المبحث الرابع

الحكومات المحلية والمفاهيم المقاربة

يرتبط مصطلح الحكومات المحلية بعدد من المفاهيم التي تقترب منه ولها علاقة به من حيث الطبيعة والمضمون والتنظيم ، ويقتضي الأمر دراسة هذه المفاهيم عند دراسة نظام الحكومات المحلية ، وهذه المفاهيم تتمثل بـ : المركزية ، واللامركزية ، والفيدرالية .

أولاً – المـــركـــزيـــة

1- مفهـوم المركزيـة ، تتعدد التعريفات الخاصة بمصطلح المركزية "Central" ، اذ تضمنت بأن المركزية بالنسبة لسياسة الدولة ، أن تأخذ الحكومة على عاتقها إدارة جميع المصالح والمرافق العامة ، وأن رؤساء الوحدات يعملون تحت إشرافها المباشر[1] ، وتُعرف المركزية بأنها "تركيز أو توحيد أو عدم تجزئة سلطات المركز أو العاصمة التي تمثل سلطة البت النهائية"[2] .

وتُعرف ايضاً بأنها "تركيز ممارسة السلطة وتجميعها بيد الحكومة المركزية وممثليها في الأقاليم" ، وعلى الرغم من تعدد التعريفات الخاصة بمصطلح المركزية إلا انها جميعها تدور حول قصر وظيفة الدولة على أعضاء الحكومة في العاصمة او تحديدها بيد شخص معين كرئيس الدولة أو رئيس الوزراء دون ان يشاركه احد في ذلك ، أي إنه لا يوجد في الدولة سلطة غيره فيتولى الوظائف بنفسه او عن طريق موظفيه "ممثلي" الحكومة في أقاليم الدولة ومناطقها الإدارية[3] .

وإذا كانت السلطة المركزية تتمثل بالرئيس أو الحكومة على المستوى الحكومي "العام" فإنها تتمثل بالمدير العام أو الرئيس على المستوى الخاص في المشاريع والمؤسسات والشركات الكبرى وعلى مستوى

---

1 – فرح يس فرح ، مفاهيم حول المركزية واللامركزية الادارية ، ورقة بحثية مقدمة الى ورشة عمل : تطبيق لا مركزية العمل الاداري المحلي بجامعة القضارف ، 2015 ، ص 4 .

2 – يوسف عيسى الصابري ، مصدر سبق ذكره .

3 – يُنظر : أمينة قصراوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 11 .

صاحب العمل في المشاريع أو الشركات الصغيرة ، الأمر الذي يعني تحقيق الوحدة الكاملة للسلطة سواء على مستوى القطاع العام "الحكومي" أو القطاع الخاص ، مما يحول دون التجزئة في سلطة اتخاذ القرار[4] .

2- صور المركزية ، تتخذ المركزية في العمل صورتين هما :

أ- التركيز الإداري ، تُعد هذه الصورة النشأة الأولى للمركزية إذ إنَّ نشاط الدولة كان محدوداً ونطاقه محصور ، بحيث كان من السهل على الحكومة المركزية في العاصمة تأديته ومزاولته دون السماح بمشاركة أي جهة أو هيئة إقليمية أو مصلحية أخرى ، مما يشير الى أنَّ التركيز الإداري يستلزم أن تكون الوظيفة الإدارية في كلياتها وجزئياتها مركزة بيد السلطات الإدارية العليا في الدولة ، وهي الجهة الوحيدة التي لها الحق بسلطة اتخاذ القرار والبت النهائي في مختلف التصرفات الادارية ، حتى إنها لا تتيح المجال للموظفين التابعين لها بالإدارات والمصالح الحكومية سواء كانوا في العاصمة أو الأقاليم المختلفة للبلاد سوى بتنفيذ ما أقرَّته تلك السلطات من هذه التصرفات ، وعلى الرغم من ذلك التركيز إلا أنَّ الحكومة في هذه الصورة من المركزية تخول الموظفين القيام بأعمال فنية أو استشارية أو تحضيرية لا تنقص من التركيز الاداري كونها لا تصل الى درجة التقرير أو البت النهائي في أمر من الأمور[5] .

