



جامعة قاصدي مرباح - ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية



إدارة الأقاليم والتجارب المستفادة عربيا

- حالة ماليزيا -

مذكرة محملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية

تخصص: إدارة الجامعات المحلية والإقليمية

إشراف الأستاذ:

* د. قوي بوحنية

من إعداد الطالب:

- علي قوق

لجنة المناقشة:

- | | | |
|----------------|-------------|-----------------------|
| رئيساً | جامعة ورقلة | - د. عبد المؤمن مجدوب |
| مشرفاً ومقرراً | جامعة ورقلة | - د. بوحنية قوي |
| عضواً مناقشاً | جامعة بسكرة | - أ.د. عمر فرحاتي |
| عضواً مناقشاً | جامعة بسكرة | - د. محمد لعجال أبحال |

السنة الجامعية: 2010-2011

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع

إلى الكريمين أبي وأمي

جزاهما الله عندي خير الجزاء

و أوفر الثواب

وإلى كل الأهل والأقارب

وإلى كل من ساعدني من بعيد أو قريب

ولو بكلمة طيبة.

فوق علي

كلمة الشكر

أحمد الله الذي لا إله غيره على فضله وإحسانه

وخيره وعطائه

بما أولاني به من نعم جمّة وآلاء كريمة فله الحمد أولاً وآخراً.

ثم الشكر موصول إلى أستاذي المشرف

الدكتور بوحنية قوي

الذي لم يدخر جهداً في تحفيزي على تقديم الأفضل ولم يبخل بالنصح

والتوجيه فجزاه الله خيراً.

قوي علي

المخلص:

تهدف هذه الدراسة إلى مقارنة إشكالية إدارة الأقاليم عن طريق تبني الشكل الفدرالي للدولة، وبمعنى أدق مدى تحقيق اللامركزية الإدارية ومن ثمة التنمية المحلية عن طريق اللامركزية السياسية.

جاء النظام الفدرالي كأداة لإدارة التنوع الإثني و الديني و الثقافي في ظل سياق تاريخي أدى به إلى الشكل الحالي لاعتباره وسيلة ديمقراطية من جهة و من جهة ثانية أداة لإدارة الثروة بين الأقاليم و توزيع منافع الدولة عليها بشكل متساو مما يساهم في تحقيق التنمية الشاملة .

إن إدارة الأقاليم في ماليزيا تتم في ظل النظام الفدرالي ،حيث تتميز هذه الدولة بتنوع إثني و ثقافي على امتداد السلطنات الثلاثة عشر التي تكونها ، فاللامركزية السياسية التي أقرها الدستور ساعدت على إدارة الدولة بكاملها وفق نظام تعددي تميز بالديمقراطية رغم تباين بعض الاختصاصات التي أقرها الدستور لمناطق دون أخرى .

من هذه التجربة يمكن أن نستخلص التجارب لصالح الدول العربية بالأخص التي حالتها مشابهة لحالة التنوع الداخلي في المجتمع الماليزي ،و كمثل على ذلك أخذنا العراق باعتبارها فدرالية وليدة ثم الإمارات العربية المتحدة باعتبارها أقدم فدرالية عربية لكن جانب النقص نجده في عدم وجود فضاء ديمقراطي يضمن مشاركة كل الأقاليم في صناعة القرار السياسي و التنمية المتوازنة لإماراتها على قدم المساواة.

الكلمات المفتاحية: الفدرالية، الإقليم، اللامركزية السياسية، اللامركزية الإدارية اللامركزية المالية.

Abstract:

This study aims to approach the problem of management of the regions through the adoption of federal form of state, more precisely, the extent of administrative decentralization and local development there through political decentralization.

Federalism in this recent years has tacked a lot of interesting among scholars and academicians. we have divided our study in tow chapters : theoretical and practical and in the first chapter we focus on the concepts and definitions of the federal system and its historical evolution which make it a full scientific field , and also we explore the main approaches which explain the federalism like constitutional law approach, political approach and the sociological approach , and than we try to take some characteristics of the federal system like the distribution of powers and its relation with states .

And in the second chapter we have taken Malaysia and its federal system as a case study aiming to explore how federalism is practiced and how the management of their territorial financially administratively conducting by central government, but in the last subchapter we have compared between the case of Malaysia and some Arab countries like Arab emirates Iraq by concentrating on the common pointes and differences.

Key words : *Federalism, Political decentralization, Administrative decentralization, financial decentralization, local government...*

Résumé:

Cette étude vise à aborder le problème de la gestion des régions par le biais de l'adoption de la forme fédérale de l'Etat, plus précisément, l'ampleur de la décentralisation administrative et le développement local par la décentralisation politique.

Le fédéralisme aux cours des années dernières a prendre une place intéressantes entre les académiciens et les chercheurs.

notre étude a divisé en deux chapitres: théorique et pratique, dans le premier chapitre, nous nous concentrons sur les concepts et les définitions du système fédéral et son évolution historique qui en font un champ scientifique, et aussi nous explorons les approches principales qui expliquent le fédéralisme comme le droit constitutionnelle, l'approche politique et l'approche sociologique, et nous essayons de prendre quelques caractéristiques du système fédéral, comme la répartition des pouvoirs et sa relation avec les Etats.

Et dans le deuxième chapitre, nous avons pris la Malaisie et son système fédéral, comme une étude de cas visant à explorer la façon de fédéralisme qu'est pratiquée et comment la gestion de leurs territoires administrativement, financièrement a exercé par le gouvernement central, dans le dernier sous chapitre, nous avons comparé le modèle Malaisien avec certains pays arabes comme l'Irak et l'Emirats arabes par la concentration sur les points communs et différents.

Mots clés : *Fédéralisme, décentralisation Politique, décentralisation Administrative, décentralisation Financière, gouvernement local...*

مقدمة

أبرز الواقع الجديد في إطار العولمة تراجعاً تدريجياً لدور الدولة القومية ونقص جاذبيتها من قبل بعض المكونات الاجتماعية داخل هذه الدولة ، فصارت الروابط اللغوية والثقافية والدينية المتعددة عاملاً محددًا لمطالب فئات مجتمعية متطلعة للتعبير عن هويتها الخاصة ووجودها ضمن الإطار العام للدولة ، و أصبح التغافل عن هذه المطالب من طرف السلطة يندرج بأخطار تهدد كيان هذه الدول داخليا وخارجيا .

لهذه الأسباب اتجهت الدول لإعطاء مزيد من اللامركزية الإدارية لأقاليمها التي تشهد تحركات اجتماعية مطالبة بالتعبير عن ذاتها وخصوصيتها ، وعادة تتجاوز ذلك إلى منح مزيد من الصلاحيات لهذه الأقاليم بالتوجه إلى اللامركزية السياسية أو الحكم الذاتي والسماح لها بتشكيل حكوماتها الإقليمية وهو ما يسمى بالشكل الفدرالي للدولة الذي أصبح شكلاً مغرباً لكثير من المكونات الاجتماعية للتعبير عن هويتها لما يضمنه من التنسيق والتعاون بين هذه المكونات في إطار حكومة اتحادية مشتركة .

إن التوجه اليوم نحو الفدرالية أصبح أكثر جاذبية في الطرح السياسي لكثير من شعوب العالم ولا أدل على ذلك من أن 24 دولة في العالم من أعظم الدول مساحة وكثافة سكانية وقوة اقتصادية تتبنى هذا النظام ، مما يعبر على أهمية هذا الشكل عملياً في إدارة التنوع في المجتمعات التعددية التي بلغت 40 % من سكان المعمورة منها على سبيل المثال: الولايات المتحدة الأمريكية ، كندا ، الأرجنتين ، البرازيل ، ألمانيا ، روسيا ، ماليزيا ، الهند .

إن الاختلافات داخل أي اتحاد فدرالي تكون متنوعة بين عدد الوحدات المكونة للاتحاد وعدد السكان والموقع والثروة مع وجود اختلاف في درجة التجانس العرقي بين الوحدات الإقليمية ويتعدى ذلك إلى الاختلاف في درجات المركزية واللامركزية ودرجة التناسق واللاتناسق أثناء توزيع الصلاحيات أو الموارد على الوحدات المكونة.

وتعد قضايا توزيع الصلاحيات والمسؤوليات وتوزيع الدخل وتنظيم المحاكم وترسيم الحدود الجغرافية بين وحدات الاتحاد من أكثر القضايا تعقيداً ويزيد حولها الجدل عند تشكيل الاتحاد الفدرالي ، وتبرز كذلك أهمية زيادة الصلاحيات على أساس اللامركزية للوحدات وما يترتب عنها من اختلافات داخل الاتحاد ، لذلك تأتي هذه الدراسة لتسلط الضوء على

الفدرالية كأداة لإدارة الأقاليم وكيفية تسييرها إداريا وماليا ، وترافق مع ذلك دراسة حالة ماليزيا ذات النظام الفدرالي وكيفية الاستفادة من هذه التجربة التي بدأت منذ ما قبل الاستقلال عن بريطانيا ، وقد ركزنا على اللامركزية باعتبارها أداة للتنمية وما يمكن أن تستفيده الدول العربية في هذا الإطار ، وقد قارنا تجربة دوليتين عربيتين تتخذان الشكل الفدرالي للدولة لتسيير أقاليمها وهما : العراق والإمارات العربية المتحدة باعتبارهما فدراليتان عربيتان وما يمكن أن يستفاد من ماليزيا في هذا الجانب المهم .

أسباب اختيار الموضوع:

يخضع موضوعنا في أسباب لاختياره إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية.

الأسباب الموضوعية:

يعد تطبيق اللامركزية وتبنيها تحديا حقيقيا في ظل الأدوار الجديدة للدولة حيث صارت اللامركزية السياسية والإدارية مطلبا ملحا لإدارة التنمية وتنمية الإدارة في الآن نفسه ووقع اختيارنا على هذا الموضوع لنسلط الضوء كيفية إدارة الأقاليم في النظام الفدرالي وأخذنا ماليزيا نموذجا للدراسة حيث تعتبر من بين الدول الرائدة خاصة في المجال الاقتصادي والإداري وبالتالي أردنا البحث في تجربة إدارة الأقاليم فيها ومظاهر المركزية واللامركزية وما هي الفوائد المستخلصة من ذلك.

الأسباب الذاتية:

نظرا لتخصص الدراسة في السنة النظرية التي تختص بالإدارة المحلية والإقليمية وبعد أن بحثنا في عدة انماط دولية في الإدارة المحلية كانت ماليزيا ضمن بحثنا فأعجبنا بهذا النموذج المطبق فأردت الخوض فيه بالبحث والدراسة.

أهمية الموضوع:

العلمية: تحاول الدراسة إضافة الجديد في الحقل العلمي المتخصص في هذا المجال خاصة مع ندرة قلة الدراسات في هذا المجال باللغة العربية حسب اطلاعنا ويمكن الاستفادة من هذه التجربة في الشق النظري العلمي وذلك بتقريب مفاهيم الحكم الفدرالي وتطبيقاته.

العملية: بما أن العالم يعيش تحولات مختلفة تحاول الدول الاستفادة من تجارب بعضها البعض، تأتي هذه الدراسة لتقريب مفاهيم ادارة الاقاليم من الجانب التطبيقي ونقل الدروس والفوائد المستخلصة منها وكيفية تطبيق اللامركزية الادارية في إطار اللامركزية السياسية لتحقيق التنمية في كل المجالات كما هو الحال في ماليزيا.

الهدف من دراسة الموضوع:

الهدف من هذه الدراسة هو محاولة فهم النظام الفدرالي في إطار التنوع العرقي والثقافي والديني، وكيفية إدارة هذا التنوع إداريا وسياسيا، والتطرق للتجارب الناجحة في هذا المجال وأخذنا ماليزيا كحالة تستحق الدراسة حيث استطاعت أن تكون من الدول الأكثر تطورا في ظروف صعبة اتسمت بالأزمات المتكررة بالإضافة إلى وجود تنوع كبير في التركيبة المجتمعية ومع ذلك حافظت على السلم الاجتماعي وفي الوقت نفسه كانت نموذجا فريدا في حسن التسيير الإداري واستعمال التكنولوجيا لتقديم خدمة أفضل للمواطن.

أدبيات البحث:

هناك عدة دراسات نذكر منها باللغة العربية:

"كيفية توزيع السلطات والاختصاصات في الدولة الفدرالية": للدكتور معمر مهدي الكبيسي دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى بلبنان سنة 2010 ، وهو كتاب تطرق فيه الباحث إلى ماهية الدولة الفدرالية والمقصود باصطلاحها وإلى ماهية توزيع الاختصاصات الدستورية بين المركز والوحدات وكذا طرق توزيعها واثره على سيادة وحدة الدولة الفدرالية، ثم تناول ضمانات توزيع هذه الاختصاصات الدستورية.

"الحكم الاتحادي الفدرالي وإخماد الفتن الإثنية": إضاءة مقارنة لبعض التجارب العالمية والإفادات المستخلصة منها للأستاذ الدكتور الهادي عبد الصمد أستاذ العلوم الادارية بجامعة أم درمان الاسلامية، ورقة بحثية منشورة على موقع مركز التنوير المعرفي وتطرق فيها الباحث إلى النماذج العالمية في تطبيق الفدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وكندا ثم اظهر إسهام هذه التطبيقات في إدارة الصراع الإثني في تلك الدول وكيفية التوحد في إطار التنوع.

"الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي: العراق نموذجا". للدكتور محمد عمر مولود، نشرته دار مجد للدراسات النشر والتوزيع، في طبعته الأولى سنة 2009 ببلنجان، انطلق الباحث من البوادر التاريخية لظهور الفدرالية في مدن اليونان القديمة ثم امبراطورية شارلمان وصولاً الى استخلاص طريقتين لنشوء الفدراليات عبر التاريخ، ثم ذكر خصائص النظام الفدرالي ومبادئه ثم بعض التطبيقات العالمية ليضع ذلك كله في إطار نظري من اجل استخلاص كيفية تطبيق النظام الفدرالي في العراق.

أما باللغة الانجليزية فهناك:

Local government in Malaysia : Malaysia's towns and cities are governed by appointed mayors by Andrew Stevens.

مقال منشور على موقع عمداء مدن ماليزيا Citymayors بتاريخ 06 مارس 2006 وفيه يتطرق الباحث إلى تاريخ الإدارة المحلية في ماليزيا وصولاً إلى كيفية تعيين المجالس المحلية بعد سنة 1969 بعدما كان يتم انتخابها وما هي الآثار المترتبة عن ذلك، وإلى أي مدى ساهمت في تراجع الديمقراطية واللامركزية في ماليزيا.

تقرير صادر عن الأمانة العامة للأمم المتحدة بعنوان: تحسين فعالية القطاع العام: دراسة حالة ماليزيا

Improving the efficiency of the public sector: A case-study of Malaysia.

صدر إثر الاجتماع الثاني عشر لخبراء برنامج الامم المتحدة للإدارة العمومية والتمويل، صدر هذا التقرير سنة 1995 تناول بالتفصيل إصلاح الإدارة العمومية بصفة عامة والتحولات الهيكلية ومستوى تقديم الخدمات وكيفية إشراك القطاع الخاص في الخدمة العمومية وما مدى نجاحها في ماليزيا.

Decentralization or Recentralisation? Trends in local government in Malaysia.

للبروفيسور الماليزي والأستاذ بجامعة الملايو بهانج سيو نوا دراسة صدرت بمجلة الكمنولث للحكومة المحلية في عددها الأول لشهر ماي 2008، وتطرق فيها إلى الحكم المحلي في

ماليزيا وكيفية عمل مستويات الحكم الثلاث، ثم عرج على المركزية واللامركزية في الدولة وإلى من تميل الكفة في ذلك، ثم أعطى الاتجاهات الجديدة التي يمكن أن تأخذها اللامركزية في ماليزيا في ظل النظام الفدرالي.

مشكلة الدراسة:

إن الأدوار الجديدة التي صارت تختص بها الدولة واتساع نطاق اهتماماتها، أوجب عليها التفكير في أساليب جديدة للإدارة والحكم مثل تبني نظام الحكم المحلي وما يترتب عنه من تسهيل لأداء وظائفها هذا ما جعل السياسيين والأكاديميين على حد سواء يحاولون إيجاد الأطر النظرية للاستفادة من النماذج الموجودة في هذا الميدان، حيث وفي الغالب تتبنى هذا الشكل النظم الفدرالية وخاصة العريقة منها كالولايات المتحدة الأمريكية، وقد لوحظ أن الأداء الإداري للدولة الفدرالية يعد أفضل مما هو عليه في الدولة البسيطة، لذلك عمدت عدة دول إلى الأخذ بها المبدأ.

ومنه نطرح الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى يمكن أن تساهم اللامركزية السياسية في تجسيد اللامركزية الإدارية وتحقيق التنمية المحلية؟

وتتفرع عنها الأسئلة التالية:

- إلى أي مدى ساهمت إدارة الأقاليم في تحقيق النهضة العلمية والاقتصادية والتكنولوجية في ماليزيا؟

- إلى أي مدى نجحت التجربة الماليزية لإدارة الأقاليم في تحقيق اللامركزية الإدارية؟

- ما الذي يمكن أن تستفيد منه الدول العربية من تجربة مملكة ماليزيا في إدارتها للأقاليم؟

الفرضيات:

بتعدد أشكال اللامركزية تبرز العلاقة بين هذه الأشكال ومدى تأثيرها ببعضها فاللامركزية السياسية يعتبرها المطالبون بها تجسيدا للامركزية الإدارية وهي بادرة جيدة للشروع في التنمية المحلية الشاملة لما توفره من استقلال بالقرار المحلي والتخطيط داخلي للمشاريع التي تهم السكان ومنه ونطرح الفرضيات التالية للاختبار:

الفرضية الأولى: تعتبر الفدرالية أداة جيدة لإدارة الأقاليم وتحقيق التنمية المحلية .

الفرضية الثانية: نجحت ماليزيا في تنمية الأقاليم بفضل تبني النظام الفدرالي .

الفرضية الثالثة: لا زالت الدول العربية مترددة في تبني مزيد من اللامركزية خوفا على مبدأ السيادة .

مجال الدراسة:

ننطلق في دراستنا زمنيا منذ بدايات ظهور النظام الفدرالي وصولا إلى الولايات المتحدة الأمريكية إثر الدستور المؤسس لها سنة 1789 أما بالنسبة للحالة المراد دراستها فنبدأ من سنة 1957 تاريخ استقلال ماليزيا ثم ننتبعها زمنيا إلى يومنا الحاضر .

المناهج المتبعة في الدراسة:

لدراسة الموضوع سنستعين بالمناهج التالية:

المنهج التاريخي: الذي يتضمن الجانب التحليلي التفسيري في دراسة الظواهر الماضية والتي ولدت في ظروف زمنية لها خصائصها أو دراسة ظاهرة تمتد جذورها الى الماضي وحيث لا يمكن فهم النظام الفدرالي الا في سياقاته التاريخية التي ولد فيها وكذلك بالنسبة للحالة المدروسة فإنه لا يمكننا فهم النموذج الإداري المتبع إلا في سياقاته التاريخية.

منهج دراسة الحالة: ويقوم هذا المنهج على التعمق في دراسة المعلومات الخاصة بمرحلة معينة من تاريخ هذه الوحدة او دراسة جميع المراحل التي مرت بها ويتم فحص واختبار الموقف المركب أو مجموعة العوامل التي تتصل بسلوك معين في هذه الوحدة بغرض الكشف عن العوامل التي تؤثر فيها ثم الوصول الى تعميمات خاصة بها أو غيرها من الوحدات المشابهة وسيتم دراسة حالة ماليزيا وفق هذا المنهج.

الاقترب القانوني : ويتجلى في معرفة القواعد القانونية التي تحكم الظاهرة المدروسة و هي إدارة الأقاليم وما هي المعايير و الضوابط و القواعد التي تسييرها مع التعرض للاختصاصات الدستورية في النظام الفدرالي و كيفية توزيعها.

صعوبات الدراسة:

واجهت الباحث عدة صعوبات نذكر منها :

- ندرة الدراسات حول إدارة الأقاليم في الدول المركبة باللغة العربية خاصة.
- صعوبات مادية حيث تحتاج هذه الدراسة إلى تمويل مادي لا يمكن لطالب الماجستير أن يوفر ما يكفي من المادة لجمع المعلومات.
- ندرة الدراسات العربية حول ماليزيا و خاصة في الجانب الإداري .
- الترجمة وهي صعوبة لا يمكن تجاهلها، حيث أن ترجمة النص قد تفقده في كثير من الأحيان روحه و هو ما حاولت تفاديه قدر المستطاع.

وقد قسم الباحث دراسته إلى فصلين وفق الخطة التالية:

الفصل الأول: المدخل المفاهيمي للفدرالية وإدارة الأقاليم

المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الفدرالية

المطلب الأول: تعريف الفدرالية

المطلب الثاني: التطور التاريخي للفدرالية

المطلب الثالث: أنواع الفدراليات والوحدات المكونة لها

المبحث الثاني: المقاربات المفسرة للفدرالية

المطلب الأول: المقاربة القانونية الدستورية

المطلب الثاني: المقاربة السياسية

المطلب الثالث: المقاربة السوسيو-ثقافية

المبحث الثالث: خصائص النظام الفدرالي

المطلب الأول: توزيع السلطات والاختصاصات

المطلب الثاني: وجود دستور مكتوب وجامد كأداة للنظام الفدرالي

المطلب الثالث: ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية

المطلب الرابع: وجود محكمة دستورية

المطلب الخامس: عدم قدرة الوحدات على الإبطال والانفصال

المبحث الرابع: مبادئ النظام الفدرالي

المطلب الأول: مبدأ الاستقلال الذاتي

المطلب الثاني: مبدأ المشاركة

المطلب الثالث: مبدأ وحدة الدولة داخليا و خارجيا

المبحث الخامس: الفدرالية والحكم المحلي

المطلب الأول: تعريف الحكم المحلي

المطلب الثاني: الفدرالية واللامركزية الإدارية

المطلب الثالث: الفدرالية والإدارة الإقليمية

المطلب الرابع: الفدرالية واللامركزية المالية

الفصل الثاني: إدارة الأقاليم في ماليزيا والتجارب العربية

المبحث الأول: ماليزيا وشكل الدولة

المطلب الأول: نبذة عن ماليزيا

المطلب الثاني: النظام الفدرالي في ماليزيا

المطلب الثالث: نظام الإدارة المحلية في ماليزيا

المبحث الثاني: التجربة الماليزية في تطوير الإدارة والتسيير الإقليمي

المطلب الأول: خصائص صناعة القرار في ماليزيا

المطلب الثاني: التسيير المالي للأقاليم في ماليزيا

المطلب الثالث: إصلاحات الإدارة المحلية في ماليزيا

المطلب الرابع: سياسة التنمية في الأقاليم الماليزية

المبحث الثالث: التنمية في البلدان العربية والتجربة الماليزية

المطلب الأول: نقاط التشابه والاختلاف بين الدول العربية وماليزيا

المطلب الثاني: الفدرالية في العراق والإمارات العربية مقارنة بحالة ماليزيا

المطلب الثالث: ما يستفاد من التجربة الماليزية

الفصل الأول:

المدخل المفاهيمي للفدرالية وإدارة الأقاليم

توطئة:

نستعرض في هذا الفصل تعريف الفدرالية وكذا تاريخ نشوئها وأنواعها كما نبين أهم المقاربات المفسرة لهذه الظاهرة كالمقاربة القانونية والمقاربة السياسية والمقاربة السوسيوثقافية وخصائص هذا النظام انطلاقاً من توزيع الاختصاصات والسلطات إلى طبيعة السلطة التشريعية المكونة من مستويين وأهم الهيئات الدستورية كما نبرز العلاقة بين الدولة المركزية والوحدات المكونة للدولة ، ثم نتطرق إلى مبادئ النظام الفدرالي كمبدأ الاستقلال الذاتي ومبدأ مشاركة الوحدات في صنع السياسات العامة ووضع القوانين يليه مبدأ وحدة الدولة الفدرالية كمظهر خارجي وداخلي وأهم سمات هذه الوحدة.

و في المبحث الأخير نبرز العلاقة بين الفدرالية والحكم المحلي كاللامركزية بأنواعها الإدارية والإقليمية وصولاً إلى اللامركزية المالية التي تساهم في استقلالية الوحدات الفدرالية.

المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الفدرالية

المطلب الأول: تعريف الفدرالية

هناك مصطلحات يجري تداولها في هذا المجال وهما الفدرالية Federalism والفدرلة أو الاتحاد الفدرالي Federation وهما لا ينصرفان إلى نفس المعنى بل إنهما ينطويان على اختلاف، فحينما تتصرف الفدرالية Federalism إلى الجانب الفلسفي والإيديولوجي ويراد بها المذهب أو المبدأ الفدرالي، تتضمن الفدرلة أو الاتحاد الفدرالي Federation التنظيم المؤسساتي Institutional Arrangement ويقصد بها إقامة النظام الفدرالي⁽¹⁾.

أما عن أصل كلمة الفدرالية فهناك العديد من الآراء حول الرجوع إلى أصلها فمنها:

- أن الفدرالية مشتقة من الكلمة اللاتينية (FOEDUS) ومعناها المعاهدة أو الاتفاق⁽²⁾؛
- أو أن الفدرالية شكل للترتيب التعاقدية وهي تعني الاتفاق (Foedus or Pact) واشتقت من الثقة (Fidesortrust) ويتضمن اتفاقاً تم قبوله بصورة حرة ومتقابلة⁽³⁾.

أما عن تعريف الفدرالية فقد قام العديد من فقهاء القانون والسياسة بتعريفها:

الفقيه ابنهايم Oppenheim: "اتحاد سرمدى لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الأعضاء بل أيضاً على مواطنيها"؛

في حين ذهب الفقيهان Grenstien & Palsbuy إلى أن الكلمة اللاتينية Foedus تعني حسب قاموس لويس اللاتيني عصابة (League) أو اتفاق بين طرفين أو أكثر Treaty أو ميثاق Compcat أو تحالف Alliance أو عقد Contrat، أما أصل كلمة Foedus فهي أصل مشترك لكل من كلمة فيديس Fides أي الثقة، وكلمة Bind الإنجليزية التي تعني الارتباط، فمن

1- محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي: العراق نموذجا، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1

2009، لبنان، ص 27 ، 28.

2- Anna Ganper, A Global theory of Federalism: the Nature and Challenges of Federal State, German law Journal, Vol. 6 N° 10, 2005, P. 1299.

3- محمد عمر مولود ، مرجع سابق، ص 23.

الواضح أن هذه الكلمة تعني نوعاً من الاتفاق الذي يعتمد على الثقة المتبادلة بين الأطراف أو تعهداً موثقاً به *Trusting Promise*⁽¹⁾.

وقد أطلق على مصطلح الفدرالية تسميات عدة مثل: تعهدية، مركزية، اندماجية، اتحادية، دستورية، لا مركزية سياسية.

ويعرفها هيغاز بورتيلي **Hugues Portelli**: بأنها دولة مركبة من مستويين دستوريين بارزين أحدهما الدولة الفدرالية والآخر الوحدات أو الدول الفدرالية، هذه الأخيرة لها استقلال تشريعي في ميدانها ومشاركة على مستوى الدولة عبر الغرفة العليا (المجلس الأعلى).

Etat composé dans lequel deux ordres constitutionnels sont juxtaposés, celui de l'état fédérale et des états fédérés, ces derniers détiennent l'autonomie législative dans leur domaine de compétence et participent au fonctionnement de l'état fédérale à travers une chambre haute⁽²⁾.

ويعرفها ريكارز **Rikers** بأنها عبارة عن مستويين من الحكم تحكمان نفس الرقعة الجغرافية ونفس الشعب، كل مستوى لديه رقعة الخاصة به، يمارس فيها سلطته المستقلة مع بعض الضمانات الدستورية الخاصة بكل حكومة في إطار إقليمها⁽³⁾.

- **مرسيل بريلو Marcel Prelot**: اتحاد دول يخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفدرالية *Pouvoir Fédérale*) وتحتفظ جزئياً باستقلال ذاتي ودستوري وإداري وقضائي (سلطة الدول الأعضاء أو المتحدة).

- **أندريه هوريو**: عرفها بالاتجاه نفسه حيث قال: "الدولة الفدرالية شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشاركة"⁽⁴⁾؛

1- معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، لبنان 2010، ص 21.

2- Hugues Portelli, **Droits constitutionnel**, Serie hupper cours, Normandi Roto IMP., 3ème Ed. , Paris, 1999 , P.P. 17-18.

3- Mikhail Philipov and Others, **Desining Federalism: Theory of self Sustainable Federal institutions**, Cambridge University Press, UK, 2004, P. 5.

4- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبدالرحمن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974، ص152.

كما يقول **محمد طي** محمد بأن الدولة الفدرالية هي اتحاد قائم بين عدد من الدول على أساس من القانون الداخلي الدستوري بحيث يكون هناك دولة قائمة فوق الدول⁽¹⁾؛

ويعرفها **دافيد كامرون** أستاذ ورئيس قسم العلوم السياسية بجامعة تورنتو بكندا بقوله: "الفدرالية هي أن تتخذ المجتمعات السياسية المستقلة معا طوعا لتشكيل نظام سياسي جديد معقد من المنتظر أن يستفيد منه الجميع ويلتزم به الجميع، ويعتبر الدستور هو العقد الاجتماعي للفدرالية"⁽²⁾؛

أما **جيلينك Jilinek** فيعرف الدولة الفدرالية بأنها " دولة سيدة تتألف من عدة دول غير سيدة، وتتبنى سلطتها عن الدول التي تتركب منها والتي تترايط فيما بينها بصورة تجعل منها وحدة سياسية"⁽³⁾؛

وقد عرفها **جون بول جاكوي Jean Paul Jaqué**: " بأنها تجمع لوحداث قبلت التخلي عن بعض سلطاتها لصالح سلطة أعلى تجمعها"⁽⁴⁾.

ويقول **محمد عمر مولود** بأن الفدرالية تنظيم سياسي وقانوني وليست عقدا، كما أنها تنظيم دستوري وليست نظاما إداريا بحتا، يضاف إلى ذلك أنها تنظيم دستوري داخلي وليست معاهدة دولية.

إن الحديث عن نظام فدرالي يشير إلى نظام سياسي يشمل نوعا من المشاركة في السلطة، فالحكومة تتكون من نظامين على الأقل، حكومة مركزية أو فدرالية وكذلك حكومات الوحدات المكونة لها مثل المقاطعات والولايات، وكل نظام من هذه الأنظمة الحكومية ينال حصة من الموارد المالية التي تحدد طبقا لمتطلباتها المعينة⁽⁵⁾.

1- محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط1، 1964، ص 97.

2- دافيد كامرون، إنجاح الفدرالية في العراق، ترجمة ونشر منتدى الفدراليات، كندا، 2006، ص 01.

3- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص30.

4- Jean Paul Jaqué, Droit constitutionnel et institution Politique, Imprimerie Chirat, 5ème Ed., Paris, 2003, P. 10 .

5- سليلين أوكلير: الفدرالية: مبادئها، مرونيتها وقصورها، مجلة الاتحادات الفدرالية، المجلد 05، كندا، عدد خريف 2005، ص03.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للفدرالية

ترجع البوادر الأولى للفدرالية إلى مدن اليونان القديمة منذ القرن الخامس للميلاد، حيث وصلت حدا كبيرا من الحضارة والتطور الاجتماعي، فقد جرى التمييز بين تنظيمي السايماجيا *Symachia* والسايبوليتيا *Sympolitica* ويختلفان جوهريا حيث السايماجيا عبارة عن اتحاد عسكري أما والسايبوليتيا فهي أعمق من ذلك حيث تتضمن التشارك في الحياة السياسية بوجود حكومة مركزية تنتج عنها الحاجة لتقسيم السلطات بينها وبين الحكومات المحلية في المدن ووجود مواطنة مزدوجة وولاء مزدوج أحدها للحكومة الفدرالية والآخر للحكومة المحلية⁽¹⁾.

وهناك العديد من الاتحادات التي وجدت في اليونان القديمة غير أن النماذج كانت مختلفة وإن البعض منها صمد لفترة طويلة من الزمن ومن بين الاتحادات التي قامت هناك اتحاد بيلو بونيسيان واتحاد بويوتيان واتحاد أثينا⁽²⁾.

كما ظهرت عدة اتحادات أخرى مثل إمبراطورية شارلمان في القرن التاسع الميلادي واتحادات هان سياتك الألماني في القرن الثالث عشر الميلادي وفدرالية الأراضي المنخفضة في القرن السادس عشر، ثم جاءت الكونفدرالية السويسرية سنة 1291م لتتحول إلى أكثر الفيدراليات نجاحا وكان ذلك بدءا من سنة 1848م إثر مؤتمر وطني وضع دستورها الفدرالي⁽³⁾.

تأتي الدولة الفدرالية نتيجة توافق دول مستقلة تقرر التخلي عن سيادتها الخارجية لصالح وحدة سياسية جديدة، هذا القرار ربما يكون بالقوة كما حدث في توحيد ألمانيا سنة 1871م تحت وصاية بروسيا، أو تحول الكونفدرالية إلى فدرالية كما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787م حين كانت تجمع 13 دولة كونفدرالية، ويمكن أن تنشأ الفدرالية إثر تحول الدولة الواحدة إلى دولة فدرالية كما حدث في بلجيكا حيث تحولت عبر مراحل ناجحة منذ حوالي (1970 إلى 1993) ليحدث التوافق بين الفرنكفونيين والفلامينكو⁽⁴⁾.

1- Ursulla K. Hicks, **Federalism, Failure and success**, A comparative Study, the McMillan Press, Ltd, London, First Published, 1978, P. 15.

2- Ibid, P. 16.

3- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 19.

4- Hugues Portelli, Op-cit., P. 12.

لقد تشكلت الأنظمة الفدرالية عبر سلسلة من الموجات التاريخية خلال القرنين الماضيين، فقد شهدت الموجة الأولى من نهاية القرن الثامن عشر إلى بداية القرن العشرين إنشاء دول جديدة من وحدات كانت مستقلة في السابق واتحدت معا في شكل فدرالي.

وقد اتحدت سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية مع الكونفدرالية ثمان سنوات فقط كما ظهر أول دستور فدرالي في ألمانيا عام 1871م ليحل محل ترتيبات فضفاضة كونفدرالية، وبالرغم من أن كندا تكونت في البداية عام 1867م من خلال اتحاد بين 03 مستعمرات في شمال أمريكا إلا أن اتفاقها المؤسس للفدرالية تضمن تقسيم كبرى تلك المستعمرات إلى مقاطعتين بحيث أن نشأة كندا تضمنت كلا من الاتحاد ونقل السلطة في آن واحد، أما في أستراليا فقد اتحدت المستعمرات الست في فدرالية عام 1901م⁽¹⁾.

وفي أمريكا اللاتينية نشأت أربعة اتحادات فدرالية في نهاية القرن التاسع عشر ميلادي وبداية القرن العشرين، ولكن تبع ذلك تطورات دستورية مختلفة خلال فترات من الديكتاتورية والاضطراب المدني، وقد نشأت دساتيرها الفدرالية بمرور الوقت، أحيانا عقب تجارب مبكرة مع كل من الأنظمة الفدرالية والوحدية، وأدى التحول إلى الديمقراطية الحقيقية خلال 20 سنة الماضية، في كل من الأرجنتين والبرازيل والمكسيك، إلى إضفاء حياة حقيقية على الترتيبات الدستورية الفدرالية في تلك الدول، أما فنزويلا فهي الآن شديدة المركزية⁽²⁾.

العديد من الأفكار والنقاشات حول الفدرالية طُبعت القرنين 17 و 18 وجاءت كرد فعل عن الاختلالات التي عرفتها الدولة المركزية كردود **جوهانس الثوسسيوس Johannes Althusius** الذي يعتبر أب الفكر الفدرالي الحديث وذلك يعود إلى كتاباته حول استقلال مدينة **(Imden)** من خلال كتابه **(Politica Methodis Digastor)** 1603م عن مقاطعة لوثرن ومقاطعة الإمبراطور الكاثوليكية، "ألتوسسيوس" تأثر كثيرا بالكالفينية الفرنسية والتي تعتبر من المذاهب التي تدعو إلى احترام استقلالية الأقليات ومقاومة كل أشكال الاستيعاب وتطوير مبدأ القادة الطبيعيين "Naturel Leaders" لمقاومة الطغيان فالكالفينية الأرثوذكسية تحث على احترام سيادة قوانين الرب التي يخضع لها المجتمع، ثم جاء المفكر البروتستانتي الفرنسي **"Huguemnat"** بنظرية عرفت بـ: **"Vindice Contrat Tyrannes"** وتدعو هذه النظرية إلى

1- Ursulla K. Hicks, Op-ci., P. 17.

2-Ibid, P. P. 18.

