المبحث الثالث

العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

يشكل موضوع العلاقة القائمة بين أي حكومة مركزية والحكومات المحلية التابعة لها موضوعاً مهماً ، إذ تتحدد صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية القائمة على اساس نوع وطبيعة هذه العلاقات ، وذلك كله محدد وفقاً لدستور الدولة والقوانين النافذة فيها التي تتعلق بصلاحيات الحكومة المركزية واختصاصاتها وكذلك صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية، وبغية التعرف على هذا الموضوع سيتم تقصيه من خلال دراسة الجوانب الآتية :

1. الآراء والاتجاهات الخاصة بتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.
2. أهداف رقابة وإشراف الحكومة المركزية على الحكومات المحلية .
3. أنواع أنظمة الحكومات المحلية .
4. أنماط الحكومات المحلية .
5. اختصاصات الحكومات المحلية .

أولاً – الآراء الخاصة بتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

تتعدد الآراء والاتجاهات حول تحديد العلاقة القائمة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، **فالرأي الاول** – الذي تبناه عدد من الكتاب والباحثين – ذهب الى أنَّ هذه العلاقة هي علاقة وصاية ورقابة شديدة تقوم بها الحكومة المركزية على الحكومات المحلية ، بيد أنَّ استعمال نظام "الوصاية الادارية" لتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ليس دقيقاً ، كون استعمال هذا النظام محدود ويطبق على فاقدي الأهلية في القانون الخاص فقط ، بينما أنظمة الحكومات المحلية كاملة الأهلية (الشخصية المعنوية) وتتمتع بالصلاحيات والوظائف المحددة لها بموجب القوانين والانظمة ، فضلاً عن ذلك فإن الحكومات المحلية يمكنها أن تبادر باستعمال هذه الصلاحيات على العكس من فاقد الأهلية[1] .

---

1 – عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية – دراسة مقارنة ، متاح على الرابط : http://www.hrdiscussion.com/hr18877.html (2016/6/17)

بينما ذهب **الرأي الثاني** إلى أن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية هي علاقة رقابية إذ إن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس والسلطات المحلية هو استقلال نسبي وليس مطلق وتحدده الرقابة التي تمتلكها الحكومة المركزية التي يخولها الدستور والقوانين النافذة على الحكومات المحلية واختصاصاتها واعمالها[2] .

أما **الرأي الثالث** فيذهب الى أن العلاقة بين الإدارتين (المركزية والمحلية) هي علاقة تعاونية وهو الرأي الراجح ، وأنَّ الحكومات المحلية هي شريكة الحكومة المركزية في تقديم الخدمات للجمهور وتؤدي هذه الحكومات بحسب صلاحياتها الخدمات المناسبة بالتعاون مع حكومة المركز لمجتمعاتها المحلية[3]، فضلاً عن ذلك فإنه يمكن تحديد نوعين من العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية ، وتتمثل بالعلاقة الرأسية ، وهي تبدأ من أصغر مستوى في الحكومة المحلية مروراً بالمستويات والصعد العليا وصولاً الى الحكومة المركزية ، والنوع الثاني العلاقة الافقية ، وهي التي تتمثل بالتعاون وتبادل الخبرات والتجارب بين الحكومات المحلية فيما بينها ، ومع الحكومة المركزية[4] .

ثانياً – أهداف رقابة وإشراف الحكومة المركزية على الحكومات المحلية

تُعد مسألة تمتع الوحدات المحلية بقدر مناسب من الاستقلال في ممارسة وظائفها واختصاصها عن الحكومة المركزية أمراً مهماً وركناً من أركان وجودها ، وبإنتفائه تكون النظم المحلية عبارة عن نوع من عدم التركيز الاداري ، وبالمقابل فإن وجود قدر من رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية لا ينقص من

---

2 – هديل كاظم سعيد ، علاقة الحكومة المركزية بالحكومات المحلية في ضوء المركزية واللامركزية الادارية – بحث ميداني في مجلس محافظة بغداد ، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية ، العدد 85 ، المجلد 21 ، (بغداد : جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد ، 2015) ، ص 149 .

3 – محمد عبد الله المغربي ، نظرية الادارة المحلية ، متاح على الرابط :

http://www.hrdiscussion.com/hr5805.html (2016/6/17)

4 – عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية – دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره .

استقلالية الوحدات الادارية بقدر ما يضمن الحفاظ على وحدة الدولة وكيانها السياسي ويستلزم أن لا يكون مبالغاً في هذه الرقابة[5] ، وبالنظر لأهمية التعاون والرقابة والاشراف بين الادارتين (المركزية والمحلية) ومسعاهما في توفير الخدمات للمواطنين وتحقيق رغباتهم ، فإنه لا بد من وجود علاقة يتم بموجبها تحديد الاهداف التي تروم الحكومة المركزية الى تحقيقها من خلال إشرافها وتعاونها مع الحكومات المحلية ، ويمكن إيجاز أهم هذه الاهداف بما يأتي[6] :

1- الحفاظ على الوحدة السياسية والإدارية للدولة ، انطلاقاً من كون الحكومات المحلية ما هي إلا دولاب يعمل ضمن ماكنة الحكومة المركزية وأجهزتها المختلفة ، وذلك يستوجب أن تكون حركة هذا الدولاب ضمن مسيرة تلك الماكنة ، وفي حال حصول أي خلل في عمل الدولاب سيكون له انعكاس سلبي على حسن سير عمل هذه الماكنة ، وهو أمر لا ترغبه كلا الإدارتين (المركزية والمحلية) ، اذ تعملان على تصحيح وتعديل أي اختلال لتحقيق أهداف التكامل القومي للدولة .

2- التأكيد على عمل الحكومات المحلية طبقاً لقوانين وأنظمة الدولة ، فمهما تبلغ الحكومات المحلية من الاستقلال إلا إنها تبقى مؤسسات تعمل ضمن الاطار العام للكيان الدستوري للبلاد، ويجب أن تخضع لسيادة القانون أسوة بباقي المؤسسات والانظمة القانونية الاخرى ، وكذلك يجب أن تكون قرارات المجالس المحلية موافقة ومطابقة للقوانين والانظمة العامة وذلك لحماية الحكومة المركزية والحكومات المحلية والمواطنين جميعاً .

3- التأكيد على قيام الحكومات المحلية بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية ، وذلك من خلال إشراف الحكومة المركزية واطلاعها على اعمال ومشاريع الحكومات المحلية وكذلك موازنتها المالية بإعتبارها مرآة حقيقية للوضع العام لهذه الحكومات .

4- إنَّ الغرض الاساسي في العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، هو ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الحكومات المحلية بعملها بكفاءة وفاعلية ، وبذلك فإنه لابد من وضع معيار لنوع

---

5 – سمير محمد عبد الوهاب ، النظم المحلية العربية – دراسة مقارنة ، مجلة شؤون عربية ، العدد 89 ، (القاهرة : الامانة العامة لجامعة الدول العربية ، 1997) ، ص 160 .

6 – يُنظر كل من : – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره . – هديل كاظم سعيد ، مصدر سبق ذكره ، ص 149 .

ومستوى الخدمات بالتعاون بين الإدارتين وتمكن كل منهما بإكتشاف نقاط الضعف وتصويبها نحو الأفضل ، وتحقيق درجة عالية من التكامل والانسجام بينهما في إدارة برامج التنمية المختلفة على الصعيدين المحلي والوطني .

ثالثاً – انواع أنظمة الحكومات المحلية

يتم تحديد العلاقة وطبيعتها بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية من خلال معرفة طبيعة تقسيم أشكال وأنواع أنظمة الحكومات المحلية بإعتبارها مظهراً من مظاهر اللامركزية التي تحدد أساساً الوظائف والاختصاصات الموزعة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية[7] بصورة أوضح ، وبذلك يفترض التعرف على أربعة أنواع من النظم للأدوار التي تضطلع بها الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، وهذه النظم تتجلى بما يأتي:

1. **نظام الحكم المحلي الشامل** : وفي هذا النظام تقوم الحكومات المحلية بتقديم اغلب الخدمات والوظائف والمسؤوليات والنشطات المحلية وتشمل الزراعة والصحة والأمن والتعليم والشؤون الاجتماعية ، وهنا تكون الحكومات المحلية بمثابة أجهزة تنفيذية للمجالس المحلية المنتخبة[8] .
2. **النظام القائم على المشاركة:** ويتم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وفروع الوزارات المركزية، بينما تقوم الحكومات المحلية بمباشرة بعض الاختصاصات على سبيل الاستقلال سواء بالأصالة عن نفسها أو نيابة عن الحكومة المركزية[9] .
3. **النظام المزدوج Dual system** : وفي هذا النظام تضطلع الحكومات المحلية بالخدمات ذات الطابع الإداري وتترك الخدمات ذات الطابع الفني للحكومة المركزية ، وفيه تتمتع الحكومات المحلية بإستقلال قانوني في أداء الخدمات ولكن تكون اختصاصاتها ضئيلة مقارنة باختصاصات الحكومة المركزية التي تؤدي الغالبية العظمى من الخدمات والاحتياجات المحلية[10] .

