

## ماهية اللامركزية الإدارية

إعداد الباحث  
أمير عبد الناصر الكيلاني

## مقدمة

إن اللامركزية الإدارية هي الأسلوب الإداري الديمقراطي المتبع حالياً للتنظيم الإداري وهو توزيع الوظيفة الإدارية بين كافة أقاليم الدولة لمشاركة كافة الشعب في اتخاذ ما يراه ومشاركته في الحياة الإدارية بجانب إعطاء بعض العامة القومية استقلالاً إدارياً.

واللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوباً للتنظيم الإداري، تعني توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية وسلطات محلية مستقلة، تباشر اختصاصاتها المحلية بواسطة مجالس منتخبة لخدمة المصالح المحلية، وتحت وصاية الحكومة المركزية.

كما أن اللامركزية صورة أخرى لإدارة المرافق العامة الهامة، حيث يتوفر للمرفق القائم على نشاط إداري معين استقلال عن السلطة المركزية، وهو ما يطلق عليه ((اللامركزية المصلحية أو المرفقية)) وهي صورة من صور اللامركزية الإدارية في إدارة المرافق العامة في الدولة الحديثة، والحقيقة أن الصورة الأولى وهي اللامركزية المحلية هي الأكثر أهمية.

فإذا كانت المركزية تعني في الأساس حصر وتركيز السلطة أو الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة، فإن اللامركزية على العكس من ذلك تعني توزيع هذه الوظيفة واختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنوية عامة أخرى، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية الإدارية يستلزم حتماً وجود أشخاص معنوية عامة إلى جوار الدولة تساهم وتشارك في أداء وظائف هذه الأخيرة. وسنتناول في هذا البحث الحديث عن اللامركزية الإدارية في مبحثين على النحو التالي: -

المبحث الأول: المقصود باللامركزية الإدارية وعلاقتها بأنظمة قانونية أخرى

المبحث الثاني: عناصر اللامركزية الإدارية

## المبحث الأول

المقصود باللامركزية الإدارية وعلاقتها بأنظمة قانونية أخرى

في هذا المطلب نتعرض لدراسة المقصود باللامركزية الإدارية كمصطلح قانوني ومعرفه معنى اصطلاح اللامركزية الإدارية، وتوضيح بعض التعريفات لهذا المصطلح، من خلال الآراء المختلفة للفقه، وبيان مدي علاقتها بأنظمة قانونية ومسميات مشابهة لها، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: المقصود باللامركزية الإدارية:

"يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت

(١٣٤) د. حمد الله محمد حمد الله، مراقب الحسابات، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

إشراف ورقابة الحكومة المركزية<sup>(١٠٣٥)</sup>. وهكذا فإن اللامركزية الإدارية تعني وجود عدد من الأشخاص الاعتبارية العامة المستقلة التي لها شخصيتها القانونية بجوار الدولة التي هي شخص القانون العام الرئيسي.

وقد يتم توزيع الاختصاصات على أساس إقليمي بحيث توجد هيئات محلية ١٠٣٦ أو إقليمية مستقلة في الأقاليم، أو على أساس موضوعي ينتج عنه وجود هيئات مصلحة أو مرفقية مستقلة عن الإدارة المركزية<sup>(١٠٣٧)</sup>. والمعيار الذي يميز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أما إذا تعددت السلطات الإدارية، بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية نكون بصدد لامركزية إدارية.

واللامركزية الإدارية هي إسناد مهمة القيام بالأعمال الإدارية لأشخاص أو هيئات لا تخضع للسلطة المركزية ولا تتبعها تبعية المرووس للرئيس، مما يخولها الانفراد بإصدار القرارات الإدارية بالإضافة إلى تمتعها بقدر كبير من الاستقلال وحرية التصرف في إدارة شئونها وأموالها ومواردها. وإن اللامركزية الإدارية أو كما يطلق عليها أحيانا الإدارة المحلية، لأهميتها المتميزة عن اللامركزية المرفقية تمثل الحالة النقيضة للمركز ١٠٣٨ اية الإدارية. ويعرفها الفقه بأنها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة"<sup>(١٠٣٩)</sup>. أو إنها "تفتتت السلطة الإدارية في الدول ١٠٤٠ وتوزيعها بين الحكومة المركزية في العاصمة من جهة وبين هيئات أخرى إقليمية أو مصلحة تباشر سلطتها تحت رقابة الدولة"<sup>(١٠٤١)</sup>.

وتعرف اللامركزية بأنها "أسلوب تفتتت السلطة الإدارية في الدولة وتوزيعها ما بين الحكومة المركزية في العاصمة من جهة وبين هيئات أخرى إقليمية أو مصلحة منتخبة تباشر سلطاتها تحت رقابة الدولة"، وهي بهذا المعنى ينصرف مفهومها إلى وجود كيانات أو مصالح على نطاق جغرافي أو نوعي تعمل تحت إشراف السلطة المركزية في أي دولة وهي في الأغلب تدين بوجودها للسلطة القانونية التي أنشأتها، حيث تعمل اللامركزية بطبيعتها على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة ككيان مركزي تتولى الإدارة فيها مجالس منتخبة بواسطة الشعب إذا كانت الأشخاص إقليمية (مثل المحافظات أو البلديات ...) أما في الأشخاص المصلحية (المصالح العامة والمؤسسات العامة) فإن العاملين فيها يتولون مهمة القيام بانتخاب المجالس الإدارية أو تترك للدولة لتتولاها بأسلوب التعيين من خلال معايير التخصص

(١٠٣٥) د. حمد الله محمد حمد الله، مراقب الحسابات، مرجع سابق، ص ٣٢٥، وكذلك د. علي قاسم، مراقب الحسابات،

دراسة قانونية مقارنة لدور مراقب الحسابات في شركات المساهمة، مرجع سابق، ص ١٠١ وما بعدها.

(١٠٣٦) أ. د / هاني صلاح سري الدين، محاضرات في الشركات التجارية، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

(١٠٣٧) تنص المادة (٧/١٠٦) من قانون الشركات المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١م على أنه:

(ويسأل المراقب عن صحة البيانات الواردة في تقريره بوصفه وكيلاً عن مجموعة المساهمين).

(١٠٣٨) أ. صالح العوضي البلوي، الرقابة على أعضاء مجلس الإدارة في شركات المساهمة، مرجع سابق، ص ٨٥.

(١٠٣٩) د. علي قاسم، مراقب الحسابات، دراسة قانونية مقارنة لدور مراقب الحسابات في شركات المساهمة، مرجع سابق

ص ١٠٨.

(١٠٤٠) د. حمد الله محمد حمد الله، مراقب الحسابات، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

(١٠٤١) د. حمد الله محمد حمد الله، مراقب الحسابات، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

والكفاءة بين المتنافسين، ولعل هذا ١٠٤٢ المعنى هو ما جعل الاصطلاحين الألماني والإنجليزي يطلقان على اللامركزية مفهوم نظام الحكم الذاتي أو نظام الحكم المحلي<sup>(١٠٤٣)</sup>.

وهما المفهومان اللذان يشيران إلى الفكرة الرئيسية والأساسية التي تقوم عليها اللامركزية وهي انحصار الوظيفة الإدارية في الشؤون المحلية وقيام من يعينهم أمرها بإدارتها، وبدوره الفقه العربي لم يبتعد عن هذا المعنى بإطلاقه مفهوم (الإدارة المحلية) كتعبير عن مضمون اللامركزية واعتبارها خطوة أولى على طريق الحكم المحلي وهي معنى له وجزء منه لا يمكن فصلها عنه، وذلك بحسبان الإدارة المحلية هي بمثابة الإدارة المحلية لتطوير المجتمع المحلي من خلال هيئات منتخبة من أهل الوحدات المحلية تعهد إليها السلطة المركزية الاضطلاع بإدارة كل ١٠٤٤ أو بعض المرافق المحلية بما يؤدي إلى تولي الشعب شئون نفسه بنفسه والقيام بالخدمات المحلية بجميع صورها عن طريق ممثليه<sup>(١٠٤٥)</sup>، ويمكن إجمال العناصر المكونة للامركزية بنوعيتها الإقليمية والمرفقي بأنها سلطات الإدارة المركزية موزعة على المحليات حيث جرى العمل في الواقع السياسي والإداري على قيام الوحدات المحلية إلى جوار السلطة المركزية، بحيث تستمد من الأخيرة شرعيتها وهي التي توهبها الاختصاصات والصلاحيات على النطاق الجغرافي الذي تعمل في إطاره وهو ما وفر مكنة التعرف على وحدات الإدارة المحلية اللامركزية من خلال المقومات التي تقوم عليها تشريعياً وبناءاً على هذه التعريفات فإن اللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، بين السلطة المركزية وعمالها من ناحية، وبين هيئات إدارية مستقلة تتمتع بقدر كبير من الاستقلال في مباشرة سلطاتها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة المركزية. ومن خلال هذا التعريف للامركزية الإدارية يتضح الأتي:-

١ - اللامركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري وليست صورة من صور الحكم، لذلك تختلف اللامركزية عن النظام الفيدرالي، أو المركزي الذي يعتبر صورة من صور الحكم.

٢ - تتضمن اللامركزية الإدارية توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة (محلية أو مصلحة) وتتميز الهيئات المحلية عادة أن يتم تشكيلها بطريق الانتخاب. والجدير بالذكر أن

(١٠٤٢) د. علي قاسم ، مراقب الحسابات ، دراسة قانونية مقارنة لدور مراقب الحسابات في شركات المساهمة ، مرجع سابق ، ص ١١٠ وما بعدها.

(١٠٤٣) د. أحمد عادل ابو زيد ، حوكمة مراقب الحسابات في الشركات المساهمة المقيدة بالبورصة ، مرجع سابق ص ٢٧٧ وما بعدها.

(١٠٤٤) أنظر المادة (١٠٩) من قانون الشركات المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ م ، وكذلك المادة (٢/١٩١) من قانون الشركات السوري رقم ٢٩ لسنة ٢٠١١ م والتي تنص على أنه : ( يكون مدقق الحسابات مسؤولاً إتجاه الشركة التي يقوم بتدقيق حساباتها وإتجاه مساهميها عن تعويض الضرر الذي سببته الأخطاء التي إرتكبها في تنفيذ عمله أو عدم قيامه بالواجبات التي ترتبها عليه القوانين أو نظام الشركة الأساسي ) .

(١٠٤٥) Andrew Hucks , LLB,LLM , Cases and Materials on Company law , six edition, ٢٠٠٨, oxford , p ٥٤٢ .

النظام اللامركزي لا يعني عدم خضوع الإدارة المحلية للرقابة ١٠٤٦ وإشراف الدول، ولكن إشراف السلطات العليا على الإدارة المحلية أمر له أهمية لكي تسير المرافق الإدارية باطراد دون خلل<sup>(١٠٤٧)</sup>.

