أسباب نشأة الحكومات المحلية

هناك عدد من الأسباب تكاد تكون متشابهة في كل الدول تكمن وراء نشأة الحكومات المحلية، ويمكن إيجازها بما يأتي :

1- **تزايد أعباء وظائف الدولة** ، كانت الدولة بشكلها التقليدي "الحارسة" تقوم بمهام عدة أهمها حفظ الأمن الداخلي وتحقيق العدالة والاستعداد للدفاع عن حدودها ومواطنيها، بيد أنَّ المتغيرات الداخلية والخارجية أدت الى زيادة مهام وظائف الدولة فيما بعد لتتدخل في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والصحية والتعليمية وغيرها ، هذا التنوع في الوظائف وزيادة أعباء الدولة فرض إنشاء هياكل ومؤسسات تؤدي دور المساعد للدولة في أداء مهامها وخدماتها للمجتمعات المحلية، وتتمثل هذه الهياكل بالحكومات والإدارات المحلية ، ما يعني تقلص أهمية العمل بالمركزية الإدارية لصالح اللامركزية الادارية وتطور وتزايد عدد البلديات والمدن وازدياد المشاريع التنموية الخاصة بها[1] .

2- **التفاوت بين أجزاء اقليم الدولة،** لا يمكن تجاهل مسألة الاختلاف والتنوع في أجزاء الدولة ومناطقها ، فمهما تماثلت مختلف اجزاء اقليم الدولة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل محددة لا بد من انها ستختلف في مسائل كثيرة أخرى ، والظاهرة هذه لا تقتصر على دولة من الدول دون غيرها ، فالاختلاف بين الأقاليم يكون متأتياً من الناحية الجغرافية ، إذ هناك المناطق الساحلية والصحراوية وغيرها تختلف من حيث التعداد السكاني فمنها مناطق مكتظة وأخرى قليلة السكان وهناك مناطق تزخر بالسياحة مثلاً وهناك المناطق التي تتميز بالمرافق والمؤسسات الصناعية ، واخرى تُعد مراكز للزراعة والمنتجات مثلما هناك مناطق تجارية وهكذا ، الأمر الذي يفرض بالضرورة الاستعانة بهيئات ومجالس محلية تتولى إدارة شؤون هذه المناطق بحسب طبيعتها وما تتطلبه من خدمات واحتياجات ، إذ من غير الممكن أن تدار كل المناطق على اختلاف عواملها وامكانياتها وموقعها ومشكلاتها بجهاز مركزي مقره العاصمة وبطريقة تعامل واحدة ، حتى إنَّ مختلف الدراسات القانونية والادارية والاجتماعية والاقتصادية أقرّت بإجماعها أنَّ العديد من القضايا والمشاكل كالصحة والنقل والتعليم والزراعة والري تختلف بحسب المنطقة وطبيعتها مما يستوجب إدارتها محليّاً[2] .

---

1 – يُنظر : بسمة عولمي ، تشخيص نظام الادارة المحلية في الجزائر ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، العدد 4 ، (الجزائر : جامعة حسيبة بن بو علي بالشلف ، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا ، 2006)، ص 258 – 259 .

2 – يُنظر : ياقوت قديد ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات" ، رسالة ماجستير ، (تلمسان : جامعة ابي بكر بلقايد ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، 2010 – 2011) ، 56 – 57 .

3- **الحكومات المحلية أكثر ادراكاً للحاجات المحلية** ، تهدف انظمة الحكومات المحلية الى إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم وتوفير احتياجاتهم وشؤونهم المحلية ، انطلاقاً من مبدأ أنَّ هؤلاء السكان هم أكثر دراية وتفهماً للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية التي تواجههم من موظفي الإدارة المركزية الذين لا يتوافر لدى الكثير منهم الإدراك المناسب لما يحتاجه سكان المجتمعات المحلية المختلفة ولا التحسس بحاجة ومشاكل أهالي هذه المجتمعات[3]، ما يؤكد أحد مبررات نشوء الحكومات المحلية وتفعيل عملها من قبل الحكومات المركزية .

