاء ارقام للميدان والشارع والطرق واسماء الشوارع وارقام الابنية عليها.
- ٧- انشاء منظومة الكترونية للمعلومات الجغرافية لإبراز معالم المدينة.
- ٨- ضمان حماية البيئة والأراضي الزراعية والأحواض المائية وفق مبدأ التنمية المستدامة.
- ٩- جمع أماكن العمل غير الصحية وأماكن الترفيه وأماكن العمل الأخرى التي لها تأثير على الصحة العامة والبيئة في أجزاء معينة من المدينة ؛ لتحديد مواد البناء ، ومناطق تخزين الخردة ونقاط البيع ، وتربة الحفر ، والأنقاض ، ومناطق تخزين الرمال والحصى ، ومناطق بيع وتخزين الأخشاب والفحم ، لتنفيذ الخدمات المتعلقة بالنفايات الصناعية والطبية ، وإنشاء أو تشغيل المرافق اللازمة لذلك جمع ومعالجة النفايات البحرية واتخاذ الترتيبات اللازمة لذلك وكما وضع خطة إدارة النفايات الصلبة الحضرية لأداء الخدمات المتعلقة بإعادة التدوير

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

والتخزين والتخلص من النفايات الصلبة والحفر ، باستثناء جمع النفايات الصلبة في المصدر ونقلها إلى محطة التحويل ، لإنشاء و تشغيل مرافق لهذا الغرض وان البلديات في تركيا قد نجحت في التعامل مع النفايات وقد قامت بتحويل مواقع الطمر نفايات الى معامل لتوليد الطاقة الكهربائية^(١) وهنا يمكن القول من ممكن للبلديات في العراق حذو نهج البلديات التركية للاستفادة من ملايين الاطنان من النفايات .

١٠- ترخيص وتفتيش المنشآت غير الصحية من الدرجة الأولى ، بما في ذلك تلك المتعلقة بالأغذية ، وإنشاء وتشغيل مختبرات لتحليل المواد الغذائية والمشروبات.

١١- لأداء خدمات الشرطة في المناطق التي تقع ضمن مهام البلديات الكبرى.

١٢- بناء أو تشييد أو تشغيل أو ترخيص محطات الركاب والشحن ومواقف السيارات الداخلية والخارجية.

١٣- بناء المرافق الاجتماعية والمنتزهات الإقليمية وحدائق الحيوان وملاجئ الحيوانات والمكتبات والمتاحف والرياضة والترفيه و الترفيه والأماكن المماثلة التي تخدم سلامة المدينة.

١٤- تقديم المساعدة المالية للأندية الرياضية للهواة عند الضرورة ، وتوفير المواد وتقديم الدعم اللازم ، وتنظيم المسابقات الرياضية بين فرق الهواة ، ومنح الجوائز للرياضيين والمدربين الفنيين والمدربين والطلاب الذين حققوا نجاحًا فائقًا أو حصلوا على درجات في المسابقات المحلية والدولية ويتم عن طريق قرار المجلس البلدي.

(١) تمتلك تركيا ٢٢ محطة توليد طاقة كهربائية عن طريق غاز الميثان موزعة على ١١ محافظة تركية، وقد ساعد تركيا على ذلك خلال السنوات الأخيرة مُضيها قدمًا -وبالأخص خلال فترة حكم رجب طيب أردوغان- على إنشاء ما يمكن وصفه “مكبات النفايات الحديثة”، فبعد تكثيف الجهود لجمع النفايات، كان لا بد من القيام بإجراءات لتنظيم التخلص من النفايات قبل وصولها لمحطات توليد الطاقة الكهربائية، ولذلك أنشأت تركيا ما يقرب من ٣٠٠٠ منطقة مصممة لطرر النفايات، وتخضع لرقابة البلديات الجهة المسؤولة عن جمع القمامة، ويقترَب بذلك عدد “مكبات النفايات الحديثة” من عدد البلديات في تركيا، وهذا لرقم يُمثل “طفرة” عما كانت عليه مناطق طمر النفايات الخاضعة لرقابة البلديات، إذ بلغ عدد تلك المناطق في بداية التسعينيات ٩٠ مكبًا فقط لعدد سكان بلغ حوالي ٧٠ مليون نسمة في تلك الفترة واحدة من تلك المحطات البالغ عددها ٢٢ في أنحاء تركيا، هي محطة شركة الشرق الأوسط لتوليد الكهرباء القريبة من إسطنبول، والتي تُعرف بأنها أكبر محطة من نوعها في “أوروبا”. احمد الطيب ، كيف حولت تركيا القمامة إلى مصدر متجدد للطاقة الكهربائية؟ ورقة بحثية بتاريخ

٢٠١٦/٢/٨ والمنشور على الرابط الإلكتروني : <https://www.sasapost.com/turkey-use-methane-to-generate-electricity>

methane-to-generate-electricity تاريخ الزيارة ٢٥/٥/٢٠٢١.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

- ١٥- بناء المباني والمنشآت للمعابد والخدمات الصحية والتعليمية والثقافية عند الضرورة ، والقيام بجميع أنواع الصيانة والإصلاح للمباني والمرافق المتعلقة بهذه الخدمات من المؤسسات والمنظمات العامة وتقديم الدعم المادي اللازم.
- ١٦- العمل على الحفاظ على الأصول الثقافية والطبيعية ، والملمس التاريخي للأماكن المهمة من حيث تاريخ المدينة ، وذلك لإجراء الصيانة والإصلاح لهذا الغرض ، وإعادة بناء تلك الأماكن التي لا يمكن الحفاظ عليها وفقاً للأصل.
- ١٧- تنفيذ خدمات النقل العام داخل منطقة العاصمة وإنشاء وتشغيل المرافق اللازمة لهذا الغرض لترخيص مركبات النقل العام ، بما في ذلك سيارات الأجرة ومركبات الخدمة ، على البر والبحر داخل حدود المدينة الحضرية.
- ١٨- تنفيذ خدمات المياه والصرف الصحي ، وإنشاء تشغيل السدود والمرافق الأخرى اللازمة لذلك تحسين التدفقات تسويق مياه الينابيع أو المياه المنتجة في نهاية المعالجة.
- ١٩- تخصيص مناطق للمقابر وإنشاءها وتنفيذ الخدمات المتعلقة بالدفن.
- ٢٠- إنشاء جميع أنواع أسواق الجملة والمسالخ ، وترخيصها وتفتيش الحالات الخاصة والمسالخ التي سيتم بناؤها في الأماكن المحددة في خطة تقسيم المناطق.
- ٢١- التخطيط والاستعدادات الأخرى للكوارث الطبيعية وفقاً للخطة الموضوعية على مستوى المقاطعات ؛ لتوفير الأدوات والمعدات والدعم المادي لمناطق الكوارث الأخرى عند الضرورة ؛ إجراء فرق الإطفاء وخدمات الطوارئ تحديد مواقع إنتاج وتخزين المواد المتفجرة والقابلة للاشتعال ، وتفتيش المساكن وأماكن العمل وأماكن الترفيه والمصانع والمنشآت الصناعية والمؤسسات العامة من حيث الإجراءات التي يجب اتخاذها ضد الحرائق والكوارث الأخرى وإصدار التصاريح والتراخيص التي ستطلبها التشريعات في هذا الصدد.
- ٢٢- تنفيذ وتطوير المراكز الصحية والمستشفيات والوحدات الصحية المتنقلة وجميع أنواع الخدمات الاجتماعية والثقافية للكبار وكبار السن والمعاقين والنساء والشباب والأطفال ، وإنشاء مرافق اجتماعية لهذا الغرض لفتح المهن والمهارات الدورات ، لتشغيل أو الحصول على هذه الخدمات والتعاون مع الجامعات والكليات والمدارس الثانوية المهنية والمؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

٢٣- إنشاء أو تركيب أو تشغيل أنظمة التدفئة المركزية.

٢٤- القيام بالمهام الاجتماعية والتي تشمل عقود الزواج ورعاية المسنين والفقراء.

بالإضافة الاختصاصات السابقة فان بلدية المدن الكبرى تملك سلطات مراقبة واشراف وتدقيق على البلديات الصغرى التابعة لها إذ بإمكانها ان تطلب وتفحص جميع أنواع المعلومات والوثائق المتعلقة بالموضوع وأخذ عينات منها عند الضرورة وعلى البلديات ان تقوم بتقديم جميع أنواع المعلومات والوثائق المطلوبة لهذا الغرض في غضون خمسة عشر يوماً على الأكثر وكما يمكنها الاستعانة بالمؤسسات والمنظمات العامة والجامعات والمنظمات المهنية المؤهلة كمؤسسات عامة في الإشراف على ممارسات تقسيم المناطق وبيان رايها.

تمنح البلدية المعنية فترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من أجل معالجة أوجه القصور والتناقضات التي تم تحديدها نتيجة للتدقيق، إذا لم يتم تصحيح أوجه القصور والتناقضات خلال هذه الفترة فإن بلدية العاصمة مخولة لإزالة أوجه القصور والتناقضات يتم إخطار المباني أو المباني غير المرخصة المخالفة للترخيص، وملحقاته التي تحدها بلدية العاصمة إلى البلدية ذات الصلة لاتخاذ الإجراءات اللازمة^(١).

ويمكن ان نستنتج مما تقدم ان إدارة البلديات المدن الكبرى في تركيا تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، وذلك في إطار مبدأ اللامركزية في تقديم الخدمة وتعتبر حدود البلديات الكبرى وفقاً لعدد سكانها، وفي إطار هذا القانون يتم السماح لبلديات المدن الكبرى بعمل رقابة على خطط بلديات الأحياء، ويعالج بذلك تداخل المهام والسلطات بين بلديات المدن الكبرى، وبلديات الأحياء الصغرى^(٢) يعتمد المشرع التركي في تنظيم الوضع الإداري للبلديات في العاصمة على غرار ما ذهب به المشرع العراقي والمشرع الأردني من منح البلديات تنظيمًا إداريًا خاصة و المتمثلة بتشكيلات الأمانة بل تبني أسلوب أكثر حداثة والمتمثل تبني نظام البلديات للمدن الكبرى والتي تتبناه العديد من الدول الأوروبية مثل بريطانيا وفرنسا واليابان والذي يعتمد على عدد نفوس فالمدن التي لها زخم سكاني ومساحتها كبيرة تكون ضمن هذا التنظيم الإداري وكما ان

(١) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yasasının (11) maddes

(٢) موقع الجزيرة، البلديات في تركيا ما حجم سلطاتها وصلاحياتها؟ ورقة بحثية منشورة على الرابط

<https://www.aljazeera.net/news/politics/2019/4/4> تاريخ الزيارة ١٥ /٥ /٢٠٢١ .

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

المشروع التركي لم يأخذ اسلوب التعيين نهائياً لرؤساء البلديات الكبرى والصغرى مثل ما ذهب اليه المشروع العراقي في تعيين امين بغداد.

المبحث الثالث

الموارد المالية للبلديات في العراق والدول المقارنة

تقوم البلديات بتقديم الكثير من الخدمات المحلية المهمة التي تمس المواطنين، ولغرض القيام بذلك فهي تحتاج مبالغ كبيرة، وكما ان المشاريع والخدمات بحاجة لكفاءات وكوادر وظيفية ولكي تتمكن البلديات من العمل الجاد فهي بحاجة لتطوير الموارد المالية الذاتية والاعتماد عليها بدلا من تخصيصات الحكومة المركزية، وذلك تتجه اغلب الدول الى سن قوانين وتشريعات تنظم الموارد المالية لبلدياتها فكلما زادت الموارد الذاتية للبلدية قل اعتمادها على الحكومة المركزية ومكنها من القيام بواجبتها ودعم استقلالها المالي ، وكما تحتاج البلديات إلى مورد مالي قوي من أجل أداء الخدمة بشكل فعال ،لذا فإن توفير مصادر دخل كافية للبلديات بما يتناسب مع واجباتها من واردات وضمان الاستقلال المالي لها يبرزان كبعدين مهمين.

ففي العراق تم تشريع قوانين عدة لتنظيم الإيرادات المالية للبلديات للإفادة منها من تلك الموارد المالية المتحققة لتنفيذ الأعمال الخدمية وكذلك الدول المقارنة تركيا و الأردن ، وعليه سنقسم هذه المبحث ثلاثة مطالب ندرس في المطلب الأول الموارد المالية للبلديات في العراق والمطلب الثاني نخصه للموارد المالية للبلديات في الأردن والمطلب الثالث سوف نخصه للموارد المالية للبلديات في تركيا.

المطلب الاول

الموارد المالية للبلديات في العراق

حدد المشروع العراقي عدة موارد مالية للبلديات وفق قانون واردات البلدية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣ وقد عرفها المشروع ، واردات البلدية" المبالغ التي تدخل في صندوق البلدية وتقيد ايراداً

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

لها بموجب احكام القانون والتي تشمل الجباية وريع مشاريعها واملاكها" (١) وأعطى للبلدية صلاحية جبايتها لتعظيم إيراداتها الذاتية وبالإضافة وردت ضمن قوانين خاصة أبواب تضمن موارد مالية لبلديات الى جانب حصصها في الموازنة المركزية للدولة عليه سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين ندرس في الفرع الأول الموارد المالية الذاتية للبلدية والمحدد لها في قانون واردات البلدية وقوانين اخرى والفرع الثاني نحصه للموارد الخارجية للبلديات .

الفرع الأول

الموارد المالية الذاتية للبلديات

ذهب المشرع العراقي الى تنوع مصادر الإيرادات للبلديات في قانون واردات البلديات رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣ النافذ وتشريعات أخرى، والذي بموجبه أعطى للمجالس البلدية حق استحصال رسوم والضرائب من الأشخاص المكلفين بدفعها ضمن حدود الإدارية لكل بلدية والذي يتم جبايتها مباشرة من قبل موظفيها ووفق ما يلي:

أولاً/ الإيرادات التي يتم جبايتها وفق قانون واردات البلدية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٤ وتشمل

ما يلي:-

١. رسوم^(٢)المهن والحرف وهو عبارة عن مبالغ مالية تحددها البلدية، وتتم جبايتها من قبل موظفيها من أصحاب الحرف والمهن وهي من متطلبات منح الرخص لمزاولة الاعمال والنشاطات وتعتبر احدى اهم إيراداتها، ووجب القانون المكلف بدفعها اخبار البلدية بتاريخ مباشرته في العمل^(٣).

٢. رسم منح إجازة البناء والرخص ورد ضمن قانون إدارة البلديات العراقي في المادة ٦٣ لسنة ١٩٦٤ في المادة ٦٣ بانه "لا يجوز السماح لأي بناء دون استحصال موافقة البلدية" وعند الوقوف عند مضمون نص المادة يتبين بان القانون حصر صلاحية منح اجازات البناء

(١) المادة (١) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.

(٢) المادة(١) من قانون واردات البلدية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣.

(٣) المادة(٧) من قانون واردات البلدية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

للبلدية، وبما ان البلدية هي الجهة المختصة في منحها فهي تستحصل رسوم من طالب الاجازة، وتودع تلك الرسوم في صندوق البلدية كإيرادات.

٣. رسوم الإعلانات وتشمل أصحاب المحلات والشركات رسم الاعلان يراد به توجيه الانظار الى شخص أو شركة تمارس حرفة أو الى بضائع معروضة للبيع أو الايجار أو محلات الملاهي وذلك بطريقة الكتابة أو الرسوم أو النقوش ويستوفى عنها الرسم .

٤. رسوم ممارسة المهن والاعمال ضمن حدود البلدية^(١).

(١) حسب جدول الرسوم الملحق بقانون الواردات فان رسم ممارسة الاعمال والمهن تشمل
اولاً - يفرض رسم سنوي على جميع الاعمال والمهن الوارد ذكرها فيما يلي وفق النسب الآتية : -
أ - عشرة بالمائة من بدل الايجار السنوي لمحل العمل أو المهنة المبينة فيما يأتي (المصارف - شركات التأمين - شركات الانشاء المسجلة - شركات التبليط المسجلة - المعامل التي تنتج المشروبات الروحية - المشارب - محلات بيع المشروبات الروحية أو الكحولية أو البيرة أو المخمرات الاخرى - المشروبات المرطبة - الفنادق - الملاهي - مستوردو المركبات التي تسير بالمحركات الآلية - باعة الذهب - الفضة - الجواهر - الساعات - المواد الثمينة - الطنافس - الروائح العطرية - لوازم الزينة - باعة الفرو وصانعوه - المواد المطلية بالميناء أو المصنوعة من الصيني أو الزجاج - المشتغلون بالمعادن الثمينة كصاغة الذهب أو الفضة - المعمارين - المتعهدون - وكلاء السفر - صرافو النقود - الدلالون - المعامل والمصانع التي يستخدم فيها أكثر من ستة أشخاص أو التي تدار بالكهرباء أو المحركات الآلية أو المكائن البخارية - باعة وسائط النقل الميكانيكية أو قطع غيارها - كافة أنواع المكائن أو قطع غيارها - الراديووات والتلفزيونات والحاكيات - آلات الموسيقى - مكائن الخياطة - أجهزة التصوير - النظارات التلسكوبات - المعدات البصرية - الادوات الجراحية - المعدات الكهربائية - المعدات النفطية - مواد البناء - لوازم الرياضة أو السفر - الاسلحة - اللعب - الاثاث المعدنية - الاصباغ - الالبسة - المنسوجات - الاحذية - الاقمشة - القبعات - المطاعم - المقاهي - محلات بيع المرطبات - الصيدليات ومذاخر الادوية - محلات النقل والكرجات .
ب - خمسة بالمائة من بدل الايجار السنوي للمعامل أو المصانع التي تنتج ما يلي : - الزبدة - السمن - الجبن - الالبان - المارجرين - الاطعمة المعلبة - اللحوم المقددة - السكر - الحلويات - العصير - المرطبات الخالية من الكحول - الثلج - المتلجات - البسكت - المعكرونى - السيكاير - التبغ - الطحين الجرش - المنسوجات - الاقمشة - القطن - الصوف - تصنيف المصارين - الغزل - الحبال - الجوت - الحصران - البردي - الاسمنت - أنابيب الاسمنت - الاسيست - الكاشي - الطابوق - الجص - النورة - الخزف - الزجاج - المرايا - الرخام المصقول - المكائن - الادوات الكهربائية - المركبات وقطع غيارها - المنتجات الصناعية أو الكيماوية - الورق - الكارتون - الحديد - الفولاذ - الالمنيوم - المطاط - الشمع - الزيوت النباتية - الصابون - العطور - الشموع - الغراء - الشخاط الكبريت - السماد الصناعي - الاحذية - الجلود - الدباغة - الموبليات - وكذلك معامل اللحيم - أو معامل التصليح أو صباغة الاقمشة - أو الغسيل أو الكي - أو مخازن التبريد

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

٥. رسم البيع بالمزادات العلنية وغيرها من الرسوم التي تكون ضمن حدودها الإدارية.
٦. يستوفى رسم المجازر عن كافة الحيوانات التي تذبح في المجازر المعدة من قبل البلدية.
- ثانياً / إيرادات التي تحصل عليها البلديات وفق القوانين خاصة تجبى فيها الرسوم لصالح البلدية ضمن حدودها الإدارية وتفيد إيراد لها، و من اهم القوانين التي تناولت تلك الرسوم :-

١. قانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٥^(١) وهو قانون خاص برسوم التبليط التي يتم جبايتها من المكلفين لصالح البلدية بنسب تتراوح (٨/١)^(٢) ثمن كلفة التبليط للملك الواقع على جانبي الطريق مع الرصيف على ان لا تتجاوز نسبة عرض الشارع أربعين متر ، واما بقية المكلفين فيتم احتساب نسبة (٦/١) سدس من كلفة التبليط للأمالك السكنية ونسبة (٣/١) كلفة تبليط الشارع المواجه مع الرصيف للاستعمالات التجارية والصناعية.

٢. قانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١^(٣) وهو قانون خاص برسم الملاهي وعرف المشرع العراقي الملهى بأنها" كل بناية مشيداً على شكل محلات أو قاعة تكون مخصصة بصورة رسمية لأداء فعاليات فنية أو حفلات غنائية أو تقدم فيها العاب ويرتاده الناس مقابل دفع أجور مثل دور السينما ومدن الألعاب ، وغيرها من محلات التسلية الأخرى"^(٤) ويستوفى رسم مقطوع لصالح البلدية من صاحب الملهى، وتصنف الملاهي الى أصناف وتكون نسبة الرسم حسب

(١) جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٥٩ في ١٦ نيسان ٢٠١٥م/قانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٥ التعديل الرابع لقانون تبليط الشوارع رقم (٨٥) لسنة ١٩٦٣.

(٢) المادة السابعة من قانون رقم ٦ لس ٢٠١٥نوالتي نصت ما يلي في الفقرة ١- (يتحمل المكلفون الواقعة أملاكهم على جانبي الشارع الرئيس (٨/١) ثمن كلفة التبليط وبضمنه الرصيف بنسبة طول ملكه على ذلك الشارع وتستوفى من المكلفين الواقعة أملاكهم على الميادين والساحات بنسبة عرض الشارع الرئيس الموصل اليها وفي جميع الحالات لا يجوز ان تستوفى النفقات عن أكثر من النسبة المذكورة على اساس ان لا يحتسب عرض الشارع أكثر من (٤٠) أربعين متراً.٢- يتحمل المكلف الذي يقع ملكه على شارع من غير الشوارع المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه المادة بدفع (٦/١) سدس كلفة التبليط على ان لا يقل ما يستوفى منه عن كلفة تبليط متراً واحداً عرض من ذلك الشارع بنسبة طول ملكه عليه.

(٣) التعديل السابع لقانون واردات البلديات رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٠ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٩٧٤ في ١٦ ٣ - ١٩٧١.

(٤) المادة(١) من قانون تنظيم الرقابة على الملاهي والمسارح رقم ١٧٥ لسنة١٩٦٩.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

صنفها اول وثاني وثالث وكما منح القانون لمجلس البلدية البت في حالة نشوء اية خلافات لتحديد فيما إذا كان المكان يصنف ملهى من عدمه ويكون قرار المجلس قطعي^(١) .

٣. قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٢ المتضمن رسم تحسن العقار^(٢) لصالح البلدية دون استملاكه ويستوفى رسم من صاحب العقار إذا طرأت زيادة في قيمته نتيجة اعمال شق طريق عام أو تحسن موقعه أو اصبح مطل على حديقة عامة أو متنزه وتوسع جبهته ضمن حدود امانة بغداد أو البلديات، ويلزم القانون صاحب الملك بدفعها الى البلدية المختصة أو امانة العاصمة مع ربع الفرق بين قيمة المساحة العمومية للأرض دون الأبنية والمغروسات قبل بدء المشروع وقيمته، وبعد تنفيذه وتشكل هيئة تقدير لبيان نسبة التحسن قبل البدء بالمشروع وقيمته بعد تنفيذه ويبلغ بنسب التقدير أصحاب العقارات التي شملتها التحسن.

٤. المبالغ التي تحصل عليها البلديات من الغرامات والتي هي عبارة عن غرامة مالية تفرضها البلديات بموجب قرار قيادة الثورة المنحل المعدل رقم ٢٥٦ لسنة ١٩٩٠ ، والتي تصل الى خمسة مائة الف دينار حسب اخر تعديل على القرار منها سبيل المثال اشغال ارصفت الشوارع والبناء دون موافقات وغيرها من المخالفات^(٣).

٥. قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ المعدل النافذ^(٤) وتشمل الإيرادات التي تحصل عليها البلديات من بدلات بيع أو تأجيرها املاكها للدوائر الدولة أو القطاع العام بدون مزيدة علنية، بنسبة ٥٠ بالمية إذا كان الاستخدام للأغراض الرسمية كذلك بيع القطع السكنية للدوائر الدولة والقطاع العام بالسعر الحقيقي بدون مزيدة علنية أو من خلال بيع القطع السكنية للمواطنين، بعد استحصال موافقة الوزير بالبدل الحقيقي لقيمتها حسب الأسعار السائدة في السوق ، وكذلك من ضمن الإيرادات التي تحصل عليها من بيع فضلات الطريق لصاحب

(١) المادة (٤٢) من قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٢.

(٢) القاضي شهاب احمد ياسين ،الوجيز في قانون الاستملاك ، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية بغداد، ٢٠١١ ، ص١٥٢.

(٣) ملاحظة ان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل بالعدد بالرقم ٢٥٦ لسنة ١٩٩٠ عدل بموجب قرار مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية بالعدد ١ لسنة ٢٠٠٩ والمنشور بالوقائع العراقية ،العدد ٤١٢، في ٢٠٠٩/٠٨/٠٦.

(٤) الوقائع العراقية ،العدد ٤٢٨٦ في ١٩-٠٨-٢٠١٣ .

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

الملك الملاصق للفضلة الطريق بالإضافة الى بيع فضاء الرصيف لا أصحاب العمارات التجارية ويتم تقدير المبالغ عن طريق لجان تقدير تأخذ بنظر الاعتبار الأسعار السائدة والعقارات المجاورة والمثيلة للعقار المراد بيعه عند تقدير قيمة العقارات المباعة هذا من جانب اخر الإيرادات التي تحصل عليها البلديات من خلال العقود التي تبرمها عن طريق المساطحة والذي يتم عن طريق المزايدة العلنية وتكون مخصصة للأغراض التجارية والصناعية والاستثمارية، ويتم استيفاء البدل السنوي من تلك المشاريع ومن الإيرادات الأخرى للبلديات هي تأجيرها املاكها الخاصة بعقود سنوية ،وتشمل المحلات التجارية ومراب وقوف السيارات والاكشاك والمجازر والعلوات الشعبية ومدن الألعاب وغيرها^(١).

٦. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ والخاص بإزالة التجاوزات، حيث نصت ضمن بنوده إزالة التجاوز على نفقة المتجاوز ، والزام المتجاوز بدفع اجر مثل خلال فترة التجاوز الا ان هذه الإجراءات لهذه اللجنة غير مفعلة حالياً.