وهذه الصور من المركزية اتبعتها عدد من الدول النامية في بداية استقلالها السياسي ولا سيما في افريقيا وآسيا ، خشيةً من حدوث انفصال في بعض أجزائها مما يهدد وحدتها السياسية، ولضيق مواردها المالية وقلة أعداد موظفيها ، الأمر الذي جرها الى تركيز كافة الصلاحيات بيد موظفي الحكومة المركزية ، كما أنَّ تطبيق المركزية المطلقة يتناسب مع الدول الصغيرة الحجم ، إذ يمكنها ذلك من إدارة كافة مرافقها من مركز واحد وهو العاصمة السياسية للدولة ، مثل الفاتيكان وموناكو وغيرها من الدول الصغيرة المساحة[6].

---

4 – يُنظر : معروف محمد ابراهيم ، دراسة مقارنة : اختصاصات واستراتيجية البلديات والهيئات المحلية (أ) واثارها في المشاركة والتنمية (1996 – 2004) ، رسالة ماجستير ، (نابلس : جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، 2005) ، ص 28 .

5 – رمضان محمد بطيخ ، الادارية المحلية ودورها في حماية البيئة ، بحث في ندوة : "دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية" ، (الشارقة : المنظمة العربية للتنمية الادارية ، 7 – 11 ايار 2005) ، ص 3 – 4 .

6 – عبد الكريم سعيد اسعد ، مصدر سبق ذكره ، ص 26 .

ب- عدم التركيز الإداري ، وتعني هذه الصورة من المركزية أنَّ سلطة التقدير والبت النهائي في الأمور الإدارية لا تكون – كما في حالة التركيز الإداري – حصراً على مسؤولي الإدارة العليا في المركز ، وإنما يشاركها في ذلك شاغلي الدرجات الادنى من السلم الاداري ، الامر الذي يدل على الرغم من أنَّ بقاء السلطة الإدارية في الدولة وحدة واحدة ، إلا أنَّ اختصاصات هذه السلطة تصبح موزعة على أعضائها سواء منهم المتمركز في العاصمة او العاملين في الاقاليم[7] ، أي إنه جزء من صلاحيات الوزارات المركزية تتوزع على فروعها في المناطق الجغرافية ، بما يمكن هذه الفروع من البت في الأمور التي تقع ضمن إطار الصلاحيات الممنوحة لها ، ويساعد هذا الأسلوب الدولة على الحد من هيمنة السلطة المركزية على الأطراف وذلك عند توزيع الاختصاصات الإدارية بين المركز والأقاليم ، كما يساهم بزيادة فعالية وكفاءة أداء الأقاليم مقارنة مع أسلوب التركيز الإداري[8].

ولكن توزيع تلك الصلاحيات أو التفويض في بعض الاختصاصات لا يعني استقلال الموظفين عن المركز أو الوزارات بل يمارسون أعمالهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين، أي في نطاق السلطة المركزية[9] .

3- **المركزية والحكومات المحلية** ، تقتضي المركزية تركيز مظاهر السلطة العامة أو الوظيفة الإدارية في الدولة وتجميعها بيد الحكومة المركزية في العاصمة دون مشاركة هيئات شعبية كالمجالس البلدية والقروية[10] ، والمركزية في الحكومات المحلية تعني : تركيز سلطات الحكم المحلي بيد السلطة المركزية "وزارة الحكم المحلي" ، أو وجهة الاختصاص في وزارة الداخلية ، وتقليص صلاحيات السلطة / الهيئة المحلية "البلديات" في القرارات المحلية[11] .

---

7 – رمضان محمد بطيخ ، مصدر سبق ذكره ، ص 4 .

8 – عبد الكريم سعيد اسعد ، مصدر سبق ذكره ، ص 27 .

9 – فرح يس فرح ، مصدر سبق ذكره ، ص 5 .

10 – عبد الكريم سعيد اسعد ، مصدر سبق ذكره ، ص 24 .

11 – محمد جاسم سالم العصار ، البلديات والتنمية المحلية المستدامة في قطاع غزة الواقع والمعيقات ، رسالة ماجستير ، (غزة : البرنامج المشترك بين جامعة الاقصى واكاديمية الادارة والسياسة ، 2015) ، ص 45.