ضرورة مقاومة الشعب لحكامه لأن المجتمع عبارة عن تسلسل هرمي داخل أقاليم يمتلك الحق في مقاومة أي سلطة تحاول إخضاع هذا المجتمع خاصة السلطة الدينية، ولهذا استطاع التوسيسوس أن يطور مفهومًا جديدًا أطلق عليه اسم "Non- Sectrial Non-Relegious" أي عقد غير طائفي وغير ديني وهذا العقد هو الفدرالية "Federation"⁽¹⁾.

كما يرى ألتيسيسوس أن الفدرالية أول ما جاءت في إطار ديني بين الأرثوذكس والبروتستانت حول أحقية من يحكم المقاطعات، وقد طور فكرة التشاركية البعيدة عن المنطق الديني التي تعرف على شكل صورة بين العبد وربّه إلى صورة علمانية سماها Poretu Forederis أي العيش المشترك تحت منطق لا ديني تضمنه المصلحة المشتركة⁽²⁾.

أما لودولف هوجو Ludolph Hugo (1704-1630) فيعتبر أول من فرق بين الكونفدرالية التي تركز على مفهوم التحالف مع السلطة المركزية مثل الإمبراطورية الرومانية ومفهوم الفدرالية المبني على فكرة ازدواجية الحكم مع التقسيم الإقليمي للسلطات⁽³⁾.

وفي روح القوانين لمونتيسكيو (1755-1689) يرجع الفدرالية إلى فكرة التحالف بين الوحدات الصغيرة والوحدات الكبيرة من أجل الدفاع المشترك والتكامل في ميادين أخرى، أما "كانط" فقد انطلق من فكرة "الفدرالية الاسمية" وتركز على فكرة "السلام الفدرالي" Passific Federation بمعنى أن كل دولة توجد إطارًا عامًا للأمم الحرة تتقاسم فيه الرؤى وتتعاون في إطار غياب سلطة قهرية كالدولة، وتكون الفدرالية غير مؤسسة على منطق المعاهدات السلمية بل على منطق تبادل الرؤى والتشارك في المصالح⁽⁴⁾.

وحسب التتابع التاريخي لنشأة الفدرالية يقر فقهاء القانون الدستوري على أن نشأة الفدرالية يتم بطريقتين⁽⁵⁾:

1- **الانضمام والإتحاد** : حيث تتضمن وحدات أو دول لبعضها البعض سواء عبر المرور بشكل الكونفدرالية كما حدث في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية أو بدون ذلك حيث تتضمن

1- Demiterios Karmis and Wayne Norman, **Federalism**, Journal of federalism, Regularly Publishes Phylsophical articles, March, 2010, P. P. 6-10.

2- Ibid, P. 8.

3- Ibid, P. 10.

4- Jean Paul Jaque, Op-cit, P. 11.

5- Hugues Portelli, Op-cit, P. 12.

مجموعة دول وبارادتها على التنازل عن بعض من سيادتها لصالح دولة جديدة أعلى يكون لها سلطة داخلية وخارجية ممثلة لجميع هذه الدول.

وفي الفدراليات الناشئة في ظل هذه الطريقة تكون سلطات الدول الأعضاء كبيرة نسبيا لأن الدول المستقلة التي تؤسس الفدرالية لا تتنازل لحكومة الاتحاد إلا بقدر محدود من السلطات وبالحد الضروري لديمومة الاتحاد وتحفظ بالسلطات الأخرى لها.

2- **الاتحاد بالتفكك:** ينشأ بتفكك دولة بسيطة إلى عدة دول أعضاء أو ولايات ولكن في ظل الدولة ذاتها التي تتحول إلى دولة مركبة وهكذا نشأ كل من الاتحاد السوفياتي والبرازيل والأرجنتين والمكسيك وفنزويلا وكولمبيا والهند وماليزيا ونيجيريا ويوغسلافيا حيث منحت الأقاليم المكونة لها مزيدا من الاستقلال الذاتي وتركها تحكم نفسها بنفسها إلا في بعض الاختصاصات الخاصة خوفا من الاستقلال كليا، وتحفظ حكومة الاتحاد بهذه الطريقة بقدر أكبر من السلطات قياسا على الطريقة الأولى.

المطلب الثالث: أنواع الفدراليات والوحدات المكونة لها

تتكون الأنظمة الفدرالية عادة من فئة رئيسية واحدة للوحدات المكونة لها يطلق عليها غالبا اسم ولاية أو مقاطعة على المستوى الأدنى من الحكومة الفدرالية وغالبا ما تكون هناك فئات ثانوية أيضا من الأقاليم الأقل تطورا والمناطق الخاصة بالعواصم و كثيرا ما تتطور الأقاليم إلى وحدات جديدة، كما لم تهمل دساتير الفدرالية حكومات البلديات وجعلتها كمستوى ثالث للحكم.

تقوم الأنظمة الفدرالية عادة بتقسيم مناطقها إلى مستوى رئيسي من الوحدات المكونة مثل الولايات أو المقاطعات، غير أن بعض الأنظمة الفدرالية لديها وحدات إقليمية خاصة لها وضع أقل من غيره مما يجعلها حالة خاضعة قانونيا للحكومة المركزية، وقد تشمل تلك الحكومات منطقة العاصمة الوطنية والمناطق النائية غير الآهلة بالسكان والمواقع القبلية الخاصة أو الأقاليم عبر البحار وقد تكون لها تمويلات خاصة وعادة ما تضم أعدادا سكانية صغيرة باستثناء العواصم في مناطق المهاجرين أو وحدات تطورت وزادت كثافتها السكانية⁽¹⁾.

1- رونالد واتس، مرجع سابق، ص 13.

وفي روسيا هناك تنوع معقد من الوحدات المكونة كالجمهوريات والمناطق (أوبلاست) والأقاليم (كريس) ومناطق الحكم الذاتي (أوكرجس) والمدن ذات الأهمية الفدرالية⁽¹⁾.

وتساعد أعداد الوحدات المكونة وأحجامها النسبية في تشكيل سياسات النظام الفدرالي، فروسيا والولايات المتحدة الأمريكية تضمان أكبر عدد من الوحدات 86 و 50 على التوالي، في حين أن أكبر الوحدات حجما فيها تضم نسبة صغيرة من عدد سكان البلاد فمثلا موسكو بها 8% من عدد سكان روسيا وتضم كاليفورنيا 12% من عدد سكان أمريكا، و وجود هذا العدد الكبير من الوحدات مع عدم تمتع أي وحدة بحجم كبير نسبيا ربما يكون قد ساعد على مركزية السلطات في مثل هذه الدول، ويمكن قول الشيء نفسه عن نيجيريا منذ عودتها إلى الحكم المدني وهي تتألف من 36 ولاية ولا يزيد عدد سكان أي منها عن 7% من سكان البلد، ونجد على النقيض الآخر في الأنظمة الفدرالية التي تضم ما بين وحدتين وأربعة وحدات أن هناك عادة إقليم واحد مسيطر وسياسات غير مستقرة على الإطلاق وغالبا ما تتضمن حركة انفصالية، بالرغم من أن الأمر يتوقف على ما إذا كانت الوحدة الكبرى أم الصغرى هي الانفصالية وتقع معظم الأنظمة الفدرالية بين هذين النقيضين حيث تضم ما بين ستة وحدات مكونة في أستراليا إلى 31 وحدة في المكسيك ويبدو أن هذه الأعداد تعمل على جعل العلاقات بين الحكومية قابلة للإدارة بشكل أفضل والأنظمة مستقرة بشكل نسبي⁽²⁾.

ويمكن تصنيف الفدرالية إلى عدة أنواع وفقا لكيفية توزيع السلطات والوظائف بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات كالتالي:

1- الفدرالية التعاونية Cooperative Federalism: تتشارك الحكومة الفدرالية وحكومة

الولاية المسؤولية ضمن بعض المناطق في الخدمات لضمان عمل البرامج الوطنية في أنحاء البلاد، ومن الدول التي تعتمد هذا النوع من الفدرالية: إثيوبيا، ألمانيا، جنوب إفريقيا، الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا وكندا⁽³⁾.

والفدرالية التعاونية عبارة عن ممارسة ومبدأ من الفدرالية الحديثة حيث تعمل مستويات الحكومة معا في تنسيق وتصميم وتقييم السياسات في مجال المسؤوليات المتداخل ويعمل

1- Ute Washerdorfer-Schmidt, **Federalism and Political performance**, Routledge, London, 2000, P.7.

2- جورج أندرسون، مقدمة عن الفدرالية، ترجمة: مها تكل، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2007، ص 15.

3- Raoul Blindenbacher, **Primer on Federalism : Nature of Federalism**, Canada, 2005, P. 3.

بالفدرالية التعاونية باسم المهام المشتركة في ألمانيا مثلا، إلا أنها تبقى مسألة استجابة لا دستورية تتكيف من خلالها الحكومة مع حقائق الحكم الفدرالي المعاصر ولا تتطوي الحكومة الفدرالية بالضرورة على مساواة في السلطات والصلاحيات بين المستويات الحكومية المشاركة، وقد تشكل ممارسة من الممارسات الفدرالية القسرية Coercive Federalism حيث تفرض مصادر السلطات العليا أو سلطات الحكومة الفدرالية سياسات متماثلة ويتميز هذا النوع من الفدرالية بالاعتماد المتبادل بين الوحدات المحلية والحكومة الفدرالية المركزية، والقرارات في هذا النوع تؤخذ عن طريق مجموعة من الخطوات في شكل مشاورات بين المركز والوحدات، بمعنى وجود تبادل وتعاون بين المركز والقاعدة وكل وحدة تساهم في صناعة السياسة العامة في الاتحاد ويطلق على هذا النوع بـ Marble Cake Federalism⁽¹⁾.

وتهدف الفدرالية التعاونية إلى التقليل من المشاكل التي تتجم عن إدارة الهيئات المحلية، وذلك من خلال بث روح التعاون بين المركز والوحدات وتهدف إلى التقليل من عدم فعالية القرارات المركزية من خلال التعاون في بناء استشارات بين المركز والوحدات، وتأخذ عمليا ثلاثة أشكال: الأول: الاعتماد المتبادل ويمارس في ألمانيا وجنوب أفريقيا حيث يكون البلد موحدا في شكل فدرالي فنجد الحكومة الفدرالية هي من تحدد السياسة العامة أما الولايات فهي عبارة عن أعوان تنفذ السياسات فقط، وفي هذا النوع يعطى للوحدات المحلية صوت وتمثيل في صناعة القرار في الغرفة الثانية من البرلمان وأحسن مثالين هما السابقين أما النموذج السابق الذكر فهو Marble Cake Federalism نجد الوحدات المحلية والحكومات الفدرالية تتداخل وتتشارك لتتقاسم المسؤوليات، والعلاقة بينهما تكون على أساس الشراكة المتساوية وعمليا نجد بلجيكا كأحسن نموذج والتي تمتلك ثلاثة أقاليم وأربعة لغات تتعاون كليا رغم الاختلاف، أما الشكل الثالث فهو نموذج الطبقة المستقلة للحكومة وفيه تكون كل الوحدات تمتلك استقلالية ومساواة في المركز القانوني وتكون العلاقة في شكل تنسيق للسياسات عموديا وأفقيا وكمثال على ذلك البرازيل التي تعتبر الوحيدة التي تطبقه⁽²⁾.

2- الفدرالية التنافسية Competitive Federalism: وبه تملك الحكومة الفدرالية دورا

مصغرا في حكومة الولاية (الحكومة المحلية) في المقابل تؤدي حكومة الولايات دورا

1- Bernard Dafflon et Thierry Madies, Décentralisation : Quelques Principes Issus dans la théorie du Fédéralisme Financier, Université de Fribourg, Suisse, AFD, 2008, P. 19.

2- Philip J. Waser, Federal common Law Cooperative Federalism and the reinforcement of the telecom Avct, New York Unilow review, Vol. 76, 1692, 19 Nov 2001, P. 1698.

أكبر في إدارة شؤونها الخاصة ومن الدول التي تعتمد هذا النوع من الفدراليات بلجيكا وأستراليا والبرازيل وسويسرا، ويعبر مصطلح التنافسية عن تنافس حكومات الوحدات المكونة في الفدراليات على عرض خدماتها العامة وتخفيضاتها الضريبية من أجل تحسين الكفاءة والفعالية والاقتصادية والاجتماعية الكلية، ويتصف هذا النوع من الفدراليات بوجود تنافس بين الوحدات المحلية والجهوية فيما يخص السياسة العامة وهذا بهدف تخفيض نسب دفع الضرائب فيما بينها، كما تتنافس الوحدات في جذب الاستثمارات الأجنبية⁽¹⁾.

3- **فدرالية التنفيذ:** في هذا النوع من الفدراليات نجد أن العلاقة بين المركز والوحدات المحلية تتميز بنوع من التسلسلية الهرمية أي أن المركز يقوم بتقديم مجموعة من القرارات والسياسات للمستوى المحلي الذي يعمل بدوره على تنفيذها وهذا النوع غالباً ما يشبه بالعلاقة بين المسؤول وموظفيه ويشبه هذا النوع من الفدراليات أيضاً بالتفويض في الهياكل الإدارية⁽²⁾.

4- **الفدرالية المتجانسة:** ويوجد بها نوعان أيضاً حيث يقوم النوع الأول على تركيز وزيادة سلطات الحكومة المركزية على المناطق والوحدات المحلية وذلك من خلال عدم قدرة المقاطعات والولايات على التشريع فيتحتّم على السلطة المركزية القيام بهذا الدور، وهذا النوع وجد في الهند خلال السنوات الأولى من تأسيس الاتحاد الفدرالي فقد عملت الحكومة الفدرالية على مساعدة بعض الولايات الأقل تطوراً من خلال تقديم الاستشارة التشريعية واستمر هذا حتى فترة بناء هذه الولايات لقدرتها أما النوع الثاني فيتمثل في قيام الحكومة الفدرالية بالتنازل عن بعض السلطات والصلاحيات لبعض الولايات وهذا بهدف احترام الخصوصيات والمصالح التابعة لهذه الولايات وهذا النموذج تطبقه عملياً ماليزيا من خلال ما قامت به الحكومة الماليزية بالتنازل لولايتي صباح وسرواك عن مجموعة من الصلاحيات التي عادة ما تكون تابعة للحكومة الفدرالية⁽³⁾.

1- جورج أندرسون، مرجع سابق، ص 15.

2- Bernard Daffon, Op-cit, P. 21.

3- Céline Aucline, **Fédéralism : its principles, flexibilitves and limitations**, Forum of federations, Vol. N° 5, 2005, P. 4.

في بعض البلدان الفدرالية نجد بأن الحكومة المركزية لا تتعاطى مع الحكومات المحلية بنفس النموذج في الفدراليات الأخرى، فقد تأخذ العلاقة بين المركز والوحدات علاقة خاصة دون غيرها من الوحدات في نفس الفدرالية بمعنى أنه يمكن أن تكون العلاقة باتجاه زيادة بعض الاختصاصات أو العكس، فمثلا نجد الشيشان في روسيا وكشمير في الهند تتمتعان باستقلالية أقل من الوحدات الأخرى حيث تعاملت بالعكس مثل زيادة الصلاحيات لبعض الأقاليم على غيرها من الوحدات مثل ما هو موجود في الكيبك بكندا⁽¹⁾.

5- **الفدرالية الاختيارية**: يكاد النظام الفدرالي يشبه النظام الوحدوي في هذا النوع، فلا تملك حكومات الولايات إلا السلطات والصلاحيات التي تمنحها إياها الحكومة الفدرالية وبعبارة أخرى تستمد هذه الحكومات وجودها وسلطاتها من الحكومة الفدرالية ومن الدول التي تعتمد هذا النوع من الفدرالية: النمسا، ماليزيا، المكسيك، الاتحاد الفدرالي الروسي.

6- **الفدرالية المزدوجة Dual Federalism**: يتميز هذا النوع من الفدرالية بالفصل التام بين مستويات الحكومة بمعنى أن كل مستوى لديه خصوصية وهذا النوع من الفدرالية غير منتشر كثيرا من ناحية التصنيف العملي ويطلق عليه Layer Cake Federalism وطبقا لهذا النموذج يتم عادة تخصيص الصلاحيات الدستورية قصرا لمجالات مختلفة على أحد مستويي الحكومة، ويقوم كل مستوى من مستويات الحكومة بتقديم برامج في نطاق مسؤولياته باستخدام جهاز ودوائر الخدمة المدنية المتوفرة لديه، وبهذا تكون دوائر الحكومة الفدرالية منتشرة في مختلف أنحاء البلاد، ولا يحقق هذا النموذج عمليا فصلا خالصا للسلطات كما يفترض أن يكون لأن الكثير من القضايا لها أبعاد إقليمية وقومية ودولية، كما تتشارك العديد من المسؤوليات المختلفة للحكومات مع بعضها البعض كما أن هناك سلطات مشتركة أو متزامنة في جميع الدساتير الازدواجية حيث يمكن لكل مستوى من مستويات الحكومة أن يسن القوانين، فمثلا توجد في كندا وبلجيكا سلطات متزامنة قليلا، بينما يتوفر في أستراليا تزامن شديد بين السلطات وحيث وجدت سلطات متزامنة تكون السيادة في الغالب للقانون الفدرالي⁽²⁾.

1- Robine Boad Way and Anwar Shah, **Fiscal federalism: Principales and practices of Multiorder government**, combridge, university Press, first Published, United Kingdom, 2009, P. 8.

2- Ibid, P. 6.

المبحث الثاني: المقاربات المفسرة للفدرالية

في إطار وضع مقارنة لفهم ظاهرة الفدرالية جاءت العديد من النظريات المفسرة لها، محاولة الاقتراب منها، ومن الأسس التي تقوم عليها وتفسرها، فكانت هناك العديد من المقاربات وأهمها المقاربة القانونية الدستورية، المقاربة السياسية والمقاربة السوسيو-ثقافية.

المطلب الأول: المقاربة القانونية الدستورية

ترتكز هذه المقاربة على أساس أن الدولة الفدرالية دولة قائمة على وجود اتحاد دستوري، لذلك فإن الدستور الاتحادي يخضع له جميع مواطني الاتحاد أما ما يوجد من دساتير محلية للأقاليم إنما هي لوضع المبادئ العامة التي تختص بها هذه الأقاليم وبيان الهيئات العامة فيها وغيرها من المبادئ التي لا تتعارض مع الدستور الاتحادي، وعليه فإن هذا الدستور عندما يخاطب كل فرد من أفراد الشعب فإنه لا يحتاج إلى وساطة لحكومة الإقليم، وإنما نجد مخاطبة الحكومة الاتحادية الصفة المباشرة في ذلك وقد أوضح "الكسي دي توكفيل" هذه الحقيقة عند وصفه للدستور الأمريكي قائلا: إن الذين يعينهم حكم الاتحاد في أمريكا لم تكن الدول الأعضاء وإنما المواطنون، فإذا أراد الاتحاد فرض ضريبة ما فإنه لا يتوجه إلى حكومة المساشوستس مثلا، وإنما إلى كل ساكن من سكانها، فكان أمام الحكومات السابقة شعوبا في حين أنه قد أصبح أمام الاتحاد أفرادا⁽¹⁾.

والمقاربة القانونية الدستورية ترتكز على دور الدساتير في توفير إطار قانوني مؤسساتي فيما يتعلق بكيفية تقسيم السلطة بين المركز والحكومات المحلية، ويعتبر الدستور الأمريكي واحدا من أهم أشكال النماذج الدستورية الفدرالية، وقد ساهمت المقاربة القانونية الدستورية في الجانب المفاهيمي للفدرالية من التمييز بين النظام الفدرالي والدولة البسيطة الواحدة (Unity System) وذلك من خلال الاعتماد على مفهوم التمييز بين السلطات وفصلها⁽²⁾.

وقد نصت المقاربة الدستورية القانونية على إلزامية وجود دستور مكتوب يرتكز عليه النظام الفدرالي يحترم الإطار العام للعلاقة بين الوحدات المحلية والمركز، أما الأمر الملازم لهذا الدستور المكتوب فهو ضرورة إنشاء مؤسسة دستورية مستقلة وهي المحكمة الدستورية

1- معمر مهدي الكبيسي، مرجع سابق، ص 32.

2-Donald Watts, **Federalism, Federations and Ethnic Conflict : Concepts and Theories** Forum des federations, Canada, 2001, P. 31.

Supreme Constitutional Court والتي تعنى بمراقبة دستورية النظام الفدرالي وتفصل في النزاعات والتداخلات بين السلطات، كما يعتمد المنظور القانوني على وجود غرفتين، الأولى تكون ممثلة مباشرة للشعب والثانية تمثل الولايات Bicameralism⁽¹⁾.

المطلب الثاني: المقاربة السياسية

يعتبر (Rikers) من المنظرين الأوائل الذين ناقشوا أصول نشأة الدولة الفدرالية وهذا من خلال إبراز المتطلبات والأسس التي انبثقت منها في هذا الإطار نجد (Rikers) يعتبر بأن الدولة الفدرالية تعتبر نجاحاً لفكرة التوافق (Bargain) التي أسست في ما بعد الدساتير الفدرالية التي تعتبر العمود الفقري للدولة الفدرالية.

وينطلق (Rikers) في تفسيره لنشوء الدولة الفدرالية من اعتبارين أساسيين في تشكيل أية فدرالية.

الاعتبار الأول: يتمثل في الرغبة التي يبديها السياسيون الراغبون في توسيع المجال الحيوي للدولة لكن ليس عن طريق العنف والقوة بل وفق مبدأ التوافق (Bargain) الاعتبار الثاني: يكون هذا التوسع بهدف رد العدوان الخارجي لا يمكن للمجموعات الإقليمية، لما قبل الاتحاد الفدرالي منفردة أن تردده أو البحث عن زيادة القوة العسكرية والاقتصادية داخليا⁽²⁾.

تنطلق المقاربة السياسية للفدرالية من فكرة السيادة Sovereignty وكيفية توزيعها بين مختلف هياكل النظام الفدرالي، فهذه المقاربة حسب ثيرلاكسن Thorlaksen ترتكز على الأسس الفلسفية والإيديولوجية من خلال الربط بينها وبين القضايا السياسية مثل الديمقراطية والأحزاب السياسية ومن هذا الجانب أيضاً ننظر للفدرالية على أساس أنها ضمان للحريات الفدرالية داخل المنظومة الجماعية عبر توزيع السلطات أمام تعسف الحكومات وذلك بإنشاء مجموعة من المستويات في الحكم⁽³⁾.

كما ترى هذه المقاربة أن الفدرالية في جانبها السياسي ضمان لعدم وقوع حروب بين الوحدات في ما بينها وبين الدولة الفدرالية والأطراف الخارجية، وبالتالي هي وسيلة لإحلال السلام، كما تعتبر الفدرالية مبدأ رقابة مركزي حسب رونالد واتس يضمن تدخل السلطة

1-Ibid, P. 32.

2- Michael Burge, Comparative federalism Theoty and practice, Routledge, London, 2006, P. 77.

3-Ibid, P. 33.

المركزية في عمل الوحدات ومراقبتها ويحول دون تعسف الحكومات المحلية في تطبيق القوانين على الأفراد ويحد النظام الفدرالي أيضا من نفوذ بعض الولايات فمبدأ الفيتو المعمول به في هذا النظام يسمح بخلق توازن في توزيع المصالح والامتيازات بين المركز والوحدات أو في ما بين هذه الأخيرة⁽¹⁾.

وقد ظهرت ثلاث نظريات ذهب إلى إمكانية تجزئة السيادة وقسمتها بين دولة الاتحاد والدول الأعضاء بينما ذهب النظريتان الأخريان إلى عكس الأولى حيث تريان عدم قابلية السيادة للتجزئة.

ويرى أنصار نظرية تجزئة السيادة أنها تفسر طبيعة الدولة الفدرالية حيث ظهرت لأول مرة في أمريكا ونادى بها ألكسندر هاملتن **Alexander Hamilton** وجيمس ماديسون **James Madison** وجون جاي **John Jay** وقد جرى الترويج لها من طرف دانيال وابستير **Daniel Webster** أثناء حرب الانفصال الأمريكية التي بدأت سنة 1961 وانتهت في 1965 وينطلق هؤلاء من الوحدات حيث يرون على أنها هي من تتخلى عن جزء محدود من سلطاتها لصالح حكومة المركز، وهذا ما يعني بأن السيادة مرادف للسلطات وبالتالي تقبل التجزئة⁽²⁾.

أما جون كالهون **John Kalhon** فيرفض أن تختزل السيادة في مجموعة اختصاصات السلطات ويرى أن السيادة هي سلطة معنوية تمارس بموجبها الدولة هيمنتها على الأفراد والأرض التي تحتهم والإقليم البحري والجوي وهي تابعة من وحدة هذه الدولة وهي ما يميزها عن جميع التجمعات القانونية الأخرى، ويخلص كالهون إلى أن الدول الفدرالية تنشأ عن طريق معاهدات وقوانين بين الدول المكونة لها، ثم جاء أنصار النظرية الكلاسيكية حيث وافقوا على عدم تجزئة السيادة لكنهم اعتبروا أن دولة الاتحاد المركزية هي كيان مستقل يتمتع بالشخصية المعنوية والقانونية وبالتالي تملك حقوقا خاصة إلى جانب عمل خاص بها ويترتب عن ذلك أن الدولة المركزية في الاتحاد هي التي تملك الاسم الكامل للدولة وهي السيدة لوحدها وبالتالي تمارس هيمنتها على الشعب وجميع أرجاء الدولة بما فيها الوحدات المكونة ويمكن إلغاء هذه الوحدات أو ضمها⁽³⁾.

1-Dimitriou Karmisd,

2-Iran Bernier, **International Legal Aspect of Federalism**, Long man group limited, Firs Published, 1993, P. 18.

3-Alexander Hamilton and James Madison and John Jay, **The Federalism**, Benjamin flecher Wright, the University of Texas, USA, 1966, P.P. 284-285.

وتذهب المقاربة السياسية إلى أنه من خلال التجارب المختلفة للفدرالية الحديثة بأن التشابه في النظم السياسية يعد أحد العوامل المهمة التي تدعو إلى قيام النظام الفدرالي، أما اختلاف هذه النظم السياسية فيكون حاجزا في وجه الفدراليين، وتظهر أهمية التشابه في النظم السياسية في أن واضعي الدساتير يؤكدون عادة على وجوب اتباع كافة الوحدات لنفس الشكل في الحكم وهذا ما تؤكدته عاد عدة دساتير لدول فدرالية مثل سويسرا والاتحاد السوفياتي سابقا والولايات المتحدة الأمريكية.

ومن الناحية العملية يعتبر ارتباط المجتمعات أو الدول بروابط سياسية سابقة عاملا مساعدا في إقامة الاتحاد الفدرالي إذ يمر عادة بمرحلة الكونفدرالية كما هو الحال في المستعمرات الأمريكية الثلاثة عشرة أو الكنتونات السويسرية أو الاتحاد الجرمانى وربما تعايشت هذه الدول سابقا مع بعضها كأجزاء من إمبراطورية واحدة، كما كان عليه الحال في المستعمرات الكندية أو الأسترالية أو الولايات الهندية أو السلطنات الماليزية أو حتى المشيخات الإماراتية كلها كانت مستعمرات بريطانية أو تحت حمايتها وهذا ما أشار إليه آرثر ماكماهون **Arthur McMahan** حيث يقول أن مجموعة من الفدراليات مدينة في تأسيسها لدول استعمرتها سابقا وتطورت على إثرها كاتحادات فدرالية بعدما كانت مستعمرات،

(A striking proportion of federal government own their federal character in part at least to the conditions of colonial development)⁽¹⁾.

كما تحقق الفدرالية للأقليات اعترافا دستوريا بوجودها وبالتالي حقها في العيش بهويتها دون الإندماج في هويات أكبر منها وقد عبر عنه **Gutman** سنة 1994 بالهوية السياسية Identity Politic والتي تخلقها الفدرالية وتحفظها⁽²⁾.

وتقوم المقاربة السياسية على اعتبار الدستور هو الغطاء الشرعي لوضعها السياسي والذي يستلزم وجود لا مركزية سياسية دستورية تضمن الوجود القانوني المستقل للأقاليم ومشاركتها في البنيان الدستوري للدولة وفي تكوين مؤسساتها السياسية، كما أن المضمون السياسي لفكرة الفدرالية يلعب الدور الأساسي في إنشاء ووجود الدولة الفدرالية وما القواعد التشريعية المنظمة لها إلا إطار قانوني لهذا المضمون السياسي الذي يعطي الأهمية والمدلول

1-Arthur W. McMahan, **Federalism Mature and Emergent**, Double Day and Company, New york, 1995, P. 6.

2-Ibid, P.8.

العملي لفكرة الفدرالية ويعتبر أساس وجودها الفعلي لذلك هناك ضمانات سياسية تفسرها هذه المقاربة وتتمثل في الشعور بضرورة المحافظة على الهدف السياسي للنظام الفدرالي، ومضمونه هو أن الأجزاء المكونة للدولة الفدرالية لا تريد أن تصل في سبيل قيام الدولة الفدرالية إلى حد الذوبان الكامل في محيطها وإلا لقررت منذ البداية تكوين دولة موحدة، وإنما تسعى إلى إيجاد سلطة عليها مهمتها تحقيق الأهداف العامة المشتركة لها جميعا والتي تدرك أنها غير قادرة بمفردها على بلوغها ولكنها تحتفظ لنفسها بالقدرة على التحرك وتحقيق بعض الأهداف الأخرى التي تشعر أنها أقدر من غيرها في تحقيقها وإنجازها⁽¹⁾.

وتذهب المقاربة السياسية إلى أن اللامركزية السياسية هي ديمقراطية في حد ذاتها فهي لا يمكن أن تدرك في نظام سياسي لا يستوحي أسسه من الفكرة الديمقراطية وتتحقق هذه الديمقراطية من خلال تمكين الأقاليم من ممارسة الحكم الذاتي في حدودها وفي إطار الاختصاصات الممنوحة مع المشاركة في السلطة على المستوى المركزي وتمثيل عادل للأقاليم في الهيئة التشريعية في اختيار الحكومة الفدرالية كما يمنح الدستور حماية ضد استبداد الأغلبية في مواجهة الاقلية والتي يمكن أن تشكل أغلبية في النطاق الجغرافي المحلي أو الإقليمي وبالتالي فهي تكرر حرية جميع المعتقدات والحضارات والأديان والطوائف المختلفة في الدولة⁽²⁾.

وتفسر المقاربة السياسية العلاقة بين الفدرالية والمشاركة السياسية حيث أن هذه الأخيرة هي إسهام المواطن في المسائل السياسية العامة داخل نطاق مجتمعه بالتأثير أو الرفض أو المقاومة أو الاعتراض، وهي تعاون مثمر بين الهيئات الفدرالية والمحلية في اتخاذ القرارات وعليه تصبح الفدرالية توزيعا جغرافيا للسلطة والمشاركة السياسية وعدم احتكار لها، وبالتالي تكون التعددية أساسا لهذه السلطة وليس الاحتكار لوضع خطة التنمية واتخاذ ما تراه مناسبا من تدابير في مرحلتي التنفيذ والتقويم ولا يكون ذلك إلا برصد الاحتياجات المحلية والتقرير بشأنها وفق مصالح جمهور السكان وحسب ما تمليه طبيعة الأقاليم ومواردها الذاتية.

1- معمر مهدي الكبيسي، مرجع سابق، ص 365.

2- المرجع نفسه، ص 369.

المطلب الثالث: المقاربة السوسيو-ثقافية

جاءت المقاربة السوسيو-ثقافية لتجاوز محدودية المقاربة القانونية في مقال لويليام ليفينستون **Wiliam Livingston** سنة 1952 انتقد فيه المقاربة القانونية الفدرالية وألح على ضرورة تجاوزها والنظر إلى جانبها الاجتماعي لأنها أكثر شمولية وأطلق مصطلح المجتمع الفدرالي (*Société Fédérale*) ويراه مجالا أوسع لبناء الفدرالية على أساسه، وتبنى هذا المصطلح في ما بعد رونالد واتس **Donald Watts** سنة 1967 ويتلخص مضمون مصطلح المجتمع الفدرالي حول التنوع والوحدة، ويعرف على أنه مجموعة من الرؤى والاتجاهات تتدفق كلها من المركز إلى الخارج (الوحدات) (1).

كما يعتبر ليفينستون أن التصدعات الاجتماعية *Social Clivages* الناتجة عن التنوع اللغوي والديني ووجود هويات إقليمية عديدة والسكان الأصليين وطبيعة التقاليد الخاصة بالمجموعات، فرضت هذه الحالة إنشاء الفدرالية كحل مناسب للتوفيق بين هذه المجموعات فنشأت عن ذلك فدراليات ذات قوميات متعددة (2).

كما تعتبر الفدرالية آلية أساسية لإدارة التنوع الإثني وهذا حسب جون أغنو **John Agnew** كما اعتبر دافيد لوك **David Luck** أن الفدرالية لها دور أساسي في تمكين السلطات المحلية المشكلة من مجموعة من الإثنيات جزء من السلطة التي تحافظ بها على هويتها، وهذا الأسلوب هو الذي أثبت نجاعته بينما لم تتجح النظم المركزية في ذلك والفدرالية تدير الصراعات العرقية من خلال تحويل اللاتجانس العرقي إلى توافق بآلية *Sub-Units* التي يقصد بها تقاسم الوحدات المكونة للسلطات في إطار احترام التنوع، كما أن الفدرالية تؤدي من خلال الحكم الذاتي الديمقراطي للأقليات العرقية إلى الرفع من مستوى الثقة والأمن لدى هذه المجموعات الإثنية مما يؤدي إلى تجاوز الصراعات نتيجة الحق في التمثيل الذي أعطي لها على مستوى المركز، كما أن مساهمة الفدرالية في الحفاظ على الثقافات والوحدات الخاص بالعرقيات يساهم في خلق جو عام من التسامح والتوافق داخل الدولة، فعلى سبيل المثال نجد

1-Alexander Germen, **Le Fédéralisme et territorialité : l'Etat Québécois les Autochtones et la Pluralisme territoriale**, Canada 2010, P. 2.

2-Machael Burgess, **Comparative Federalism: Theory and practice**, Routledge, First Published, USA, 2006, P. 140.

أن الهند قد نظمت الفدرالية على أساس تقسيم الأقاليم لغويا وهذا ساعدها على الاستقرار الاجتماعي دون ذوبان هذه المجموعات في أخرى أكبر منها⁽¹⁾.

إن الفدرالية عبارة عن استجابة طبيعية لمجموعة من التمايزات الاجتماعية والثقافية واللغوية داخل البلدان يسعى إلى توزيع عادل للثروة وتقليل الفروق الاجتماعية بين هذه المجموعات ويرى ليفينستون أن ظهور الفدرالية في كندا وسويسرا جاء استجابة للتنوع الإثني داخل هذه المجتمعات وكرغبة جامحة في إنشاء حكومة تكون بمثابة وسيط بين الحاجة للاستقلالية الذاتية نسبيا للوحدات المحلية والرغبة في العمل الموحد، وتجد المقاربة السوسيولوجية المفسرة للفدرالية النموذج الإثيوبي خير دليل على أن الفدرالية استجابة للتنوع الإثني على أساس أنه توجد 85 مجموعة لغوية إثنية في إثيوبيا⁽²⁾.

كما أن الفدرالية حسب المنظور السوسيو إثني تتركز على ثلاثة مقومات هي⁽³⁾:

- 1- أن الحكومة المركزية لا تعمل على إذابة الهويات المحلية الخاصة للوحدات (الولايات)؛
 - 2- الفدرالية تعتمد على ضرورة وجود عقد وميثاق في تشكيل الاتحاد الفدرالي على أن يكون نابعا من كل الإيرادات الخاصة بالوحدات على شكل دستور مكتوب؛
 - 3- ضرورة وجود هيئة حاكمة تتمثل في الحكومة الفدرالية، تكون قادرة على إدارة الصراعات الاجتماعية والتحكم فيها بمنطق الجماعية داخل الوحدة الاجتماعية المشكل للفدرالية.
- وترى المقاربة الاجتماعية أن تماثل النظم الاجتماعية من العوامل المساعدة على إقامة النظام الفدرالي بما له من تأثير على ازدياد تقارب مجتمعات الدول الأعضاء وزيادة تفهم بعضها للبعض الآخر إلى أنه يجب القول بأن التشابه والتماثل المطلق ليس مطلوبا حيث نجد بأن الأنظمة الفدرالية القائمة تسمح ببعض الاختلافات، بل هذه الاختلافات تكون أحد العوامل التي تدفع الدول الأعضاء إلى اختيار النظام الفدرالي وتفضيله على نظام الدولة الواحدة (البسيطة) لأن الأول يؤمن للوحدات الأعضاء ذات الأنظمة الاجتماعية المختلفة المحافظة على هويتها وأنظمتها الخاصة بها بما تحصل عليه من استقلال ذاتي مصون ومحترم من قبل الدستور الفدرالي كون الفدرالية تحترم الخصوصية والتعددية عندما تكون هذه الخصوصية وتلك

1-Alexander Germen, Op-cit, P. 5.

