مجلة جامعة الملك سعود، م٢٧، الحقوق والعلوم السياسية (٢)، ص ص ١١٥-١٤٠، الرياض (٢٠١٥م/ ١٤٣٦هـ)

تطور مفهوم اللامركزية في الإدارة المحلية من عهد النبي صلى الله عليه وسلم إلى أواخر العهد العباسي "دراسة مقارنة"

أحمد محمد المومني
أستاذ مشارك، كلية الدراسات القانونية والسياسية العليا

غسان عيسى العمري
أستاذ مشارك، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا

جامعة عمان العربية للدراسات العليا

(قدم للنشر في ١٦/ ١١/ ١٤٣٥هـ؛ وقبل للنشر في ١٩/ ٠١/ ١٤٣٦هـ)

ملخص البحث. لقد استطاع المسلمون إدارة الدولة الإسلامية الناشئة زمن الرسول صلى الله عليه وسلم ومن جاء بعده من الصحابة رضوان الله عليهم فكانت متميزة في اتباع تعاليم الله فيما فيه وحي من الله، وترك الباب مفتوحا إلى ما كان يجتهد به الصحابة مما لا نص فيه، وكانت طاعتهم لله ورسوله هي علامة تفوقهم في تهييج الأنفس لاستحضار مراقبة الله أولا ومن ثم تأسيس نظام رقابي متميز وخاصة بما يتعلق بالإدارة اللامركزية في المركز وفي الأقاليم المفتوحة. لقد توسعت البلاد زمن الدولة الأموية التي دامت قرنا ونصف تقريبا، وزاد اتساعها زمن الدولة العباسية مما دعا إلى استنباط أسلوب الإدارة اللامركزية باعتبار أنه الأسلوب الأمثل الذي اعتمده المسلمون في أكثر من عشرة قرون كانوا قدوة للآخرين. ذلك ما سيوضحه هذا البحث مع ذكر الأمثلة العديدة على تطبيقهم للامركزية الإدارية كأسلوب في إدارة الأقاليم الممتدة من الأندلس إلى أقصى الشرق.

المقدمة

تجميع السلطة وتركيزها في الحكومة في العاصمة هي المركزية، وفي هذه الحالة تكون السلطات المحلية وكيلة عن الحكومة بالمركز، بحيث لا تستطيع أن تتصرف إلا بعد الرجوع إلى الحكومة المركزية وفي حدود الاختصاصات المحددة لها، وللحكومة المركزية الحق في سحب أي من هذه الاختصاصات في أي وقت تراه، وهذا النظام المحلي يسمى تركيز القوة.

وللمركزية صورتان هما:

أولا التركيز الإداري: يتولى الوزراء ومعاونوهم في قاعدة البلاد اتخاذ القرارات في كل ما يدخل من اختصاص وزارتهم.

ثانيا عدم التركيز الإداري: يتم تخويل كبار موظفي الوزارة في العاصمة والأقاليم سلطة البت في كثير من المسائل سواء بمفردهم أم مع لجان مكونة لهذا الغرض.

وتقسيم الاختصاصات والسلطات العامة بين الحكومة المركزية وبين نوع من أنواع الحكم المحلي بقانون هي اللامركزية. وبعبارة أخرى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية أو المصلحية لتمارس سلطانا مستقلا في الحدود المرسومة تحت رقابة الحكومة المركزية.

وفي هذه الحالة تتولى الحكومة المركزية سلطة تخطيط السياسات العامة للدولة والقرارات الكبرى المتصلة بالتخطيط الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والاقتصادية والمرافق القومية التي تؤدي خدماتها إلى جميع المواطنين على قدم المساواة مثل وزارات الخارجية والداخلية ودائرة الجوازات وغيرها .

أما القسم الآخر من السلطات والصلاحيات فهو محلي الشكل والطبيعة وتستعمل به السلطات المحلية بحيث يمكنها التصرف في نطاقه دون حاجة إلى الرجوع إلى الحكومة المركزية في العاصمة.

ولا يقصد باللامركزية بأي حال أن تحل محل المركزية ولكن الغرض منها أن تخفف من بعض الأعباء والمسؤوليات والخدمات التي تتسم بالطابع الإقليمي أو المحلي الذي يقع على كاهل الحكومة المركزية.

ويلاحظ من التجارب العالمية أن الدول في أول نشأتها تأخذ بأسلوب الحكم المركزي وتتحول عنه تدريجيا بعد أن تستقر الأمور ويستتب الأمن إلى نوع من الحكم اللامركزية. وقد تأخذ الدولة بنظام الحكم الإقليمي وفي هذه الحالة تقسم الدولة إلى أقاليم كبرى أو ولايات تخول لها صلاحيات الحكومة المركزية وفي هذه الحالة تكون أقرب إلى الدولة الفدرالية مثل أمريكا. وعرف العالم من أقدم الأزمان أسلوب الإدارة اللامركزية، فعرفه الإغريق

بما جاء في التاريخ من اتحاد جزر خيوس في بحر إيجه جنوب أتيكا، وكانت تضم أربعة مدن تكون أربع دول مستقلة، وكذلك الأمر زمن اليونان فشكل مجموعة العصبة اليونانية والعصبة الآثنية. وقد تنوعت أساليب الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية حتى شملت سائر الأنواع الموصوفة في المصطلح الحديث بالمركزية واللامركزية والذي سنبينه في المطالب التالية . فعندما كانت الدولة في أول عهدها زمن النبي صلى الله عليه وسلم كانت أمور الدنيا فيها لا تنفصل عن أمور الدين، فكانت في شخصية النبي صلى الله عليه وسلم الكفاية كل الكفاية، فكان رئيسا ملهما حكيما ونبيا كريما، وهذا لم يمنعه وهو المشرع للمسلمين في كل مجال لم يمنعه ذلك من أن يترك لأمرائه في الأقاليم التابعة للدولة الناشئة في المدينة المنورة قدرا من حرية التصرف مع المحافظة على مبادئ الإسلام ومنهاج النبي صلى الله عليه وسلم، وهو قدوتهم في كل شيء.

وظل الأمر كذلك زمن الخلفاء الراشدين نظرا لحداثة الدولة الإسلامية ولتأسي الصحابة برسول الله صلى الله عليه وسلم امتثالا لأمر الله سبحانه: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ﴾ النساء، آية ٥٩.

وهنا يظهر قوة الوازع الديني لدى المواطنين بامتثال أمر الله في طاعة أولي الأمر منهم. وبعد أن اتسعت بقعة الدولة الإسلامية وابتعدت المسافات بين الأقاليم وبين الحكومة المركزية في العاصمة حيث تمتعت الأقاليم بمزيد من الاستقلال الذاتي في إطار الدولة الأم، وتطورت أساليب الحكم والإدارة، ظهر ذلك جليا في عهد الدولة العباسية والذي سنقتصر الحديث عنه بالشواهد والأدلة نظرا لتشابه العهد الأموي بالعهد الراشدي وهو امتداد له ولقصر قترة حكم الأمويين بالنسبة إلى فترة حكم العباسيين، ولما كان البحث فقط باللامركزية الإدارية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات الوظيفية داخل الدولة، وتجربة المسلمين لها مستهدفا زيادة الوعي لدى المواطنين للمشاركة في الشورى، وبيان إمكانية قيام الوحدة الإسلامية بما يزيد من مكانتها الدولية. وقبل ذلك لا بد من بيان نوع اللامركزية الإدارية والسياسية، والتركيز على الإدارية منها في هذه المقدمة. فلم يتفق العلماء على تعريف موحد لمفهوم اللامركزية الإدارية، فعرفها الطماوي: (بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارساتها للوظيفة الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية) (الطماوي، ١٩٩٨). وحدد أسلوب اللامركزية

العميد فيديل بأنه اعطاء سلطة اصدار القرارات الإدارية لأعضاء-غير موظفي السلطة المركزية-لا يلتزمون بواجب الخضوع الرئاسي بل غالبا ما يكونون منتخبين من المواطنين ممن لهم مصلحة في ذلك (فيديل، ٢٠٠١).

ولذا سيقوم البحث بتحديد العناصر المتفق عليها للإدارة اللامركزية، واستقراء الأحداث في فترة الحكم الإسلامي لاستخلاص الشواهد الدالة على اهتمام المسلمين باللامركزية الإدارية، بإدراجها على هذه العناصر وبيان مدى اهتمام المسلمين بها، ومقارنة ذلك بعناصر ومفاهيم اللامركزية في الإدارة، بأسلوب تاريخي وصفي واستقرائي مع التحليل والمقارنة عند الحاجة لذلك. وسيتكون البحث من ثلاثة مباحث الأول: في عناصر اللامركزية الإدارية وضوابطها. والمبحث الثاني: تطور مفهوم اللامركزية الإدارية في عهد النبي صلى الله عليه وسلم وعهد الخلفاء الراشدين. والمبحث الثالث: تطور اللامركزية الإدارية في عهد الدولة العباسية. ثم الخاتمة والتوصيات.

المبحث الأول:

عناصر اللامركزية الإدارية وميزاتها

المطلب الأول: عناصر اللامركزية الإدارية

بدأ منذ القرن العشرين التأكيد على وجود شخص قانوني لامركزي أخر غير اللامركزية المحلية هو اللامركزية المرفقية أو المصلحية. وقد جعلوا للامركزية الإدارية صورتان محلية أو إقليمية، وبقصد بها استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه، ويكون للشخص الإداري اختصاص عام بالنسبة لمرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة. (مسعود، ١٩٩٠).