٧. الأموال التي تحصل عليها البلديات بموجب قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ ، والتي يتم تخصيص أراضي للمستثمر من أملاك البلدية للقيام بمشاريع استثمارية تجارية وتجدر الإشارة هنا ان قانون الاستثمار قد زاد من العجز المالي للبلديات في العراق وسبب ابتلاع املاكها لصالح المستثمر في المشاريع السكنية كونها مجانية له هذا من جانب، ومن جانب اخر قلة الايراد المالي المتأتية في المشاريع التجارية وعدم الجدوى من خضوع الأملاك البلدية لقانون الاستثمار كون مدة التعاقد الجهة المالكة للملك يصل ٥٠ سنة وهذه المدة طويلة وغير مجدية للبلديات مما يعني ان البلديات سوف تستلم ابنية مستهلكة ، وربما تالفة وبالتالي عدم وجود جدوى اقتصادية من استثمارها و ولا نؤيد من خضوع أملاك البلديات في العراق لقانون الاستثمار .

(١) المواد (١٦ و ٢٥) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ المعدل. كذلك ينظر سعيد حمدان غزال، التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات، الجزء الثالث، الشؤون القانونية واملاك البلدية، وزارة الداخلية ٢٠٠٢ ص ٤٢.

الفرع الثاني

الموارد الخارجية للبلديات

بالنسبة للإيرادات الخارجية للبلديات في العراق تشمل الإيرادات التالية:-

أ- التبرعات والهبات التي تحصل عليها البلدية بما لا يتعارض مع الدستور ، والقوانين الاتحادية النافذة^(١) وتجدر الإشارة هنا ان التبرعات التي يتم منحها للمؤسسات ، والوزرات كافة في العراق يتم تقيدها ايرادا نهائيا للخزينة العامة للدولة بموجب المادة الأولى فقرة واحد، وثانيا قانون الموازنة العامة رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١^(٢).

ب- رسوم اليانصيب والمراهنات والسكاير والتبغ والكبريت (الشخاط) والمشروبات الروحية والمشروبات المرطبة فأنها تستوفى من قبل الدوائر المنوط بها ذلك، وتدفع حصيلتها الى وزارة البلديات لتوزيعها على كافة البلديات بنسبة عدد نفوس كل منها^(٣).

ت- الاعتمادات الثابتة من المخصصات والاعانات المرصودة ضمن الموازنة العامة لبلديات والتي تمنحها الحكومة الاتحادية للبلديات، وتشمل الأموال التي تخصص وتشمل الموازنة التشغيلية والتي تشمل الرواتب والأجور و الموازنة الاستثمارية ، وبالإضافة الى موازنة تنمية الأقاليم المحولة الى المحافظات.

ث- الأملاك العقارية التي تسجل باسم البلدية منها الشوارع بموجب المادة (٩٧/ أولاً) من قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤، والتي نصت "تسجل باسم البلدية بدون عوض كافة الشوارع الواقعة داخل حدودها المتروك استعمالها للنفع العام الموجودة عند نفاذ هذا القانون أو التي تحدث بعد ذلك وفق القوانين المرعية أو التي يدخل ضمن حدودها عند تغييرها وعلى دوائر طابو تصحيح تسجيل هذه الشوارع باسم البلدية مباشرة إذا كانت مسجلة باسم غيرها بلا رسم" وقد تاييد ذلك من قرارات محكمة التمييز الاتحادية منها قرارها غير المنشور المرقم ١٥٤٦/الهيئة

(١) المادة(٤) من قانون واردات البلدية رقم ١٣٠ لسنة المعدل ١٩٦٣.

(٢) الوقائع العراقية، العدد ٤٦٢٥، في ١٢ نيسان ٢٠٢١.

(٣) المادة(٢) من قانون واردات البلدية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

المدنية في ٢٥ / ٧ / ٢٠١٩ و قرار الهيئة الموسعة بالعدد ٨٢/الهيئة الموسعة المدنية /٢٠١٩ في ١٨ / ٣ / ٢٠١٩ الا ان المحكمة الاتحادية العليا قضت بعدم دستورية هذه المادة^(١) رغم ان هذا النص الذي مضى على تشريعه أكثر من ستة وخمسون سنة وبموجبه تم الحفاظ على المال العام وملكية البنى التحتية والمتمثلة بالشوارع العامة إلا ان اتجاه المحكمة الاتحادية العليا قضت بعدم دستورية أحكام المادة (٩٧) من قانون إدارة البلديات استنادا الى المادة ٢٣ من الدستور^(٢)

ج- الأموال التي تقيّمها المحاكم لصالح البلدية في قراراتها منها دعاوي اجر مثل وفوات المنفعة ومن القرارات الصادرة بهذا الشأن منها قرار محكمة التمييز الاتحادية الغير المنشور بالعدد ٦٦٢١/٦٦٥٨/هيئة الاستئنافية عقار/٢٠١٤، هذا ويتضح لنا من كل ما تقدم ان البلديات في العراق لها إيرادات معتبرة عموماً ولها ثلاث مصادر أساسية للدخل، تستطيع البلديات من خلالها تمويل ذاتها وهي الإيرادات الضريبية، والرسوم والأجور والاشتراكات التي يتوجب على المواطن دفعها مقابل الخدمات التي تقدمها البلدية، وأيضاً الدعم المالي من قبل المستويات الإدارية الأعلى (الإقليم، الدولة).

المطلب الثاني

الموارد المالية للبلديات في الأردن

بالنظر لتوجه المشرع الأردني في قانون البلديات رقم ١٤ لسنة ٢٠١٥، نحو ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية في عمل البلديات، ومن ضمنها منح البلديات الاستقلال المالي لذا فقد اهتم المشرع الأردني تامين نصوص في القانون البلديات الأردني^(٣) تؤمن الموارد المالية للبلديات وتنظم طرق جباية وارداتها، وتضفي الصفة العامة للأموال العائدة للبلديات في الاردن ، ولكي تتمكن البلديات من القيام بواجباتها وبالرجوع الى قانون البلديات نلاحظ بان المشرع الأردني قسم الموارد المالية للبلديات في الأردن الى قسمين إيرادات ذاتية وداخلية وإيرادات خارجية وعليه

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٠٨ وموحدتها ١٢٤/اتحادية/٢٠١٩، في ٢٠ / ١ / ٢٠٢٠ .

(٢) وللمزيد ينظر موقع مجلس القضاء الأعلى ، دور محكمة التمييز الاتحادية في الحفاظ على المال العام، ٢٠٢٠/٢/٣ تاريخ الزيارة ١٦/٥/٢٠٢١ ومنشور على الرابط الالكتروني <https://www.hjc.iq/view.6429>

(٣) المادة (١٦) من قانون البلديات الأردني رقم ١٤ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول الموارد الداخلية للبلديات في الأردن، وفي الفرع الثاني نبين فيه الواردات الخارجية للبلديات

الفرع الأول

الموارد الداخلية للبلديات في الأردن

أولاً/ العوائد:-

وتشمل الإيرادات التي ينتفع منها البلديات من بيع وايجار الأملاك العقارية العائدة ، وكما انه يمكن ان تحصل البلديات على عائدات اضافية من قيام المجلس البلدي بدخولها في استثمارات العقارات العائدة للبلديات من خلال التأجير، والتعاقد والتخصيص وحسب تنسيب هيئة الاستثمار ويشترط استحصال موافقة وزير الشؤون البلدية في حالة تجاوز مدة الاستثمار خمس سنوات^(١) وكذلك من العوائد التي ضمن إيرادات البلديات بيع فضلات الطرق، ويجدر الإشارة هنا ان المشرع العراقي قد منح هيئة الاستثمار صلاحية استثنائية في ابرام عقود الاستثمار .

ثانيا /الرسوم والغرامات :- يعرف الرسم بأنه مبلغ من المال يدفعه الفرد جبرا مقابل نفع خاص يعود عليه، وتنقسم الرسوم التي تستوفي لصالح البلديات الى قسمين رسوم تستوفي بموجب قانون البلديات ورسوم تستوفي بموجب قوانين وتشريعات لصالح البلديات والتي يمكن تصنيفها وفق ما يلي :

١- الرسوم التي تستوفي بموجب قانون البلديات وهي:-

- رسوم المزاد العلني والتي تستوفي من مشتري الأموال المنقولة المباعة في المزاد العلني ضمن حدود البلدية والتي تتراوح مقدارها ٥% من بدل المزايدة الأخيرة والغاية من هذا الرسم دعم الموارد المالية للبلدية موارد إضافية لتغطية النفقات.
- رسوم الدلالية والتي يتم استيفاءها من الدالين نظراً لأن جميع البيوع المزاد العلني يتم بواسطتهم وبإشراف البلدية.

(١) المادة (١٥) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

- ٢- الرسوم التي تستوفي بموجب تشريعات لصالح البلديات^(١) وتشمل:-
- رسوم منح رخص للمهن ورسوم المكاتب المهنية وجمع النفقات
 - رسوم الخضار والفواكه والتي تستوفى من الخضار والفواكه المعروضة في المحلات بموجب نظام يصدر من المجلس البلدي^(٢).
 - رسوم تستوفى من أصحاب الحرف والصناعات .
 - رسوم الأماكن الخاصة بوقوف السيارات.
 - رسوم مخامر الموز ورسوم المياه.

ثالثاً/ المساهمة في النفقات :- بموجب تعليمات تصدر بهذا الشأن يمكن لمجلس البلديات استحصال مبالغ من أصحاب الأملاك المتاخمين لجانبي الطريق والشوارع حسب طول واجه املاكهم على لا يتجاوز ٥٠% من النفقات التبليط والتزفيت^(٣).

الفرع الثاني

الموارد الخارجية للبلديات في الاردن

وتشمل الأموال التي يتم استحصالها من قبل السلطات المركزية لصالح البلديات وهي

كالاتي:

أولاً/ الضرائب :- و تعرف الضريبة بانها فريضة يدفعها المكلف جبرا دون مقابل وتشمل الضرائب المحلية التي يتم فرضها من قبل السلطات المركزية لصالح البلديات^(٤) على المباني وتتراوح مقدارها بين ٧% من الايجار السنوي اذا كانت لها ساحة تقوم عليها او تحيط بها و٥% على المباني التي ليست لها ساحات^(٥).

(١) عبد المهدي ومساعدته عبد الرزاق الشخلي ، تمويل البلديات المشاكل وحلول دراسة تحليلية ، مجلة أبحاث اليرموك سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة اليرموك، ٢٠٠١، ص٥١٠.

(٢) المادة (١٥) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٣) المادة (٥) ف ١ من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٤) المادة (٤٤) من الدستور الأردني يمنع فرض أية ضريبة أو رسم إلا بقانون .

(٥) المادة (١٨) من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

ثانياً / الرسوم وتشمل الرسوم الآتية:

- ١- رسوم المحروقات والمشتقات النفطية وتستوفى نسبة ٥٠% من رسوم المشتقات النفطية والمستوردة أو المنتجة داخل المملكة وتحول لصالح البلدية ما نسبته ٢٠%^(١).
- ٢- رسوم رخص السير إذ يتم تحويل نسبة ٤٠% من رسوم منح الاجازات وتمليك السيارات بموجب قانون السير^(٢).

ثالثاً/ الغرامات:- وتعرف الغرامة بأنها "عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه كجزاء لمخالفة أحكام قاعدة قانونية الهدف منها إجبار الأفراد على احترام أحكام القاعدة القانونية ومنعهم من مخالفة أحكامها" أي أن للغرامة صفة الزجر والعقاب وتختلف بذلك عن الضريبة التي تهدف إلى تأمين الموارد المالية لتمويل النفقات والغرامات التي تستوفى وتحول مبلغها لصالح البلدية الغرامات التي تفرض عن مخالفات قانون السير وعن المخالفات الصحية والبلدية^(٣).

رابعاً/ القروض:- يجوز لمجلس البلدية ان يستقرض أموال من أية جهة بعد موافقة الوزير على الجهة المقرضة والغاية التي سينفق من اجلها القرض، ومقدار الفائدة وطريقة التسديد وأية شروط خاصة قد يستلزمها الحصول على القرض، وإذا كانت معاملة الاقتراض تستلزم كفالة الحكومة وجب اخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك^(٤).

خامساً/ المساعدات والهيئات:-

يشترط لقبول المجالس البلدية للمساعدات والهيئات إذا كانت من مصدر غير أردني موافقة مجلس الوزراء عليها أما إذا كانت من مصدر أردني فلا تشترط الموافقة^(٥).

(١) المادة (٢٠) من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل

(٢) المادة (٢١) من قانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٣) المادة (٢٢) من قانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٤) المادة (١٧) من قانون البلديات رقم ١٤ لسنة ٢٠١٥ المعدل .

(٥) المادة (٢٣) ف ب من قانون البلديات الأردني رقم ١٤ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفرع الثالث

توزيع حصيلة الواردات على البلديات

بعد ان يتم جباية الأموال و الواردات يقوم مجلس الوزراء بموجب قانون البلديات بتحديد حصص ونسب البلديات منها لغرض توزيعها حسب فئة البلدية، وعدد نفوسها و مساحتها ونسبة مساهمتها في تحصيل الإيرادات وموقعها وطبيعتها الجغرافية مدى احتياجاتها من المشاريع التنموية محدودية مواردها، ما يترتب عليها من مسؤوليات ليس لها طابع محلي التميز في تأدية المهام والواجبات الملقة على عاتقها بالإضافة الى ذلك يجوز لمجلس الوزراء بناء على طلب الوزير أن يخصص قسماً من حصيلة هذه الواردات لأموال التالية:^(١) .

١. دفع مساعدات مالية لمجالس الخدمات المشتركة ، والقرى التي توجد فيها مجالس لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة.
٢. دفع نفقات فحص حسابات البلدية.
٣. دفع النفقات والمصاريف التي تتحملها الوزارة لقاء قيامها بتقديم خدمات ذات طابع فني.

ويتضح مما تقدم ان المشرع الأردني قد نوع مصادر الدخل لدعم البلديات لكي تتولى القيام بواجباتها وبالنتيجة تحقيق الاستقلال المالي عن السلطات المركزية ، ولكن لا نؤيد أسلوب ما ذهب المشرع الاردني من جمع إيرادات جميعها بيد السلطة المركزية وذلك لأمرين ان اعتماد البلدية على توزيع الإيرادات من قبل السلطة المركزية ، يؤدي الى تدخل السلطة المركزية في قراراتها وتضعها تحت رحمتها ومن جانب اخر ضياع حقوق البلديات النشطة في الجباية مع البلديات المتقاعسة في الجباية .

(١) المادة (٢٣) من قانون البلديات رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

المطلب الثالث

الموارد المالية للبلديات في تركيا

الأساس القانوني للإيرادات البلدية في تركيا هو قانون الدخل (واردات) البلديات رقم ٢٤٦٤ ، وقانون ادارة البلديات رقم ٥٣٩٣ ، وقانون بلدية المدن الكبرى رقم ٥٢١٦ ، وقانون ضريبة العقار رقم ١٣١٩ ، والقانون رقم ٥٧٧٩ بشأن دفع الأسهم من الميزانية العامة عائدات الضرائب للإدارات والبلديات الإقليمية الخاصة وفي ضوء تلك القوانين ، يتم تنظيم الموارد المالية للبلديات في تركيا ، ولغرض التعرف على الموارد المالية للبلديات في تركيا ، سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين ندرس في الفرع الأول الإيرادات الذاتية للبلديات في تركيا و في الفرع الثاني سنتناول فيه الموارد الخارجية للبلديات في تركيا.

الفرع الأول

الإيرادات الذاتية للبلديات في تركيا

نظم قانون إيرادات الدخل التركي المرقم ٢٤٦٤ لسنة ٢٠٠٤ الإيرادات الخاصة بالبلديات ضمن نصوصه الموارد الذاتية للبلديات في تركيا والتي تشمل ما يلي :

أولاً / الضرائب:- تعتبر الضرائب احد اهم مصادر الدخل التي تفرضها البلديات في تركيا ويتم تحصيلها داخل حدود البلدية ، ضمن ميزانياتها الخاصة، وضمن الحدود التي تحددها القوانين ، و تتمتع البلديات في تركيا بسلطة إجراء تغييرات في القاعدة الضريبية وتشمل ما يلي^(١) :

١. ضريبة التنظيف البيئي ، وهي مدرجة في قانون إيرادات البلدية رقم ٢٤٦٤ ، وكذلك الضرائب العقارية ، وفقاً لقانون الضرائب العقارية رقم ١٣١٩ ، ويدخل ضريبة العقارات ضمن الضرائب البلدية.

(1)Şahin İpek, e. a. (2018). Türkiye’de belediye gelirlerinin değerlendirilmesi, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Aralık 2018, S20(2),s3.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

٢. ضريبة الإعلانات هي الضريبة المفروضة على جميع أنواع الإعلانات والإعلانات داخل حدود البلدية والمناطق المجاورة.
٣. ضريبة الترفيه: هي الضريبة المفروضة على أنشطة الأماكن التي يتم دخولها بالتذاكر أو الرهانات المشتركة أو الأنشطة الترفيهية أو التي لا يتم دخولها بتذكرة داخل حدود البلدية ويتم استحصالها من صاحبها الشرعي الذي يدير هذه الأماكن.
٤. ضريبة الاتصالات عبر الهاتف والتلكس والفاكس والأميال ورسوم البيانات التي تجمعها شركة Postal Telegraph Telephone داخل حدود البلدية والمناطق المجاورة.
٥. ضريبة كهرباء وغاز: هي الضريبة المفروضة على استهلاك الكهرباء والغاز داخل حدود البلدية والمناطق المجاورة.
٦. ضريبة التأمين: ضد الحريق هي الضريبة المفروضة على أقساط التأمين ضد الحريق للممتلكات المنقولة وغير المنقولة داخل حدود البلدية والمناطق المجاورة.
٧. ضريبة التنظيف البيئي والصرف الصحي: يشمل المباني داخل حدود البلدية والمناطق المجاورة التي يتم استخدامها في السكن وأماكن العمل والطرق الأخرى التي تستفيد من خدمات التنظيف البيئي للبلديات، اما بالنسبة لاحتساب ضريبة الصرف الصحي البيئية فإنه يحتسب على أساس كمية استهلاك المياه ويتم دفعها من قبل مستخدم المباني اما المباني غير المأهولة مستثناة من الضريبة.
٨. ضريبة الأملاك أو العقار: وهي ضريبة تتكون من جزأين: ضريبة البناء وضريبة الأرض ضريبة يتم تقييمها سنوياً من قبل البلديات بناءً على الإخطار المقدم من دافع الضرائب عن طريق إجراء عملية تقييم لتحديد القيمة الضريبية للمباني والأراضي كل أربع سنوات دفع الضرائب صاحب المبنى والأرض وصاحب حق الانتفاع إن وجد.

ثانياً/ الرسوم :- تشمل الرسوم طبقاً لقانون الإيرادات البلدية التركي رقم ٢٤٦٤مإيلي^(١):

١. رسوم المهنة: رسم تدفع للبلدية في حالة فتح مشروع داخل حدود البلدية أو المناطق المجاورة لممارسة المهن.

(١)Şahin İpek, Adı geçen eser,s20

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

٢. رسوم تصريح العمل في الإجازات وتشمل ترخيص أماكن العمل التي تعمل في الأعياد الوطنية، يدفع الرسم الحاصل على رخصة عمل.
 ٣. رسوم مياه الينابيع (المياه المعالجة) : وتستوفى هذه الرسوم نتيجة معالجة مياه البحار أو الينابيع والتي يتم تعبئتها في عبوات خاصة، وبيعها من قبل البلديات او يتم مدها للمناطق السكنية ويتم دفعها من قبل المستفيدين وتستوفى في حالة عدم الاستهلاك وفي حالة الاستخدام يضاف اليها رسوم الاستهلاك .
 ٤. ورسوم ذبح الحيوانات ورسوم الفحص: وتشمل رسوم ذبح الحيوان ، و التفتيش الصحي والتفتيش على اللحوم المذبوحة داخل حدود البلدية والمناطق المجاورة ، بناءً على الإذن الممنوح من البلديات أو السلطات المختصة ، وتتدفع الرسوم من أصحاب الحيوانات أو اصحاب اللحوم.
 ٥. رسوم البيع والشراء: يشمل بيع جميع أنواع السلع والمنتجات المنقولة وغير المنقولة من قبل أشخاص حقيقيين أو كيانات اعتبارية في الدولة ضمن حدود البلدية .
 ٦. رسوم اشغال الأماكن العامة: ويشمل بائعي الحيوانات في الأماكن والساحات وأماكن المزادات التي أقيمت فيها الأسواق أو المعارض والبضائع اشغال جزء من الأماكن العامة مثل الطرق والمربعات والاسواق والأرصفة والجسور لأي غرض كان.
- ثالثاً/ مصادر دخل أخرى (حصص المساهمة في المصروفات) : - ويقصد بها الإيرادات التي تحصل عليها البلديات من رسوم معينة يتم تلقيها من أولئك الذين يستفيدون من هذه الخدمات مقابل الخدمات التي تؤديها ، يمكن للمستفيدين من هذه الخدمات كنوع من المشاركة في تكلفة الخدمات إذ يمكن أن تكون هذه الخدمات خدمات الطرق والمياه والأرصفة والصرف الصحي والنقل العام ومواقف السيارات وكذلك يدخل في هذا البند الدخل الأملاك العقارية وإيرادات المشاريع وكذلك الغرامات ودخل الفوائد والمساعدات التي يدخل ضمنها وتشكل ١٤.٨٪ من إيرادات البلديات في تركيا^(١) .

(1) Ebru Yolcu, UZMANLIK TEZİ, MAYIS 2016,s10

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

الاقتراض من أسواق رأس المال المحلية والأجنبية ، أو من صندوق الديون أو البنوك الحكومية المحلية ، حالها حال الحكومة المركزية ويتم القروض المصرفية بشكل عام من خلال قروض بفائدة منخفضة من البنوك الحكومية المحلية، بالنسبة للاقتراض الداخلي يمكن للبلديات الاقتراض من أسواق رأس المال، والاقتراض من بنك Iller^(١)، والاقتراض من مؤسسات ومنظمات أخرى^(٢).

ويتم عن طريق إصدار أدوات مثل السندات وسندات التمويل والأوراق المالية المدعومة بالأصول وشهادات الإيجار البلديات في تركيا ، يكون الاقتراض المحلي للبلديات على شكل اقتراض عن طريق إصدار سندات ، ويتم الية الاقتراض وفقاً لأحكام "قانون البلديات رقم ٥٣٩٣" بالنسبة للبلديات الصغيرة و اما بالنسبة للبلديات المدن الكبرى فيجري الاقتراض وفق "قانون بلدية المدن الكبرى المرقم ٥٢١٦"

اما بالنسبة للاقتراض الخارجي فانه يقتصر على إصدار السندات ، و التي تخضع لإذن وكيل وزارة الخزانة بموجب المادة (٤) من القانون المالية العامة وإدارة الديون رقم ٤٧٤٩ للبلديات على المشاريع المشمولة ببرنامج الاستثمار وفق الإجراءات والمبادئ التي رسمتها المادة ٦٨ من قانون البلديات في تركيا رقم ٥٣٩٣ وذلك لتغطية النفقات التي تحتاجها البلديات لتأدية واجباتها وخدماتها ، وكما المادة ١٥ من قانون بين ان الاقتراض يكون من صلاحية المجلس البلدي هو الذي يقرر الاقتراض^(٣).

ويمكن القول ان الغرض من القروض هو الوفاء بالخدمات البلدية الروتينية وتحمل تكاليف التحضر، و تهدف الاستثمارات البديلة إلى تنمية المدينة ونموها لذا قد تلجا إلى الاقتراض.

(١) بنك (ايلر) هو بنك تموي واستثماري في تركيا له شخصية اعتبارية خاضعة لأحكام القانون الخاص وقانون البنوك في رقم ٥٤١١ ويقوم هذا البنك بتلبية الاحتياجات التمويلية للإدارات الخاصة بالمقاطعات والبلديات والمنظمات التابعة واتحادات الإدارة المحلية حصراً، المصدر نفسه

(٢) Funda Humar Adı geçen eser, s35

(٣)Mustafa ÖKMENTürkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. MANİSA, YÖNETİM VE EKONOM, Yıl:2015 Cilt:22 Sayı s556,555

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

ثانياً/ الإيرادات المركزية للبلديات في تركيا :-

وهي عبارة عن الموارد المالية التي يتم تحويلها من قبل الحكومة المركزية الى البلديات من أجل تقليل العجز المالي والقضاء على الاختلالات المالية بين وحدات البلديات وتمتلك الحكومة المركزية في تركيا عدداً من الموارد المالية، وتعتبر الأسهم المخصصة من إيرادات ضرائب الموازنة العامة من بين أهم بنود الإيرادات المركزية المحولة للحكومات المحلية في تركيا ومنها البلديات ويتم تنظيم اجراءات توزيعها للبلديات والإدارات الإقليمية بموجب القانون رقم ٥٧٧٩^(١) والمتضمن "تخصيص حصص من إيرادات ضرائب الموازنة العامة لإدارات المقاطعات والبلديات وفقاً لهذا القانون، إذ يتم تخصيص حصص الإيرادات الضريبية الى ثلاث فئات منفصلة هي بلديات المدن الكبرى ، والبلديات المحلية داخل نطاق المدن الكبرى ، والبلديات الأخرى ، وبناءً على ذلك ، تُمنح البلديات المدن الكبرى ٦٠٪ من عائدات الضرائب التي تجمعها الإدارة المركزية داخل حدودها، تحصل البلدية الحضرية على ٦٠٪ من هذا الدخل مباشرة. يتم جمع الـ ٤٠٪ المتبقية من الدخل في مجمع ، ويتم جمع ٧٠٪ من هذا الدخل لسكان البلديات الحضرية ، وتخضع نسبة الـ ٣٠٪، المتبقية لإعادة التوزيع حسب منطقة البلديات الحضرية يتم تخصيص ٤.٥٪ من عائدات الضرائب التي تجمعها الحكومة المركزية للبلديات الحضرية ٩٠٪، من هذه الحصة تعود لسكان هذه البلديات ، و ١٠٪ المتبقية موزعة حسب مساحة البلديات. ومع ذلك ، يتم منحه ٦٠٪ فقط من دخل بلدية المنطقة ، و ٣٠٪ لبلدية العاصمة التي تنتمي إليها^(٢) .

عموماً تنقسم هذه المبالغ المحولة من الحكومة المركزية الى البلديات الى قسمين تحويلات مشروطة، وتحويلات غير مشروطة^(٣) وفق ما يلي:

أولاً/التحويلات المشروطة:- هي تبرعات تقدمها وحدة الإدارة المركزية إلى وحدة الإدارة المحلية مثل البلديات، ويكون استخدامها المقصود محدوداً بشكل عام ، إذ يتم تقديمه في ظل ظروف

(٢) Şahin İpek, Adı geçen eser, s 9.