2-Rachel Chanson, **le Fédéralisme et la Construction des Identités Sociales : le cas Canadien comme archétype de la tension entre collectivité et identité**, Institut National à histoire de l'art, Paris, 2006, P. 2.

3-Ibid, P. 3.

التعددية مشروعة، وتؤكد على الاتحاد واحترام مبادئه والتضحية من أجله وبعبارة أخرى تغلب الولاءات الوطنية على الولاءات الأخرى ولكن هذا الاختلاف يجب أن لا يكون اختلافا جذريا وإلا تحول إلى حجر عثرة في طريق الاتحاد⁽¹⁾.

المبحث الثالث: خصائص النظام الفدرالي

تتميز الأنظمة الفدرالية على الرغم من اختلافاتها المتعددة بعدد من الخصائص المشتركة التي تميزها عن الأنواع الأخرى من الحكومات:

المطلب الأول: توزيع السلطات والاختصاصات

إن السمة الأساسية للنظم الفدرالية هي قيامها بتوزيع السلطات والمسؤوليات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنطوية تحت الاتحاد بصرف النظر عن التسمية التي تأخذها هذه الحكومات⁽²⁾.

و أمام هذا الازدواج في الهيئات العامة على صعيد الاتحاد والولايات من المحتمل أن يقع التعارض والتضارب وربما التناقض في ممارسة الاختصاصات، من هنا كان لا بد من حسم هذه المسألة البالغة الأهمية، واتجهت الدول الاتحادية في حسمها إلى عدة اتجاهات وقبل الخوض في هذه الاتجاهات يلاحظ عموماً أن الاتجاه نحو توسيع أو تقليص صلاحيات الاتحاد أو الدويلات يعتمد على الطريقة التي ينشأ بها هذا الاتحاد⁽³⁾.

في النظام الفدرالي هناك على الأقل مستويان من الحكومة، واحد للدولة ككل وواحد للأقاليم، وكل حكومة لها علاقة انتخابية مباشرة مع مواطنيها، وهناك أسماء كثيرة للأقاليم يشار إليها على أنها الوحدات المكونة للنظام الفدرالي⁽⁴⁾.

إن توزيع الاختصاصات يعد أهم ما يميز الاتحاد الفدرالي عن النظم اللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة حيث لا يجري النص على اختصاصات وسلطات الأقاليم اللامركزية للدولة الموحدة في الدستور وإنما يجري تفويضها من قبل السلطة المركزية بقوانين عادية.

1- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 196.

2- خالد علوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفدرالية والواقع الدستوري العراقي، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية.

3- علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، مصر، 2009، ص 47.

4- جورج أندرسون، مرجع سابق، ص 03.

إن اختلاف الدول الفدرالية في توزيع اختصاصات الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة لا يرجعه الباحثون للاعتبارات القانونية فحسب بل يضيفون إليه العوامل السياسية والظروف العملية التي أحاطت بنشأة وانبثاق الاتحاد .

فإذا كانت الدولة الاتحادية ناشئة عن اتفاق دول مستقلة على الانضمام إلى بعضها فإن ذلك سيؤدي على الأغلب إلى تضيق سلطات دولة الاتحاد لسبب بسيط وهو أن الدول المستقلة الداخلة في الاتحاد تحرص عادة إلى الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال والسلطات ولا تقبل تقديم كثير من التنازلات في مجال استقلالها إنما تتنازل على أقل قدر ممكن من الاختصاصات الضرورية لقيام الاتحاد، والوضع يكون على عكس ذلك في حالة نشأة الدولة الاتحادية من تفكك دولة موحدة حيث يجري عند ذاك الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من السلطات لحكومة الاتحاد لأنها كانت تجمع بين يديها سابقا كل تلك السلطات والاختصاصات⁽¹⁾.

يرجع توزيع السلطات في الفدرالية أيا كانت خلفية نشوئها إلى ثلاثة طرق⁽²⁾:

1- الطريقة الأولى:

يحدد الدستور الاتحادي بموجب هذه الطريقة اختصاصات وسلطات دولة الاتحاد على سبيل الحصر وكل ما لم ينص عليه الدستور أي الاختصاصات المتبقية تكون من اختصاص حكومات الدول الأعضاء.

2- الطريقة الثانية:

تقضي هذه الطريقة بعكس الأولى حيث يتم حصر اختصاصات حكومات الدول الأعضاء وترك ما لم يجر النص عليه أي السلطات المتبقية لحكومة الاتحاد ويترتب على ذلك أن يكون اختصاص حكومات الولايات هو الاستثناء واعتبار اختصاص حكومة الاتحاد هو الأصل.

1- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 43.

2- عثمان محمد عثمان ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 55-56.

تسمى الطريقتان الأولى والثانية بالسلطات الحصرية وهي تلك السلطات التي يكون الاضطلاع بها من صلاحية الجهة التي حددها الدستور الفدرالي بحيث أن أي تدخل من أي جهة عدا الجهة المحددة دستوريا يشكل تجاوزا على النص الدستوري يقتضي تحرك القضاء لردعه.

3- **الطريقة الثالثة:** يحدد الدستور الاتحادي بموجب هذه الطريقة اختصاصات كل من حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء، وتسمى هذه الطريقة بالسلطات المشتركة فهي السلطات التي تكون محل تداخل بين الحكومة الاتحادية المركزية وحكومات الوحدات المشكلة للاتحاد.

من إيجابيات الطريقتين الأولى والثانية أن تحديد السلطات الخالصة مفيد لأنه يعزز استقلال الجهة التي تمارسها من جهة ومن تقع عليه المسؤولية عند الإخلال بهذه المسؤوليات من جهة أخرى⁽¹⁾.

ومما يؤخذ عليهما (الطريقة الأولى والثانية) أنهما تؤديان إلى إضعاف سلطات الحكومة المركزية (الاتحادية) بصورة كبيرة وفي الوقت نفسه تؤديان إلى تقوية مركز دولة الاتحاد وإذا ما تمت المبالغة في استخدام هذه الطريقة فقد تؤدي في النهاية إلى تحويل الدولة الاتحادية إلى دولة موحدة⁽²⁾.

ومما يعاب على الطريقة الثالثة أنه لا يمكن للمشرع مما بلغ من الدقة وسعة الأفق حصر جميع الاختصاصات التي تعطي وتمنح لكل من حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء وأنه لا بد من أن تظهر اختصاصات جديدة لم ينص عليها الدستور فتثور عند ذلك مشكلة تحديد الجهة التي تستطيع ممارستها⁽³⁾.

1- رونالد واتس: الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة ومها بسطامي ومها ت كلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2006، ص9.

2- محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومات، دار الفكر العربي، 1998، ص132.

3- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص.45.

المطلب الثاني: وجود دستور مكتوب وجامد كأداة للنظام الفدرالي

إن توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات يقتضي ضرورة وجود دستور مكتوب يلجأ إليه لبيان توزيع السلطة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية للدويلات المشكلة للاتحاد⁽¹⁾.

بما أن الاتحاد الفدرالي تنظيم قانوني داخلي فهو ينشأ بموجب الدستور وطالما أن دستور الاتحاد الفدرالي يتضمن عادة تقسيم السلطات بين الحكومة العامة والحكومات الإقليمية الأعضاء الأمر الذي يستوجب أن يكون هذا التقسيم دقيقا وثابتا وغير قابل للاختلاف والالتباس عند التطبيق العملي وممارسة الحكومات سلطاتها فمن الضروري أن يكون هذا الدستور مكتوبا⁽²⁾.

ويذكر الفقيه ويير Wheare بأنه طالما أن نصوص هذا الاتفاق من الأهمية بمكان فمن الواجب أن بعهد به إلى الكتابة.

وكما يعتبر الفقيه دايسي dicey أن الركون إلى العرف والتفاهم في هذا المجال ينتج أنواعا من سوء الفهم والاختلاف.

من الضروري جدا أن يكون دستور الاتحاد الفدرالي جامدا لأنه يتولى تحديد اختصاصات كل من حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء وإعطاء المجال لتعديل الدستور بطرق عادية كما في الدول الموحدة يهدد ويمس اختصاصات وسلطات وحتى استقلال الدول الأعضاء، إذ أن عدم الجمود يؤدي إلى الانتقاص من كيان الاتحاد لذلك وجب أن يكون هذا الدستور على درجة من الثبات والاستقرار ويتحقق ذلك بعدم اقتصار سلطة تعديله بصورة منفردة ومستقلة على حكومة الاتحاد أو على حكومات الدول الأعضاء⁽³⁾.

1- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط10، الجزائر، ص132.

2- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص36.

انظر أيضا: ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2005، ص 124.

3- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص39.

لتعديل نصوص الدستور الفدرالي يتعين مساهمة السلطات الفدرالية والسلطات المحلية وتعاونهما تعاوناً وثيقاً، وبناءً على ذلك لا يمكن انتزاع اختصاصات من الدول المحلية دون رضاها⁽¹⁾.

نشير إلى أن الدستور الفدرالي الذي يقوم رسمياً بتخصيص السلطات التشريعية بما فيها السلطات المالية لمستويي الحكومة بما يضمن قدراً من الاستقلال الذاتي الحقيقي لكل مستوى غير أن الأنظمة الفدرالية تختلف بشكل كبير في طريقة ومدى تعريفها للسلطات المميزة لكل من المستويين⁽²⁾.

المطلب الثالث: ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية

يتكون البرلمان الاتحادي من مجلسين بمعنى ازدواجية السلطة التشريعية الاتحادية، وهذه من أبرز خصائص النظام الفدرالي التي تعد إحدى الضمانات التي تعطي فعالية له.

إن أسلوب المجلسين يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الفدرالية، ويدعى الأول المجلس الأعلى Upper House وهو يمثل الكانتونات أو الولايات أو المقاطعات أعضاء الاتحاد، بينما يدعى الآخر المجلس الأدنى comer house أو مجلس الشعب أو مجلس النواب وهو يمثل أبناء البلاد، ووفقاً لنسبة السكان⁽³⁾.

يتم انتخاب أعضاء المجلس الأدنى (مجلس الولاية) من قبل مجموع سكان الولاية أو الوحدة عضو الاتحاد وفقاً لكثافتها السكانية وهذا ما يؤدي إلى اختلاف عدد النواب من وحدة عضو إلى أخرى لكن غالباً ما نجد الدول الأعضاء في الاتحاد تمثل بنسب متساوية في المجلس الأعلى.

غير أن القاعدة أن تمثل كل ولاية في المجلس التشريعي الاتحادي تأكيداً لوجود واستمرار الاتحاد الفدرالي⁽⁴⁾.

1- سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، 2007، ص 91.

2- جورج أندرسون، مقدمة عن الفدرالية، مرجع سابق، ص 12.

3- محمد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 127. انظر أيضاً:

Pierre Mackay, le Fédéralisme et le partage des compétences législatives, Jur 2515, Droits constitutionnels, édition 2006-2007, Chapitre 3, P. 62.

4- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 133.

المطلب الرابع: وجود محكمة دستورية:

تنشأ بموجب الدستور الفدرالي ويكون مقرها بعاصمة الاتحاد ولها فروع في الأقاليم وهي محكمة تتمتع أحكامها بقوة ملزمة لكافة جهات الدولة، ويعتبر تفسيرها للدستور ملزماً لجميع جهات القضاء والسلطات الإقليمية والفدرالية كما تقوم بتفسير نصوص الدستور إزاء توزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم لتلزمها الرأي الدستوري السليم⁽¹⁾.

والمحكمة الفدرالية أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الفدرالية وتأسس من أجل الفصل في النزاعات الدستورية والقانونية التي تمررها الهيئات والمؤسسات، وتتقسم المحكمة الفدرالية إلى قسمين: محكمة فدرالية ومحكمة خاصة بالولايات، هذه الأخيرة يتجلى دورها في تطبيق القوانين والأحكام الدستورية للفدرالية داخل هذه الولايات⁽²⁾.

ويعرفها رونالد واتس بأنها: "جسم قضائي يمارس الحكم القضائي النهائي خاصة فيما يتعلق بالمسائل الدستورية مثل العلاقة بين المستويات الحكومية المختلفة في الفدرالية وهي تختلف عن المحكمة العليا التي تشكل رأس النظام القانوني بشكل عام"⁽³⁾.

وقد نشأت هذه المحاكم لأول مرة في النمسا ومن الأمثلة عليها محكمة التحكيم في بلجيكا Court d'Arbitrage والمحكمة الفدرالية الدستورية في ألمانيا، وأشهر نماذج المحاكم الفدرالية هي في الولايات المتحدة الأمريكية حيث نجد مجموعة أقسام للمحاكم الفدرالية وأكبر عدد لها يوجد في المقاطعات، وقد قسم الكونغرس الأمريكي البلد إلى 94 مقاطعة قضائية فدرالية وكل مقاطعة لديها محكمة خاصة بها، ومحكمة المقاطعة تعتبر محكمة ابتدائية فدرالية، وفي كل مقاطعة أيضاً توجد محكمة إفلاس وهي فرع من محكمة المقاطعة تدير قوانين الإفلاس وتفصل فيه، ثم وضع الكونغرس في كل واحدة من المقاطعات 12 دائرة قضائية ولكل دائرة قضائية محكمة استئناف، وفي بعض الأحيان نجد بعض الصلاحيات لهذه المحكمة مثل مراجعة قرارات فدرالية إدارية⁽⁴⁾.

1- معمر مهدي صالح الكبيسي، مرجع سابق، ص 401-402.

2- Anne Alunro Wood, **Federal court and What they do**, Federal juridical center, Washington DC, 1996, P.3.

3- راؤول بلدنباخر وأبيغيل أوستاين، سلسلة حوار حول الفدرالية، ترجمة: منتدى الاتحادات الفدرالية، الرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية، الجزء الثالث، كندا، 2007، ص 53.

4- Ibid , P. 4.

وهناك من يعتقد بأن الدستور بدون دعم ومساندة القضاء الفدرالي يبقى رسالة ميتة، والعنصر الأقوى في حكومة ديمقراطية هو السلطة القضائية المستقلة.

ومهمة المحكمة الدستورية العليا تصب في اتجاهين:

1/ الفصل في منازعات الاختصاص والسلطة التي قد تنشأ بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية وأخرى.

2/ حفظ الحكومات المختلفة ضمن حدودها التي رسمها الدستور حتى لا تنتهك أي منها اختصاص الأخرى.

ولقد لعب القضاء الاتحادي دورا كبيرا في صياغة شكل الدولة الفدرالية ووضع القواعد القانونية لمجموعة التدابير الخاصة بتقسيم السلطة والسيادة والحفاظ على النظام الدستوري وسمو الوثيقة الدستورية وانتزاع الرقابة القضائية على دستورية القوانين وتقرير مبدأ سمو القوانين الاتحادية منذ الحكم الشهير الذي أصدره القاضي الأمريكي مارشال عام 1803 وتعزيز احترام التعددية القومية والدينية والتي هي أحد أهم مبررات نشوء النظام الفدرالي⁽¹⁾.

إن وجود قضاء مركزي يضع حدا للمشاكل التي يمكن أن تنشأ من جرائها منازعات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات فيتدخل القضاء المركزي للفصل فيها لأنه لا يمكن حلها بالطرق الدبلوماسية كونها تخضع للقانون العام الداخلي كما لا يمكن أن تكون عن الطريق الإداري لأن الدويلات ليست تابعة إداريا لدولة الاتحاد وفقا لمبدأ التسلسل الإداري الموجود في الدولة الموحدة⁽²⁾.

المطلب الخامس: عدم قدرة الوحدات على الإبطال والانفصال

تتشكل الأنظمة الفدرالية من خلال هندستها السياسية فقد تضم ما بين وحدتين مكونتين إلى 80 وحدة، وقد تشكل أكبر وحدة أو وحدتين أغلبية واضحة في الدولة، وقد يكون لها وزن

1- قاسم حسن العبودي، أشكال القضاء في النظام الفدرالي، مقال منشور في موقع النور بتاريخ 2001/10/29،

<http://www.alnoor.se/article.asp?id=59697>

2- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 132

صغير نسبياً، وقد تكون الوحدات الكبرى أكبر بكثير من أصغر الوحدات، وقد تكون مقارنة لها نسبياً في الحجم⁽¹⁾.

وتعتبر مسألة حق الدولة العضو في الاتحاد على الإبطال أو الانفصال من بين الوسائل المختلف فيها بين فقهاء القانون الدستوري، حيث الإبطال خاص بإبطال الدولة العضو القوانين الاتحادية والانفصال هو أن تقرر الدولة العضو الانفصال من جانب واحد عن الاتحاد.

ويرى كالمون Calhon أن هذا الحق مكفول (الإبطال) للأسباب التالية⁽²⁾:

أ- أن الاتفاق هو بين دول متساوية.

ب- أن الحكومة الاتحادية أوجدت بواسطة هذه الدول كوكيل لها لتنفيذ أحكام هذا الاتفاق المدرجة في الدستور الاتحادي.

ت- إن عمل الوكيل إذا تجاوز حدود وكالته فهو باطل وغير ذي قيمة.

ث- إن كل دولة لها الحق في أن تقرر بنفسها ما إذا كان عملاً من أعمال الحكومة يعتبر خروجاً عن اختصاصاتها.

واعتمد في هذا إلى مبدأ السيادة إذ اعتبر أن تأسيس الاتحاد الفدرالي لم يسقط حق الدول في الاحتفاظ بسيادتها لأنه حق لا يمكن التنازل عنه لصالح الاتحاد.

ويرى دانيال ويبستر Danial Webster إن الاتحاد أبدي وخالد وأن الانفصال يبدو عملاً من أعمال الثورة لرفض الحكومة القائمة وإيقاف الدستور السياسي عن العمل عن طريق الثورة ونظر إلى الإبطال نفس نظرتة إلى الانفصال⁽³⁾.

ويرى آخرون أن اتفاق الاتحاد ليس بين الدول وإنما بين الشعوب مستنديين إلى ما أقره الدستور الأمريكي في مقدمته "نحن شعب الولايات المتحدة الأمريكية نقر وننشئ هذا الدستور"، وبعد الحرب الأهلية الأمريكية سنة 1961 حينما أعلنت كارولينا الجنوبية انفصالها عن الاتحاد وتبعتها في ذلك عشر ولايات أخرى إثر مشكلة العبيد حسمت الحكومة الاتحادية الأمر بالقوة لصالحها، واستقر الأمر بأن ليس لأي ولاية الحق في إبطال قرارات السلطة العليا "الكونغرس"

1- رونالد واتس: مقدمة عن الفدرالية، مرجع سابق، ص 22.

2- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 54.

3- المرجع نفسه، ص 60.

وليس لأي ولاية أن تتفصل عن سلطات الحكومة الاتحادية ليجسد ذلك لاحقا من طرف المحكمة العليا سنة 1868 إذ اعتبر الاتحاد غير قابل للانفصال⁽¹⁾.

المبحث الرابع: مبادئ النظام الفدرالي

لا شك أن للنظام الفدرالي مبادئ تميزه عن غيره من الأنظمة ومن أهم مبادئه الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به دول الاتحاد ضمن حدودها الإقليمية، ومبدأ المشاركة الذي يعطيها الحق في المشاركة في المجلس الاتحادي، ومنه كذلك المشاركة في تعديل الدستور الاتحادي وكذلك مبدأ الوحدة الذي ينظر من خلاله للدولة على أنها وحدة قانونية واحدة خاصة في الميدان الخارجي.

المطلب الأول: مبدأ الاستقلال الذاتي

يتجلى مبدأ الاستقلال الذاتي في خمسة مظاهر:

1- الاستقلال الدستوري:

ويقصد به أن تكون للولايات الفدرالية هيئاتها الدستورية الخاصة بها بمعنى أن تكون مستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تستطيع أن تعينها أو تعزلها أو توجهها ما دامت تباشر اختصاصاتها وفق هذا الاستقلال⁽²⁾.

تتميز الدولة الفدرالية بنظم عديدة داخليا ، أي تعدد النظم بتعدد الوحدات المكونة لهذا الاتحاد وبالتالي تتعدد الدساتير الإقليمية إلى جانب الدستور الاتحادي، ومن حق كل ولاية أن يكون لها دستور خاص بها، والذي تقيمه السلطة التأسيسية فيها، كما أن السلطة تستطيع إقرار التعديلات عليه ضمن الحدود التي ينص عليها الدستور الفدرالي⁽³⁾.

1- المادة (04)، الفصل الثالث من الدستور الأمريكي.

2- عبد المنعم أحمد أبو طيبيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية - دراسة مقارنة - الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009، ص29.

3- Hugues Portelli, Op-cit, P. 12.

انظر أيضا: نزيه رعد، القانون الدستوري العام: المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الثانية، 2008، ص30.

2- استقلال السلطة التشريعية:

إن أهم ملامح التنظيم الذاتي للدولة العضو هو وجود سلطة تشريعية مستقلة فيها تتولى التشريع في نطاق المسائل الداخلية المسموح لها بالتشريع فيها وفقا لأحكام الدستورين الفدرالي والإقليمي وهذه الهيئات التشريعية تتكون في بعض الدول الأعضاء من مجلسين على غرار الهيئة التشريعية الاتحادية بينما تكون في دول أخرى من مجلس واحد⁽¹⁾.

تقوم الولاية بتنظيم سلطاتها التشريعية حيث يقوم برلمان الولاية بسن التشريعات الخاصة بالولاية والمنظمة للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيها، من هنا تختلف القوانين من ولاية لأخرى بحيث أن بعض الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية وبعض النشاطات التجارية تجد لها حولا متباينة في هذه الولايات إلى درجة أن رعايا الولايات يكثرون من التنقل بينهما للاستفادة من اختلاف القوانين في تنظيم تصرفاتهم⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بسلطة المجالس التشريعية الإقليمية فإنها تختلف من نظام إلى آخر، ويرتبط ذلك بمدى رسوخ النظام الفدرالي، وعمق تطبيقه ففي الدول ذات الأنظمة الفدرالية التي يمكن اعتبارها نموذجية كالولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن الهيئات التشريعية الإقليمية شأنها في ذلك شأن السلطات الإقليمية الأخرى في الولاية تكون ذات سلطة واسعة، ووفقا لمبدأ اختصاص الولاية هو الأصل.

3- السلطة التنفيذية الإقليمية:

تمارس السلطة التنفيذية اختصاصاتها باستقلالية ودون الخضوع للرقابة والتوجيه من جانب السلطة الفدرالية، وتقوم عموما برسم السياسة العامة للإقليم في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية إلى جانب تنفيذ القوانين والقرارات والمحافظة على الأمن والاستقرار في الإقليم⁽³⁾.

ويختلف تمثيل السلطة التنفيذية في الدولة العضو من نموذج إلى آخر ففي الولايات المتحدة الأمريكية يمثل السلطة التنفيذية رئيس الدولة العضو يسمى غالبا الحاكم، وفي الهند

1- حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 57.

2- عبد المنعم أحمد أبو طيخ، مرجع سابق، ص 31.

3- نفس المرجع السابق، ص 31.

يسمى محافظ الولاية، هؤلاء يتم انتخابهم، أما في فنزويلا يعهد بتعيين المحافظ وأعضاء الهيئة التنفيذية للولاية إلى رئيس الجمهورية الاتحادية⁽¹⁾.

4- القضاء المستقل:

استقلال القضاء الإقليمي يعني أن قراراته باتة وغير قابلة للطعن في المحاكم الاتحادية. ونجد عدة نماذج حيث القضاء المركزي تكون اختصاصاته حصريا للدولة الاتحادية ويتم إنشاء المحاكم وتعيين القضاء ووضع القوانين الخاصة بذلك من قبل الدولة الاتحادية وحدها ولا يكون للوحدات المكونة أي دور في ذلك وينتقد هذا النموذج لأنه لا يعكس خصوصية الوحدات المكونة، بينما النموذج اللامركزي للقضاء يكون الاختصاص حصريا للوحدات المكونة فهي التي تقوم بإنشاء المحاكم وتعيين القضاء، وهناك نموذج ثالث وهو القضاء المشترك ويكون إنشاء المحاكم وإدارتها من اختصاص الوحدات المكونة ولكن تعيين القضاء يكون حصريا بيد السلطات الاتحادية، بينما النموذج الرابع يسمى القضاء المزدوج وأبرز صوره ما أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية حيث توجد في الولاية طائفتان من المحاكم الأولى تابعة للولاية يتم تعيين القضاء فيها من قبل الحكومة المحلية وينظم إدارتها وطريقة العمل فيها القانون المحلي للولاية أما الطائفة الثانية من المحاكم فتديرها السلطة الاتحادية وتتولى تعيين القضاء فيها بالإضافة إلى المحكمة الاتحادية العليا⁽²⁾.

ويقول الفقيه wheare بأنه إذا أريد للمبدأ الفدرالي أن يطبق بدقة فإنه يجب أن نتوقع تأسيس وإقامة النظام المزدوج للمحاكم في الدولة الفدرالية بحيث يكون هناك طائفة من المحاكم لتفسير وتطبيق قانون الحكومة العامة وطائفة أخرى لتفسير وتطبيق قانون كل ولاية⁽³⁾.

كما يعطي الدستور الفدرالي الحق للوحدات الفدرالية إنشاء محاكم تطابق في شكلها المحاكم الفدرالية،

La constitution fédérale donne naissance à un ordre juridique fédérale superposé à l'ordre juridique des entités fédérés⁽⁴⁾.

1- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 65.

2- قاسم حسن العبودي، مرجع سابق. انظر أيضا: معمر مهدي الكبيسي، مرجع سابق، ص 137.

3- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 66.

4- Jean Paul Jaqué, Op-cit, P. 11.

5- الاستقلال المالي للدول الأعضاء:

تمثل الثروات الطبيعية أحد أهم مصادر الدخل في العديد من البلدان لا سيما ذات الاقتصاد الريعي، وأصبح الصراع على ملكية هذه الثروات يحظى بكثير من النقاش واختلفت المعالجات الدستورية والقانونية باختلاف النظام السياسي والاجتماعي للدول الفدرالية فضلا عن الطبيعة الاقتصادية لذلك النظام، وقد تم حسم الجدل في دول مثل كندا، وأستراليا وسويسرا لصالح الأقاليم والولايات التي توجد بها هذه الثروات، كما ينص الدستور الإماراتي على أن ملكية الثروات الطبيعية تعود للإمارة التي توجد فيها هذه الثروة، ويؤدي تقسيم الثروات بهذه الطريقة إلى بروز التفاوت الاقتصادي وزيادة دخل الفرد من ولاية إلى أخرى ومنه تمتع هذه الولايات بدخل قومي أكبر من نظيراتها في الاتحاد نفسه مما يخلق فجوة اقتصادية وبالتالي يعطيها قوة تأثير أكبر في القرارات المركزية⁽¹⁾.

إضافة إلى ذلك، وبما انه يجب أن يكون للدولة العضو في الاتحاد الفدرالي موازنتها الخاصة والمستقلة عن الموازنة الفدرالية، وجد نوع آخر من المداخل وهو مداخل الضرائب والرسوم.

للحكومة الفدرالية السلطة المطلقة والمانعة فيما يتعلق بالرسوم الجمركية أي الرسوم المفروضة على الصادرات الواردات، أما مجال الضرائب الأخرى فإن الحكومات العامة تتقاسم السلطات المالية مع الحكومات الإقليمية حيث تحصل الأخيرة على وارداتها من الأملاك العامة العائدة لها ومن الأعمال التجارية وغالبية الدول الأعضاء تملك الأراضي وتستلم الأجور من التعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى التي تقدمها⁽²⁾، وغير ذلك من منشآت البنية التحتية كالطرق والجسور، وفي هذه الحالات يعود معظم هذا النوع من الإيرادات الحكومية إلى الإقليم أو الولاية التي تملك المنشأة، وكذلك من بيع المنتجات الصناعية والزراعية⁽³⁾.

كما لا ننسى أن نظام المنح المالية التي تقدمها حكومة الاتحاد إلى حكومات الدول الأعضاء من السمات البارزة والمميزة للنظام المالي في معظم الدول الفدرالية.

1- قاسم حسن العبودي، الجوانب المالية والاقتصادية في النظام الفدرالي، مقال منشور بتاريخ: 30 أبريل 2008، على الموقع:

www.quboudy.blogspot.com

2- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 70.

3- قاسم حسن العبودي، الجوانب المالية والاقتصادية في النظام الفدرالي، مقال منشور بتاريخ: 30 أبريل 2008، على الموقع السابق

إن الدول الأعضاء في الأنظمة الفدرالية تتمتع بقدر لا يستهان به من الاستقلال المالي خاصة في بداية نشوئها غير أن هذا القدر بدأ بالتراجع فتحول بالتالي إلى سلطة مفيدة لصالح الحكومة الاتحادية التي بدت أقوى في جانب السلطات المالية⁽¹⁾.

المطلب الثاني: مبدأ المشاركة

يقصد بمبدأ المشاركة أن تشارك الولايات باعتبارها الكيانات الدستورية المميزة في تكوين إرادة الدولة الفدرالية مما يترتب عليه أن يحقق الانسجام والتوافق والارتباط بين مبدئي الوحدة والاستقلال الذاتي، فضلا عن ذلك تساعد على تنظيم الدولة الفدرالية وظهرها بمظهر دولة موحدة⁽²⁾.

إن مبدأ المشاركة في النظام الفدرالي ملازم لمبدأ الاستقلال الذاتي وهو يعني أن الجماعات المتحدة تأخذ دورا فاعلا في تكوين المؤسسات المشتركة أو الفدرالية وتسهم فعليا في صنع قرارات السلطة الفدرالية، وتفرض المشاركة وجود مجلس ثان في البرلمان الفدرالي كمجلس الشيوخ مثلا، مؤلفا من ممثلين منتدبين عن الولايات والأقاليم الأعضاء إلى جانب مجلس النواب المنتخب من الشعب والممثل للدولة الفدرالية بمجملها، وتكون المشاركة في الدولة الفدرالية في المجلس الثاني⁽³⁾.

وإذا أردنا مقارنة مبدأ المشاركة الموجود في الدولة البسيطة فهو على شكل دفع من المركز نحو الخارج Centrifuge حيث توزع الاختصاصات والمسؤوليات من المركز، أما هذا المبدأ في الدولة الفدرالية فيكون على شكل جذب نحو المركز Centripète، أي هناك امتداد من الوحدات المكونة إلى المركز على شكل مشاركة في تعديل الدستور أو القوانين وما إلى ذلك من الاختصاصات⁽⁴⁾.

1- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 80.

2- عبد المنعم أحمد أبو طيخ، مرجع سابق، ص 32.

3- خالد مجيد فرج، المشاركة في النظام الفدرالي، جريدة الاتحاد على الرابط:

www.alitthad.com

4- Jean Giquel, Droits Constitutionnel et institution Politique, Ed., Montchristin, E.J.A, 16ème Ed, Paris, 1999, P. 70.

1- المجلس الأعلى (مجلس الولايات):

معظم الدول الاتحادية اتبعت الأسلوب المزدوج في تكوين سلطتها التشريعية Le bicaméralisme أي بوجود مجلسين يمثل أحدهما مجموع مواطني البلاد (مجلس النواب الأمريكي والبانديستاغ Bandstag في ألمانيا والدوما Duma الروسي) بينما يمثل الآخر الولايات بصفقتها وحدات سياسية متميزة حيث يعتبر هذا النظام محققاً لمبدأي الوحدة والاستقلال اللذين يسيطران على تنظيم الدولة الاتحادية، ويضم المجلس الأعلى ممثلي الولايات الذين يتم اختيارهم عن طريق التعيين مدى الحياة كما هو الشأن في كندا أو يكون اختيارهم لفترة معينة كما هو معمول به في أمريكا⁽¹⁾.

إن طريقة تمثيل الولايات في هذا المجلس تختلف من نظام اتحادي إلى آخر فهو يقوم غالباً على التمثيل المتساوي للدول الأعضاء مهما اختلفت هذه الدول أو الولايات في حجمها، مساحة أو كثافة سكانية⁽²⁾.

إذ أن فلسفة ثنائية المجالس التشريعية في الدولة الفدرالية تتجلى في تحقيق المساواة بين الأقاليم بشكل لا يطغي سلطة على أخرى، سواء أكانت السلطة المركزية أو سلطة إقليم على أخرى⁽³⁾.

إن وجود المجلس الأعلى يعتبر كذلك ضماناً وكابحاً لطيش وتقلب المجلس الأدنى أي مجلس النواب وإنه وبدون هذا الشعور بالأمن وبدون وجود الرقابة والضمانات التي يوفرها المجلس الثاني قد يكون من المستحيل أن تبدأ الفدرالية أو أن تعمل بصورة جيدة⁽⁴⁾.

ويذهب الفقيه بورديو **Bordeau** إلى أن التمثيل المتساوي لا تستلزمه طبيعة النظام الاتحادي من الناحية القانونية بقدر ما تمثله بعض الاعتبارات السياسية والاجتماعية والتاريخية والظروف التي تحيط بقيام الاتحاد، وأخذت بمبدأ عدم التساوي كل من كندا وألمانيا حيث يتكون المجلس الأعلى Senate من (102) مائة وعضوين، ويمثل كل من كيبيك وأونتاريو (24) أربعة وعشرون عضواً، بينما يمثل كل من نونافسكووتيا ونيوبروسنويك (10) عشرة أعضاء على الأقل

1- Jean Juquel, Op-cit, P. 67.

2- عبد المنعم أحمد، مرجع السابق، ص 82.

3- سولاف محمد، مبادئ الدولة الفدرالية، بحث منشور على موقع النور للدراسات بتاريخ: 2008/09/01 على الرابط: www.alnoor.se/article.asp?id=31148

4- حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 58.

و(04) أربعة أعضاء للولايات التي يزيد عدد سكانها على المليونين، و(05) أعضاء للولايات التي يزيد عدد سكانها على ستة ملايين نسمة، واختلفت أهمية هذا المجلس Senate كذلك من نموذج اتحادي إلى آخر ففي كندا لا يقوم بالدور المأمول منه، وفي أستراليا لم يحتل أهمية كبيرة نظرا لقوة التقسيمات الحزبية والولاءات لها، وكذلك الحال بالنسبة لسويسرا التي يكون الرجحان في بعض القرارات للمجلس الأدنى (مجلس النواب) وعلى العكس في الولايات المتحدة الأمريكية فإن دور مجلس الشيوخ كبير ومهم وفعال وهذا راجع لطبيعة النظام الرئاسي، أضف إلى ذلك السلطات الممنوحة له في الدستور الاتحادي خاصة في الشؤون الخارجية، وفي تعيين كبار موظفي الدولة⁽¹⁾.

2- مشاركة الولايات في تعديل الدستور:

تنص الدساتير عادة على وجوب مشاركة الولايات (الأقاليم) في عملية تعديل الدستور الفدرالي سواء من حيث منحها حق اقتراح التعديل أو حق التصديق على التعديل المقترح، وقد يكون لها هذان الحقان معا كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية ومشاركة الولايات في تعديل الدستور الفدرالي تهدف للحيلولة دون تغيير النظام القانوني والكيان السياسي للولايات، وذلك بأن لا تقوم السلطات الفدرالية بزيادة اختصاصاتها على حساب اختصاصات الولايات، وأقوى صور المشاركة حين منح الدستور المبادرة بالتعديل للولايات بالإضافة إلى حقها في إقرار التعديل سواء كان عن طريق برلمانها أو بالاستفتاء الشعبي، وتتحقق هذه المشاركة سواء بتصديقها على التعديلات أو التصويت عليها⁽²⁾.

وغالبا ما تمنح الأنظمة الفدرالية الوحدات المكونة حقا مطلقا "للفيتو" حول مسائل معينة تؤثر عليها بشكل مباشر تماما، وبخاصة التغييرات في حدودها أو الاندماج مع وحدة أخرى، وقد أدت قواعد التعديل إلى صعوبة في تغيير الدساتير، ومن الممكن أن تتسبب سياسات التعديل الدستوري في حدوث الكثير من الخلاف والشقاق مما يحتم على الأنظمة الفدرالية إيجاد بدائل للتعديل الدستوري⁽³⁾.

1- المرجع نفسه، ص 85.

2- عبد المنعم أحمد أبو طيخ، مرجع سابق، ص 36.

3- جورج أندرسون، مقدمة عن الفدرالية، مرجع سابق، ص 54.