والصورة الثانية اللامركزية المرفقية أو المصلحية وهي عبارة عن أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة هو على وجه التحديد إدارة مرفق عام أو عدد من المرافق العامة ذات الاهداف الموحدة بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية، وتكون تبعا لذلك مستقلة إداريا وماليا وفنيا من السلطة الإدارية التي أنشأتها. وكلا الصورتان هدفهما واحد هو تحقيق استقلال ذاتي في التنظيم الإداري. وقد تباينت أراء العلماء في وجود او انكار اللامركزية المرفقية ونستطيع القول بأن اللامركزية المحلية هي أن يعهد إلى السلطات المحلية المستقلة والتي تتمتع بالشخصية المعنوية بجزء من الوظيفة الإدارية تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية. وتقوم هذه اللامركزية الإدارية على عدة عناصر أهمها:

١- وجود مصالح محلية

من المعلوم أن هناك مصالح عامة تهم الدولة بأسرها مثل الامن العدل والعلاقات الخارجية ووسائل الاتصالات، وان هناك مصالح خاصة بالوحدات المحلية مثل تزويد مدينة. بالكهرباء

والمياه والقيام بأمور النظافة العامة والتعليم والصحة وغيرها. وتتولد رغبة في تلبية الحاجات والمصالح الخاصة أكثر منها في تلبية المصالح العامة، والاعتراف بوجود مصالح مشتركة هو الذي يقودنا إلى اللامركزية المحلية، ففي ظلها تكون إدارة تلك المصالح بيد هيئات إدارية محلية خاصة بذلك القطر. ولا يوجد معيار لمعرفة المصالح المحلية من العامة ولكن يمكن اتباع وسيلتين لتحديد ذلك:

الأولى: تحديد اختصاصات السلطة اللامركزية في مواد واردة في النصوص على سبيل الحصر. مثل النظام الإنجليزي، فلا تملك السلطات المحلية أن تتجاوز هذه الاختصاصات، وقد تختلف اختصاصات مجلس محلي عن آخر.

الثانية: تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية في مجموعها طبقا لتوجيهات عامة. والاعتراف بالمصالح الذاتية لا يكفي وحده لقيام اللامركزية الإدارية وان كان مقدمة للعنصر الثاني منها.

٢- وجود مجالس أو هيئات تستقل بإدارة هذه المصالح المحلية

لقد تباينت آراء العلماء في لزوم كون تشكيل الهيئات المحلية المتمتعة بقدر من الاستقلال بالتعيين أم بالانتخاب(الطماوي، ١٩٩٨)، واحتج من يرى ضرورة الانتخاب بما يلي:

أولا: لاشك أن الانتخاب وسيلة من وسائل الديمقراطية التي تقوم على أساس حكم الشعب من قبل ممثليها، فلا بد من انتخاب أعضاء الهيئة المحلية من بين أهالي الوحدة المحلية، ويحتج هؤلاء أنه بدون الانتخاب لا تتحقق الديمقراطية.

ثانيا: ويعتبر أنصار هذا الرأي أن اختيار أعضاء الهيئة المحلية عن طريق الانتخاب يعد ضمانة قوية لاستقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية.

ثالثا: أن في انتخاب أبناء الوحدة المحلية فرصة لضمان تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية.

ويحتج الرأي الذي يوجب تعيين الاعضاء من قبل السلطة المركزية بما يلي:

أولا: أن الانتخاب لا يعتبر ركنا من أركان اللامركزية الإدارية الاساسية ما دام تحقيق استقلال الاعضاء ميسورا بوسائل أخرى، وطالما أن أعضاء الهيئة الإدارية المصلحية سيختارون بطريق التعيين لا الانتخاب، ومع ذلك فان هذه الهيئات تتمتع باستقلال في إدارة أعمالها، ولم يقل أحد بغير ذلك، فالاستقلال هنا جاء بطريقة أخرى غير الانتخاب. ويمكن للفريق الأول أن يرد على ما سبق بأن قياس اللامركزية المصلحية على اللامركزية الإقليمية غير صحيح لأن الأولى تقوم على التخصص الفني اما الإقليمية فتقوم على استقلال أبناء الوحدة الإقليمية

بـأمورهم ولـن يتحقـق هـذا إلا بـإعمال مبـادئ الانتخاب الحر. (الطماوي، ١٩٩٨).

ثانيا: أن أعضاء السلطة القضائية يختارون عن طريق التعيين بواسطة السلطة التنفيذية، ولم يقل أحد أن هذا التعيين اعتداء على اختصاص السلطة القضائية أو حد من حريتها، ولهؤلاء الاعضاء ضمانات أكيدة بالرغم من أنهم معينون. ويرد أصحاب مذهب الانتخاب بالقول بأن ما قيل من استقلال القضاء. ورغم تعيينهم بواسطة السلطة المركزية إلا أن هذا الامر مردود باستقلال القضاء استقلالا نسبيا في حدود التبعية المؤكدة للسلطات العليا.

ثالثا: أن المجالس الإقليمية يمكن قياسها على المجالس البرلمانية وأن المجالس الإقليمية إن هي إلا برلمانات مصغرة. إلا أن اصحاب مبدأ الانتخاب يردون على هؤلاء بانه مع اختلاف الوظيفتين بين المجالس البرلمانية والمحلية إلا أن ذلك لا يحرم الاخرى من حقها في الاستقلال عن طريق الانتخاب، ولتأكيد الطابع الديمقراطي في الإدارة.

رابعا: أن النشاط الإداري يتطلب كفاءات وقدرات خاصة لمن يقوم بتلك المهمة، وهذا يقتضي وعيا جماهيريا عاليا لاختيار الكفء من المرشحين وهذا الوعي غير متوفر في بعض الأحيان، فيسفر الانتخاب عن وجود عناصر غير صالحة لإدارة عجلة الشؤون المحلية، وأن الانتخاب يؤدي إلى ضعف مستوى كفاءة العناصر التي تشكل الجهاز الإداري المحلي في بعض الاحيان انسياقا وراء الدعايات الانتخابية وغيرها. ويرد على ذلك أصحاب مبدأ الانتخاب بأن التعليل بعدم وعي الجماهير وأهليتهم ونضجهم الفكري لا يقوم على أساس، لأنه لا يوجد معيار لقياس مدى النضج الفكري الذي يؤهل الشخص لاكتساب حقه الانتخابي، فاذا ما اتخذت الأمية أساسا للمعيار. كان هذا أساسا تحكميا، لأن الأمية مسألة نسبية لا يمكن تعريفها او قياسها بالنسبة لأمور السياسة، فقد يكون الشخص متعلما، ومع ذلك فانه يجهل كل شيء عن الحياة العامة، وقد يكون الشخص أميا ولكنه يمتلك كافة الصفات التي تؤهله في الحياة العامة.

والآن نجد انفسنا أمام مبدأين مبدأ الانتخاب ومبدأ التعيين لأعضاء المجاس المحلية، وانني أرى أنه يمكن اختيار أحدهما إذا اشترطنا لأعضاء الهيئات المحلية شروطا وصفات تؤهل أيا منهم للقيام بمهامه على الوجه الأفضل، وذلك ما كان يشترطه المسلمون في اختيار من لديه الكفاءة العالية في إنجاز أعماله الموكلة اليه والذي سنبينه في المباحث القادمة.

٣- وجود رقابة إدارية من جانب السلطة المركزية (التنفيذية)

الرقابة أو الوصاية هي أساس من الأسس العامة التي تحكم وتنظم توزيع السلطات بين الاشخاص إداريا، وهي وجه من أوجه الرقابة

الإدارية التي تمارسها الدولة على الأشخاص الإدارية، وهي تتميز عن الرقابة الداخلية التي تتمثل في تعين الدولة لبعض أعضاء مجالس الإدارة هذه الوحدات أو هيئات رقابة داخل إدارتها، وهؤلاء الاعضاء والهيئات يمارسون رقابة داخلية ضمن إدارة الوحدات اللامركزية.

ويرى (وامبور) أن الوصاية هي مجموعة السلطات المحددة والمخولة بقانون له لسلطة عليا، بقصد تحقيق المشروعية وحماية المصلحة العامة من السلبيات الضارة، أو اساءة استعمال الاشخاص لسلطاتهم في نظام اللامركزية. وينتقد هذا التعريف بأنه أهمل الوصاية التي تمارس عن طريق الجمهور، وعن طريق التنظيمات السياسية، وأجهزة الاعلام. (مصطفى ١٩٩٠).

والرقابة التي تجريها السلطة المركزية على الوحدات الإقليمية قد تكون في مواجهة أعضائها أو في مواجهة أعمالها وتصرفاتها.

المطلب الثاني: ميزات اللامركزية الإدارية

تتمثل أهم الميزات في اللامركزية الإدارية بما يلي:

١- عنصر المشاركة وتوسيع نطاق ممارسة الديمقراطية بين أهالي الأقاليم حيث يدرسون مشاكلهم ويجدون طرق حلها.

٢- تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية والقومية مما يكسب المواطن الشعور بالرضى عن نفسه، وما يصاحب عملية تنفيذ المشروعات المحلية من رغبة في المحافظة عليها وصيانتها لأنها من صنعه.