وفيما يخص المستويات المحلية في النظام المركزي يتم تقسيم الوظائف على الوحدات الادارية "وزارات ، مديريات ، فروع ، مكاتب ، مرافق محلية" ، ويختلف عن النظام اللامركزي بأنه في المركزية لا تسمح بالشخصية القانونية المستقلة كونها تذوب في شخصية قانونية واحدة هي الشخصية القانونية للدولة التي تُعد الشخص الاعتباري العام ، ما يدل على أنَّ المسؤولية هي مسؤولية المركز ، كونه يحتكر الصلاحيات ولا يمنحها لأي جهة ولا يفوض أحد ، إذ إنَّ دور الهيئة أو الفرع أو الاقليم هو التنفيذ فقط على الرغم من الاختلاف في المتطلبات والاحتياجات والظروف ما بين اقاليم الدولة المختلفة ، وبذلك تذوب صور الهيئة المحلية في صورة السلطة المركزية، وتفقد الحكومات المحلية دورها في وضع الخطط والاستراتيجيات والسياسات العامة لأنها لا تمتلك صلاحيات العمل بشكل مستقل عن السلطة المركزية على الرغم من كونها تدرك بشكل دقيق الاحتياجات والمتطلبات اللازمة للمجتمعات المحلية[12] اكثر من ادراك الحكومة المركزية .

أما في ظل وجود الحكومات المحلية فإن الهيئات المحلية تتمتع بشخصية قانونية اعتبارية، ولها صلاحيات واختصاصات تم نقلها اليها من الحكومة المركزية بموجب القانون ، وتباشر الحكومة المحلية مهامها أصالة وليس نيابة عن أحد ، وتخضع لرقابة المركز كذلك طبقاً للقانون ، ولا يمكن إلغاء نقل الصلاحيات والاختصاصات من الحكومة المحلية إلا بقانون ، بينما في النظام المركزي فإن إلغاء الاختصاصات يكون بمجرد قرار إداري صادر عن السلطة الرئاسية في الدولة[13] .

ثانياً – اللامركزية

1– مفهوم اللامركزية

تعددت تعريفات مصطلح اللامركزية "Decentralization" وتختلف بحسب وجهات نظر قائليها ، ويمكن ايراد عدد منها على النحو الآتي :

---

12 – معروف محمد ابراهيم ، مصدر سبق ذكره ، ص 39 .

13 – امينة قصراوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 26 .

- "إنها عملية يتم من خلالها نقل السلطات والمسؤوليات والموارد من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية و / أو كيانات لا مركزية أخرى ، ومن الناحية العلمية إن اللامركزية عملية تهدف الى إقامة توازن بين مطالبات الأطراف وطلبات المركز"[14] .
- "تحويل جزء من وظائف الدولة إما بطريقة التفويض الى وحدات الجهاز الاداري أو بطريقة النقل الى هيئات مستقلة قانوناً الذي يشمل وظائف الدولة الثلاث وقد يقتصر على الوظيفة التنفيذية أو الإدارية فقط"[15].
- "تعني اللامركزية نقل المسؤولية عن التخطيط والإدارية وجميع الموارد وتوزيعها من الحكومة المركزية الى : وحدات ميدانية تابعة لوزارات أو وكالات ، أو وحدات أو مستويات ثانوية من الحكم ، أو سلطات عامة شبه مستقلة أو شركات، أو سلطات اقليمية أو وظيفية تشرف على منطقة بكاملها ، أو منظمات غير حكومية"[16] .

2- أنواع اللامركزية ، يمكن تقسيم اللامركزية الى عدة أنواع أهمها :

أ- **اللامركزية السياسية** ، وتُعرف بأنها وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة "التشريعية والتنفيذية والقضائية" بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو الكانتونات أو غيرها من الوحدات السياسية ، إذ تمارس الوحدات المذكورة سيادتها الداخلية من خلال إقامة البرلمان وتشكيل الحكومة وسن التشريعات[17] ، وهي لامركزية في النظام السياسي وأسلوب الحكم وتهدف الى منح المواطنين أو ممثليهم سلطة أعلى في عملية اتخاذ القرار السياسي المحلي والعام ، ولها ارتباط بتوفر التعددية والحكومات ذات الطابع التمثيلي ، وذلك يتطلب صيغة دستورية تضمن تأسيس الوحدات

---

14 – لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة ، تعريف المفاهيم والمصطلحات الاساسية في مجال اسلوب الحكم والادارة العامة ، (نيويورك : الامم المتحدة ، المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، 27 – 30 مارس 2006)، ص 10 .