المطلب الثاني: علاقة اللامركزية بأنظمة قانونية أخرى:

تتشابه اللامركزية الإدارية مع بعض الأنظمة التي قد تؤدي إلى الخلط بينهما، ويمكن هنا أن نبين الفرق بين اللامركزية الإدارية وهذه الأنظمة القانونية على النحو الآتي: -

أولاً: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

إن اللامركزية الإدارية تقوم على أساس توزيع الاختصاصات بين كل من الجهة المركزية للدولة والوحدات الإدارية اللامركزية، إقليمية كانت أم مرفقية، أما في اللامركزية السياسية فتتوزع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية وبين الدويلات أم الولايات، بحيث تتولى دولة الاتحاد السلطات التشريعية والتنفيذية وال١٠٤٨ قضائية على كافة الدولة، وفي مقابل ذلك يكون لكل ولاية سلطات عامة خاصة بكل منها، تمارسها في النطاق الجغري ١٠٤٩ في إقليمها<sup>(١٠٥٠)</sup>.

وعلى هذا الأساس يمكن حصر أوجه الاختلاف بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية في الآتي<sup>(١٠٥١)</sup>: -

١ - في مجال النشاط ينحصر مجال النشاط اللامركزي في النشاط الإداري فتقوم السلطة المركزية بمنح أجهزة اللامركزية الإقليمية سلطات في المجال الإداري فقط، ولا تمتد اللامركزية الإدارية إلى ممارسة السيادة ومظاهر السلطة في الدولة التي تتأثر بها اللامركزية السياسية.

٢ - إذا كانت اللامركزية الإدارية هي أسلوب للتنظيم الإداري، فإن اللامركزية السياسية هي أسلوب للتنظيم الدستوري، ففي الأولى يتم فقط توزيع الاختصاصات الإدارية على حين أنه في الثانية يتم توزيع السلطات السياسية.

(١٠٤٦) Alastair Hudson, Understanding Company Law, ٢٠١٢, Routledge, p ١٠٣.

(١٠٤٧) أ. د. / سميحة القليوبي، الشركات التجارية، مرجع سابق، ص ١١٠٥، د. حمد الله محمد حمد الله، مراقب الحسابات، مرجع سابق، ص ٣٨٤، د. عاشور عبد الجواد عبد الحميد، الشركات التجارية، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الثانية، سنة ٢٠١٣، وفي ذات الاتجاه القضاء الفرنسي حيث أعلنت محكمة النقض الفرنسية أن مراقب الحسابات لا يلتزم إلا ببذل عناية وأنه يقع عليه أن يقوم بإجراء الإختبارات التي يقدر هو أهميتها والتي تتناسب مع ظروف كل شركة على حدا، راجع في ذلك، د. على قاسم، مراقب الحسابات، دراسة قانونية مقارنة لدور مراقب الحسابات في شركات المساهمة، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

(١٠٤٨) د. فارس محمد العجمي، رقابة سوق المال على إدارة محافظ الأوراق المالية وصناديق الإستثمار، مرجع سابق، ص ٤٤٩.

(١٠٤٩) د. نزيه الصادق المهدي، النظرية العامة للإلتزام، الجزء الأول، مصادر الإلتزام، مع التطبيقات المعاصرة لمشكلات المسؤولية المدنية، سنة ٢٠٠٩ م، بدون ناشر، ص ٢٩٣.

(١٠٥٠) أنظر المادة (١٦٥) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ م، وكذلك المادة (١٦٦) من القانون المدني السوري.

(١٠٥١) أنظر المادة (١٠٩) من قانون الشركات المصري رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ م.

وترتبط اللامركزية السياسية بالدول الاتحادية، وخاصة دول الاتحاد المركزي أو الدول الفيدرالية بالاصطلاح الفرنسي والإنجليزي، ومثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الإمارات العربية المتحدة، على خلاف الدول الموحدة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية مثل فرنسا ومصر، ولذلك يرتبط اصطلاح اللامركزية السياسية بالنظام الفيدرالي.

٣ - اختصاص الولايات محدد بالدستور الاتحادي، فلا تملك الدولة المركزية تعديله أو إلغاؤه، حيث يتطلب ذلك تعديل الدستور الذي يتميز بالجمود، ويشترط أغلبية معينة لتعديله، أما الأقاليم ذات الاختصاصات اللامركزية الإدارية، فيتم تعديل اختصاصاتها بقانون عادي، بل يمكن إلغائها وجودها ذاته بقانون أيضاً.

٤ - تتمتع الولايات أو الولايات الأعضاء في الاتحاد المركزي بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن الدولة الاتحادية، تمارسها دون أي رقابة أو وصاية عليها طالما ظلت داخل الحدود التي رسمها لها الدستور الاتحادي، هذا بالنسبة للامركزية السياسية، أما بالنسبة للامركزية الإدارية فان الهيئات اللامركزية الإقليمية تخضع للوصاية من الحكومة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها الإدارية.

٥ - يتم تشكيل الوحدة الإدارية اللامركزية في الغالب عن طريق الانتخاب بهدف ضمان استقلال هذه الوحدات اتجاه السلطة الإدارية المركزية في حين تتمتع السلطة اللامركزية السياسية باس ١٠٥٢ تقال في مجال الإدارة والتشريع والقضاء بحيث تعمل لصالح الإقليم أو الوحدة الإدارية المقسم إليها الاتحاد حسب الدستور (١٠٥٣).

٦ - في نظام اللامركزية الإدارية لا يوجد دستور لكل منطقة أو تختلف التشريعات والقوانين من منطقة إلى أخرى. أي إن النظام القانوني في اللامركزية الإدارية واحد تخضع له كافة الأجهزة، في حين أن الأخذ بنظام اللامركزية السياسية من شأنه تعدد النظم القانونية المطبقة لاختلاف قانون كل ولاية عن الأخرى. فمثلاً يختلف النظام القانوني لنيويورك عن شيكاغو كما يختلف النظام القانوني لمدينة دبي عن عجمان.

٧ - تخضع المحافظات أو الأقاليم، والمقاطعات في اللامركزية الإدارية لذات القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة، أما الولايات في الدولة الاتحادية فتتمتع بالحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها سلطتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية، ويمثل هذا الفارق الهام، المعيار الحقيقي للترقية أو للتمييز بين الدولة الاتحادية والدولة الموحدة، أو اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، إذ انه بدون وجود سلطة تشريعية مستقلة يتولاها مجلس نيابي خاص بكل ولاية، لا يمكن القول بان الدولة اتحادية، وإنما هي دولة بسيطة تتضمن أقاليم أو محافظات تتمتع باللامركزية الإدارية.

ثانياً: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

١٠٥٤هـ ناك فرق نوعي جوهري بين عدم التركيز الإداري في إطار المركزية وبين اللامركزية بالمعنى الصحيح مع بعض الوصاية الإدارية (١٠٥٥).

(١٠٥٢) د. حمد الله محمد حمد الله، مراقب الحسابات، مرجع سابق، ص ٣٧٩ وما بعدها.

(١٠٥٣) أنظر المادة (٢٧٩) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨م.

(١٠٥٤) تنص المادة (٤٧) من قانون التجارة المصري على أنه: (يكون الملتزمون معاً بدين تجاري متضامين في هذا الدين ما لم ينص القانون أو الإتفاق على غير ذلك، ويسري هذا الحكم في حالة تعدد الكفلاء في الدين التجاري).

(١٠٥٥) أ. د / سامي عبد الباقي، قانون الأعمال (أعمال تجارية، التاجر، المحل التجاري) وفقاً لقانون التجارة رقم ١٧ لسنة ١٩٩١م، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٣/٢٠٠٤م، ص ٧٤ وما بعدها.

١ - أن عدم التركيز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية، وهو أسلوب من أساليب النظام الإداري المركزي، تخول بموجبه السلطة المركزية بعض فروعها سلطة اتخاذ بعض القرارات المتعلقة بهم. أو المرافق التي يديرونها دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

٢ - أن اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري يرتدان لأصل واحد، هو تفتيت الوظيفة الإدارية وتوزيعها، إلا أن هذا الأصل ينظمه القانون في اللامركزية الإدارية، وبالتالي يكون استقلال الوحدات في اللامركزية الإدارية أصل، في حين أن هذا الاستقلال عارض في حالة عدم التركيز الإداري.

٣ - إذا كان تعيين أشخاص المديرين المسؤولين عن إدارة وتشغيل الهيئات الإدارية يتم بواسطة الدولة أو السلطات المركزية أو كان تعيين الغالبية العظمى من بينهم على الأقل يتم بهذه الوسيلة فضلا عن عدم الاعتراف لتلك الأشخاص الإدارية الإقليمية أو المرفقية بأية شخصية قانونية مستقلة عن تلك المتمتع بها الشخص المعنوي المركزي فإننا نكون لا محالة بصدد نظام عدم التركيز الإداري، وإذا ما تم على العكس مما سبق تولية مديري ورؤساء الوحدات الإدارية القائمين على تسيير مهامها وفقا لقاعدة الانتخاب الديمقراطي بواسطة أعضاء هيئة الناخبين ١٠٥٦ الإقليميين بالإضافة إلى تمتع تلك الأشخاص الإقليمية بالشخصية المعنوية المستقلة، فإننا نكون إزاء نظام لامركزي إداري<sup>(١٠٥٧)</sup>.

٤ - إن كل من اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري ينتمي إلى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية، ولكن عدم التركيز الإداري هو صورة من صور المركزية الإدارية وبالتالي فإن استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض، ولهذا فإن الموظف يمارسه في نطاق السلطة الرئاسية، فيحتفظ الوزير بكامل سلطته، أما استقلال الجهات اللامركزية فإنه استقلال أصيل مفروض على السلطة المركزية التي لا تستطيعان تتنقص منه، على أن عدم التركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية، لأن نقل السلطة فيما يتعلق بالمصالح المحلية من يد ممثلي الإدارة المركزية إلى ممثلي الهيئات اللامركزية أيسر من نقل تلك السلطة من يد الوزير مباشرة إلى هذه الهيئات.

٥ - اللامركزية الإقليمية تعني إدارة السلطات المحلية لكل المسائل التي تمس وحداتها المحلية. على اعتبار إن تلك هي قاعدة الأساس وشرط الوجود بالنسبة للتطبيق اللامركزي المحلي، أما أسلوب عدم التركيز الإداري فإن وضعه يختلف اختلافا جوهريا، فاختصاص الموظفين في هذه الصورة في حدود ما تقوضهم فيه السلطة المركزية، وفي إطار هذا التفويض وحده يكون التحرك الإداري المحلي لأولئك الموظفين، ولهذا فإن الموظفين يمارسون الوظيفة الإدارية في نطاق السلطة الرئاسية.

٦ - عدم التركيز الإداري صورة مخففة من المركزية الإدارية فرضها الواقع العملي واتساع نشاط الدولة، أما اللامركزية الإدارية فإنها تمثل توزيعا حقيقيا للسلطة الإدارية كي يقوم بها عضو إداري مستقل يصدر قرارات إدارية نهائية بدون ١٠٥٨ معقب عليها إلا في الحدود التي يرى المشرع فرض قيود عليه تتمثل في أعمال سلطة الوصاية الإدارية من قبل السلطة المركزية<sup>(١٠٥٩)</sup>.

٧ - بالإضافة إلى أن عدم التركيز الإداري يختلف عن اللامركزية الإدارية من حيث وحدة أو تعدد الأشخاص المعنوية العامة المتصلة بإصدار القرار. ففي نظام عدم التركيز الإداري تنتقل سلطة البث في

(١٠٥٦) أ. د / سميحة القليوبي، الشركات التجارية، مرجع سابق، بند ٥٩٨، ص ١١٥.