٣- يعفي الحكم اللامركزي الحكومة المركزية من الضغط المتزايد من طلبات الجماهير بإحالتها إلى الأقاليم.

٤- السرعة والمرونة في البت في الأعمال المحلية.

٥- تنمية القدرات والمهارات القيادة لسكان الأقاليم للتدريب على تحمل المسؤولية الإدارية والسياسية.

٦- توفير المعلومات الأساسية والإحصاءات المحلية للاستفادة منها من قبل الحكومة المركزية في تخطيط المشاريع القومية الكبرى.

المبحث الثاني: تطور مفهوم اللامركزية الإدارية في عهد النبي صلى الله عليه وسلم وعهد الخلفاء الراشدين

المطلب الأول: تطور اللامركزية الإدارية في عهد النبي صلى الله عليه وسلم

لقد مرت أقاليم الدولة الإسلامية في بداية تأسيسها بمرحلتين: **الأولى**: الطابع المركزي في أول دولة في المدينة المنورة طبقاً لعصمة النبي صلى الله عليه وسلم، وانه ينطق بالوحي لما فيه مصلحة البشر جمعياً، ونظراً لحجم الدولة ومدى الطاعة فيها للنبي

صلى الله عليه وسلم فكان المناخ مناسباً للتلقي المركزي في الإدارة والتشريعات والقيادة، فسلم المسلمون جميع شؤونهم للرسول صلى الله عليه وسلم باعتباره النبي والقائد، وكان النبي صلى الله عليه وسلم يشاور أصحابه في الأمور العامة والخاصة، فكانت الأوامر تصدر من النبي عليه الصلاة والسلام إلى عماله وقادته، كقول خالد بن الوليد: (أما بعد فإنك يا رسول الله بعثتني إلى بني الحارث بن كعب، وأمرتني إن أتيتهم أن لا أقاتلهم ثلاثة أيام، وأدعوهم إلى الإسلام وكتاب الله وسنة نبيه، وإن لم يسلموا قاتلتهم"، لقد كان النبي صلى الله عليه وسلم يستخلف على المدينة أحد أصحابه الأكفاء عند خروجه غازياً، ولم يكن لأي من هؤلاء منهاجاً سياسياً خاصاً به، بل يلتزمون بالسياسة العامة للرسول صلى الله عليه وسلم. ومثال ذلك حينما بعث معاذ بن جبل إلى اليمن فقال له:

"إنك تقدم على قوم أهل كتاب، فليكن أول ما تدعوهم إليه عباده الله، فإذا عرفوا الله فأخبرهم أن الله تعالى فرض عليهم زكاة تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقرائهم، فإن هم أطاعوا لذلك فخذ منهم وتوق كرائم أموالهم، واتق دعوة المظلوم فإنه ليس بينها وبين الله حجاب" يستخلص من هذا الحديث توافر الاستقلال المالي للأقاليم، فالصدقات والزكاة تؤخذ من الأغنياء لتصرف على الفقراء في نفس الإقليم. (ابو سن، ١٩٨٦).

ومن عماله(ولاته)(صلى الله عليه وسلم) أبو دجانة الساعدي وسباع بن عرفطة عاملاه على المدينة، واستعمل أبا سفيان بن حرب على بخران فولاة الصلاة والحرب ووجه راشد بن عبد الله على القضاء والمظالم وعتاب بن أسيد كان والي مكة. (أبو سن، ١٩٨٦).

ومما يلاحظ أن كثيرا من هؤلاء العمال من حديثي العهد بالإسلام، من الذين أسلموا يوم فتح (مكة) أو قريبا من ذلك . وتولية هؤلاء تندرج في مسالة الخيار بين الكفاءة العملية وبين الإخلاص الديني، وان المبدأ الفقهي يقتضي- تقديم الكفاءة العملية على اعتبار الإخلاص الديني والتقوى في حالة دوران الأمر بينهما في شخصين وعدم توفرهما معا في شخص واحد يمكن تكليفه بمسؤولية معينه دون الإخلال بمسؤولية أهم. وأنه لا يجوز إهمال العناية بحاجة المجتمع السياسي الإسلامي إلى الخدمة اللازمة التي يمكن أن يقدمها الكفوء غير العارف وغير المتقي إلى أن يوجد الشخص الذي يتمتع بالتقوى والمعرفة الدينية مع الكفاءة العملية. (أبو سن، ١٩٨٦).

الثانية: بعد اتساع الدولة اسند الرسول صلى الله عليه وسلم قيادة المناطق الخاضعة إلى رؤساء

القبائل، وأصبحت المدينة عاصمة الدولة العربية الإسلامية، وقسمت باقي أجزاء الدولة إلى مناطق إدارية، ولم يقضِ عماله على القبائل والمناطق على حكام المناطق الأخرى من ملوك وأمراء سواء من أسلم منهم ومن لم يسلم، ولقد أنشأ هؤلاء العمال نظاماً عاماً للمراقبة، ونظموا شؤون التشريع والعبادة وأحسنوا نظام جبي الضرائب.

وفي اختيار الرسول صلى الله عليه وسلم لأن يكون قائد العشيرة حاكماً إدارياً على قبيلته ما يوحي بأنه صلى الله عليه وسلم كان لا يرى ما يمنع أن ينحو نظام الإدارة منحى أسلوب اللامركزية الإدارية.

فكان قائد العشيرة يتمتع بسلطان جمع (جباية) الأموال وما يفرض على المسلمين من الصدقة، ويتولى تعليمهم القرآن والتفقه في الدين، وكان يلين للناس في الحق ويشتد عليهم في الظلم، فكان هؤلاء العمال مستقلين أثناء مباشرتهم لمهام وظائفهم الإدارية على الأقاليم التابعة لهم إدارياً مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الزمنية والبيئية آنذاك.

وحفاظاً على تماسك الدولة ووحدتها فقد وضع الرسول صلى الله عليه وسلم هؤلاء العمال تحت المراقبة. فقد ورد أنهم (أي عمال الرسول الذين يتعاملون مع مشايخ تلك القبائل) أسسوا نظاماً للمراقبة عاماً.

وكان الاختيار لهؤلاء الأمراء بناء على توفر شروط القيادة، فقد جاء في كتاب النبي صلى الله عليه وسلم إلى المنذر بن ساوى (أما بعد فإن عمالي اثنوا عليك خيراً وإني قد شفعتك في قومك. . . وإنك مهما تصلح فلن نعزلك عن عملك" (ابن سعد، ١٩٥٨) والتشفيع هنا هو التفويض النهائي في التصرف، فهو الأخذ بنظام الإدارة الإقليمية، ليعمل هذا العامل (الأمير) بآمال القوم ومصالحهم واحتياجاتهم، وإمكانيات الأقاليم، ولم تلغَ رقابة الحكومة المركزية، إنما يكون بفرض ضمان سلامة الممارسة الإدارية الإقليمية.

ويمكن أن نلمس أسلوب الحكم الذاتي للإقليم من تعهده صلى الله عليه وسلم لأهل مقنا بقوله: (وان ليس عليكم أمير إلا من أهل بيت رسول الله). (ابن سعد ١٩٥٨).

ويظهر مدى تبني النبي صلى الله عليه وسلم لإعطاء الأمير صلاحيات إدارية خاصة بإقليمه، عندما كتب النبي عليه الصلاة والسلام إلى هوذة بن علي شيخ اليمامة، وأرسله مع سليط بن عمرو بقوله: (فأسلم تسلم، واجعل لك ما تحت قدميك)، (الطبراني ١٩٨٧). فكتب له هوذة يذكر صفات تؤهله لذلك (ما أحسن ما تدعو إليه وأجمله، وأنا شاعر قومي وخطيبهم، والعرب تهاب مكاني، فاجعل لي بعض الأمر اتبعك).

وكذلك في كتاب النبي عليه الصلاة والسلام إلى ثقيف (وانه لا يؤمر عليهم إلا بعضهم على بعض، على بني مالك أميرهم وعلى الأحلاف أميرهم)، وكذلك في كتابه صلى الله عليه وسلم لسهل بن مالك من بأهله (. . . وعاملهم من أنفسهم) وما جاء ليحنة بن رؤية (. . . ليس عليكم أمير إلا من أنفسكم أو من بيت رسول الله) (ابن سعد، ١٩٥٨). وغيرها.

لقد كان المسلمون في عهد النبوة حريصين كل الحرص على إتباع أحكام وتعاليم الشرع لقوة عقيدتهم وسمو أخلاقهم التي هذبها الإسلام. قال تعالى: ﴿ وَقُلِ ٱعۡمَلُواْ فَسَيَرَى ٱللَّهُ عَمَلَكُمۡ وَرَسُولُهُۥ وَٱلۡمُؤۡمِنُونَۖ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَٰلِمِ ٱلۡغَيۡبِ وَٱلشَّهَٰدَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمۡ تَعۡمَلُونَ ﴾ التوبة، آية ١٠٥، فكانوا يعتبرون هذا العمل هو أمانة لمن يتولاه وأنهم يسألون عنها أمام الله وذلك واضح من قول النبي صلى الله عليه وسلم لأبي ذر: (إنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها). (مسلم، ١٩٦٢).

ونرى تحقق العنصر الثالث من عناصر اللامركزية الإقليمية في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم فضلاً عن الرقابة الذاتية في الأنفس، فقد باشر صلى الله عليه وسلم رقابة على عماله بصورتيها: رقابة على أشخاصهم، ورقابة على أعمالهم. فمن رقابته على أشخاص عماله أن يملك سلطة تعيينهم وتوقيع السلطات التأديبية عليهم.

لقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم الرائد في إرساء هذا الحق بتأميره الأمراء على البلاد المفتوحة، فولى الحكم بن سعيد على فدك وولى أخاه عمرو بن سعيد على وادي القرى، وولى يزيد بن صخر بن حرب (بن أبي سفيان) على تيما بعد فتحها، وولى عتاب بن أسيد بن أبي العاص بن أمية بن عبد شمس على مكة. (النسائي، ١٩٥٧).

وقد كان صلى الله عليه وسلم يعزل من ثبت بالدليل مخالفة العامل لحدود الشرع، فعزل علاء بن الحضرمي عامله على البحرين لأن وفد عبد القيس شكاه للرسول صلى الله عليه وسلم، وتبين صحة ما نسب إليه. (ابن كثير، ١٩٥٢). وعزل ابن اللثيبة عن ولاية جمع الصدقات بعد التأكد من قبوله الهدية (الرشوة)، وقال صلى الله عليه وسلم في ذلك: (ما بال ا لعامل نبعثه فيجيء فيقول: هذا لكم وهذا أهدي لي، أفلا جلس في بيت أبيه، وأمه فينظر أيهدى إليه أم لا؟ والذي نفس محمد بيده لا نبعث أحداً منكم فيأخذ شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته إن كان بقرة لها خوار أو شاه تيعر). (ابن حنبل، ١٩٦٥).

وقد تقتصر السلطة التأديبية على تغريم العامل حسب درجة المخالفة، حيث أدى النبي صلى

الله عليه وسلم من مال عامله على الصدقة أباحهم عندما ماطله رجل في صدقته فضربه أبو جهم وشج وجهه، فأدى له تعويضاً عن تلك الفعلة.

أما الرقابة على الأعمال فقد كان يشرف على أعمل عماله وينصحهم ويرشدهم ويصدر إليهم التوصيات، فكان يوصيهم أن يلينوا الناس في الحق، ويشتدوا عليهم في الظلم، وأن لا يأخذوا من الناس كرائم أموالهم في الصدقة كقوله لمعاذ حين بعثه والياً على صدقات اليمن: وعلمهم أن الله فرض عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقرائهم وإياك أموالهم). (مسلم، ١٩٦٢).

وكان يفتش على عماله، ويحقق في الشكاوى المقدمة ضدهم، ويسمع ما ينتقل إليه من أخبارهم مثل تحققه من شكاية وفد عبد قيس على العلاء الحضرمي عامله على البحرين. (الطبري، ١٩٦٦). كما تحقق من عدم صحة شكوى يهود خيبر على عامله عبد الله بن رواحه. (ابن حجر، ١٩٥٢).

فكانت الأقاليم الإسلامية في عهد النبي صلى الله عليه وسلم قائمة على المركزية السياسية حيث تجمعت كافة السلطات العامة في الدولة الإسلامية، من تنفيذية وتشريعية وقضائية في يد الرسول صلى الله عليه وسلم، فكانت له وظيفة الرسول والنبي والحاكم والمشرع والقاضي ورئيس الحكومة وقائد جيوش المسلمين. ولذلك ما يبرره كما بينا.

وكان الطابع في بداية الهجرة مركزياً إدارياً يرتكز على الأوامر والأحكام العامة الموحى بها، وبعد أن فتحت البلدان واتسعت رقعة الدولة أصبح النظام اللامركزي الإقليمي المطبق باستثناء العاصمة (المدينة المنورة) . (مصطفى، ١٩٩٠).

المطلب الثاني: تطور مفهوم اللامركزية الإدارية في عهد الخلفاء الراشدين.

سار الخلفاء الراشدون على منهج النبي محمد صلى الله عليه وسلم في تركيز معظم الوان النشاطات الإدارية بين أيديهم، فكان أحدهم يقر من الامراء ما اختير من سابقه وأحينا أخرى يختار بدلا منه، ويصدرون اليهم أوامر رئاسية، كما فعل أبو بكر الصديق عندما أمر قادة الفتح لبلاد الشام أن لا يقاتلوا أحدا حتى يدعوه إلى داعية الله، فمن استجاب لهم قبل منه وأعانوه عليه، ومن أبى أمروا أن يقاتلوه، وكانت أوامرهم توزع وتتلى في الأقاليم كلها يظهر ذلك من بعض عبارات ابي بكر الصديق بقوله: (وأمرت رسولي أن يقرأه في كل مجمع لكم) (البغدادي، ١٩٦٠).

وكان القادة والامراء والعمال مطيعين لأوامر الخلفاء(أوامر السلطة المركزية) فقد الزموا أنفسهم بما شرعه الرسول صلى الله عليه وسلم بقوله:

(السمع والطاعة حق ما لم يؤمر بالمعصية، فاذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة). (الترمذي، ١٩٥٢).

وقد أخذ الخلفاء الراشدون بمبدأ التدرج الوظيفي إلى حد كبير، فلكي يتم التنظيم الداخلي لأي جهاز من الأجهزة الإدارية لا بد من تحقق تدرج وظيفي بين جميع الموظفين في هذا الجهاز، والذي يتخذ شكلا هرميا يمثل قمته الخليفة أو الرئيس في الجهاز، ويتدرج باقي العمال هرميا حتى القاعدة.

فنجد أن أبا بكر رضي الله عنه جعل على الانصار ثابت بن قيس الانصاري إلا أنه كان تحت إمرة خالد بن الوليد رضي الله عنهم جميعا، وقد خاطب الأمراء: إن اجتمعتم على قتال فأميركم أبو عبيدة بن الجراح الفهري، وإلا فيزيد بن أبي سفيان. كما أن عمرو بن العاص كان مددا للمسلمين، وأميرا على من ضم إليه وقد ولاه أبو بكر أرض فلسطين وولى شرحبيل أرض الأردن وولى يزيد بلاد الشام (دمشق).

وكانت توجيهات الخلفاء الراشدون للقادة ظاهرة، ففي رسالة إلى شرحبيل ابن حسنه من أبي بكر الخليفة: **(إذا نزل بك أمر تحتاج به إلى أمر التقي الناصح، فليكن أول من تبدأ به أبو عبيدة ابن الجراح ومعاذ بن جبل، وإليك خالدا بن سعيد ثالثا) (ابن سعد، ١٩٥٨).**

كان الأمراء يعودون إلى قرار الخليفة وتوجيهاته إذا تعارضت القرارات، فعندما أمر أبو بكر قائده خالد بن الوليد التوجه من العراق إلى بلاد الشام ليستخلف المثنى على فتوحات العراق، فأحضر خالد أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم الذين كانوا في جيشه وأراد الانفصال بهم إلى الشام، فلم يقبل المثنى وقال: والله لا أقيم إلا على إنفاذ أمر أبي بكر في استصحاب نصف الصحابة (ابن حجر، ١٩٥٢)، وهذا يدل على تذوق سليم لشؤون الإدارة في وقت مبكر.

وكان الخلفاء الراشدون يتخذون من صفوة الصحابة ذوي الخبرة لتفويضهم في اتخاذ قرارات نهائية في بعض المسائل الخاصة، ويأخذ الخلفاء بما يتوصل إليه هؤلاء الصحابة من آراء. من ذلك أن ابو بكر الصديق كان يوافق على من يختاره من فوض إليهم الأمر من الصحابة مثل عمر وعثمان وعليا وعبد الرحمن بن عوف ومعاذ بن جبل وأبي بن كعب وزيد بن ثابت في اختيار القضاة. وكان لبعد الأقاليم المفتوحة عن مركز الخلافة ومتاخمة هذه الحدود للأعداء والحاجة لاتخاذ قرارات سريعة من أهم الأسباب التي دعت الخلفاء إلى إعطاء القادة الاستقلال في اتخاذ ما يرونه نافعا ومطابقا لروح الإسلام. ويظهر ذلك الاستقلال مما فعله مروان بن الحكم عامل عثمان على المدينة في أول خلافة عثمان

فكان يجمع أصحاب رسول الله ويستشيرهم ويعمل بما يجمعون عليه.

وكان الخلفاء يأخذون برأي أهل الأقاليم في اختيار العامل(الأمير) عليهم، وكان بقاء هذا الأمير مرهونا بقبول أهل الأقاليم، من ذلك ما جاء في كتاب أبي بكر إلى الأشعث بن قيس ومن معه من قبائل كندة: (بسم الله الرحمن الرحيم من عبد الله بن عثمان خليفة رسول الله إلى الأشعث بن قيس ومن معه من قبائل كندة أما بعد: فإن كان الله عصمكم من الرجوع عن دين الإسلام وعن منع الزكاة ما فعله بكم عاملي زياد بن لبيد، فإني أعزله وأولي عليكم من تحبون . . . . وقد أمرت صاحب كتابي هذا، إن أنتم قبلتم الحق، أن يأمر زياد بالانصراف عنكم. . .) (الطبري، ١٩٨٧). ومنها ما جاء في كتاب خالد بن الوليد إلى صلوبا بن نسطونا وقومه: (وإنك قد نقيت على قومك وإن قومك قد رضوا بك، وقد قبلت ومن معي من المسلمين ورضيت ورضي قومك فلك الذمة والمنعة) (الطبري، ١٩٨٧).