15 – صفاء عثمان ، دور اللامركزية الادارية في التنمية المحلية : دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة، رسالة ماجستير ، (بسكرة : جامعة محمد خيضر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2012 – 2013) ، ص 9.

16 – اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب اسيا ، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة اسكوا ، (نيويورك: الامم المتحدة ، 2002) ، ص 3 .

17 – عبد الجبار احمد ، الفدرالية واللامركزية في العراق ، (بغداد : مؤسسة فريد ريش إيبرت ، مكتب الاردن والعراق ، 2013) ، ص 7 .

السياسية المحلية[18]. وتتطلب ايضاً بيئة مشجعة لنمو الأحزاب السياسية والى مجالس نيابية فعالة ووجود جماعات ضغط مؤثرة ، كون اللامركزية السياسية تقوم على اساس ان الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على الصعيد المحلي لهم القدرة أكثر من غيرهم على التواصل الملائم والتعاون مع دوائرهم الانتخابية لتلبية طلباتهم واحتياجاتهم ، فضلاً عن أنَّ تطبيق اللامركزية السياسية يساهم في تعزيز مفهومي الديمقراطية والحكم الصالح على الصعيد الوطني من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار[19] .

ب- **اللامركزية الإدارية** ، ويُقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية تتمتع بالشخصية المعنوية ، فنظام اللامركزية يقتضي وجود اشخاص معنوية عامة متعددة في الدولة تسمى "الأشخاص الإدارية" أو "اشخاص القانون العام" ، وتهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري الى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة اجهزة إدارية الى جانب السلطة المركزية ، وأنَّ هذه الجهات الإدارية المستقلة لا تتبع السلطة المركزية كسلطة رئاسية لها ، إلا إنّها تخضع لنوع من الرقابة والاشراف من قبلها[20] . اما أنواع اللامركزية الإدارية فهي :

- اللامركزية الاقليمية ، وتعني تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بصورة تتيح تعدد اشخاصها الادارية على أساس اقليمي ، أي إنَّ كل اقليم من اقاليم الدولة يتخصص في إدارة شؤونه ومصالحه المحلية ، وهناك جهاز إداري أو شخص عام محلي مرتبط بطبيعة هذه المصالح ويكون اكثر اتصالاً بأفراد الاقليم ومعرفةً بإحتياجاتهم من الحكومة المركزية . وبذلك يشير مصطلح اللامركزية الاقليمية أو المحلية الى وجود استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه الخاصة ، ويتمتع الشخص الإداري اللامركزي هنا باختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء من أرض الدولة[21] .

---

18 – جبريل محمد ، اللامركزية والتنمية المحلية في فلسطين ، (رام الله : المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع ، 2008) ، ص 8 .

19 – عبد الجبار احمد ، الفدرالية واللامركزية في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص 7 .

20 – عتيقة كواشي ، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية – دراسة تحليلية مقارنة ، رسالة ماجستير ، (ورقلة: جامعة قاصدي مرباح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2010 – 2011) ، ص 28 .

21 – خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، (بيروت – باريس : منشورات عويدات ومنشورات البحر المتوسط ، 1981) ، ص 58 .

- اللامركزية المرفقية ، ويقصد بها منح الشخصية المعنوية لمرفق عام من مرافق الدولة ويتم تزويده بإدارة مستقلة وبميزانية مستقلة ، فينشأ عن ذلك شخص معنوي عام جديد هو الشخص العام المرفقي[22] ، وتمنح الدولة بعض المشاريع والمرافق العامة الشخصية الاعتبارية لضرورات معينة ، وقدر من الاستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها ، بغية تسهيل مزاولتها لأعمالها دون تعقيدات إدارية ، ويستند هذا الاسلوب على فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق[23] .

ت- اللامركزية المالية ، ويقصد بها نقل سلطات الإنفاق والتمويل من الحكومة المركزية الى الوحدات المحلية بهدف الاستغلال الكفء للموارد ، أو يقصد بها إعطاء الهيئات أو الجهات المحلية السلطة للحصول على تمويل محلي[24] ، ويحظى هذا النوع من اللامركزية باهتمام كبير من المؤسسات الدولية ، ومن قبل عامة الدول المتقدمة الرامية الى تطوير خدماتها المقدمة للمجتمع المحلي ، وكذلك الدول النامية الساعية صوب تفعيل اللامركزية فيها بمحاولة منها للتغلب على الصعوبات التنموية المؤسسية بها ، وكإجراء لتضييق الهُوّة بينها وبين نظيراتها المتقدمة[25] .