(٣) Ebru Yolcu, Adı geçen eser ,s11.

الفصل الثاني..... تكوين البلديات في العراق والدول المقارنة

معينة للاستخدام في المشاريع التي تحتاج الى موارد مالية عالية من المتوقع أن تفي وحدة الحكومة المحلية بالمعايير الدنيا ،وهذا النوع يقوض الاستقلال المالي للبلديات إذ تتدخل الحكومة المركزية في مجال صرف البلديات عن طريق تحديد المشاريع التي سوف تصرف في الأموال وتشمل الخدمات التي تخص قطاع التعليم والصحة أو شراء شاحنات القمامة من الناحية البيئية وهنا يمكن ان نستنتج هنا ان تدخل الحكومة المركزية من هذا الباب لا يقلل اللامركزية التي تتمتع البلديات فيها تركيا وانما تدخل من باب المصلحة العامة.

ثانياً /التحويلات غير المشروطة:- وتشمل التحويلات المالية مثل المنح و المساعدات ، وهذا التحويل لا يؤثر على الاستقلال المالي والاداري للبلديات نتيجة التحويل المالي، إذ لا تتدخل الحكومة في وضع معيار معين لصرافها من قبل البلدية ، ويمكن القول ان الغرض من تلك التحويل هو لغرض مساعدة البلديات والمساوة في تعظيم مواردها لكي تنهض لتقديم مستويات متساوية من الخدمات .

الفصل الثالث

علاقة البلديات بالحكومة المركزية
والمحلية في العراق والدول المقارنة

الفصل الثالث

علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية في العراق والدول المقارنة

ان منح البلديات الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والقانوني ليست مطلقة، وانما ترتبط بقيود معينة تربطها بالحكومة المركزية تنطلق من مبدأ الاشراف والرقابة حتى لا يتعرض مبدأ الوحدة الإقليمية للدولة للتفكك ،هذا من جانب ومن جانب اخر ان البلديات تمثل احدى تطبيقات اللامركزية الإدارية التي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية، والهيئات المنتخبة ومن هنا تبرز علاقة البلديات بالحكومات المركزية والمحلية .

وتختلف الدول من حيث آلية توزيع تلك الاختصاصات فبعض الدول تمنح البلديات مزيد من الصلاحيات في اطار اللامركزية الإدارية ، لممارسة صلاحياتها واختصاصاتها بالتعاون والتنسيق مع الإدارات المحلية وتترك للحكومة المركزية سلطة الاشراف والرقابة ، والبعض الاخر تربط البلديات بالإدارة المركزية وتحدد لها اختصاصات محددة، ويظهر في هذا الاسلوب سيطرة الحكومة المركزية على مؤسساتها بحيث لا يمكنه من ممارسة أي اختصاص دون الرجوع اليها وفي العراق تباين علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية بين المركزية الإدارية واللامركزية حسب توجه المشرع ، و لغرض ابراز تلك العلاقة من جميع جوانبها في العراق وبيان أوجه المقارنة بينها وبين الأردن وتركيا لذا سنقوم بتقسيم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الأول علاقة البلديات في العراق بالحكومة الاتحادية والمحلية، والمبحث الثاني علاقة البلديات في الأردن بالحكومة المركزية والمحلية، والمبحث الثالث سنخصصه علاقة البلديات في تركيا بالحكومة المركزية والمحلية.

المبحث الاول

علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية في العراق

صدر في العراق عدة قوانين متعاقبة كان لها علاقة وثيقة بتحديد الأساليب الإدارية المتبعة تجاه البلديات ، وفي ضوء تلك التشريعات المتعددة تباينت طبيعة علاقة البلديات في العراق بين الحكومات المركزية والمحلية تارة اتسمت بالمركزية ، وربطت البلديات بالحكومة المركزية وتارة خففت سطوة المركزية الإدارية واتجهت نحو اللامركزية الإدارية والحققتها بالحكومة المحلية ووسط عدم استقرار التشريعات تجاه البلديات انعكس ذلك بشكل سلبي وإيجابي على عملها واستقلالها الإداري ، وعلاقتها بالحكومة المحلية والاتحادية والتي بدأت منذ تشريع قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ ، وصولاً الى تشريع قانون المحافظات المنتظمة غير في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ولغرض دراسة تلك العلاقة وطبيعتها في ضوء تلك التشريعات ، وتقييمها سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب ندرس في المطلب الأول علاقة الحكومة المحلية بعمل البلديات ، وفي المطلب الثاني نبين علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية، والمطلب الثالث سنتناول فيه تقييم علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية.

المطلب الأول

علاقة الحكومة المحلية بعمل البلديات

قبل سن قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، صدرت جملة من التشريعات تخص عمل البلديات وإدارتها اثرت بشكل او آخر على طبيعة العلاقة التي تربط البلديات بالحكومة المحلية ، ولغرض بيان اثار ونتائج تلك القوانين على طبيعة العلاقة بين البلديات والحكومة المحلية ، سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول علاقة البلديات بالحكومة المحلية قبل عام ٢٠٠٣ و الفرع الثاني سنتناول فيه علاقة البلديات بالحكومة المحلية بعد عام ٢٠٠٣ والفرع الثالث سنتناول فيه علاقة البلديات بالحكومة المحلية بعد الفترة الانتقالية.

الفرع الأول

علاقة البلديات بالحكومة المحلية قبل عام ٢٠٠٣

شهد العراق عدد من التشريعات تنظم عمل البلديات ، وعلاقتها بالحكومة المحلية قبل عام ٢٠٠٣ نستعرضها وفق التسلسل الزمني وفق ما يلي :-
أولاً / قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

بعد صدور قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل الذي جاء بأحكام اشتملت على هيئات البلدية المكونة من رئيس البلدية والمجلس البلدي، وقد وردت ضمن نصوصه عدة اختصاصات لرئيس الوحدة الإدارية^(١)، تجاه البلديات والتي تمثلت بالرقابة والاشراف لغرض تقديم افضل الخدمات تجاه المواطنين والتي يمكن ايجازها بما يلي:

- ١- المصادقة على قرار المجلس البلدي بتعديل حدود البلديات أو احداث القطاعات أو تعيين اسماءهم^(٢).
- ٢- عقد اجتماعات فوق العادة مع مجلس البلدية بعد توجيه دعوة اليها، لبحث المسائل التي تخص اعمال البلديات والتي تخص الخدمات البلدية^(٣).
- ٣- الاطلاع على القرارات التي تصدر من مجلس البلدية والمصادقة عليها حيث الزم القانون كل من امين العاصمة ورئيس البلدية، ان يرسل نسخة مصدقة من قرارات المجلس لكل جلسة خلال خمسة ايام من صدورها الى رئيس الوحدة الادارية التي تقع البلدية ضمن منطقتة للاطلاع عليها والموافقة على إعلانها إذا استوجب الامر ذلك^(٤).
- ٤- اوجب القانون على رئيس البلدية بتقديم التقارير الى رئيس الوحدة الإدارية عن الاعمال التي قامت بها البلدية والمشاكل التي عالجتها وتقديم كشف حسابي بمدخولات البلدية، ونفقاتها

(١) المادة (١) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ اعتبر المتصرف (المحافظ) أو القائم مقام أو مدير الناحية رئيس الوحدة الإدارية .

(٢) المواد (٨ و٩) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٣) المادة (٢٩) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٤) المادة (٣٤) من قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

ليبان ملاحظاته ومقترحاته ومن ضمنها الموافقة على اعلان تلك تقارير بعد اقتراح المجلس البلدي ذلك لغرض اطلاع المواطنين عليها^(١).

٥- لرئيس الوحدة الإدارية صلاحية اقتراح حل مجلس البلدية في حالة تجاوزها صلاحيتها، وذلك في ثلاث حالات عند فقدان اكثر اعضاءها أو وجودها يضر بالمصلحة العامة أو تجاوزه صلاحيتها^(٢).

٦- توجيه دعوة الى رؤساء البلديات ماعدا امين العاصمة والموظفين من أصحاب الاختصاص من مهندسين ومحاسبين، لعقد مؤتمر عام بعد ابلاغهم بمنهاج المؤتمر قبل عشرين يوماً^(٣).

٧- ممارسة صلاحيته الرقابية والمتضمن ارسال وفود من المفتشين والمدققين لمراقبة اعمال البلديات وتدقيق تنفيذ ميزانيتها .

ويتضح ما تقدم يمكن ان نستنتج ان طبيعة العلاقة التي تربط البلديات بالحكومة المحلية المتمثلة برؤساء الوحدات الادارية في ضوء هذا القانون، وهو علاقة إشرافية رقابية وتنظيمية لضمان حسن سير اعمال البلديات .

ثانياً / قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩^(٤) الملغى.

شهد واقع البلديات تحولاً كبيراً في تنظيمها بعد سن قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الذي الغى النصوص المتعلقة بتشكيل مجالس البلدية ، ضمن قانون إدارة البلديات ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ وشكلت مجالس منضوية تحت نصوصه بدلاً من مجالس بلدية باستثناء مجلس محافظة بغداد و امانة العاصمة ، إذ منحت ممارسة كافة الوظائف والخدمات البلدية وتم تقسيم المحافظات التقسيم الثلاثي من محافظ وقائم مقام وناحية بغض النظر عن مواردها المالية ، وبموجبه الغي مجلس اللواء العام ومجلس القرية و بالإضافة الى المجلس البلدي، وتم استحداث مجالس الوحدات الادارية المتمثلة في المحافظة والقضاء والناحية ، وتم إحلال مجلس الوحدة

(١) المادة(٧٣) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٢) المادة (٧١) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٣) المادة (٩٢) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل.

(٤) الوقائع العراقية ، العدد ١٧٨٩ ، في ١٣-١٠-١٩٦٩.

الادارية محل المجلس البلدي والمحافظ محل السلطة الادارية ومجلس المحافظة محل مجلس اللواء العام^(١).

بذلك اقر بتشكيل مجالس محلية في المحافظة والقضاء والناحية تتولى مهام محلية وخدمات بلدية وفق القانون وتضم هذه المجالس اعضاء معينين يتم اختيارهم من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو مجلس قيادة الثورة ، واطباء يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع المباشر وتم ربط دوائر البلديات إداريا وماليا بالإدارة المحلية وسجلت الأموال العائدة للبلدية باسم الوحدة الإدارية^(٢) .

ومنحت المجالس في القضاء والناحية ممارسة اختصاصات وظائف وخدمات البلدية^(٣)، أصبحت إيرادات البلدية ضمن واردات الإدارة المحلية والتي تتكون واردات الإدارة المحلية من المبالغ المخصصة في الموازنة العامة بالإضافة الى واردات البلدية من الايرادات والرسوم والاجور المخصصة للبلدية وفقا للقوانين المختصة^(٤) كما اصبح استيفاء ايرادات البلدية من قبل مجالس الوحدات الإدارية، وفقا للقوانين المختصة وحلت المجالس المذكورة محل المجالس البلدية لهذا الغرض وكما لمجلس الوحدة الادارية المختص ان يقرر زيادة نسب الرسوم والاجور التي تستوفيها البلدية بموجب قانون واردات البلديات وتنقيصها أو الغاءها ولا يكون القرار نافذاً الا بعد تصديقه من وزارة الشؤون البلدية والقروية، وإذا كانت الإدارة المحلية مدينة فتصادق على ذلك وزارة المالية ايضا بالإضافة الى ذلك يقوم رئيس مجلس الوحدة الادارية بأعداد تخمينات ميزانيتين الاولى للبلدية على الاستثمار التي تضعها وزارة الشؤون البلدية والقروية وفقا للقوانين والانظمة والتعليمات المرعية ويتم اعتمادها والمصادقة عليها، واجراء المناقلات والصرف والثانية للإدارة المحلية على الاستثمار التي تضعها وزارة الداخلية وفقا للتعليمات التي تصدرها لهذا الغرض ويرفعها الرئيس الى المجلس قبل اربعة اشهر على الاقل من ابتداء السنة المالية^(٥) .

(١) المادة (١٤٦) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.

(٢) المادة (١٤١) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.

(٣) المادة (٨٨) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.

(٤) المادة (١٠٥) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.

(٥) المواد (١٠٧ و١٠٩ و١١٨) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى.

يمكن نستنتج وفق ما تقدم ان المشرع في العراق قد ربط البلديات بالإدارة المحلية من الجانب المالي والإداري، وان المشرع لم يكن موقفاً بربط دوائر البلديات بالإدارات المحلية ومجالسها الجديدة التي كان دورها يتجسد في الاشراف والرقابة في ظل قانون إدارة البلديات ما انعكس على سلبا واقع البلديات في العراق لأسباب التالية :

١- اشترط المشرع لنفاد قرارات السلطات المحلية موافقة السلطة المركزية، بما فيها موضوع اقرار الموازنة المحلية وهذه الاجراءات الرقابية الصارمة للسلطة المركزية اضاعت كل معالم الاستقلال للبلديات وغيبت مبدأ اللامركزية الإدارية ، ولم يتم الاخذ بنظر الاعتبار عند تشريع هذ القانون وتطبيقه^(١) .

٢- منحت تلك المجالس وظائف واختصاصات واسعة ومتشعبة تفوق طاقتها واضيفت اليها مجالات الراي والصحة الى جانب اختصاصات مجالس البلدية، مما أدى الى تداخل في الصلاحيات وازمحلال دور البلديات حتى أصبحت وظائف واختصاصات البلدية جزء من اعمالها بعدما كانت هناك مجالس بلدية منتخبة مختصة ومستقلة في شؤون البلدية .

٣- تم ربط دوائر البلدية بالمجالس المشكلة في ضوء القانون إداريا وماليا وظيفيا، حتى أصبحت البلديات دائرة ملحقة تابعة لرئيس الوحدة الإدارية والذي هو بالأساس ممثل عن السلطة المركزية ويمارس دورا مزدوجا بصفته ممثلا عن السلطة التنفيذية في نطاق اختصاصه والصفة الثانية ممثلا عن الوحدة الإدارية المحلية، وهذا يعني فقدان عنصر من عناصر اللامركزية الإدارية مما يعني انه يكون خصما وحاكم في نفس الوقت، وبالإضافة الى ذلك انه يتم تعيينه من قبل السلطة المركزية .

ثالثاً / قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى^(٢) .

تشكلت المجالس المحلية في ضوء هذا القانون على مستوى المحافظة والقضاء والناحية ومنحت له صلاحيات تربية وصحية وخدمية واجتماعية وثقافية وامنية ، داخل الوحدة الادارية وتشكل نصف أعضائها بالتعيين الذي يتم ترشيحهم من قبل رئيس الوحدة الإدارية بحكم

(١) د عامر إبراهيم احمد الشمري ، مصدر سابق، ص ٢٩٢ .

(٢) الوقائع العراقية ، العدد ٣٥٩٦ ، في ٢٥-١٢-١٩٩٥ .

مناصبهم الذين يمثلون رؤساء الوحدة الإدارية ، وباقي الأعضاء عن طريق الانتخاب وفي ما يخص مجال البلديات فان مجلس الشعب المحلي يمارس في الشؤون البلدية الصلاحيات التالية برئاسة رئيس الوحدة الإدارية^(١).

أولاً: اختصاصات خدمية وتنظيمية وتشمل ما يلي:

- ١- اعداد التصاميم الأساسية لاستعمالات الأرض وتقسيم الى قطاعات سكنية وتجارية وخدمية وهذه احدى، وظائف المجالس البلدية في قانون إدارة البلديات .
 - ٢- اكساء وتبليط الشوارع وتشجيرها وتوسعتها.
 - ٣- تنظيم كيفية اشغال الأرصفة و تنظيم عمل الباعة المتجولين والأسواق المؤقتة والحوانيت.
 - ٤- تشييد الحدائق والمنتزهات العامة وتوسعتها.
 - ٥- انشاء الكراجات ومحلات وقوف وسائط النقل.
 - ٦- تحديد المناطق الصناعية كالمعامل والحدادين.
 - ٧- المحافظة على نظافة المدينة والزام أصحاب الخرائب إزالة الاوساخ واستيفاء جميع النفقات.
- ثانياً: اختصاصات مالية وتشمل:-

- ١- قيام المحافظ بوضع الخطة الاستثمارية والموحدة مع ميزانية البلدية ورفعها حسب اقتراحات المجالس المحلية لوزارة الداخلية والتي بدورها ترسلها الى المالية^(٢).
- ٢- جمع التبرعات والهبات من المواطنين لصالح البلدية لغرض القيام لمشروع معين وتقيدها في حساب البلدية^(٣).
- ٣- القيام بصرف مبالغ إيرادات البلدية لغرض تحسين الخدمات من الأموال المتأتية من الأموال المنقولة وغير المنقولة تمتلكها البلدية والمهرجات التي تنظمها والأموال المتأتية من الوصايا والتركة الذين لا وراث لهم والاستثمارات وراوات البلدية^(٤).

(١) المواد من (٤٦ الى ٥٩) من قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ المعدل.

(٢) المادة (٦١) من قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى.

(٣) المادة (٦٢) من قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى.

(٤) المادة (٦٣) من قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى.

٤- منح الموافقة على عقد القروض من قبل الادارة المحلية والبلديات في ضمن الوحدة الادارية لتمويل الخدمات البلدية المحددة قانونا بعد موافقة وزيرى الداخلية والمالية^(١).

ويتضح مما تقدم ان الاختصاصات التي منحت للمجالس المحلية في مجال خدمات البلدية تشبه الى حد ما اختصاصات المجالس البلدية والتساؤل المطروح هل ان المجالس المحلية التي حلت محل المجالس البلدية كبديل عنها؟ والجواب على هذا التساؤل هو عند الرجوع الى نصي المادتين ٩٨ و٩٩ من قانون المجالس المحلية، نجد ان المشرع ذكر انه في حالة تشكيل أي مجلس محلي ضمن أي وحدة ادارية فان التزامات وحقوق المجالس البلدية، تنتقل الى البلديات وفي العاصمة تنتقل الى امانة العاصمة ويبدو ان المشرع كان غير موقفاً الأفضل ان تنتقل تلك الحقوق الى المجالس المحلية، وهذا يقود الى التداخل في الصلاحيات وأوقع الكثير من الباحثين في أخطاء من حيث وجود ان بعض الدراسات ورد فيها ان قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ قد الغي لكن ان القانون مازال نافذ وان الغاءه شمل البنود الخاصة بمجالس البلدية، و من الملاحظات التي سجلت على القانون انه لم يجري تطبيقه بصورة حقيقية بل كانت المجالس المحلية مؤسسات صورية عاجزة عن تحقيق الأهداف التي جاءت من اجلها بسبب سيطرة القرارات المركزية والتي كانت كلها بيد رئيس الوحدة الإدارية والطبيعية الشمولية للنظام السابق وكما ان الكثير من الاختصاصات التي منحت لها لم تفعل .

الفرع الثاني

علاقات البلديات بالحكومة المحلية بعد ٢٠٠٣

شهد العراق بعد ٢٠٠٣ توجه المشرع نحو اللامركزية الإدارية ظهر ذلك جلياً من خلال تشريع عدة قوانين خلال الفترة ما بعد ٢٠٠٣ لغاية سن قانون المحافظات غير المنتظمة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، والتي ورد فيها ضمناً ما يخص توجه المشرع نحو تطبيق اللامركزية نستعرضها وفقاً لتسلسلها الزمني وفق ما يلي:-

(١) المادة (٦٤) من قانون المجالس المحلية، رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ الملغى.

أولاً/ قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (١) الملغى .

ما ان وقع العراق في ظل الاحتلال بعد عام ٢٠٠٣ ، اصدرت قوات الاحتلال الأميركي قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية الملغى لتنظيم الوضع الإداري في العراق ، ولتشكيل حكومة مؤقتة تتولى مسك السلطة لفترتين الأولى تبدأ في ٣٠ /٦/ ٢٠٠٤ والفترة الثانية تبدأ بعد اجراء انتخابات الجمعية الوطنية والتي لا تتأخر في كل الأحوال عن ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٥ وتنتهي تلك الفترة بعد وضع دستور دائم للعراق (٢).

وأشار القانون انه يحق لكل محافظة ان يكون لها مجلس محافظة، وتقوم بتسمية محافظ ويجوز لها تشكيل مجالس بلدية ومحلية (٣) و أشار القانون الى البلديات في الباب الثامن انه يجري تقاسم السلطات بين الحكومات الاتحادية والإقليمية والبلديات والإدارات المحلية، وكما تضمن ضمن عنوانه الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية ، ورد ضمن نصوصه بمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية (٤).

وبالرغم من ان القانون أشار الى تكوين الهيكل الإداري من ادارت مركزية وأخرى غير مركزية متمثلة بالإدارات المحلية والبلديات ومنح الإدارات المحلية و البلديات سلطات اللامركزية (٥) الا انه يعاب عليه انه كان يشوبه الكثير من التناقض والغموض في نصوصه وشموله على احكام تفصيلية في جوانب غير مبررة (٦) وفي ما يخص وضع البلديات ومجالسها لم يوضح ماهي اختصاصاتها وعلاقتها بالحكومة المحلية والاتحادية وماهي سلطتها ، ودورها سوى الإشارة لنصوص تشير الى تشكيلها الى جانب مجالس المحافظات.

(١) الوقائع العراقية ، العدد ٣٩٨١ ، ٣١-١٢-٢٠٠٣.

(٢) المادة (١) فقرة (ب) من قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٣) المادة (٥٥) من قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٤) المادة (٥٢) من قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٥) المادة (٥٦) فقرة ج من قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.

(٦) د. حميد حنون مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد، المجلد العشرون/ العدد الاول ٢٠٠٥، ص ٤٢.

الفرع الثالث

علاقة البلديات بالحكومة المحلية بعد الفترة الانتقالية

بعد تبني الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ النظام الاتحادي الفيدرالي، ورد ضمن نص المادة ١١٠ طريقة توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وكما نص في المادة ١١٤ من الدستور على مجموعة من الاختصاصات المشتركة التي جعلها مشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم وكما نص المادة (١١٦) " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية " وتبنى بذلك مبدأ اللامركزية الإدارية لإدارة المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، والنظام الفيدرالي فيما يخص الإقليم^(١) ثم استتبع ذلك تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ والذي الغي بموجبه ما ورد في قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية و قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته ، وقانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥، وأمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ ، والقوانين والقرارات والأنظمة التي تتعارض مع أحكامه إذ نص على تشكيل مجالس في المحافظات الغير المنتظمة في الإقليم عن طريق الانتخاب ويكون لها العديد من الاختصاصات التشريعية والإدارية و المالية والرقابية ،وبين بان مدة الدورة الانتخابية للمجالس ، أربع سنوات تقويمية ، تبدأ بأول جلسة لها وأشار هذا القانون ان هذه المجالس تتكون من مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية كما أوجب القانون على مجلس النواب أن يشرع بقانون انتخابات المجالس التي سوف تتشكل على أساسه خلال مدة (٩٠) يوماً من تاريخ إقرار ذلك القانون، وحدد القانون موعداً لإجراء الانتخابات أقصاه ١ / ٢٠٠٨/١٠^(٢) وبين القانون طريقة تركيب الحكومات المحلية فهي تشمل مجالس الوحدات الإدارية (مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية ، والذي تم الغاءه بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في الإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(١) د. سامي حسن نجم الحمداني ، مصدر سابق، ص ٢٩٦.

(٢) الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٧٠، ٣١-٣-٢٠٠٨.

ومنح القانون لكل من مجلس المحافظة ورئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) والقائم مقام ومدير الناحية اختصاصات محددة حسب طبيعة مهامها واجباتها وعلاقتها تجاه الدوائر المحلية ومنها البلديات ، والذي سوف نستعرضه وفق ما يلي:

أولاً / مجلس المحافظة :-

منح القانون مجلس المحافظة وضعاً متميزاً وصلاحيات واسعة ، وذلك لمركزها القانوني المميز فقد عرف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مجلس المحافظة بأنه " السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها ، وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية" والتي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات المحلية، ومنح المجلس الشخصية المعنوية والاستقلال المالي ولم يخضعها لإشراف اية وزارة وضعها تحت اشراف مجلس النواب^(١).

ويتكون مجلس المحافظة من ١٠ مقاعد يضاف اليها مقعد واحد لكل ٢٠٠ الف نسمة ومقعد إذا زاد عن ١٠٠٠٠٠٠٠ مليون ، وهذا يعني ان المشرع العراقي اعتمد في تحديد عدد المقاعد على عدد السكان والنفوس وفيما يخص اجتماع المجلس ، فان المجلس ينعقد بعد انتهاء تاريخ المصادقة على الانتخابات وبدعوة من رئيس الوحدة الإدارية وفي حالة عدم دعوته ينعقد المجلس في اليوم السادس عشر وتنعقد الجلسة بحضور اكبر الأعضاء سناً^(٢).

ومنح المجلس اختصاصات متعددة من جوانب عدة منها الجانب التشريعي والرقابي والإداري نبينها وفق ما يلي :-

أ- الاختصاص التشريعي وهذا الاختصاص نجده أساساً في دستور ٢٠٠٥ إذ ورد ضمن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (٢) "إذ نص انه مجلس المحافظة يمثل السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات لا دارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية" وهنا يثار تساؤل بخصوص ماهي حدود العلاقة بين التشريعات الاتحادية والمحلية ؟ الإجابة يتم هنا من خلال ما أكده نص المادة (٧) ف(٣) من القانون

(١) د. رائد حمدان المالكي ، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٢) المواد (٧، ٨، ١٢) من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

"بانه لا يجوز سن قانون يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية" وما تطرق اليه الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ في المادة ١٣/ف٣ بانه "لا يجوز سن قانون يتعارض مع الدستور"^(١) ومن الملاحظات التي سجلت ان القانون لم يذكر ماهي التشريعات المحلية ،وانه جاء بصورة عامة في ظل نظام اللامركزية الإدارية.