المطلب الثالث: مبدأ وحدة الدولة داخليا و خارجيا

إن فكرة الاتحاد تعتبر الأساس الأول الذي تركز عليه الدولة الفدرالية، والغاية التي ترمي إليها الولايات أو الدول عندما تأخذ بفكرة الفدرالية لبناء الدولة الجديدة، وتظهر هذه الحركة بوضوح في كيان النظام الفدرالي، ولا سيما في التنظيم القانوني والسياسي في شكل - وحدة الشعب والجيش والإقليم والجنسية- وفي طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات الأعضاء، وكذلك في السياسة الخارجية للدولة الفدرالية، وتبرز مظاهر الاتحاد في الهيئات الدستورية العليا للدولة الفدرالية كما تظهر في بروز الدولة الفدرالية كدولة واحدة على الصعيد الدولي⁽¹⁾.

ومن الجدير بالذكر أن جانبا من الفقه المقارن، قد ذهب إلى أن المجلس الأدنى الذي يمثل الشعب الفدرالي في مجموعه هو الذي يعبر عن مظهر الاتحاد، أما مجلس الولايات فهو على العكس من ذلك يعبر عن مظهر الاستقلال، ولكن يبدو لنا أن مجلس الولايات وإن كان يمثل الولايات، إلا أنه لا يمكن أن يعبر عن مظهر الاستقلال ذلك لأن وجوده داخل البرلمان الفدرالي بجانب المجلس الأدنى هو تمثيل للولايات الأعضاء جميعها وليس لولاية معينة، ثم إن اتخاذ التشريعات الفدرالية يتم بموافقة الأغلبية، بمعنى أن أية ولاية لا تستأثر وحدها بهذا الاختصاص ولهذا قد يتعارض عمل قانوني صادر عن هذا المجلس مع مصالح ولاية معينة، وأخيرا فإن البرلمان الفدرالي يباشر اختصاصاته بمجلسيه الأعلى والأدنى وتسري سلطاته على إقليم الدولة بأسره فمجلس الولايات جزء متم للجهاز التشريعي الفدرالي الذي تشترك جميع الولايات في بنائه، ولهذا كان وجوده ودوره في العمل بهذا الشكل يؤكد أنه يعبر عن مظهر الاشتراك وليس عن مظهر الاستقلال إلا أنه لا جدال في أن الجهاز التشريعي الإقليمي يمثل مظهر الاستقلال للولايات في حقيقته⁽²⁾.

أما مظاهر الاتحاد في المجال الدولي فإن من أهم ما يترتب على قيام الدولة الفدرالية ما يأتي⁽³⁾:

أ- فناء الشخصية القانونية الدولية للولايات أو الدولي الأعضاء المكونة لها.

1- عبد المنعم أحمد ، مرجع سابق، ص 22.

2- المرجع نفسه، ص 36.

3- حازم اليوسفي، الفدرالية والنظم الاتحادية، المركز الدولي للدراسات المستقبلية، العدد 10، السنة الأولى، أكتوبر، 2005، ص 20.

ب- ظهور الدولة الفدرالية في نطاق القانون الدولي العام بطابع الوحدة أو المركزية.

فالدولة الفدرالية هي التي تملك وحدها الشخصية الدولية، وتتحمل المسؤولية الدولية عن الولايات، ولا تدع الدساتير الفدرالية غالباً للولايات الأعضاء حق التمثيل الدبلوماسي أو سلطة إعلان الحرب أو إبرام المعاهدات ولا يخاطب القانون الدولي العام للولايات لأنه ليس لأي من الولايات الشخصية الدولية.

وعند النظر في تطبيق النظام الفدرالي نجد أن بعض الولايات في الدولة الفدرالية تتمتع ببعض الحقوق الدولية كحق إبرام المعاهدات غير السياسية، ولكن ذلك لا يجعل منها شخصية دولية مستقلة ذات سيادة، نظراً لأنها تخضع في مباشرتها لهذه الاختصاصات الدولية لقواعد القانون الداخلي "الدستور الفدرالي" أي أن هذه الحقوق مستمدة ومحددة في القانون الداخلي وليس في القانون الدولي، على ذلك فإن الحكومة الفدرالية تحتفظ لنفسها في جميع الحالات بحق ممارسة الاختصاصات الدولية عن طريق هيئاتها الفدرالية، باعتبارها حقوقاً ثابتة ممنوحة لها دستورياً وهي لا تخضع في ممارستها إياها إلى أي قيد عدا الحدود المرسومة لها في الدستور الفدرالي⁽¹⁾.

ومن مظاهر هذه الوحدة عدم قدرة الولايات على الانفصال من جانب واحد فبالرجوع إلى أغلب الدساتير الفدرالية نجد بأنها تؤكد على وحدة كيان الدولة الفدرالية وتمنع احتمال الانفصال كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، المكسيك، البرازيل، نيجيريا، والهند في حين أن دساتير أخرى لا تذكر أي شيء حول الانفصال والانسحاب من الدولة الفدرالية كما هو الحال في دساتير كل من استراليا، ألمانيا الاتحادية وسويسرا، لذلك فإن الولايات للأعضاء في الدولة الفدرالية لا تملك حق الانفصال عنها ما لم تثبت مثل هذا الحق في الدستور الفدرالي، ومن هنا تختلف الدولة الفدرالية عن الدولة الكونفدرالية التي تكون للدول الأعضاء فيها حق الانسحاب منها⁽²⁾.

1- أحمد عبد المنعم، مرجع سابق، ص 27.

2- فلاح اسماعيل حاجم، بعض خصائص النظام القضائي في الدولة الفدرالية، منشور على موقع الحوار المتمدن، العدد 1607،

10-07-2006، على الموقع:

المبحث الخامس: الفدرالية والحكم المحلي

المطلب الأول: تعريف الحكم المحلي

تعتبر الفدرالية نظاماً دستورياً وسياسياً يتعلق بكيفية ممارسة الحكم في الدولة، ولذا فهي من موضوعات القانون الدستوري، وهذا ما يجعلها (الفدرالية) تختلف في مفهومها الإداري، وبذهب الدكتور زين العابدين بركات في كتابه "مبادئ القانون الإداري"، بتعريفه اللامركزية بأنها تنظيم السلطات العامة المحلية والهيئات المتخصصة منها لتأمين النظام العام وتسيير المرافق العامة المحلية بشكل يترك لها سلطة تقدير ملاءمة تصرفاتها وإدارة أعمالها رغم أنها تعتبر مندمجة ضمن جهاز الدولة العام، وذلك على خلاف اللامركزية الإدارية والتي تبقى فيها السلطة المركزية صاحبة الاختصاص في المجال التشريعي، وتحدد في التمتع ببعض الصلاحيات الإدارية المحلية التي تدور في فلك السلطة المركزية والقانون العام في الدولة سواء أكانت لامركزية محلية أو مرفقية⁽¹⁾.

ينطوي نظام اللامركزية الإقليمية على جانبين أولهما قانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة، وثانيهما جانب سياسي يتجلى فيما تهدف إليه اللامركزية الإقليمية من توسيع لمفهوم الديمقراطية كونها تنقل سلطة اتخاذ القرارات من المركز إلى مجالس محلية منتخبة من قبل سكان المناطق ذاتها، وهكذا يتجسد عملياً مبدأ مشاركة الشعب في ممارسة السلطة، كما أن الاشتراك في المجالس المحلية يعتبر تدريباً جيداً واكتساباً للخبرة استعداداً للانتقال إلى عضوية المجالس التشريعية، وتمارس الوحدات اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية دون تجاوز الحدود⁽²⁾.

تباينت آراء الباحثين وفقهاء القانون العام حول تعريف السلطة المحلية، ولم يتفقوا على تعريف موحد لها، فلكل منهم تعريف يُعبر عن رأيه ونظريته الخاصة وفقاً للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه ويؤمن به.

وهذا الاختلاف والتباين حول تعريف السلطة المحلية يرجع إلى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ في ظلها النظام الإداري من جهة، وإلى اختلاف وتباين وجهات

1- مجموعة محامين كرد سوريا، مفهوم اللامركزية السياسية، متواجد على الرابط.

<http://www.kdps.info/mafhum%20lamarkaziya%20alsiyasiya04.12.2007.htm>

2- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 140 141.

نظر المفكرين وفقهاء القانون حول العناصر المكونة لها، والأهمية النسبية التي يخضعها المشرع على أي عنصر من هذه العناصر من جهة أخرى⁽¹⁾.

وسيتجلى ذلك الاختلاف والتباين من خلال استعراض تعريفات بعض الباحثين وفقهاء القانون للسلطة المحلية.

عرف بعض الفقهاء الإنجليز الحكم المحلي بأنه: " حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد، ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية"⁽²⁾.

ومن خلال التعريف يتضح بأنه أشار إلى بعض الخصائص الأساسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية "الحكم المحلي" وذلك من خلال تحديد طبيعة المسائل الإدارية والتنفيذية التي تضطلع بها الهيئات المحلية. كما أنه بين الوسائل القانونية التي من خلالها تمارس هذه الهيئات مهامها، وذلك بتحويلها سلطة إصدار القرارات واللوائح، كما أن التعريف أبرز عنصر الانتخاب باعتباره يمثل ضماناً من ضمانات استقلال هذه الهيئات، ومع ذلك يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يشر إلى عنصر الرقابة والذي يعد أحد أركان الإدارة المحلية⁽³⁾.

أما الفقيه الفرنسي أندريه دي لوبادير André de L'aubader، فقد عرف اللامركزية المحلية بأنها: " هيئات محلية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي". كما عرف هذا الفقيه الفرنسي أيضاً اللامركزية الإقليمية مستقلة عن اللامركزية المرفقية، إذ عرفها بقوله: " أنها هيئات محلية لا مركزية، تمارس اختصاصات إدارية، وتتمتع باستقلال ذاتي".

وهذا التعريف جاء مقتضياً ومقصوراً على اللامركزية الإقليمية دون المرفقية، إلا أنه وضح طبيعة الاختصاصات التي تمارسها هذه الهيئات، كما أشار إلى ركن الاستقلال.

يقوم نظام السلطة المحلية على أساس نقل السلطات والاختصاصات الإدارية المركزية وفق القانون إلى هيئات محلية ممثلة للشعب بانتخابات تعين أعضاء المجلس المحلي، حيث تمارس

1- حمود محمد القديمي، مفهوم السلطة المحلية وعلاقته بالمفاهيم المشابهة، ورقة مقدمة بتاريخ: 2010/05/10، على الرابط:

http://dralqudaimi.blogspot.com/2010/05/blog-post_4122.html

2- نفس المرجع و الصفحة.

3- نفس المرجع و الصفحة.

هذه الهيئة المنتخبة سلطاتها و اختصاصاتها بصفة قانونية ولا تنوب بذلك عن السلطة المركزية و إنما مستقلة عنها.

إذا قارنا النمطين الإنجليزي و الفرنسي في مجال الحكم المحلي لا نجد كبير فرق بينهما حيث يقول الخبراء بأن الاختلاف فقط في التسمية غير أن النموذج الإنجليزي يتميز بالتعقيد مقارنة بالنمط الفرنسي حيث تتعدد مستويات المحك المحلي الإنجليزي من حيث الوحدات المكونة فنجد: المحافظات، المدن ذات الخصوصية، المراكز الحضرية، المراكز الريفية، المدن المتوسطة و المدن الصغيرة أما في فرنسا فلها وحدات بسيطة و ثابتة و هي المحافظات والبلديات، وهذان النموذجان في دولة بسيطة أما في دولة مركبة (فدرالية) فيكون الحكم المحلي أكثر استقلالية و يختص بممارسة وظائف سياسية و قضائية وإدارية دون تدخل الحكومة المركزية فيما نص عليه الدستور.

المطلب الثاني: الفدرالية واللامركزية الإدارية

نعرف أولاً اللامركزية ونذكر أشكالها :

1- مفهوم اللامركزية:

في بداية التسعينيات شهدت العديد من البلدان في العالم مجموعة من الإصلاحات تضمنت الاتجاه نحو المزيد من اللامركزية في إدارة السياسة العامة للدولة وفي صناعة القرارات المحلية، فنجد أن مصطلح اللامركزية Decentralization أصبح يأخذ حيزاً كبيراً في النقاشات بين الأكاديميين وظهرت مصطلحات أخرى كعدم التركيز Deconcentration والتفويض Delegation وتحويل الصلاحيات Devolution كوصف لعملية نقل بعض السلطات المركزية إلى الوحدات وكل هذه المصطلحات لم تصل إلى ما يسمى باللامركزية الفعالة Effective Decentralization والتي تعني تحويل السلطات السياسية والمالية إلى المستويات المحلية ولكن مع الاحتفاظ بالرقابة المركزية، وجاء هذا المفهوم كحتمية طبيعية ليجر الاتجاهات الجديدة نحو تفعيل مبادئ الحكم الراشد، إذ لا يمكن محاسبة السلطات المحلية في ظل غياب سلطة ومسؤولية حقيقية⁽¹⁾.

1- Kathleen Onffill, Decentralizing the State : Elections, Parties and Local Power in The Indies, Cambridge University Press, 2005, P. 17.

تعني اللامركزية تحويل الصلاحيات والسلطات من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية وذلك بغية تلبية مطالب الشعوب على المستوى المحلي، وقد عرفت اللامركزية من قبل العديد من الباحثين والأكاديميين في مجال الإدارة العامة بمجموعة من التعاريف على غرار تعاريف روهمان Rohman ووايت White:

- اللامركزية هي تحويل السلطات من المركز إلى الوحدات المحلية؛

- اللامركزية هي تفويض صناعة القرارات؛

- اللامركزية هي نقل السلطات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي مع الاحتفاظ بالرقابة والمسؤولية للوحدات أمام المركز.

ويعرفها كل من رونديني Rondinelli ونيلز Nillis سنة 1986 بأنها:

عبارة عن تحويل أو نقل بعض السلطات مثل التخطيط، الإدارة، إلى المستويات المحلية وترفق هذه السلطات بمجموعة من الموارد بهدف إنجاح التنمية المحلية⁽¹⁾.

2- أشكال اللامركزية: يميز برنامج الأمم المتحدة UNDP والبنك العالمي بين مجموعة من أشكال اللامركزية، وتتمثل في اللامركزية السياسية، اللامركزية المالية، لامركزية اقتصاد السوق، ولنجاح اللامركزية عموماً يؤخذ بكل هذه الأنواع⁽²⁾.

أ- اللامركزية السياسية **Political decentralization**: تعرف على أنها تحويل السلطات السياسية التقديرية إلى الوحدات والهيئات المحلية، ويكثر هذا النوع في الأنظمة الفدرالية التي تتأسس على اللامركزية السياسية وعلى اختيار المواطنين لممثليهم ومنتخبهم على المستوى المحلي بهدف صناعة السياسة العامة، وتنطلق على اعتبار وجود المشاركة المباشرة والفعالة للمواطنين في صناعة السياسة العامة يؤدي إلى تلبية مختلف الحاجيات والمطالب لمختلف المجموعات المحلية والإقليمية المختلفة على عكس القرارات المركزية التي تنجم عنها اختلالات عديدة.

ب- اللامركزية الإدارية **Administrative decentralization**: يعرفها البنك الدولي بأنها إعادة توزيع السلطات والمسؤوليات والموارد المالية بهدف توفير خدمات عمومية لمختلف

1- Mohamed Awal Hossin, **Administratif dDecentralizing**, A frame Work for descution and its Practices in Bangladesh, University of Rajshahi, Bangladesh, P. 3.

2- Ibid, P. 5.

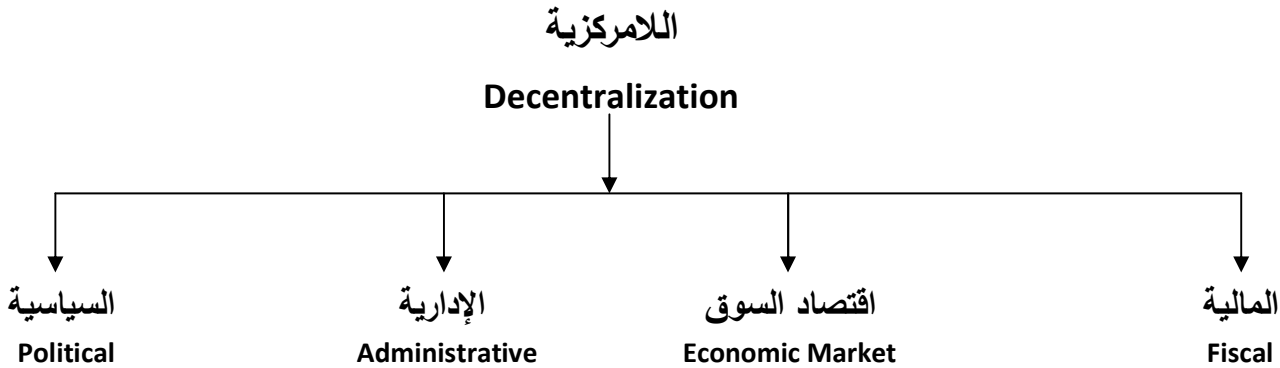
الهيئات والمستويات المحلية، وحسب مركز الحوكمة والديمقراطية نجد أن اللامركزية الإدارية تتجلى في التحويل الكلي والجزئي للوظائف والمسؤوليات إلى المستويات المحلية مثل: قطاع الصحة، التعليم، البناء، الصيانة والنظافة، ولهذه اللامركزية عدة أوجه منها: عدم التركيز الإداري والتفويض.

ج- لامركزية اقتصاد السوق Economic Market Decentralization: تتمثل في إشراك القطاع الخاص في الإدارة الاقتصادية من خلال السماح بوجود المجموعات الاقتصادية والتعاونيات والجمعيات والمنظمات غير الحكومية ذات الطابع الاقتصادي في صناعة القرار الاقتصادي، وتوصف بأنها خوصصة الأداء الاقتصادي والذي يعني تحويل الوظائف الاقتصادية من المؤسسات العمومية إلى المؤسسات غير الحكومية.

د- اللامركزية المالية Fiscal Decentralization:

وهذه أفردنا لها مطلباً خاصاً في ما يأتي، وفي ما يلي مخطط بياني لأشكال اللامركزية:

الشكل رقم: 01



- **Source:** Source Book On Decentralization in: An Overview at link:

- <http://www.decentralization.ws/serbook/overview/pdf>

3- عناصر اللامركزية الإدارية الإقليمية⁽¹⁾

يقصد بعناصر اللامركزية الأركان أو المقومات التي يشترط توافرها لقيام هذا النظام، ويمكن القول بأن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على ثلاثة عناصر أساسية هي:

1- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص142.

1- وجود مصالح محلية معينة:

يرجع سبب ومبرر قيام النظام المركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة، إن اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة وفعلا بين المصالح المحلية (الإقليمية) والمصالح الوطنية يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيةها وإشباعها⁽¹⁾.

إن إقرار المشرع بهذه المصالح المحلية يدفعه لأن يترك لأبناء الأقاليم أو المناطق المختلفة أمر إدارة تلك المصالح ذاتيا ومحليا وإشباع حاجاتهم الإقليمية بأنفسهم علما بأن هذا الإقرار يجري إما في الدستور وإما في القانون⁽²⁾.

لقد تأثرت قوة المصالح المشتركة ودرجة التنوع الخاصة بكل اتحاد فدرالي جراء مختلف العوامل الجغرافية والتاريخية والاقتصادية والأمنية والديمقراطية واللغوية والفكرية وبالتالي اختلف التوزيع المحدد للسلطات ودرجة اللامركزية بين الاتحادات الفدرالية⁽³⁾.

2- استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية عن السلطات المركزية إداريا وماليا:

إن إقرار المشرع بالمصالح المحلية المتميزة لا يكفي لقيام اللامركزية الإقليمية، بل إنها تعتبر مقدمة إلى العنصر الأهم ألا وهو تنظيم مجالس أو هيئات إدارية مستقلة إداريا وماليا تكون بمثابة الإرادة اللازمة للتعبير عن تلك المصالح والقيام بممارسة مهامها في إشباع الحاجات المحلية، تناط مهمة هذه المصالح وتحقيقها بأبناء المنطقة التي تتكون منها الوحدة الإدارية⁽⁴⁾.

1- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر، 2004، ص 10.

2- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 142.

3- رونالد واتس: حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في الدول الفدرالية، ترجمة: نور الأسعد المجلد الثاني، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2005، ص 01.

4- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 142.

يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته⁽¹⁾.

ويعتبر موضوع كيفية تشكيل الهيئات المحلية مسألة خلافية بين فقهاء القانون الإداري من حيث الأفضل عن طريق الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما، إذ يرى المنتصرون لفكرة التعيين بالانتخاب لأنها تحقق استقلال الوحدات المركزية وتضفي طابع الديمقراطية في الإدارة، ويرى فقهاء الإنكليز أن نظام الانتخاب المباشر هو أساس ومصدر اللامركزية الإدارية الإقليمية⁽²⁾.

وهناك من يؤيد طريقة تعيين أعضاء الهيئات المحلية بالقول إنه ليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان المنطقة لكن شريطة إيجاد وسائل تكفل استقلالهم كاشتراط منع عزلهم، وذهب آخرون إلى تحييد الجمع بين الطريقتين حيث يكون من بين هيئات الإدارة المحلية أعضاء معينون من قبل السلطة المركزية أو التعيين الجزئي⁽³⁾.

تهتم الفدرالية المالية بصنع القرار الاقتصادي في نظام الحكومة الفدرالية حيث تتخذ قرارات القطاع العام في مستويات مختلفة من الحكومة.

إن الاستقلال المالي هو في غاية الأهمية بالنسبة لأي سلطة كانت ولتطوير أي إقليم لأن القيام بالمهام وتنفيذها يتطلب وجود اقتصاد قوي، لذلك لا بد من وجود استقلال مالي كامل أو شبه كامل أي لا يمكن أن تكون مالية الإقليم مرتبطة بالمركز كلياً لأن ذلك يعرقل سير الأمور في الإقليم من ناحية ومن ناحية أخرى لدى بعض الأقاليم موارد مالية خاصة فليس من العدل تهميش حقهم في هذه الموارد.

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 15

2- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 146.

3- المرجع نفسه، ص 147.

إضافة إلى هذا لا بد من وجود تنسيق بين السلطتين الإقليمية والمركزية لأنه ليس من الإنصاف أن يهمل حق المركز في الأموال التي تأتي من الإقليم باعتبار الإقليم جزءاً من المركز، وكل هذا يقع على ما ينص عليه الدستور، أي مدى نسبة الاستقلال المالي للإقليم⁽¹⁾. وللشأن المالي أهمية كبيرة على كل الأصعدة وهو يمثل العمود الفقري لكل بلد وخاصة في الدول الفدرالية، كما يرى بول بوث "أن النظام المالي في الدولة الفدرالية يؤدي إلى البروز ككيان اقتصادي داخلي كبير نسبياً، وأداء دور مهم على المسرح العالمي مع المحافظة على المرونة اللازمة لتكيف خدمات الحكومة الإقليمية، بهدف الإيفاء بحاجات اقتصادية واجتماعية خاصة"⁽²⁾.

3- الرقابة الإدارية:

إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي أيضاً لا تعني الخضوع والتبعية بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحاً بالرقابة الوصائية⁽³⁾.

وهذا ما تفرضه مقتضيات سير العمل الإداري والسياسي في الدولة لغرض ضمان حسن إدارة المرافق العامة اللامركزية من جهة وللحفاظ على وحدة الدولة القانونية والسياسية وتجانس ووحدة أساليب العمل الإداري من جهة أخرى⁽⁴⁾.

تنصب الرقابة على محورين أساسيين هما:

أ- الرقابة على الهيئات المحلية.

ب- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية.

1- هكار فندي، الفدرالية في العراق بين الدوافع والمعطيات، مقال منشور على:

www.findi.inf/nivis/ehekar-fidirali.html

2- بول سميث، دليل وجير إلى التدابير المالية في الدول الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2005، ص 04.

3- عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2010/2009، ص 20.

4- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 149.

أ- الرقابة على الهيئات المحلية:

وتتم بطريقتين أولهما التعيين الذي تملكه عادة السلطة المركزية لرؤساء الوحدات الإدارية، كما أنها قد تملك حق تعيين بعض أعضاء الهيئات المحلية وتعد هذه الوسيلة ناجعة من أجل فرض السلطة المركزية لرقابتها الفعالة على المجالس الإقليمية، بما في ذلك صلاحية التعيين والنقل والتأديب⁽¹⁾.

والطريقة الثانية هي الحل حيث تصل الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية إلى حد إعطاء السلطة المركزية حق حل المجالس المحلية أو إيقافها عن العمل مؤقتا غير أنه يصعب اللجوء إليه في بعض الدول إلا بالتخاصم أمام القضاء كما هو معمول به في إنكلترا⁽²⁾.

ب- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية:

نجد هذه الرقابة في ثلاث صور هي: الإقرار - الإلغاء - الحل.

فالإقرار يمنح بموجبه المشرع الحق للسلطة المركزية في أن تأذن أو تصادق على صلاحيات واختصاصات الوحدات المحلية حيث يكون ذلك سابقا عن قيام الهيئة المحلية بالعمل وتسمى بالإذن أو أن تكون لاحقة عليها وتسمى بالتصديق، وهذا الأخير يجوز أن يكون ضمنيا عكس الإذن أو الترخيص اللذين يكونان صريحين⁽³⁾.

الإلغاء يتمثل في حق السلطة المركزية في إلغاء القرارات المخالفة للقانون وهي الرقابة الشرعية أو المشروعية ولها حق إلغاء القرارات المتعارضة مع المصلحة العامة والعليا في البلاد وهو ما يسمى رقابة الملاءمة⁽⁴⁾.

إن سلطة الإلغاء المحدودة والمخولة للسلطة الوصية بالنسبة لبعض قرارات الإدارة اللامركزية، يمكن طلب مراجعتها والظعن فيها أمام السلطات الإدارية أو الجهة القضائية المختصة وذلك برفع دعوى قضائية لإلغائها⁽⁵⁾.

1- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 21.

2- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 153.

3- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 21.

4- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 154.

5- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 26.

أما الحلول الذي هو أخطر أنواع الرقابة لأنه يمثل خطراً على الاستقلال النسبي للهيئات المحلية وبالتالي هناك شروط لا بد منها لتنفيذ هذا الأسلوب منها⁽¹⁾ :

1/ أن ينص القانون صراحة على مبدأ الحلول

2/ صدور إنذار من الحكومة المركزية للإدارة المحلية إذا امتنعت من ممارسة وظائفها.

إذ الحلول قيام السلطات المركزية بمهام وواجبات كانت منوطة بها الهيئات المحلية ونظراً للتكؤ أو الامتناع عن تنفيذها تقوم بها السلطة المركزية، ويرى البعض أن الحلول يتعارض مع مبدئين أساسيين من نظام اللامركزية الإقليمية وهما حق المبادرة في القيام بتصرفات في المسائل المحلية ومعرفة الإقليمية بمشكلات وحاجات الوحدات المحلية فيما يرى آخرون أن الحلول من أنجع السبل لإشباع حاجات سكان الإقليم من جهة ولحث الهيئات المحلية على عدم التأخر في أدائها لواجباتها المحددة لها بموجب القانون من جهة أخرى⁽²⁾.

المطلب الثالث: الفدرالية والإدارة الإقليمية

نتطرق في البداية إلى تعريف الإقليم باعتباره المساحة التي تمارس فيه الدولة سلطاتها بما عليه من مواطنين وممتلكات .

1-تعريف الإقليم:

هو الفضاء الخاضع لهيمنة الدولة والذي من خلاله تمارس سلطاتها عليه، وحدود الإقليم تشكل الوسيلة التي يحد بها هذا الفضاء، كما أن الإقليم هو أداة لخلق التجانس السكاني من خلال تشاطر فضاء جماعي مشترك يضمن الأمن لهم، لأن الحدود المرسومة تؤدي إلى حماية السكان من أي اعتداء خارجي، والإقليم الخاص بالدولة لا يتشكل فقط من الإقليم الأرضي بل يتعداه إلى المنطقة البحرية بشقيها العلوي والسفلي وأيضاً الفضاء الجوي الذي يغطي كل من الإقليم الأرضي والبحري للدولة⁽³⁾.

ويعود مصطلح الإقليمية إلى العلوم الطبيعية من خلال وصفها لسلوك الحيوان، ومن هذا ارتبط مفهوم الإقليمية بمصطلح السلوك الطبيعي، فبالنسبة لإدوارد صوجا Edward Soja

1- عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، العلاقة بين الحكومة والإدارات المحلية، دراسة مقارنة، جامعة مؤتة، الأردن، على الرابط

<http://www.hrdiscussion.com/hr18877.html>

2- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص156.

3- Jean Paul Jaqué, Op- cit, P.4.

(1971) فيعتبر الإقليمية ظاهرة مرتبطة بالتنظيم السياسي لفضاء معين يخضع إلى سلطة محتلة، أما إيريك مارك Iric Mark Urbain (2002)، فيرى الإقليم على أساس ثلاثة معايير وهي:

1- الشعور بالانتماء إلى الفضاء؛

2- الشعور بالخصوصية؛

3- ضرورة وجود تفاعل إنساني داخل الفضاء.

وهذه التعاريف تتدرج ضمن التعريفات السلوكية للظاهرة الإقليمية والتي في أغلبها تركز على علاقات السلطة ومن يمارسها داخل الفضاء الإقليمي⁽¹⁾.

يجب لوجود الدولة أن يستقر الشعب على وجه الدوام في بقعة معينة من الأرض تسمى الإقليم ولا يمكن أن تقوم الدولة بدون إقليم تختص به وتكون له حدود واضحة ومن ثم فالقبائل الرحل مهما كانت روابطهم لا يمكن أن يؤسسوا دولة لأنهم لا يعيشون بصورة مستقرة ودائمة على أرض محددة بل ينتقلون من مكان لآخر باستمرار، فإقليم الدولة يشمل سطح الأرض وما يوجد فوقها من أنهار وبحيرات وخلجان وما يلاصقها من البحر الإقليمي ويشمل الطبقات الهوائية والجوية التي تعلو فوق الأرض والماء⁽²⁾.

الإقليم الأرضي وتحده حدود طبيعية كالجبال والبحار والأنهار أو صناعية كالأسوار المبنية والأسلاك الشائكة أو وهمية ولكنها منضبطة يسهل الرجوع إليها جغرافيا كخطوط الطول ودوائر العرض، وقد يكون موحدًا متصلًا وقد يكون مجزئًا تفصل بين أجزائه بحار كاليابان وبريطانيا أو جبال كما هو الحال في الاتحاد السوفياتي سابقًا، ويشمل الإقليم المائي المسطحات المائية الواقعة في نطاق أرض الدولة كالأنهار والبحيرات بالإضافة إلى البحر الإقليمي وهو الجزء الساحلي الملاصق لشواطئ الدولة من البحار العامة، ويتمثل الإقليم الجوي في الفضاء الذي تعلو كلا من الإقليمين الأرضي والمائي للدولة دون التقيد بارتفاع معين،

1- Alexander Germen, Op-cit, P. 4.

2- حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، جامعة الإسكندرية، ج 1 ، مصر، 2003 مرجع سابق، ص 18.

وتبدو أهمية الأرض أو الإقليم كعنصر من عناصر الدولة من الناحية القانونية في أنه يمثل الإطار الذي تمارس فيه حكومة الدولة سلطتها بلا منازع ويجب عليها ألا تتجاوزه⁽¹⁾.

ويمكن أن نجمل أهم الفروق بين الفدرالية (اللامركزية السياسية) والإدارة الإقليمية (اللامركزية الإدارية) فيما يلي:

1- تعتبر الدول الأعضاء في الدول الفدرالية وحدات سياسية مستقلة ذاتيا بينما تعتبر المناطق ذات النظام اللامركزي مجرد أقسام أو وحدات إدارية تابعة للدولة الموحدة.

2- لكل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الفدرالي دستورها الخاص بها أي أنها تتمتع بتنظيم ذاتي واستقلال دستوري يختلف في مداه من دولة إلى أخرى ولذلك تتعدد الدساتير في الدولة الفدرالية بتعدد الدول الأعضاء بينما لا يوجد في الدولة ذات النظام اللامركزي سوى دستورها.

3- تشارك الدول الأعضاء في تكوين إدارة الدولة الفدرالية وفي ممارسة السلطات الاتحادية عن طريق تمثيلها بصورة متساوية في المجلس الأعلى بينما لا تشارك الوحدات المحلية في الدولة ذات النظام اللامركزي في ممارسة السلطة المركزية.

4- انتخاب أعضاء الهيئات المحلية من أهم أسس ومقومات اللامركزية الإدارية الإقليمية بينما لا يتطلب النظام الفدرالي هذا الشرط بالنسبة للهيئات الإدارية المحلية ضمن الدول الأعضاء، غير أنه يمكن للدول الفدرالية أن تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في مجال الوظيفة الإدارية ولا مانع قانوني من اجتماعها.

5- يتم توزيع الاختصاصات بين حكومة الاتحاد والحكومات الأعضاء في الدولة الفدرالية حسب ما جاء في الدستور وتعديلها يتم بموافقة الدول الأعضاء أما في اللامركزية الإدارية فلا يرجع فيها إلى الدستور ولا إلى الهيئات.

6- تقوم السلطة المركزية بممارسة رقابة واسعة ومتعددة الوجوه على الهيئات اللامركزية حفاظا على وحدة الدولة القانونية والسياسية ووحدة الأنماط والأساليب الوظيفية الإدارية وتسيير المرافق والمشروعات العامة والمحلية، لكن في النظام الفدرالي تمارس الدول الأعضاء اختصاصاتها الممنوحة لها على وجه الحصر بموجب الدستور الاتحادي دون رقابة، وإن

1- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، مصر، 2005، ص 47-48.

كانت تظهر في حالة تنفيذ القوانين الاتحادية وتظهر عادة في صبغة قضائية من قبل المحكمة العليا الاتحادية التي تراقب دستورية القوانين.

7- يقوم النظام الفدرالي على تقسيم سيادة الدولة في المجال الداخلي بين دولة الاتحاد والدول الأعضاء، أما في نظام اللامركزية الإقليمية فإن سيادة الدولة غالبا ما تكون دولة موحدة بسيطة في المجالين الخارجي والداخلي ومقصورة على السلطات المركزية.

كما ينطوي النظام الفدرالي على توزيع جانب كبير من الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة بين حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء، بينما يقتصر تقاسم الاختصاصات بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية على الوظيفة الإدارية.

وقد ذهب كل من هانس كلسن وموريس ديفرجيه إلى أن النظامين من طبيعة واحدة وأن الاختلاف بينهما هو اختلاف ينحصر في المدى والدرجة فإذا اقتصر استقلال الهيئات اللامركزية على الوظيفة الإدارية فقط، اعتبرت اللامركزية إدارية أما إذا امتد هذا الاستقلال يشمل الوظيفتين التشريعية والقضائية أصبحت لامركزية سياسية.

غير أن هناك من يرى بأن النظامين قائمين على طبيعة مختلفة جوهريا، حيث تعتبر اللامركزية السياسية هي نظام دستوري سياسي يتعلق بكيفية ممارسة الحكم في الدولة، ولذلك تعتبر من موضوعات القانون الدستوري، بينما تقتصر اللامركزية الإدارية على مجال توزيع الوظيفة الإدارية ولذلك فإنها تعد من موضوعات القانون الإداري بصورة أساسية، وأجملتها الدكتورة أزهار الشخلي في الجدول التالي:

جدول (01): الفروق الأساسية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية⁽¹⁾.

اللامركزية الإدارية	اللامركزية السياسية	
تعتبر عن نظام إداري يوزع الوظيفة الإدارية المركزية والهيئات المحلية التي لا تعد وحدات إدارية	تتعلق بالنظام السياسي للاتحاد الفدرالي وتوزيع السلطات بين الدولة الاتحادية والولايات التي تعد وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي ودستورها خاص بها	01
توجد في الدول الموحدة أو الدول الاتحادية	توجد في الدول الاتحادية المركبة	02
تخضع المحافظات أو الأقاليم أو المقاطعات للقوانين المطبقة ذاتها في جميع أرجاء الدولة	كل ولاية تقع في الحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها السلطة التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية (فارق معياري بين الدولتين)	03
تخضع الهيئات الإقليمية للوصاية من الحكومة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها الإدارية	الدويلات لها سلطات أو هيئات مستقلة عن الدولة الاتحادية تمارسها من دون رقابة أو وصاية طالما ظلت في الحدود التي رسمها لها الدستور الاتحادي	04
القانون العادي يضطلع بتكوين الهيئات الإقليمية اللامركزية ويحدد اختصاصاتها الغدارية وكيفية ممارستها	الدستور الاتحادي يتولى مهمة توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات حسب ظروف كل دولة	05
الأقاليم المتمتعة باللامركزية الإدارية يتم تعديل اختصاصاتها بقانون عادي	نتيجة لذلك فإن الولايات في الدولة الاتحادية تستمد سلطاتها من الدستور الاتحادي الذي يتصف بالجمود حيث يشترط أغلبية معينة لتعديله وفي هذا ضمانة كبيرة لهما	06

المصدر: [http://www.siironline.org/alabwab/derasat\(01\)/284.htm](http://www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/284.htm)

المطلب الرابع: الفدرالية اللامركزية المالية

تعتبر اللامركزية المالية نتيجة للتطورات التي عرفتها الدول الصناعية طيلة عقد الثمانينات، وجاءت كترغبة من الدول والحكومات لتجاوز التقص في الأداء والفعالية فيما يخص الاقتصاد الكلي، وأيضاً الدفع باتجاه الحوكمة الفعالة، وتهدف اللامركزية المالية إلى تحسين عملية توزيع الدخل بين المركز والهيئات المحلية ويعمل مبدأ اللامركزية المالية من خلال تحويل النفقات المالية والوظائف المالية الأخرى على المستويات الوسطى والقاعدية من الحكم المحلي⁽²⁾.