(١٠٥٧) د. حمد الله محمد حمد الله، مراقب الحسابات، مرجع سابق، ص ٤٠٨.

(١٠٥٨) د. احمد عادل ابو زيد، حوكمة مراقب الحسابات في الشركات المساهمة المقيدة بالبورصة، مرجع سابق ص ٣٢٠.

(١٠٥٩) د. علي قاسم، مراقب الحسابات دراسة قانونية مقارنة لدور مراقب الحسابات في شركات المساهمة، مرجع سابق،

الأمر من الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه أو غيرهم من أعضاء نفس الشخص الاعتباري العام مركزيا كان أم لامركزيا، أما في نظام اللامركزية الإدارية فان جانبا من الاختصاص الإداري ينتقل من السلطة المركزية إلى سلطة لامركزية، أي إلى شخص معنوي آخر.

٨ - اختلاف الرقابة والإشراف فيهما، بمعنى أن أعضاء الوحدات الإدارية الإقليمية أو المرفقية يخضعون للنظام (الوصاية الإدارية) والذي يعطي السلطة المركزية الرقابة والإشراف عليهم، بينما يخضع القائمون على عدم التركيز ١٠٦٠ الإداري لرقابة السلطة المركزية وذلك عن طريق (السلطة الرئاسية) وهي سلطة أكثر شمولية وأكثر تعقيدا من الوصاية الإدارية<sup>(١٠٦١)</sup>. ونستخلص مما سبق أن عدم التركيز الإداري ولو أدى إلى توزيع الوظيفة الإدارية إلا أن هذا الأسلوب ليس صورة من صور اللامركزية الإدارية، وإنما هو تطوير داخل النظام المركزي باعتباره خروجاً على التركيز الإداري (المركزية المتطرفة).

ثالثاً: اللامركزية الكاملة واللامركزية النسبية:

حاول الفقه التفرقة بين ما يسمونه ١٠٦٢ اللامركزية الكاملة أو الخالصة، وبين اللامركزية النسبية أو الناقصة، إلا أن الفقهاء لم يتفقوا على تحديد واضح للصورتين<sup>(١٠٦٢)</sup>: -

الجانب الأول: - يرى أن اللامركزية الكاملة تتحقق عندما تنفرد بأداء خدمة معينة هيئات لامركزية وحدها. وتكون اللامركزية نسبية أو ناقصة إذا كان أداء هذه الخدمة يتم عن طريق هيئات مركزية وهيئات لامركزية، تشترك معا في تقديمها، مع تغليب وترجيح الهيئات اللامركزية.

الجانب الثاني: - يرى هذا الجانب أن اللامركزية الكاملة تتحقق عندما يكون تشكيل مجالس الهيئات اللامركزية من أعضاء منتخبين جميعاً بواسطة سكان الإقليم الذي تقوم بخدمته هذه الهيئات اللامركزية، دون أن يكون للسلطة المركزية أو الجهة المركزية حق المشاركة في تشكيل هذه الهيئات اللامركزية. وتكون اللامركزية نسبية أو ناقصة، عندما يتم تشكيل الهيئات اللامركزية بصورة مختلطة من أعضاء منتخبين بواسطة سكان الإقليم ومن أعضاء معينين من الحكومة أو الجهة المركزية.

— نقد التمييز بين اللامركزية المطلقة واللامركزية النسبية:

يرى الفقه أن كلا من الجانبين السابقين محال للنظر، فينتقد محاولة التمييز في أسلوب اللامركزية الإدارية، بين لامركزية كاملة وأخرى نسبية.

— أما الرأي الأول فقد وجه له النقد على انه محاولة فاشلة، إذ لا توجد ما تسمى باللامركزية المطلقة أو الخالصة، لان تفسير هذا الإطلاق بأنه توزيع لكل الاختصاصات الإدارية ومهام الوظيفة الإدارية، بحيث لا يبقى منها ما يدخل في اختصاص الجهة المركزية. فهذا يعني أن وجود السلطة المركزية يكون بلا معنى أو جدوى، وإنها ليس لها أي فائدة، وفي هذه الحالة فان الدولة تتحول إلى دويلات شبه مستقلة، على حسب الظروف السياسية فيها.

<sup>(١٠٦٠)</sup> انظر المادة (٢/١٩١) من قانون الشركات السوري رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٦ م .

<sup>(١٠٦١)</sup> د. أبو زيد عبدالرحمن أبو زيد، مشاكل تحديد وعاء الضريبة العامة على المبيعات ومقترحات علاجها في ظل معايير المحاسبية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ٢٠١٠، ص ٢٨.

<sup>(١٠٦٢)</sup> د. فتحى نجيب، (التشريع الضريبي المصري) مطابع ناشيونال، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٤٠.

<sup>(١٠٦٣)</sup> أنظر: د. محمد رضا سليمان، دور النظم الضريبية في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، ١٩٨٠، ص ١٩



- أما الرأي الثاني، أي تفسير الإطلاق بمعنى وجود خدمات يتم تلبيتها بالكامل عن طريق هيئات مركزية، وأخرى تشترك في تقديمها هيئات لامركزية إلى جانب السلطة المركزية. فان هذا المعنى لا ي ٠٦٤ اسمح بالادعاء بان اللامركزية مطلقة أو نسبية، أي انه لا يخرج عن إطار الجمع بين المركزية واللامركزية في الدول الحديثة<sup>(١٠٦٥)</sup>. فجميع الدول المعاصرة تجمع بين النظامين المركزي اللامركزي ولا تدير أمورها كلها بأسلوب واحد لا تحيد عنه، لان ذلك يستحيل عمليا، فهناك خدمات لا يمكن أن تتم إلا بالنظام المركزي، كمرفق الدفاع والأمن مثلا، كما هناك من الخدمات والمرافق ما يفضل معه أن يدار بالنظام اللامركزي مثل خدمات الزراعة والري، حيث تتباين المناطق الزراعية في الدولة الواحدة.

كما أن محاولة التمييز بين اللامركزية المطلقة واللامركزية النسبية، على أساس طريقة تشكيل مجالس الهيئات اللامركزية، بحيث تكون مطلقة إذا تم التشكيل بالانتخاب بالكامل وتكون نسبية إذا تم التشكيل باستقلال ممثلي الشخص المعنوي، بغض النظر عن كيفية اختيارهم.

ومن هنا وبعد هذا التوضيح يمكن أن نخلص إلى نتيجة واضحة أن تقسيم اللامركزية الإدارية لا يكون إلا في إطار واحد، وهو تقسيمها إلى لامركزية إقليمية أو محلية ولامركزية مرفقية أو مصالحة، وهذه الصور سنتكلم عنها بشيء من التوضيح في المطلب الثالث.

## المبحث الثاني

### عناصر اللامركزية الإدارية

لكي تتحقق اللامركزية لابد من توافر عدة أركان وهي وجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية، ووجود مجالس تستقل بإدارة هذه المصالح الذاتية، ووجود رقابة أو وصاية إدارية على أعمال هذه الهيئات اللامركزية، كل هذه العناصر كفيلة بوضع النظام اللامركزي موضع التطبيق. ويلزم اجتماعها جنبا إلى جنب للتأكد من أننا بصدد نظام لامركزي إداري ولوضع أيدينا على درجة اللامركزية المطبق عليها، وهي على الترتيب أن يصدر الاعتراف من الدولة بالوجود القانوني المعنوي المستقل للأشخاص الإدارية الإقليمية ذات المهام والأهداف المحلية المتميزة كما وكيفا عن المهام والأهداف القومية للشخص المركزي الأكبر أي الدولة، وان يتم تصريف وتسيير هذه المهام وتحقيق الأهداف المتميزة بواسطة سلطات محلية منتخبة من جانب أعضاء هيئة الناخبين المنتمين إلى الوحدات الإقليمية فضلا عن تمتعهم في هذا الصدد بسلطة حقيقية ونهائية في إصدار القرارات الإدارية، وان تخضع هذه الأشخاص الإقليمية والسلطات

<sup>(١٠٦٤)</sup> المادة (١) من قانون الضريبة العامة على المبيعات المصري رقم ١١ لسنة ١٩٩١، وتعديلاته.

<sup>(١٠٦٥)</sup> ومن ذلك قانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ حيث ذهب إلى تحديد الواقعة المنشئة للضريبة بواقعي البيع وتأدية الخدمات هذا بالنسبة للنشاط المحلي أما بالنسبة للسلع المستوردة من خارج إندونيسيا فأن الواقعة المنشئة للضريبة تتحدد بواقعة الإفراج الجمركي عنها في الجمارك. أنظر: (٣٥ - ٣٤) J.S.Uppla,Op.Cit,p(١) لسنة ١٩٩٢ إلى تحديد الواقعة المنشئة للضريبة بواقعة البيع وأداء الخدمات هذا على الصعيد المحلي والوطني أما على صعيد السلع المستوردة من الخارج فأنها تتحدد بواقعة الإفراج الجمركي عنها.

أنظر: Value Added Tax in Thailand,p (١), Research published on the Internet:

Http:// www. rd.go.th

المحلية الخاصة بها في أعمالها وقراراتها لنوع مخفف من الرقابة المفروضة عليها بواسطة السلطة المركبة ١٠٦٦ ازية ولكن بما لا يذهب باستقلالها المعترف به بصفة عامة في تصريف شئونها المحلية وبصفة خاصة في مجال اختصاصاتها المالية<sup>(١٠٦٧)</sup>. وبما أن نظام اللامركزية الإدارية يتسم بتعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة والتي تتمتع باستقلال قانون ذاتي، ولذلك يلزم في اللامركزية الإدارية توافر هذه العناصر الثلاثة. وسوف نتناول هذه العناصر والأركان بشيء من التفصيل وذلك في ثلاث فروع: -

المطلب الأول: - اعتراف الدولة بوجود مصالح إقليمية متميزة عن المصالح القومية:

لا تكون الدولة هي شخص القانون العام الوحيد في نظام اللامركزية الإدارية، بل انه يوجد بجانبها أشخاص قانونية أخرى، فتقسيم الدولة إلى أقاليم أو أجزاء يمنح كل جزء منها الشخصية المعنوية المستقلة، وسلطة الإشراف على المرافق والوحدات المحلية، أو أن تدار بعض المرافق العامة عن طريق أسلوب الهيئات العامة، بان يمنح مرفق عام أو محلي الشخصية المعنوية وقدرًا من الاستقلال، ومن ثم فانه في اللامركزية الإدارية تتعدد الأشخاص القانون ١٠٦٨ اية العامة على عكس الحال في المركزية الإدارية، ففي المركزية الإدارية لا يكون هناك سوى شخص قانوني عام واحد هو الدولة<sup>(١٠٦٩)</sup>. فيجب أولاً وقبل كل شيء الاعتراف بوجود مصالح خاصة بالوحدات الإقليمية مستقلة عن المصالح القومية التي تقوم عليها الدولة تستأهل إدارتها وتنظيمها وتسييرها على المستوى المحلي وليس المركزي، فنقوم بذلك إلى جانب المرافق القومية التي نعمل خدماتها سائر أقاليم الدولة مرافق محلية تشبع حاجات خاصة بهذا الإقليم أو ذاك. فالمصالح الذاتية المحلية المتميزة عن المصالح القومية، هي المقدمة الأولى الأساسية لأي تنظيم لامركزي إذ أنها تمثل الدافع الأساسي الذي يقود المشرع إلى الاعتراف بإقليم معين من أقاليم الدولة بحقه في تنظيم نفسه بنفسه وإدارة شئونه بشكل مستقل عن الجهات المركزية في العاصمة. ويتم تحديد المصالح المحلية بواسطة الدولة نفسها، بمقتضى نصوص تشريعية، أي أن المشرع وحده هو الذي له حق التمييز والتفرقة بين المرافق ذات الطابع المحلي التي تدار بطريقة لامركزية، وبين المرافق ذات الطابع القومي التي تدار بطريقة مركزية. ويعتمد المشرع عند إجرائه هذا التحديد والتمييز ١٠٧٠ از بين المرافق ذات الطابع المحلي والمرافق ذات الطابع القومي على معايير وأسس عدة فتعتبر عادة من الشئون المحلية الأتي<sup>(١٠٧١)</sup>: -

<sup>(١٠٦٦)</sup> ومن ذلك قانون الضريبة على القيمة المضافة السلوفيني رقم (١٥) لسنة ١٩٩٩ إلى تحديد الواقعة المنشئة للضريبة بالنسبة للسلع والمنتجات المحلية بواقعة البيع وتأدية الخدمات وواقعة الإفراج الجمركي عن السلع في الجمارك فيما يتعلق بالسلع والخدمات المستوردة من خارج سلوفينيا والاتحاد الأوروبي.