---

7 – يوسف عيسى الصابري ، المركزية واللامركزية في ادارة الشؤون المحلية واثرها على زيادة الكفاءة والفاعلية الادارية ، متاح على الرابط : (2013/2/26) www.hrdiscussion.com/hr30580.html

8 – المصدر نفسه .

9 – مبارك ماجد الشريدة ، الإدارة المحلية ، متاح على الرابط :
http://www.4shared.com/office/LrMY6WTn/__online.htm (2016/6/17)

10 – يُنظر : يوسف عيسى الصابري ، مصدر سبق ذكره .

4. **النظام الإداري المندمج** : وتقوم في ظل هذا النظام الحكومة المركزية عن طريق فروعها بإدارة كافة الأنشطة المحلية دون أن يكون للحكومة المحلية أي دور تنفيذي[11] .

رابعاً – أنماط الحكومات المحلية

هناك عدد من أنماط الحكومات المحلية المطبقة في العالم وتتمثل بما يأتي :

1- النمط الانجلوسكسوني ، وهو النمط المطبق في الدول الإنجلوسكسونية وعدد من الدول التي أخذت منها هذا النظام ، وفيه يتم التعاون بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية والتوجيه والإعلام ، وهنا تتمتع الحكومات المحلية بالحرية الواسعة في ممارسة اختصاصاتها ووظائفها بينما تقوم الحكومة المركزية بتقديم المساعدة بما لديها من خبرة وتجربة[12].

2- النمط الفرانكفوني ، ويتم تطبيق هذا النمط في فرنسا والدول المتأثرة بها وأخذت عنها هذا النمط من الحكم المحلي كدول المشرق العربي ، وبموجب هذا النمط لا يمكن للحكومات المحلية القيام بالواجبات والأعمال المناطة بها – في كثير من الأحيان – دون موافقة الحكومة المركزية سواء كانت هذه الموافقة قبل القيام بالواجبات وممارسة المسؤوليات أو بعد ذلك مما يدل على أن الحكومة المركزية تمارس رقابة ثابتة وشديدة على السلطات المحلية[13].

3- النمط السوفيتي ، وهذا النمط تم تطبيقه في الاتحاد السوفيتي السابق والدول الاشتراكية المتأثرة به ويقوم على الربط بين المحليات والمركز .

4- النمط التقليدي ، ويتمثل في الإدارات الأهلية ويشتهر بممارسة العادات والتقاليد والأعراف في ادارة الشؤون المحلية[14] .

خامساً – اختصاصات الحكومات المحلية

---

11 – مبارك ماجد الشريدة ، مصدر سبق ذكره .

12 – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره .

13 – اكرم سالم ، العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية ، متاح على الرابط :
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=137695 (2016/5/17)

14 – يوسف عيسى الصابري ، مصدر سبق ذكره .

تختلف الدول في مجال تقسيم الوظائف والاختصاصات والسلطات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، فهناك دول اتبعت طريقة اللامركزية الإدارية في ميدان توزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية المحلية ، ودول أخرى اتبعت طريقة اللامركزية السياسية المتمثلة بإعطاء السلطات والهيئات المحلية اختصاصات واسعة ولم تقتصر على الاختصاصات الادارية فحسب بموجب القانون ، وهناك دول استأثرت فيها الحكومات المركزية بالصلاحيات ولم تمنح أي من المجتمعات المحلية فيها أي اختصاصات وصلاحيات وبقيت الصلاحيات بيد المركز في ظل تطبيق نظام المركزية[15] .

والدول التي توجد فيها حكومات محلية على مختلف درجات استقلالها وصلاحياتها يتم توزيع الصلاحيات والاختصاصات فيها بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية بإسلوبين هما[16] :

الأسلوب الأول : تحديد اختصاصات الحكومة المركزية وما عدا ذلك فهو من اختصاصات وصلاحيات الحكومات المحلية وهذا الأسلوب على الرغم مما يبدو فيه من منح حرية للحكومات المحلية إلا أنَّ فيه صعوبة كبيرة لا سيما عند بدء تطبيق نظام الحكومات المحلية وترك المجال مفتوحاً أمام الحكومات المحلية في مجال الصلاحيات وكثرة المتطلبات التي ستطالب هذه الحكومات بضرورة تحقيقها .