1- أزهار عبد الكريم الشخيلي: اللامركزية السياسية والهيئات الاتحادية، معهد الشيرازي الدولي للدراسات، واتسنطن، الرابط:

[http://www.siironline.org/alabwab/derasat\(01\)/284.htm](http://www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/284.htm)

2- Ernest Rezk, **The performances of Fiscal federalism and decentralisation**, Lessons for Argentina, Art., P. 14.

تعرف اللامركزية المالية (The Fiscal Decentralization) على أنها عملية تحويل السلطات والاختصاصات الخدمية ذات الطابع المالي من المركز إلى الوحدات المحلية خاصة فيما يتعلق بجمع الضرائب والإيرادات وتوزيع الدخل وجلب الاستثمارات وكل ما يتعلق بالقضايا المالية والاقتصادية⁽¹⁾.

وفي كل الأنظمة الفدرالية نجد أن السياسة تأخذ بالنموذج اللامركزي في الجانب المالي ولكن ليس باستقلالية مطلقة، وتبقى هناك اتفاقيات لتقاسم المداخل Revenue Sharing بين المركز والحكومات المحلية، عكس ما هو معمول به في النظم ذات الشكل البسيط للدولة، حيث السياسة المالية تجاه الوحدات اللامركزية تكون موجهة ومراقبة⁽²⁾.

وتعتبر الضرائب من المصادر الأساسية لتمويل الدولة المركزية في الاتحاد الفدرالي وحكوماتها الإقليمية، وتنقسم هذه الضرائب إلى ثلاثة أنواع:

- 1- نظام الضرائب المرنة Tax Flexibility وفي هذا النوع يمكن للحكومة أن تحدد نسبة الضرائب لكن لا يمكنها أن تتدخل في نوعية الأشياء التي يمكن أن تقوم عليها الضريبة؛
- 2- نظام تقاسم الضرائب Tax Sharing وفي هذا النوع نجد أن الحكومة المركزية والوحدات المحلية لديها نفس الخصائص في كيفية تحديد وجمع الضرائب وهذا راجع للحد من سلبيات نظام التناغم أو التجانس الضريبي؛
- 3- التجانس الضريبي Tax Harmonization وهذا النظام الضريبي مبني على فكرة التجانس بين المركز والوحدات في جمع الضرائب مع استفادة كل مستوى حكومي من مداخل الضرائب الخاصة بإقليمه دون التشارك مع الحكومة المركزية والعكس⁽³⁾.

وتوجد في كافة الدول فروق إقليمية من حيث الثروة، وتواجه الأنظمة الفدرالية تحدياً خاصة من حكومات الولايات فيما يخص منح الاختصاصات و تحديداً ما يتعلق بجباية الضرائب المطلوبة والإيرادات حين تكون متباينة إلى حد كبير وبالتالي فإن تلك الحكومات إذا بقيت مقتصرة على مداخلها الذاتية فإنها ستقدم برامج متفاوتة تفاوتاً كبيراً من حيث الجودة والحجم، وتعالج الأنظمة الفدرالية هذه المشكلة بأساليب تستخدم مبدأ إعادة التوزيع على أسس

1- Chritopher Garmen and Others, **Fiscal decentralization: Political theory**, World Politics, 53 (January 2001), P. 206.at Link: <http://muse.jhu.edu>

2- Ibid, P. 207.

3- Ernest Rezk, Op-cit, P. 20.

مختلفة، كما يوجد في معظم الأنظمة الفدرالية عمليات تحويل مالية من الحكومة المركزية إلى الحكومات الإقليمية ويمكن أن نرى ثلاث حالات في الأنظمة الفدرالية في ما يخص عملية تحويل وتوزيع المداخل وهي⁽¹⁾:

- تهدف بعض البرامج إلى تضيق صلاحيات الولايات في ما يتعلق فقط بالقدرة على جباية الإيرادات والضرائب في ما تحاول برامج أخرى توسيع صلاحيات بعض الولايات في جمع الإيرادات وزيادة مخصصاتها المعتمدة من الميزانية؛

- بعض الفدراليات الغنية تحاول جعل جميع وحداتها على نفس القدر من التطور والازدهار بحيث تخصص اعتمادات مالية ضخمة لسد الفجوة بين الولايات كما فعلت ألمانيا مع الولايات الشرقية لإعادة بناء نفسها بعد الوحدة؛

- بعض الفدراليات تحاول المحافظة على مستوى معين بين الوحدات وهو الحد الأدنى من التمويل الحكومي مع التشارك في المداخل الداخلية لإعادة توزيعها؛

ومن دواعي وأسباب العمل بمبدأ اللامركزية المالية في الدول الفدرالية هي الاختلافات الإقليمية من حيث الحاجات والمتطلبات، فكل إقليم له مطالب خاصة به، وبرامج يرغب فيها فلعلة من الأفضل أن يتم تنفيذ هذه البرامج على المستوى الحكومي، ومن أمثلة ذلك برامج التربية الابتدائية والثانوية الموجهة نحو تعليم اللغة والثقافة الخاصتين بكل إقليم، وهذا من حق المواطنين في وصول الخدمات إليهم بغض النظر عن مكان تواجدهم في الدولة في إرساء العدالة والإنصاف، ومن أمثلة ذلك أنه في أستراليا يعتبر التعليم الجامعي مسؤولية مشتركة بين الحكومتين الوطنية والإقليمية مع تولي الحكومة الدور الأهم، أما في كندا فالتعليم الجامعي مسؤولية إقليمية مع وجود فروق واسعة في البرامج بين إقليم وآخر ولكن الحكومة تلعب دوراً من خلال تقديم المنح إلى الأقاليم وتحديدًا لمؤسسات البحث العلمي وللطلاب على شكل قروض⁽²⁾.

وبما أن الفدرالية تقوم على أساس العدالة في تقسيم السلطة وبالتالي العدالة في توزيع الثروة إذ نجد هذا التقسيم منصوصاً عليه دستورياً فيما يتعلق بالموارد الاقتصادية وإدارتها وتنميتها، جاء المبدأ العام في النظام الفدرالي الذي يرسخ استقلال الحكومات الاتحادية

1- جورج أندرسون، مرجع سابق، ص 34. انظر أيضا:

- Robin Boodway and Anwar Shah, Op-cit, P.P. 61-207.

2- بول بوث، مرجع سابق، ص 7.

والإقليمية عن بعضها البعض كل في مجال اختصاصه وبالتالي ينبغي على الحكومة الاتحادية والإقليمية أن يكون لها وتحت رقابتها المستقلة موارد مالية تكفي لتمويل أمورها الخاصة ونتيجة لهذا بدأت تظهر بعض القيود على الاستقلال الذاتي للولايات لصالح الحكومة الفدرالية هذا ما أدى إلى خلق شعور بتحقيق وحدة المصالح المادية والمعنوية في الدولة الفدرالية غطى ولو بشكل نسبي على الشعور بالارتباط بالجماعة المحلية، ومما لا شك فيه أن الاقتصاد في عالم اليوم هو عصب السياسة وارتباط كل منها بالآخر وثيق وتأثيراتها المتبادلة واضحة وهذا يتطلب أن تكون معالجة المواضيع الاقتصادية والوسائل ناجعة، ولذلك كان لا بد من أن توسع الحكومة الفدرالية اختصاصها المتعلق بالنشاط الاقتصادي على حساب الأقاليم⁽¹⁾.

وقد أكد الفقيه ليبسون Lipsson على توسيع الاختصاصات لمصلحة الحكومة الفدرالية بقوله: إن نظام الحكم الفدرالي سيؤول بالنتيجة إلى المركزية وذلك تحت ضغط سياسة القرن العشرين الاقتصادية والتطور الصناعي الآلي الدقيق، وذلك بفعل ضغط القوى العظمى الدافعة في المجتمع الحديث⁽²⁾.

1- معمر مهدي الكبيسي، مرجع سابق، ص 315.

2- بول بوث، مرجع سابق، ص 12.

خلاصة واستنتاجات:

تطرقنا في هذا الفصل إلى تعريف الفدرالية التي هي عبارة عن شكل مركب للدولة تتحد فيه عدة دول ، وتتنازل عن بعض سلطاتها لصالح دولة جديدة أعلى منها هي دولة الاتحاد وفق دستور يوزع الاختصاصات بين المركز والوحدات ، كما تتبعت التطور التاريخي للفدرالية واستقر لدى الفقهاء أن الفدرالية تنشأ وفق طريقتين بالانضمام أو التفكك ولهذين الطريقتين نماذج دولية عديدة ثم أبرزنا أهم أنواع الفدراليات والتي تتنوع حسب عدد الوحدات وطريقة توزيع الاختصاصات فمنها التعاونية والتنافسية كأهم نوعين ثم جاءت مقاربات نظرية مفسرة لظاهرة الفدرالية ، فكانت المقاربة القانونية الدستورية والمقاربة السياسية والمقاربة السوسولوجية محاولة كلها شرح سبب قيام النظام الفدرالي ، وقد عدنا أهم خصائص الفدرالية من توزيع للسلطات والاختصاصات بين المركز والوحدات ووجود الدستور كوثيقة أساسية لقيام الاتحاد وثنائية السلطة التشريعية المميزة للفدرالية ووجود المحكمة الدستورية التي تبت في القضايا والنزاعات الناشئة بين الولايات أو بين الولاية والحكومة الاتحادية ، وكذا علاقة الوحدات وارتباطها بالحكومة الفدرالية ن وبعد ذلك تأتي مبادئ النظام الفدرالي التي عدناها في ثلاثة مبادئ هي مبدأ الاستقلال الذاتي الذي لا تقوم الفدرالية إلا به ومبدأ المشاركة ومبدأ الوحدة .

وكمبحث أخير عرفنا العلاقة بين الفدرالية والحكم المحلي و أشكال اللامركزية التي تأخذها الأقاليم كاللامركزية الإدارية والمالية ودورها في إعطاء طابع الاستقلالية للأقاليم التي تمارس اختصاصات تحت مراقبة دستورية من طرف حكومة الاتحاد .

مما تقدم يمكن أن نستنتج ما يلي:

- أن التاريخ عرف الفدرالية منذ القدم ولكن شكلها الحالي تطور بدءا من تأسيس الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا كأعرق فدراليتين في العالم؛
- أن الفدرالية تقوم على أساس التراضي بين الوحدات المكونة وهذا ما جرى في أغلب الفدراليات؛
- أن الفدرالية تقوم على وجود مستويين حكوميين على الأقل يمارس كل منهما سلطته مباشرة على مواطنيه وتوزيع رسمي للسلطتين التشريعية والتنفيذية ولحصص الموارد بين المستويات الحكومية بما في ذلك بعض الميادين المستقلة لكل مستوى حكومي؛

- في نظام الدولة البسيطة (الواحدة) تنحصر السلطة في موقع واحد وهو الحكومة المركزية أما في النظام الفدرالي فتكون السيادة مجزأة إلى حكم ذاتي للوحدات المكونة في البلاد من جهة وحكم مشترك للدولة برمتها من جهة أخرى؛
- أن الفدرالية هي أحسن أداة لإدارة التنوع العرقي؛
- أن الدولة الفدرالية لها خصائص أساسية ومبادئ تقوم عليها، وبها نميزها عن الدولة البسيطة و الكنفدرالية؛
- في أغلب الفدراليات يؤخذ بنظام الفصل بين السلطات؛
- تقوم الفدراليات والحكومات المحلية فيها غالباً على أنظمة ديمقراطية؛
- تتراوح درجة اللامركزية من فدرالية إلى أخرى حسب الأسس التي قامت عليها؛
- أن اللامركزية الإقليمية في جانبها القانوني تعني تفويض السلطات العامة، أما اللامركزية في جانبها السياسي فتهدف إلى تفعيل الديمقراطية لصناعة القرار المحلي.
- أن اللامركزية السياسية لا يمكن أن تقوم إلا بوجود استقلال مالي وإداري ووجود مصالح محلية متميزة عن مصالح الحكومة الفدرالية ولن تحت رقابتها؛
- أن اللامركزية السياسية لها دور فعال في التنمية المحلية.

الفصل الثاني:

إدارة الأقاليم في مملكة ماليزيا والتجارب

العربية :

مؤشرات في إمكانية الاستفادة

توطئة :

في هذا الفصل التطبيقي نتطرق إلى حالة الدراسة وهي ماليزيا وكيفية إدارة الأقاليم فيها ونبدأ بتعريفها ونشأة نظامها الفدرالي وأهم المؤسسات الفدرالية التي أقرها الدستور الماليزي هذا الأخير عدد اختصاصات الاتحاد والولايات سنعرض عليها، ثم نتناول نظام الإدارة المحلية في ماليزيا وكيفية تنظيمه ومستوياته وفي المبحث الثاني نتعرض للتجربة الماليزية في إدارة الأقاليم وتسييرها ماليا حيث نبدأ بخصائص صناعة القرار في هذا البلد والتسيير المالي للأقاليم ، ونبرز أهم الإصلاحات التي مست الإدارة المحلية دون أن نغفل سياسة التنمية في السلطنات الماليزية .

و في المبحث الثالث نتعرض للتنمية في البلدان العربية وامكانية الاستفادة من التجربة الماليزية الرائدة، ونعطي حالتين للبلدان العربية مشابھتين لشكل الدولة الماليزية وهي العراق والامارات العربية المتحدة باعتبارهما فدراليتان عربيتان ثم نذكر أهم نقاط التشابه والاختلاف بين الدول العربية وماليزيا ثم ما يستفاد من هذه التجربة لصالح البلدان العربية .

المبحث الأول: ماليزيا وشكل الدولة

المطلب الأول: نبذة عن مملكة ماليزيا

1-الموقع والمساحة:

تقع ماليزيا في قلب جنوب شرق آسيا وتنقسم إلى منطقتين ماليزيا الغربية (شبه جزيرة ماليزيا) وماليزيا الشرقية (صباح وسرواك) وتتكون من 13 ولاية هي: برليس، قدح، بينانج، فيرق، كلنتن، ترنجاو، بهانج، سلانجور، نجري سمبيلان، ملقا، جوهور، صباح سرواك بالإضافة إلى المقاطعات الفدرالية التي تضم كل من عاصمة الدولة كوالالمبور ومركز إدارة الحكومة الفدرالية مدينة بوتراجايا وجزيرة لابوان وتبلغ مساحة ماليزيا 330434 كلم² ، يفصل بين ماليزيا الغربية والشرقية بحر الصين الجنوبي وتحدها ماليزيا الغربية شمالا تايلاند وجنوبا سنغافورة واندونيسيا⁽¹⁾.

الشكل 02:خارطة ماليزيا



المصدر:

http://www.bestcountryreports.com/media/D_Images/Malays_Pol.jpg

1-Andaya Barbara. **A History of Malaysia** .University of Hawaii Press, 2001, P. 331.

2- السكان واللغة الرسمية:

تعتبر ماليزيا دولة متعددة الأعراق ويبلغ عدد سكانها حوالي 24 821 286 مليون نسمة (إحصائيات 2007) ويتكونون من ثلاثة أعراق رئيسية:

• الملايو (مسلمون) 57%

• العرق الصيني 27%

• العرق الهندي 7%

• أعراق مختلطة 9%

تعتبر ماليزيا دولة متعددة اللغات والثقافات واللغة الرسمية هي بهاسا ماليزيا بينما تعتبر اللغة الانجليزية هي اللغة الثانية، كما تستخدم بعض اللغات الأخرى بشكل واسع كالكتونيس، والهوكين، والمندرين (للعرق الصيني)، والتاميل (للعرق الهندي) (1).

3- لمحة تاريخية عن ماليزيا:

تم تأسيس ماليزيا بشكل رسمي في 16 سبتمبر 1963 وذلك كاتحاد مكون من الولايات الواقعة في شبه جزيرة ملايا بالإضافة إلى ولايتي صباح وسرواك وسنغافورة، حيث كانت قبل ذلك تعرف باتحاد ملايا، وهو اتحاد تم تأسيسه في 1 فبراير 1948 أما قبل هذا التاريخ فكانت تعرف بوحدة ملايا (1946-1948) وقبل ذلك لم تعرف سوى باسم ملايا (2).

يشير التاريخ الى أن الولايات السياسية الأولى في ماليزيا ظهرت في شبه جزيرة ملايا، وبحلول عام 900 ميلادي تقريبا كانت هذه الولايات خاضعة لإمبراطورية "سري فيجايان" التي كان مقرها في فلمبان، وفي القرن الـ 13 ميلادي حلت كل من امبراطورية جاوه وماجاباهيت وتايلاند محل امبراطورية سري فيجيان (3).

و بداية من القرن 14 ميلادي فصاعدا أصبحت الصورة السياسية في شبه جزيرة ملايا أوضح وذلك بظهور عهد إمبراطورية ملقا، التي برز من خلالها العصر الذهبي للقوة

1-Chandra Muzaffar, Challenge and Choices in Malaysian Politics and Societies .Gelugor, Penang: ALIRAN1989, P. 33.

2- Andaya Barbara ,op-cit.P.333.

3- Country paper: Malaysia at link :

<http://www.unescaP.org/huset/1gstudy/country/malaysia/malaysia.html#top>

السياسية الملايوية، ولقد صادف هذا العصر فترة انتشار الإسلام في منطقة جنوب شرق آسيا، حيث تم تحويل منطقة ملقا نفسها إلى منطقة إسلامية وكان للدعوة الإسلامية أثر عظيم على شبه جزيرة ملايا، بل كان لها الدور الكبير في تشكيل سمات المجتمع الملايوي، ثم بدأ الغزو الأوربي في شبه جزيرة ملايا باحتلال البرتغاليين لملقا عام 1511، وظلوا في المنطقة لحوالي 130 سنة إلى أن سقطت ملقا في أيدي الهولنديين عام 1641، وفي عام 1824 سيطرت بريطانيا على ملقا وجدير بالذكر أن الاحتلال البرتغالي والهولندي لملقا لم يحدث أي تغيير اجتماعي ملموس في مجتمع الملايو، وفي عام 1874 تم التوقيع على اتفاقية بنكور التي تعتبر نقطة البداية في التحولات السياسية والإدارية في الولايات الملايوية حيث تم بموجبه تعيين مسؤولين بريطانيين لتقديم النصح للسلطين الملايويين في كافة الأمور ماعدا الأمور المتعلقة بالدين والعادات⁽¹⁾.

بعد حملة استمرت لشهرين (1941-1942) وأثناء الحرب العالمية الثانية احتل اليابانيون ولايات ملايو وحكموها حتى استسلامهم في سبتمبر 1945، وفي عام 1946 تم تأسيس منظمة الاتحاد الملايوي الوطني التي تعرف في يومنا الحاضر باسم أمنو umno الحزب الرئيسي في الجبهة الوطنية الحاكمة حاليا ليحقق الأهداف الملايوية وترأس الكفاح من أجل الاستقلال، وفي عام 1948 تم التوقيع على اتفاقية ملايو التي تم بموجبها تعيين مندوب سامي بريطاني وإنشاء مجلس تشريعي فيدرالي ومنح حكومات الولاية بعض السلطات، وفي نفس العام شن الشيوعيون في ملايا حملات عنف من أجل عرقلة الانتعاش الاقتصادي في الدولة وبالتالي تم إعلان حالة الطوارئ إلى غاية 1960 وتم القضاء عليهم تدريجياً⁽²⁾.

عام 1955 تم وضع دستور جديد، قام بنقل مسؤولية إدارة الحكومة لممثلي الشعب المنتخبين وفي الانتخابات الفيدرالية الأولى التي أقيمت في نفس العام فاز حزب التحالف (أمنو، الحزب الصيني الماليزي، الحزب الهندي الماليزي) وأصبح عبد الرحمان تنكو رئيس التحالف رئيساً للوزراء، سنة بعدها أي في عام 1956 تم عقد مؤتمر في لندن لمناقشة مسألة استقلال الدولة وتمت الموافقة من بين أمور أخرى على إنشاء لجنة خاصة لإعداد

1- Idem.

2- Idem.

مشروع دستور لحكومة مستقلة تماما، وفي شهر أوت سنة 1957 تم التوقيع على اتفاقية اتحاد ملايو وبالتالي تم الإعلان على استقلال ماليزيا في نهاية أوت وكان أول رئيس وزراء لماليزيا تنكو عبد الرحمان بوترا الحاج ، وفي شهر يناير 1962 تم إنشاء لجنة خاصة لدراسة آراء سكان شمال بورنيو (صباح حاليا) وسرواك حول فكرة تأسيس دولة ماليزيا التي اقترحها رئيس الوزراء وفي شهر سبتمبر من العام نفسه وافقت السلطات التشريعية لصباح وسرواك على الانضمام للاتحاد الجديد وأصبح يعرف ب: ماليزيا مكون من ولايات الملايو بالإضافة إلى صباح وسرواك وسنغافورة وفي 7 أوت 1965 انفصلت سنغافورة عن ماليزيا لتصبح دولة مستقلة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: النظام الفدرالي في ماليزيا

1- نشأة الفيدرالية: تتكون فدرالية ماليزيا من 13 ولاية وثلاثة أقاليم فدرالية تقع في جزيرة ماليزيا في أقصى جنوب شرق القارة الآسيوية مع حدود جزيرة بورنيو، تستوحي الفدرالية الماليزية نموذجها من النموذج البريطاني والذي شكل انطلاقا من الاتفاقيات التي أبرمتها بريطانيا مع السلطات الماليزية، تكونت أول فدرالية في سنة 1896 من 04 ولايات ماليزية أما الخمسة الأخرى بقيت منضوية تحت الفدرالية وهذا في الحقبة الاستعمارية، فكان البريطانيون يديرون المستعمرات الثلاثة مباشرة وهي: سنغافورة، ملقا، وبينانغ ويمارسون سلطات استعمارية مباشرة على الولايات الأخرى مثل سرواك وبورنيو ، لكن بعد الحرب العالمية الثانية بذلت مجهودات كبيرة من أجل توحيد الولايات والأقاليم وقد اقترحت عدة مبادرات لكن أغلبها رفض من قبل الشعب الماليزي والسلطات المكونة لها حيث تخوفوا من فقدان بعض سلطاتهم أمام المهاجرين من الهنود والصينيين الذين كانوا أيضا ممثلين داخل المؤسسات القائمة في تلك الفترة ومن هذا تأسست الفدرالية الماليزية في 1948 وبهدف حماية سلطات السلاطين الماليزين وقد جاء النظام الفدرالي ليضمن هبة وسيطرة الماليزيين ضد ضغط المجموعات العرقية الأخرى من المهاجرين الذين يطالبون بالمزيد من التمثيل والإصلاح الديمقراطي⁽²⁾.

1- Andaya Barbara,op-cit P 339.

2-GORDON P . MEANS, **MALAISIE'(fédération)** sur le lien: <http://www.forumfed.org/libdocs/fedcountries/fc-Malaysia-f.pdf> .P.282.

فدرالية سنة 1948 تشكلت من 09 ولايات ومستعمرات قديمة مثل ملقا وبينانغ مع التخلي عن سنغافورة واستمرت السيطرة البريطانية على فدرالية ماليزيا حتى سنة 1957 تاريخ حصول ماليزيا على استقلالها من البريطانيين وتم في الوقت نفسه تبني دستور مؤقت لتسيير المرحلة الجديدة من تاريخ ماليزيا⁽¹⁾.

جاء استقلال ماليزيا بعد عقد اجتماع تمهيدي في أوائل عام 1956 بين الملايو وبريطانيا في لندن، كان الهدف منه دراسة الطرق المؤدية لتأليف حكومة محلية، وتم الاتفاق في هذا الاجتماع على جعل اتحاد الملايو حكومة وطنية واتخذت الترتيبات للوصول إلى الاستقلال قبل نهاية اغسطس 1957، وفي نهاية الشهر أعلن استقلال البلاد⁽²⁾.

صار دستور الدولة الجديد عاما لكل الولايات وأصبح الاتحاد ملكيا انتخابيا أي ينتخب رئيسه من بين سلاطين الولايات ولمدة خمس سنوات وهو يلقب باسم الحاكم الأعلى "يانغ دبراتوان أغونغ" yang dipetruan agong للبلاد وأصبح الملايو ضمن رابطة دول الكومنولث وقبل عضوا في هيئة الأمم المتحدة في سبتمبر 1957.

وفي 27 مارس 1961 اقترح تنكو عبد الرحمان أول رئيس لوزراء ماليزيا أن على اتحاد الملايو أن يتوصل إلى اتفاق مع بريطانيا وشعوب بلدان سنغافورة وسراواك وصباح وبروناي وأنه يتوجب وضع مخطط يهدف إلى إيجاد تعاون سياسي واقتصادي بين هذه البلدان يؤدي إلى وحدتها، ولقد تجاوز الزعماء في كل من سنغافورة وبرونيو تجاوزا ايجابيا مع هذا الاقتراح، فتبع ذلك محادثات بين الحكومات وممثلي الشعب، وأعلن الاتحاد العام بموجب استفتاء أجري في سبتمبر 1962 وقد أيدت هذا المشروع المجالس التشريعية في سراواك وصباح وسنغافورة ولكن حكومة بروناي لم تقرر الدخول في هذا الاتحاد، وعقد أخيرا اتفاق ماليزيا بين اتحاد الملايو وسنغافورة وسراواك وصباح مع الحكومة البريطانية بتاريخ 09 يوليو 1963، وقد نص هذا الاتفاق على انتقال السيادة في صباح وسراواك وسنغافورة من يد بريطانيا إلى حكومة ماليزيا بتاريخ 16 أوت 1963، كما وضح العلاقة بين سنغافورة

1-Ibid . P 284.

2- عبد الوهاب بن الحاج كيا، مسلمو ماليزيا: بين الماضي والحاضر، كلية الدعوة الاسلامية، ط1 طرابلس، 1993، ص 78.

والاتحاد الجديد، وأعلن تاريخ ولادة هذا الاتحاد في 16 سبتمبر 1963، ولم يمض عامان حتى انفصلت سنغافورة عن هذا الاتحاد وذلك في سنة 1965⁽¹⁾.

2- المؤسسات السياسية في الدستور الماليزي:

الدستور الماليزي هو القانون الأعلى للبلاد وهو عام لنظام الحكم في البلاد ويضمن حقوق الأفراد إلى أقصى حد مهما تكن الظروف، ويضمن حرية الفرد وحمايته ضد اتهامه بأثر رجعي لجريمة ما، أو إعادة محاكمته، كما نص على المساواة أمام القانون، ويضمن حرية التنقلات وحرية الكلام والتجمع والاتحاد كما يضمن حرية الدين وحق الملكية الفردية ولا يشرع الدستور قوانين مفصلة ولكنه يوزع قوة الحكم بالأسلوب المطلوب في برلمان ديمقراطي لشعب حر، وللبرلمان أن يعدل الدستور إذ وافق على التعديل ثلثا أعضائه ويعطي الدستور للبرلمان اختصاص قبول ولايات أخرى في الاتحاد، وكذلك تحديد حدود أية ولاية بشرط قبول تلك الولاية وموافقة مؤتمر الحكام، كما نص الدستور على أن البرلمان له صلاحية إقرار قوانين تخص الاتحاد وإحدى الولايات إلا إذا كانت هذه القوانين مخالفة لما جاء في الدستور فيمكن لها مراجعة السلطة المركزية في ذلك ويكون إلغاء القانون بإذن قاضي المحكمة العليا⁽²⁾.

أما القضاء فتتركز قوته في المحكمة الفدرالية (الاتحادية) وفي المحكمة العليا في المالايو (شبه الجزيرة) والمحكمة العليا في بورنيو (صباح وسراواك) والمحاكم التالية: المحكمة الاستثنائية، المحكمة الابتدائية، محكمة العمدة، ويرأس القضاء الحاكم الأول للمحكمة الفدرالية المركزية التي يرأسها هو بنفسه ويساعده أعضاء هذه المحكمة ومعه حاكمان من المحاكم العليا للولايات، وللمحكمة الفدرالية حق النظر والبت والتصديق على شرعية أي قانون يضعه البرلمان أو المجلس التشريعي لكل ولاية كما أن لها الحق في بحث أي نزاع تقوم به أية ولاية مع الحكومة الفدرالية أو بينها وبين ولاية أخرى، وللمحكمة الفدرالية حق النظر في القضايا الاستثنائية المرفوعة إليها من المحاكم العليا للولايات⁽³⁾.

1- المرجع نفسه، ص 78.

2- دستور ماليزيا المواد (1،2،14،33)

3- عبد الوهاب بن الحاج كيا، مرجع سابق، ص 106.

تتكون الهيئة القضائية من المحاكم المدنية المذكورة سابقا ومحاكم الشريعة وتضم محكمة الشريعة للاستئناف ومحكمة الشريعة العليا ومحاكم الشريعة الفرعية على مستوى الولايات وتتناول الشؤون الدينية وشؤون الأسرة مثل: الوصاية والطلاق والإرث وهذا للمسلمين فقط، ولا يمكن استئناف الأحكام التي تصدرها محاكم الشريعة أمام المحاكم المدنية، أما مؤتمر الحكام فنص الدستور على وجوب تأسيسه وهو يسمى "راجا-راجا" ويمارس المهام التالية: انتخاب الحاكم العام ونائبه والموافقة أو الرفض لأي تغيير في السياسة تؤثر على العمل الإداري وكل ما كان من اختصاصه، ويمارس السلطة التنفيذية كل من: حاكم الاتحاد، مجلس الوزراء، رئيس الوزراء⁽¹⁾.

حاكم الاتحاد هو رأس الدولة يتم تعيينه بالانتخاب من طرف مجلس الحكام و يكون واحدا منهم ليكون الحاكم الأعلى لمدة 5 سنوات و يتم اختياره على أساس الأقدمية و التعاقب و يتصرف بمليء إرادته في المهام التالية:

- تعيين رئيس الوزراء.

- عدم الموافقة على أي طلب لحل البرلمان.

- طلب عقد اجتماع لمؤتمر الحكام.

كما يقوم بتعيين مجلس الوزراء انطلاقا من تعيين رئيس الوزراء من مجلس النواب ذي الأكثرية الفائز، ثم بمشاركة رئيس الوزراء يختار الوزراء من بين أعضاء كلا المجلسين، ويكون مجلس الوزراء مسؤولا أمام البرلمان بشكل جماعي، وبناء على مشورة رئيس الوزراء يعين وكلاء للوزارة من بين أعضاء مجلس البرلمان ويساعد الوكلاء الوزراء في تصريف واجباتهم ومهامهم ولهم صلاحيات الوزراء كما يحق لرئيس الوزراء تعيين أمناء برلمانيين من بين أعضاء وكلاء مجلس البرلمان ويساعد الأعضاء الوزراء ووكلاءهم في تصريف المهام والواجبات كما يمكنه تعيين وكلاء سياسيين⁽²⁾.

تتكون السلطة التشريعية الفدرالية (البرلمان) ذو الغرفتين وهما المجلس الأصغر (ديوان رايكات) و يبلغ العدد الإجمالي لأعضائه المنتخبين 192 عضوا و ينتخب

1- المادة 38 من دستور ماليزيا.

2- المادة 44 من دستور ماليزيا.

كل 5 سنوات وهو يمثل جميع مواطني ماليزيا، أما الغرفة الثانية فهي المجلس الأعلى (ديوان نيغارا) و يتكون من 69 عضوا تختار المجالس التشريعية في الولايات 29 منهم و يعين الملك الأربعين الباقين و ذلك لمدة ثلاث سنوات⁽¹⁾.

أما الحكومة المركزية فيشرف عليها رئيس الوزراء و مجلس الوزراء حيث يعين الحاكم الأعلى "الملك" رئيس الوزراء من الأحزاب السياسية الفائزة في الانتخابات العامة و يختار منهم أيضا الوزراء بناء على توصية رئيس الوزراء، أما الحكومات المحلية فتتولى حكومة الولاية بعض الاختصاصات باستثناء ولايتي صباح وسراواك فلها سلطة الإشراف على الهجرة⁽²⁾.

لجميع ولايات ماليزيا سلاطين باستثناء ملقا، و بينانج و صباح وسراواك فلها حكام يعينون من طرف الحاكم الأعلى لمدة 4 سنوات و ينال السلاطين مناصبهم عن طريق الوراثة حيث يرث الابن الأكبر الحكم بعد وفاة الأب ما عدا في نجري سمبيلان فالحاكم ينتخب من بين جميع أبناء العائلة المالكة ، وفي ولاية بيراك تتعاقب ثلاث أسر ملكية على الحكم بالترتيب ، وللولايات مجالس تشريعية شبيهة بالمجلس الأصغر (ديوان راكيات) من ناحية التنظيم ينتخب المواطنون أعضائها لمدة خمس سنوات ، ولكل ولاية عدد محدد من الأعضاء ، أما المجالس التنفيذية والتي تعرف بمجلس الكيراجان فتتألف من وزراء يختارون من الأحزاب الفائزة في الانتخابات بالإضافة إلى ثلاثة أعضاء موظفين هم : أمين الولاية ومستشار الولاية القانوني و مسؤول الولاية المالي ويرأس المجلس التنفيذي الشبيه بمجلس الوزراء في الحكومة المركزية رئيس يسمى المنتيري بيسار في الولايات التي لها سلاطين أما الولايات الأربع الأخرى فيسمى كيتوا منتيري (الوزير الأول)⁽³⁾.

3- المالية العامة في ماليزيا:

ينص الدستور الماليزي على أن الصلاحيات المالية تكون في يد السلطة الفدرالية وهذا مع ضمان بعض الصلاحيات المالية لبعض الولايات وتكون هذه الاختصاصات المالية

1 - الموسوعة العربية : حكومة ماليزيا على الرابط: <http://mousou3a.educdz.com>

2 - موسوعة المقاتل الإلكترونية على الرابط :

http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Dwal-Modn1/malaysia/Sec04.doc_cvt.htm

3 - نفس المرجع و الصفحة.

على أساس حجم السكان مع تقاسم السلطة الفدرالية بعض الموارد المالية مع الولايات مثل مداخيل النفط وخاصة التي تقع داخل الشريط الساحلي لهذه الولايات، كما يوجد مجلس وطني للمالية يضم ممثلي الحكومة الفدرالية والولايات وهذا بهدف ضمان التنسيق ويتمتع بدور استشاري فقط، كما أن وحدة التخطيط الاقتصادي لدى مكتب الوزير الأول هي التي تقوم بتحضير التقارير السنوية حول الاقتصاد الوطني كما ترسم المشاريع التنموية الخاصة بالدولة وتحدد كيفية توزيع الميزانية داخل الولاية بما يتماشى مع الاهداف الاقتصادية للبلاد⁽¹⁾.

إن السياسة المالية لولايتي صباح وسراواك تحكمان بمرسوم خاص بكليهما ويتضمن هذا المرسوم بعض المواد من مرسوم الحكم المحلي الصادر سنة 1961 المتعلق بصباح خاصة المادة 117 منه أما سراواك فتحكم السياسة المالية فيها بمرسوم السلطة المحلية لسنة 1948 الخاص بالولاية، كما نجد أن وزارة الداخلية والسكان تقسم مصادر الدخل وتمويل الولايات إلى ستة مصادر:

1- الضرائب assessment mates or tax.

2- الرخص licenses.

3- الكراءات rents.

4- المنح الحكومية government grants.

5- القروض الحكومية loans from government أو المؤسسات المالية financil institutions.

وأغلب المداخيل تأتي من الضرائب التي تأخذها الحكومة المحلية على ممتلكاتها كما أن المنح التي تعطى للولايات من قبل الحكومة الفدرالية لا بد أن تصادق عليها وزارة الإسكان والحكم المحلي، وحجم المنح الموجه إلى الولايات يركز على بعض العوامل مثل المساحة الجغرافية للولاية والنسبة السكانية كما أن المنح السنوية من قبل الحكومة الفدرالية موجه لكل الولايات بدون استثناء، والحكومة الفدرالية تسعى من خلال هذه المنح إلى خلق التوازن بين الولايات في قضية الإدارة المالية للأقاليم والولايات، وينضم هذه العملية المرسوم

1- GORDON P. MEANS, Op-cit, P.71.