أنظر: Value Added Tax in Slovenia, ٢٠٠٦, p(٥ - ٦) Research published on the Internet: [Http://www.Uvi.gov](http://www.Uvi.gov)

<sup>(١٠٦٧)</sup> Research published on the internet; p(٣-٤), Vat in the European Union:=  
=http://www.en.wikipedia.org

<sup>(١٠٦٨)</sup> P.M.Gaudernet, précis de Finances publiques, paris, ١٩٧٠, p (٣٨٤- ٣٨٥).

<sup>(١٠٦٩)</sup> M.Durerger, Finance publique, Imprimerie des presses univertaires de France, Paris, ١٩٧١, p (٥٨٥). P.M.Gaudemet, op. Cit, p(٣٨٥).

<sup>(١٠٧٠)</sup> H.A. Chiad, Tax Administration United Kingdom, The old School hchool house, wingate Hill, Stutton, Tadcaster, N. York shire, England, ٢٠٠٣, p (٥٢).

<sup>(١٠٧١)</sup> H. A. Chiad, Ibid.

١ - المرافق العامة التي تهتم سكان الإقليم أو المدينة وحدهم لأنها تتصرف إلى شان من شئونهم الخاصة التي تمس حياتهم اليومية بطريقة مباشرة.

٢ - المرافق التي تستلزم في إدارتها وتسييرها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للجهات المركزية القيام بها.

٣ - المرافق التي لا يتفق حسن أدائها مع توحيد النمط والأساليب الإدارية بسبب اختلاف الظروف الاجتماعية أو الجغرافية للأقاليم والمدن.

ويترتب على كون المصالح المحلية لا تحدد إلا بمقتضى القانون ، أن الجهات التنفيذية المركزية لا تستطيع أن تهد ، أو تنتقص من صلاحيات الوحدات اللامركزية الموكولة الهيا، كما أن الهيئات اللامركزية لا تستطيع ممارسة نشاطها خارج إطار ١٠٧٢٢ ار المصالح المحلية التي حددها لها المشرع، ويسلك المشرع في تحديده لما يعتبر من الشئون ذات الطابع المحلي احد أسلوبيين<sup>(١٠٧٣)</sup>:

الأسلوب الأول: -

وفيه يحدد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر فلا يحق لها أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، كما أن كل هيئة لامركزية إقليمية لا تتمتع بذات الاختصاصات التي تتمتع بها غيرها وإنما يكون لكل هيئة اختصاص تفرره القوانين الخاصة الأمر ١٠٧٤ الذي يؤكد على تنوع الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية مما يؤدي إلى صعوبة التمييز بينها لكثرة أوجه الشبه بينها<sup>(١٠٧٥)</sup>. وهذا الأسلوب يسمى بالأسلوب الإنجليزي وتسمى بالمعيار الحصري، وهي التعداد التشريعي على سبيل الحصر، ومقتضى هذا الأسلوب أن يحدد المشرع بالنص التشريعي اختصاصات الهيئات

<sup>(١٠٧٣)</sup> المادة (٥) من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦.

<sup>(١٠٧٣)</sup> قرار محكمة النقض المصرية رقم (١٤١)/٢٠٠٢، والصادر بتاريخ ١/١١/٢٠٠٢، والمنشور في مؤلف د. عبدالفتاح مراد، الجديد في أحكام محكمة النقض المصرية للفترة من ٢٠٠١ لغاية ٢٠٠٣، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٥٥.

<sup>(١٠٧٤)</sup> وتنص المادة الثانية من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١، على ان تفرض الضريبة العامة المبيعات على السلع المصنعة المحلية والمستوردة، الا ما استثنى بنص خاص، وتفرض الضريبة على الخدمات الواردة بالجدول رقم ٢ المرافق لهذا القانون، ويكون فرض الضريبة بسعر (صفر)، على السلع والخدمات التي يتم تصديرها للخارج طبقاً للشروط والاوزاع التي تحددها اللائحة التنفيذية بهذا القانون.

وكذلك نص قانون ضريبة المبيعات اليمنى في المادة (٣)، من القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١، وتعديلاته على مايلي:

(أ) — تفرض الضريبة على

١ — قيمة مبيعات السلع والخدمات الخاضعة للضريبة في الجمهورية التي يقوم بها المكلف من خلال مزاولته نشاطاً تجارياً وذلك في الوقت الذي تمت عملية البيع.

٢ — قيمة كل الواردات من السلع والخدمات الخاضعة للضريبة وقت الاستيراد.

(ب) يلحق بهذا القانون جداول تعتبر جزء منه ولايجوز تعديلها إلا بقانون لاحق وهي التالي:

١ — الجدول رقم (١) بالخدمات والمعفاة من الضريبة.

٢ — الجدول رقم (٢) بالسلع والخدمات الخاضعة للضريبة بمعدل (صفر).

٣ — الجدول رقم (٣) بالسلع الخاضعة لضريبة العامة للمبيعات بنسب قرين كل منها.

(<sup>١٠٧٥</sup>) R.L.Duff, Op. Cit, p(٤٥) ; G.Egret, Op.Cit, p(٤٣ - ٤٨) and See. A. Tait, Value Added Tax, International, Monetary Found, Washington, ١٩٨٨, p(٨ - ٩).

الإقليمية على سبيل الحصر، وبناء عليه يعد مصلحة محلية كل ما ورد بالقوانين التي تنظم الشؤون المحلية، وتعد مصالح قومية كل ما لم يرد ذكره في القانون، ويترتب على ذلك نتيجة غاية في الأهمية وهي انه لا يجوز للهيئات المحلية الإقليمية النظر في المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون أو اتخاذ قرار بشأنها وإلا عد تصرفا غير مشروع ومخالفا لقواعد توزيع الاختصاص، فلا يجوز ممارسة أي اختصاص آخر إلا بموافقة المشرع، الذي لا يتبع عند تحديد هذه الاختصاصات نمطا أو أسلوبا واحدا، وإنما يغير بين الأنماط والأساليب تبعا لظروف كل إقليم، ومن ثم تكثر التشريعات المنظمة ١٠٧٦ للاختصاصات المحلية وتتنوع. وتبعا لهذا التنوع فإن ما قد يعتبر مرفقا محليا في إقليم معين قد لا يعد كذلك في إقليم آخر<sup>(١٠٧٧)</sup>. ويتمثل هذا الأسلوب في تحديد المشرع على سبيل الحصر وفي قوانين خاصة بكل وحدة إدارية لامركزية المصالح المحلية التي يجوز للوحدات الإدارية اللامركزية القيام بإدارتها، ويترتب على هذا الأسلوب الحد من اختصاصات الهيئات اللامركزية، إذ لا يجوز لها التصرف إلا في حدود المصالح المنصوص عليها. ويطبق هذا الأسلوب في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية. ويقوم الأسلوب الإنجليزي على ثلاثة دعائم وهي<sup>(١٠٧٩)</sup>: -

أولا: تتحدد اختصاصات السلطات الإدارية اللامركزية وفقا لهذا الأسلوب على أساس التحديد على سبيل الحصر في مسائل معينة، بحيث يترك ما عداها من اختصاصات أخرى للسلطات المركزية.

ثانيا: يقوم النظام الإنجليزي على تمتع السلطات الإدارية اللامركزية باستقلال كبير في مباشرة هذه الاختصاصات المحددة، ولذلك تكون وصاية السلطات المركزية عليها ضيقة النطاق.

ثالثا: يقوم النظام الإنجليزي على خاصية عملية واضحة هي انه في مجال منح الاختصاصات للجهات المركزية. لا ضرورة تدعو إلى أن تكون هذه الاختصاصات متماثلة أو موحدة بين جميع الجهات.

الأسلوب الثاني: -

الأسلوب الفرنسي فيمقتضى هذا الأسلوب أن يتسع اختصاص الوحدات الإدارية بحيث يشمل جميع المصالح التي تهم سكان الإقليم وذلك كان ينص قانون الإدارة المحلية على ١٠٨٠١ اختصاص مجلس المحافظة أو مجلس البلدية بكافة الأعمال التي يراها في مصلحة تلك المحافظة أو البلدية أو المدينة أو المحلة<sup>(١٠٨١)</sup>. ويقوم هذا الأسلوب على أساس تحديد المشرع للمصالح المحلية بشكل عام، وبناء على تشريعات عامة تطبق على كافة الوحدات اللامركزية في الدولة وهو الأسلوب الذي اتبعه المشرع الليبي وكذلك المشرع المصري في ظل قانون الإدارة المحلية. ولقد ترك الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر عام ١٩٧١ أمر تحديد اختصاصات الإدارة المحلية للمشرع ينظمه بمقتضى قانون، حيث نصت المادة ١٦٣ من الدستور على أن (يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها

(١٠٧٦)G.Egret,Op.Cit,p(٤٥ - ٤٦) and see P.M.Gaudemet, op. Cit,p(٣٨٦).

(١٠٧٧)M.Duverge, Op.Cit,p(٥٨٨ - ٥٩٠) .

(١٠٧٨) إلا أن قانون الضريبة على القيمة المضافة الإنجليزي لا يطبق على عمليات تجهيز البضائع وتقديم الخدمات التي تكون بدون قيمة أي أن العمل المجاني لا تفرض عليه الضريبة على القيمة المضافة.

(١٠٧٩) المادة (٢) من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦.

(١٠٨٠) الفقرة (أ) من المادة (٣) من قانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني، رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١، والمعدل بموجب القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٥.

(١٠٨١) الفقرة (أ) من المادة (٣) من قانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني، رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١، والمعدل بموجب القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٥.

ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة) ولقد صدر قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بمقتضى القوانين رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ورقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ورقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦. ونصت المادة الثانية من هذا القانون على أن (تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها) كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية. وتحدد اللائحة التنفيذية ١٠٨٢ المرافق التي تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التي تتولى إنشائها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية<sup>(١٠٨٣)</sup>. ومن نتائج هذا الأسلوب ما يلي: -

أولاً: توسيع اختصاصات الهيئات اللامركزية، إذ يجوز لها ممارسة كافة الأنشطة الإدارية ذات الطابع المحلي، إلا ما يستثنى منها بنص تشريعي.