ب- الاختصاصات الإدارية: ويشمل امور تنظيمية تخص المجلس منها اختيار رئيس مجلس المحافظة ونائبه وامور إدارية تخص إدارة الشؤون المحلية والمتمثلة بترشيح القيادات العليا لتولي المناصب ، وتقديم الخدمات لبناء الوحدات الإدارية منها رسم السياسة العامة في مجالات تطوير الخطط بالمحافظة والتنسيق مع الوزارات الاتحادية^(٢) ومن الملاحظات التي سجلت على هذا الجانب لم تبين ماهي الخطط التي يشملها القانون، إذ ما ورد في هذا الجانب يكثره الغموض سواء في المجال الخدمي والاقتصادي والاجتماعي أو الصحي^(٣).

ت- الاختصاص المالي : ويشمل اعداد الموازنة الخاصة به والتشكيلات الإدارية، وفقا ما يطلبه العمل وتشمل الموازنة العامة للمجلس من الإيرادات التي تحصل من الموازنة العامة والمصروفات التي تقوم بأنفاقها للمحافظة خلال السنة وفق ابوابها^(٤) وكما تقوم بدمجها مع الموازنة التي تحال اليها من المحافظ بعد اجراء المناقلة بين ابوابها وبعد مراعاة المعايير الدستورية للأقضية و النواحي تمهيدا الى رفعها الى الموازنة الفيدرالية و كذلك للمجلس صلاحية المصادقة بقبول أو رفض التبرعات والهبات .

ث-الاختصاص الرقابي لمجلس المحافظة : الرقابة على جميع نشاطات الدوائر ماعدا ما استثناها القانون، والتي تشمل المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي ، وكما للمجلس سلطة رقابية على اعضاءه والمحافظ من حيث الإقالة والاستجواب وغيرها .

(١) ضياء عباس ،سلطة مجالس المحافظات في تنظيم ورقابة عمل الأجهزة الحكومية، مكتبة السنهوري ببيروت

٢٠٢٠ ، ص١٣٩. كذلك ينظر إسماعيل عبود علوان التميمي ،اختصاصات الأقاليم والمحافظات الغير

المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز ،مكتبة السنهوري ،بيروت ٢٠١٨ ص ٨٦ وما تلاها.

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

(٣) د. سامي حسن نجم الحمداني ، مصدر سابق ،ص٣١٦.

(٤) فلاح حسن عطية الياسي ، الاختصاص المالي للمحافظة غير المنتظمة في اقليم ، دراسة مقارنة، مكتبة

السنهوري ،بيروت ٢٠١٧ ص١٢٠ وكذلك ينظر د. طاهر محمد مايح الجنابي ، مصدر سابق ، ص١١٦.

ثانياً/ المحافظ :-

يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، ويشغل درجة وكيل وزير ويمارس وظيفته الأولى بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة والسياسة العامة للسلطة الاتحادية^(١) ويتم انتخابه من قبل مجلس المحافظة ، ويعين بمرسوم جمهوري من تاريخ انتخابه^(٢) وقد منح العديد من الاختصاصات يمكن ان نوجزها وفق ما يلي :-

١. الاختصاصات الإدارية: ويشمل تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة ذات العلاقة بشؤون المحافظة ، من جميع الوجوه بما لا يتعارض مع الدستور وله حق الاعتراض على قرارات المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية ويقوم إعادة القرار الى مجلس المحافظة خلال ١٥ يوماً وفي حالة إصرار المجلس على قراره يقوم بتقديم طلب الى المحكمة الاتحادية، ويكون للمحكمة الاتحادية قرار الفصل بذلك وكما للمحافظ دور تنفيذي لتنفيذ السياسة العامة للسلطة المركزية من حيث الخطط الاستراتيجية والمشاريع العمرانية، وكما له حق تعيين الموظف المحلي دون الدرجة الخامسة والذين يتم ترشيحهم من قبل الدوائر المختصة، وفقاً لخطة الملاك وتثبيتهم وفق السلم الوظيفي المنصوص عليه في القانون^(٣) .

٢. الاختصاص الرقابي للمحافظ: الاشراف على سير المرافق العامة وتفقيش المرافق العامة استثناء المحاكم والوحدات العسكرية و الجامعات، وكما لها حق اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المدراء العامين والموظفين بعد اخذ مصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية البسيطة^(٤).

(١) المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

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

(٣) ظاهر ما يح الجنابي، مصدر سابق، ص ١٤٨.

(٤) وقد استوضحت وزارة الدولة لشؤون المحافظات بكتابها المرقم (هـ/كربلاء/٣١٢) في ٣١ /٩/ ٢٠٠٩ من مجلس شوري الدولة والمتضمن ما المقصود بالإجراءات الإدارية والقانونية التي يتخذها المحافظ هل يدخل ضمنها التعيين والتنسيب الموظفين اما انها تعني تشكيل اللجان التحقيقية ام معناه ما لم يرد نص في التشريعات؟ ولقد بين مجلس شوري الدولة في قراره ٢٠٠٩/١٧٦-الحالة الثالثة عشر ان صلاحية المحافظ بالتعيين والتثبيت تشمل الموظفين المحليين المنصوص عليهم في البند سابعا من المادة (٣١) من القانون المذكور انفا وان المقصود بالإجراءات الإدارية والقانونية هي الإجراءات التي لا تدخل ضمن الصلاحيات الشخصية للوزير المختص وتقتصر على التوجيه والمحاسبة وتشكيل لجان تحقيقية بحق الموظفين العاملين في

كما اوجب القانون على الوزارات والجهات غير المرتبطة بالوزارة ان تعلم المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها والمرافق العامة في المحافظة، وأوجب القانون على رؤساء الدوائر الالتزام بالأمر التالفة منها ورفع التقارير بخصوص الامور التي يحيلها اليهم اعلام المحافظ بالأعمال وانجازها والتي لها مساس بالأمن والقضايا التي تتعلق بأكثر من دائرة واحدة وسلوك موظفيها وكما على رؤساء الدوائر اعلام المحافظ بتاريخ مباشرتهم الوظيفة وتركهم العمل^(١).

ثالثاً/ القائم مقام:-

من واجبات القائم مقام هو تنفيذ قرارات مجلس القضاء^(٢)، وما يخص علاقته بدوائر المحافظة يقوم بالإشراف المباشر على دوائر الدولة داخل القضاء ماعدا ما استثنى من الوحدات الأمنية والعسكرية والجامعات والدوائر ذات الاختصاص الاتحادي، وله حق فرض العقوبات المقررة قانوناً على المخالفين بعد مصادقة مجلس القضاء وهذه الخاصية انفرد بها القائم مقام عن المحافظ ومدير الناحية وقد اثار جدلاً عند بعض فقهاء القانون من حيث انها تخالف قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل مادام القائم مقام يعتبر وظيفته الإدارية بدرجة مدير عام فان سلطته العقابية، تنسحب على موظفي التابعين له فقط والتي تشمل العقوبات لفت النظر وقطع الراتب لمدة خمسة أيام والانداز هذا من جانب ومن جانب اخر لا حاجة لمصادقة مجلس القضاء كونها لم ترد ضمن العقوبات الانضباطية^(٣) وكما له الاطلاع و متابعة المخاطبات والوامر والمقررات التي يرسلها رؤساء الدوائر الرسمية الى فروع دوائرها

المحافظة ضمن صلاحياته كمحافظ عند مخالفتهم لالتزاماتهم القانونية تجاه المحافظ ويشعر المحافظ الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بتوصيات اللجان التحقيقية في شان موظفيها وسلوكياتهم ومقترحاته بشأنهم المقترنة بمصادقة مجلس المحافظة والوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة ملزمة بتنفيذ تلك التوصيات

(١) د. عامر ابراهيم احمد الشمري ، مصدر سابق ، ص ٣٢٩.

(٢) المادة (٤١) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان نقلاً عن طاهر مايح الجنابي ،مصدر سابق ص ١٥٥.

في القضاء ، وكذلك تعلم الدوائر الفرعية اجابتها للدوائر المركزية القائم لغرض المتابعة^(١) وفي الجانب المالي يقوم اعداد مشروع موازنة القضاء ويعرضها على مجلس القضاء وكما له واجبات في الجانب الأمني^(٢).

رابعاً / مدير الناحية :-

ويشمل الاشراف وتفتيش دوائر الدولة ضمن الحدود الإدارية للناحية ويستثنى من ذلك الوحدات العسكرية والجامعات للوقوف للتأكد من حسن ادائها ،ومتابعة عمل دوائر الناحية من حيث تقديم الخدمات والوقوف على احتياجات المواطنين، واعلام القائم مقام للمعالجة وإيجاد الحلول للحالات التي تتطلب من مراجع الدوائر^(٣).

الخلاصة يتضح مما تقدم ومن خلال تحليل نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومن خلال الاختصاصات التي منحت لمجالس الوحدات الإدارية على مستوى " مجلس محافظة، وقضاء " وما منح من صلاحيات" لرؤساء الوحدات المحافظ ،وقائم مقام ،مدير ناحية" وجود غموض في طبيعة النصوص وتداخل في الصلاحيات والاختصاصات ،وان اغلب النصوص تتطرق بصورة عامة لاختصاصات التي تشمل العديد من الدوائر المحلية الصحة والبلديات والشؤون الاجتماعية والرياضة وغيرها مما يصعب تحديد طبيعة علاقة البلديات بالحكومة المحلية وكذلك المشرع العراقي لم يمنح البلديات وضع خاص ومركز قانونيا بل اعتبرها دائرة محلية حالها حال أي دائرة محلية، و هنا نصل الى نتيجة مفادها ان المشرع لم يقوم بسد الفراغ التشريعي بعد الغاء المجالس البلدية وقانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ الملغى، ولم تحدد اختصاصات الحكومة المحلية تجاه البلديات بصورة تفصيلية ،هل انها تمارس اختصاصات مجالس البلدية ام ان تلك الاختصاصات انتقلت الى دوائر البلدية خاصة ان رسم السياسات البلدية بقت بيد الوزارة المركزية الاتحادية، مما يعني انها بقت ضمن الاطار الاداري المركزي للدولة وان علاقة الحكومة المحلية بالبلديات لا يتجاوز الجانب الاشرافي والرقابي وان سلطة اتخاذ القرارات بيد الوزارة الاتحادية لاسيما في

(١) المادة(٤٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) المادة (٤١) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) المادة (٤٣) من البند فقرة ١_٢ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

المشاريع المهمة على العكس من القوانين السابقة التي ربطت البلديات بالحكومة المحلية ماليا واداريا ، مما حدا بالمشرع العراقي اصدار تشريعات لاحقة لتدراك هذا النقص التشريعي منها قانون فك ارتباط وزارة البلديات و ما تلاها من التعديل الثاني لقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٨ بنقل الصلاحيات الى المحافظات، وهذا ما سنقوم بمناقشته بالمطلب القادم .

المطلب الثاني

علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية

ترجع علاقة البلديات بالحكومة المركزية بالوزارات التي اتبعتها إذ ارتبطت جميع دوائر البلديات بمرجعها الإداري المتمثل بالوزارة وتراوحت علاقتها بين الرقابة والاشراف، وكما شهدت بين الحين والآخر ارتباطها بوزارة معينة والحقت بوزارة أخرى وقد رسم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ضمن المادة (٤٥) من القانون علاقة جديدة بين البلديات والوزارة الاتحادية ، وشكل لها هيئة تنسيقية مختصة بذلك ولغرض مناقشة ذلك سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول علاقة البلديات بالوزارة الاتحادية، والفرع الثاني سندرس عن دور الهيئة التنسيقية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

الفرع الأول

علاقة البلديات بالوزارة الاتحادية

شهدت علاقة البلديات خلال فترة الحكومات المتعاقبة في العراق عدم استقرار تشريعي، من ناحية ربط البلديات بالوزارة التابعة لها، إذ ارتبطت بداية تأسيس الدولة العراقية بوزارة الحكم المحلي، ثم ارتبطت بوزارة الداخلية خلال العهد الملكي، وبعد قيام الجمهورية في العراق تم استحداث وزارة البلديات والاشغال العامة^(١) وارتبطت بها ثم ارتبطت بوزارة الداخلية، ثم الحقت

(١) نظام وزارة البلديات رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٠ المنشور جريدة في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٩ في ٢٥ / ١٠ /

١٩٦٠.

بوزارة الحكم المحلي^(١) ثم ارتبطت بوزارة البلديات، ثم الغيت وزارة البلديات، وارتبطت بوزارة الداخلية^(٢) ثم ارتبطت بوزارة الحكم المحلي^(٣) ثم الحقت بوزارة الداخلية^(٤) بعد عام ٢٠٠٣ أصبحت تابعة لوزارة البلديات والاشغال العامة لغاية دمجها مع وزارة الاعمار والإسكان والبلديات العامة في عام ٢٠١٨ وتضم الوزارة ضمن هيكلتها الإدارية المديرية العامة، وهي مديرية البلديات العامة ومديرية العامة للماء، ومديرية المجاري العامة والمديرية العامة للتخطيط العمراني، ومكتب المفتش العام الملغى وديوان الوزارة وترتبط البلديات في المحافظات الصنف الممتاز مباشرة بالمديرية البلديات العامة اما الأصناف الأخرى كالبلديات الاقضية والنواحي فهي ترتبط بمديرية تشكل في كل محافظة تسمى مديرية البلديات وترتبط مديرية البلديات بالوزارة المركزية، وتتبلور علاقات البلديات بالوزارة من الجوانب الآتية :

١- الجانب الاداري إذ تعتبر وزارة البلديات المرجع الإداري الأعلى لكافة البلديات في العراق من الناحية الوظيفية يرتبط موظفي البلديات بمديرية البلديات العامة، والتي تعتبر إحدى تشكيلات وزارة البلديات وتملك الصلاحيات الكاملة بالموارد البشرية، من حيث المصادقة على ترقيات الموظفين والاجازات والتعيين وترشيح مدراء المديريات وقد ثار خلاف في هذا الجانب بين محافظ الموصل ووزير البلديات عندما أصدر قراره باستبدال مدير بلدية الموصل في أيار/مايو ٢٠١٨، ردّت وزيرة البلديات سريعاً بتوجيه منها يؤكد افتقار المحافظ لهذه الصلاحية^(٥).

(١) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ذات رقم ٩٨٩ فك ارتباط دوائر من وزارة الداخلية والحاكم بوزارة الحكم المحلي.

(٢) المادة (٥) من قرار مجلس قيادة الثورة الغاء وزارة البلديات رقم ٥٨٨ لسنة ١٩٧٧.

(٣) المادة (١) فق ٤ نظام وزارة الحكم المحلي رقم ٣٣ لسنة ١٩٨٠.

(٤) المواد (٣٨ و ٤٠) من قانون وزارة الداخلية رقم ١١ لسنة ١٩٩٥، وتعليمات رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ لتسهيل تنفيذ قانون وزارة الداخلية

(٥) علي المولوي نهج اللامركزية في العراق، والقيود المفروضة عليه، ورقة بحثية بتاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ منشور على الرابط الالكتروني <https://www.arab-reform.net/ar/publication> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/١٦.

٢- الجانب المالي تعتمد البلديات على موازنتها المرصودة في الموازنة العامة ، والتي تتولى الوزارة رسم الموازنة التخمينية لكل بلدية وتتدفق من خلالها موازنات البلديات وخاصة الاستثمارية ويتم تنفيذها من قبل البلديات لذا فان وزارة البلديات هي من تقرر خطط الخدمات

بالعراق، وهي تمنح نصيب كل محافظة من الموازنة العامة على حدة وبالنسبة للحكومات المحلية فان دورها في هذا الجانب لا يتجاوز الاشراف والمتابعة ، ولقد انتقدت وزارة البلديات من قبل الحكومات المحلية من هذا الجانب ، مما دفع قسم من المحافظين الى المطالبة بالغاء وزارة البلديات والاشغال العامة على اعتبار ان وزارة البلديات تفوض صلاحيات المحافظات .

٣ - من الجانب الفني فان الوزارة تمتلك الصلاحية في مسائل اعداد التصاميم الاساسية للمدن والمصادقة على المعاملات الفنية .

٤- الجانب القانوني ويتمثل ذلك ابداء الراي القانوني في المسائل المهمة للبلديات، وكما ان خصومة مديريات البلديات القضائية تتصرف الى وزارة البلديات المتمثلة بالوزير في الدعاوي القضائية التي تقام على الوزير ومدراء البلديات في المحافظات .

وقد شهدت علاقة البلديات بوزارة البلديات توجه من قبل مجلس النواب العراقي، بربط البلديات في العراق بالمحافظين عبر تشريع قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات و الأشغال العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ ، والذي تمت المصادقة عليه في رئاسة الجمهورية بتاريخ ٢٠١٠/٢/١٧^(١) والذي تضمن تشكيل مديرية عامة في كل محافظة غير منتظمة في الاقليم، تكون مختصة بأمور البلدية ، وترتبط بالمحافظ ويحل المحافظ محل وزير البلديات والاشغال العامة ، وتدار المديرية العامة وموظف بدرجة مدير عام لا تقل خدمته عن عشر سنوات وفي مجال البلديات ويتم ترشيحه من قبل المحافظ ويصادق عليه مجلس المحافظة ، وتشجع مجالس المحافظات تشريعا ينظم الهيكل الإداري الخاص به وتضم المديرية العامة مديرية البلديات والماء و المجاري والتخطيط العمراني ومن حيث الاختصاص فأنها تمارس

(١)الوقائع العراقية ، العدد:٤١٤٨، في ٢٠١٠/٠٣/١٥. وكذلك ينظر الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي

ارشيف الدورة الانتخابية الثالثة ٢٠١٤-٢٠١٠ والمنشور على الرابط :-

<https://arb.parliament.iq/archive/2010/02/17>

تاريخ الزيارة ١١/٥/٢٠٢١

اختصاصاتها وفق قانون المحافظات غير المنتظمة في الإقليم المرقم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وتنقل الملاك الوظيفي تلك الدوائر وترتبط بالمديرية مباشرة ويتولى مجلس الوزارة آلية توزيعها ومن الامور المهمة التي تضمنها القانون انتقال أملاك البلديات الى المديرية العامة الا ان القانون لم يكتب له النجاح ولم يمرر بعد طعن مجلس الوزراء بالقانون امام المحكمة الاتحادية بالاستناد الى المادة ٥١ من قانون المرافعات المدنية ، والذي طلب اصدار امر ولائي من المحكمة والتي قررت بموجبها قرارها المرقم رقم ٤٢ /اتحادية/ ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٦/١٤ والمتضمن إيقاف تنفيذ القانون الى نتيجة الحكم التي سوف يصدر في الدعوى^(١).

وفي تاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ أصدرت قرارها بالعدد ٤٣ /اتحادية/ ٢٠١٠ والقاضي بمخالفة قانون ٢٠ لسنة ٢٠١٠ للمادة ٦٠ أولاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وبالنتيجة قررت الغاء وإلغاء الآثار المترتبة عليه^(٢).

كما من الخطوات التي اتخذها مجلس الوزراء تجاه البلديات قراره استناداً إلى المادة (٧٨) من الدستور الغاء مناصب نوابه وأربع وزارات ودمج ثماني أخرى لقراءة اختصاصاتها وبموجب الأمر الديواني رقم ٣١٢ لسنة ٢٠١٥ ، دمج وزارة البلديات بوزارة الاعمار والإسكان وبذلك أصبحت البلديات ضمن تشكيلات وزارة الاعمار والإسكان.

ولكل ما تقدم يمكن ان نستنتج بعدم وجود استقرار تنظيمي واداري بخصوص علاقة البلديات بالوزارات المتعاقبة تتحمل وزرها الحكومات المتعاقبة على العراق، وكما ان الحكومة العراقية وقفت عائقاً امام تشكيل مديرية عامة محلية خاصة بالبلديات بعد فك ارتباط البلديات بالوزارة الاتحادية ، ولم تعطي الفرصة للقانون لكي يرى النور ومن المعلوم ان في العراق اكثر الوزارات لديها مديرية عامة في المحافظات العراقية مثل الصحة والتربية يرأسها مدير عام ، لماذا لا يكون للبلدية ذلك وهذا يناقض مبادئ اللامركزية الذي تبناها الدستور العراقي.

(١) قرار محكمة الاتحادية العليا بالعدد ٤٢ الصادر في ١٤ /٦/ ٢٠١٠.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٤٣ الصادر ١٢ /٧/ ٢٠١٠.

الفرع الثاني

الهيئة التنسيقية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم

في ضوء توجه الحكومة المركزية نحو اللامركزية بعد تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والتي كان آخرها التعديل الثالث بموجب قانون ١٠ لعام ٢٠١٨^(١) عملت الحكومة المركزية على تشكيل لجنة حكومية معروفة بمسمى الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات منحت صلاحيات بموجب القانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٢)، ارتبطت الهيئة برئيس الوزراء، وعملت على إجراء المشاورات مع الحكومات المحلية في المحافظات من أجل تذليل المعوقات ولتسهيل تنفيذ اللامركزية، وقامت الهيئة بعقد اجتماعات تنسيقية شبه شهرية في بغداد وبقية المحافظات كان يرأسها رئيس مجلس الوزراء بوجود وحضور المحافظون لبيان مطالبهم مع وجود دعم و مساعدات دولية من الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة والبنك الدولي والأمم المتحدة لا كمال تنفيذ اللامركزية، عبر تقديم الدورات الفنية في مجالات الإدارة المالية والتخطيط الاستراتيجي من أجل وضع الية للتعامل بنجاح مع تحديات المرحلة من حيث ازدياد الميزانيات والكوادر البشرية وبدعم من المجتمع الدولي اشتمل على برامج فنية وبرامج لبناء القدرات^(٣) الا ان النقطة الأهم في ذلك، وبعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ فقد ورد ضمن هذا التعديل نقل صلاحيات والاختصاصات التي تمارسها وزارة الاعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة وثمانى وزارات اخرى مع الموظفين العاملين فيها وكذلك نقل اعتماداتها في الموازنة العامة الى المحافظات على ان يبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة وكما اشترط التعديل ان يتم هذا النقل خلال سنتين من تاريخ نفاذه واشترط القانون في حالة عدم اكتماله تعتبر هذه الوظائف منقولة بحكم القانون ويبدو ان المشرع قد أراد ان يحسم موضوع النقل بوضعه سقف زمني وبالرغم من تأخير العمل بهذا التعديل الا انه جرى نقل صلاحيات وزارة الإسكان والاعمار والبلديات والاشغال العامة

(١) الوقائع العراقية، العدد ٤٤٨٧، في ١٦-٠٤-٢٠١٨.

(٢) المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٣) علي المولوي، المصدر السابق، الموقع الالكتروني <https://www.arab-reform.net/ar/publication>

تاريخ الزيارة ١٧/٥/٢٠٢١.

بموجب " قرار مجلس الوزراء رقم ٢٧ في ٢٠١٨/١١/٢٠^(١) بشأن نقل صلاحيات وزارة الاعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة الى المحافظات غير المنتظمة في الإقليم وفق ما يلي :

- ١- بالاستناد الى احكام المادة ٤٥ ف (١) من قانون المحافظات الغير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ تقرر نقل الصلاحيات الإدارية والقانونية والمالية والفنية من وزارة الاعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة الى المحافظات غير المنتظمة في الإقليم .
- ٢- وكما تضمن القرار قيام سكرتارية الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات بأعداد مسودة تعريف واضحة للسياسة العامة ،للوزارات المنقولة ودوائرها وأجهزتها ووظائفها وخدماتها واختصاصاتها الى المحافظة .

وفي ضوء هذا القرار تم نقل الصلاحيات وزارة البلديات الى المحافظات والتي تتعلق بالوظيفة العامة كالتعيين والتنسيب والاجازات وتشكيل اللجان التحقيقية ، وفرض العقوبات الإدارية وما يتعلق ابرام العقود في حدود مبلغ ١٠٠ مليون دينار وممارسة صلاحيات الوزير المنصوص عليها في قانون بيع وايجار أموال الدولة عدا الصلاحيات الحصرية للوزير غير القابلة للتحويل كما شملت بعض الصلاحيات المالية كاقترح الموازنة الاستثمارية لمشاريع المحافظة الخاصة بتشكيلات وزارة الاعمار والإسكان والبلديات والاشغال العامة في المحافظة المشمولة بالنقل وكذلك اقتراح الموازنة التشغيلية الخاصة بهذه التشكيلات ، وصرف رواتب الموظفين العاملين في المحافظة وجباية الإيرادات الخاصة بدوائر هذه الوزارة وشملت الصلاحيات الفنية اعداد الدراسات والتصاميم الخاصة بالمدن ومخططات الافراز لقطع الأراضي وابداء الراي التخطيطي للمواقع المقترحة لمشاريع القطاع العام والخاص في المحافظة وغير ذلك من الامور التخطيطية^(٢) .

(١) الموقع الرسمي لأمانة العامة لمجلس الوزراء والمنشور عل الرابط

<http://www.cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=8052>

تاريخ الزيارة ١٩ /٥/ ٢٠٢١

(٢) د. رائد حمدان المالكي ، مصدر سابق ، ص ٢١٠ وماتلاها.

اما الأمور المتعلقة بالسياسة العامة والتي ابقاها القرار ضمن صلاحيات وزارة الاعمار والبلديات فتشمل :

- ١- اعداد السياسة العامة في مجال الإسكان والمباني والطرق والجسور والبلديات وربما لا يتعارض مع الخطط العامة للدولة .
- ٢- تأسيس الاستراتيجيات تطوير المدن والمستقرات الريفية وتحسين بيئتها .
- ٣- اعداد السياسات العامة المتعلقة بكافة الخدمات البلدية والماء و المجاري عدا الكهرباء والاتصالات .
- ٤- اعداد السياسة العامة للتصاميم الأساسية للمدن والقصبات.
- ٥- وضع الأسس والسياسات المتعلقة بالتنمية الحضرية والريفية ضمن اطار الخطة العامة للدولة .
- ٦- تقييم التصاميم الهيكلية للمحافظة ضمن الاستراتيجية العامة للدولة .

و من الملاحظات التي سجلت على هذه الخطوة من قبل بعض الباحثين انها لم تتضمن نقل كامل لكل الصلاحيات وكما نص عليه القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٨ التعديل الثاني والذي بررت بوجوب احتفاظ الوزارة بالسياسة العامة و التي ابقاها المشرع ضمن صلاحيات الاتحادية ، وان استخدام السياسات العامة عبارة غامضة غير محددة وهذا يعني الرجوع يتطلب الرجوع الى الوزارة الاتحادية باستمرار وهذا يقودنا الى ان عملية النقل تشبه الى حدما بتفويض الصلاحيات لان مهمة الحكومة المحلية يقتصر على الاعداد والاقتراح والكلمة النهائية للوزارة الاتحادية في المركز^(١).