الخاص بالسلطات المحلية خاصة المادتين 191 و245، كما تمنح أغلفة مالية لتنمية الولايات من الحكومة الفدرالية بهدف تحقيق المشاريع الاجتماعية والاقتصادية مثل البنية التحتية والمرافق الاجتماعية، نظام النظافة والتهيئة العمرانية، الصيانة، مشاريع الصحة العامة⁽¹⁾.

3- توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والولايات:

جاء في المادة 73 من الدستور الماليزي أنه يجوز للبرلمان أن يسن لكل جزء من الاتحاد القوانين الفاعلة خارج حدود الاتحاد وداخله، كما يجوز للهيئة التشريعية لأية ولاية أن تسن القوانين لكل أو جزء من تلك الولاية كما نصت المادة 75 منه أنه إذا كان قانون الولاية غير متوافق مع قانون الاتحاد عندها يكون قانون الاتحاد هو السائد ويعتبر قانون الولاية باطلا بقدر عدم التوافق، كما لا يتدخل البرلمان في سن أي قانون خاص بالدين الإسلامي أو التقاليد في ولايتي صباح وسراواك إلا باستشارة الحكومة أو الولاية المعنية، ويمكن للبرلمان أن يسن القوانين المتعلقة بتلك الأراضي والعلاقات بين المالك والمستأجر وتسجيل الملكية والعقود المتعلقة بالأرض وتحويل ملكية الأراضي والرهنات والإيجارات والرسوم المتعلقة بالأراضي والتسهيلات والحقوق والفوائد على الأراضي والشراء الإلزامي، وفي الجدول التالي توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والولايات:

1- Ibid, P. 9.

جدول رقم 02: توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والولايات

الاختصاصات المشتركة	اختصاصات ولائية	اختصاصات فدرالية
-الضمان الاجتماعي -الصحة العمومية -تخطيط المدن -تهيئة المحيط -الحدائق العمومية والحظائر والحياة البرية.	-التشريع الإسلامي -الأراضي والعقار -الزراعة والغابات -أشغال الولاية وإمدادات المياه (غير الفدرالية) -التنمية المحلية -شؤون الملايو -الحكومة المحلية	-الشؤون الخارجية -الدفاع والأمن -التجارة الخارجية والصناعة -الملاحة والنقل والاتصال -إمدادات المياه والقنوات -المالية والضرائب -التعليم والصحة -الحاجة الاجتماعية والتأمين -الأشغال العمومية

Source : phang siew nooi, **Decentralization Or Recentralization: trends in malaysian government in malaysia**

المطلب الثالث: نظام الإدارة المحلية في ماليزيا

على غرار كل المستعمرات اعتبرت المؤسسات في ماليزيا موروثا من الحقبة الاستعمارية، وفي هذا الصدد يعتبر النظام الحالي في ماليزيا نموذجا عن الاستعمار البريطاني الذي بقي ما يقرب من قرنين من الزمن، حيث أبقى على طابع الإدارة المحلية الذي هيمن حتى بعد الاستقلال، بالنظر إلى الملامح القانونية والتنظيمية نجدها متطابقة مع النموذج البريطاني خاصة في شقها القانوني، ولكن استطاعت ماليزيا فيما بعد أن تؤسس لنموذج خاص بها، كانت أول ولايتين تشكل فيهما الحكم المحلي " بينانغ " و " ملقا " وهما أول مدينتين تتعرضان للاستعمار، وكانت بينانغ أول جزيرة تتشأ فيها لجنة سميت بلجنة " أسيسورز " " ASSISSORS " سنة 1801 وأنشأت لأجل تطبيق برامج التنمية الحضرية في المدينة وهذا ما أدى إلى وضع الأسس الأولى لحكم محلي في البلاد، كما أن المجالس المحلية أسست لأول مرة في ملقا وبعض الولايات الماليزية الأخرى مثل صباح وسراواك، ووضع البريطانيون الكثير من التشريعات التي ساهمت في استكمال بناء الإدارة المحلية مثل: مرسوم صادر سنة 1950 خاص بالانتخابات المحلية بمنح مجلس المدينة السلطة

لتنظيم الانتخابات، كما صدر مرسوم المجالس المحلية سنة 1952 يعطي السلطة للسكان المحليين لتأسيس مجالس محلية إذا اقتضت ضرورة شؤونهم ذلك⁽¹⁾.

1- تنظيم الحكم المحلي في ماليزيا:

بعد عمل اللجنة الملكية سنة 1965 قبلت توصياتها وعلى أساسها وضعت القواعد الأولى الرئيسية للحكم المحلي في ماليزيا بقانون 124 الذي نادى بإعادة هيكلة السلطات المحلية وإصلاحها وإعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات وانبثقت على أساسها قوانين فرعية هي: قانون 133 الخاص بالتهيئة العمرانية والقانون 171 للحكم المحلي و القانون 172 الخاص بالمدينة والبلدة⁽²⁾.

القانون 171 تعلق بهيكلية الحكم المحلي من خلال السماح بتقسيم السلطات المحلية إلى 03 مستويات تمثلت في إنشاء بلديات في المدن الكبرى ومجالس بلدية في المدن الكبرى ومجالس لمقاطعات في المراكز الحضرية الصغيرة ويوجد الآن 11 مجالس للمدن و36 مجلس بلدي و96 مجلس مقاطعة والقانون يحدد أن كل المجالس تعين من قبل الولاية يرأسها رئيس تنفيذي سمي عمدة أو رئيسا⁽³⁾.

هناك ثلاثة مستويات إدارية في الدولة:

- الفدرالي federale

- الولائي state

- المحلي local

رئيس السلطة الإدارية هو الوزير الأول وهو رئيس الحكومة في الوقت نفسه وهو المنسق بين الهيئات التنفيذية ويراقب نشاطات الحكومة وللحكومة الفدرالية من يمثلها في الولايات حسب الوزارات والأقسام والوكالات وتقع تحت مسؤولية الحكومة الفدرالية مباشرة⁽⁴⁾.

1- Ho Khai Leong, **Dynamics of Policy Making in Malaysia: The Formulation of The New Economic Policy and National Development Poilcny in Asian** Journal of public Administration" V. 114, N. 02, 1992, P. 205.

2- Ahmad jailani muhamed yunus :**uclg country profiles** at link : <http://cities-localgovernments.org/gold/upload/country-profile/Malaysia.pdf> ,P.02.

3- Ibid.P.03

4 - Ibid.P03

رغم السلطات الموسعة واللامركزية المعطاة للولايات إلا أن الدستور يعطي صلاحيات رقابية للسلطة الفدرالية على الولايات ولتنفيذها أوجد الدستور ثلاث مجالس وهي: المجلس الوطني للحكم المحلي والمجلس الوطني للأراضي والمجلس الوطني للمالية وهي مسؤولة مباشرة أمام رئيس الوزراء، كما تعقد اجتماعات دورية بين الوزير الأول ورؤساء حكومات الولاية ولجنة التنسيق للولاية من أجل التخطيط الوطني⁽¹⁾.

2- مستويات الحكم المحلي في ماليزيا:

توجد في ماليزيا 11 ولاية فدرالية بالإضافة إلى الولايتين صباح وسراواك اللتين لهما وضع دستوري خاص وسلطات موسعة مع وجود ثلاث أقاليم فدرالية وهي: بتروجايا، لابوان، ولابا باركيستان منها مدينة كوالا لمبور، ويوجد ثلاث أنواع من المجالس المحلية: مجلس المدينة، مجلس البلدية ومجالس المقاطعة وتساهم هذه المحليات بـ: 01 % من الناتج القومي "GDP" وتقع هذه المجالس تحت سلطة الولاية التي تتبع لها وتراقب أعمالها.

و التقسيمان الرئيسيان للحكم المحلي هما⁽²⁾:

- مجالس المقاطعات الريفية.

- المراكز الحضرية وتتكون من الأنواع الثلاثة السالفة الذكر وهي مجلس المدينة ومجلس البلدية ومجالس المقاطعة.

- مجلس المدينة يكون عادة به المراكز الإدارية للولاية أو تكون عواصم لها وتعداد سكانها يفوق 800.000 نسمة وبدخل سنوي يقدر بـ: 80 مليون رنجت ماليزي وقد تكون مراكز تجارية وصناعية.

- المجالس البلدية لها طابع حضري وقد تكون أيضا عاصمة الولاية ويفوق تعداد سكانها 100.000 نسمة وبدخل سنوي يقدر بـ: 10 مليون رنجت ماليزي.

- مجالس المقاطعة ويغلب عليها الطابع الريفي بتعداد سكاني يفوق 100.000 نسمة وبكثافة سكانية أقل ودخلها السنوي يقدر بـ: أكثر من 10 مليون رنجت ماليزي وكل أنواع المجالس

1 - ahmed Jailani Mdramed yamnus.OP.cit.P04.

2 - Country profail : **The local government in Malaysia** , at link : <http://www.clqy.org.uk>

المحلية تمارس نفس المهام والاختصاصات ويمكن للبلديات أن ترتقي إلى مدن إذا استوفت الشروط ويوجد كما أسلفنا الذكر 11 مجلس مدينة و36 مجلس بلدي و96 مجلس مقاطعة.

جدول رقم 03: عدد السلطات المحلية حسب الولايات وتعدادها السكاني في ماليزيا

التعداد السكاني	عدد السلطات المحلية			الولاية
	المقاطعات	البلديات	المدن	
1,132,02	8	5	1	JOHOR جهور
1,652,000	7	3	1	KEDAH قدح
543,507	11	1	0	KELANTAN كلنتان
2,423,790	0	0	1	KUALA LUMPUR كوالالمبور
7871		2		LABUAN لابوان
725,315	0	3	1	MELAKA ملقا
328,642	5	3	0	NEGERI SEMBELAN نيغري سيميلان
477130	8	3	0	PAHANG باهانج
1473500	0	2	0	PINANG بينانج
960,158	10	4	1	PERAK بيراق
228,036	0	1	0	PERLIS بيرليس
26,713				PUTRAJAYA بوتراجايا
2656400	19	2	1	SABAH صباح
2071,8	20	2	3	SARAWAK سرواك
1135,863	4	6	2	SELANGOR سيلانجور
677,648	5	2	0	TERANGGANU ترينجانو
16,520,394	96	36	11	المجموع

Source : <http://www.clqy.org.uk>

يرأس المدينة "عمدة" (Mayor) بينما البلدية يرأسها رئيس (Président) والمقاطعة كذلك، وتنتخب حكومة الولاية كل خمس سنوات وتعين العمدة والرئيس وأعضاء المجالس المحلية لمدة 03 سنوات مع إمكانية إعادة انتخابهم وقرارات المجلس تتم تحت رقابة سلطة الولاية وتتسيق كذلك السلطة التنفيذية في الولاية مع العمدة والرئيس سواء في مجالس المدن أو البلديات أو المقاطعات كما يمكن للمجالس المحلية تعيين لجان تنفيذية خاصة بها تشرف على تنفيذ القوانين ومراقبة تنفيذ الخطط التي وضعتها، ولكل سلطة محلية طاقمها الإداري الخاص بها وتعين وتحول مهامهم حسب الحاجة ويمكن أن يحصلوا على ترقيات ليتم في

النهاية اختياريهم كعمداء للمدن أو رؤساء بلديات أو مقاطعات وما هو معمول به الآن أن يكونوا منتمين للحزب الحاكم⁽¹⁾.

الهيكل الإداري مكون من: العمدة والرئيس والنواب وأمين عام ورؤساء المصالح في أي مجلس محلي كما تضع الحكومة المحلية محاسبا ماليا يراقب الحسابات طبقا لقانون 1976، وحسب القوانين (133، 171، 172) دور الحكومة المحلية ينحصر في: التخطيط الحضري، المنشآت القاعدية، الإشراف على التنمية، الصحة العمومية المالية، الحفاظ على الأمن، تزيين المحيط وتحفيز الاقتصاد المحلي⁽²⁾.

بلغت مداخيل الحكومات المحلية سنة 2005 ما يقرب من 3365 مليون رنجت ماليزي ما يعادل 885.526 مليون دولار كانت مصادرها من:

- الضرائب 60 %.

- رسوم ورخص 25 %.

- منح الحكومة المركزية 15 % وهي منح تخصصها الحكومة المركزية كل سنة تراقبها حكومة الولاية وتشرف على توزيعها، كما يقع على عاتق الحكومة الفدرالية دفع أجور موظفي المصالح المدنية التابعة للولايات⁽³⁾.

3- التطور التاريخي للحكم المحلي في ماليزيا:

مر تاريخ الحكم المحلي في ماليزيا بمراحل تاريخية نعددها كرونولوجيا كالتالي⁽⁴⁾:

- 1801 أسس البريطانيون مجلس الضرائب في "بينانغ" ومن مهامه التخطيط وتطوير إقليم البلدية وهذا كان القاعدة الأساسية للحكم المحلي في ملايو سابقا ثم تلتها ملقا وسراواك شمال بورينو.
- 1950 صدر مرسوم ينظم الانتخابات المحلية ويعزز صلاحيات مجالسها التي كانت تسمى مجالس المستشارين .

1- Ibid.P.03

2- Ibid.P.04

3- Ibid.P.08

4- ويكيبيديا الموسوعة الحرة :

http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Malaysia

- 1952 صدر قانون أعطى السكان حرية المبادرة بتأسيس مجالس محلية .
- بعد الاستقلال عن بريطانيا سنة 1957 كان هناك 289 مجلس محلي في ملايو .
- في سنة 1965 وبسبب المشاكل السياسية والإدارية والنزاع مع أندونيسيا خاصة بعد تأسيس ماليزيا، تم توقيف انتخابات المجالس المحلية عملا بقانون الطوارئ المحلي .
- صدرت في السبعينيات ثلاثة تشريعات رئيسية من قبل الحكومة الفدرالية كانت أساسا لإصلاح الحكم المحلي:
- قانون 1974 .
- ميثاق الحكم المحلي سنة 1976 وهو الأهم .
- مخطط المدينة سنة 1976.
- أهم التغييرات التي حملها ميثاق الحكم المحلي كانت تقليص عدد الوحدات المحلية في شبه الجزيرة وإلغاء انتخاب المستشارين المحليين ليتم تعيينهم من قبل الحكومة المركزية.
- حاليا هناك 4 تقسيمات للحكم المحلي:
- مجلس المدينة city hall مثل كوالالمبور .
- المجلس البلدي municipl council مثل مجلس امبانغ .
- المناطق الريفية rural area ويسمى أيضا مجلس المقاطعة district council .
- السلطة المحلية محدودة الصلاحية special and modified local authority .
- حاليا يوجد 151 سلطة محلية في ماليزيا موزعة كالتالي:
- مدينة كوالالمبور city hall Kuala Lampor .
- 11 مجلس مدينة .
- 36 مجلس بلدي .
- 96 مجلس مقاطعة .
- 07 سلطات محدودة الصلاحيات modified local authorities .

المبحث الثاني: التجربة الماليزية في تطوير الإدارة والتسيير الإقليمي

المطلب الأول: خصائص صناعة القرار في ماليزيا

تخضع صناعة القرار والسياسات العامة في ماليزيا لعدة خصائص أجملها الدكتور جابر سعيد عوض في ما يلي:

1- رجحان كفة السلطة التنفيذية:

إن المتابع لمراحل صنع السياسات العامة في ماليزيا يدرك أن ثمة رجحانا واضحا للسلطة التنفيذية في هذا السياق مقارنة بغيرها من السلطات (التشريعية والقضائية) ويرجع ذلك إلى ما يمنحه النظام السياسي الماليزي للجناح التنفيذي من سلطات وصلاحيات تجعله يهيمن على صناعة السياسة العامة رغم أن أصل هذه السياسات هي مقترحات الرأي العام وجماعات المصالح إلا أن مخرجاتها في النهاية تأتي وفق توجهات السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

وتتم استشارة حكومات الولايات فقط في حالات انخراط الولايات الحدودية في بعض القضايا مثل قضية النازحين إلى ماليزيا فرارا من الحروب، وفي حال رغبة الحكومة تشجيع المشاركة في مثلثات النمو التابعة لمنظمة دول جنوب شرق آسيا، والجدير بالذكر أنه بينما يتم تحديد المؤسسات الرئيسية في الحكومة الفدرالية للقيام بمثل هذه المبادرات يتم تعيين الدوائر أو الوحدات أو الأشخاص في الولايات للعمل مع تلك المؤسسات الرئيسية بشكل مؤقت، واستطاعت العملية شبه الديمقراطية تعزيز صلاحيات السلطة التنفيذية الفدرالية، ويهيمن الائتلاف الحاكم منذ الاستقلال على البرلمان الفدرالي ومعظم مجالس الولايات دون أي اعتراض مما يسهل من قدرة الحكومة الفدرالية على توجيه المشاريع التنموية على مستوى الولايات وعلى المستوى الوطني، كما استطاعت السلطة التنفيذية الفدرالية أن تستخدم قوانين قسرية مثل قانون الأمن الداخلي الذي يسمح بالاعتقال دون محاكمة من أجل تحسين وضعها مقارنة بالسلطات الأخرى في الدولة⁽²⁾.

1- جابر سعيد عوض ، مرجع سابق ، ص 28.

2- فرانسيس كوك - واه لوه ، ماليزيا : الفدرالية المركزية والعلاقات الخارجية ، ترجمة مها بسطامي، الرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية، المجلد الخامس ، كندا، 2007، ص 37.

2- الدور المحوري لرئيس الوزراء:

لا يمكن فهم عملية صنع القرار في ماليزيا دون تقدير الدور المحوري لرئيس الوزراء في هذا السياق، وذلك بالنظر إلى صلاحياته وسلطاته باعتباره رأس السلطة التنفيذية بالإضافة إلى مركزه القوي في البرلمان، فقد لعب رؤساء الوزراء الماليزيين منذ الاستقلال دورا محوريا اختلف في حجمه وتأثيره من شخص إلى آخر إلا أن هناك اتفاقا على أن الكثير من السياسات الرئيسية تم اتخاذها وفقا لرؤية رئيس الوزراء ، وكان مهاتير محمد أكثرهم تأثيرا إلى درجة وصفت سياساته الإصلاحية بالمهاتيرية خاصة خلال الأزمة الاقتصادية التي ضربت ماليزيا سنة 1997⁽¹⁾.

أقلت شخصية مهاتير محمد بظلالها على علاقته بمجلس وزرائه الأمر الذي أدى إلى تراجع دور المجلس في صنع السياسة العامة وتحول إلى أداة لإضفاء الشرعية في غالب الأحيان على السياسات التي تبناها رئيس الوزراء، بعدما كان المجلس بمثابة منتدى لمناقشة شتى القضايا في ماليزيا، وكان عهد خليفته عبد الله بدوي أكثر انفتاحا، وأعطى دورا أكبر للبرلمان ومجلس الوزراء⁽²⁾.

وكانت علاقة مهاتير محمد بالسلطة التشريعية على غير توافق حيث أن هناك قرارات كثيرة حساسة وحيوية تم اتخاذها خارج البرلمان ودون استشارته كسياسته الخارجية الداعية إلى التوجه شرقا Look East أي استلهم أسس التقدم من اليابان وكوريا الجنوبية، وسياسة فكر الجنوب Think South، أضف إلى ذلك اقتراح إنشاء تجمع اقتصادي يعرف بالآسيان (ASEAN) حيث اقترحه دون علم وزير خارجيته أثناء زيارة رئيس الوزراء الصيني لماليزيا، وداخليا اقترح مهاتير محمد استخدام اللغة الإنجليزية للتدريس في مادتي الرياضيات والعلوم في كل الولايات، وبرنامج الثلاثة أشهر خدمة وطنية للشباب A three months ntional services program for youth⁽³⁾.

1- Ho Khai Leong, OP. Cit., P. 204.

2- محمد السيد سليم، صنع السياسة الخارجية الماليزية، جامعة القاهرة، برنامج الدراسات الماليزية، 2007 ص 16.

3- المرجع نفسه، ص 29.

3- مركزية صنع القرار:

تعتبر مركزية صنع القرار صفة في دول العالم الثالث، وذلك لأهمية دور الحكومة والأجهزة الرسمية في صنع السياسات العامة مع تراجع دور السلطة التشريعية والأجهزة غير الرسمية كالأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في هذا الخصوص، ولا تعد ماليزيا استثناء رغم تأكيد الدستور الماليزي على مبدأ الفدرالية وهو ما يعني توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات، إلا أن هناك مركزية كبيرة (1).

ويصف الباحثون ماليزيا بأنها "شبه ديمقراطية" أو "ديمقراطية الدولة المركزية" وبالتالي تحولت ماليزيا إلى دولة مركزية ذات سلطة تنفيذية قوية، من خلال المسار والتخطيط الدستوري، ورغم ذلك تتجذب الولايات إلى ممارسة أشكال مختلفة مع مثيلاتها من الولايات الأجنبية حالما تتنازل عنها الولايات لصالح السلطة الفدرالية إذا أخذت شكلا منتظما وإن كان بمقدورها التعامل معها بشكل ناجح (2).

وقد بنت ولاية بينانغ Penang قدرات صناعية هامة في مجال الصناعة الكهربائية حيث يقوم وفد شبه حكومي من الولاية بزيارات دولية لاجتذاب المستثمرين الذين يتحصلون على تحفيزات ضريبية واستقدام عمال أجنبية، وهذا يرجع إلى السلطة الفدرالية للموافقة عليه مما يؤدي إلى تعطيل الإجراءات عكس ما هو معمول به في الصين والهند حيث تمارس اللامركزية في هذه القضايا (3).

4- تعدد مستويات صنع السياسة العامة:

توضع السياسات العامة على مديين، مدى طويل وآخر قصير، ومن أمثلتها ما يعرف بـ Out Line Perspective Plan (OPP) تمتد عادة إلى عشر سنوات باستثناء الخطة الأولى (OPP1) التي عمل بها لمدة 20 سنة، وتعتبر الـ (OPP) خطة حكومية اقتصادية واجتماعية للتنمية متناسقة ذات رؤى وأهداف شاملة بعيدة المدى، وكانت الخطة NEP التي تم إطلاقها في الفترة الممتدة ما بين 1970-1990 ثم خطة التنمية القومية NDP في الفترة 1991-2000، ومن أمثلة الخطط قصيرة المدى: الخطط الخمسية لتحقيق أهداف عملية مثل زيادة

1- جابر سعيد عوض ، مرجع سابق ، ص 28.

2- فرانسيس كوك- واه لوه ، مرجع سابق.

3- المرجع نفسه.

الناتج القومي وتوزيع الثروات بين الأقاليم دون الإضرار بأحدها فجاءت الخطة الخمسية التاسعة 2005 - 2010 الحالية، ويوجد خطط سنوية تهتم بتحقيق أهداف قصيرة الأجل، وكل هذه الخطط تأتي في خطة تسمى "رؤية 2020" والتي وضعها مهاتير محمد عام 1990 لتحقيق هدف الوصول إلى مصاف الدول المتقدمة⁽¹⁾.

5- الرقابة والمتابعة:

تتم مراقبة السلطة الفدرالية لجميع أعمال الأقاليم وخاصة في المجال الاقتصادي حيث تولي السلطة المركزية اهتماما بالغاً لهذا الجانب، تضطلع بهذا الاختصاص لجنة تخطيط التنمية القومية (NDPC) National Development Planning Committee التابعة لمكتب رئيس الوزراء لإجراء عملية تقييم التطبيق لسياسات الحكومة وتقوم كذلك هذه اللجنة بإعادة هيكلة الخطط⁽²⁾.

المطلب الثاني: التسيير المالي للأقاليم في ماليزيا

بالرغم من أن الدستور الفدرالي في ماليزيا يخصص مسؤوليات واضحة للحكومة الفدرالية وحكومات الولايات والحكومات المحلية، إلا أن الصلاحية الضريبية الأكبر المخصصة للحكومة الفدرالية أدت إلى المركزية المالية، فالحكومة الفدرالية لديها صلاحية جمع ضرائب الدخل الشخصية وضرائب الشركات وضرائب المبيعات والضرائب التي تنشأ عن الصادرات والواردات، وهناك المزيد من القيود الدستورية على حكومات الولايات فيما يتعلق بالاقتراض، الأمر الذي يترك القليل لكل ولاية في مجال تحصيل عائدات الضرائب، كما أنها شديدة الاعتماد على المنح والقروض الفدرالية بحيث لا تستطيع مباشرة أية زيادة في النفقات الناجمة عن النمو الاقتصادي السريع والنمو المدني، إن عائدات الضرائب من الرسوم التراخيص وأسعار التقييم والضرائب على المعادن لا تكفي ببساطة لتغطية النفقات المعاصرة لحكومة الولاية أو الحكومة المحلية⁽³⁾.

1 - جابر سعيد عوض ، مرجع سابق ، ص 30.

2 - المرجع نفسه ، ص 46.

3 - سيف الأزهر روسلي، الفدرالية المالية في ماليزيا : التحديات و التوقعات . على الرابط :

http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Booklet_4/BL4-ar-my-Rosly.pdf .P.23.

ولموازنة هذه المعادلة، يخص الدستور الحكومة الفدرالية بمسؤولية تقديم الخدمات في مجالات الإدارة والدفاع والأمن الداخلي والتعليم والدواء والصحة والعمل والضمان الاجتماعي وقد تسببت تلك النفقات على حد ما في تنمية اقتصادية في الولايات الفدرالية، وقد تشكل مساواة غير مباشرة حيث لا تدفع الولايات مقابل المرافق العامة والبنية التحتية الأساسية، مثل الطرق السريعة والجامعات الرسمية ولا تقلق حكومات الولايات من احتمال عجز مالي وشيك حيث توفر الحكومة الفدرالية القروض بشكل ثابت لتمويل النقص⁽¹⁾.

ورغم أن حكومة الولاية لا يسمح لها بالحصول على القروض لتنفيذ المشروعات المتعلقة بالولاية، فإن الدستور الفدرالي لا يمنع قيام الشركات التي تملكها الولاية من جمع الاعتمادات المالية عن طريق قروض البنوك وسندات الدين، وعادة ما ينتج عن الخصخصة في ماليزيا شركات تتحكم بها الحكومة على المستوى الفدرالي ومستوى الولايات ولا تدل على تحول كامل لأصول الحكومة إلى أيدي خاصة. إنها بالأحرى تقدم ثقافة الشركات إلى المظهر الجديد، ولكن أغلب الأسهم تظل مع الحكومة، ومن المتوقع أن تزيد الخصخصة من الكفاءة وتقلل النفقات الحكومية، وإذا سارت الأمور بشكل جيد، فقد تتمكن ذات صلة بالحكومة من خلق وظائف جديدة وتوسيع القاعدة الضريبية الفدرالية. ولكن إذا فشلت الشركة، فإنها تطلب الإنقاذ من الحكومة الفدرالية - وهذا تصرف يزيد العبء على دافعي الضرائب، وقد خاضت الشركات ذات الصلة بالحكومة في مشاريع في مجالات الرعاية الصحية ومنتجات السيارات والصناعة والمواصلات والعقارات والبناء والمؤسسات المالية والتكنولوجيا والطاقة والإعلام والاتصالات⁽²⁾.

وتتوازن الصلاحيات والموارد المالية الممنوحة لحكومات الولايات بصورة دقيقة في الدستور الفدرالي حيث تقدم منحة الأفراد لكل ولاية بناء على حجم سكانها (رغم أنه يجب إضافة المزيد من التغييرات للصيغة الحالية) ومنحة لشق الطرق بناء على الحجم الجغرافي لكل ولاية. وهناك أيضا منح مشاركة الضرائب مثل منح نمو الإيرادات، التي تعكس إيرادات الضرائب من النمو الاقتصادي في كل ولاية. وقد يتأخر دفع الاعتمادات المالية، ولكن التمويل لا ينقطع بشكل تام وعادة ما يتم شطب القروض الفدرالية لمعظم حكومات الولايات

1- المرجع نفسه، ص 25.

2 - Chandra Muzaffar, Challenge and Choices in Malaysian Politics and Societies, Gelugor, Penang: ALIRAN, 1989, P. 33.

عندما لا يكون لدى الولايات القدرة على الدفع ولا يبدو أنها ستكون مستقلة ماليا في المستقبل القريب، وقد لا تكون اللامركزية المالية هي الحل للمشكلة المالية في ولايات ماليزيا ولكن بسبب صغر حجم الولايات، فإن الافتقار إلى اقتصاديات على مستوى كبير قد لا يجعل من اللامركزية المالية خيارا جيدا، وبدلا من ذلك يمكن مراجعة المنح المقدمة للولايات كل 05 أعوام بحيث تتمكن حكومات الولايات من الوفاء بوعودها إلى الناخبين، خاصة في برامج مثل منع الاستيطان بوضع اليد وتوفير إسكان مدعوم للفقراء . وهناك مستقبل أكثر إشراقا فيما يتعلق بالحكومات المحلية، التي تتمتع باستقلال أكبر من حكومات الولايات، حيث يمكن للحكومة المحلية الحصول على قروض من البنوك واستخدام سندات مدعومة بالأصول لتمويل المشاريع التي تعتبر مربحة للمجتمع المحلي، وتمتلك بعض الحكومات المحلية أصولا عقارية ضخمة يمكن حشدها لجميع الأموال لتكون رأس المال⁽¹⁾ .

و في العشرين سنة الأخيرة ازدادت حاجة الولايات للنفقات الحكومية علما أن الدستور الماليزي سنة 1967 نص على منح خاصة تعطى لولايتي صباح و سراواك ، ونظرا لنشوء قضايا جديدة كمعالجة التدهور البيئي وإمدادات المياه من الأنهار المتدفقة من ولاية لأخرى و نقص التمويل الحكومي أدى إلى تراجع تنفيذ الخطط الحكومية وأحيانا فشلها في بعض الولايات وكمثال على ذلك فشل توقيف القطع غير القانوني للأشجار و كذلك عدم القدرة على الحد من تلويث مصادر المياه العذبة بالنفايات السامة و مما فاقم الوضع فساد بعض المتنفذين في السلطات المحلية وقد اتخذت الحكومة عدة تدابير لتوفير ما يعادل 2.1 مليار دولار لصالح تحسين نظام المواصلات و البنية التحتية وذلك على حساب دعم المحروقات التي أوقفتها الحكومة⁽²⁾ .

1- سيف الأزهر روسلي، المرجع السابق ، ص 28.

2- المرجع نفسه ، ص 30.

المطلب الثالث: إصلاحات الإدارة المحلية في ماليزيا:

1- دواعي الإصلاح الإداري في ماليزيا:

بعد استقلال ماليزيا سنة 1957 حافظت الإدارة على مستوى أدائها المتواضع حتى سنة 1960 أين أصبحت تتعرض لضغوط متزايدة من اجل مواكبة التطورات السريعة التي تعرفها ماليزيا في جميع القطاعات، وبعد نجاح الحكومة الائتلافية في انتخابات 1964 والتي قطعت وعودا بالرفع من مستوى معيشة المواطنين وزيادة الرفاه الاجتماعي، عملت الحكومة على مراجعة عمل الجهاز الإداري وخاصة فيما يتعلق بالخدمة العمومية وهذه المراجعة كانت تركز على إعطاء مقترحات وابتكارات جديدة لتحسين النظام الإداري وخلق الفعالية عن طريق الاهتمام والتركيز على القيادة الإدارية وقد أعدت الحكومة تقريرا أوصى بما يلي⁽¹⁾:

1. خفض تكاليف إنجاز المشاريع.

2. تحسين نوعية الخدمة العمومية.

إصلاحات الإدارة العمومية في ماليزيا عرفت عدة تغييرات ملحوظة في مجال تنظيم هيكل الخدمة العمومية وعملت هذه الإصلاحات على إخراج دور الإدارة من مجرد تنظيم هيكل متفرع عن السلطة المركزية إلى جهاز للخدمة المدنية يلبي احتياجات واسعة للمواطنين في شتى المجالات.

2- الاتجاه العام نحو اللامركزية:

في بداية الإصلاحات بدأ الدفع باتجاه اللامركزية يأخذ حيزا كبيرا، فقد أصبح يعتبر بأن الحكومات المحلية يمكنها أن توفر الخدمات لمواطنيها بشكل متساو محليا بدون مشاركة الحكومات المحلية ففي أغلب البلدان أضحت هناك قناعة بضرورة إدماج الحكم المحلي في إدارة التطورات والنمو المتسارع للسكان وتزايد طلباتهم، فدور الحكم المحلي أصبح جليا، ومن هنا تطرح اللامركزية كحتمية بهدف تعزيز الحوكمة المحلية وإعطاء المرونة اللازمة في صناعة القرارات المحلية المهمة كالبنى التحتية والخدمات وقضايا العقار، فالعديد من

1-Abdullah Sanussi B. Ahmed, Public administration reforms in Malaysia : a devaloping country Perspective, p 62.

البحوث أثبتت بأن الحكومات المركزية لا يمكنها أن تؤدي مستويات متقدمة في أداء الخدمات بعيدا عن الحكم المحلي، والاتجاه العام أصبح يصب في ضرورة تفويض السلطات المحلية بمزيد من الصلاحيات بهدف الرفع من قدراتها وإمكانياتها، فنجد أن العديد من الحكومات في البلدان النامية مثل: كينيا، تنزانيا، كمبوديا، الهندوراس قد عملت على تفويض بعض السلطات المركزية إلى الحكومات المحلية، وفتح النشاط الاقتصادي والاجتماعي لها (وهذا اقتراح صندوق الإسكان التابع للأمم المتحدة سنة 2007)⁽¹⁾.

بعد أن أخذت دول عديدة بمبدأ اللامركزية الإدارية بدءا بالدول المتقدمة كأوروبا وأمريكا أخذت به دول نامية أخرى في أمريكا اللاتينية، وفي أقرب الدول المتطورة لماليزيا كانت الهند والصين قد اتجهتا نحو هذا الخيار إذ أصبح يعد عاملا مهما للاستقرار الاجتماعي والسياسي والدفع بعجلة التنمية المحلية، ففي الصين مثلا أصبح النظام الجبائي والتنمية المحلية وحتى الاستثمارات وعروضها تأخذ طابعا لا مركزيا بالرغم من الطبيعة المركزية للنظام السياسي للدولة⁽²⁾.

أما في ماليزيا نجد أن الإصلاحات في مجال الحكم المحلي هي بهدف الاستجابة لمطالب المجتمعات المحلية وتحقيق طلباتها، وقد اقتصر على الجانب الإداري وليس السياسي، فبدايات التحول في الحكم المحلي كانت أول مبادرة حينما أوقفت العمل بانتخاب الحكومات المحلية سنة 1964 واستبدلت بالتعيين، ثم اتبعت بلجنة تحقيق ملكية خلصت إلى إبقاء العمل بالتعيين كأفضل وسيلة للحكم المحلي وكان ذلك بقانون الإدارة المحلية لسنة 1976 المادة 171 المتعلقة بإعادة هيكلة الحكم المحلي في جزيرة ماليزيا، لكنها لم تتماشى مع التطلعات الداعية للامركزية بل اقتصر على صورته من عدم التركيز الإداري⁽³⁾.

أفرزت انتخابات 8 مارس 2008 العامة واقعا جديدا عزز من الاتجاه الساعي لإعادة النظر في دور وصلاحيات الحكم المحلي وتوسيع صلاحياته، حيث اتجه النقاش خلال الحملات الانتخابية إلى قضايا الاستقلالية المحلية وتوسع مفهوم اللامركزية الذي أصبح محل اهتمام الكثير من السياسيين وحتى المواطنين الذي صاروا يتوقون لمشاركة وتمثيل

1 - PHANG Siew Nooi, **transforming local government in Malaysia : Implucations for centralization and democratization**, journal of Malaysian Chinese studies, volume 11, 2008, p 106.

2- Ibid, p 107.

3 - Idem.

أوسع في دوائر صنع القرار المحلي مع الأخذ بمفاهيم جديدة تتعلق بالحكم الراشد كالنزاهة والشفافية والمساءلة، وطالبوا حتى بإدخال خدمات محلية جديدة ضمن اختصاصات السلطات المحلية لرفع مشكل التعطل في أداء خدمة المواطنين وتحقيق طلباتهم والوصول حتى إلى اتخاذ قرارات حاسمة كجلب الاستثمارات الخارجية⁽¹⁾.

ويرى بهانج Phang أن السلطة المركزية في ماليزيا لا تتوق إلى إعطاء طابع اللامركزية للأقاليم بشكل تام وموسع بل تحاول الحفاظ على الوضع الراهن من المركزية ولا تسعى إلى إحداث إصلاحات هامة في الحكم المحلي، ويضيف ليست هناك جدوى من ديمقراطية محلية لا تحقق اللامركزية في صناعة القرار في ظل إصرار السلطة الفدرالية على الحفاظ على الطابع المركزي.