ث- اللامركزية الاقتصادية ، إنَّ هذا النوع من اللامركزية تم تطبيقه بشكل كبير، ويتطلب هذا التطبيق على صعيد الحكم المحلي أن يكون هناك نقل للمسؤوليات والصلاحيات من القطاع العام الى القطاع الخاص ، بالشكل الذي تصبح فيه الكثير من خدمات الحكم المحلي ملكاً لمؤسسات تجارية في القطاع الخاص ، وهو أمر يعكس مظهر من مظاهر الليبرالية في الاقتصاد الحديث مثل الخصخصة وتحرير الخدمات[26] ، كما تتضمن اللامركزية الاقتصادية قيام شراكة عامة / خاصة ومن خلالها يحصل التعاون بين الحكومة والقطاع الخاص في ميدان تقديم الخدمات والبنية الاساسية[27] .

---

22 - حسين عثمان محمد عثمان ، اصول القانون الاداري ، (بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ، 2006) ، ص 355 .

23 - سكينة عاشوري ، الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية ، رسالة ماجستير ، (بسكرة : جامعة محمد خيضر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2013 - 2014) ، ص 18 .

24 - عالية عبد الحميد ، اللامركزية ، (القاهرة : المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية ، 2009) ، ص 11 و ص 18 .

25 - عالية عبد الحميد ، مصدر سبق ذكره ، ص 18 .

26 - طارق طوقان ، حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين ، سلسلة التقارير القانونية (22) ، (رام الله : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان ، 2001) ، ص 14 .

27 - وفاء معاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 18 .

3- **اللامركزية والحكومات المحلية** ، تعني اللامركزية في الحكومات المحلية تمكين المجتمعات المحلية من صنع قراراتها الخاصة "في ظل محددات تصنعها الحكومة المركزية" فيما يتعلق بالخدمات العامة الاساسية ذات البعد المحلي ، وتعني اللامركزية في الحكومات المحلية نقل السلطات وتوزيع الاختصاصات ذات الطابع المحلي "الإدارية والمالية والفنية والتنظيمية" بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية[28] .

وتقوم فكرة اللامركزية على افتراض وجود مؤسسات حكم محلي منتخبة بشكل مباشر ومسؤولة أمام المواطنين ، هذا التفويض الانتخابي له أهمية قصوى لارتباطه بمسألة تمثيل مصالح المواطنين ، إذ إنَّ مسؤولي الإدارات المحلية المعينين والموظفين المعينين عادة ما ينزعون إلى إرضاء صاحب القرار في تعيينهم وترقيتهم، بعكس ممثلي الشعب المنتخبين الذين يحرصون بصورة أوضح على تمثيل مصالح من انتخبهم ، وتعد اللامركزية بالشكل المشار إليه هنا تطبيقاً لمبدأ "الحكم الصالح" وضمانة حقيقية لوجود هذا النوع من الحكم على المستوى المحلي ، وتشمل مظاهر "الحكم الصالح" قضايا أساسية تتعلق بالمساءلة والشفافية وسيادة القانون ، ويمكن الربط بين الحكم الصالح واللامركزية على أساس أنَّ اللامركزية بشكل عام تعني إعادة تشكيل الإدارة العامة وتوزيع السلطات والمسؤوليات بين مستويات مختلفة من الإدارة، مما يؤدي عادة إلى نشوء نظام تعاون بين مؤسسات الحكومة المركزية والحكومات المحلية[29] .

ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمدته العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية ، إذ إنَّ إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فدون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكومات المحلية من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية[30] ، وتحتاج عملية تطبيق اللامركزية في الحكومات المحلية الى درجة من النضج المدني، أو الى تهيئة المجتمع وتثقيفه حول طرق معالجة القضايا العامة ، وإدارة مشاريع تنموية تتعلق بالمنطقة أو الإقليم ، هذا الأمر يأتي عبر مزيد من الإشراك للأفراد والمؤسسات المحلية في أنشطة ومشاريع عملية تتعلق بالواقع الذي يعيشونه ، أي

---

28 – يُنظر : محمد جاسم سالم العصار ، مصدر سبق ذكره ، ص 46-47 .