(١) رائد حمدان المالكي ، مصدر سابق ، ص ٢١٢.

المطلب الثالث

تقييم علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية

ومن خلال استعراضنا لأهم المحطات الدستورية والتشريعية والتي تناولت موضوع علاقة البلديات بالحكومة الاتحادية والمحلية في خضم المركزية ولا مركزية الإدارية، فأنا نتوصل الى عدة نتائج مفادها ان ما تم اصداره من دساتير وما شرع من قوانين خلال العهد الجمهوري لم تستطيع وضع إدارة البلديات في نصابها الصحيح بعد الغاء المجالس البلدية التي كانت في ظل قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤، وان استخدام مبدا اللامركزية الادارية أو مصطلحات مثل الادارة المحلية أو المجالس المحلية كانت مجرد مصطلحات تم اقتباسها وتشريعات دول اخرى سبقتنا في مجال تطبيق اللامركزية في الادارة الا انها لم تطبق لدينا قولاً وعملاً في العراق فكانت الادارة المركزية للمحافظات والأقضية والنواحي.

واتخاذ القرارات يتم عن طريق وكلاء السلطة المركزية وكانوا هم رؤساء مجالس المحافظات وكان الاعضاء المعينون في هذه المجالس هم من يمتلكون قرار توجيه الادارات المحلية ورفض أو قبول قراراتها وحق المصادقة أو عدمه على موازنة كل وحدة ادارية كما ان للسلطة المركزية حق حل هذه المجالس لأسباب معينة ، ولها كذلك حق نقل أو عزل رؤساء الوحدات الادارية وبالتالي امام كل هذه الاجراءات الرقابية الشديدة الواطئة لا يمكننا الحديث عن البلديات بأنها احدى تطبيقات الإدارة اللامركزية اسوة ببقية الدول التي تتمتع فيها با استقلال مالي واداري وفق مبدأ اللامركزية في الحكم المحلي والحقيقة ان اصل المشكلة ليس فقط في الدساتير أو التشريعات التي سنت خلال ذلك العهد الذي امتد لما يزيد على النصف قرن ، وانما تمثل بغياب الارادة الحقيقية للسلطة الحاكمة في ان تكون هناك مشاركة شعبية في ادارة شؤون البلدية وهذا من جانب اخر بغياب مجالس البلديات أصبحت بلديات في العراق هيئات مركزية تابعة للوزارة التي تتبعها على عكس الدول الاخرى.

واما ما يخص واقع البلديات بعد ٢٠٠٣ فلم يتم انصاف دوائر البلديات في العراق برغم من تبني المشرع الدستوري مبادئ اللامركزية في نصوص الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ والذي اتبعته فيما ، بعد تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨

المعدل والذي نظم عمل مجلس محافظات و منح سلطات رقابية و إشرافية واختصاصات على دوائر المحافظة وبعد التعديل الثالث بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ بنقل الصلاحيات ووزارة الاسكان والاعمار و البلديات والاشغال العامة الى المحافظات اضافة الى دوائر أخرى، وهنا يثار تساؤل ما مصير الاختصاصات المحددة لمجالس البلديات في قانون إدارة البلديات في العراق رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل امام هذه التشريعات المتعاقبة وهل ان مجالس المحافظات تتولى تلك الاختصاصات ، اما الاختصاصات تبقى ضمن نطاق البلدية هذه الإشكالية ابقاها المشرع العراقي ، ولم يتم بيانها خلال التشريعات وانه لم يعالجها ضمن قانون المحافظات غير المنتظمة بأقاليم .

كما ان عملية نقل الصلاحيات تواجه عقبات من جوانب عدة وفق ما يلي:-

١- من الجانب العملي يعني تحويل الموظفين الحكوميين الذين يعملون بالمديريات البلدية المتصلة بوزارة الاعمار والإسكان ، إلى سلطة حكومة محلية بالمحافظات المختلفة وفي واقع الأمر، لا يمكن تنفيذ لقانون إلا جزئياً، فأكبر مقاومة له جاءت من وزارة المالية، التي لم تمتثل بعد للقانون ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بما يوائم القصد الفعلي منه ومن حيث التطبيق الفعلي، كان هذا يعني استمرار اعتماد المحافظات بالكامل تقريباً على مخصصات الميزانية التي تقدّرها بغداد، مع اقتصار آليات توليد العوائد المالية المحلية المتاحة لها^(١) .

٢- من الجانب الفني ، هناك خلاف بشأن إمكانية تعريف عملية نقل الصلاحيات بصفتها عملية تحوّل لامركزية أو أنها عملية لإعادة توزيع المركزية، أي مجرد تفويض الصلاحيات ونقلها من مستوى وزارة الاعمار والإسكان الى المستوى المحلي.

٣- من الجانب الإداري من الصعوبة للسلطة المحلية توجيه العاملين لثمان وزارات ضمن ملاكها امام تشعب الاختصاصات وقلّة كوادرها الوظيفية لإدارة جميع

(١) علي المولوي ، مصدر سابق ، الموقع الإلكتروني <https://www.arab-reform.net/ar/publication>

تاريخ الزيارة ١٧/٥/٢٠٢١

الموظفين المتواجدين ضمن المحافظة وعلى الرغم من تحوّل إدارة إنفاق الميزانية الخاصة برواتب الموظفين إلى ميزانية المحافظة^(١).

نستنتج مما تقدم ان نظام البلديات في العراق يفتقد عنصر مهم من عناصر تكوين البلديات الا وهو ارتباطها بمجلس بلدي مستقل يختص بأمر البلدية فقط تتشكل وفق انتخابات مباشرة وعلى مستوى مدراء بلديات ويكون لها نظامها وقانون انتخابي إطار خاص به كي تعمل ضمن الاطار اللامركزية وتمنح صلاحياته الإدارية والقانونية ، وتعمل كهيئة مستقلة وتكون لها اهداف محددة مع امتثالها لنظام الوصايا الإدارية مما يمنع فجوة بينها وبين المواطن وهذا ما نجده في العديد من الدول مثل تركيا والاردن بالإضافة ان المواطن سوف يساهم بشكل مباشر في اختيار ممثلين له في المجلس البلدي وهذا يحقق رضا المواطن ويساعد الى الإذعان الى امور البلديات بالإضافة وكما ان المواطن يمثل سلطة رقابية شعبية، ضمن هذا الاطار وبالنتيجة نحصل على البلديات ناجحة وكل بلدية تعشل في تقديم الخدمات فان للمواطن له صوته ورايه فيه من خلال صوته الانتخابي .

(١) علي المولوي ، مصدر سابق ، الموقع الإلكتروني <https://www.arab-reform.net/ar/publication>

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/١٧. وكذلك ينظر د. عبد السلام لفته سعيد ، تقسيم الإداري والمالي لدوائر البلدية بابل وكربلاء، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ٢٢، العدد ٨٩، ٢٠١٦، ص ٣٤.

المبحث الثاني

علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية في الأردن

نظراً للدور التي تضطلع به البلديات في الأردن عن طريق مجالسها فقد اهتم بها المشرع الأردني وحدد لها اختصاصات محددة لغرض القيام بالحاجات فقد نظم المشرع في قانون رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ الاسس القانونية لعملها عبر تبني اسلوب اللامركزية الإدارية والتي تعني توزيع المهام والصلاحيات بين الحكومة المركزية والمحلية مع اخضاعها للرقابة المستمرة ، ولا توجد علاقة هرمية بين مختلف المجالس البلدية المحلية في الأردن ، وإنما ترتبط بعلاقة مباشرة مع الحكومة المركزية^(١) وتقتصر الإدارة المحلية في الأردن على البلديات والمجالس المحلية التي تمتلك صلاحيات مباشرة أصيلة بموجب أحكام قانون البلديات، أما المحافظات فما زالت جزءاً من الإدارة المركزية لا تملك أي صلاحيات أصيلة إلا فيما ندر، وهي عادة ما تكون صلاحيات أمنية أو عقابية وإشراف الحاكم الإداري على المرافق والخدمات في منطقتة ما زال إشرافاً شكلياً لا يتجاوز استقبال الشكاوى وتقديم التقارير للإدارة المركزية، ومن هذا المنطلق ترتبط البلديات والمجالس المحلية بعلاقات قانونية وإدارية ومالية بالحكومة المركزية والذي يكون محور الأساسي في هذا المبحث ولغرض بيان علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية سنقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين ندرس في المطلب الأول علاقة البلديات في الأردن بالحكومة المحلية وندرس في المطلب الثاني علاقة البلديات بالحكومة المركزية في الأردن.

المطلب الأول

علاقة البلديات في الأردن بالحكومة المحلية

شرعت المملكة الأردنية الهاشمية بتطوير نظام الإدارة اللامركزية المحلية من خلال تبني قانون اللامركزية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٥ ، والذي أضاف للامركزية الإدارية على مستوى المحافظات تطبيقاً جديداً في الإدارة المحلية، فبالإضافة إلى البلديات والمجالس المحلية التي

(١) د. خالد سمارة الزعبي ، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية و أساليب تكاملها ، الملتقى العربي نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي ، سلطنة عمان ٢٠٠٣ ، ص ٤٠.

تشمل تجمعات سكانية على مستوى المدن والبلدات، فقد تمت إضافة مجالس المحافظات الى جانبها في ادارة المحافظات والبالغ عددها ١٢ محافظة في حين يبلغ عدد البلديات في الأردن ٩٩ والى الجانب توجد تشكيلات إدارية أخرى على مستوى المحافظات منها المجالس التنفيذية ، والتي تكون براسة المحافظ ولبيان طبيعة علاقة بالتشكيلات الإدارية المحلية في الأردن بالبلديات سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الاول التنظيم القانوني لمجلس المحافظة وعلاقتها بالبلديات ، والفرع الثاني سنخصصه لإظهار علاقة المحافظ بالبلديات في الاردن ، وفي الفرع الثالث ندرس فيه المجالس التنفيذية في الأردن وعلاقتها بعمل البلديات.

الفرع الأول

التنظيم القانوني لمجلس المحافظة في الأردن وعلاقتها بالبلديات

بعد سن قانون اللامركزية الإدارية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥ والذي نص على تشكيل مجالس محافظات الى جانب المجالس البلدية والمحلية الموجودة سابقا بدأت الأردن فعلياً بتطبيق نظام مجالس المحافظات في ١٢ محافظة، وذلك لغرض زيادة المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية ولتجسيد مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال منح المزيد من الصلاحيات للإدارات المحلية وقد اعتمد المشرع الأردني في تشكيل مجالس للمحافظات على أساس التقسيم الإداري للمحافظات والذي بين "يكون لكل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري"^(١).

وقد نظم قانون اللامركزية الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء مجالس المحافظات من حيث الشروط الواجب توفرها بالناخب والمرشح، وإجراءات العملية الانتخابية من إعداد جداول الناخبين وإجراءات الترشح والاقتراع والفرز وإعلان النتائج والظعن القضائي بها^(٢).

(١) المادة (٦) من قانون اللامركزية الإدارية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥.

(٢) المواد (١٢-٣٢) من قانون اللامركزية الإدارية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥.

كما بين القانون بأنه يجري عملية انتخاب أعضاء المجلس بانتخابات عامة وسرية لدورة انتخابية تمتد لمدة اربع سنوات وتبدأ من يوم إعلان أسماء الفائزين في الجريدة الرسمية وتنتهي ولايته بانتهاء تلك المدة، أو بحله لأحكام قانون اللامركزية^(١) ولم يأخذ القانون بنظام الانتخاب الكامل لأعضاء المجلس وإنما مزج بين أسلوب التعيين والانتخاب لمجلس المحافظة، فقد منح لمجلس الوزراء صلاحية تعيين ما لا يزيد عن ١٥% من عدد الأعضاء في المجلس و ٨٥% يتم انتخابهم من قبل المواطنين^(٢) وهذا يقودنا الى تبني المشرع الأردني الأسلوب المختلط لتشكيل أعضاء المجلس، وقد انتقد القانون الاردني من هذا الجانب لانه يضعف من المشاركة الشعبية ويقلل من مستوى الممارسة الديمقراطية على الرغم مما قد يطرحه مؤيدو تعيين جزء من الأعضاء من اجل تزويد المجلس أعضاء مختصة^(٣) وهنا تجدر الا ان المشرع العراقي لم يأخذ بأسلوب التعيين في تشكيل أعضاء مجلس المحافظة بل اخذ بأسلوب الانتخاب الكامل ولكن ما تميز به القانون الأردني بأنه وضع نسبة ١٥% من عدد الأعضاء المجلس لتمثيل النساء وهذا الأسلوب لم يأخذ به المشرع العراقي .

وفيما يخص علاقة مجلس المحافظة في الأردن بالمجالس البلدية فقد أشار قانون اللامركزية الإدارية في بعض بنوده وجود علاقة بين مجلس المحافظة والمجلس البلدي منها قيام مجلس المحافظة بالاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنة السنوية للبلديات، ومناقشة واقتراح مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذه ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها وإقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة، على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة، ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ الإجراءات

(١) المواد (٦ و ٧) من قانون اللامركزية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥ .

(٢) المادة (٧) ف/أ من قانون اللامركزية الإدارية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥.

(٣) د. علي محمد الدباس، التنظيم الدستوري للامركزية الإدارية وأثره على قانون اللامركزية الأردني، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية العدد ٣ السنة السابعة العدد التسلسلي ٢٧ ٢٠١٩، ص ١٢.

اللازمة بشأنها^(١) دون توضيح طبيعة العلاقة إذا كانت من جانب رقابي أو إشرافي وهذا يترك مجالاً للتساؤل هل ان مجلس المحافظة يملك صلاحية محاسبة المجالس البلدية في حالة تقصيرها أو تلوؤها للقيام بمشاريع خدمية والجواب على هذا التساؤل يمكننا القول ان المشرع قد ترك الباب مفتوح وهذا القانون بحاجة الى تعديل لبيان الصلاحيات بشكل واضح هذا من جانب اخر يبدو ان المشرع الأردني منح وضعاً مميزاً لمجالس البلدية من حيث منحه الاستقلال الإداري من منطلق ان مجالس البلديات جهاز مستقل عن مجالس المحافظات، وله قانونه الخاص الذي ينظم عمله وهذا الامر يختلف في الوضع العراقي إذ ان مجالس المحافظات في العراق لها صلاحيات أوسع من مجالس المحافظات في الأردن وكما انها أصبحت كبديل عنها.

الفرع الثاني

المحافظ في الأردن وعلاقته بعمل البلديات

يعتبر المحافظ في الأردن ممثل السلطة المركزية الذي يتم تعيينه بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية بإرادة ملكية سامية، وهو رئيس الإدارة العامة ضمن محافظة، وهو يمثل أعلى سلطة تنفيذية فيها، و يتمتع بصلاحيات شبه مطلقة تمكنه من ممارسة مهام عديدة ضمن نطاق المحافظة و يمثل وزارات الدولة ، وفي ضوء قانون اللامركزية الإدارية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥ منح المحافظين في الأردن صلاحيات ، من قيادة الأجهزة الرسمية في المحافظة والإشراف على قيامها بمهامها، الى متابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة واتخاذ ما يلزم لقيام الجهات بمراعاتها، وقيام دوائر الدولة ومؤسساتها في المحافظة بأعمالها وتنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات والتوجيهات الرسمية، وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة إذا دعت الحاجة إلى ذلك، وكذلك التنسيق بين المجلس والبلديات في المحافظة والوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة كما ان للمحافظ في الأردن الدور التنموي للحاكم الإداري يحتم عليه الإشراف على الخطط التنموية والخدمية وعلى إعداد الموازنة

(١) د. صالح عبد الرزاق فالخ الخوالدة، مجالس المحافظات في ضل قانون اللامركزية الإدارية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥ ، دراسة تحليله ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسة المجلد، ٠٩، العدد ٢٠١٨، ص ٤٧٨.

السنوية للمحافظة، بهدف توفير أفضل الخدمات للمواطنين ومن صلاحياته أيضا البحث عن المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة^(١).

وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة^(٢) ويقوم المحافظ بالإدارة المركزية كونه ممثلا للشخصية الاعتبارية للسلطة التنفيذية، إذ يقوم بتبليغ كافة القوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات الصادرة عنها إلى مختلف الإدارات العامة والموجودة في المحافظة ويسهر على تنفيذها.

ويمكن ان نستنتج ما تقدم ان علاقة المحافظ في الأردن بالبلديات يتوزع بين الإدارة والإشراف، فإن من صلاحياته القانونية ممارسة السلطة التفتيشية على الموظفين كافة التابعين مباشرة للمحافظة ضمن هذا الحدود الإدارية للمحافظة منها البلديات و اختصاصات عامة الحفاظ على ممتلكات الدولة، والعمل على تطويرها وحسن استغلالها واتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل ذلك، واتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الصحة والسلامة العامة والبيئة من حيث المقارنة مع دور المحافظين في العراق نلاحظ ان هناك أوجه تشابه بين عمل المحافظين في الأردن مع العراق من حيث الاختصاصات الإدارية الا ان المشرع العراقي لم يأخذ بأسلوب التعيين في شغل منصب المحافظ بل اخذ بأسلوب الترشيح من قبل مجلس المحافظة .

(١) إبراهيم الزعبي، دور المحافظ بين النص والتطبيق، بتاريخ ١٠/٤/٢٠١٨ مقالة منشورة على الرابط

الالكتروني <https://alghad.com> تاريخ الزيارة ٢٠/٥/٢٠٢١ .

(٢) محمد سعيد هاشم داود، التقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني، رسالة ماجستير مقدم الى كلية

الحقوق جامعة الشرق الأوسط ٢٠٢٠ ص ١٥.

الفرع الثالث

المجالس التنفيذية في الأردن وعلاقتها بعمل البلديات

الى جانب التشكيلات الادارية السابقة فقد نص المشرع الأردني في ظل قانون اللامركزية الإدارية على تشكيل مجالس تنفيذية ضمن نطاق المحافظة برئاسة المحافظ ، وعضوية كل من نائب المحافظ ومدير الشرطة ومدير الدفاع المدني ومدير الدوائر في المحافظة، باستثناء المحاكم وفي حال غياب المحافظ يرأس المجلس نائب المحافظ، ويجتمع بدعوة من رئيسه مرة كل شهر على الأقل ويكون اجتماعه قانونياً بحضور أكثرية أعضائه ويتخذ المجلس قراراتها بالإجماع أو بأغلبية الأصوات وعند تساويها يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس ويسمي المحافظ أحد موظفي المحافظة أمين سر للمجلس يتولى توجيه الدعوة للاجتماع وتنظيمها وتدوين قراراته في سجل خاص يوقع عليه الرئيس والأعضاء الحاضرين ويحدد المجلس التنفيذي المشاريع التي يرى ضرورة تنفيذها في المحافظة خلال السنة المالية وكلفتها التقديرية وأولوياتها، ويقوم المحافظ برفعها للجهات المختصة لإدراجها في الموازنة العامة^(١).

وفي ما يخص طبيعة العلاقة بين مجالس التنفيذية ومجالس البلديات فقد أشار قانون اللامركزية الإدارية الى انضمام ثلاثة مدراء التنفيذيين من البلديات ضمن النطاق الجغرافي للمحافظة وبترشيح من قبل وزير الشؤون البلدية ولذلك لغرض التنسيق بين المجلس البلدي والمجلس التنفيذي ومنع تداخل الصلاحيات والمهام والمسؤوليات القانونية في تنفيذ المشاريع التنموية داخل المحافظة التي تتولى القيام بها المحافظة والبلديات من مشاريع شق الطرق والانارة وغيرها من المشاريع الخدمية وتحديد كل ما يدخل ضمن النطاق الجغرافي للبلدية فتكون المشاريع من اختصاصها اما نطاق الجغرافي للبلدية تتولى المحافظة القيام به.

ويتضح مما ان المشرع الأردني قد انفرد بهذا المجلس عن المشرع العراقي في تشكيل هذا المجلس التنسيقي، والذي يمكن ان نطلق على مهامه مجلس تنسيقي خدماتي يخدم توجيه المشاريع البلدية ضمن حدود المحافظة وهذا المجلس يشبه حد ما المجالس المحلية في ظل قانون المجالس المحلية لسنة ١٩٩٥، والذي كان يضم عدد من رؤساء الدوائر المحلية وعند

(١) المواد (٤،٥) من قانون اللامركزية الإدارية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥.

دراسة مهام المجلس نقترح من المشرع العراقي ان يحذو هذا الأسلوب فهو سوف ينظم وينسق المشاريع المحلية بين دوائر المحافظة ويمنع التعارض وهذا ما نلاحظه لواقع المشاريع في العراق من عدم وجود تنسيق بين مشاريع دوائر المحلية والبلدية .

المطلب الثاني

علاقة الحكومة المركزية بالبلديات في الاردن

ترتبط المجالس البلدية والمحلية بالسلطة المركزية في الأردن بقيود محددة وتلك القيود هي التي تحدد جوهر علاقتها بالحكومة المركزية والتي تم نص عليها بموجب القوانين والانظمة والتعليمات والتي تتمثل بالسلطة الرقابية على المجالس البلدية والمحلية في الأردن وتتأخذ هذه الرقابة صورتين الأولى تتمثل الوصاية الإدارية على اشخاص المجالس البلدية واما الصورة الثانية تتمثل بالوصاية الإدارية على اعمال المجالس البلدية .

وعليه لما تقدم نقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول الوصاية الإدارية على الاشخاص المجالس البلدية في الأردن والفرع الثاني نبين فيه الوصاية الإدارية على اعمال المجالس البلدية في الأردن .

الفرع الأول

الوصاية الإدارية على الأشخاص المجالس البلدية

في ضوء قانون ادارة البلديات الأردني رقم ١٤ لسنة ٢٠١٥ حدد عدة مهام للحكومة المركزية والمتمثلة بمجلس الوزراء وزارة الشؤون البلدية تجاه البلديات تتجسد في الوصاية الإدارية على اشخاص المجالس البلدية و والمحلية من نواحي عدة .

أولاً/ مجلس الوزراء وتتمثل وصاياتها في الأمور التالية :-

١- لمجلس الوزراء سلطة في منح تمديد للمجالس البلدية و تأجيل الانتخابات المجالس البلدية في حالة تعذر اجراء انتخابات^(١).

٢-لمجلس الوزراء تعيين ٢٥% من أعضاء مجلس امانة عمان.

٣-لمجلس الوزراء القيام بإقرار الموازنة الخاصة بانتخابات، والتي تعد من قبل مجلس المفوضين^(٢).

٤- حل المجالس البلدية من الصلاحيات المهمة التي منحها القانون لمجلس الوزراء تجاه المجالس البلدية قبل انتهاء المدة القانونية وتعيين لجنة مؤقتة تقوم مقامه لحين انتهاء المدة القانونية من عمر المجلس المنحل والبدء بانتخابات جديدة حسب ما ينسبه الوزير^(٣).

ثانياً/ وزير الشؤون البلدية وتتمثل وصاياته في الأمور التالية:-

١- لوزير الشؤون البلدية تشكيل لجنة مؤقتة تحل محل المجلس البلدي في حالة استحداث بلدية لأول وتعين رئيساً لها وتمارس هذه اللجنة اعمال المجلس البلدي لحين اجراء انتخابات المجالس البلدية حسب ما هو مرسوم قانوناً^(٤).

٢- لوزير الشؤون البلدية تعيين مجلس بلدي منتخب مؤقت لا دارة شؤون البلديات وذلك في حالة إعادة الانتخابات^(٥).

٣- لوزير الشؤون البلدية صلاحية تعيين المدير التنفيذي للبلديات حسب تنسيب المجلس البلدي وكما له سلطة إدارية مالية متمثلة بحقة في انهاء خدماته وتعيين مقدار الراتب الذي يتقاضاه^(٦).

(١)المادة (٦) ف (د) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٣٥) ف/١ من قانون البلديات ارقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٣) المادة (٣٢) ف/١ من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٤) المادة (١١) ف /ج من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٥) المادة (٩) من قانون البلديات ارقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٦) المادة (٣٢) ف/١ من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

٤- لوزير الشؤون البلدية سلطة في اتخاذ قرار اسقاط عضوية أعضاء المجلس البلدي أو رئيس مجلس البلدية أو احد اعضاءه في حالة وجود خطأ أو مخالفته مخالفة جسيمة ويكون القرار المتخذ قابل للطعن امام المحكمة الإدارية^(١).

٥- وكما منح القانون لوزير الشؤون البلدية صلاحية تعيين عضوين من أعضاء المجلس البلدي الى جانب الأعضاء المنتخبين ويتمتعون بنفس حقوق الاعضاء المنتخبين^(٢).

٦- وكمل لوزير البلديات تعيين نسبة ٢٥% من النساء في حالة عدم تحقق ذلك في الانتخابات والامر يسري على مجلس امانة عمان أيضا^(٣).

ويتضح مما تقدم ان المشرع الأردني قد توسع في منح صلاحيات واسعة لأجهزة السلطة المركزية للتدخل في تكوين المجالس البلدية مما يجعل تلك المجالس تحت رحمة أدوات الحكومة المركزية تصل الى درجة حل المجلس البلدي دون ان يسبب ذلك القرار وهذا ينعكس سلباً طموحات الناخبين وكما انه لا تتفق مع المشرع الأردني التوسع في منح صلاحية التعيين لرفد تلك المجالس بأعضاء معينين مما يناقض مبادئ اللامركزية ويقوض مبدأ الديمقراطية الذي يشكل حجر الأساس في أنظمة الإدارة المحلية والذي يشعر المواطن بالثقة بالأجهزة المنتخبة وكما يبدو من تحليل النصوص ان المشرع الأردني قد وضع بصمات الحكومة المركزية واضحة في التحكم بقرارات المجالس البلدية .