4- **تدريب المواطنين على أساليب الحكم** ، يُعد منح المجال للسكان المحليين لانتخاب مجالس وهيئات محلية لإدارة شؤونهم فرصة تدريب عملي على أساليب الحكم النيابي ويساعدهم ويؤهلهم فيما بعد لحسن أداء الوظائف النيابية الأجّل شأناً كعضوية مجالس النواب أو البرلمانات ، كما أنَّ شعورهم بالدور الملقى على عاتقهم في إدارة وحكم مرافقهم وشؤونهم المحلية من شأنه أن يعزز من ولائهم ووطنيتهم ويرفع كرامتهم ويزيد اشعارهم بحقوقهم الوطنية والواجبات والتكاليف القومية ، وهو أمر يُعد من أهم الضمانات الحيوية للأمم .

ويُجمع الكثير من الكتاب بأنَّ المجالس المحلية هي مدارس لتخريج أفضل أعضاء المجالس النيابية وموظفي الدولة ، وأنَّ تجارب التاريخ الحديث أثبتت أنَّ قيام السلطات المحلية يُشكل شرطاً أساس لقيام ديمقراطية ناجحة مستقرة ، ويفسرون ذلك بأنَّ الحكومات المحلية الفاعلة تكفل اتصال وثيق بين المواطن وحكامه ، ووجود الحكومات المحلية الى جانب الحكومة المركزية يُكثر هذه الاتصالات ويقوي الروابط ويوفر الكفاءات السياسية[4] .

5- **تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية** ، إذا قامت الحكومة المركزية بإدارة كافة المرافق العامة منها والمحلية فإنَّ ذلك لا يحقق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب ، كون الحكومة المركزية ستقوم بمشيئتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة ، وبحسب القوانين والخطط المعتمدة لديها ، الحال الذي قد يؤدي الى حصول أضرار لبعض المرافق وحتى الأفراد من هذا التوزيع . أما في حال تبني نظام الحكومات المحلية فإن توزيع الأموال سيتم بالشكل الذي يتناسب ورغبة سكان الوحدات المحلية ، فضلاً عن ذلك فإن الضرائب والأموال التي يدفعها

---

3 – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، الادارة المحلية دراسة مقارنة ، (عمان : دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط 1 ، 2001) ، ص 22 .

4 – محمد عبدالله العربي ، نظام الادارة المحلية فلسفته واحكامه ، (القاهرة : دار القلم ، بلا تاريخ) ، ص 16 – 17.

السكان المحليون لمرافقهم المحلية سيتم صرفها على هذه المرافق بالذات ، وهنا يتحقق مبدأ العدالة الاجتماعية التي بموجبها يتساوى المواطنون في تحمل دفع الضرائب وكذلك الاستفادة منها عند توزيعها فيما بعد[5].

6- **تيسير الإجراءات والقضاء على الروتين** ، إنَّ وجود الهيئات المحلية الفاعلة التي تقدم الكثير من الخدمات وتدير الشؤون الخاصة بالسكان المحليين يؤدي الى المساعدة في تيسير الاجراءات الإدارية والقضاء على الروتين الاداري ، ما يساهم في معالجة القضايا والمشاكل المحلية في مستواها المحلي دون الرجوع الى الحكومة المركزية في العاصمة ، ما يعني أنَّ الحكومات المحلية تساهم في توفير المال وتقليل الجهد والاقتصاد في الوقت نفسه عند معالجتها للقضايا المحلية الخاصة بسكانها[6] .