ثانياً: إن هذا الأسلوب يؤدي إلى وحدة وتمائل الاختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية في جميع الوحدات اللامركزية في الدولة.

والنتيجة الطبيعية التي تتبع اعتراف المشرع لوحدة إدارية معينة بوجود مصالح ذاتية متميزة هي منحها الشخصية الاعتبارية المستقلة، فمن غير المعقول أو المتصور أن يعترف المشرع بوحدة محلية لامركزية تتمتع بقدر من الاستقلال عن الجهات المركزية، دون أن يعترف لها بالشخصية الاعتبارية. باعتبارها مسألة يكون من شأنها حماية المصالح المحلية بتلك الوحدات والقدرة على إدارتها بصورة مستقلة. وبناء على هذه الشخصية الاعتبارية تتمكن الوحدات اللامركزية الإدارية من تسيير أمورها والتصرف في شؤونها بشكل مستقل عن الجهات المركزية، فيكون لها ذمة مالية وميزانية مستقلة، وتنظيم وظيفي وأهلية قانونية في حدود اختصاصاتها.

وبذلك فإن الشخصية القانونية للوحدات اللامركزية المحلية هي من أهم الخصائص المميزة للنظام اللامركزي، ومعنى هذا أن الوحدات اللامركزية الإدارية التي لا تتمتع بمثل هذه الشخصية القانونية لا يمكن اعتبارها من الوحدات اللامركزية وإنما هي مجرد وحدات تعمل داخل إطار عدم التركيز الإداري.

المطلب الثاني: - استقلالية المرافق والهيئات المحلية (وجود شخصية):

إن الهيئات الإدارية في المركزية الإدارية تكون في حالة تبعية إدارية للسلطة المركزية في العاصمة، أي أن يكون للسلطة المركزية سلطاناً مباشراً على كافة الهيئات الإدارية في الدولة، أما في اللامركزية الإدارية فيجب توافر الاستقلال للهيئات الإدارية التي تكتسب الشخصية القانونية ومن مظاهر هذا الاستقلال ما يلي: -

(١٠٨٢) الفقرة (أ) من المادة (٣٤) من قانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١، وتعديلاته.

(١٠٨٣) ومن ذلك قانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ حيث ذهب في الفقرتين (١) (٢) من المادة (١١) منه إلى تحديد وقت فرض الضريبة على القيمة المضافة بزمان أو وقت أو الحظة تسليم السلع أو البضائع الخاضعة للضريبة إلى المشتري أو تأدية الخدمات هذا على النطاق المحلي.

أما بالنسبة للسلع المستوردة من خارج الإقليم الإندونيسي فيحدد بوقت استيراد السلع والبضائع الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة.

١ - وجود أجهزة خاصة تتولى إدارة هذه الهيئات الإدارية وتعبير عن إرادتها عن طريق قرارات تصدرها بإسم الهيئة ذاتها التي يكون لها حق التقاضي والتملك والتعاقد لحسابها الخاص.

٢ - أن تكون هناك ذمة مالية مستقلة لهذه الهيئات. إلا إن استقلال الأشخاص القانونية العامة في اللامركزية الإدارية لا يعني قطع الصلة بينها وبين الدولة تماما وإلا كان معنى ذلك إنشاء دولة داخل الدولة كما لا يعني في نفس الوقت الإلغاء التام لما يجب أن يسود الأجهزة الإدارية في الدولة من انسجام وتناسق بين نشاطاتها في نطاق الإطار العام لسياسة الدولة، ومن ثم فمن المسلم به انه رغم ما تتمتع به الهيئات الإدارية، من استقلال في اللامركزية الإدارية، فانه لي ١٠٨٤س استقلالا تاما حيث لا بد من أن تمارس السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية قدر من الرقابة والوصاية الإدارية عليها<sup>(١٠٨٥)</sup>. وبناء على ذلك فانه لا يكفي فقط توافر الشخصية القانونية لكي نقول إننا أمام لامركزية إدارية، ولكن لا بد أن تتوافر مع الشخصية القانونية الاستقلال للهيئات الإدارية حتى نستطيع أن نقول بوجود لامركزية إدارية، فالشخصية القانونية والاستقلال الإداري هما عنصرا اللامركزية الإدارية. فقد أقر مشروع الدستور الليبي في مادته ١٥٦ تمتع وحدات الحكم المحلي بالشخصية الاعتبارية. الأمر الذي يعتبر من أهم مميزات النظام اللامركزي. ذلك أن هناك تلازما بين الإقرار بوجود مصالح ذاتية محلية تدار محليا ومنح الوحدات المحلية الشخصية الاعتبارية، لكي تتمكن من تسيير أمورها والتصرف في شؤونها بشكل مستقل عن الجهات المركزية، لأنه بذلك يكون لها ذمة مالية وتنظيم وظيفي وأهلية قانونية في حدود اختصاصها. وتتكون الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية من مجموعة من الأشخاص ومجموعة من الأموال، يعترف القانون لها بالشخصية المعنوية، وينظر ١٠٨٦ لها باعتبارها شخصية حقيقية قابلة للحصول على حقوق، والالتزام بالواجبات. ويترتب على ذلك عدة نتائج لثبوت الشخصية وهي<sup>(١٠٨٧)</sup>: -

أولاً: قيام شخص قانوني جديد (شخص معنوي)

ثانياً: تمتع الشخص المعنوي بالأهلية ويعني ذلك أن يكون للوحدة المحلية حق التملك وإبرام العقود.

ثالثاً: أن يتمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة.

رابعا: استقلالية الشخص المعنوي بمسؤوليات مدنية وفقا لقواعد المسؤولية التعاقدية أو المسؤولية التقصيرية.

وينقسم الشخص المعنوي إلى قسمين: -

١ - أشخاص معنوية عامة، متمثلة في الدولة والمرافق والإدارات التابعة لها.

٢ - أشخاص معنوية خاصة. متمثلة في الشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة.

وبناء على ذلك فان الهيئات المحلية (اللامركزية) تتمتع بجملة من الصلاحيات والاختصاصات ولكن تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية وهي: -

١ - استقلالية السلطة الإدارية، وتمتعها بمصالح ذاتية وذمة مالية مستقلة.

<sup>(١٠٨٤)</sup> د. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٩، ص ٢١٤.

<sup>(١٠٨٥)</sup> د. جلال الشافعي، الموسوعة الضريبية، كلية التجارة، جامعة الزقازيق، ١٩٩٩، ص ٥٢١.

<sup>(١٠٨٦)</sup> D.Williams, Op.Cit , p(١٦٦) and see A.Tait,Op.Cit ,p(١٤٤- ١٤٥).

<sup>(١٠٨٧)</sup>R.L.Duff,Op. Cit,p(٤٥).

٢ - استقلالية موظفي الهيئات اللامركزية، وعلى ذلك يتمتع موظفو هذه الهيئات اللامركزية بنظم وقواعد وظيفة خاصة غير الأنظمة العامة التي تطبق على موظفو الدولة إلا إذا نص المشرع على خلاف ذلك.

٣ - استقلالية الهيئات المركزية بأعمالها ومسئولياتها.

ويتولى تمثيل هذه الأشخاص القانونية المستقلة هيئات تتولى إدارة هذه المصالح لضمان تحقيق أغراضها. تتجسد في مجالس إدارة الهيئات ١٠٨٨ ات والمصالح العامة والمجالس المحلية الإقليمية، لمباشرة ما تتمتع به الشخصية المعنوية من حقوق وما تتحمله من مسؤوليات<sup>(١٠٨٩)</sup>. وإذا كان الانتخاب ليس شرطاً بالنسبة للامركزية المرفقية لاعتبارات تتعلق بطبيعة هذه المرافق الأمر الذي يكتفي غالباً بوضع الضمانات التي توفر استقلال الأشخاص المرفقية أو المصلحية، مع عدم التقيد بوسيلة الانتخاب لتشكيل الهيئات التي تمثل هذه الأشخاص، فإن الأمر يدق بالنسبة للأشخاص المحلية أو الإقليمية. وإذا كان هناك اتفاق بين الفقه على استقلال الهيئات التي تتولى الإشراف على المصالح المحلية فإن الآراء قد اختلفت في كيفية تحقق هذا الاستقلال، وانقسم إلى عدة مذاهب وطرحت عدة خيارات :-

الرأي الأول - فقد ذهب أغلبية الفقهاء في مصر وفرنسا على اشتراط الانتخاب لتحقيق هذا الاستقلال وحجة هذا الرأي أن المصالح المحلية يجب أن تدار بواسطة من يهتمهم الأمر، ولما كان من المستحيل أن يقوم أبناء الإقليم بهذه المهمة مباشرة، فإنه يتعين على ١٠٩٠ إهم اختيار من يقومون بذلك نيابة عنهم، فالانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يعبر بها شعب الإقليم عن إرادته في الإدارة<sup>(١٠٩١)</sup>.

فقد نصت المادة ١٥٧ من مشروع الدستور الليبي على اختيار المجالس المحلية بالانتخاب الحر السري المباشر، لتحقيق العنصر الثاني من عناصر اللامركزية الإدارية، وهو ديمقراطية التكوين، الذي يحقق الارتباط العضوي بين الهيئات القائمة بتسيير الوحدات المحلية والوسط الاجتماعي التي تعمل بداخله ومن أجله، وذلك بتمكين السكان المحليين من اختيار القيادات المحلية بدل فرضها من الجهات المركزية، وهو ما يحقق الديمقراطية المحلية، ويوسع قاعدة المشاركة، التي تعد الأساس الأول للحكم الرشيد؛ ويتوافق مع تعريف الحكم المحلي بأنه هو الديمقراطية التي تمارس على المستوى المحلي. وقد تم إقرار ذلك في المشروع استجابة لعناصر اللام ١٠٩٢ ركزية الإدارية، لأن اللجوء إلي تعيين القيادات المحلية يجعل النظام أقرب لعدم التركيز الإداري من اللامركزية الحقيقية<sup>(١٠٩٣)</sup>. ويلاحظ أن أعضاء السلطات اللامركزية الإقليمية يختارون بوجه عام في معظم الدول في الوقت الحاضر بطريق الانتخاب، غير أن سبب ذلك لا يرجع إلى وجود مبدأ قانوني أو شرط أساسي يقضي بذلك، لأن الشرط الأساسي الذي يجب توفره في نظام اللامركزية الإدارية، إنما ينحصر في استقلال الشخص الإداري اللامركزي عن السلطة المركزية،

(١٠٨٨) H.A.Chiad, Op.cit, p(٥٢).

(١٠٨٩) المادة (٥) من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦.

(١٠٩٠) الفقرة (أ) من المادة (٥) من قانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١، والمعدل بالقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٥.

(١٠٩١) الفقرة (ب) من المادة (٥) من قانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١، والمعدل بالقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٥.

(١٠٩٢) الفقرتين (أ) (ب) من المادة (١٣) من قانون الضريبة على القيمة المضافة السوداني لسنة ١٩٩٩.

(١٠٩٣) ومن ذلك قانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ الذي حدد المدة المقررة لتسجيل المكلف بنظام الضريبة على القيمة المضافة بشهرين ابتداء من اليوم الأول للشهر الذي يلي الشهر الذي تحقق فيه الإيراد.