وقد شكا أهل الكوفة سعد بن أبي وقاص إلى الخليفة عمر بن الخطاب فعزله بعد أن تأكد من عدم رغبة أهل إقليم الكوفة واستعمل محله عمار بن ياسر رضي الله عنهم جميعا. وشكوا عمارا وقالوا: إنه لا يحمل ما هو فيه، وأنه ليس بأمين، وأنه غير كاف وعالم بالسياسة ولا يدري على من استعمل) فعزل الخليفة عمر واليه عمار بن ياسر وسألهم من تريدون؟ فقالوا: عبد الله بن قيس -أبا موسى الأشعري- فأقرهم عليه) (الطبري، ١٩٨٧). وشكوا المغيرة بن شعبة والوليد بن عقبة فعزلهما، حتى قيل إن الخليفة عمر ضج من أهل العراق وقال: أعضل بي أهل الكوفة لا يرضون بأمير ولا يرضاهم أمير) (البيهقي، ١٩٧٤).

عمد أبو بكر إلى إعادة تقسيم الجزيرة إلى ولايات شأنها شأن المحافظات في الحكم المحلي في معظم الدول المعاصرة، وكان عددها اثنتي عشرة ولاية أو عمالة وهي: مكة والمدينة والطائف وصنعاء وحضرموت وخولان وزبيد ومرقع والجند ونجران وُجرش في اليمن والبحرين.

أي أنه قسم الحجاز إلى ثلاث ولايات واليمن إلى ثمان وجعل البحرين ولاية واحدة. أما قواده الذين وجههم إلى فتح العراق والشام فكان كل منهم يولي العمال والولاة على الأراضي التي يفتحونها (مجدلاوي، ١٩٩١).

بل كان عمر يأخذ برأي أهل الأقاليم فيكتب لهم أن يبعثوا إليه رجلا من أخيرهم وأصلحهم، وإلى أهل البصرة كذلك وإلى أهل الشام، فبعث إليه أهل الكوفة عثمان بن فرقد، وبعث إليه أهل الشام معن بن يزيد، وبعث إليه أهل البصرة عثمان الحجاج بن

علاط، فاستعمل كل منهم على خراج أهله (مسلم، ١٩٦٢).

وهذا عثمان بن عفان عندما علم أن أهل الكوفة يريدون بديلا لسعيد بن العاص وأنهم يختارون أبا موسى الأشعري أجابهم إلى طلبهم وكتب اليهم: (بسم الله الرحمن الرحيم . . . أما بعد. فقد أمرت عليكم من اخترتم وأعفيتكم من سعيد) (البغدادي، ١٩٦٠).

وقد أهتم عمر كغيره من الخلفاء الراشدين بالموارد المحلية للأقاليم الدولة الإسلامية وهو ما يطلق عليه المعاصرون اصطلاح (لامركزية الانفاق) فكانت كل ولاية تصرف إيراداتها على مرافقها الخاصة والباقي يحمل إلى الخزينة العامة في العاصمة المدينة المنورة، ويظهر ذلك في جواب عمرو بن العاص إلى عمر بن الخطاب(. . . يؤخذ ارتفاعها- يعني بلاد مصر- يصرف في عمارتها، ترعها وجسورها، . . لا يستأدي خراج كل صنف إلا منه عند استهلاكه) (البغدادي، ١٩٦٠).

ومن هذا الاستقلال ممارسة عمير بن سعيد أمير حمص لمدة سنة دون أن يرسل مباشرة لعمر بن الخطاب خبر عن عمله. حتى أن الخليفة عمر ظن بأن عمير قد خالفه فاستدعاه وسأله فقال عمير: (بعثتني حتى أتيت البلد فجمعت صلحاء أهلها فوليتهم جباية فيئهم، حتى إذا جمعوه وضعته مواضعه، ولو نالك منه لأتيتك به. قال عمر بن الخطاب : فما جئتنا بشيء؟ قال عمير: لا. فقال عمر: جددا لعمير عهدا. فقال عمير بن سعيد: لا عملت لك ولا لأحد بعدك. فظهر استعانة الأمير ببعض العاملين من صلحاء إقليمه دون استئذان الخليفة عمر، وباشر السلطات الممنوحة له في إنفاق ما جمعه من مال الإقليم وهو ما عرفه المعاصرون باللامركزية في الإنفاق.

ولما اتسعت رقعة الدولة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب قسمها إلى أقسام إدارية كبيرة لتسهل إدارتها وهي بلاد فارس: ثلاث ولايات هي سجستان ومكران وكرمان وولاية طبرستان وولاية خراسان وبلاد العراق والأهواز وقسمها إلى قسمين أحدها حاضرته الكوفة والآخر البصرة.

وقسم بلاد الشام إلى قسمين أحدهما حاضرته حمص والآخر دمشق، وجعل فلسطين قسما قائما بذاته. وقسم إفريقيا إلى ثلاث ولايات مصر العليا ومصر السفلى وغرب مصر وصحراء ليبيا.

أما الجزيرة العربية فأبقاها كما كانت في عهد أبي بكر الصديق وكان من سياسة عمر اللامركزية : إطلاق الحرية للعامل في الشؤون المحلية وتقييده في المسائل العامة . وهذا يعني أن الخليفة كان يحدد سلطاته وصلاحياته في "عهد" يقرأ على الملأ ثم يترك له حرية التصرف والإدارة في حدود ولايته . ولما

دخل الولاة العرب إلى الولايات الجديدة في بلاد فارس وبلاد الروم وجدوها ذات حضارة ومدنية عريقة لم يبلغها العرب قبل الإسلام، ولهذا لم يحاول العرب أن يغيروا النظام الإداري الثابت فيها بل لجأوا إلى التغيير والإصلاح الجزئي الذي تحتمه روح الإسلام .

وكان على الوالي الإشراف العام وإقامة الصلاة والأمانة وتنفيذ المشروعات العمرانية والتنموية والخدمية لسكان الولاية والجهاد

ونتيجة لتوسع الفتوحات الإسلامية في عهد الفاروق وكثرة الأموال والمسلمين من عرب وغيرهم وإنشاء الجيش النظامي وفرض المرتبات الثابتة للولاة والعمال والجيش وتنظيم العطاء مما دفع عمل إلى تنظيم أمور الدولة المترامية بإيراداتها ومصروفاتها فاقتضت الحاجة إلى إنشاء الدواوين.

والديوان هو موضع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الأعمال والأموال ومن يقوم بها من الجيوش والعمال . ومن هذه الدواوين ديوان الإنشاء وديوان العطاء وديوان الجند وديوان الجباية(الخراج والجزية).

هذا وقد دفع عمر بن الخطاب رضي الله عنه بعد أن استقر الفتح عماله إلى القيام بالمشروعات العامة التي تعود على أهل البلاد خاصة وعلى المسلمين عامة بالخير والبركات ومنها (الطبري، ١٩٦٦):

١- حفر خليج أمير المؤمنين لربط النيل في مصر بالبحر الأحمر لحمل الطعام إلى المدينة ومكة.

٢- حفر الترع في العراق وتنظيم المجاري ليصل الماء إلى كل بقعة صالحة للزراعة وإصلاح القناطر والجسور.

٣- حفر الترع في الشام ومصر وإقامة الجسور وبناء القناطر وإصلاح الأراضي.

٤- أمر عامله على الكوفة أبو موسى الأشعري بأن يجري لأهل الكوفة نهرا من دجلة على ثلاث فراسخ إلى شمالها .

٥- تخطيط وإنشاء المدن الإسلامية: ومنها البصرة سنه ١٥هـ والكوفة سنه١٧هـ والفسطاط سنه٢١هـ. وهذا إيذان بانتقال العرب من دور القبيلة إلى دور المدنية والحضارة .

وكذلك عندما أراد عثمان بن عفان أن يقصر سلطة عمرو بن العاص على الحرب والصلاة فقط، وأن يولي عبد الله بن سعد على الخراج، قال سعد: أنا إذا كماسك البقرة وآخر يحلبها، فرفض ما أراد عثمان رضي الله عنهم جميعا (البغدادي، ١٩٦٠).

شهدت المدينة تطورات إدارية محدودة وإن كانت على قدر من الأهمية فقد تحول العسس إلى نظام له أصول وقواعد ومهام محددة وهو يمثل نظام

الشرطة. ويمكن القول بأن الأوضاع الإدارية سارت على ما كانت عليه في عهد الفاروق وربما يرجع السبب في محدودية الإضافة للنظم الإدارية في المدينة إلى اضطراب الأقاليم والظروف السياسية التي مرت بها الدولة الإسلامية.

وعلى الصعيد الخارجي فقد تم ضم إقليم أرمينة في الشمال وبلاد الهضبة الإيرانية وخراسان في المشرق، وطرابلس وتونس في المغرب وصارت الدولة تمتد حتى نهر جيحون شرقا وتونس غرباً وإلى أطراف السند جنوباً.

لقد سلك علي (رضي الله عنه) طريقة من سبقوه إلى الإمامة في الإدارة فكان يولي العامل ويطلق يده بالجملة [أي يعطيه تفويضا إداريا كاملا في ولايته] ثم يكشف حاله [أي يراقبه] وكان يدعو عماله إلى الزهد والاقتصاد والتبلغ بميسور العيش مع الرفق بالرعية .