29 – طارق طوقان ، مصدر سبق ذكره ، ص 11 12 .

30 – محمد جبريل ، مصدر سبق ذكره ، ص 17 .

إنَّ التثقيف بمفاهيم اللامركزية والتخطيط المحلي وإدارة المشاريع وغيرها ، يجب أن يكون من خلال التعلم بالممارسة والمشاركة في ادارة شؤونهم المحلية[31] .

وهناك ارتباط وثيق بين اللامركزية والحكومات المحلية من حيث الوجود والنوع ، إذ لا يمكن تطبيق نظام الحكومات المحلية فاعل دون وجود نظام لامركزي سليم ، وإذا ما نظمت اللامركزية بشكل صحيح فإنها تعزز الحكومات المحلية والديمقراطية المحلية، كونها تقدم اعترافاً ضمنياً بالسلطة المحلية وتعهداً بمسؤولية الخدمات العامة للتنظيم المحلي وتتيح لها فرصة الاستقلال المحلي والتعاون اللامركزي[32] .

ومثلما يساهم تبني اللامركزية على اختلاف درجاتها في انظمة الحكومات المحلية على تحقيق مختلف الاهداف المرجوة من نشأة تطبيق هذه الانظمة ، من تقديم الخدمات في المناطق المحلية وتحسينها وتقليل تكلفتها المالية ، وترسيخ علاقة وثيقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية تساعد على تبادل المعلومات بين المركز والمنطقة المحلية وتساعد على شرح السياسة المركزية وايجاد القبول المحلي لها وصنع مشاركة أو تكثيف مشاركة سكان المناطق المحلية في الحكم وتدريب القادة المحليين على إدارة شؤونهم المحلية وتجيزهم لتأدية أدوار قيادية على المستوى الوطني[33].

ثالثاً – الـفـيـدرالـيـــة

1- مفهوم الفيدرالية ، تعرف الفيدرالية "Federalism" بأنها :

- تنظيم سياسي ودستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات الى حكومة اتحادية أعلى منها وينضوي هذا التنظيم على وجهين: احدهما خارجي إذ يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان السياسة الخارجية ، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية .

---

31 – محمد جبريل ، مصدر سبق ذكره ، ص 17-18 .

32 – برنامج الامم المتحدة الانمائي ، توظيف قدرات وامكانات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التنمية المحلية ، (جنيف : برنامج الامم المتحدة الانمائي ومركز التكامل المتوسطي ، 2012) ، ص 37 .

33 – عبد الجبار احمد ، الفدرالية اللامركزية في العراق ، مصدر سبق ذكره ، ص 9 .

- هي الإطار الدستوري لاتحاد مجموعة من الدول في شكل دولة مركبة ، أو الذي يحقق للدولة الموحدة تقسيم السلطات بين حكومة عامة وبين وحدات اقليمية ومن ثم تتحول من خلاله الدولة البسيطة الى دولة مركبة[34] .
- الدولة التي تجمع بين دول أعضاء فيها وتتخلى عن جزء من سيادتها لصالح الدولة الفيدرالية التي تشارك الكيانات الاقليمية المكونة لها "دول ، ولايات ، اقاليم ، مناطق كانتونات ، جزر وغيرها" في إعداد القوانين وتعديل الدستور "قانون المشاركة" مع تمتعها في الوقت نفسه باستقلال ذاتي واسع لأجل تسوية مسائلها الخاصة "قانون الاستقلال الذاتي"[35] .

وعلى الرغم من تعدد واختلاف التعريفات التي تناولت مصطلح الفيدرالية ، بيد انها بشكل عام تتضمن مسألة توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم بحيث تكون كل واحد منهما ذات سيادة ضمن مجال مسؤولياتها ، الأمر الذي يتطلب وجود دستور ينظم ذلك ويضمن عدم تجاوز أي طرف على الآخر الى جانب وجود حكومة اتحادية قوية قادرة على حماية وحدة البلاد[36] . وتبدو الدولة الفيدرالية كأنها دولة موحدة من ناحية ، وتبدو كمجتمع دولة متحدة من ناحية أخرى وبشكل اضعف منها ، ولكنها تشاركها فعلياً في ايجاد قوتها وتسهم بإرادتها الخاصة في تكوين إرادتها أي إرادة الدولة الفيدرالية[37] .