وانفراده باختصاصات يباشرها بنفسه مستقلا عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يمكن تحقيقه بالنسبة لممثل الشخص اللامركزي بوسائل أخرى غير الانتخاب، أما السبب الحقيقي لإتباع طريقة الانتخاب في اختيار ممثل الشخص اللامركزي الإقليمي في أغلب الدول في الوقت الحاضر، فيرجع إلى أن الشخص اللامركزي ينشأ لرعاية مصالح هيئة معينة أو أشخاص معينين. وفي حالة الأشخاص الإقليمية يكون الأفراد الذين ينشأ لرعاية مصالحهم معروفين على وجه التحديد، وهم سكان المدينة أو القرية أو الإقليم المعينين، ومادام الغرض من إنشاء الشخص اللامركزي الإقليمي هو رعاية مصالح هؤلاء الأفراد المعينين، فإنه يكون من الطبيعي أن يترك أمر اختيار ممثلي الشخص اللامركزي لهؤلاء الأفراد، وأن يكون ذلك بطريقة الانتخاب، لأن سكان إقليم أو مدينة معينة هم أصحاب المصلحة، وهم لذلك أقدر على اختيار من يعهد إليه رعاية مصالحهم. فاشترك أهل الوحدة المحلية في إدارة هذه الخدمات والمصالح المحلية يخلق الحافز لدى الجماهير المحلية بالتعاون والمساهمة في تنمية هذه المرافق المحلية، بعكس الحال إذا استأثرت الحكومة المركزية بإدارة هذه الخدمات بواسطة موظفيها الموفدين من عاصمة الدولة إلى تلك الوحدات التي لا تربطهم برفاهيتها روابط دائمة ولا يتوفر في الكثير منهم دقة الإحساس واتساع الدراية بحاجة الأهالي ورجباتهم. ومن هنا تظهر ضرورة اختيار أع ١٠٩٤ أعضاء الهيئات الإقليمية من بين من يرتبطون ارتباطا مباشرا بالمصالح المحلية، إذا رجحت طريقة التعيين على طريقة الانتخاب<sup>(١٠٩٥)</sup>.

الرأي الثاني - فيرى انه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس ١٠٩٦ المحلية دون أن يؤدي ذلك إلى إهدار المجالس المحلية وقد استند هذا الجانب في تدعيم رأيهم على الحجج والمبررات التالية<sup>(١٠٩٧)</sup>:-

١ - المجتمع المحلي غير مهيا بطبيعته لتطبيق اختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب، وسبب ذلك ضعف المستوى التعليمي، وتقشي الأمية، لدى الناخبين، بالإضافة إلى النظام القبلي أو العشائري على المستوى المحلي، مما سيؤدي إلى أن يكون الانتخاب مجرد إجراء صوري.

ويرى الباحث في هذا القول انه من الصواب، فالمستوى التعليمي للجماهير، ليس مقياسا لوعيهم السياسي، أو إحساسهم بقضاياهم الخاصة، كما أن الأمية ليست قاصرة على عدم معرفة القراءة والكتابة، ولكنها متنوعة وتشمل الأمية السياسية والاجتماعية والدينية والأخلاقية... الخ، ومسألة المنهج القبلي، وهذا هو السائد في البلدان النامية(المتخلفة) بالإضافة إلى أن الانتخاب ومثله الاستفتاء، يعتبر كلاهما منهجا ومدرسة سياسية لتعليم الفرد والأمة كيفية الاهتمام بالمسائل العامة، حتى يصل الجميع إلى درجة النضج، والوعي السياسي، وإهمال هذه الوسيلة سيؤدي إلى حرمان كل من الجماهير وأعضاء المجالس المحلية من وسيلة هامة لتحقيق هذا النضج.

٢ - إن اختيار أعضاء السلطة القضائية يتم بطري ١٠٩٨ اق التعيين من جانب السلطة التنفيذية دون أن لذلك أي تأثير على استقلال القضاء أو على حريتهم في ممارسة اختصاصاتهم<sup>(١٠٩٩)</sup>.

(١٠٩٤) د. محمد رضا سليمان، الضريبة على القيمة المضافة، المرجع السابق، ص ١٤.

(١٠٩٥) H.A.Chiad, Op.Cit,p(٥٣).

(١٠٩٦) المادة رقم (١٦) من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦.

(١٠٩٧) المادة (٦) من قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١، وتعديلاته.

(١٠٩٨) ويقصد بالفاتورة بأنه احدى المستندات لإثبات نقل ملكية السلعة من البائع إلى مشتري وكذلك سند إثبات أداء الخدمة

من المؤدي إلى المستفيد، انظر: د. هشام الحموي، الضريبة العامة على المبيعات بين النظرية والتطبيق، كلية التجارة،

جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٢٦.



٣ - إن الانتخاب لا يمثل ضمانا لاستقلال أعضاء المجالس المحلية فقد يتحقق هذا الاستقلال دون الأخذ بأسلوب الانتخاب في اختيارهم كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء مجالس إدارة الهيئات العامة الذين يتمتعون بالاستقلال رغم تعيينهم من قبل الحكومة المركزية، فالعبرة في تحقيق هذا الاستقلال إنما تكون دائما بالضمانات القانونية التي يتمتع بها أعضاء هذه المجالس في مواجهة الحكومة المركزية لا بوسيلة اختيارهم.

٤ - إن أعضاء الهيئات المصلحية يختارون عن طريق التعيين لا الانتخاب، ولو صح القول بان الانتخاب شرط لازم لتحقيق اللامركزية، لتعين استبعاد الهيئات المصلحية من نطاق اللامركزية ١٠٠٠ مادامت قائمة على أساس التعيين لا الانتخاب، وهو ما لا يمكن التسليم به، إذ أن الفقه مجمع على اعتبارها هيئات لامركزية<sup>(١١٠)</sup>.

٥ - لكي يؤخذ بوسيلة الانتخاب وحدها في هذا الصدد تحقيقا للمبدأ الديمقراطي، يشترط أن يكون سكان الإقليم قد بلغوا من النضج والإدراك والثقافة مدى يؤهلهم لتعهد شئونهم العامة، وبالتالي نكون قد وفقنا بين وسيلة تحقيق الهدف من اللامركزية وهو استقلالها والاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تسود البلاد، ولذا فإن الأخذ بفكرة الانتخاب وحدها في البلاد التي لا تزال مفتقرة إلى الكفايات الإقليمية قد يأتي بأعضاء لا تتوفر فيهم الكفاية المنشودة، وفي ذلك إضرار بمصالح الإقليم مما يترتب عليه إضرار بمصالح الدولة.

٦ - يرى أصحاب هذا الرأي أن اشتراك السلطة المركزية مع الهيئات اللامركزية في تقديم الخدمات للجمهور لا يت ١١٠٢ عارض مع وجود هذه الهيئات واستقلالها، لأنها لا بد أن تخضع لإشراف ورقابة السلطة المركزية لضمان الوحدة الإدارية للدولة<sup>(١١١)</sup>. كما يرى هذا الجانب أن الشرط الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية، هو تحقيق استقلال هذه الهيئات اللامركزية في مواجهة السلطات المركزية وتوفير الضمانات الكفيلة باستمرار وجوده، سواء تم تكوين هذه الهيئات بالانتخاب أو التعيين أو الجمع بين الانتخاب والتعيين. وقد قيد هذا الاتجاه رأيه ببعض الضوابط والتي تتمثل في الآتي:-

١ - أن تتوفر لأعضاء المجالس المعيّنين ضمانات تكفل لهم الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية ومن المتصور أن أهم ضمانات، هي عدم قابليتهم للعزل قبل فوات المدة المقررة قانونا.

<sup>(١١٢)</sup> ومن ذلك قانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ والذي ألزم المكلف بتحرير فاتورة ضريبية تتضمن بيانات تتعلق بنوع وطبيعة نشاط المكلف وعمليات بيع السلع وأداء الخدمات مع بيان وصفها وأسم البائع والمشتري وسعر الضريبة ومقدار الضريبة واجب السداد مع ضرورة إعطاء نسخة من الفاتورة الضريبية إلى المشتري وهذا ما جاء في البند (٥) من الفقرة (٢) من المادة (١) منه.

= وكذلك ألزم المشرع التايلندي المكلف بتحرير فاتورة في قانون الضريبة على القيمة المضافة رقم (١) لسنة ١٩٩٢، وعلى نفس السياق ألزم المشرع الهندي في قانون الضريبة على القيمة المضافة المادة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥، المكلف الخاضع للضريبة بأن يحرر فاتورة ضريبية وذلك عند تسليمه أموال أو تقديمه خدمات. للمزيد انظر:

Value Added Tax in, Thailand, Op.Cit, P ٣ and see Value Added Tax in, indai, Op.Cit, P٢.

(١١٠)G.Egret,Op.Cit,p(٨٨) .

(١١١)G.Egret, Ibid and see P .M.Gaudemet, Op.Cit,P(٤٠٦- ٤٠٧).

(١١٢)D.Williams, Op.cit,p(١٩٢) .

(١١٣)H.A.Chiaid,Op.cit,p(٥٢-٥٣).

٢ - أن تراعي الحكومة عند تعيين هؤلاء الأعضاء، ضرورة وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء وتمثيل المصالح المحلية، ويستوي أن تكون هذه الرابطة جغرافية أو مهنية أو مالية.

ويرى الباحث: أن الاتجاه الأول الذي يقضي بوجود اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب، هو الأمثل لضمان الاستقلال كركن من أركان اللامركزية الإدارية المحلية ولتحقيق مصالح الشعوب، وذلك لأن الانتخاب تمثيل لإرادة الجماهير، أما التعيين فهو تمثيل لإرادة الحكومة أو السلطة المركزية، كما أنه يكفي لكي تكون السلطة المحلية مستقلة وبالتالي لامركزية أن لا تكون الحكومة قادرة على استبدالها بسلطة أخرى كما تشاء، ولا يهم بعد ذلك أن تكون الحك ١٠٤ (ومة قادرة على عزلها بل يكفي أن تكون الحكومة غير قادرة على إحلال غيرها محلها وإنما يجب عليها أن تجري انتخابات جديدة<sup>(١١٠٥)</sup>).

— ونحن نؤيد الاتجاه الأول: الذي يشترط الانتخاب كوسيلة رئيسية في اختيار أعضاء المجالس المحلية، لما يؤدي إليه من تأكيد لاستقلال المجالس المحلية بحيث يتم اختيار أعضاء هذه المجالس بطريقة الانتخاب المباشر دون تدخل لإرادة السلطة المركزية في ذلك هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن أسلوب التعيين من قبل السلطة المركزية لن يحقق استقلا المجالس في مواجهة الحكومات المركزية مهما كانت الضمانات التي يتمتع بها أعضاء هذه المجالس، لأنهم سيظلون يقدمون الولاء للجهة التي تولت تعيينهم ويعملون على عدم مخالفتها حتى ينال رضاها باستمرار. ففي هذه الحالة لا نكون أمام استقلال تام وواضح للهيئات المحلية وإنما نكون بصدد تعيين عن طريق السلطة المركزية. فالاستقلال ليس منحة من الإدارة المركزية ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع، وان هذا الاستقلال ليس مطلقا وإنما مقيدا تحت رقابة الإدارة المركزية.