الاسلوب الثاني : تحديد اختصاصات وصلاحيات السلطات المحلية ولا يحق لها تجاوز هذه الاختصاصات وهو أسلوب أسهل من الاسلوب الأول على الرغم من كونه يحدد صلاحيات الحكومة المحلية ولا يترك لها المجال في تجاوزها .

وبشكل عام تقتصر اختصاصات الهيئات المحلية في إدارة وتنظيم المرافق العامة ذات الطبيعة المحلية التي تقع ضمن حدود إقليمها وسلطاتها الإدارية ، أما المرافق العامة ذات الطبيعة الوطنية فتتولى الحكومة المركزية مهمة القيام بها، وعلى الرغم من تباين صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية من دولة الى

---

15 – سناء قاسم محمد حسيبا ، واقع واستراتيجيات تطوير الادارة المحلية في الاراضي الفلسطينية ، رسالة ماجستير ، (نابلس : جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، 2006) ، ص 19 .

16 – مجلة بحوث الادارة ، الادارة المحلية (الحكم المحلي) ، متاح على الرابط :

edarta3mal.com/edarapress/?p=18 (2013/2/24)

اخرى بحسب الانظمة والقوانين المطبقة فيها إلا انه يمكن تحديد اطار عام عن الاختصاصات والمهام التي تؤديها الحكومات المحلية تتمثل بما يأتي[17]:

1. **تقديم الخدمات وتشمل :**

أ. الخدمات البيئية : مثل الطرق والمواصلات ومجاري مياه الصرف الصحي والتخلص من النفايات وقنوات الري والحدائق العامة .

ب. الخدمات الاجتماعية وتشمل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية للمعوقين وكبار السن والخدمات الثقافية والإسكان والترفيه وحماية المستهلكين .

ت. خدمات المنافع العامة وتشمل الخدمات التي تؤديها الحكومة المحلية على أساس تجاري ومن أهمها مياه الشرب والغاز والكهرباء والنقل العام .

2. **الاختصاصات التمثيلية :** ويقصد بها تعبير الوحدة المحلية عن رأي ورغبات المواطنين لا سيما المسائل التي تهمهم وتدخل في وسائل الاتصال بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية وبين المواطن والحاكم .

3. **الاختصاصات الخاصة بالضبط الإداري :** وتشمل وضع القواعد واللوائح بما يكفل تحقيق النظام والعدل والمساواة ، ومثال ذلك تصاريح البناء ورخص السيارات وتصاريح المصانع .

4. **وظائف تنمية المجتمع والتنمية المحلية :** إذ تُعهد التنمية الى الأجهزة الإدارية المحلية الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية مثل إنشاء الأسواق وإقامة المعارض وتنمية الصناعات الصغيرة وتربية المواشي والأغنام واستصلاح الزراعية الأراضي ، وتشمل أيضاً إقامة المشروعات وإدارتها وكذلك تعليم الكبار ومشروعات المسنين والمعوقين .

5. **التخطيط العمراني :** وذلك من خلال مشروعاتها أو ملكيتها أو رقابتها على استخدام الأراضي ، وتشمل تحفيز الأفراد على البناء والتعمير عن طريق تأسيس مشروعات البنية الأساسية في المناطق الخالية مثل الطرق والكهرباء والمياه والصرف الصحي والإسكان وتقسيم الأراضي داخل المدينة وضواحيها.

---

17 – للمزيد يُنظر كل من : – جورج لوتز و وولف ليندر ، البنى التقليدية في الحكم المحلي للتنمية المحلية ، (بيرن : جامعة بيرن ، معهد العلوم السياسية ، 2004) ، ص 39 – 44 .

– مبارك ماجد الشريدة ، مصدر سبق ذكره .

6. **الثقافة والترفيه :** بتقديم الثقافة الى المواطنين عن طريق المكتبات العامة وكذلك تقديم الخدمات الترفيهية كالمسرح والإذاعة والتلفزيون والسياحة الداخلية والإشراف على الحدائق العامة والمتنزهات .
7. **التنسيق بين الخدمات المختلفة على المستوى المحلي :** اذ يعهد للحكومات المحلية بوظيفة التنسيق بين الخدمات التي تقدمها الحكومة المركزية والخدمات التي تقدمها أجهزة الحكومات المحلية .