3- مسارات الإصلاح الإداري في ماليزيا:

في تقرير صادر عن الأمم المتحدة سنة 1995 أبدت إعجابها بنموذج الإصلاح العام وتحسين فعاليته في ماليزيا، ذكر أن مجهودات الإصلاح الإداري في ماليزيا قد ركزت أساسا على مجموعة من العناصر تمثلت في البنية التنظيمية للهيكل الإداري مثل:

- نوعية الأداء.

- الإنتاجية.

- التكنولوجيا.

- الأنظمة والإجراءات المعمول بها.

وضمن هذا لم تهمل الجانب القيمي في الإصلاحات كتعزيز القيم الأخلاقية داخل الهيئات، ثم خلقت بيئة تعاونية بين القطاع العام والخاص⁽²⁾.

مقاربات عديدة استعملت في ماليزيا بهدف ضمان نجاح الإصلاحات وزيادة فعاليات الإجراءات المتخذة من طرف الحكومة منها:

- تدريب الموظفين الإداريين لأجل الإصلاح.

1 - Ibib, p p(108, 109).

2- Mohamed rais bin Abdulkarim, **Improving the efficiency of the public sector: case study of Malaysia**, united nation secretaria, 1995, p 17.

- بناء إجماع داخلي حول الإصلاح.
 - الاعتراف بمجهودات القائمين على الإصلاح وتكريمهم.
 - ترقية وتطوير الخطط التي أثبتت نجاحها.
 - توثيق إجراءات الإصلاح.
 - كسب التأييد والدعم من المؤسسات الحكومية في الدولة.
- وقد قامت الحكومة الماليزية بجعل الرؤية 2020 كتطلع وطني شامل من أجل الانتقال بالبلاد إلى مرحلة جديدة تماما، بتجاوز المشاكل التي عرفتها ماليزيا في عشرينيات متعددة وعلى رأسها القطاع الخاص حيث عملت على:
- تطوير جهاز إداري نومهام واضحة Mission Oriented.
 - تطوير القدرة على التحكم والاستجابة بسرعة لحل المشاكل.
 - اكتساب القدرة على التنظيم الهيكلي بهدف ضمان استمرارية الإبداع والابتكار.
 - تعزيز وتقوية رأس المال البشري تسهيل التحول إلى بلد متقدم صناعيا تماشيا مع رؤية مهاتير محمد⁽¹⁾.
- وقد أعلن في سياق الإصلاحات " أحمد سرجي بن عبد الله حميد" الأمين العام للحكومة عن برامج تؤخذ كأولوية لإنجاح أي تحول وإصلاح إداري وتمثلت هذه البرامج في:
- ترقية الحوار مع القطاع الخاص.
 - مراجعة أنماط صناعة القرار وذلك بهدف بناء معايير شفافة للحصول على قرارات ناجحة.
 - ضرورة ضمان تدفق المعلومات إلى القطاع الخاص عبر قنوات الاتصال.
 - ضرورة ضمان حقوق المتعاقدين الخواص وتشجيعهم.
 - تبادل المعلومات والبيانات إلكترونيا واعتبارها خطوة أولية لخلق فضاء معرفي واستعمال البطاقات الذكية Smart Cards.

1- Ibid, P. 18.

- خفض استعمال الورق في الإدارات باعتباره مكلفا للجهد والوقت والمال وتعويضه بالتقنية الحديثة.

ولقد لقيت هذه البرامج استحسان المواطنين ودعمهم بالإضافة إلى الهيئات الحكومية ولم تتعرض لكثير من النقد والمقاومة، وبالتالي فقد كان النموذج الماليزي أحسن مثال يؤخذ به في الدول النامية وحاز على إعجاب واحترام الدول المتقدمة⁽¹⁾.

أ - إعطاء الصبغة الماليزية للجهاز البيروقراطي:

كغيرها من الدول النامية في جنوب شرق آسيا المستقلة حديثا قامت ماليزيا بانتهاج سياسة وبرامج خاصة بها في الخدمة العمومية، هذه البرامج قامت على مراحل متتالية بهدف تجنب رحيل جماعي للكوادر الأجنبية ذات الخبرة العالية التي خلفها الاستعمار ، ولعدم ترك فراغ في الإدارة، عوضتهم تدريجيا بكوادر محلية مدربة مما خفف من حدة المشاكل المترتبة عن الانتقال من مرحلة الاستعمار إلى الاستقلال⁽²⁾.

في سنة 1957 كانت الكوادر الإدارية الأجنبية تستحوذ على 67% من الوظائف الإدارية حيث قدر عددهم بـ: 1564 إطار ولم تصل سنة 1963 حتى تراجعت هذه النسبة إلى 9.2% أي ما يعادل 24 إطارا واقتصرت اختصاصاتهم على المهن التقنية والحرفية، وقد مددت الحكومة بقائهم إلى حين تدريب موظفين قادرين على تحمل المسؤوليات إلى غاية 1980 حيث نما الهيكل الإداري الماليزي بنسبة 900%⁽³⁾.

ب - مقترحات الحكومة لإصلاح الإدارة المحلية سنة 1964:

إثر الدراسة التي قام بها مركز Ford Foundation لصالح الحكومة سنة 1964 خرج بالتوصيات التالية⁽⁴⁾:

- إنشاء وحدة تطوير الإدارة تكون تابعة مباشرة للحكومة تدار من قبل مختصين في الإدارة والتسيير، وتركز على الاهتمام بالمشاكل الكبرى في الإدارة في جميع مفاصل الدولة ونساعد مصالحها وهيكلها.

1- Idm.

2 - Abdullah Sanusi b. Ahmed, OP- cit, p 60.

3 - Ibid, p 61.

4 - Ibid, p 62.

- رفع مستوى تكوين الإداريين ببرامج تدريبية في كل مستويات الخدمة العمومية، أحد هذه البرامج إنشاء فرع للتدريب والتطوير الإداري في جامعة ماليزيا، وألّزمت الإطارات الإدارية بالحصول على تكوين عال في الجامعة وتقوم الحكومة بدورها في توفير الوسائل الضرورية لإنجاح تكوين هذه الإطارات.

بعد قبول الحكومة لتوصيات الحكومة المركزية وبدأت العمل رسميا سنة 1966 وطلبة هذه السنوات واجهت الحكومة عدة مشاكل أنتجت تطبيقات برامج تطوير المناطق الريفية وقد عرفت في أدبيات الإدارة الماليزية بالأخطاء السبعة القاتلة Seven Deadly sins كما سماها تنكو عبد الرزاق وهذه الأخطاء هي⁽¹⁾:

(1) صراع بين الوحدات الفدرالية فيما بينها أو بينها وبين الحكومة الاتحادية نتيجة تطبيقات سياسية متباينة للتنمية بين الأقاليم.

(2) غياب التنسيق بين الوحدات الإدارية الإقليمية واختلاف نظرتهم بطريقة التنمية في المناطق الداخلية.

(3) عدم تحديد المسؤوليات.

(4) كل ولاية تنظر لنفسها على أنها أهم من باقي الولايات.

(5) غياب مخططات تنمية خاصة بكل ولاية والذي ساهم في غياب مخطط رئيسي لتنمية المناطق الريفية.

(6) غياب مخطط رئيسي شامل على كل المستويات لتطوير الأقاليم والمناطق الريفية.

(7) غياب رقابة كافية من طرف السلطة المركزية على المناطق الريفية ولعلاج هذه الأخطاء أنشأت الحكومة الفدرالية جهازا سمته "غرفة العمليات التقنية" «ORT» لإخراج الإصلاحات من عنق الزجاجة حيث أدى هذا الواقع إلى تراجع الأداء الاقتصادي الماليزي.

وقد جعلت هذه الغرفة كميكانيزم من أجل الحد أو القضاء على المشاكل السبع المتفاقمة وارتكزت هذه الغرفة على:

- نظام اللجان.

1 - Idem.

-غرفة العمليات.

-مخططات الكتاب الأحمر.

- اعتماد طريقة إعطاء التعليمات ومتابعتها عن طريق الرقابة.

وقد أثبتت هذه الإجراءات نجاعة كبيرة ويعود ذلك للإشراف المباشر لرئيس الوزراء تون عبد الرزاق الذي قاد المسيرة الإصلاحية في الإدارة من أعلى إلى أدنى مستوى، وفي سنة 1976 تطورت تقنيات الإدارة وادخل مفهوم التغذية الاسترجاعية للولايات التي تأخرت فيها الإصلاحات⁽¹⁾.

4- مراحل الإصلاح الإداري:

مرت الإصلاحات بثلاث مراحل انطلقا مما سبق:

أ- المرحلة الأولى:

بينما كان تركيز غرفة العمليات التقنية (ORT) على تسريع عمليات التنمية في الأقاليم نجد أن وحدة المتابعة (DUA) تركز على أهم نظم إدارة الأجهزة الحكومية، وبعد هذا الدور للوحدة تحولت سنة 1976 إلى وحدة للتنفيذ والتنسيق والتطوير الإداري (ICDUA)، وصارت مسؤولة على تنسيق السياسات الحكومية ومتابعة انجازها على مستوى الوحدات والأجهزة الإدارية، وفي سنة 1976 تحولت وحدة (ICDUA) إلى المعهد الوطني للإدارة العمومية وهدف المعهد تطوير القدرات التسييرية وتوفير الاستشارة للإدارة العمومية والعمل على تقريب الإدارة من المواطن كما أبقى على وحدة للتنسيق والتنفيذ (ICU)⁽²⁾.

ب- المرحلة الثانية: تأسيس (MAMPU)

بداية من 1977 ومع تزايد الطلب على تحسين فعالية الجهاز الإداري وخاصة في شقه المتعلق بالخدمة العمومية أنشأ مهاتير محمد " وحدة التطوير الإداري وضبط

التخطيط" « Malaysian Administrative Modernization Manpower Planning Unit »

1 - Ibid, P. 63.

2 - Ibid, P. 65.

وفق القانون رقم 207/1079/97 وكان هذا الجهاز تحت إشراف رئاسة الحكومة مباشرة بهدف إنجاح مشاريع الإصلاح الإداري وركز على⁽¹⁾:

-تحديث الإدارة

-تطوير الموارد البشرية.

وقد وفر جميع الاستشارات لمختلف الأجهزة الحكومية وأمدّها بالمعلومات وقد لعب دورا ناجحا لتحديث وهيكلية الإدارة العمومية مما أنتج نموذجا متطورا لتوزيع اختصاصات الخدمة العمومية على المستوى القاعدي، وحينما وصل مهاتير محمد إلى رئاسة الحكومة سنة 1981 وسع هذا الجهاز لمواصلة الإصلاحات الإدارية ومهد للمرحلة الثالثة.

ح- المرحلة الثالثة: القيادة السياسية والإصلاح الإداري

تميزت هذه المرحلة بإصلاحات جذرية قادها رئيس الوزراء مهاتير محمد بمجموعة من السياسات والإجراءات أعطت بعدا جديدا للتطور السوسيو-اقتصادي للدولة الماليزية إذ ركزت على تطوير الخدمة المدنية لتتماشى مع نظرة القيادة السياسية الطموحة ونقل الديناميكية السياسية التي ميزت تلك الفترة إلى الجهاز البيروقراطي برمته وفي هذه المرحلة عرف الإصلاح الإداري تشجيعا من الطبقة السياسية والقيادات خاصة، وكمثال عملي أصبحت الحكومة تتعاون مع القطاع الخاص تحت شعار " إدارة ماليزيا بفكر تشاركي" «Malaysia incorporated» حيث يكون القطاع العام والقطاع الخاص كليهما يمثلان وجها واحدا للاقتصاد أي هما المالكان وهما العاملان⁽²⁾.

ركز مهاتير محمد على القيادة بالنموذج " « Leadership by example » " حيث جاء بسياسة التطلع شرقا " « The look East » " وذلك للعمل بالنموذج الياباني الناجح والكف عن النظر إلى الغرب على أساس أنه النموذج الوحيد للتطور والنهضة، هذا ما طور مفاهيم إدارية كثيرة وعزز ثقافة الانضباط والولاء للأمة وللمؤسسة والتأكيد على تطوير نوعية الإنتاج وكانت هذه التطلعات والإنجازات مترافقة مع الحفاظ على القيم الإسلامية وتطهير

1 - Mohamed rais bin abdelkarim,op-cit, p 25.

2 - Abdullah sanusi bin ahmed,op-cit,p 67.

الإدارات من الفساد وكان لقيادة مهاتير محمد الدور الكبير في قيادة هذه الإصلاحات التي عرفت هذه المرحلة (1).

المطلب الرابع: سياسة التنمية في الأقاليم الماليزية

1- الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية:

إن ماليزيا مجتمع متعدد الأعراق والأديان إذ يتكون من ثلاثة أعراق رئيسية هي الملايا والصينيون والهنود، يمثل الملايا (سكان البلاد الأصليين بنسبة تقارب 60% من سكان البلاد البالغ عددهم 24 مليون نسمة وفق تقديرات 2005 هذا إلى جانب عدد من الأقليات الصغيرة من التايلانديين والاندونيسييين والاستراليين والأوربيين بالإضافة إلى بعض الأعراق البشرية الصغيرة التي تقطن ولايتي صباح وسراواك مثل الكادزان والايان (2).

ويكفل الدستور الماليزي حرية العبادة ونشرها رغم أن 53% من الماليزيين يدينون بالإسلام، ويدين 19% من سكان البلاد بالبوذية ومعظمهم من الصينيين، والهندوسية لمعظم الهنود بالإضافة إلى 02% من السكان ليس لديهم ديانة محددة ويقطن أغلب هؤلاء في ولايتي صباح وسراواك.

وفي هذا السياق تعرف السياسة الماليزية إذ يعتبر الإطار العرقي بعدا واقعيا يتخلل كل مستوى ومظهر في المجتمع ويحدد الأسلوب الذي من خلاله يتطور الوعي السياسي، وأثر هذا البعد في كافة أبعاد الحياة السياسية الماليزية من الاستقلال، وبالتالي فهم الحياة السياسية الماليزية يبدأ من هذا البعد العرقي.

إن الوضع الاقتصادي الماليزي عقب الاستقلال طبع بطابع العرقية حيث استحوذ الصينيون على النصيب الأكبر من ثروات البلاد فعاشوا حياة الرفاهية مقارنة بغيرهم من العرقيات بما فيهم السكان الأصليون الملايو ذوي الأغلبية، مما زاد من المطالب المالايوية بالمساواة الاقتصادية مع الصينيين لأنهم الأغلبية الأصلية وهم لا يملكون سوى 2 إلى 4% من الثروات الصناعية في البلاد دون أن يثير ذلك سخطهم في الوقت الذي يستحوذ فيه ربع

1 - Ibid, p 69.

2- جابر سعيد عوض ، السياسات العامة في ماليزيا ، برنامج الدراسات الماليزي ، جامعة القاهرة ، مصر ، 2008 ص 13

السكان وهم الصينيون امتعاضهم من انفراد الأمنو (UMNO) وهو الممثل السياسي للملايو من انفرادهم بالحياة السياسية⁽¹⁾.

إن هذا الوضع بعد الاستقلال لم يدم طويلا حيث انفجرت الأوضاع في البلاد باحتجاجات عارمة أدت إلى عنف عرقي في 13 ماي 1969 حيث وبعد إعلان نتائج الانتخابات السياسية كان الفوز كبيرا لصالح الصينيين واحتفلوا بفوز مرشحهم في أحد ميادين كوالالمبور، مما استفز بعض الشباب المالايويين من أنصار الأمنو UMNO، فاندلعت أعمال عنف كان فيها قتل وتخريب وما هي إلا ساعات قليلة حتى انتشرت في كامل ماليزيا، وقد اعتبر مهاتير محمد في كتابه - معضلة المالايا- أن هذه الأحداث كانت فاصلة في تاريخ ماليزيا وقد انبتت عليها كل سياسات ماليزيا فيما بعد⁽²⁾.

واقترح مهاتير محمد في كتابة عدة مقترحات لحل الأزمة منها:

1/ بداية من الضروري أن يدرك المالايو مشكلتهم ومن ثمة سيعودون للعمل والمشاركة في ثروات البلاد .

2/ الاستمرار في تطبيق السياسة الاقتصادية الجديدة لتون عبد الرزاق سوف يؤدي إلى تقليل التفاوتات الاقتصادية بين العرقيات المختلفة وتحقيق السلام والتجانس العرقي في البلاد.

وتتلخص أهداف السياسة الاقتصادية الجديدة في:

- تحقيق الوحدة والتكامل القومي

- خلق فرص عمل جديدة للماليزيين لاسيما الملايو

- تحقيق النمو الاقتصادي

قامت السياسة التنموية الماليزية على تحقيق النمو الاقتصادي مع الأخذ في الاعتبار بالتوزيع العادل لثمار هذه التنمية بين الأعراق المختلفة والأقاليم المتعددة حيث جاءت السياسة الاقتصادية الجديدة (NEP) (New Economic Policy) الصادرة عام 1971 لتحقيق النمو الاقتصادي ولعلاج الاختلالات الاقتصادية بين الأقاليم الماليزية، وكامتداد

1- المرجع نفسه ، ص 14.

2- مركز الدراسات الآسيوية ، التجربة الماليزية في إدارة المجتمع متعدد الأعراق، رؤية مهاتير محمد على الرابط :

http://dmscairo.net/lecture_maerials.pps

للسياسة الاقتصادية الجديدة جاءت سياسة التنمية القومية (NDP) National Development Policy عام 1991 في إطار التوجه القومي الطموح الذي وضعه مهاتير محمد تحت شعار (رؤية 2020) الذي يهدف إلى الانتقال بماليزيا إلى مصاف الدول المتقدمة بحلول عام 2020⁽¹⁾.

تعتبر الفوارق الإقليمية ظاهرة عالمية نظرا للمشاكل المتعددة وتترتب عنها نتائج متفاوتة بقدر الفوارق ومنها اختلاف نصيب الفرد من الدخل، ومستوى المعيشة والقدرة الاستهلاكية ونجد ذلك حتى في الدول المتقدمة، وبما ان ماليزيا جزء من النسيج العالمي والتداخل الاقتصادي بين القوى الصناعية والزراعية ظهرت فيها هذه المشاكل مما أدى إلى عدم وجود تنمية اقتصادية متوازنة مما أدى إلى إحداث مشكلة انتقال حركة الهجرة من الأقاليم الفقيرة إلى الأقاليم الأكثر قوة اقتصادية طمعا في عيش كريم، لذلك جاء العمل في ماليزيا بنظرية النمو الكلاسيكي الجديد التي تعتمد على الأسس التالية⁽²⁾:

❖ زيادة حجم العمل.

❖ تحسين نوعية العمل بالتكوين والتعليم.

❖ زيادة رأس المال.

❖ استعمال التكنولوجيا.

واستعملت هذه الطريقة في جميع الأقاليم بالاعتماد على رأس المال البشري إذ يتركز 80% من السكان غرب ماليزيا التي تعد منطقة زراعية وتتركز فيها معظم الصناعات وقد قسم أقاليم ماليزيا منذ سنة 1981 إلى ثلاثة مستويات حسب الدخل العام GDP، أقاليم ذات الدخل المرتفع وهما الإقليم الفدرالي لكوالالمبور وسلانغور وثمانية أقاليم ذات الدخل المتوسط وهي: جوهور ملقا، نجري سيمبلان، باهانج، بيراق، بولوبيانج وصباح وسراواك، وأربعة أقاليم ذات الدخل الخاص وهم قدح، برليس، كيليتان وترينجانو، وهذا التقسيم لم يكن عمليا لاختلاف المقدرات الاقتصادية والثروات الطبيعية بين الولايات⁽³⁾.

1- جابر سعيد عوض ، مرجع سابق ص 17.

2- المرجع نفسه ص 19.

3 -Asan Ali Golam Hassan , Growth , **sturctural change and inequality in MALAYSIA**, Ashgate publishing company, USA , 2004 , P.08/ google book

وقد نجحت التجربة التنموية في ماليزيا للاعتماد على الأسس التالية⁽¹⁾:

- عملت ماليزيا على تحقيق العدالة بين المناطق بحيث لا يتم تنمية منطقة على حساب أخرى فازدهرت مشروعات البنية الأساسية في كل الولايات كما اهتمت بتنمية النشاطات الاقتصادية كلها فلم يهمل القطاع الزراعي في سبيل الصناعة أو القطاع التجاري الاستراتيجي إنما تم دعمه ليبقى سندا لباقي القطاعات.

- اتفقت التنمية الماليزية مع المبدأ الإسلامي الذي يجعل الإنسان محور النشاط التنموي وأداته فأكدت تمسكها بالقيم الأخلاقية والعدالة الاجتماعية والمساواة الاقتصادية، مع الاهتمام بتنمية الأغلبية المسلمة لسكان البلاد الأصليين من الملايويين وتشجيعهم على العمل بالقطاعات الإنتاجية الرائدة.

- اعتمدت على الذات للاضطلاع بالعبء التنموي، وحشدت المدخرات المحلية اللازمة لاستغلال الموارد.

- طبيعة دور الدولة الاقتصادية تتم من خلال القنوات الديمقراطية للشورى المتمثلة في الأحزاب الماليزية المتعددة التي توفر أوسع مشاركة ممكنة للناس في مناقشة جميع القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة ومتابعة السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسات.

استطاعت ماليزيا خلال ثلاثة عقود (1970-2000) تخفيض معدل الفقر من 52.4% إلى 5.5% وهو ما يعني أن عدد الأسر الفقيرة تناقص بنهاية عقد التسعينيات إلى أكثر من ثلاثة أضعاف عما كان عليه الحال في عقد السبعينيات وقد خطط لعام 2005 كهدف يصل فيه معدل الفقر لحوالي 0.5% وقد تحقق، وبالتالي قضى على الفقر المدقع تماما وهذا ما جعله وسيلة لتقوية الوحدة الوطنية لأن السياسات قامت على أساس قاعدة "النمو الاقتصادي يقود إلى المساواة في الدخل" وطبقا للإحصاءات الرسمية فقد انخفض الفقر في الفترة (1990-1995) من 9.8% إلى 8.1% كما انخفض الفقر من المناطق الريفية من 15.6% إلى 13.2% لنفس الفترة بينما في المناطق الحضرية انخفض من 4.1% في 1995 إلى 3.8% في 1999، وهذا أتاح التعليم المجالس 94% من أطفال

1- عبد الحافظ الصاوي ، قراءة في تجربة ماليزيا التنموية ، مجلة الوعي الإسلامي ، عدد 451، شهر: 05 السنة: 03 الكويت

الفقراء ووفق بعض التعريفات فإن المهاتيرية نسبة إلى - مهاتير محمد- هي خليط من القومية الرأسمالية الإسلام الشعبية - السلطوية⁽¹⁾.

تعتبر التنمية التي باشرت تنفيذها ماليزيا شاملة لكل المجالات فلم تتوقف في الجانب الاقتصادي فقط بل تعدته إلى التعليم والإسكان والصحة والتكنولوجيا والإدارة وساعد في تنفيذ هذه السياسات عوامل عدة أعطت دفعا قويا لكل السياسات التي وضعتها الحكومات الماليزية المتعاقبة.

1-العوامل التي ساعدت ماليزيا على التنمية:

هناك أربعة عوامل ساعدت في استقرار خطط التنمية وتنفيذها و هي⁽²⁾ :

أ-استقرار السياسات الاقتصادية:

واحد من الأسباب الرئيسية للنجاح هو تطبيق العناصر الأساسية للسياسة الاقتصادية بأسلوب سليم، فالأداء الكلي للاقتصاد تميز بالاستقرار، مما وفر بيئة مواتية لنمو المدخرات المحلية، وجذب الاستثمارات الخارجية، وتمت إدارة مشكلات التضخم المالي، ونقص العمالة والبطالة بعناية فائقة مع زيادة السلامة في النظام المصرفي الذي يعد الآلة الرافعة لتدوير الأموال في عملية إنتاجية ناجحة.

وكان للتدخل الحكومي دور مهم في زيادة الرواتب الحقيقية للأفراد ومعالجة التفاوت في الدخل وانتهاج سياسات اقتصادية مراعية فيها التحول السلمي للثروة من الأقلية الصينية إلى الأغلبية الملايوية وهم أهل البلاد الأصليين كما أن الدولة لعبت دورا مهما في التخصيص الكفء للموارد المتاحة، حيث أنها توجهت نحو الاستخدامات والاستثمارات ذات الإنتاجية العالية وقد استخدمت مزيجا من آليات اقتصاد السوق والتدخل الحكومي عند اتخاذ قرارات متعلقة بنوع السياسة التجارية أو المالية المستهدفة⁽³⁾.

ب- المشاركة في التنمية:

1- عادل اليابس ، المهاتيرية الفلسفة الأمثل للتنمية في العراق، منشور على الرابط:

<http://www.baghdadtimes.net/arabic/?sid=39582>

2 - Abdullah Sanusi b. Ahmed, OP-cit, P. 67.

3- سعد بن محمد العبيد، التجربة الماليزية، ص 5، 6، على الرابط:

<http://cpsfiles.imamu.edu.sa/ar/documents>

حشد القادة والسياسيون تأييد الصفوة الاقتصادية ورجال العمال، ثم الرأي الشعبي إلى صفهم لخوض غمار التنمية وإصلاح بقيادة مهاتير محمد الذي أطلق سياسة اقتصادية جديدة متضمنة امتيازات وحوافز متعلقة بالأغلبية الملايوية أو ما عرف بـ: "سكان الأرض" وبذلك كان هناك نفهم وتعاون وتأييد من الطبقات المتوسطة والفقيرة للمجتمع وتكون لديهم شعور بالاستفادة الحقيقية من عملية النمو الاقتصادي والسياسات المعلنة في هذا الجانب، الأمر الذي انعكس في تضافر الجهود للخروج من الأزمة.

ج- الإدارة الجيدة:

عملت حكومة ماليزيا من استقلالها على اختيار موظفين مؤهلين لتقلد أعباء إدارية رفيعة المستوى، فاستعانت بفكرة المجالس الاقتصادية والوزارات المتخصصة لإنجاز أهداف محددة وفق اعتمادات مالية مضمونة وبصفة عامة يمكن وصف الخدمة المدنية الماليزية بأنها تقوم على أساس ديواني مرتب وأهداف واضحة، وفي الوقت نفسه تتمتع بدعم سياسي قوي، الأمر الذي يجعلها في خدمة المصالح العامة.

د- الاتجاه شرقا:

أعلن مهاتير محمد منذ وصوله السلطة لسياسة النظر شرقا "The look East" إلى غاية 1991 وتضمن عنوان السياسة إشارة ذات دلالة في الانتماء إلى منطقة أنتجت نموذجا راقيا في التطور والنهضة الحديثة وهي المنطقة التي تنتمي إليها ماليزيا، وقصد بها مهاتير محمد ترك التطلع إلى الغرب باعتباره النموذج الوحيد للتطور، وهذا شجع الماليزيين على الاقتداء والتعلم من التجربة اليابانية والأخذ بالقيم التي أخذوا بها مثل أخلاقيات العمل والمنهجية الصناعية والتطور التقني والأداء الاقتصادي المميز والسياسة المالية والنقدية والتجارية الكلية المتوازنة.

2- ميادين التنمية في ماليزيا:

تعددت القطاعات التي مستها التنمية فتكاملت لتجسد نهضة ماليزيا الحديثة ومن هذه الميادين:

أ- التنمية الاقتصادية

تحولت ماليزيا في بداية الألفية الثانية من دولة يعتمد اقتصادها على الزراعة والتعدين وتصدير المطاط وزيت النخيل والقصدير إلى دولة يقوم اقتصادها على الصناعات التحويلية وتصدير السلع الإلكترونية والكهربائية، كما أسهمت العولمة وانفتاح الأسواق وتحرير التجارة وانضمام ماليزيا إلى منظمة التجارة العالمية إلى إعادة صياغة وترتيب أولويات واستحداث اتجاهات جديدة في السياسة الاقتصادية الماليزية مع الالتزام في الوقت نفسه بالهدف الاستراتيجي وهو تحقيق الوحدة بالمساواة من خلال النمو والتقدم الاجتماعي للدخول سنة 2020 إلى مصاف الدول المتقدمة⁽¹⁾.

هدفت السياسة الاقتصادية الماليزية إلى تحقيق عدة طموحات يتعلق أغلبها بتوزيع الثروة مثل: - تمكين الملايو
- القضاء على الفقر
- تحقيق المساواة.

تعتبر قضية تمكين الملايو اقتصاديا هدفا ثابتا للسياسة الاقتصادية الماليزية باعتباره آلية لإعادة هيكلة المجتمع الماليزي وتحقيق عدالة توزيع الثروة والتي تتسم بوضع مختل في غير صالح السكان الأصليين من الملايو وهم الغالبية من السكان ويرغم تحقيق أكثر من 64% من المستوى الرقمي لملكية الملايو في الشركات وهو 30%، إلا أن تقييم البرامج التي نفذت أظهر الحاجة لتمديد المدة اللازمة للتنفيذ مثل الخطة الثامنة للتنمية (2001-2005) قد مددت إلى غاية 2010، وقد تبنت الحكومة منذ سنة 1969 بعد الأحداث الدامية سياسة « NEP » بهدف تحقيق الوحدة الوطنية في غضون 20 سنة من (1970-1990) وكان أساسها تأمين توزيع متساوي لحقوق الملكية في الشركات بين الملايو والصينيين وما إن انتصفت سنة 1995 حتى تمكنت نخبة من رجال الأعمال الملايويين من أن يكون لها شركاتها الضخمة بمساعدة الحكومة، التي استفادت من سياسة الخصخصة ووزعت عليها

1- مدحت أيوب، السياسة الاقتصادية الماليزية، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص 46.

امتيازات لخلق الثروة غير أنها لم تصمد كثيرا أمام هبوط قيمة السهم في سوق كوالالمبور مما أبقى الشركات الصينية والحكومية في وضع أفضل⁽¹⁾.

وسارت سياسة القضاء على الفقر وفق عدة محاور:

- الاتفاق على تعريف وقياس الفقر .

- زيادة الإنتاجية وتنويع مصادر الدخل.

- استهداف الفئات الأشد فقرا.

- مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني.

- تخفيض أو إلغاء بعض الضرائب على الفقراء.

وقد أعلنت ماليزيا أنها قضت على الفقر المدقع نهائيا بحلول عام 2010 وخفضت الفقر العام من 5.7% إلى 2.8%، وكمثال على برامج مكافحة الفقر نموذج " قرية شنكال " التي يبلغ عدد سكانها 2230 نسمة، كما ان 70% من سكانها فلاحون يشتغلون في مزارع المطاط والبساتين التجارية التي تنتج الخضروات والفاكهة، بينما 10% يعملون في المرافق الحكومية المختلفة و10% لديهم نشاطات عائلية صغيرة و5% يصنفون ضمن القطاع الخاص، ونسبة 8% عاطلون على العمل⁽²⁾.

قامت وزارة التنمية الريفية الماليزية بالتعاون مع مؤسسة مكافحة الفقر في ولاية كلنتان بإقناع سكان القرية والعمل سويا لتحسين أوضاعهم المعيشية بتغيير النشطة الزراعية التقليدية إلى مزارع حديثة وتحسين مهارات النساء الإدارية مع تحسين التحصيل الدراسي للأولاد وزيادة معرفتهم بالإعلام الآلي وتنمية مهارات التفكير السديد لديهم وتحسين لغتهم الإنجليزية وقد قامت الأسر المرافقة على البرنامج بتلقي دورات تدريبية تشمل الأرض والأعمال الزراعية ورعاية الأسر الأكثر فقرا والصحة والتعليم والبيئة وتطوير المجتمع وقد نجحت التجربة في القضاء على الفقر مما دفع المناطق والأقاليم الماليزية لتطبيقها⁽³⁾.

1- المرجع نفسه، ص 49.

2- سعد بن محمد العبيد، مرجع سابق، ص 11.

3- المرجع نفسه، ص 12.

ب- التنمية في مجال التعليم والموارد البشرية:

تعتبر منطقة جنوب شرق آسيا من المناطق التي مازالت فيها أفكار كونفوشيوس التي تعد التعليم أحد القيم الأساسية التي طالما أكد عليها، وهذه القيم تأثرت بها تلك البلدان وجعلتها أحد القيم المجتمعية الإيجابية التي تدفع الأمم نحو النهوض، والتقدم وهذا الأثر يسود في ماليزيا حيث أدركت القيادات السياسية الماليزية منذ استقلال الدولة عام 1957 أهمية التعليم كعنصر موحد لأطياف الأمة يؤدي مع تنمية الموارد البشرية إلى سرعة ارتقائها سلم التطور الحضاري⁽¹⁾.

رؤية مهاتير محمد للتعليم تمحورت حول الإيمان الراسخ بأهمية التعليم للإنسان الذي يمكنه من تحقيق كثير من الأشياء، ويرتقي بذاته فيؤدي ذلك إلى الحراك الاجتماعي الذي يكافئ المجددين وهذا التعليم ليس مجرد معلومات وإنما أكثر من ذلك فهو الوسيلة للتفكير المنطقي لحل المشكلات ومجابهة التحديات ومن هذا يعتبر التعليم هو الاستثمار الحقيقي للدولة لحفظ قيم المجتمع، فلا علم بدون أخلاق ولا تصلح الأخلاق دون علم، كما ركز مهاتير محمد على الأسرة باعتبارها المرحلة الأولى للتعليم وشدد على الترابط الأسري، ومن جهة ثانية أكد مهاتير محمد على النظام باعتباره أحد أساسيات التعليم وشدد على وجوب تدريسه كوحدات تعليمية لكي يفرق الأفراد بين السلوك الصحيح والخاطئ ومحاوية اللانظام لأن الفوضى لا تحقق مجتمعا مستقرا، وعليه فان التعليم المطلوب يجب ان يواكب التطور واحتياجات المجتمع ومحاولة استخلاص تقنية وطنية متطورة⁽²⁾.

ولم تختلف رؤية عبد الله بدوي عن رؤية سلفه مهاتير إذا استطاع أن يعطي رؤية شاملة لأهمية ونوع التعليم الذي تحتاجه ماليزيا وهو الذي يلبي احتياجات الدولة نابعا من خبرة محلية ومستفيدة من خبرات الآخرين، كما ركز على زيادة تأصيل الروابط وتمتينها بين أعراق ماليزيا لبناء قومية ماليزية موحدة وهذا مؤشر على التعليم الجيد وقد رفض تقسيم الفصول الدراسية على أساس العرق وإنما التقسيم يراه على أساس المواد الدراسية ، كما لم يهمل الحث على الاهتمام بالقيم الأخلاقية والمعنوية والقيم الإسلامية في إطار مشروع

1- ماجدة علي صالح، سياسة التعليم وتنمية الكوادر البشرية في ماليزيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص 93.

2- Mahathir Mohamed, science technologire and creatinty, Kuala lumpur, p 35.

الإسلام الحضاري لكافة الشعب الماليزي مع التمسك باللغة المحلية إلى جانب الإنجليزية و تطوير مناهج التدريس وفق رؤية معاصرة⁽¹⁾.

1- أبعاد الاهتمام بالتعليم:

عقب استقلال ماليزيا سنة 1957، شكل تون عبد الرحمان لجنة خاصة لتقييم ووضع خطة لتعليم وطني شامل برئاسة عبد الرحمان طالب، وقدمت تقريرا سنة 1960 أوصى بتغيير المدارس المركزية إلى مدارس وطنية ابتدائية وأن تكون لغة التدريس هي لغة الملايو كلغة أساسية وصدر بهذا لائحة سنة 1961 وعند تولي مهاتير محمد وزارة التعليم سنة 1974 راجع سياسة التعليم تقرير أوصى بتحقيق الوحدة الوطنية في مجتمع متعدد الإثنيات وتأكيد الشعور بالوطنية، وإحداث توازن في كل أشكال التعليم في المناطق الريفية والحضرية مع الاحتفاظ بثلاثة أنواع من المدارس وهي: المدارس الوطنية، المدارس الابتدائية الوطنية ونوع ثالث من المدارس الابتدائية الوطنية التي تكون البهاسا المالايوية هي لغة التعليم فيها، كما تم الاحتفاظ بثلاث فئات من المؤسسات التعليمية وهي المؤسسات التعليمية الحكومية والمؤسسات التعليمية الخاصة ونوع ثالث من المدارس الصينية والتايميلية والثانوية الخاصة⁽²⁾.

تبنى النظام التعليمي في ماليزيا مفهوم ديمقراطية التعليم لإرساء المساواة بين عناصر الدولة ويقوم هذا المفهوم على:

- مأسسة التعليم قبل المدرسي .
- توفير خدمات ما قبل التدريب، وخدمات ما بعد التدريب للمدرسين في القطاع العام والخاص.

- شرح وإقناع الأفراد بالرؤية المدرسية vision school⁽³⁾.