وختاماً فلا يمكن أن نكون أمام لامركزية بالمعنى الصحيح بمجرد نقل صلاحيات وسلطات و١١٠٦ مسؤوليات من الحكومة المركزية إلى أجهزة الحكم المحلي، بل يجب توفر شروط موضوعية لسلامة التطبيق ومن هذه الشروط ما يلي<sup>(١١٠٧)</sup>: -

١ - المشاركة: ليس الهدف هو إحلال سلطة محكمة محلية محل سلطة محكمة مركزية، بل إن نقل السلطات إلى المستوى المحلي يستتبع (كضمان لسلامة التنفيذ) أن يكون القرار صادراً من المواطنين ممثلين بمجالسهم المنتخبة ومؤسساتهم المهنية والنوعية ومنظمات المجتمع المدني، كل هؤلاء شركاء في التنمية ولذلك لا بد أن يكون القرار بمشاركة المجتمع في تنظيمه تخطيطاً وتنفيذاً ومتابعة وتقييماً.

٢ - الشفافية: ويعتبر ذلك من أهم الضمانات لسلامة التنفيذ، فاتخاذ القرارات وتنفيذ المشروعات وتخصيص الموارد كل ذلك يتم على أعين الناس وتحت رقابتهم، وليس في غرفة مغلقة بواسطة مجموعة من المتخصصين الذين يحتكرون القرار. وتعتبر الشفافية الضمان الأكيد ضد الانحراف، سواء كان إهمالاً أو عن قصد.

٣ - المساءلة: ويرتبط بالمشاركة والشفافية خضوع كل مسئول على كل المستويات للمحاسبة والمساءلة، هذه المساءلة تكون للمستوى المحلي أمام المستوى المركزي، وتكون للمستوى الأدنى أمام المستوى الأعلى في تسلسل السلطة المحلية.

<sup>(١١٠٤)</sup> المادة (١٢) من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦.

<sup>(١١٠٥)</sup> المادة (١١) من قانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني، رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١.

<sup>(١١٠٦)</sup> د. خالد عبدالعليم السيد عوض، الضريبة على القيمة المضافة (دراسة مقارنة للنظم الضريبية العالمية)، إيترك للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.

<sup>(١١٠٧)</sup> أنظر: د. أحمد ماهر عبدالحميد، التشريع الضريبي المصري، مرجع سابق، ص ١١٧.

٤ - تدريب وتنمية الكوادر البشرية: فتدريب الكوادر هو الحل الأمثل في جميع مواقع الخدمات والإنتاج لكي نتجنب الهبوط في مستوى الأداء والقصور في تحقيق الأهداف الأساسية نتيجة لنقل السلطات من السلطات المركزية إلى السلطات المحلية وذلك للارتقاء في السلم الإداري والقيام بمهام السلطة المحلية بكفاءة ونجاح.

— النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية ١٠٨ للوحدات المحلية:

يترتب على منح وحدات الإدارة المحلية الشخصية المعنوية عدد من النتائج القانونية التي تتمثل في الآتي<sup>(١٠٩)</sup>:

- ١- أن يكون هناك من يعبر عن إرادة الشخص المعنوي، وعا ١١٠ ادة ما يعهد بذلك إلى مجلس محلي يضم ممثلين عن أبناء الإقليم يتولون التعبير نيابة عنهم والتصرف طبقاً لمصالحهم ومطالبهم<sup>(١١١)</sup>.
- ٢- ويقتضي الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة المحلية أن يكون لها ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة فتكون أموالها متميزة عن أموال الإدارة المركزية وعن أموال الوحدات المحلية الأخرى، وبالتالي لا يجوز لإحداها استعمال أموال الأخرى أو التصرف فيها بدون موافقتها.
- ٣- أن يكون للوحدة المحلية صلاحية التحمل بالواجبات واكتساب الحقوق، مما أن يكون للوحدة المحلية حق التملك وإبرام العقود وقبول الهبات والوصايا وحق التصرف في أموالها.
- ٤- ١١١٢ أن تكون الوحدة المحلية أهلاً للتقاضي سواء كمدعي أو مدعي عليه، سواء قبل الغير أو قبل الدولة والوحدات المحلية الأخرى<sup>(١١٣)</sup>.

<sup>(١٠٨)</sup> وفقاً لحكم المادة ٤١ من القانون ٩/١١ يعتبر مخالفاً لأحكام القانون في حالة عدم الاحتفاظ بالسجلات كما اعتبر المشرع أن المسجل الذي يقدم مستندات أو سجلات مزورة أو مصطنعة أو بيانات غير صحيحة للتخلص من سداد الضريبة كلها أو بعضها يعد تهرباً من الضريبة ويعاقب عليها بالعقوبات المقررة في المادة ٤٣ من ذات القانون، راجع: أبو بكر الصديق محمد عامر، أحكام التجريم في قانون الضريبة العامة على المبيعات، مكتبة غريب، لا يوجد تاريخ نشر، ص ٤٨.

<sup>(١٠٩)</sup> Duverger (M) Finances Publiques, Sixieme Edition, France, ١٩٦٨, p(٢٢٨).

<sup>(١١٠)</sup> وقد نص قانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣، الذي ألزم وبمقتضى أحكام المادة (٦) منه كل مكلف بإمسك دفاتر وسجلات حسابية يسجل ويدرج فيها أولاً بأول كافة العمليات التي يقوم بها من بيع وشراء واستيراد وتصدير.

في حين ذهب المشرع التايلندي في القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢، إلى إلزام المكلف بإمسك دفاتر وسجلات حسابية منتظمة ليدون فيها كل مايقوم به من عمليات بيع السلع واداء الخدمات. أنظر: Value Added Tax in Thailand, Op.C(٢). وهذا مأخذ به المشرع الهندي في قانون الضريبة على القيمة المضافة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥. انظر: .

Value Added Tax in, indai, Op.Cit,p (٢).

<sup>(١١١)</sup> VAT, Political and administration. (IMF). ١٩٩١. Ch٤. Carlos and Charlis, pp. ٢١٤ - ٢١٥.

<sup>(١١٢)</sup> G.Egret, Op, Cit ,p(٩١).

<sup>(١١٣)</sup> فقانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ الذي ألزم المكلف بالضريبة إمساك هذا النوع من السجلات لما له من دور فعال في تنظيم سير عمل نشاط المكلف. أنظر: J.S.Uppla, Op.Cit,p(٣٦).

٥- تتقضي الشخصية المعنوية للوحدات المحلية بنفس الأداة التي نشأت بها أو بأداة أعلى.

المطلب الثالث: - خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية:

الركن الثالث من أركان اللامركزية الإدارية محلية كانت أو مرفقية يتمثل في وجود رقابة تمارسها السلطة المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية، فوجود هذه الرقابة أمر حتمي تفرضه ضرورة التنسيق بين نشاط الإدارة المركزية والوحدات الإقليمية، وهو ما ينطبق أيضا على اللامركزية المرفقية والتي ترجع جميعا إلى أصل واحد في الدولة الواحدة، والرقابة على الإدارات الإقليمية هي التي تحمي وحدة الدولة. وإن كان استقلال الهيئات اللامركزية في بعض الحالات مصدره في الأصل هو القانون أو الدستور، إلا أن هذا الاستقلال لا يكون مطلقا، والأصبحت الهيئات المحلية دولا داخل الدولة الواحدة، فحرصا على صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة، فقد تكرر أن يكون هذا الاستقلال نسبيا، تمارسه الوحدات الإدارية في الحدود التي يقررها القانون، وتحت رقابة أو وصاية الهيئات المركزية<sup>(١١٥)</sup>. ولا يعتبر استقلال الهيئات اللامركزية استقلالا مطلقا، وإنما هو نسبي يخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية الإدارية وعدم خروج هذه الهيئات على حدود ما منح لها من سلطات وتختلف ١١٦١ الرقابة الإدارية من السلطات المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية والتي تسمى الوصايا الإدارية عن السلطة الرئاسية<sup>(١١٧)</sup>. وتطبيقا لهذا المبدأ لا تقويم اللامركزية بطبيعتها فواصل أو حواجز بين سكان الدولة الموحدة، ولا تهدف إلى تجزئة ارض الدولة وتقسيمها إلى أجزاء مقطوعة الصلة ببعضها، ولكنها على العكس تحتفظ بالوحدة الطبيعية بين سكان جميع أفراد الدولة، وتعمل على أن تظل هذه الوحدة قائمة رغم تعدد السلطات الإدارية. ومن جوهر اللامركزية الإدارية إقامة نوع من التوافق والتلاؤم بين نقيضين هما استقلال الشخص اللامركزي من ناحية، وضرورة رقابة السلطة ١١١٨ المركزية عليه من ناحية أخرى، والمشرع هو الذي يقيم ذلك التوافق بين الأمرين طبقا لأسس وقواعد مستقرة في الفقه والقضاء<sup>(١١٩)</sup>. وهذا النوع من الرقابة يحقق العديد من الأهداف السياسية والإدارية والمالية ومنها المحافظة على الوحدة السياسية للدولة، تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية، التأكيد على وحدة الدولة الإدارية، التأكد من حسن إدارة المرافق المحلية، التنسيق

كذلك ذهب المشرع التايلندي في القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢، والهندي في القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥، إلى إلزام المكلف بضرورة إمسك هذا النوع من السجلات الحسابية. أنظر: Value Added Tax in, Thailand, Op.Cit,p (٤) and see Value Added Tax in, indai, Op.Cit,p (٣).

<sup>(١١٤)</sup> أنظر: G.Egret,Op.Cit,p(٩٢),R.L.Duff,Op.Cit,p(٤٦) and seeD.Williams,Op.Cit,(١٧٠).

<sup>(١١٥)</sup> المادة (١٢) من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦.

<sup>(١١٦)</sup> المادة (٢٤) من اللائحة التنفيذية رقم (١) لسنة ٢٠٠٦، عملاً بقانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١.

<sup>(١١٧)</sup> دليل المناقصات المصرية، تاريخ الدخول ٢٠/٨/٢٠١٤، المنشور على الموقع الإلكتروني:

[Http:// WWW.Monakasat.com](http://www.monakasat.com) .

<sup>(١١٨)</sup> ومن ذلك قانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ الذي ألزم المكلف بإمسك سجل خاص يدرج فيه كل مبيعاته من السلع وما أداه من خدمات مع ذكر فيه مقدار الضريبة واجبة السداد على هذه المبيعات.

أنظر: J.S.Uppla,Op.Cit,p(٦٣).

<sup>(١١٩)</sup>G.Egret,Op.Cit,p(٩٢) and seeD.Williams,Op.Cit,(١٧٠) .

الإداري على مستوى الدولة، تنفيذ خطط ١١٢٠ التنمية على المستوى القومي والمحلي، مراجعة الأعمال المالية للهيئات اللامركزية الإدارية سواء الإقليمية أو المرفقية<sup>(١١٢١)</sup>.