2- انواع الفيدرالية ، تصنف الفيدرالية الى عدة أنواع بحسب الطريقة المعتمدة في توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ، وهي :

أ- الفيدرالية التعاونية ، وتعني أن تتعاون وتتشارك الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات أو الاقاليم في المسؤولية ضمن بعض المناطق بهدف ضمان نجاح عمل البرامج الوطنية والسياسات العامة في مختلف

---

34 – يُنظر : معمر مهدي صالح الكبيسي ، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية ، (بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ، 2010) ، ص 27-30 .

35 – احمد سعيفان ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية ، (بيروت : مكتبة لبنان ناشرون ، 2004) ، ص 249 .

36 – اثمار كاظم الربيعي ، الفدرالية الالمانية والمشروع الفدرالي المقترح في العراق (دراسة مقارنة) ، مجلة دراسات دولية ، العدد 40 ، (بغداد : جامعة بغداد ، مركز الدراسات الدولية ، 2009) ، ص 133 .

37 – عصام سليمان ، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان ، (بيروت : دار العلم للملايين ، 1991) ، ص39.

أنحاء البلاد ، ومن الدول التي تطبق الفيدرالية التعاونية الولايات المتحدة الامريكية والمانيا واستراليا وكندا وجنوب افريقيا واثيوبيا .

ب- فيدرالية التنفيذ ، وترتكز هذه الفيدرالية على نوع من العلاقة بين مركز الدولة الفيدرالية وحكومات الولايات أو الاقاليم تقوم على التسلسلية الهرمية التي تقتضي أن يقدم المركز مجموعة من القرارات والسياسات لحكومات الولايات التي تقوم بدورها على تنفيذ هذه القرارات في نطاق صلاحياتها[38] .

ت- الفيدرالية التنافسية ، في هذا النوع يكون للحكومة الاتحادية دور محدد في حكومات الولايات ، بينما يكون لحكومات الولايات دور اكبر في إدارة شؤونها ، ويعني مصطلح التنافسية أنَّ حكومات الوحدات المكونة في الفيدراليات تتنافس فيما بينها على عرض خدماتها العامة وتخفيض ضرائبها بغية تحسين الخدمات والكفاءة والفاعلية ، وفيها يحصل تنافس بين الوحدات المحلية والهيئات المركزية فيما يخص السياسات العامة بهدف تخفيض الضرائب وجلب الاستثمارات الاجنبية[39] .

ث- الفيدرالية المتجانسة ، وتتضمن نوعان : الاول يتأسس على زيادة سلطات الحكومة الاتحادية في عدد من المناطق والوحدات المحلية بسبب عدم قدرة الولايات والمقاطعات على التشريع ووضع السياسات مما يدفع حكومة المركز للقيام بذلك ، وهو ما تم تطبيقه في الهند في السنوات الاولى لنشأة الاتحاد الفيدرالي ، بينما النوع الثاني فتتنازل الحكومة الاتحادية فيه عن بعض السلطات والصلاحيات لبعض الولايات أو الاقاليم بسبب خصوصيتها واختلافها عن ولايات واقاليم الدولة الأخرى ، وهو ما تم تطبيقه في ماليزيا[40] .

ج- الفيدرالية الاختيارية ، وهنا لا تمتلك حكومات الولايات او الاقاليم سوى السلطات والصلاحيات التي تمنحها لها الحكومة الفيدرالية ، بمعنى ان حكومات الولايات تستمد سلطاتها ووجودها من الحكومة الفيدرالية أو الاتحادية ، ويطبق هذا النوع في النمسا وماليزيا والمكسيك والاتحاد الفيدرالي الروسي[41] .

---

38 – يُنظر : امجد زين العابدين طعمة ، مستقبل النظام الفدرالي في العراق دراسة في التجارب الدولية ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد 47 ، (بغداد : الجامعة المستنصرية ، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، 2014) ، ص 7 .

39 – علي قوق ، ادارة الاقاليم والتجارب المستفادة عربياً – حالة ماليزياً ، رسالة ماجستير ، (ورقلة : جامعة قاصدي مرباح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2010–2011) ، ص 21–22 .

40 – امجد زين العابدين طعمة ، مصدر سبق ذكره ، ص 7 .

41 – علي قوق ، مصدر سبق ذكره ، ص 23 .