وكما ان تعيين أعضاء حكوميين بحكم وظائفهم غالباً ما يؤدي إلى التدخل الواضح في توجيه أعمال المجالس المحلية ، أكثر مما يؤدي إلى تقديم تسهيلات معينة تصب في خدمة مواطني الوحدة المحلية عند قيامها بأداء مهامها المحلية ، وبالتالي تتحول تلك المجالس المحلية تابعة للسلطة المركزية وفاقدة لاستقلاليتها ، وهو الأمر الذي حصل فعلاً في العراق قبل عام ٢٠٠٣ ، وبخاصة في ظل تطبيق قانون المحافظات رقم (١٥٩) لعام ١٩٦٩ .

(١) المادة (٦٦) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٢) المادة (٦٩) ف ١ من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٣) المادة (٣٣) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

الفرع الثاني

الوصاية الإدارية على أعمال المجالس البلدية في الأردن

الى جانب ما تطرقنا اليه من الوصاية الإدارية المركزية على اشخاص المجالس البلدية فان المشرع الأردني لم يكتفي بذلك بل القانون منح للسلطة المركزية الرقابة على اعمال المجالس البلدية والمحلية في الأردن وشملت الرقابة على اعمال المجالس من حيث الجوانب المالية والتدقيقية الى جانب رقابة الاشراف والتفتيش والتي سوف نستعرضها وفق ما يلي :-

أولاً: الرقابة على اعمال المجالس البلدية من الجانب المالي في الأمور الآتية:

- ١- لا يجوز لمجلس البلدية ان يقوم بالاقتراض دون الرجوع الى وزير الشؤون البلدية لاستحصال موافقته على القرض مع تحديد الغاية ومقدار الفائدة وطريقة تسديد القرض وعلى ان يقترن ذلك بموافقة رئيس مجلس الوزراء^(١).
 - ٢- لوزير الشؤون البلدية الموافقة على تعليق قرار المجالس البلدية لمدة تزيد على خمس سنوات والخاصة بالهبة أو الرهن وايجار أموال البلدية^(٢).
 - ٣- ولوزير الشؤون البلدية توزيع الإيرادات المتحققة على البلديات بعد عرضها على مجلس الوزراء لتحديد النسب حسب تنسيب الوزير^(٣).
 - ٤- مصادقة وزير الشؤون البلدية على قرارات مجالس البلدية والخاص بشطب ديونها والتي تزيد عن خمس سنوات أو في حالة وجود مصلحة وموافقة مجلس الوزراء^(٤).
 - ٥- كما لوزير الشؤون البلدية المصادقة على الميزانية السنوية للمجالس البلدية
- ثانياً /الرقابة على اعمال مجلس البلديات من حيث التدقيق والاشرف^(٥) وتشمل الأمور التالية:-
- ١- لوزير الشون البلدية القيام بدقيق حسابات البلديات بالإضافة الى رقابة ديوان المحاسبة.

(١) المادة(١٧) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٢) المادة(١٧) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٣) المادة(٢٥) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

(٤) المادة (٧٢) من قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.

٢- لوزير الشؤون البلدية متابعة البلديات للتأكد من مدى قيامها بتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات.

٣- كما لوزير الشؤون البلدية القيام بأجراء تفتيش فجائي على المجالس البلدية والمجالس المحلية والاطلاع على أوراق المعاملات والاستفسار من الموظفين وأعضاء ورؤساء المجالس والزامهم بالإجابة وفي حالة عدم الإجابة أو عدم تعاونهم يتم اتخاذ الإجراءات القانونية حسب قانون العقوبات وكما يعتبر عملية ضبط المفتش الحكومي ضبطاً رسمياً لا يجوز الطعن بها الا عن طريق التزوير ولأنتنق مع ما ذهب اليه المشرع الأردني توسيع هذه الرقابة حيث ان تلك عاملت المجالس مثل معاملة الموظفين تابع للسلطة المركزية وهذا ينافي مبادئ اللامركزية الإدارية القائمة على أساس منح الصلاحيات للوحدات الإدارية ومنها البلديات .

المبحث الثالث

علاقة البلديات بالحكومة المركزية والمحلية في تركيا

لا شك أن دستور تركيا لعام ١٩٨٢ هو المصدر الذي يحدد كيفية تقسيم المهام والصلاحيات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في تركيا، ولقد بينت المادة ١٢٣ من الدستور، بان إدارة الجمهورية التركية تقوم على مبادئ الإدارة المركزية واللامركزية و الإدارات المركزية تتمثل برئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء والهيئات المساعدة في المركز ، مثل مجلس الأمن القومي وغيرها اما الإدارة اللامركزية تتمثل بالإدارات المحلية والتي تمت الإشارة إليها في المادة ١٢٧ من دستور تركيا بانها تتكون من هيئات اعتبارية عامة تتشكل بالانتخاب لتلبية الخدمات والاحتياجات العامة المحلية المشتركة لسكان المقاطعات والبلديات والقرى ويحدد القانون مبادئ تشكيلها وطريقة انتخاب هيئات صنع القرار فيها^(١).

ولغرض بيان طبيعة العلاقات التي تربط البلديات بالإدارة المركزية والإدارات المحلية في تركيا سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول فيه علاقات البلديات بالحكومة المحلية في تركيا ونتناول في المطلب الثاني علاقة البلديات بالحكومة المركزية في تركيا.

المطلب الأول

علاقات البلديات بالحكومة المحلية في تركيا

وفقاً للمادة ١٢٧ من دستور عام ١٩٨٢ ، تتشكل إدارات الحكومات المحلية في تركيا لتلبية الحاجات العامة المشتركة وتنقسم هذه الإدارات الى ثلاث إدارات هي الإدارة الإقليمية الخاصة والبلدية والقرية ويحدد القانون واجبات واختصاصات كل منها ولغرض البحث فيما إذا كانت تربط البلديات بالإدارة الإقليمية وإدارة القرية سوف نستعرض هذه الإدارات وسنتناول في الفرع الأول الإدارة الإقليمية الخاصة واختصاصاتها والفرع الثاني نبين فيه إدارة القرى في تركيا.

(١)1982 ,Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,(123,127) maddesi

الفرع الأول

الادارة الإقليمية الخاصة واختصاصاتها

نظم قانون ٥٣٠٢ الادارة الإقليمية الخاصة وتنظيم عمل الإدارة الإقليمية الخاصة وأجهزتها وإدارتها وواجباتها وسلطاتها ومسؤولياتها ، فضلاً عن إجراءات ومبادئ عملها في تركيا إذ عرفت المادة (٣) من قانون الإدارة الخاصة الإقليمية الخاصة رقم ٥٣٠٢ بأنه كيان قانوني عام يتمتع باستقلال إداري ومالي ، يتم إنشاؤه لتلبية الاحتياجات المحلية المشتركة لأهالي المحافظة وينتخب الناخبون هيئة اتخاذ القرار الخاصة (مجلس المحافظة) بهم ويتكون من أجهزة اقليمية خاصة من مجلس المحافظة ولجنة المحافظة والمحافظ^(١) ويتضح من التعريف بان الإدارة الإقليمية الخاصة لها شخصيتها المعنوية وتتمتع بالاستقلال المعنوي والاستقلال المالي الإداري إذ يمكنها اتخاذ الإجراءات القانونية والقيام بالنفقات واقتراض الأموال وتتمتع هذه الإدارات بجميع أنواع الأهلية القانونية ، في إطار المبادئ والحدود المنصوص عليها في المادة ١٢٧ من الدستور التركي وبالنسبة لحدود عمل الادارات الإقليمية الخاصة ، فهي تعمل ضمن حدود المحافظة في جميع أنحاء المحافظة بأكملها ، وفي أي مناطق خدمة خارج حدود البلدية بالتعاون مع المؤسسات العامة والإدارات المحلية الأخرى.

واسند القانون رقم ٥٣٠٢ لسنة ٢٠٠٥ ، واجبات واختصاصات الإدارات الإقليمية الخاصة تكون في داخل حدود المحافظات وخارج حدود البلدية^(٢) وتشمل مجالات الشباب والرياضة والصحة والزراعة والصناعة والتجارة ؛ الخطة البيئية للمحافظة ، الأشغال العامة والاستيطان ، حماية التربة ، منع الانجراف ، الثقافة ، السياحة و الخدمات الاجتماعية والمساعدة ، والقروض الصغيرة للفقراء ، ورياض الأطفال ودور الأيتام وهي مسؤولة ومخولة لتقديم الخدمات المتعلقة بتوريد الأراضي والإنشاءات والصيانة وإصلاح المباني وتلبية الاحتياجات الأخرى لمؤسسات التعليم الابتدائي والثانوي داخل حدود المحافظة و هي مسؤولة عن إعداد الخطط اللازمة للكوارث والطوارئ وإعداد الفرق والمعدات من أجل الحماية من الحرائق

(١) 5302 ,İL idaresi Kanunu,(1.3) maddesi.

(٢) 5302 ,İL idaresi Kanunu, (6) maddesi.

والحوادث الصناعية والزلازل والكوارث الطبيعية الأخرى أو للحد من أضراره وهي مسؤولة ومصرح لها بتقديم الخدمات المتعلقة بدعم القرى والتشجير وإنشاء المتنزهات والحدائق خارج حدود البلدية^(١) ويمكن للوزارات المركزية القيام باستثمارات داخل المحافظات من خلال تحويل الاعتمادات المخصصة لهذه الخدمات في ميزانياتها الخاصة إلى إدارات المحافظة ، إذ تتم عملية التحويل بموافقة الوزير المختص ويتم تحديد باب صرف لهذا الاستثمار المحدد من الوزارة ، ولا يمكن استخدام هذه الاعتمادات لأغراض أخرى غير التخصيص المحدد لها و يتم الانتهاء من العمل وفقاً للإجراءات والمبادئ التي تخضع لها الإدارة الإقليمية الخاصة.

كما يمكن للإدارات الخاصة بالمقاطعات أيضاً تحويل الاعتمادات من ميزانياتها الخاصة إلى هذه الاستثمارات ضمن إمكانيات الميزانية وفقاً لهذه الفقرة، وعلى سبيل المثال مشاريع الإسكان وكما يتم التنسيق بين الإدارة المحافظة الخاصة عن طريق المحافظ والبلديات الصغرى لوضع الخطط بالخدمات الخاصة للمحافظة ، ويتم المباشرة بتنفيذ الخطط والمشاريع للمحافظة في البلديات الصغرى بعد موافقة مجلس المحافظة و المجلس البلدي ، أما في بلديات المدن الكبرى يتم وضع الخطط من قبلها مباشرة والموافقة عليها من قبل المجلس البلدي.

وعند قيام إدارة المحافظة بالخدمات في تركيا يتم مراعاة الأولوية في أداء الخدمات من خلال مراعاة الوضع المالي للإدارة المحافظة الخاصة ، والحاجة الملحة للخدمة ومستوى تطوير المكان الذي يتم تقديمه فيتم تقديم خدمات إدارة المحافظات الخاصة للمواطنين في أقرب الأماكن وبأكثر الطرق ملاءمة في تقديم الخدمات ، يتم تطبيق الأساليب المناسبة لحالة المعوقين وكبار السن والمعوزين وذوي الدخل المنخفض كل هذه الأمور تتم عن طريق التنسيق لتنفيذ الخدمات بنزاهة وانسجام بين الإدارات المحلية الأخرى والمؤسسات العامة من قبل المحافظ وكما يجوز للإدارة الإقليمية الخاصة إجراء استطلاعات الرأي العام من أجل تحديد آراء الجمهور فيما يتعلق بخدماتها.

كما ان القانون قد حدد عدد من الموارد المالية للإدارات الإقليمية وهي تشمل :

١- موارد ذاتية وتشمل الضرائب والرسوم و الرسوم المعترف بها بموجب قوانين خاصة.

(١) 5302 ,İL idaresi Kanunu,(13) maddesi.

- ٢- إيرادات الاموال المنقولة وغير المنقولة ورسوم الخدمة.
- ٣- ضرائب الموازنة العامة ويتم تخصيص حصة معينة لإدارات المقاطعات الخاصة ، يتم تطبيق هذه الحصة بمعدل يتراوح بين ١٪ و ٢٪ من إيرادات ضرائب الموازنة العامة.
- ٤- نسبة ضريبة الأملاك وفقاً لقانون ضريبة الأملاك ، يتم تحويل ١٥٪ من الضرائب العقارية المحصلة من قبل البلديات إلى إدارات المقاطعات الخاصة.
- ٥- المساعدات والمنح وتقدم الحكومة المركزية المساعدة للبلديات والإدارات الإقليمية الخاصة من خلال بعض الصناديق أهم هذه الصناديق هي الإدارة الخاصة وصناديق الإدارة المحلية.
- ٦- الاقتراض بإمكان الإدارات الإقليمية الخاصة ان تقوم بالاقتراض من البنوك المحلية التي تعمل كعنصر متمم لتنظيم الإداري العام في المحافظات وفقاً لأقسام المحافظة والمقاطعة ، والنواحي.
- ٧- كما يحق للإدارة الإقليمية الخاصة إنشاء شركات رأسمالية وفقاً للإجراءات المحددة في التشريعات ذات الصلة في مجالات العمل والخدمات المنوطة بها وتتكون الإدارات الإقليمية الخاصة بالتشكيلات الآتية:-
أولاً /مجلس المحافظة:-

مجلس المحافظة هو الهيئة العامة لصنع القرار داخل المحافظة ، ويتشكل أعضاء مجالس المحافظات في تركيا من أعضاء منتخبين من المقاطعات ويتم تحديد عدد أعضاء المجلس حسب عدد سكان المقاطعات فيكون عضوين للمناطق التي يصل عدد سكانها إلى ٢٥٠٠٠ ، وثلاثة اعضاء في للمناطق التي يبلغ عدد سكانها ٢٥٠٠٠١-٥٠٠٠٠٠^(١) وفي المناطق التي يبلغ عدد سكانها ٥٠٠٠٠١-٧٥٠٠٠٠ و ٧٥٠٠٠١-١٠٠٠٠٠٠ وخمسة اعضاء في الدوائر التي يتراوح عدد سكانها بين أكثر من ١٠٠٠٠٠٠ نسمة ، يتم انتخاب عضو رئيسي واحد وعضو بديل لكل أكثر من ١٠٠٠٠٠٠ يجري انتخابات كل ٥ سنوات ،وفقاً لقانون إدارة المحافظات الخاص ، ويجتمع مجلس المحافظة في اليوم المحدد مسبقاً من قبل المجلس في الأسبوع الأول من كل شهر ، باستثناء عطلة شهر واحد يحددها المجلس العام للمحافظة وتبلغ

(١) 2972, Mahallidareler ile Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun,(5) maddesi

مدة الاجتماعات ، عشرين يوماً المتعلقة بالميزانية، ومدة الاجتماعات الأخرى خمسة أيام على الأكثر ويتخذ قراراته بالأغلبية المطلقة للحضور ولا يتحقق النصاب القانوني للمجلس الحضور إذا كان الحضور أقل من ربع العدد الإجمالي للأعضاء وفي حالة تساوي الأصوات يعتبر يرجح الجانب الذي هو مع رئيس المجلس⁽¹⁾.

بالنسبة لوظائف مجلس المحافظة في تركيا محددة لها ، المواد (١٢٨-١٣٢) من قانون إدارة المحافظات الخاص وتشمل الأمور التالية :-

- ١- قبول الميزانية والحساب الختامي للإدارة الإقليمية الخاصة.
- ٢- اتخاذ القرارات المتعلقة بالمهام الموكلة إلى الإدارة الإقليمية الخاصة وفحص برنامج العمل والبت فيه.
- ٣- فحص تقرير النشاط السنوي الذي يقدمه المحافظ والبت فيه.
- ٤- اصدار تعليمات ولوائح تنظيمية.

ثانياً/ لجنة المحافظة الدائمة:

وتعتبر الهيئة الثانية داخل الادارة الإقليمية الخاصة في المحافظة ويرأسها المحافظ وتتكون من الأمين العام وثلاثة أعضاء ينتخبهم مجلس المحافظة كل عام من بين أعضائه وعضوين يختارهما المحافظ كل عام من بين رؤساء الوحدات الإدارية يترأس الأمين العام اجتماع المجلس الذي لا يستطيع المحافظ حضوره وفيما يتعلق بالموضوعات المدرجة على جدول الأعمال ، يجوز للمحافظ دعوة رئيس الوحدة المعنية إلى اجتماعات المجلس دون أن يكون له حق التصويت لاستقبال آرائهم ، وعندما لا يكون مجلس المحافظة في اجتماع ، يمكنه أن يحل محله في لجنة المحافظة .

كما وحدت قانون إدارة المحافظات الخاصة مهام لجنة المحافظة الدائمة وتشمل ما يلي :-

- ١- مهام تتعلق بتدقيق ميزانية المحافظة التي يقوم المحافظ اعدادها وابداء رأيه

(1) 2972, Mahallildareler ile Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun,(5) maddesi

- ٢- الموافقة على الميزانية لمخططات الإنفاق التي يرسلها المحافظ في نهاية كل شهر.
 - ٣- إبداء الرأي في مواصفات الشراء والتخفيض ذات الصلة وفقاً لميزانية الإدارة الخاصة والتحقق مما إذا كانت النفقات الشهرية التي يتم صرفها من قبل المحافظ مناسبة لميزانية المحافظ.
 - ٤- اتخاذ الإجراءات والقرارات في الأمور المتعلقة بواجبات الإدارة الإقليمية الخاصة منها بفتح العطاءات.
 - ٥- إعداد تعريفات الرسوم الواجب تحصيلها مقابل الخدمات التي تؤديها الإدارة الخاصة وعرضها على مجلس النواب.
- ثالثاً / المحافظ:-

يعد المحافظ المدير التنفيذي للإدارة الإقليمية الخاصة ويمثل الشخصية الاعتبارية للإدارة ويتولى المهام التنفيذية داخل المحافظة منها تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة واللجنة المحافظة الدائمة و كما له الحق اتخاذ جميع أنواع الإجراءات لتنفيذها تلك القرارات ويجوز للمحافظ فرض غرامات أو إغلاق مكان العمل ، وحظر التجارة والفنون والمهنة لمن لا يلتزم بالقرارات والإجراءات التي يتم اتخاذها من قبل الإدارة الإقليمية الخاصة واختصاصات المحافظ في تركيا بموجب المادة ٩ من قانون إدارة المقاطعات لسنة ١٩٤٩^(١) هي كالآتي :-

- ١- تنفيذ قرارات مجلس المحافظة واللجنة الدائمة.
- ٢- اعداد الميزانية الخاصة بإدارة المحافظة وعرضها على الجهات ذات العلاقة وتنفيذها.
- ٣- إرسال مخططات الإنفاق الشهرية المعدة حسب الموازنة إلى لجنة المحافظة.
- ٤- توقيع أوامر الدفع بصفة المشرف.
- ٥- يتولى المحافظ التفتيش على جميع مكاتب الدولة والمؤسسات والمنشآت ، وأماكن العمل الخاصة ، والإدارات الخاصة ، وإدارات القرى والبلديات وجميع المؤسسات التابعة لها ، باستثناء التنظيم القضائي والعسكري ويتخذ المحافظ الإجراءات وينفذها لضمان تحصيل إيرادات

(١) 5442, İL idaresi Kanunu , (9 .11) maddesi

الدولة ، والدفع المنتظم للإيرادات ، وتطوير مصادر الإيرادات ، وعند الضرورة ، يقدم مقترحات للوزارات والمديريات العامة ذات الصلة بهذا الغرض.

٦- الاشراف على تنفيذ الإجراءات الكفيلة بحماية وحفظ وتقييم وإدارة الممتلكات العامة والخاصة التابعة للدولة والمحافظات والبلدية والقرية وغيرها من الدوائر ضد الحرائق والأخطار المماثلة.

٧- من واجبات المحافظ الحفاظ على امن المحافظة كما يجوز للمحافظ أن يفرض حضر الدخول والخروج إلى أماكن معينة في المحافظة لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في حالة وجود اخلال امني داخل تلك المناطق .

٨- يرأس المحافظ الاحتفالات الرسمية التي تقام في المحافظة في يوم الجمهورية ويتقبل التهاني.

٩- يتخذ المحافظ الإجراءات لضمان جباية إيرادات الدولة ، والدفع المنتظم للإيرادات ، وتطوير مصادر الإيرادات ، وعند الضرورة ، يقدم مقترحات للوزارات والمديريات العامة ذات الصلة لهذا الغرض.

١٠- ويتفقد المحافظون جميع أفضية ونواحي المحافظة والقرى المشمولة بالبرنامج على التوالي ، والتنظيم داخل المحافظة متى ما يرون ذلك مناسباً، يرفعون تقاريرهم إلى رئاسة الجمهورية والوزارات ذات الصلة بشأن الوضع الإداري والمالي والاقتصادي والثقافي والصحي والاجتماعي للمحافظة ، ونتائج القرارات والتدابير التي اتخذتها^(١) .

ولما تقدم يمكن ان نستنتج ان قانون الإدارات الخاصة للمحافظات رقم ٥٣٠٢ في تركيا بين لنا الإدارات الخاصة هي الموجودة في المحافظات وسلطاتها ومسؤولياتها وأجهزتها وكما ان هذه الإدارات الخاصة في المحافظات تقوم بتنفيذ الكثير من المهام ذات الطابع المحلي والمشارك المتعلقة بالخطة البيئية للمحافظة، والأشغال العامة والإسكان والثقافة والفن، والسياحة، والخدمات، والمساعدات الاجتماعية، والتعليم، بالإضافة إلى مهامها المتعلقة بالبنية التحتية الريفية الواقعة خارج حدود البلدية وهذا يقودنا الى استقلالية عمل هذه الإدارات عن البلديات وان ارتباط البلديات من جانب التنسيق معها في كيفية تقديم الخدمة وحدودها.

(١) sayıl,il idaresi Kanunu, (1) maddesie 5442

الفرع الثاني

إدارة القرى في تركيا

صنف قانون إدارة القرى رقم ٤٤٢ لسنة ١٩٢٤ المعدل المناطق في تركيا التي يقل عدد سكانها عن ألفي نسمة (قرية) ^(١) ، وتلك التي يتراوح عدد سكانها بين ألفي وعشرين ألف (بلدة) وتلك التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (مدينة) تسمى مدنية فالبلدات والمدن تخرج من نطاق القرية وتدخل ضمن إدارة البلدية وينظم قانون إدارة القرى رقم ٤٤٢ لسنة ١٩٢٤ المعدل في تركيا ويتكون من إدارة القرية في من رئيس مجلس القرية ومجلس الحكماء وتعتبر إدارة القرية إدارة حكومية محلية في القرية ذات كيان قانوني عام ، يتم انتخاب مديرها ، وتهدف إلى إحلال السلام والنظام في ضمن حدود القرية وتمييزها وتلبية الاحتياجات المشتركة للسكان الذين يعيشون ضمن حدودها وقد تم تحديد اختصاصات واجبات لإدارتها ضمن القانون ، وهي تشمل نوعين من الواجبات اختيارية وإلزامية وتشمل الصحة والنظافة والطرق والمياه وأعمال المدارس إلزامية وتقديم خدمات للقرية مثل الاستحمام والغسيل والسوق والبازار ويجري تنفيذ الخدمات الإلزامية المتعلقة بالقرية من قبل الإدارة المركزية إما بشكل مباشر أو بالتعاون مع إدارة القرية ^(٢) ويتم إعادة إنشاء قرية أو تغيير موقعها بأخذ رأي وزراري الأشغال العامة والصحة ويتم ربط القرى والبلدات من ناحية إلى أخرى داخل نفس الحي وتغيير أسماء القرى ودمج القرى وفصلها وفصل القرية أو الحي عن تلك القرية ودمجها بقرية أخرى بموافقة وزارة الداخلية ^(٣).

ويمكن ان نستنتج مما تقدم بان القرى إدارات مستقلة لا ترتبط اداريا بالبلديات في تركيا ، وان علاقتها بالبلديات تكاد تكون معدومة فهي إدارة مستقلة تعمل خارج حدود ومهام

(١) ملاحظة لقد كانت القرى تسمى بالقرية (Karya) في عصر الدولة العثمانية، أما الآن في تركيا فتدعى القرية Köy ، وتوجد هناك المئات من القرى في كل محافظة تركية ، وتقع هذه القرى في أرياف المقاطعات ويسمى مولى القرية بالمختار (muhtar) الرابط الإلكتروني <https://ar.wikipedia.org/wiki> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/٥

(٢) 442 , sayılı, KÖY KANUNU,(12,13), maddesi

(٣) 5442 ,sayılı,il idaresi KANUNU, (1), maddesie

البلدية في الأماكن تقل نفسها عن ألفي نسمة ، وهذا ما بينته المادة الأولى من قانون إدارة القرى التركي رقم ٤٤٢ لسنة ١٩٢٤ في المادة ١ إذ تسمى الأماكن التي يقل عدد سكانها عن ألفي (قرية) ، وتلك التي يتراوح عدد سكانها بين ألفي وعشرين ألف نسمة (بلدة) وتلك التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة (مدينة) حتى إذا كان عدد السكان أقل من ألفي ، فإن مراكز البلدات والمقاطعات والأقاليم التي توجد بها دوائر البلدية تعتبر مدناً وتخضع لقانون البلديات^(١) فإن البلديات في وضع أفضل من الإدارات والقرى الخاصة بالمقاطعات فيما يتعلق بتقاسم الواجبات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، في حين أن الإدارات الإقليمية الخاصة والقرى تعرضت لبعض فقدان واجباتها في العملية التاريخية^(٢).

المطلب الثاني

علاقة البلديات بالحكومة المركزية في تركيا

بالنسبة لعلاقة البلديات في تركيا بالحكومة المركزية فلإدارة المركزية سلطة وصاية إدارية على الإدارات المحلية في تركيا، ضمن إطار المبادئ والإجراءات المنصوص عليها في القانون، وذلك لغرض ضمان حسن سير الخدمات المحلية وفقاً لمبدأ وحدة الإدارة، وضمان تقديم الخدمات العامة بصورة منتظمة، وحماية المصلحة العامة، وتلبية الاحتياجات المحلية على نحو ملائم للمواطنين.

ترتبط العلاقات بين الحكومة المركزية والبلديات في تركيا بعنصرين أساسيين لا ينفصلان عن إدارة الدولة، الهدف الأساسي لكلا الهيكلين هو توفير الخدمة العامة و النقطة الوحيدة التي تختلف عن بعضها البعض هي أن الحكومة المركزية تقدم خدمات تغطي الدولة بأكملها ، بينما تلبية البلديات في تركيا احتياجات الناس على المستوى المحلي ضمن حدوده وتبرز علاقة

(١) 442, sayılı, KÖY KANUNU,(1)maddesie.