ماهية الحكومات المحلية

أولاً – مفهوم الحكومات المحلية

يُعد من الصعوبة بمكان وضع تعريف عام وشامل لمصطلح **الحكومة المحلية Local Government**" في ظل تباين آراء الباحثين والكتّاب حول هذا الموضوع ، ولم يتفقوا على تعريف موحد له ، إذ إنَّ لكل منهم تعريف يُعبر عن وجهة نظره ووفقاً للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه ، وهذا الاختلاف يرجع أيضاً الى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ فيها النظام الاداري من جهة ، والى اختلاف وتباين وجهات نظر المفكرين والفقهاء حول العناصر المكونة له من جهة أخرى[7] ، وقبل التطرق الى التعريفات المتنوعة للحكومات المحلية أو للحكم المحلي سيتم التعرف على الاتجاهات الرئيسة التي ظهرت في مجال تعريفها ، ولعل أبرزها ما يمكن تلخيصه في الاتجاهات الثلاثة الآتية[8] :

الاتجاه الأول الذي وضع تعريفاً للحكومة المحلية استناداً إلى ما يمكن أن تمارسه هذه الحكومة من وظائف ، ولكن هذا التعريف لم يكن جامعاً بسبب اختلاف وتعدد وظائف الحكومة المحلية من

---

5 – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، الإدارة المحلية دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص 22 .

6 – يُنظر : المصدر نفسه ، ص 23 .

7 – حمود القديمي ، مفهوم الادارة المحلية وعلاقته بالمفاهيم المشابهة ، متاح على الرابط :
http://dralqudaimi.blogspot.com/2012/04/blog-post.html (2016/6/16)

8 – عبدالرزاق ابراهيم الشيخلي ، الإدارة المحلية – دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص 17-19 .

دولة إلى أخرى بحسب النظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من آن لآخر وبحسب مراحل التطور السياسي والفكري لكل دولة .

والاتجاه الثاني الذي نظر إلى أهداف نظام الحكومة المحلية ، إلا أنَّ الملاحظ أن وضع تعريف للحكومة المحلية عن طريق أهدافها لن يؤدي إلى الوصول إلى تعريف مؤسس على الأصول الفنية فضلاً عن أنَّ الأهداف المرجوة من الحكومات المحلية تختلف من زمن إلى آخر ومن مرحلة تاريخية إلى أخرى ، فأهداف الحكومات المحلية في القرن العشرين قد اتسعت وتنوعت عمَّا كانت عليه في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر .

أما **الاتجاه الثالث** والأخير فهو الاتجاه السليم الذي ينظر بعين الاعتبار إلى جوهر نظام الحكومة المحلية أو الحكم المحلي ، ومبناه وهيئته والمقصود بذلك الهيكل : الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية إضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية ، اللذان يكونان جوهر نظام الحكومة المحلية .

ويمكن إيراد عدد من تعريفات الحكومات المحلية أو الحكم المحلي التي يتم تداولها لدى الكتاب والباحثين، إذ عرّف المتخصصون البريطانيون نظام الحكومة المحلية بأنه : **(حكومة ذاتية محلية فيما تتعلق بنطاق الإدارة فقط دون التشريع)** ، وهذا التعريف يستهدف النطاق والمجال ولكنه ليس تعريفاً وافياً كما أنَّه ليس بالتعريف الفني الدقيق كونه ينطبق على نظام الحكومة المحلية المطبق في الدول الموحدة إلا إنه لا يصلح لتعريف الحكومات المحلية السائدة في الدول الفيدرالية أو الاتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية ويوغسلافيا وسويسرا[9] .

ويُعرف قاموس اوكسفورد الحكومة المحلية بـ "أنها مكونة من مجموعة أشخاص لمكان معين انتخبوا من قبل السكان المحليين" ، ويُعرف الكاتب الفرنسي أندريه ديلوبادير الحكومة المحلية هي "اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها" ، ويُعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي بأنها "مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين ، وسكان الوحدة المحلية ويُعد مكملاً لأجهزة الدولة"[10] .