ولعل كتابه للأشتر النخعي واليه على مصر ما يعتبر سفرًا إداريا في فلسفة الإدارة وتطبيقاتها، إذ كان الكتاب جامعا أرسى أسس الإدارة فيما يخص المشورة واختيار العمال وتحفيزهم وتوفير الرواتب المناسبة لهم، ومما جاء في الكتاب "وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله فإن في إصلاحه صلاحا لمن سواهم، ولا إصلاح لمن سواهم إلا بهم، لأن الناس كلهم عيال على الخراج وأهله، وليكن نظرك إلى عمارة الأرض أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرج البلاد وأهلك العباد ولم يستقم أمره إلا قليلا".

وفي شأن تولية الولاة والعمال فقد قال "انظر في أمور عمالك فاستعملهم اختيارا ولا تولهم محاباة وأثرة" . ثم بعد ذلك طالبه بتوفير الراتب المناسب للعمال وفي العدل وتجنب الظلم والحرص على إرضاء الجماعة. وكان علي (رضي الله عنه) يقول إن عمر كان رشيد الأمر ولن أغير شيئا صنعه عمر.

ويمكن إجمال القول بأن التقسيمات الإدارية في عهد الخلفاء الراشدين قد تركت تفاصيل الإدارة والوظائف الإدارية في المراكز التي لم يقطنها العرب من الدولتين الساسانية والبيزنطية بيد السكان المحليين مع احتفاظ المسلمين بحق الإشراف والتبديل.

وكان للخليفة حق فرض الضرائب أو تعديلها أو إلغائها، وبقيت واردات المدن من الضرائب تحسب ضمن الواردات العامة للمدينة وإن التغييرات التي كان يدخلها المسلمون هي على الحصة الإجمالية المطلوبة من المدينة. وكان يترك ذلك إلى الدواوين المحلية لتنظيم الأمور المالية بين مركز المدينة والريف مما ساعد في انتعاش مراكز المدن وما حولها وخفف على الحكومة المركزية وقوى الصلة

بين المركز والريف ولكنه أبقى العاصمة بمعزل عن الأقاليم وبذلك تمتعت الأقاليم بشيء من الاستقلال الذاتي. هذا وقد عني الخلفاء والولاة بحفظ المكاتبات والسجلات في الدواوين المعتمدة على الممارسات والتطبيق العملي .

وعلى صعيد آخر اقتضت متطلبات الأمن في الطرق الرئيسية إقامة تنظيمات خاصة تؤمن حركة التجارة والتنقل للناس وللجيوش وشملت طرق خراسان والفرات ومكة ودجله . أما الأمصار فهي المدن التي استوطنتها الحاميات العربية في بلاد الشام وقزوين وبخارى وغيرها . وقد تميزت بسيادة اللغة والمثل والتقاليد العربية، وقد كانت العشيرة تشترك بدفع الدية عن القتل الخطأ الذي يرتكبه أحد أفرادها، وترث من لا وارث له، وهي مسؤولة عن قمع المشاغبين فيها. وكان عليها عريفا مسؤولا عن حفظ أسماء العرب والرأي في العشيرة وعن توزيع العطاء وتبليغ أوامر الحكومة. مما عمق الحس بالمسؤولية والمصلحة المشتركة في الحفاظ على الدولة.

إن استقرار المصر أضعف وجود الروح القبلية الضيقة وشجع الناس على التشبع بمبادئ المسؤولية القانونية والأخلاقية الجديدة. هذا وقد كانت توزع معظم جبايات الأقاليم التي فتحها مقاتله ذلك المصر على السكان بشكل عطاء سنوي بلغ ٢٠٠-٢٥٠٠ درهم. وكذلك أرزقاهم من الحنطة وبعض المواد الغذائية. وبذلك اكتسب المصر بهذه الخاصية ميزة على بقية مدن الدولة الإسلامية وكان سببا في ازدهار الحياة الاقتصادية فيه وفي جلب عدد جديد من المهاجرين العرب والعجم .

حيث أصبحت الأمصار مراكز الحياة السياسية والاقتصادية والفكرية في الدولة الإسلامية إبان القرن الأول. فأهلها قاموا بالأدوار الرئيسة في الأحداث السياسية والفقهية المبنية على الواقع وأصبحت نظمها هي الصورة المثالية عند كثير من المسلمين وكان لهذا الازدهار الاقتصادي والفكري أثر في ضعف الروح العسكرية بعد تناقص الفتوحات ونمو حياة الترف .

ومما يجب ذكره أن الدولة الإسلامية قامت على الممارسات العلمية أكثر مما على نظم وقوانين مقننة مكتوبة وان كتب الفقه لم تدون إلا بعد استقرار هذه الممارسات حتى أصبحت عادات متمكنة من القانون المطبق عمليا (صالح، ٢٠٠١).

المبحث الثالث: تطور اللامركزية الإدارية في العهد العباسي

في العهد العباسي الأول وفي زمن أبو جعفر المنصور [مؤسس الدولة العباسية] فقد جاء مما كتبه إلى مسلم بن قتيبة يأمره بهدم دور من خرج مع الخوارج وعقر نخلهم، فكتب إليه بأي ذلك نبدأ،

بالنخل أم بالدور؟ فكتب إليه المنصور أما بعد فاني لو أمرتك بإفساد ثمرهم كتبت إلي تستأذن في أي الثمر تبدأ. . . . . " وعزله (الطبري، ١٩٦٦).

أما طريقة هارون الرشيد في الإدارة المحلية فإنها تتمثل في تفويضه لأمراء الولايات، وأن أهل الولاية ينظرون في تدبير الجيوش والأحكام ويقلدون القضاء والحكام ويجبون الخراج ويقبضون الصدقات ويقلدون العمال فيها. وكانت ممارسة هذه الاختصاصات بالشورى مع الهيئات المحلية.

وكان يدير كثيرا من المدن مجلساً مكوناً من أعيان المواطنين يسمى ديوان الشورى، تعين الحكومة أعضاءه ويرأس الديوان شخص منتخب وكانت كل مدينة في الشرق مع ضواحيها التابعة لها تدير شؤونها بنفسها فتجمع الضرائب وتدفع القدر المحدد للدولة ولا تتدخل الحكومة المركزية إلا حين ينشب نزاع بين المدن المجاورة وكانت المدن بضواحيها تكون إمارات شبه مستقلة .

وفي العهود العباسية المتأخرة منذ أواخر القرن السادس للهجرة ظهرت أسماء تقسيمات إدارية في العراق وتعابير عن كبار رجالها الإداريين وهي تختلف في تعابيرها ومضامينها عما كان سائدا في القرون الأولى حتى القرن الرابع للهجرة.

وشملت الأقسام طريق خراسان والخالص وتكريت ودجيل ونهر عيسى ونهر الملك والحلة والأنبار والنهروان وواسط وقد استعمل لكل منها تعبير "معاملة" وظل يتردد بجانبها استعمال تعابير "الكورة" "والبلدة" ولكن بغير مفهومها القديم .

أما العمل الذي كان في كل قسم فهو للصدور والنظار والمشرفين والكتاب والقضاة أما المقصود بهذه التعبيرات فهو:

- الصدر : الموظف الأعلى في الوحدة الإدارية.

-الناظر : يشرف على أعمال الزراعة وأعمار الأرض وتفقد المعاملات وإثبات مدنها ورجالها والاهتمام بالري والمواشي والبذور والزراعة والغلاة.

-المشرف: يراقب المعاملات ويدققها ويضبط حساباتها وجباياتها والاهتمام بمخازن البذور وتحت إمرته كتاب عملهم تدقيق وضبط السجلات.

كما برزت في عهد العباسيين تشكيلات المؤسسات الإدارية الأكبر إذ تطور مفهوم الوزارة وتنظيم القضاء وبرزت فكرة الحسبة كمنظمة إدارية ترعى الجوانب الاجتماعية وتأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر وتعددت الدواوين نتيجة لنمو العاملين وتشعب الخدمات الحكومية.

أما عن الوزارة فلم تكن معروفة في العصور الإسلامية الأولى وأول من سمي بالوزير هو أبو سلمة الخلال في عهد أبي العباس السفاح وكان

يشترط في الوزير التحلي بصفات أهمها الأمانة والصدق والذكاء والحكمة والتجارب، وكان الوزير هو الساعد الأيمن للخليفة يرجع إليه في الأمور الهامة ويقدم للخليفة المشورة .

وقد ظهر في العصر العباسي مفهومان للوزارة: وزاره التنفيذ ووزارة التفويض. ففي وزاره التنفيذ يكون الوزير منفذا لأوامر الخليفة بدقة دون أن يكون له هو شخصيا رأي، أما وزارة التفويض فتعني منح سلطة واسعة وأحيانا مطلقة للوزير فيتصرف بمقتضاها في اتخاذ القرار الإداري دون الرجوع إلى الخليفة ومن الحقوق التي منحت لوزير التفويض: حق تعيين الولاة وحق تسيير الجيوش وحق النظر في أمور بيت المال والنظر في المظالم .

أما عن أبرز الفرو قات بين الوزارتين فهي كالآتي:

١- يجوز لوزير التفويض مباشرة الحكم والنظر في المظالم وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٢- يجوز لوزير التفويض أن يستبد بتقليد الولاة وليس ذلك لوزير التنفيذ .