(٢) Ethem Göksel ERKAN , Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Etkinlik ve Silifke Belediyesinde Bir Uygulama, KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi,2014,s270

الحكومة المركزية على البلديات من خلال الصلاحيات الرقابية التي تمارسها وزارة الداخلية ضمن اطار الوصاية الإدارية^(١) ومن جانب مالي ضمن الموازنة العامة وكما تم توضيحها في الموارد المالية للبلديات سابقا.

اما من ناحية الوصاية الادارية الذي تمارسها وزارة الداخلية على البلديات تشمل عدد من الصلاحيات بموجب قانون البلديات التركي رقم ٥٣٩٣ لسنة ٢٠٠٥ والتي تشمل الاتي:

١- بموجب المادة ٤٦ من قانون البلديات في حالة إذا اصبح منصب مدير البلدية شاغرا لأي سبب من الأسباب ولم يكن من الممكن إجراء انتخابات لمنصب رئيس البلدية أو لنائبه الجديد ، يتم تعيين شخص في مكتب مدير البلدية من قبل وزير الداخلية في البلديات الحضرية والبلديات الإقليمية لإدارة البلدية^(٢).

٢- بموجب المادة ٤٧ من قانون البلديات التركي يجوز لوزير الداخلية إيقاف عمل اجهزة البلدية أو أعضائها الذين يتم فتح تحقيق أو مقاضاة بشأنهم أو الذين بدأ التحقيق معهم بسبب جريمة تتعلق بواجباتهم ، من مناصبهم إلى حين صدور الحكم النهائي^(٣).

٣- بموجب المادة ٤٩ من قانون البلديات يتم تحديد مبادئ معايير الوظيفة بشكل مشترك من قبل وزارة الداخلية وإدارة شؤون الموظفين بالدولة^(٤).

٤- بموجب المادة ٥١ من القانون تقوم وزارة الداخلية اصدار لائحة تنظم إجراءات العمل ومبادئ تنظيم الشرطة البلدية ، وواجبات وسلطات الموظفين ، والمؤهلات المطلوبة للحصول على صفة موظف حكومي ، والترقية ، والفصل من الخدمة وملابسهم والأجهزة التي يستخدمونها للدفاع عن النفس والوحدات التي سيتم إنشاؤها في قوة الشرطة البلدية وفقا لمتطلبات الخدمة يجوز للبلدية إدخال ترتيبات إضافية بشرط ألا تتعارض مع اللوائح ووزارة الداخلية.

(١) Ahmet GÜVEN, MERKEZİLEŞME YERELLEŞME TARTIŞMALARI KAPSAMINDA YEREL YÖNETİMLERDE VESAYET DENETİMİ SORUNU, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi,2017,s193.

(٢) 5393 sayılı Belediye Yasasının (17) maddesi.

(٣) 5393 sayılı Belediye Yasasının (47) maddesi.

(٤) 5393 sayılı Belediye Yasasının (49) maddesi.

٥- بموجب المادة ٥٢ تقوم وزارة الداخلية اصدار لائحة تبين فيها إجراءات ومبادئ عمل خدمة مكافحة الحرائق ، وواجبات وسلطات الموظفين ، والمؤهلات المطلوبة للوصول إلى صفة الموظف المدني ، والتدريب ، والترقية ، والفصل من الخدمة والبستهم والأجهزة التي سيتم استخدامها للدفاع عن النفس والوحدات التي سيتم تركيبها في خدمة مكافحة الحرائق وفق متطلبات الخدمة وكما يجوز للبلدية إدخال ترتيبات إضافية بشرط ألا تتعارض مع اللوائح^(١).

٦- بموجب المادة ٥٥ تخضع البلديات للإشراف الداخلي والخارجي وتقوم وزارة الداخلية مراقبة الإجراءات الإدارية للبلديات من حيث الامتثال القانوني ونزاهة الإدارة^(٢).

٧- بالاستناد الى المادة ٥٦ يقوم رئيس البلدية بإعداد تقرير عن نشاطات البلدية ، يبين فيه الأنشطة التي تتم وفقاً للخطة الاستراتيجية وبرنامج الأداء والأهداف و مدى تحقيقها مقابل معايير الأداء المحددة وأسباب الانحرافات عنها وحالة ديون البلدية كما يتضمن تقرير هذه بالمعلومات والتقييمات فيما يتعلق بالكيانات والشركات التابعة للبلدية والشركات البلدية ويقدم هذا التقرير إلى المجلس البلدي خلال الاجتماع في أبريل وتبلغ نسخة من المحضر إلى وزارة الداخلية وينشر التقرير على الملأ^(٣).

٨- بالاستناد الى المادة ٥٧ عندما يرى القاضي المختص في محكمة الصلح ، بناءً على طلب من وزارة الداخلية ، أن خدمات البلدية فشلت بشكل خطير وأن هذا الإخفاق يؤثر سلباً على صحة السكان وسلامهم ورفاههم إلى درجة حيوية ، تطلب وزارة الداخلية من رئيس البلدية ، وتتيح وقتاً معقولاً ، لتصحيح الفشل في تقديم الخدمة في ضوء الطبيعة الخاصة للخدمة وإذا تعذر تدارك التقصير ، فيطلب الوزير من محافظ الإقليم المعني تقديم الخدمة المعنية بعد ذلك ، يقوم حاكم المقاطعة(القائم مقام) في البداية بمعالجة الفشل عن طريق المعدات البلدية والموظفين والمرافق الأخرى، و إذا كان ذلك مستحيلاً ، فيجوز له أيضاً استخدام موارد الهيئات العامة الأخرى ،يخطر حاكم المقاطعة بنك المقاطعات بالتكلفة التي

(١) 5393 sayılı Belediye Yasasının (55) maddesi.

(٢) 5393 sayılı Belediye Yasasının (56) maddesi.

(٣)5393 sayılı Belediye Yasasının (57) maddesi.

تم تكبدها ، ويضع بنك المقاطعات المبلغ تحت تصرف مكتب المحافظ الإقليمي من المخصصات المخصصة للبلدية المعنية من إجمالي مبلغ إيراداتها الضريبية بموجب الميزانية العامة للشهر التالي وكما يجوز للبلدية المعنية أن تستأنف أمام محكمة تكون درجة تقاضياها من الدرجة الأولى ضد القرار الذي اتخذه قاضي محكمة الصلح بناءً على طلب وزارة الداخلية^(١).

٩- بموجب المادة ٦٢ يرفع مشروع الميزانية الذي يضعه رئيس البلدية إلى اللجنة التنفيذية ويبلغ وزارة الداخلية قبل اليوم الأول من شهر سبتمبر تقوم وزارة الداخلية بتوحيد تقديرات الميزانية البلدية وإحالتها إلى وزارة المالية بحلول نهاية شهر سبتمبر لإدماجها في مشروع موازنة الحكومة المركزية وفقاً للقانون في حالة اللجوء إلى القروض ترسل البلديات البيانات المالية الخاصة بالقرض من حيث أصولها والتزاماتها إلى وزارة الداخلية ، ووزارة المالية ، ووكيل وزارة الداخلية لهيئة تخطيط الدولة ، ووكيل وزارة الخزانة على فترات ربع سنوية^(٢).

١٠- يخضع تأسيس الشركات من قبل البلديات إلى ترخيص وزارة الداخلية^(٣).

١١- بموجب المادة ٧٤ من قانون البلديات في حالة اتخاذ قرار من قبل المجلس البلدي لأي بلدية في علاقة دولية مثل أعضاء مؤسسين أو أعضاء في منظمات أو هيئات دولية معنية بالمسائل المتعلقة باختصاص البلدية أو مشاريع خدمية مع هذه المنظمات والهيئات ومع الحكومات المحلية الأجنبية ، أو إقامة توأمة في المدن تكون خاضعة لترخيص مسبق من وزارة الداخلية^(٤).

يتضح لنا مما تقدم ان البلديات في تركيا ترتبط بالحكومة المركزية عن طريق وزارة الداخلية من جانب وصائي اداري تقويمي اشرافي والهدف منها تقويم عمل البلدية دون التدخل في صنع قراراتها والبلدية هيئة منتخبة مستقلة تمارس عملها واختصاصاتها في نطاق اللامركزية الإدارية، اما في العراق فان الجهة التي تمارس هذه الوصاية بالرغم من اختلاف اساليبها فهي وزارة الإسكان والاعمار و البلديات والاشغال العامة والتي تم نقل صلاحياتها،

(١) 5393 sayılı Belediye Yasasının (57) maddesi.

(٢) 5393 sayılı Belediye Yasasının (62) maddesi.

(٣) 5393 sayılı Belediye Yasasının (71) maddesi.

(٤) 5393 sayılı Belediye Yasasının (74) maddesi.

كما اسلفنا الى المحافظات ، وعلمنا ان مديرية البلديات العامة كانت تابعة الى وزارة الداخلية قبل عام ٢٠٠٣ وعند مقارنة وضع البلديات في العراق مع وضع البلديات في تركيا، نجد ان البلديات في العراق لغرض تطويرها بحاجة الى الأمور التالية :

فهي بحاجة الى تدخل تشريعي، وهي إعادة العمل بالنصوص الملغاة ضمن قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ ، والخاصة بالمجالس البلدية واختصاصاتها ولاسيما ان القانون مازال نافذا لغاية الان وينظم عمل البلديات في العراق لغاية الان، والاخذ بنظام البلديات الكبرى والصغرى وتشريع قانون انتخابي خاص به .

من جانب اجرائي وهو تفعيل إجراءات أجهزة البلدية وقراراتها من خلال منحها الحصانة الكاملة حالها حال البلديات في تركيا، والاستفادة من تجربتها استحداث أجهزة فعالة عائدة لها ، والعمل على إناطة ملف الخدمات البلدية وإقامة المشاريع العمرانية والخدمية بيد رئيس البلدية الذي بدوره يكون منتخباً بشكل مباشر من المواطنين الذين يعيشون بتلك المدن.

ومن جانب مالي تعظيم الموارد المالية والاستفادة من التجربة الأردنية والمتضمن بمنح البلديات استحصال ضرائب المحروقات، ولاسيما ان العراق من البلدان النفطية و بالإضافة الى ذلك الاستفادة من تجربة البلديات في تركيا من خلال السماح للبلديات في العراق الدخول بالشراكة مع القطاع الخاص لتأسيس شركات معها.

الختمة

الخاتمة

بتوفيق من الله سبحانه وتعالى تم الانتهاء من كتابة موضوع رسالتنا الموسومة (إدارة البلديات في العراق بين المركزية واللامركزية الإدارية- دراسة مقارنة) ، وقد توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات التي نراها ضرورية لاستكمال البحث نبرزها وفق ما يلي :-

أولاً/ الاستنتاجات:

١. يعد المركزية واللامركزية الإدارية اسلوبان من أساليب التنظيم الإداري في اغلب الدول وان المركزية الإدارية طبقت في الدول (حديثه التكوين) ومن ثم تم اللجوء الى اللامركزية الإدارية فيما بعد وان البلديات تعد احدى تطبيقات اللامركزية الإدارية وأكثرها سطوعا.
٢. عدم وجود استقرار تشريعي بخصوص نظام البلديات في العراق انعكس سلبا على عملها حيث تم ربط البلديات بعدة وزارات خلال فترة الحكومات المتعاقبة وهذا يعني كثرة التعليمات والأنظمة وكل وزارة أصدرت تعليماتها وهذا يقود الى ارباك اداري في عمل البلديات وفي نفس السياق وجدنا استقرار نسبي في التشريعات الأردنية واستقرار تشريعي تام لدى المشرع التركي منها ان قانون البلديات التركي رقم ١٥٨٠ استمر العمل ٧٥سنة.
٣. يتم تصنيف البلديات في العراق الى عدة أصناف منها الممتاز والخاص واصناف أخرى حسب نفوس السكان والإحصاء السكان لتحديد الأصناف ومن ثم تقسيم الصنف الممتاز الى اقسام بلدية وقطاعات بلدية في حين ذهب المشرع الأردني الى تصنيفها الى فئات اما المشرع التركي الى اعتمد تصنيف البلديات الى بلديات مدن كبرى وأخرى صغيرة حسب نفوسها.
٤. ان قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ قسم إدارة البلديات في العراق، الى مجالس بلدية والى دوائر بلدية يتراسها مدراء تنفيذيين في حين ذهب المشرع الأردني الى تقسيم إدارة البلدية الى مجالس بلدية ومحلية ودائرة تنفيذية ام المشرع التركي قسم إدارة البلدية الى مجلس بلدي ولجنة البلدية والدائرة التنفيذية.

٥. ان المشرع العراقي قد اخذ بأسلوب التعيين والانتخاب بتشكيل المجالس البلدية في العراق في ظل قانون ١٦٥ لسنة المعدل ١٩٦٤ وبالنسبة للمشرع الأردني اخذ أسلوب المختلط اما المشرع التركي اخذ اسلوب الانتخاب المباشر لكافة أعضاء المجالس البلدية وحتى مدراء البلديات.
٦. يتم استيفاء الموارد المالية للبلديات في العراق بموجب قانون إيرادات البلدية رقم ٣١ السنة ١٩٦٣ وتشريعات أخرى وان يأخذ بالضرائب كمورد اساسي للبلديات في حين ذهب المشرع الأردني والتركي في الاخذ بالضرائب احد الضرائب المهمة و الموارد المالية للبلديات.
٧. ان احد أسباب ضعف الموارد المالية للبلديات في العراق بسبب ضعف الجباية وضعف إجراءات استحصال ديون البلديات بسبب الإجراءات غير الرادعة الموجودة ضمن قانون تحصيل الديون الحكومية لاستحصال ديونها.
٨. خضوع أملاك البلدية لقانون الاستثمار رقم ١٣ السنة ٢٠٠٦ زاد من العجز المالي للبلديات في العراق وسبب ابتلاع املاكها لصالح المستثمر في المشاريع السكنية كونها تقدم له بشكل مجاني هذا من جانب ومن جانب اخر وقلة الايرادات المالية المتأتية في المشاريع التجارية الذي يقوم المستثمر .
٩. عدم الجدوى من خضوع الأملاك البلدية لقانون الاستثمار كون مدة المشاريع الاستثمارية تتجاوز ٥٠ سنة وهذه المدة طويلة مما يعني ان البلديات سوف تستلم ابنية مستهلكة و ربما تالفة وبالتالي عدم وجود جدوى اقتصادية من استثمارها في حين ذهب المشرع الأردني جعل مدة الاستثمار خمس سنوات .
١٠. سمح المشرع الاردني لبلديات الاقتراض من البنوك المحلية لتمويل المشاريع الاستثمارية ذات الجدوى الاقتصادية وكما ذهب المشرع التركي في هذا الاتجاه عن طريق استحداث بنك ايلر لتمويل المشاريع الإدارات المحلية منها البلديات ذات الجدوى الاقتصادية ولم يأخذ المشرع العراقي بهذا الأسلوب.
١١. ذهب المشرع الأردني الى فرض ضريبة رسوم المحروقات والمنتجات النفطية على الكاز وبنزين وتحويلها لصالح البلديات ولم يأخذ المشرع العراقي بالرسوم المحروقات بالرغم ان العراق يعتبر من الدول النفطية.

١٢. ذهب المشرع الأردني جمع الإيرادات المتأتية من البلديات في يد السلطة المركزية وتوزيعها على البلديات حسب احتياج كل بلدية ضمن صندوق .
١٣. منح المشرع العراق وضعاً خاصاً للبلديات في العاصمة بغداد وشكل لها أمانة بغداد وربط بلديات مركز بغداد بأمانة بغداد وإطرافها بمديريات بلديات بغداد تابعة للوزارة الاتحادية في حين المشرع الأردني شكل أمانة عمان الكبرى و أما المشرع التركي فلم يعط وضعاً خاصاً للبلديات في العاصمة وإنما جعلها ضمن نظام بلديات المدن الكبرى وتتكون من بلديات صغيرة رؤساءها البلديات الصغيرة يشكلون مجلس بلديات مدن الكبرى.
١٤. يتم تعيين أمين بغداد من قبل مجلس الوزراء بدرجة وزير أما في الأردن فيتم تعيينه من قبل مجلس الوزراء بالتنسيق الوزير أما المشرع التركي أخذ أسلوب انتخاب رئيس بلديات المدن الكبرى.
١٥. تتولى البلديات في العراق في ظل قانون البلديات مهام تتعلق بالجانب الخدمات والمشاريع فقط أما في البلديات في تركيا إلى جانب الخدمات تتولى الخوض في خدمات اجتماعية من عقود الزواج ورعاية المسنين وتقديم العون للفقراء والقيام بأنشطة رياضية وفعاليات العناية بالرياضيين وتقديم الجوائز لهم في حين اسند قسم من هذه المهام إلى دائرة الرعاية الاجتماعية في العراق وقسم منها إلى وزارة الشباب والرياضة .
١٦. ضمن التشكيلات الإدارية للبلديات في تركيا وجود وحدة تسمى شرطة البلدية والتي تسمى الضابطة تتولى مهام رصد المخالفات ومراقبة الأسواق والتجاوزات وسحب الرخص من المخالفين للحفاظ على النظام على مدار اليوم ولا يوجد هذا التشكيل ضمن البلديات في العراق.
١٧. تتولى البلديات في تركيا القيام بمهام تأمين ضد الحرائق وأما في العراق اسند تلك المهام إلى مديرية الدفاع المدني.
١٨. ان قرار الغاء المجالس بلديات وتعويضها بمجالس إدارات محلية ومجالس محلية لم تكن فكرة ناجحة في العراق ولم يكتب لها النجاح وبالنتيجة حولت البلديات من اللامركزية إلى المركزية نتيجة فقدان مجالسها التي تمثلها وغياب المشاركة الشعبية في تكوينها .

١٩. إن المشرع العراقي قد ألغى البنود المتعلقة بتشكيل المجالس البلدية ضمناً في قانون إدارة المحلية رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ ثم ألغاه بقانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥ فليس من المعقول ان يتم الغاء جزء ومن القانون ويعوض بقانون وهذا الامر لم يتم تلافيه بعد ٢٠٠٣ وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ لتشريع جديد يتناسب مع المبادئ اللامركزية التي تبناها المشرع العراقي.
٢٠. حاول المشرع العراقي تأسيس مديرية عامة للبلديات في كل محافظة في العراق تتولى أمور البلدية وترتبط بالمحافظ ويحل المحافظ مكان وزير البلديات الا انه لم يكتب لها النجاح.
٢١. ان الغاء المجالس البلدية في العراق خطأً تشريعياً لانه قد غيب الرقابة الشعبية تجاه البلديات وانعكس سلبي على واقع الخدمات وفي حين ابقى المشرع الأردني والتركي المجالس البلدية بجانب مجالس المحافظات ولها مهام مستقلة و في ضوء اللامركزية التي تتمتع بها.
٢٢. ضعف جباية الموارد المالية للبلديات في العراق حولها الى من مؤسسات رابحة الى مؤسسات تعتمد على المنح المقدمة من وزارة المالية بالإضافة لكثرة التشريعات المتعلقة بالجانب المالي وعدم توحيد قانون موحد لإيرادات البلدية.
٢٣. ان دستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ لم ينصف البلديات ضمن نصوصها حيث تمت الإشارة مرة واحدة فقط بخصوص ما تمت الإشارة اليه مدينة بغداد بحدودها البلدية تمثل عاصمة العراق على العكس من الدساتير الدول المقارنة تركيا و اردن.
٢٤. ان قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته لم يجد الحل المناسب لواقع البلديات بربط البلديات بالمحافظات.
٢٥. وجود تداخل بين صلاحيات مجالس المحافظات والبلديات ضمن قانون محافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وعدم وضوح اختصاصات الرقابية والتشريعية والخدمية للمجالس المحافظات .
٢٦. لم يتم النص بصورة محددة في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بان مجالس تمارس اختصاصات المجالس البلدية الملغاة في قانون ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ و هذا بحاجة الى تدخل تشريعي.

٢٧. تم نقل صلاحيات وزارة الإسكان والاعمار و البلديات والاشغال العامة الى مجالس المحافظات في ضوء قانون ١٩ لسنة ٢٠١٨ التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم والتي تواجه عقبات إدارية ومالية وفنية يجب تداركها من قبل المشرع العراقي .

٢٨. ان مجالس المحافظات في العراق منحت اختصاصات واسعة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ مجالات واسعة رقابية وتشريعية بالإضافة الى الخوض في مجالات التعليم والصحة والرياضة والشباب واختصاصات تتعلق بمجال البلديات وهذه المهام تفوق طاقتها الإدارية والمالية.

٢٩. ذهب المشرع العراقي بربط البلديات بمجالس المحافظات في حين ذهب المشرع الأردني الى منح مجالس المحافظات اختصاصات محددة خارج حدود البلدية وتنسيقية مع البلديات وترك مهام البلدية الى مجالس البلدية والبلديات اما المشرع التركي فقد منح اختصاصات لمجالس المحافظة ضمن اختصاصات الإدارة الاقليمية الخاصة في المحافظة وهي مهام إشرافية وتنسيقية بينها وبين البلديات دون المساس باستقلاليتها.

٣٠. تتبع البلديات باستثناء امانة بغداد وزارة الاعمار والاسكان البلديات والاشغال مركزيا و إداريا وماليا ورقابيا اما البلديات في الأردن فهي تتبع وزارة الشؤون البلدية فهي تمتلك سلطة وصائية ورقابية اما في تركيا فان ارتباط البلديات بالسلطة المركزية من جانب ترتبط من جانب مالي ضمن حصتها بالموازنة العامة وترتبط البلديات بوزارة الداخلية من جانب وصائي رقابي.

ثانياً- التوصيات

١. استحداث لجنة تنسيقية بين المحافظة والبلديات لتنسيق كافة المشاريع التي تنفذ داخل المحافظة من قبل الدوائر المحلية لمنع التعارض والتنسيق في المهام للحفاظ المال العام.
٢. تعديل قانون الاستثمار العراقي قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المادة (١٠) الفقرة ثالثاً و الخاصة بمدة الإجازة الاستثمارية من خمسين سنة الى ٢٥ كحد اقصى.

٣. استثناء أملاك البلدية من بنود قانون الاستثمار في العراق والسماح للبلدية القيام بالمشاريع الاستثمارية بنفسها لتعظيم إيرادات البلديات في العراق .
٤. ندعو المشرع العراقي اعداد مشروع قانون حول إعادة العمل تشكيل المجالس البلدية في العراق الى جانب مجالس المحافظات وحصر اختصاصات مجلس المحافظة في الاختصاصات العامة للمحافظة وترك اختصاصات البلدية للبلديات والمجالس البلدية.
٥. إعادة ربط الأجهزة التنفيذية للبلديات بوزارة الداخلية في العراق لان البلدية من السلطات العامة للإذعان وهذا يحتاج مؤسسة امنية لكي تتجح ولكن دون المساس باللامركزية.
٦. استحداث وحدة شرطة البلدية ضمن عمل البلديات تقوم بمتابعة ورصد العشوائيات والتجاوزات والمخالفات على مدار اليوم .
٧. تعديل قانون الديون الحكومية رقم ١٥٦ لسنة ١٩٧٧ من حيث اجراءات تحصيل الديون المتعلقة بالبلدية وجعلها اكثر صرامة وضع إجراءات عقابية للمدين المماطل عن دفع ديون البلدية.
٨. الغاء العمل بتصنيف البلديات الى اصناف واستبدالها بنظام بلديات المدن الكبرى والصغرى في المحافظات العراقية ذات الكثافة السكانية العالية .
٩. الغاء أقسام البلدية والقطاعات داخل مركز المدن لعدم الجدوى منها واستبدالها بلديات صغرى حيث تكون لكل منطقة في العراق لها بلدية خاصة تختص بشؤونها.
١٠. إعادة هيكالية امانة بغداد واستبدالها بنظام بلديات الكبرى وضم جميع مناطق مركز بغداد واطرافها في اطار البلديات الصغرى لكونها اجدى انفع لوضع مدنية بغداد و لوضع حد للتعارض في الصلاحيات بين امانة بغداد وبين مجلس المحافظة وفي المحافظات ذات الكثافة السكانية.
١١. تشكيل لجنة من قبل مجلس النواب العراقي لتوحيد التشريعات الخاصة لعمل البلديات وإلغاء القرارات والتعليمات السارية و غير المجدية منها وذلك لاستقرار عمل البلديات.
١٢. تشكيل لجنة لدراسة تعديل الدستور العراقي و النظر في إمكانية إلغاء مجالس المحافظات اخفاؤها في تقديم الخدمات او حصر اختصاصاتها .

المصادر

قائمة المصادر والمراجع

القران الكريم

أولاً- كتبه الاحاديث النبوية

١. ابو الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري ، صحيح مسلم، الطبعة الأولى ، دار الحديث للنشر والتوزيع ،القاهرة شارع ١٤٠ مقابل جامعة الازهر ،١٩٩١.

ثانياً- المعاجم

١. محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي ،مختار الصحاح ، دار الرسالة الكويت،١٩٨٣.
٢. محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري الروي فعي الأفريقي، معجم لسان العرب ، دار المعارف ، ١٢٩٠.

ثالثاً- الكتب

١. د. احمد سلامة بدر، دور الإدارة المحلية في تخفيف اعباد الدولة مصر ودول خليج العربية إنجلترا وفرنسا، دار النهضة العربية، ٢٠١٧.
٢. احمد علي الصوفي ، تاريخ بلدية الموصل ،الجزء الأول، مطبعة الجمهور - الموصل، ١٩٧٠.
٣. احمد عيسى الطيب، البلديات ودورها في الحد من حوادث السير، دار البيروني للنشر والتوزيع، ٢٠١٤.
٤. إسماعيل عبود علوان التميمي ،اختصاصات الأقاليم والمحافظات الغير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز ،مكتبة السنهوري ،بيروت ٢٠١٨.
٥. القاضي ايلي معروف، الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية ، منشورات زين الحقوقية لبنان- بيروت، بدون سنة نشر.