---

9 – مصطفى الجندي ، الحكم المحلي والديمقراطية ، (الاسكندرية : منشأة المعارف ، 1967) ، ص 40–41.

10 – شهيناز ورشاني ، مصدر سبق ذكره ، ص 35 – 36 .

وعرَّفها مصطفى الجندي بقوله : "يوجد الحكم المحلي حيث تتوافر أجهزة إدارية محلية تتولى تصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة القومية في إطار الدستور"[11] ، ويُعرفها الكاتب العربي آدم الزين بأنها : "نقل سلطات حقيقية الى هيئات محلية داخل الاقليم لتمارسها أجهزة محلية تنال رضا المواطنين"[12].

ويُعرِّف فؤاد العطار الحكومات المحلية بأنها : "توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"، كما عرّفها بأنها : "توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[13] .

إن الحكومة المحلية أيّاً كانت صورتها أو أجهزتها ليست لها صفة (السيادة) مثل (الحكومة المركزية أو القومية) في الدول المستقلة ، فهي حكومات لا تصدر القوانين بل تطبق القوانين التي تشرعها أعلى سلطة في الدولة تبسط سيادتها على مجموع الأراضي الداخلية في حدود الدولة ، فهي لا تمارس السلطات إلا في الحدود المفوض بها لها من قبل الحكومة المركزية وفي حدود ما تقرره السلطة التشريعية أو دستور الدولة.

كما أن هناك إجماعاً بين العلماء على أنَّ الحكومة المحلية لا تتضمن الإطار التشريعي ، فالمجالس المحلية ليست لها في أي دولة تطبق نظام الحكومات المحلية اختصاص تشريعي على الرغم من أنها تستطيع أن تقرر أنظمة محلية معينة ، فضلاً عن أنَّ (الأنظمة المحلية) التي تصدرها هذه المجالس تسمى تجاوزاً بـ "التشريع المحلي" ، ولذلك توجد الحكومة المحلية حيث تتوفر أجهزة إدارية محلية ووحدات إدارية محلية تتولى تصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة وفي إطار الدستور[14] .

---

11 – مصطفى الجندي ، مصدر سبق ذكره ، ص 40 .

12 – عايدة عمر محمد امين ، دور محلية ام درمان في التنمية الفترة من (2003–2007) ، رسالة ماجستير ، (الخرطوم : جامعة الخرطوم ، معهد دراسة الادارة والحكم الاتحادي ، 2008) ، ص 2 – 3 .

13 – قسم الدراسات وتقييم السياسات ، دراسة مؤشرات الحكم المحلي ، (عمان : المؤسسة العامة للسكان والتطوير الحضري ، 2015) ، ص 8 .

14 – عبدالرزاق ابراهيم الشيخلي ، الإدارة المحلية – دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص 19–20 .

وفي ضوء التعريفات أعلاه والعناصر المشتركة فيها يمكن تعريف الحكومة المحلية بأنها : **مناطق محددة تتمتع بالشخصية المعنوية وفيها هيئات محلية منتخبة من سكانها المحليين تؤدي نشاطها وتدير شؤونهم في ظل رقابة وإشراف الحكومة المركزية**[15] . وهنا يمكن تحديد عناصر الحكومة المحلية بما يأتي[16] :

1- وجود مناطق أو أقسام جغرافية محددة .

2- منح الشخصية المعنوية لهذه الأقسام كي تتمكن من ممارسة نشاطها المحلي .

3- وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين .

4- الرقابة والإشراف المركزي ضروري ولازم .

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 .

- 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 .
- 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[17] .

---

15 - يُنظر : المصدر نفسه ، ص 20 .

16 - المصدر نفسه ، ص 20 .

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

- 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"[18] .

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[19] . 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[20] .

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

---

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

19 – 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 .

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

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[21] .

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[22] .

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[23] .

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[24] .

---

21 – 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 .

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

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

24 – 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[25] .

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