٣- يجوز لوزير التفويض أن ينفرد بتسيير الجيوش وتدبير الحروب وليس ذلك لوزير التنفيذ

٤- يجوز لوزير التفويض أن يتصرف في أموال بيت المال بقبض ما يستحق له ويدفع ما يجب منه وليس لوزير التنفيذ ذلك .

توسع تطبيق اللامركزية الإدارية في العهد الاموي نظرا للحاجة المترتبة على زيادة اتساع الدولة الإسلامية ودخول العديد من غير العرب الإسلام، فكان الأسلوب الأنسب في إدارة هذه الأقاليم هو اللامركزية، وبتتبع سيرة الخلفاء وتاريخ الدولة العباسية تجد مدى التطبيق الواسع لعناصرها كما يلي:

١- تطبيق عنصر المصالح المحلية

بعد أن توسعت رقعة الدولة الإسلامية ظهرت الحاجة إلى تطبيق اللامركزية الإدارية في الامصار المفتوحة فكانوا يعهدون إلى أهل الأمصار المفتوحة بإدارة مجالسهم المحلية، فيتم اختيار الرئيس لهذا المجلس وتعين السلطة المركزية الاعضاء في الإقليم، وسمي هذا المجلس بديوان الشورى، ومن مظاهر استقلال هذا الديوان قيامه بجمع الزعماء وإدارة المرافق العامة المحلية لسد حاجات الإقليم المحلية، وتنظيم عمليات التبادل التجاري للمدينة، وكان هذا الديوان يتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال، حيث كان تدخل الحكومة مقصورا على حالات النزاع بين هذه المدن، وكان ذاك الديوان ممثلا للمجالس المحلية الإقليمية، وقد وصل عن استقلال هذه المدن أن وصفها مولوي حسيني بالمدن

الحرة في أروبا، وأجاز الخلفاء لولاتهم سلطة الانفاق على مرافق ولايتهم المحلية من مواردها.

٢- استقلال الحكام الإداريين في الأقاليم

كان الولاة مستقلون في أقاليمهم باعتبارهم نوابا للخليفة الذي يمنحهم صلاحية تعيين بعض كبار الموظفين لإدارة الاعمال الهامة في مطاق ولايته. وكان الوالي يستعين بذوي الرأي والمعرفة بشؤون الولاية، بل لقد وصل ولاة بعض الأقاليم درجة من القوة والاستقلال جعلت صعوبة تواجه بعض الخلفاء إذا أراد إنزال عقوبة تأديبية به. فكان ولاة الخليفة المهدي يتمتعون بسلطاتهم في تعيين الموظفين التابعين لهم إداريا، فلما ولى مصر ابراهيم بن صالح بن عبد الله بن عباس على صلاتها وخراجها جعل على الشرطة عسامة ابن عمرو فاستخلف عسامة على الشرطة يزيد بن خالد بن مسعود الباحلاني فمات يزيد فاستخلف على الشرطة أيضا محمد بن عبد الله بن مرة الطائي من الغوث (إبراهيم، ١٩٨٧). وقد وصل حد هذا الاستقلال من الولاة أن بعضهم كان يشترط على الخليفة شروطا قبل توليته فعندما دعا هارون الرشيد عمر بن مهران ليوليه مصر خراجها وضياعها وحربها قال: يا أمير المؤمنين، أتولاها على شريطة. قال: وما هي؟ قال عمر: يكون أذني إلي إذا أصلحت البلاد انصرفت. فجعل هارون له ذلك فمضى إلى مصر (الطبري، ١٩٦٦). وكذلك فإن عامل هارون الرشيد على اليمن كان يتمتع بسلطات كبيرة حماد البربري الذي نعمت اليمن في عهده بالأمن والطمأنينة والرخاء فاتسعت العمارات بصنعاء كما زاد عدد المساجد فيها (الطبري، ١٩٦٦). ومن ذلك أيضا أن وفد أهل مصر كانوا في العراق فدخلوا على أبي جعفر المنصور يوما فقال لهم: أعظم الله أجركم في قاضيكم أبي خزيمة، ثم التفت إلى أحد من الوفد ربيع: انتخبوا لأهل مصر قاضيا. فقال عبد الله بن عبد الرحمن بن خديج: ماذا أردت بنا يا أمير المؤمنين. أردت أن تشهرنا في الأمصار بأن بلدنا ليس فيه من يصلح لقضائنا حتى تولي علينا من غيرنا. قال الخليفة فسم لنا رجلا. فقال عبدالله: أبا معدان اليحصبي. فقال الخليفة: إنه لخيار ولكن به صمم. قال: فعبد الله بن لهيعة، قال الخليفة: بعد موافقة الوفد فابن لهيعة. ويمكن دراسة تطور مفهوم اللامركزية الإدارية وتطبيق عناصرها بصورة أكبر بتتبع الفترات التي تنوعت فيها مدى تمتع الخليفة بسلطاته المركزية في المراحل التالية:

أ) اللامركزية الإدارية في عهد بني بويه: مع ان بني بويه استولوا على السلطة الفعلية من الخلفاء العباسيين إلا أن الخلفاء احتفظ البعض منهم في هذه الفترة-٣٧٠ هجريا- بتعيين القضاة وأمراء الحج

والمظالم، وتولية أبنائهم، فاحتفظوا في تولية بني بويه ولاية الأقاليم. فعندما قلد الخليفة المطيع لله ناصر الدولة الحمداني ولاية الموصل والجزيرة عام٣٣٤ هجريا، وأسس وأخوه سيف الدولة الحمداني ما يشبه الولاية المستقلة داخل الخلافة العباسية (ابن كثير، ١٩٥٢). كذلك قراووش بن المقلد العقيلي الذي ولاه الخليفة القادر بالله ولاية الموصل ولقبه بمعتمد الدولة، ثم انفرد بالإمارة وحده، واستقل عن حاضرة الخلافة، وكانت بلاد الموصل والكوفة وشقي الفرات تحت حكمه عام٣٣٦ هجريا. وضعفت سلطة بني بويه في الرقابة الإدارية فلم تكتمل عناصر اللامركزية الإدارية، بل تجاوز الاستقلال الممنوح للولاة في الأقاليم إلى درجة أصبحوا لا يخضعون إلى السلطة الإدارية في المركز إلا بدفع جزء من المال، وذكر اسم الخليفة في خطبة الجمعة، ومآل العمال.

ب) عهد المرابطين في المغرب: استمر الأمر في تمتع الولاة بالسلطة الإدارية حتى أصبح الوالي مستقلا بولايته إلا في بعض الأمور مثل دعم السلطة المركزية بالمال والدعاء إلى الخليفة في خطبة الجمعة، حتى إن البعض كان يقوم بتسيير الجيوش، فعندما دخلت جيوش عبد المؤمن بن علي-من المرابطين- الأندلس واستولت عليها وأطلق على جبل طارق اسم جبل الفتح، وعين واليا على الأندلس ثم عاد ثانية إلى المغرب.

لقد جمع النظام الإداري في الأندلس بين أسلوب المركزية واللامركزية بما يحقق سير الامور المالية والإدارية في الدولة على أحسن وجه، وكان يدير هذا النظام هيئتان يطلق على قائدهم كاتب وقسمت الأندلس إلى أقسام إدارية رئيسية وكان كل قسم منها ينقسم إلى أقاليم عدة، فكورة الجزيرة تقسم إلى عدة أقاليم وكذلك المدن التي كانت تقع في الثغور كانت تنقسم أيضا إلى أقاليم لقد جمع النظام الإداري في الأندلس بين أسلوب المركزية واللامركزية بما يحقق سير الامور المالية والإدارية في الدولة على أحسن وجه، وكان يدير هذا النظام هيئتان يطلق على قائدهم كاتب: الأول كاتب الرسائل والثاني كاتب الزمام. وقسمت الأندلس إلى أقسام إدارية رئيسية وكان كل قسم منها ينقسم إلى أقاليم عدة، فكورة الجزيرة تقسم إلى عدة أقاليم، وكذلك كورة بلنسة، (إبراهيم، ١٩٨٧)، وكذلك المدن التي كانت تقع في الثغور كانت تنقسم أيضا إلى أقاليم، فمدينة طرطوشة لها حصون وأقاليم عديدة (إبراهيم، ١٩٨٧)، وهكذا. وكان يطلق على من يتولى شؤون الكورة عامل، بينما كان يلي المدن الواقعة في مناطق الثغور قواد عسكريون، وكان يوجد في الحاضرة مكاتب الإدارة (في قرطبة) وكان

قادة المدن العسكريين والعمال يراسلون الخليفة عبد الرحمن بأخبار كل ما يتعلق بشؤون مدنهم وكورهم.

ج) اللامركزية الإدارية في عهد الفاطميين، كان النظام اللامركزي الإداري متبعا في أقاليم الخلافة الفاطمية، فقد أجرى المعز بعض التعديلات الإدارية قبل رحيله إلى مصر، فاختار نائبا له في حكم إفريقية والمغرب هو بلكين بن زيري، ولقبت بعض المدن تحت إشراف الحكومة المركزية مثل طرابلس وسرت وأجدابية. وكان يتمتع الأمير الزيري (ابن كثير، ١٩٥٢) بتعين نوابه وسائر الموظفين التابعين له إداريا.

وكان لهؤلاء الأمراء الحق في مراقبة عمالهم على الأقاليم ومتابعة أخبارهم وإرشادهم ونصحهم ومحاسبتهم، فعندما فطن تميم بن المعز إلى الخطأ الذي وقع به المنصور وابن باديس وأدى إلى استقلال واليهما حماد بالمغرب الأوسط. قام بخلع أخيه من ولاية قابس خوفا من استقلاله بها (ابن كثير، ١٩٥٢).