٦. ايمن عودة المعاني كلية الاعمال الجامعة الأردنية ، الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر الطبعة الأولى ٢٠١٠.
٧. د. جعفر حسين الخصباك ،العراق في عهد المغول الايلخانيين، الطبعة الأولى، مطبعة العاني ،بغداد ١٩٦٨.
٨. د. جميل موسى النجار ،الإدارة العثمانية في ولاية بغداد من عهد الوالي مدحت باشا الى نهاية الحكم العثماني ١٨٦٩_١٩١٧، مكتبة المد بولي ، القاهرة، بدون سنة نشر.
٩. د. حافظ احمد عجاج الكرمي، الإدارة في عصر الرسول صلى الله واله وسلم دراسة تاريخية للنظم الإدارية في الدولة الإسلامية الأولى دار السلام للطباعة ،بدون سنة نشر.
١٠. د. حسني درويش عبد المجيد والمحامية فاتن محمد كمال، التأصيل القانوني لنظام الإدارة في مملكة البحرين في ضوء المركزية ولامركزية الإدارية، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، بدون مكان نشر، ٢٠٠٨ .
١١. حسين رحال وعبد المجيد كمونة، الإدارة المركزية والإدارة المحلية في العراق ، مطبعة عبد الكريم زاهد ،١٩٥٣.
١٢. حمدي قبلات ،التشريعات الناظمة لعمل المجالس البلدية المحافظات والبلدية والمحلية الأردنية ، الطبعة الأولى، اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، بدون سنة نشر .
١٣. خالد سمارة الزعبي ، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية و أساليب تكاملها ، نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي ، الملتقى العربي سلطنة عمان ٢٠٠٣ .
١٤. رائد حمد ان المالكي الحكومات المحلية ،دراسة لمبادي الحكم المحلي ،وتطبيقاته في بعض الدول (بريطانيا ،فرنسا،)بالمقارنة مع العراق ، مكتبة السنهوري ، بيروت ٢٠١٩.
١٥. د. زكي محمد نجار ، الدستور والإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ٣٢ شارع النهضة العربية شارع عبد الخالق ثروت -القاهرة ،١٩٩٥.
١٦. د. سامي حسن نجم عبدالله الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، الطبعة الأولى، المركز القومي لإصدارات القانونية ، ٢٠١٤.
١٧. ستيفن هيمسلي لونكريك ، أربعة قرون من تاريخ العراق الحديث ،ترجمة جعفر الخياط ،الطبعة الثالثة مطبعة البرهان بغداد ١٩٦٢.

قائمة المصادر والمراجع

١٨. سعيد حمدان غزال، التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات، الجزء الثالث الشؤون المالية، وزارة الداخلية ٢٠٠٢.
١٩. سعيد حمدان غزال، التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات، الجزء الاول الشؤون القانونية واملاك البلدية ، وزارة الداخلية ٢٠٠٢ .
٢٠. سعيد نحيلي، القانون الإداري/المبادئ العامة (الجزء الأول)، منشورات جامعة البعث، ٢٠١٢-٢٠١٣.
٢١. د.سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السابعة ، بدون مكان نشر ١٩٨٧.
٢٢. د.سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ،الكتاب الأول ،دار الفكر العربي الطبعة المنقحة ،٢٠١٤.
٢٣. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة، مطبعة عين الشمس بدون مكان نشر.
٢٤. القاضي شهاب احمد ياسين ،الوجيز في قانون الاستملاك ،المكتبة القانونية بغداد، الطبعة الأولى ٢٠١١.
٢٥. د. صفوان المبيض ، نظام الإدارة المحلية ، دار اليازوري للنشر و الطباعة ،٢٠٢٠.
٢٦. د. صفوان محمد المبيضين ، المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية، الفرص والتحديات، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ،بدون سنة نشر.
٢٧. د. صلاح الدين فوزي ،الإدارة المحلية ، دار النهضة العربية ،٢٠١٣ .
٢٨. ضياء عباس ،سلطة مجالس المحافظات في تنظيم ورقابة عمل الأجهزة الحكومية، مكتبة السنهوري ، بيروت ٢٠٢٠.
٢٩. د. طاهر محمد مايح الجنابي ، اللامركزية الإدارية سلاح نو حدين، مكتبة السنهوري بيروت ٢٠١٧ .
٣٠. د. عامر إبراهيم احمد ،الإدارة لامركزية الإقليمية في العراق دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ٢٠١٣.

٣١. السيد عبد الرزاق الحسيني ، الثورة العراقية الكبرى ، الطبعة المنقحة، بدون مكان وسنة نشر.
٣٢. د. عبد الرزاق الشихلي ، القانون الإداري ، دار مكتبة البغدادي ، عمان ، ١٩٩٤ .
٣٣. د. عبد العظيم عباس نصار ، بلديات العراق في العهد العثماني ١٥٣٤-١٩١٨ ، دراسة تاريخية وثائقية ، الطبعة الأولى ، المكتبة الحيدري ، بدون سنة نشر .
٣٤. د. عبد القادر الشихلي ، القانون الإداري ، دار مكتبة البغدادي ، عمان ، ١٩٩٤ .
٣٥. د. عبد القادر الشихلي ، لجان المجلس البلدي ، جامعة الدول العربية ، عمان ، ١٩٨٢ .
٣٦. د. علي محافظة ، تاريخ الأردن المعاصر في عهد الامارة ١٩٢١-١٩٤٦ ، الطبعة الأولى ، الجامعة الأردنية ، عمان ، ١٩٧٣ .
٣٧. علي منصور ، نظام الحكم والادارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، بدون مكان نشر ، القاهرة، ١٩٦٥ .
٣٨. د. عوض الليمون ، تطور النظام الدستور في الأردن، دراسة تحليلية، الجامعة الأردنية ، القاهرة، ١٩٨٦ .
٣٩. فلاح حسن عطية ، الاختصاص المالي للمحافظة الغير المنتظمة في إقليم ، دراسة مقارنة، دار السنهوري ، بيروت ٢٠١٧ .
٤٠. د. ماجد راغب الحلو أستاذ القانون العام ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٩ .
٤١. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، المكتبة القانونية بغداد .
٤٢. د. محمد صالح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق كلية الحقوق جامعة الزقازيق، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٦ .
٤٣. د. محمد البداران ، الإدارة المحلية دراسات ومفاهيم والمبادئ العلمية ، محمد العريس ، موسعة التاريخ الإسلامي العصر العثماني ، منشورات دار اليوسف بيروت .
٤٤. محمد توفيق سنو مجموعة قوانين وأنظمة شرق الأردن سنة ١٩١٨ - ١٩٣١ المطبعة الوطنية عمان ، بدون سنة طبع .

قائمة المصادر والمراجع

٤٥. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دراسة تحليلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٨.
٤٦. محمود عبد المجيد المغربي، شؤون البلديات والمختارين في السؤال والجواب، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ١٩٩٧.
٤٧. محمود عبد المجيد المغربي، مجموعة القوانين البلدية في لبنان خلال ١٠٠ عام، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ١٩٨٢.
٤٨. مدحت المحمود، شرح قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العلمية، الطبعة الرابعة، المكتبة القانونية، ٢٠١١.
٤٩. د. مصطفى عفيفي، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، بين المركزية واللامركزية الإدارية، دراسة مقارنة، النهضة العربية ٣٢ شارع النهضة العربية شارع عبد الخالق ثروت - القاهرة، ٢٠٠٧.
٥٠. د. مفيد ياسين، دراسات في تاريخ العراق العهد الايلخانيين عهد السيطرة المغولية، الطبعة الأولى، دار غيداء للنشر عمان، ٢٠١٠.
٥١. د. ميساء محمد شور و د. غادي عاطف، مقلد النظام القانوني للبلديات في لبنان، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٩.
٥٢. القاضي نبيل عبد الرحمن الحياوي، اللامركزية والفيدرالية، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية بغداد، ٢٠٠٥.
٥٣. هادي رشيد جاوشلي، اللامركزية الإقليمية في نظم الإدارة العامة في الدول المختلفة، مطبعة الارشاد، بغداد، ١٩٦٧.
٥٤. وائل منذر البياتي، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.

رابعاً- الرسائل و الأطاريح

١. خالد فيحان منديل، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠١٣.

٢. سارة خلف جاسم التميمي، المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م المعدل، دراسة مقارنة، مع قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩م الملغى، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٤.
٣. سجي محمد عباس الفاضلي ، دور الضبط البيئي في حماية جمال المدن، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠١٥ .
٤. عدنان هرير جودة الشجري النظام الاداري في العراق ١٩٢٠ - ١٩٣٩ دراسة تاريخية ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الآداب، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
٥. فضيلة مختاري ،نظام البلدية ،دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بوضياف المسيلة ، ٢٠١٨/٢٠١٩.
٦. محمد سعيد هاشم داود، التقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط ٢٠٢٠.
٧. محمد طالب عبد ،اللامركزية الإدارية في التطبيق على المجالس المحلية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النهرين ، كلية الحقوق ٢٠١٠.

خامساً- البحوث والمقالات الأكاديمية والدوريات

أ- البحوث والمقالات الأكاديمية

١. احمد بن سعد بن عمر ،علاقة الحسبة بالأعمال البلدية ، مجلد ٩، بحث منشور لرئاسة الامر بالمعروف والنهي عن المنكر ، دار المنظومة ، ٢٠١٠.
٢. د.حميد حنون مجلة العلوم القانونية ،جامعة بغداد، المجلد العشرون/ العدد الاول ٢٠٠٥.
٣. د. سليمان محمد الطماوي ، اهم المشكلات التي تعاني منها البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية العدد الثاني مجلد ١٢ يوليو ١٩٧٠.
٤. صالح عبد الرزاق فالخ الخوالدة، مجالس المحافظات في ضل قانون اللامركزية الإدارية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥ ،دراسة تحليله مجلة العلوم القانونية والسياسة ، المجلد، ٠٩، العدد الثالث ٢٠١٨ .

٥. د. عبد السلام لفتة سعيد ، تقسيم الإداري والمالي لدوائر البلدية بابل وكربلاء ، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية المجلد ٢٢، العدد ٨٩، ٢٠١٦.
٦. عبد المهدي ومساعدته عبد الرزاق الشبخلي ، تمويل البلديات المشاكل والحلول ، دراسة تحليلية ، مجلة أبحاث اليرموك سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامع اليرموك، ٢٠٠١.
٧. د. علي محمد الدباس، التنظيم الدستوري للامركزية الإدارية وأثره على قانون اللامركزية الأردني، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية العدد ٣ السنة السابعة العدد التسلسلي (٢٧) ٢٠١٩.
٨. د. محمد جواد جاسم الجزائري ، قانون رسوم البلديات لعام ١٩٣١ وأثره في الراي العام العراقي دراسة وثائق البلاط الملكي ، بحث منشور جامعة الكوفة .

ب- جريدة الوقائع العراقية

١. الوقائع العراقية ، العدد ٩٩٥، تاريخ العدد ، ١٤-٠٦-١٩٣١.
٢. الوقائع العراقية ، العدد ١٤٦٥ ، في ١٧-١٠-١٩٣٥.
٣. الوقائع العراقية ، العدد ٤٢٩ ، في ٢٥ - ١٠ - ١٩٦٠.
٤. الوقائع العراقية ، العدد ٨٧٠ ، في ١٢-١٠-١٩٦٣.
٥. الوقائع العراقية ، العدد ٩٤٩ ، في ١٠ - ٥ - ١٩٦٤.
٦. الوقائع العراقية ، العدد ١٠٣٣ ، في ٢٢-١١-١٩٦٤.
٧. الوقائع العراقية ، العدد ١٧٨٩ ، في ١٣-١٠-١٩٦٩.
٨. الوقائع العراقية ، العدد ٣٥٨٣ ، في ٠٢-١٠-١٩٩٥.
٩. الوقائع العراقية ، العدد ٣٥٩٦ ، في ٢٥-١٢-١٩٩٥.
١٠. الوقائع العراقية ، العدد ٣٩٨١ ، في ٣١-١٢-٢٠٠٣.
١١. الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٧٠ ، في ٣١-٠٣-٢٠٠٨.
١٢. الوقائع العراقية ، العدد ٤١٢٤ ، في ٠٦-٠٨-٢٠٠٩.
١٣. الوقائع العراقية العدد ٤٢٨٦ ، في ١٩-٠٨-٢٠١٣.
١٤. الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٧ ، في ١٦-٠٤-٢٠١٨.

١٥. الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٢٥، في ١٢ نيسان ٢٠٢١ .

سادساً- مصادر الشبكة المعلوماتية (الانترنت)

١. إبراهيم الزعبي، دور المحافظ بين النص والتطبيق، ١٠،٤، ٢٠١٨ منشور على الرابط الالكتروني :-

<https://alghad.com>

- تاريخ الزيارة ٢٠/٥/٢٠٢١

٢. احمد الطيب ، كيف حولت تركيا القمامة إلى مصدر متجدد للطاقة الكهربائية؟ ورقة بحثية بتاريخ ٢٠١٦/٢/٨ والمنشور على الرابط الالكتروني:-

<https://www.sasapost.com/turkey-use-methane-to-generate-electricity>

- تاريخ الزيارة ٢٥/٥/٢٠٢١

٣. البلديات في الأردن النشأة والتاريخ مقالة منشور على الرابط الالكتروني :-

<https://www.addustour.com/articles>

- تاريخ الزيارة ٢٩/٢/٢٠٢١ .

٤. حسام عايش ، مقالة بعنوان خبراء اقتصادية يؤكدون دور البلديات في العملية الاقتصادية، في ٢٠١٣/٨/١٣ والمنشور على الرابط :-

<http://alrai.com/article/600854>

- تاريخ الزيارة ١٥/٣/٢٠٢١

٥. صباح ناھي، مقالة بعنوان من يؤتمن على بغداد، بتاريخ ١٧ أغسطس ٢٠٢٠، والمنشور على الرابط :-

<https://www.independentarabia.com/node>

- تاريخ الزيارة ٢٩/٥/٢٠٢١

٦. صباح العزاوي، فك الاشتباك بغداد عاصمة العراق،مقالة بحثية بتاريخ ٢٩-٦-٢٠١٧،
والمنشور على الرابط:-
<https://kitabab.com/2017/06/29>
- تاريخ الزيارة ٣٠ ٢٠٢١/٥
٧. علي المولوي نهج اللامركزية في العراق، والقيود المفروضة عليه، ورقة بحثية ٢٠١٩/٧/٣١
والمنشور على الرابط الالكتروني:-
<https://www.arab-reform.net/ar/publication>
- تاريخ الزيارة ١٦/٥/٢٠١٩
٨. عبد الرؤوف التلا، مقالة بعنوان، هل يعيد مجلس النواب النظر في قانون البلديات رقم (٤١)
لسنة ٢٠١٥؟ في ٢/٤/٢٠١٧، والمنشور على الرابط :-
<https://www.addustour.com>
- تاريخ الزيارة ٧/٣/٢٠٢١
٩. موسم ديوان المعمار، إدارة المدينة في الأردن، تحديات بإنظار، ورقة بحثة منشور عل
الرابط <https://www.csbe.org/city-management-in-jordan-arabic>
١٠. د.لمى عبد العزيز مصطفى، عن رسالة الخدمات العامة في العراق ١٨٦٩-١٩١٨،
والمنشور على الرابط:-
<https://almadasupplements.com/view.php?cat>
- تاريخ الزيارة ١٤/٢/٢٠٢١
١١. الموقع الرسمي لامانة بغداد والمنشور على الرابط :-
<https://amanatbaghdad.gov.iq>
- تاريخ الزيارة ٢٩ /٥/ ٢٠٢١

سابعاً- التشريعات العراقية

أ- الدساتير العراقية

١. القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ .
٢. الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨.
٣. الدستور المؤقت ٢ نيسان ١٩٦٤.
٤. الدستور المؤقت ٤ نيسان ١٩٦٤.
٥. الدستور المؤقت ٢٩ نيسان ١٩٦٤.
٦. الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

ب- القوانين العراقية

١. قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١.
٢. قانون رسوم البلديات رقم ٨٦ لسنة ١٩٣١.
٣. نظام الطرق والأبنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥.
٤. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥٠.
٥. قانون ادارة القرى لسنة رقم ١٦ لسنة ١٩٥٧.
٦. قانون حل مجالس البلدية ذات رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ .
٧. قانون رسوم البلديات رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣.
٨. قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.
٩. قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩.
١٠. قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
١١. قانون رسوم الملاهي رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١.
١٢. قانون تحصيل الديون الحكومية، رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧.
١٣. قانون ١٨٩ لسنة ١٩٨٠ المعدل لقانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤.

قائمة المصادر والمراجع

١٤. قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨١.
١٥. قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
١٦. قانون ادارة اقلية كوردستان العراق رقم ٦ لسنة ١٩٩٣.
١٧. قانون وزارة الداخلية رقم ١١ لسنة ١٩٩٥.
١٨. قانون المجالس المحلية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٥.
١٩. قانون جباية أجور النظافة بموجب قرار ١٣٣ لسنة ١٩٩٦.
٢٠. قانون جباية أجور الاعلان بموجب قانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٩٧.
٢١. قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨.
٢٢. قانون تعديل اصناف البلديات لكافة المحافظات لعام ١٩٩٨.
٢٣. قانون بيع وايجار أموال الدولة المرقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ المعدل.
٢٤. قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٠.
٢٥. قانون رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٠ المعدل لقانون الديون الحكومية ٥٦ لسنة ١٩٧٧.
٢٦. قانون إدارة العراق للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .
٢٧. قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦.
٢٨. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
٢٩. قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات و الأشغال العامة رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠.
٣٠. قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم ٢١ لسنة المعدل ٢٠١٣.
٣١. قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التعديل الثاني لقانون المحافظات الغير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨
٣٢. قانون رسوم التبليط رقم ٦ لسنة ٢٠١٥.
٣٣. قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ التعديل الثالث لقانون المحافظات الغير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
٣٤. قانون الموازنة العامة رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١ .

ج- قرارات مجلس قيادة المنحل

١. قرار مجلس قيادة الثورة الغاء وزارة البلديات رقم ٥٨٨ لسنة ١٩٧٧.
٢. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٩٨٩ لسنة ١٩٧٩ فك ارتباط دوائر من وزارة الداخلية والحاكما بوزارة الحكم المحلي.
٣. قرار قيادة الثورة المنحل المعدل رقم ٢٥٦ لسنة ١٩٩٠.
٤. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١.

د- الأنظمة والتعليمات والأوامر

١. تعليمات نظام وزارة البلديات رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٠.
٢. نظام وزارة الحكم المحلي رقم ٣٣ لسنة ١٩٨٠.
٣. تعليمات رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ لتسهيل تنفيذ قانون وزارة الداخلية
٤. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤.
٥. قرار مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.
٦. الأمر الديواني لمجلس الوزراء رقم ٣١٢ لسنة ٢٠١٥.
٧. قرار مجلس الوزراء رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٨.

ثامناً- قرارات المحاكم العراقية

١. قرار مجلس شوري الدولة في قراره بالعدد ٢٠٠٩١٧٦ الحالة الثالثة عشر.
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالرقم ٤٢ /اتحادية/ ٢٠١٠ في ١٤/٦/٢٠١٠.
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٤٣ /اتحادية/ ٢٠١٠ في ١٢/٧/٢٠١٠.
٤. قرار محكمة التمييز الاتحادية الغير المنشور المرقم بالعدد ١٣٥٩/هيئة مدنية عقار/٢٠١٢.
٥. قرار محكمة التمييز الاتحادية الغير المنشور بالعدد ٦٦٢١/٦٦٥٨/هيئة الاستئنافية عقار/٢٠١٤.

قائمة المصادر والمراجع

٦. قرار محكمة التمييز الاتحادية الهيئة الموسعة بالعدد ٨٢/الهيئة الموسعة المدنية/٢٠١٩
في ٢٠١٩ /٣/١٨
٧. قرار محكمة التمييز الهيئة المدنية بالعدد ١٥٤٦ في ٢٠١٩/٧/٢٥
٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٠٨ وموحدتها ١٢٤/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٠ /١
٢٠٢٠/

تاسعاً- التشريعات العربية

أ- الدساتير

١. الدستور الأردني لأمانة شرق الأردن لسنة ١٩٢٨.
٢. الدستور الاردني لسنة ١٩٤٧.
٣. الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل.

ب- القوانين

١. قانون بلديات الاردني لسنة ١٩٢٥.
٢. قانون بلديات الاردني رقم ٩ لسنة ١٩٣٨ .
٣. قانون بلديات الأردن رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.
٤. قانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٢ المعدل لقانون البلديات الأردني.
٥. قانون رقم ١ لسنة ١٩٨٧ المعدل لقانون البلديات الأردني.
٦. قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤ المعدل لقانون البلديات الأردني.
٧. قانون رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٢ المعدل لقانون البلديات الأردني.
٨. قانون البلديات الاردني رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧.
٩. قانون البلديات الأردن رقم ١٣ لسنة ٢٠١١.
١٠. قانون البلديات الأردن رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ المعدل.
١١. قانون اللامركزية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٥.

١٢. القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٧ المعدل لقانون البلديات الأردني.

مباشراً- التشريعات التركية

1. 1876 , Anayasası.
2. 1877, Tarihli Dersaadet Belediye Kanunu.
3. 1877, Tarihli Vilayet Belediye Kanunu.
4. 1924, tarihli 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu.
5. 1580, Sayılı Belediye Kanunu.
6. 1982 ,Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
7. 3030, Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.
8. 5393, Sayılı Belediye Kanunu.
9. 5216, sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.
10. 6360, Sayılı Kanun.
11. 442, sayılı, KÖY Kanunu.
12. 5442 ,sayılı,il idaresi Kanunu.
13. 2972, Mahallîİdareler ile Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.

أحدى عشر-المصادر التركية

1. Tarkan OKTAY, 1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, Medeniyet Araştırmaları Dergisi ,research article.
2. Funda HUMAR, TÜRKİYE’DEKİ BELEDİYELERİN MALİ YAPISI VE SORUNLARI; ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
3. Yücel Öztürk, Osmanlı Devleti’nde Beledi Hizmetlerde Kurumsallaşma Süreci Erken Dönem ve Tanzimat Yılları

- , Social Sciences Research Journal, Volume 8, Issue 1, 259!272
,March 2019
4. Handan ERTAŞ1, TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİNİN GÖREV VE SORUMLULUKLARI İLE İLGİLİ MEVZUAT VE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZ Selçuk Üniversitesi, Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi Sayı: 11, 2016
 5. Dr. Nezih VARGAN, YEREL YÖNETİMLER, ANADOLU ÜNİVERSİTESİ, YAYINI NO: 2928, AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 1885
 6. HÜSEYİN CİMRİN, Belediyeler ne zaman kuruldu, Giriş Tarihi: 21.4.2014,
<https://www.sabah.com.tr/akdeniz/2014/04/21/belediyeler-ne-zaman-kuruldu>
 7. Fuat YÖRÜKOĞLU, TÜRK BELEDİYESİCİLİĞİNİN GELİŞİM SÜRECİ, MEVZUAT DERGİSİ, issn1306-0767, SAYI135, yıl12, MART 2009
 8. Şahin İpek, E. A. (2018). Türkiye’de belediye gelirlerinin değerlendirilmesi. Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Aralık 2018
 9. Atila turkyilmaz, belediyelerde denetim , Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2014.
 10. Arzu Yılmaz Aslantürk, Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi, AKSARAY ÜNİVERSİTESİ, YIL2018
 11. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ,Yılı Sayıştay Denetim, Raporu2018
 12. Ebru Yolcu, UZMANLIK TEZİ, MAYIS 2016

13. Mustafa ÖKMENTürkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. MANİSA, YÖNETİM VE EKONOM, Yıl:2015
14. Ethem Göksel ERKAN , Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Etkinlik ve Silifke Belediyesinde Bir Uygulama, KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi,2014.
15. Ahmet GÜVEN, MERKEZİLEŞME YERELLEŞME TARTIŞMALARI KAPSAMINDA YEREL YÖNETİMLERDE VESAYET DENETİMİ SORUNU, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi,2017
16. Arzu Yılmaz, Aslantürk Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi1, AKSARAY ÜNİVERSİTESİ YIL, İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ,2018
17. İlker Gündüzöz, Türk Belediyeciliğinin Milli Kökleri, Marife, Yaz 2012.

Abstract:–

The importance of municipalities is shown through the role they are playing in providing basic services, as they are institutions that have their own moral character, and enjoy financial and administrative independence, and have outstanding financial resources in most legislations. In Iraq, the municipalities in Iraq have witnessed a clear absence of their role, and have suffered confusions in their work after the decision to abolish the councils. Within the texts of the Municipal Administration Act No. 165 of 1964 amended, and the legislation of the Provincial Act No. 159 of 1969, municipalities were linked to the local administrations in the governorates, which was later cancelled by the Local Councils Act of 1995, which did not succeed for those experiences due to the severe centralization and formality of those councils, and this is the opposite of the Jordanian and Turkish legislators that municipal councils are independent local bodies that exercise their competencies beside the formations of local administrations

The Iraqi legislator has granted the capital's municipalities a special status for the formation of the Municipality of Baghdad, similar to the Jordanian legislator, while the Turkish legislator took the system of major municipalities to address the population density in the capital and major cities. The municipalities in Iraq suffer from a large number of legislations that affected the nature of the relationship between them and the local government and turned it into a central institution that receives orders from the Federal Ministry, and when delving into the relationship

of municipalities with the federal government and local government in the light of the law of governorates that are not organized in Region No. 21 of 2008 amended, and the transfer of the powers of the Federal Ministry to the provinces after the third amendment by Law No. 19 of 2018, the file of the municipalities was transferred to the provinces and provincial councils administratively, financially and technically, and there are obstacles facing their application, while the provincial councils in Jordan Turkey exercise coordination tasks with the municipalities as that the file of municipalities is concerned with independent bodies such as municipal councils and the executive bodies of municipalities.

Ministry of Higher Education and Scientific Research.
University of Kirkuk/ College of Law and Political Sciences
Law Dept. Postgraduate Studies
Public Law Branch/ Master



Municipal administration in Iraq between central and non-central administration (A comparative Study)

A Thesis Submitted By

Marwan Wahid Ali

To the Council of the College of Law and Political Sciences,
Kirkuk University, a Partial Requirement of Obtaining the
Master Degree in Public Law

Supervised By

Dr .Sami Hassan Najim al-Hamdani

Assist. Prof in Administrative Law

2021 A.D

1443 A.H