وقد اصطلح على تسمية هذه الرقابة بالوصاية الإدارية، وهي تختلف عن الوصاية في القانون الخاص التي تستهدف حماية مصالح القاصر، الذي لا يملك إجراء أي تصرف بنفسه، وإنما يتولى الوصي تسيير شؤنه وفقاً للقانون، أما الوصاية الإدارية فتعني أن الوحدات الإدارية الموضوعة تحت الوصاية تملك أهلية التصرف القانوني لأداء ش ١٢٢ أنونها بنفسها، ولكنها تمارس هذا التصرف تحت رعاية وإشراف السلطة المركزية لضمان احترام القانون والسياسة العامة للدولة<sup>(١١٢٢)</sup>.

ويرفض بعض الفقه استخدام اصطلاح (الوصاية) بحجة أن هذه الوصاية نظام من أنظمة القانون الخاص يحسن أن يبقى في نطاقه، لأن العلاقة التي تربط السلطات المركزية بالهيئات المحلية تفتقر في جوهرها عن العلاقة التي تربط الوصي بالموصي له في القانون الخاص. ومن ثم يتعين استبدال هذا الاصطلاح بأخر هو (الرقابة الإدارية). بيد أن معظم الفقه مازال يستخدم اصطلاح (الوصاية الإدارية) لوضوح مدلوله بالمقابلة مع اصطلاح (الرقابة الإدارية) وهو اصطلاح مدلول عضوي يشير إلى أحد أجهزة الرقابة في الدولة، التي تراقب الهيئات الإدارية مركزية كانت أو لامركزية، كما أن له مدلول موضوعي آخر يتصل بطرق الرقابة على أعمال الإدارة عامة، حيث تنقسم ١٢٤ إلى رقابة سياسية وأخرى إدارية وثالثة قضائية، ومن ثم يلزم علينا أن نبعد عن احتمالات الخلط باستخدام اصطلاح (الوصاية)<sup>(١١٢٥)</sup>.

والرقابة على الهيئة الإدارية قد تتضمن حق السلطة المركزية في تعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة وعزلهم كما في حالة الهيئات العامة المرفقية، وقد تتضمن وقف أو حل المجلس المحلي المنتخب مع إجراء انتخابات جديدة بالنسبة للأشخاص المحلية. أما الرقابة على أعمال الشخص اللامركزي فهي قد تتمثل في الإذن السابق قبل القيام بالعمل، أو التصديق اللاحق كشرط لنفاذ القرار اللامركزي، أو في إلغاء القرار، كل هذا في حدود ما نص عليه القانون.

كما تهدف الرقابة المركزية تأكيد قدرات الدولة التدخلية لتحقيق التوازن بين الجانب الإداري المتمثل في الوظيفة الرئيسية للهيئات الإقليمية، وبين الجانب السياسي المتعلق بوحدة الدولة وسيادتها على جميع

(١١٢٠) دليل المناقصات المصرية، تاريخ الدخول ٢٠/٨/٢٠١٤ على الموقع الإلكتروني:

[Http:// WWW.Monakasat.com](http://WWW.Monakasat.com)

(١١٢١) المادة (٢٥) من اللائحة التنفيذية رقم (١) لسنة ٢٠٠٦، عملاً بقانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١.

(١١٢٢) ومن ذلك قانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ الذي ألزم المكلف بضرورة إمساك سجل المردودات لتسجيل مبيعاته ومشترياته المرتجعة أو المرتدة من واقع بيانات أسعار الخصم والإضافة. أنظر:

J.S.Uppla,Op.Cit,p(٣٧).

(١١٢٣) قانون الضريبة العامة على المبيعات المصري رقم (١١) لسنة ١٩٩١، وتعديلاته.

(١١٢٤) المادة (٢٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني، رقم (١) لسنة ٢٠٠٦.

(١١٢٥) الفقرة (ج) من البند (٤) من تعليمات رقم (٦) لسنة ٢٠٠٢ الصادرة عملاً بإحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات الأردني رقم (٦) لسنة ١٩٩٤.

١١٢٦١ الأشخاص المعنوية العامة الموجودة على إقليمها والحيلولة دون تحول الهيئات الإقليمية إلى وحدات سياسية مستقلة عن الدولة<sup>(١١٢٧)</sup>. كما أن لهذه الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية مبررات ج ١١٢٨ علنت جانب من الفقه يؤكد على ضرورة توافر هذا الركن حتى تكتمل أركان اللامركزية الإدارية نظراً لأنه يسهم في تحقيق الأتي<sup>(١١٢٩)</sup>: -

١ - احترام مبدأ المشروعية ويقصد بذلك التزام الأجهزة اللامركزية باحترام القانون بمفهومه العام (دستور- قانون - لوائح) ومثال ذلك احترام تلك الأجهزة بقاعدة (التخصص) بحيث يلتزم كل شخص معنوي بتحقيق الغرض الذي وجد من أجله وان يعمل بكل طريق مشروع على إزالة معوقات تحقيقه مع علمه بأنه يخضع في ذلك لرقابة السلطات المركزية التي تتصدى له عند الخروج على هذا الغرض بأي شكل من الأشكال.

٢ - حماية المصلحة العامة، وهذه المصلحة العامة متعددة منها مصلحة الدولة والمتمثلة في منع كل ما يهدد وحدتها، ذلك أن اللامركزية الإدارية تسهم في وجود أشخاص معنوية متعددة (لامركزية) إلى جانب شخصية الدولة مما قد يؤثر سلباً على الوحدة الوطنية. كما أن دور الدولة المتمثل في إنشاء المرافق العامة والعمل على سيرها بانتظام واستمرار إنما هو هدف يستوجب وجود رقابة من السلطة الإدارية المركزية الموجودة بالعاصمة على الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المرفقية. وتتميز الرقابة على الهيئات اللامركزية عن الرقابة الرئاسية بعدة خصائص مرجعها إلى طبيعة الهيئات المحلية، فالهيئات المحلية المشمولة بالرقابة، تتمتع بقدر من الاستقلال بينما الرقابة الرئاسية تتصرف إلى مرافق تابعة للجهة الرئاسية التي تمارس الرقابة، ومن هنا فرغم أن النوع ١٣٠ ين من الرقابة لهما الصفة الإدارية، إلا أن الرقابة على الهيئات المحلية ذات طبيعة إدارية استثنائية وهي رقابة خارجية<sup>(١١٣١)</sup>.

١ - رقابة إدارية: - فتتم الرقابة بواسطة جهات إدارية وليس من جهات قضائية، وتتم بمقتضى قرارات إدارية، وهي تتسع لتشمل رقابة المشروعية أساساً، ورقابة الملائمة في حالات ضيقة، كما أنها تتم تلقائياً من الجهة المختصة بالرقابة أو بناء على طلب ذوي الشأن.

٢ - رقابة استثنائية: - ومعنى ذلك أنها لا تمارس إلا بناء على نص صريح بذلك، فهي ليست رقابة مفترضة تتم بقوة القانون كالرقابة الرئاسية، وإنما يحدد القانون حدودها والوسائل والحالات التي تجري

<sup>(١١٢٦)</sup> ومن ذلك قانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ الذي أوجب على المكلف المصدر إمساك سجل الصادرات أنظر: J.S.Uplla, Op. Cit, p(٣٧).

وقانون الضريبة على القيمة المضافة الهندي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥ الذي أزم هو الآخر المكلف المصدر إمساك سجل الصادرات. أنظر: Value Added Tax in, indai, Op. Cit, p (٤)

<sup>(١١٢٧)</sup> أنظر: دليل المناقصات المصرية، تاريخ الدخول ٢٠/٨/٢٠١٤، المرجع السابق، منشور على الإنترنت [Http:// WWW.Monakasat.com](http://WWW.Monakasat.com)

<sup>(١١٢٨)</sup> المادة (٢٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الضريبة العامة على المبيعات اليمني، رقم (١) لسنة ٢٠٠٦.  
<sup>(١١٢٩)</sup> الفقرة (د) من البند الرابع من التعليمات رقم (٦) لسنة ٢٠٠٢ الصادرة عملاً بإحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات الأردني رقم (٦) لسنة ١٩٩٤.

(١١٣٠) G.Egret, Op. Cit, p(٨٩).

<sup>(١١٣١)</sup> مثال ذلك قانون الضريبة على القيمة المضافة الإندونيسي رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ الذي أجاز للمكلف إمساك دفاتر وسجلات حسابية اختيارية إضافة إلى الإلزامية وبناء على طلب يقدمه المكلف للإدارة الضريبية وهذا مانصت عليه المادة (٦) منه.

فيها الرقابة، ومرجع ذلك التحديد، كون الهيئات المحلية الخاضعة للرقابة لها استقلال قرره المشرع، ومن ثم فلا يجب أن تفرض قيود على استقلالها إلا بواسطة المشرع ذاته. وهناك قاعدة مقررة في هذا الشأن تقول (لا وصاية بدون نص، ولا وصاية أزيد من النصوص).

٣ - رقابة خارجية: - الرقابة على الهيئات المحلية رقابة خارجية، أي تأتي من خارج هذه الهيئات المحلية، مما يجعلها أصيق من الرقابة الرئاسية التي هي رقابة داخلية.

#### قائمة المراجع

- ١- أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري والخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٢- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، الجزء الأول، دار المعرفة، الإسكندرية، ١٩٨٤.
- ٣- أحمد عبد الفتاح ناجي، تحديث الإدارة المحلية في مصر، مكتبة زهرة الشروق، ٢٠٠٧.
- ٤- أرحيم الكبيسي، مبادئ القانون الإداري الليبي، المكتبة الجامعية، ٢٠٠٥.
- ٥- تروث بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٦- خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الأول، منشورات الجامعة الليبية، دار صادر بيروت، بدون سنة نشر.
- ٧- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٨- سعيد السيد على، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٩- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧.
- ١٠- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢.
- ١١- شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ١٢- شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٩.
- ١٣- صبيح مسكوني، مبادئ القانون الإداري الليبي، المكتبة الوطنية، بنغازي، ١٩٧٣.
- ١٤- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، منشورات دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٨٣.
- ١٥- عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدي، ٢٠٠٧.
- ١٦- محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ١٧- مصطفى محمود عفيفي، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية، مكتبة الكتب العربية، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

- ١٨- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥.
- ١٩- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الطبعة السادسة، المكتبة الجامعية، الزاوية، ليبيا، ٢٠١٠.
- ٢٠- محمد عبد الله الفلاح، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب الوطنية، ليبيا، ليبيا، ٢٠١١.
- ٢١- محمد عبد الله الفلاح، أحكام القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ٢٢- محمد محمد بدران، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٢٣- محمد مختار عثمان، المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجمهورية، منشورات جامعة قاربيونس، بنغازي، ١٩٨٩.
- ٢٤- محمود شريف، اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٤.
- ٢٥- محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
- ٢٦- شاكِر علي ناجي الشايف، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١.
- ٢٧- حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ١٢٢٨٠ لسنة ٥٦ ق جلسة ١١/٩/٢٠٠٤.
- ٢٨- حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ١٠٦٠٣ لسنة ٥٦ ق جلسة ١١/٣٠/٢٠٠٤،
- ٢٩- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٢٢٠ لسنة ٣٥ ق. ع جلسة ٤/١٠/١٩٩٤.
- ٣٠- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٥٦ لسنة ٣٧ ق. ع جلسة ٣/١٩/١٩٩٦.
- ٣١- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٩٣٧ لسنة ٤٦ ق. ع جلسة ٦/٦/٢٠٠٦.
- ٣٢- حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٥٢١٨ لسنة ٦١ ق جلسة ١/٤/١٩٩٦.