وكانت بلاد المغرب كيانا سياسيا واحدا يخضع إلى الحكومة المركزية الفاطمية، وكان في داخل هذا الكيان السياسي نواب عن الخليفة الفاطمي يتمتعون باستقلال إداري داخلي على الأقاليم والأقسام الإدارية التابعة لهم.

الخلاصة والتوصيات

لقد مال الصحابة في العهد الراشدي للأخذ باللامركزية الإدارية وكانت تحكمهم ظروف الأقاليم خاصة الواقعة بعيدا عن العاصمة او التي تواجه حدود الاعداء، مما يلزم سرعة الحركة وحرية التصرف لمواجهة الطارئ من الأمور قبل الرجوع إلى الحكومة المركزية، مع حرصهم على إبلاغ الوالي في الحكومة المركزية وعرضه عليه. وكذلك تنوع الأقاليم بعضها عن بعض في مدى تمتع ولاتها في السلطات الإدارية لاعتبارات تتعلق بشخصية الحاكم ورجاحة عقله وخبرته السياسية والإدارية. وأهمية الإقليم بالنسبة للدولة. وذلك ناسب اتباعهم لأسلوب الإدارة المركزية بشكل أكبر منه من اللامركزية. وربما يكون هذا المزج هو الأكثر ملاءمة للظروف في بداية تشكيل الدول وهو الذي نوصي باستخدامه.

وبلغت الدولة الإسلامية أوج اتساعها في العهد الاموي والعهد العباسي مما أوجب إعطاء الولاة قدرا أكبر من السلطة الإدارية في الأقاليم البعيدة المترامية الأطراف، فكانت الأمور الإدارية في العصر العباسي الأول عنصر الرقابة من الخلفاء واضحا، إلا أنهم في مراحل متناسقة مع الظروف كان الخليفة يخفف من صلاحية الحكام الإداريين.

لقد ازدادت سلطة ولاة الأقاليم في العصر العباسي الثاني حيث تمتع حكام الأقاليم بحرية كاملة في تصرفهم داخل أقاليمهم التابعة لهم، حتى أصبحت علاقة هذه الأقاليم بالخلافة المركزية علاقة شكلية، مما جعل أسلوب الإدارية يتحول إلى اللامركزية.

لقد كان مدى استقلال الحكام الإداريين معتمدا على خطة الحاكم الإداري نفسه ومنهاجه في التعامل مع الاحداث في الدولة، وقوة شخصيته ومكانته في قومه وظروف إقليمة. فيما كانت السلطة قوية محكمة في عهد الخلفاء الراشدين لم يكن العمال مطلقي اليد في التصرف في الأقاليم التابعة لهم إداريا، بل كانوا في معظم الأمور يخضعون لسلطة الخليفة المركزية كما بينا سابقا.

ثم تحولت الأمور نحو الأسلوب اللامركزي في العهد العباسي وخاصة العصر الثاني، وازداد نفوذ الأمراء في هذه الأقاليم التابعة لهم إداريا.

إن إشراف الحكومة ومراقبتها وإشرافها على أنشطة الأقاليم يكون أمرا لازما، لكنه يظهر أكثر في الأسلوب اللامركزي، حيث تسمح الدول باستقلال الولاة إداريا على الأقاليم التي يولون عليها، لقد تعدد أسلوب الرقابة على الولاة والحكام في المناطق من قبل الدولة الإسلامية من المركز، فقد اختطت سنة من زمن عمر بن الخطاب أن يولي العامل على الأقاليم برضا أهل الإقليم وتزكيتهم له. فكان من شأن هذا الأسلوب أن يضمن للحكومة المركزية مباشرة مصالح هذا الإقليم من خلال التوجيهات التي تبلغها لعاملها على هذا الإقليم. وسار الأمر كما بينا زمن الدولة الأموية فكان العامل يعين بناء على رضا أهل الإقليم مما يؤلف قلوب أهل الأقاليم.

لقد قام القادة بوضع نظام الدواوين(سواء القديم التي تم تعريبها وتختص بالخراج والنفقات أم الجديد من ديوان البريد لنقل الأخبار إلى السلطة المركزية، ولمراقبة العمال على الأقاليم وديوان الخاتم الذي أنشأه معاوية بن أبي سفيان الذي يختص بكل المخاطبات من المركز وإليه، وديوان الرسائل المختص بإيصال التعليمات والأوامر من الخليفة إلى الولاة في الأقاليم) من زمن عمر بن الخطاب رضي الله عنه ليسهل عليهم إدارة الأقاليم وحفظ حقوق الدولة من الأعمال والأموال والجيوش والعاملين.

لقد تمتع الحكام الإداريون بقسط وافر من الصلاحيات في لعهد العباسي على نحو يشبه ما تتمتع به القيادات في الدول المعاصرة الفيدرالية الديمقراطية اليوم.

لقد ظهر من البحث أن الدولة الإسلامية منذ عهد النبي صلى الله عليه وسلم وحتى العصر الثاني من الدولة العباسية قد طبقوا عناصر اللامركزية

الإدارية وإن لم تعرف بهذا المصطلح في ذلك الزمان، فطبقت وجود المصالح المحلية المتميزة عن المصالح العامة القومية أو العقدية ثم استقلال الوالي في الإنفاق على هذه المصالح من موارد كل إقليم على حدة. وكذلك وجود هيئات تستقل بإدارة هذه المصالح في اختصاصاتها، في حدود ما جاء به الإسلام.

ومما سبق يظهر أن التاريخ الإسلامي رسم منحنى من التطور أرقى مما يحتفظ به الغرب لنفسه من تطور. وخصوبة الممارسة الإدارية في الإسلام التي قامت على قاعدة مزدوجة الصورة بما يقرر مركزية الممارسة الإدارية اذا تحققت ظروف تطبيقها وأسلوب الإدارة اللامركزية عند وجود الوعي وتحقق الظروف مع المزج بينهما في غالب الأحيان.

المراجع

أحمد مصطفى مسعود، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، مكتبة الاسكندرية ١٩٩٠.

ابن كثير اسماعيل بن محمد، البداية والنهاية، القاهرة ١٩٥٢م. .

البيهقي محمد بن أحمد بن حسن، سنن البيهقي الكبرى،، دار الكتب العلمية ١٩٧٤م

الترمذي محمد بن عيسى، سنن الترمذي، دار الرسالة العالمية١٩٥٢م.

ابن حنبل أحمد، مسند أحمد بن حنبل، دار الفكر لبنان، ١٩٦٥م، ج٥، ص٤٢٣، رقم٢٢٦٤٦ وهو صحيح عند شعيب الارنؤوط.

الخطيب البغدادي أحمد بن علي، تاريخ دمشق، لبنان١٩٦٠.

أبو سن أحمد، ١٩٨٦، الإدارة في الإسلام، المطبعة العصرية، دبي.

ابن سعد محمد بن منيع البصري، الطبقات الكبرى، دار الفكر، لبنان ١٩٥٧.

صالح علي، ٢٠٠١، الإدارة في العهود الإسلامية الأولى، ط١، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر بيروت، لبنان، .

الطبراني سليمان بن أحمد، المعجم الكبير، مكتبة العلوم والحكم، الموصل١٩٨٣.

الطبري محمد بن جرير١٤٠٧هجريا، تاريخ الامم والملوك (تاريخ الطبري)، دار الكتب العلمية بيروت ١٩٦٦.

الطماوي. سليمان علم الإدارة، مكتبة الاسكندرية، ١٩٩٠.

مجدلاوي فاروق، ١٩٩١، الإدارة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب، دار النهضة العربية ودار مجدلاوي، عمان-الأردن، .

مسعود مصطفى احمد، أقاليم الدولة الإسلامية، القاهرة١٩٩٠م.

النيسبوري مسلم بن الحجاج القشيري، صحيح مسلم، دار احياء الكتب، القاهرة ١٣٧٤ هجري،

النسائي احمد بن شعيب، سنن النسائي، الرياض ١٩٧٤م.

The evolution of the concept of decentralization in the local administration from the era of the Prophet, peace be upon him to the late Abbasid era. "A comparative study"

Ahmed Mohammed Al-Momani
Associate Professor
Graduate School of Legal and Political Studies

Ghassan Issa Omari
Associate Professor
Faculty of the Supreme Administrative and financial Studies
Amman Arab University for Graduate Studies

(Received 16/11/1435 H. ; accepted for publication 19/01/1436 H.)

Abstract. Muslims have managed from the Department of the Islamic state from the time of Prophet Muhammad, blessings and peace be upon him; is followed by the prophet of Allah be pleased with them was unique in a God with the teachings of which inspired by the God, and left the door open to seeking the prophet was not the text, and the obedience Allah and His Messenger is a superior in the agitating Permanent recalling God hard to control to God and thus the establishment of a distinct regulatory regime, particularly with respect to management decentralization in the center and in the regions open to them. We have expanded the country's time of the Umayyad state, which lasted almost a century and a half times the breadth of the Abbasid state, which is called the best approach, adopted by the Muslims in more than a dozen centuries, they were role models for others explain what this research together with the many examples are the application of administrative decentralization in the administration of the provinces as a way period from Andalusia to the far east.