ح- الفيدرالية المزدوجة ، في هذا النوع يكون فصل تام بين مستويات الحكومة ، أي إنَّ كل مستوى لديه خصوصية ، والفيدرالية المزدوجة غير منتشرة من ناحية التصنيف العملي ، ووفقاً لهذا النوع يتم عادة تخصيص الصلاحيات الدستورية قصراً لمجالات مختلفة على احد مستويي الحكومة[42] .

3- **الفيدرالية والحكومات المحلية** ، تشكل حكومات الولايات أو الاقاليم في الدول الفيدرالية مستوى ثانٍ من مستويات الحكم بعد الحكومة الاتحادية وتمتلك سلطات وصلاحيات واسعة "تشريعية وتنفيذية وقضائية" وتتمتع باستقلال ذاتي واسع في إدارة شؤونها الداخلية ، وتأتي الحكومات المحلية بالمستوى الثالث ذي الصلاحيات والامتيازات التي هي دون صلاحيات حكومات الولايات والاقاليم في الدول الفيدرالية. اما في الدول الموحدة فهي تكون بمستوى ثانٍ وباستقلال أقل وصلاحيات واختصاصات تتعلق بمجتمعاتها المحلية وتعمل تحت إشراف ومراقبة الحكومة المركزية .

تكون سلطات واستقلال الولايات أو الاقاليم او الكيانات في الدولة الفيدرالية منظمة بحسب الدستور الاتحادي ويضمن حقوقها ، ولا يمكن للحكومة المركزية أن تعدل أو أن تنقص هذه السلطات أو الاستقلال ، بخلاف الحكومات المحلية التي تنظم عملها الحكومات المركزية بقوانين وتشريعات ويمكن من خلالها أن تنقص أو تزيد الحكومة المركزية من صلاحيات واختصاصات الحكومات المحلية[43].

وتتمتع الاقاليم والولايات الفيدرالية بصلاحيات سن القوانين في أغلب المسائل ولها محاكمها وجهازها القضائي الذي يطبق التشريعات الصادرة عنها ، بينما في الحكومات المحلية فإن الصلاحيات التشريعية والقضائية هي من اختصاص الحكومة المركزية ، فضلاً عن ذلك فإنَّ حكومات الولايات تمتلك سلطة مطلقة في المسائل التي تدخل ضمن نطاق اختصاصها الذي نصَّ عليه الدستور في حين تخضع الحكومات المحلية

---

42 – امجد زين العابدين طعمة ، مصدر سبق ذكره ، ص 8 .

43 – تمهيد حول الفدرالية ، نور الاسعد (ترجمة) ، (بيروت : المعهد الديمقراطي الوطني ، 2005) ، ص 3 .

لرقابة الحكومة المركزية وقد تكون هذه الرقابة مشددة لا سيما في مسائل مشروعية الاعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية[44] .

كما يُطبق نظام الحكومات المحلية في الدول البسيطة مثلما يُطبق في الدول الاتحادية أما الفيدرالية فتطبيقها يكون في الدول المركبة اي المؤلفة من مجموعة الدول أو الدويلات أو الاقاليم أو الامارات أو الولايات[45] .

كما لا يفوتنا ان نشير الى ان وجود وتطبيق الحكومات المحلية في دول فيدرالية كالولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا لا يعني أن نظام الحكومات المحلية لا يتجزأ من النظام الفيدرالي أو العكس أو ان لا فيدرالية بلا نظام حكومات محلية ، كون نظام الحكومات المحلية جزء من النظام الديمقراطي وهو يحقق روح الديمقراطية أما الفيدرالية فإنها من الممكن ان تطبق حتى في الدول غير الديمقراطية مثل دولة الامارات العربية المتحدة[46] .

---

44 – عقيل محمد عبد وسليم نعيم خضير ، رؤية تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والاقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم ، مجلة العلوم الاقتصادية ، العدد 23 ، المجلد 6 ، (البصرة : جامعة البصرة، كلية الادارة والاقتصاد ، 2009) ، ص 106 .

45 – تعريف الفدرالية ، مجلة اضواء ، العدد 3 ، (بغداد : مركز اضواء للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، 2009) ، ص 19 .

46 – سليم نصر الرقعي ، ما الفرق بين الفدرالية والمحلية (نظام الحكم المحلي) ، متاح على الرابط :
http://libya-al-mostakbal.org/news/clicked/15943(2016/6/23)