- التوسع في البرامج الدراسية المشتركة والاندماج بين مختلف المدارس

- تسهيل التعليم وطرقه للأطفال الذين يعانون من مشاكل صحية .

1- ماجدة علي صالح، مرجع سابق، ص 98.

2- Abdul Razak bagind and Petr Schir, **Education in Malaysia Uinfying or divisive?** , Malaysia strategic Research center and knorad adenauer Foundation, W.D, P. 18.

3- تنمية الروح الوطنية بالدمج بين الأطفال من ذوي الإثنيات والأديان المختلفة.

وقد صدر عام 2002 تقرير أطلق عليه تقرير الثقة في العقل الوطني National Brain Trust Report كخطة أساسية لاقتصاد المعرفة ركز على تنمية الموارد البشرية والتدريس باللغة الإنجليزية في مدارس ومؤسسات التعليم العالي، اتجهت وزارة التعليم بالاشتراك مع الدولة لوضع خطط منها وضع خطة شاملة للنهوض بالتعليم كروية لسنة 2020 تحت شعار وعمل فاعل وسريع "Fast and effective action"⁽¹⁾.

مع العناية بالبحوث والدراسات بأربعة عناصر⁽²⁾:

- دراسة شاملة بالتعاون مع جامعة هارفارد لوضع قاعدة معلومات عن المدارس والمناهج والطلاب وتحليلها ودراستها.

-تقديم جائزة لكل مدرس يقدم اقتراح بحث أو دراسة تحظى بالقبول العام.

- تمويل البحوث والدراسات من وزارة التربية ووزارة العلوم والتقنية بدعم من الشركات والمصانع.

- الاهتمام بالإبداع في تدريس الرياضيات والعلوم وبالطلاب الذين يعملون ويدرسون في الوقت نفسه.

2- واقع الاهتمام بالتعليم وتنمية الموارد البشرية في أقاليم ماليزيا:

تخصص الحكومة الماليزية حوالي 18% من الميزانية القومية لقطاع التعليم تشمل التعليم الابتدائي والثانوي والتعليم الفني والمهني والإدارة العامة ورعاية الطلبة والتخطيط والبحوث التربوية والتعليم العالي وإعداد المدرسين والتعليم في ماليزيا مجاني وغير إلزامي ولكنها حققت درجات عالية من القضاء على الأمية حيث بلغ عدد الذين يعرفون القراءة والكتابة عام 2000 حوالي 93.8% من جملة السكان مقارنة بنسبة 1970 حيث كانوا 53% ويقوم بإدارة نظام التعليم في ماليزيا إدارة مركزية قومية تقوم على أربع مستويات هرمية⁽³⁾:

1- مهاتير محمد، العلم والتكنولوجيا وحقوق الإنسان، موسوعة الدكتور مهاتير محمد، م7، دار الكتاب المصري، الطبعة الأولى، مصر، 2004، ص 79.

2- ماجدة علي صالح، مرجع سابق، ص 106، 107.

3- المرجع نفسه، ص 109.

1. **المستوى المركزي:** حيث تعتبر وزارة التعليم هي المسؤولة عن ترجمة السياسة التعليمية إلى خطط وبرامج ومشروعات تربوية وفقا للأهداف القومية، كما تضع الإرشادات لتنفيذ برامج التعليم وإدارته وتتبع الوزارة نظام اللجان في إجراءاتها لاتخاذ القرار.

2. **مستوى الولاية:** يوجد في كل ولاية من الولايات الأربع عشر في ماليزيا إدارة للتعليم يرأسها مدير للتعليم مسؤول عن تنفيذ البرامج والمشروعات والأنشطة التعليمية، وتعد الوظيفة الأساسية لهذه الإدارة تنظيم وإدارة المدارس في الولاية فيما يخص الموظفين والهيئة التعليمية والشؤون المالية وتطوير المباني، فضلا عن مسؤولية الإشراف على تنفيذ البرامج التعليمية وصياغة وتنفيذ خطط التطوير التربوي للولاية وتقديم معلومات دائمة للوزارة حول التطبيق المتعلق بسياسة التعليم الوطنية.

3. **المستوى المحلي:** وهي عبارة عن مكاتب التعليم في المقاطعات وتشكل حلقة وصل بين المدرسة وإدارة التعليم في المقاطعات.

4. **المستوى الإجرائي: (المدرسة):** إذ يتولى مدير المدرسة مسؤولية القيادة الإدارية ويشرف على الأنشطة المنهجية ويوجد في كل مدرسة جمعية للآباء والمعلمين تقدم الدعم والمساعدة وتدعم التعاون بين المدرسة والمجتمع، وتقع مسؤولية صياغة المناهج الدراسية لجميع مدارس ماليزيا على عاتق مركز تطوير المناهج بوزارة التعليم على أساس فلسفة التعليم التي تحددها الدولة.

ج- التنمية في مجال العلوم والتكنولوجيا:

جاء في تقرير التنمية البشرية لسنة 2005 أن 55% من إجمالي صادرات ماليزيا الصناعية هو التكنولوجيا، وهذه نقلة نوعية جعلتها إحدى النُمور الآسيوية السبع ولعل السبب وراء ذلك يرجع إلى الدور المحوري لسياسة العلم والتكنولوجيا وكذلك مراعاة البعد الاجتماعي للتنمية الاقتصادية حيث ركزت على المالايو التي كانت التسريحة الأفقر في ماليزيا مقارنة بالصينيين والهنود.

1- اهتمام ماليزيا بالتكنولوجيا

بدأت سياسة ماليزيا في الاهتمام بالتكنولوجيا منذ سنة 1970 وذلك في إطار السياسة الاقتصادية الجديدة التي طبقتها في أعقاب الاضطرابات الطائفية، وفي هذا قدمت النخبة

الماليزية رؤية لدور التكنولوجيا في تلك السياسة وظهر جليا في كتابات مهاتير محمد في مجلده السابع المعنون بالعلم والتكنولوجيا والابتكارية ورؤية 2020 التي وضح فيها الأهداف القومية الماليزية⁽¹⁾.

ويمكن حصر أهم عناصر الرؤية الماليزية للعلم والتكنولوجيا ودورها في التنمية فيما يلي⁽²⁾:

- الارتباط الوثيق بين العلم والتكنولوجيا فالعلم ينصرف إلى معرفة ماذا ؟ بينما تشير التكنولوجيا إلى معرفة كيف؟ ولذلك فالعلم ينتج المعرفة بينما تنتج التكنولوجيا الثروة، كما أن العلم يصبح غير ذي معنى إذا لم يتحول إلى التكنولوجيا.

- التقدم العلمي والتكنولوجي ضروري حتى لا تقع ماليزيا في قبضة استعمارية مرة أخرى.

- إن تحقيق التطور التكنولوجي ينبغي أن يتم من خلال المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص فلا يمكن للدولة بمفردها أن تحقق هذا التطور كما انه بدون الدور القيادي للدولة فان القطاع لن يتمكن من الوصول إلى مرحلة الانطلاق التكنولوجي وفي هذا الإطار تقدم الدولة الدعم المادي والمؤسسي بمعنى توفير جزء من الاعتمادات المالية اللازمة وبناء المؤسسات التي تراعي تطبيق سياسة العلم والتكنولوجيا .

- إن التكنولوجيا التي ينبغي أن تهتم بها ماليزيا يجب أن تكون مرتبطة باحتياجات السوق، فالتكنولوجيا لا يتم تطويرها لكي تحفظ في المعامل وإنما لكي توجه لسد احتياجات السوق وهو ما سماه مهاتير محمد التكنولوجيا الملائمة فملائمتها هو تسويقها.

- تطوير التكنولوجيا في ماليزيا يتطلب إعطاء الأولوية لسياسة " البحث والتطوير " من خلال تخصيص جزء متزايد من الناتج القومي لتلك السياسة وإلا تستمر ماليزيا في الاعتماد على التكنولوجيا المنقولة.

1- محمد السيد سليم، سياسة العلم والتكنولوجيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص 145.

2- المرجع نفسه، ص 148.

- الاهتمام بالبعد الثقافي للعلم والتكنولوجيا فمنظومة القيم السائدة في المجتمع تؤثر في قدرته على التعامل مع التكنولوجيا، فحيث تسود قيم التواكل والسببية والاعتمادية يصبح الحديث عن سياسة العلم والتكنولوجيا أمرا عبثيا.

- التركيز على " قاطرات التنمية التكنولوجية " ويقصد بذلك أن تركيز ماليزيا على القطاعات التكنولوجية التي تجر ورائها عناصر التنمية التكنولوجية الأخرى.

- اتجاه ماليزيا شرقا للأخذ بالنموذج الياباني القريب جغرافيا والناجح.

2- مراحل تطور سياسة العلم والتكنولوجيا بماليزيا:

يمكن أن نميز بين مرحلتين من مراحل سياسة العلم والتكنولوجي في النموذج الماليزي:

• **المرحلة الأولى (1970-1990):** وتسمى مرحلة نقل التكنولوجيا وقد ركزت ماليزيا على نقل التكنولوجيا في عملية التطور التكنولوجي وبناء المؤسسات القائمة على أهداف تكنولوجية وقد أنشئت " وزارة العلم والتكنولوجيا والابتكار " سنة 1973 لتختص بالبحوث في مجالي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتشرف على عدة مؤسسات اتحادية في مجال العلم والتكنولوجيا مثل شركة تنمية الوسائط المتعددة " MDC "، ووكالة الفضاء القومية الماليزية التي أنشأت سنة 2002 والمركز الوطني للاستثمار عن بعد.

كما عملت في هذه الفترة الحكومة الماليزية على تشجيع الشركات الصناعية اليابانية على الاستثمار في مجال توطين التكنولوجيا في ماليزيا مستفيدة من رخص سعر العمالة بالمقارنة مع مثلتها في اليابان كما نقلت هذه الأخيرة بعض الصناعات إلى ماليزيا سنة 1980، كما ربطت صناعات التكنولوجيا بالصناعة المحلية وشجعت المالايو على ان يقوموا بتلك الصناعات ولذلك أنشئ برنامج " تنمية البائع ومشروع المكونات الكهربائية ووضع لها إطارا أكبر سمته " خطة العمل القومية للتنمية الصناعية " وبالتالي نقل الماليزيون تكنولوجيا حقيقية وقابلة للتسويق.

• المرحلة الثانية: (1990- حتى الآن) تطوير وتصدير التكنولوجيا:

أرست ماليزيا تقليدا مركزيا وهو وضع هدف قومي، ثم بلورت خطة قومية وأخيرا تطوير " أجندة " قومية ذات مراحل زمنية للتطبيق، وسار النموذج الماليزي في أربعة

اتجاهات وهي سياسية البحث والتطوير وحماية براءات الاختراع والمشاركة مع القطاع الخاص وبناء المؤسسات: كما حددت ماليزيا قائمة بالمجالات ذات الأولوية في البحث والتطوير واهتم القائمون على صنع السياسات في حقوق الملكية الفكرية حيث تم إصدار قانون براءات الاختراع في تشجيع المستثمرين الأجانب على نقل التكنولوجيا وتشجيع الماليزيين على الاختراع زاد اهتمام الحكومة، بمشاركة القطاع الخاص فانشأ لذلك "المجلس القومي للبحث العلمي والتنمية"، بالتعاون بين الحكومة والقطاع الخاص كما أنشأت أهم مؤسسة تكنولوجية وهي "الشركة الماليزية لتطوير التكنولوجيا" و"مجموعة الصناعة الحكومية الماليزية للتكنولوجيا المتقدمة" وبهذه السياسات أصبحت ماليزيا تصنف ضمن أقوى الدول في ميدان التكنولوجيا ومن الدول الأوائل في تصديرها حيث تمثل 65% من إجمالي صادراتها الصناعية كما بلغت نسبة مستخدمي الهاتف النقال 58.5%، كما أصبحت ماليزيا أكبر مصدر لأشباه الموصلات وتصنع 80% من مكونات أجهزة الإعلام الآلي⁽¹⁾.

د - السياسة البيئية في ماليزيا:

إن الطفرة التي عرفتها ماليزيا في شتى المجالات كان لها أثر بالغ على البيئة والإنسان على حد سواء وهذا ثمن تدفعه الدول المتقدمة الصناعية نظير التطور التكنولوجي من استنزاف للموارد وظهور المشاكل البيئية مثل تلوث الماء والهواء وما يتعلق بمصايد الأسماك وغيرها مما شغل حيزا مهما من اهتمامات صناع القرار في ماليزيا في محاولة لتحقيق القوائم بين الطفرة الاقتصادية الهائلة ومحاولة استبعاد أي مخاطر بيئية تمثل تهديدا مستقبليا للتجربة التنموية الماليزية.

1- الموارد الطبيعية في ماليزيا:

تعتبر ماليزيا من أغنى دول منطقة جنوب شرق آسيا بالثروات الطبيعية والتي كانت أحد دعائم انطلاقها التنموية، والى اليوم مازالت ولايات مثل صبا وسرواك تعتمد على البترول والغاز الطبيعي والأخشاب لعدم وجود قواعد صناعية بها فيما كانت أقاليم الساحل الغربي تعتمد على الزراعة مثل منطقة كلينتان، فنظرت ماليزيا باهتمام لتحقيق التناغم بين

1- المرجع نفسه، ص 157.

استغلال أمتل للموارد الطبيعية وبين النمو الاقتصادي خاصة أن ماليزيا تسعى للنهضة بمواردها الطبيعية وبمجهوداتها الخاصة، وقد عدت ماليزيا خلال السبعينيات والثمانينيات من أكبر الدول المنتجة للقصدير والمطاط الطبيعي إضافة إلى زيت النخيل وهو ما حقق لها ارتفاعا ملحوظا في الدخل القومي وتحول ماليزيا إلى قبة تجارية زاد النشاط الزراعي مما أدى إلى إتلاف مساحات شاسعة من الغابات باستعمال أراضيها في الزراعة ومن جهة أخرى تنامي الاهتمام بالقصدير وبمجيء الصينيين في النصف الثاني من القرن التاسع للعمل في هذا الميدان فتجمعوا في منطقة حضارية أسست لمدينة كوالالمبور، وقد مدت ماليزيا في تلك الفترة خطوط الطرق والسكك الحديدية للموانئ لتصدير المواد الخام وانتشرت مزارع جوز الهند والمطاط المملوكة للأجانب، ثم زاد الطلب على الأرز فانتشرت زراعته في مناطق عديدة، هذا الواقع اظهر ازدواجية في الاقتصاد الماليزي حيث تواجد كل من القطاع التقليدي والحديث جنبا إلى جنب في سوق ماليزيا⁽¹⁾.

2- استخدام الموارد الطبيعية والحفاظ على البيئة من التلوث:

خلال تطبيق الخطة الاقتصادية الجديدة تنامي إنتاج الموارد الطبيعية ونشاط القطاع الصناعي حيث تضاعف إنتاج الأخشاب وصيد السمك وإنتاج البترول حيث تزايد الخام ب 30 ضعفا وإنتاج الغاز أربعة أضعاف فيما عرفت الزراعة تضاهلاً لصالح البترول، خاصة في كل من صباح وسراواك وتزايد استخراج المواد الأولية في بورنيو وقد أدى نمو التصنيع وارتفاع نسبة التحضر إلى مضاعفة استخدام الطاقة أدى إلى قدر كبير من التلوث البيئي وكان تلوث الماء الهاجس الأكبر وحسب تقرير لقياس التلوث في الثمانينيات ارتأت القياسات الخاصة بمحطات المياه أن 5% منها تعد نظيفة في حين 25% قليلة التلوث واعتبرت ثلاثون نهرا معتدلة أو شديدة التلوث والمصدر الأساسي لتلوثها مصانع زيت النخيل والمطاط، فيما سجل تلوث أقل في كل من ولايتي صباح وسراواك وقد عملت السلطات على خفض نسبة التلوث خلال الثمانينيات لتعود وترتفع في التسعينيات، كما لوحظ تلوث الهواء نتيجة زيادة استهلاك الوقود وإحراق المخلفات الصناعية والزراعية والغازات المنبعثة من التصنيع والتي يمكن أن تتسبب في أمطار حمضية تؤثر على الغطاء النباتي ورغم ذلك

1- هدي ميتيكس، السياسة البيئية في ماليزيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص 168.

أشارت منظمة الصحة العالمية في الثمانينات إلى عدم خطورة التلوث في ماليزيا، وأشار لهذا كذلك تقرير جودة البيئة عام 1992 ولكنه في سنة 1993 حذر من التلوث في كوالالمبور وبيتالونج جايا وشاه علم حيث تجاوزت المعدلات العالمية المسموح بها⁽¹⁾.

هـ- سياسة السكان والإسكان:

من خلال السياسة الإسكانية التي تمت على عدة مراحل هدفت لاستيعاب عدد أكبر من المواطنين الماليزيين دون تمييز عرقي أو ديني إلى جانب التوسع في إنشاء المدن والمنشآت الصناعية لتشجيع السكان الملايويين الذين يفضلون حياة الريف على الهجرة إلى المدينة والاستيطان والعمل في حرف أخرى أكثر دخلا لرفع مستوى معيشتهم كما استعانت الحكومة الماليزية بالقطاع الخاص في انجاز الوحدات السكنية لمحدودي الدخل ، وفي سياسة تنظيم الأسرة والسكان كانت هناك رؤية للحكومة لما يجب أن يكون عليه التعداد السكاني ففي فترة الستينات والسبعينات كان الهدف هو تشجيع الأسرة الصغيرة من أجل التنمية فالهدف ليس الكم بل الكيف وربما ساهم الصينيون والهنود في تشجيع هذه السياسة لاستمرار عملية التوازن الديموغرافي بين العرقيات المختلفة، والحقيقة أن المرأة الماليزية كانت الأكثر استفادة من برامج تنظيم الأسرة لأنها استطاعت أن تكون طرفا فاعلا في عملية التنمية من خلال التعليم والعمل وتحسين مستوى المعيشة، إلا أن الحكومة الماليزية طالعت سكانها بسياسة جديدة في الثمانينات هدفت إلى زيادة عدد المواليد وذلك بسبب انخفاض نسبة الشباب إلى نسبة كبار السن التي أخذت في الازدياد نتيجة تحسن أحوال المعيشة والصحة، لذلك طالبت الحكومة بضرورة زيادة عدد المواليد وتشجيع الزواج في سن صغيرة حتى يتسنى للنساء إنجاب خمسة أطفال دون متاعب صحية حتى تصل لسن الأربعين من أجل أن يبلغ سكان ماليزيا سبعين مليون نسمة سنة 2100 ، وتبقى ماليزيا دولة فتية⁽²⁾.

كما عملت ماليزيا على مواجهة المشكلات في قطاع الصحة من خلال التوسع في استخدام التكنولوجيا الحديثة والوصول إلى تأمين صحي شامل وجديد يكفل الرعاية الصحية للمواطنين بدرجة متساوية، وهذه المحاولات التي تبذل لإصلاح السياسة الصحية ومواجهة

1- المرجع نفسه، ص 174.

2- هدى راغب، سياسة السكان والإسكان في ماليزيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص 222.

جوانب الخلل أو القصور هي انعكاس لحيوية وفعالية الحكومة الماليزية ووزارة الصحة حتى أن المنظمة العالمية، والوكالات المتخصصة قد يتراجع دورها في ماليزيا اعترافا منها بقدرات الحكومة الماليزية ويكاد يكون دورها قاصرا على توجيه الإرشادات في مواجهة بعض الأمراض الاستوائية⁽¹⁾.

المبحث الثالث: التنمية المحلية في البلدان العربية والتجربة الماليزية

المطلب الأول: نقاط التشابه والاختلاف بين الدول العربية وماليزيا

تجمع ماليزيا والدول العربية عدة نقاط متشابهة كما أن هناك عدة نقاط للاختلاف، ولا يمكن أن يستفاد من التجربة الماليزية دون تقريب الحالتين من بعضهما إلى بتعداد نقاط التشابه والاختلاف.

1- نقاط التشابه:

يمكن استخلاص نقاط التشابه كالتالي:

- **التنوع الإثني والديني واللغوي:** فكما هو الحال في البلدان العربية يتشكل المجتمع الماليزي من عدة قوميات من السكان الأصليين والصينيين والهنديين وغيرهم، وتتعدد الديانة كالإسلام والبوذية والمسيحية، وديانات أخرى متناثرة على امتداد الرقعة الجغرافية يوجد في القوميات العربية كثير من القوميات كالعرب والأكراد والأشوريين والكلدانيين والأمازيغيين، كما توجد إلى جانب الإسلام المسيحية واليهودية والصابئة وغيرها، وتتطوي تحت الديانات عدة فرق ومذاهب كما توجد العديد من اللهجات المحلية على امتداد المساحة العربية؛

- **الموقع الاستراتيجي:** تمتاز ماليزيا بموقع استراتيجي، فهي معبر نشيط للتجارة الدولية وممر بحري مميز يربط عدة قارات، كذلك الدول العربية لها نفس الخاصية وتمتاز بساحل

1- شادية فتحي، السياسة الصحية في ماليزيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008، ص 288.

بحري طويل وغني بالموارد البحرية وهي إلى جانب ذلك معبر استراتيجي وبها أهم المنافذ التجارية الدولية كقناة السويس؛

- **تعرضها للاستعمار:** كانت ماليزيا عرضة للحملات العسكرية الأوروبية من أجل السيطرة على مواردها الطبيعية والتحكم في المعابر البحرية وهذا يشبه الدول العربية إذ كانت هدفا مركزا للحملات الاستعمارية خاصة مع بداية القرن العشرين طمعا في خيراتها؛

- **الثروات الطبيعية:** تعد ماليزيا من أغنى الدول في الثروات الطبيعية كزيت النخيل والمطاط ومختلف المنتجات الزراعية إلى جانب الثروة السمكية، وعلى رأس ذلك كله وجود النفط، وهذه الموارد توجد في الدول العربية وأكثر من ذلك هي من أوائل مصدري النفط في العالم والغاز الطبيعي والفوسفات والحديد مع ثروة سمكية هائلة في السواحل الغربية كالمغرب وموريتانيا؛

- **الثروة البشرية:** وهي عماد كل نهضة لذلك كانت أحد أسسها في ماليزيا، حيث ركزت الحكومة الماليزية على تنشيط رأس المال البشري وتطويره بما يخدم التنمية، وفي الدول العربية ويعتبر عامل الشباب في المجتمع أحد الركائز المميزة له أضف إلى ذلك القدرات الهائلة التي يتمتع بها هذا المجتمع ولا أدل على ذلك من هجرة الأدمغة العربية إلى الدول الغربية وتبوؤهم أرقى المناصب فيها.

2- أما عناصر الاختلاف فنوجزها في ما يلي:

- يعتبر النظام الفدرالي مميزا لماليزيا في دول العالم الإسلامي حيث استطاعت أن تحافظ عليه وتطوره لصالح النهضة والرقي عكس الدول العربية التي تعتمد أغلبها على شكل الدولة البسيطة وذلك لظروف تاريخية وأخرى سياسية؛

- التجربة الديمقراطية في ماليزيا تتميز بعراقة وديناميكية تعكس الحياة السياسية على عكس ما هو عليه الحال في الدول العربية حيث تعتبر كل الديمقراطيات فيها ناشئة قليلة التجربة؛

- تعرض ماليزيا لهزات اقتصادية كبيرة ومنتالية نتيجة دخولها اقتصاد السوق ومباشرتها سياسات اقتصادية ضخمة أما في الدول العربية فروح المغامرة في الاقتصاد تبقى ضعيفة نتيجة الاعتماد المفرط على النفط في بعض الدول وضعف سياسات التنمية في دول أخرى؛
- تعتمد ماليزيا لامركزية سياسية وإدارية مالية إلى حد كبير بينما لازالت المركزية في الدول العربية وتسيطر على معظم القرارات والاختصاصات إلا في بعض الميادين الثانوية فاعتمدت فيها اللامركزية خاصة الإدارية، مع اعتبار اللامركزية السياسية نوعا من الخطر على الوحدة الوطنية؛
- عملت ماليزيا لتحقيق نهضتها الاقتصادية بمواردها الخاصة بشرية كانت أو مادية، أما البلدان العربية فتلجأ إلى خطط ونماذج غريبة وتحاول تطبيقها مباشرة دون مراعاة ملاءمتها للخصوصية الداخلية للمجتمعات.

المطلب الثاني: الفدرالية في العراق والامارات العربية مقارنة بحالة ماليزيا

تعتبر الفدرالية في العراق نظاما جديدا اعتمده سلطات الاحتلال الأمريكي بطلب من بعض النخب العراقية إثر سقوط نظام الرئيس السابق صدام حسين، وكان هذا الخيار قد أثار جدلا عميقا خاصة في ظل وجود الاحتلال، كما أنه أوحى بتقسيم العراق الذي يحتوي على تنوع اجتماعي كبير سواء كان عرقيا أو دينيا أو حتى مذهبيا. فهناك العربي والكردي والتركمان والأشوري، وهناك المسلم والمسيحي واليزيدي والصابئي، وفيه أيضا الشيعي والسني، وبغض النظر عن الأسباب التي أدت إلى هذا التمازج والنسيج البشري المعقد التركيب، فإن هذه القوميات والجماعات الأثنولوجية المختلفة تنزع بلا شك في اللامركزية في تنظيم نفسها وفي إدارتها وبما يؤدي إلى المحافظة على خصوصياتها ليؤدي إلى التنمية الشاملة ويخلق تنافسا واقعا بين الأقاليم خاصة أن العراق يخرج من أزمة حادة بعد الخراب الذي أصاب البنية التحتية جراء الحروب المتعاقبة.

1- الفدرالية في العراق:

قبيل الحرب في العراق أقر البرلمان الكردي دستورا فدراليا للعراق وكان ذلك في نوفمبر 2002، في إطار مطالبتهم بنظام فدرالي يضمن لهم حقوقهم ويشعرهم بالاستقلالية

والخصوصية وبعد 2003 ظهرت أطراف شيعية وسنية وتركمانية تطالب بالشيء نفسه، وهناك من كان يرفضه لاعتبارات أهمها أن هذا سوف يؤدي إلى تقسيم العراق خاصة أن خطوط التقسيم العراقي والطائفي تتماشى إلى حد ما مع خطوط التقسيم الجغرافي، حيث يتركز الأكراد في الشمال والسنة في الوسط والشيعية في الجنوب، كما أن العراق يفتقر إلى بعض العوامل الهامة في الفدرالية كتكريس مبدأ الوطنية، وما يرتبط به من حقوق متساوية لجميع المواطنين بغض النظر عن انتماءاتهم فضلا على عدم وجود أجهزة اتحادية فاعلة تتولى شؤون الأمن والدفاع والسياسة الخارجية في إطار صيغة دستورية واضحة تحدد شكل وطبيعة العلاقة بين المستويين المحلي والاتحادي⁽¹⁾.

وفي عام 2005 تم إقامة الدستور الدائم للعراق الاتحادي، هذا الدستور الذي تم التصويت عليه بالموافقة في استفتاء شعبي شارك فيه حوالي 80% من الناخبين العراقيين الذين لديهم حق التصويت، كما أخذ دستور العراق الدائم لسنة 2005 بالفدرالية، إذ نص في مادته الأولى على أن: «العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي...»⁽²⁾.

كما أن موضوع الفدرالية في العراق له أبعاده المرتبطة بالموارد النفطية العراقية وكيفية استغلالها وتوظيف عوائدها، كما أن له أبعاده الإقليمية وبخاصة بالنسبة لكل من تركيا وسوريا وإيران، والأمر أكثر حساسية بالنسبة لتركيا على وجه التحديد، حيث ترفض مسألة إقامة كيان مستقل للأكراد في شمال العراق لما في ذلك من انعكاسات على المشكلة الكردية داخلها، ولذلك تعتبر هذه القضية قضية أمن وطني وخطأ أحمر بالنسبة لها⁽³⁾.

وقد كان هناك طلب متزايد على ضرورة الأخذ باللامركزية للمحافظات العراقية مع الحفاظ على وضع إقليم كردستان كما كان قبل 2003، كما أشار اتفاق العملية السياسية الموقع بن مجلس الحكم الانتقالي وسلطة الائتلاف المؤقتة في العراق بشأن تسريع نقل السلطة إلى العراقيين إلا أن ذلك كان من مبادئ القانون الأساسي للمرحلة الانتقالية ونظرا

1- حسين توفيق إبراهيم، مستقبل النظام والدولة في العراق وانعكاساته على الأمن والاستقرار في الخليج، مركز الخليج للأبحاث، ط 2، الإمارات العربية المتحدة، 2005، ص 45.
2- محمد عمر مولود، مرجع سابق، ص 513.
3- حسن توفيق إبراهيم، مرجع سابق، ص 46.

للتعقيدات المرتبطة بمستقبل الدولة العراقية، رأى البعض أن الصيغة الأنسب للعراق هي الفدرالية القائمة على أساس إقليمي Territorially Based Federation وليس على أساس عرقي وطائفي، حيث أن هذا من شأنه جعل الحكومات المحلية تهتم بجميع المواطنين في مناطقها بالدرجة نفسها دون أن تحابي هذه الدرجة أو تلك الاعتبارات الطائفية أو العرقية⁽¹⁾.

ويمكن أن نسجل الملاحظات التالية حول الفدرالية الوليدة في العراق⁽²⁾:

- إن الفدرالية في العراق لم تنشأ عن تجميع وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الكيان الفدرالي، اللهم إلا إقليم كردستان الذي كان له شبه استقلال عن الكيان المركزي؛
- لم تنشأ الفدرالية العراقية عن قيام الحكومة المركزية باختيارها بتفويض سلطاتها إلى الأقاليم المحلية لتمنحها الفرصة في ما بعد لتكون حكومات محلية في الاتحاد الفدرالي؛
- لم تنشأ الفدرالية العراقية فغي ظروف طبيعية لنشأة الاتحادات الفدرالية، بل نشأت في ظروف احتلال أجنبي عسكري واضطراب داخلي عنيف ترافق مع انهيار نظام دكتاتوري شديد المركزية، ورفض إقليمي لتقبل التغيير، وهذا انعكس بشكل سلبي على الموقف من عملية الفدرلة ومدى ارتباطها بالمنهج الوطني؛
- على الرغم من أن التأطير الدستوري بالفدرالية قد حدث قبل تشكل هيكلها، الثقافية، الجغرافية، الاقتصادية، الاجتماعية، والسياسية... الخ، إلا أننا نجد أن هذا التأطير قد تحرك ببعد واحد تحت تأثير وحدة فدرالية واحدة هي إقليم كردستان بدون الأخذ بعين الاعتبار رغبات وطموحات ما قد ينشأ مستقبلاً من وحدات فدرالية جديدة تشكل الاتحاد الفدرالي العراقي، ولعل في تعطيل المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) وعدم تحديد طريقة تشكيله وصلاحياته دليل على ذلك⁽³⁾.

1.1- توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في الدستور العراقي الجديد:

وزع دستور العراق الاتحادي لسنة 2005 الاختصاصات والمسؤوليات بالشكل التالي:

1- المرجع نفسه، ص 46.

2- المرجع نفسه، ص 47.

3- خالد عليوي العرداوي، مرجع سابق.

أ- الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية:

حددت المادة 110 من الدستور العراقي لعام 2005 (باب اختصاصات السلطات الاتحادية) الاختصاصات الاتحادية ب:

- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض لتأمين حماية وضمان والدفاع عنه،

- رسم السياسة المالية والجمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الإقليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته؛

- تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان؛

- تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي؛

- تنظيم سياسة الترددات البشرية والبريد؛

- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية؛

- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب وتدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقا للقوانين والأعراف الدولية؛

- الإحصاء والتعداد العام للسكان.

ب- السلطات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم:

أشارت إلى هذه الاختصاصات المادة 114 من الدستور العراقي بما يلي:

- إدارة الجمارك؛

- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها؛

- رسم السياسات البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها؛ رسم سياسات التنمية والتخطيط العام؛

- رسم السياسة الصحية العامة؛

- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة؛

- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً.

ج- السلطات المتبقية:

حددها المادة 115 والتي أصبحت بموجبها هذه السلطات من صلاحية الأقاليم الفدرالية المكونة للاتحاد الفدرالي في العراق، كما أصبح أي تنازع في الصلاحيات المشتركة تكون الأولوية لقانون الأقاليم الفدرالية وقائمة بالسلطات المشتركة، وكافة السلطات التي لم ينص عليها الدستور على أنها قاصرة على حكومة فدرالية أو مشتركة مع المحافظات فإنها تعتبر سلطات للأقاليم أو المحافظات، وترجع الأولوية في حال التنازع للمحافظات وهذا أمر غير عادي إلى حد كبير مع وجود 90% من إيرادات العراق من صناعتي النفط والغاز والسماح للتشريعات الإقليمية بالتفوق على التشريعات الفدرالية قد يؤدي إلى وضع سلطات كبيرة في يد الوحدات الإقليمية مما يثير تساؤلاً بشأن قدرة الحكومة الوطنية على إعادة توزيع هذه الإيرادات⁽¹⁾.

وفي اختصاصات الأقاليم أكدت المادة 112 أن النظام الاتحادي في العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية، وأن إقليم كردستان وسلطاته القائمة يعتبر إقليمًا اتحادياً، ويقر الدستور الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه⁽²⁾.

2.1- الإدارة المحلية في العراق والتنمية في الأقاليم:

أ- الإدارة المحلية في العراق:

جاء في المادة 116 من الباب الخامس في الدستور العراقي ما يلي: «يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية»، أما في الجانب المتعلق بسلطات الأقاليم وإدارات المحافظات، حيث وزعت كثير من مهام الحكومة المركزية على الحكومات المحلية ولكن بسبب عدم وجود ثقافة دستورية في العراق، وبسبب عدم تمرس السياسيين الحاليين بالفصل الحقيقي والتام بين السلطة المركزية والسلطات المحلية مثل سلطة إقليم كردستان أو السلطات المحلية بالمحافظات فإننا نجد

1- دافيد كامرون، إنجاح الفدرالية في العراق، منتدى الفدراليات، كندا، 2006، ص 8.

2- دستور جمهورية العراق، الباب الرابع والخامس، المادتان 112 و113.

دائماً تداخلا وتضاربا بين السلطات كما جاء في المادة 117 من الدستور العراقي أن أقاليم كردستان وسلطاته القائمة بوصفه إقليما اتحاديا⁽¹⁾.

هناك أربعة مستويات في الإدارة المحلية في العراق، حيث يكون أعلاها السلطة المركزية وتليها المحافظة التي يرأسها محافظ ولها مجلس يعتبر أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، لها حق التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية كما يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب، ويتكون مجلس المحافظة من 25 مقعدا يضاف إليها مقعد واحد لكل 200 ألف نسمة لما زاد عن 500 ألف نسمة.

والمستوى الثالث هو القضاء ويتكون من 10 مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة ويرأس القضاء قانئمقام، والمستوى الرابع وهي الناحية يرأسها مدير الناحية لها مجلس من سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرين ألف نسمة.

ويتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخاب للمجالس، وتكون مدة الدورة أربعة سنوات.

يختص مجلس المحافظة بانتخاب رئيس المجلس ونائيه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة (15) عشرة يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتتعدّد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنا كما يصدر مجلس التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بها يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية كما يقوم برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال الخطط المتعلقة بالمحافظة كما يقوم بالرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.

1- المادة 117 من الدستور العراقي، 2005.

أما مجلس القضاء فمن اختصاصاته انتخاب رئيس مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، كما ينتخب قائمقام بالأغلبية أو إقالته بناء على طلب ثلث عدد الأعضاء أو بناء على طلب المحافظ، إضافة إلى هذه الاختصاصات يراقب مجلس القضاء تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري، كما يحق له تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء وإحالتها إلى مجلس المحافظة ويتعاون وينسق ويتشاور مع مجالس النواحي التابعة للقضاء بما يضمن تحقيق المصلحة العليا.

أما مجلس الناحية فينتخب رئيسه بالأغلبية المطلقة وينتخب مدير الناحية وله حق الرقابة على سير عمليات الإدارة في الناحية.

لمجلس المحافظة أو مجلس القضاء أن يمنح مجلس الناحية أي اختصاصات أخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.

ب- التنمية في الأقاليم من وحي التجربة الماليزية:

في سنة 2007 نظم مكتب الدعم الدستوري ببعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) وبالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (يونوبس) زيارة ميدانية لأعضاء لجنة المراجعة الدستورية إلى ماليزيا وألمانيا وإسبانيا للوقوف على تجربة البلدان الثلاث في الفدرالية والوحدة الوطنية، واستمرت الزيارة الميدانية من 11-20 شباط 2007 حيث كانت منظمة فريدريك هيومان وبالتنسيق مع حزب كركان الماليزي أحد أعضاء الائتلاف الحاكم، قد وضعا برنامجا شاملا وذلك بدعوته لمجموعة من الأكاديميين والسياسيين لشرح أبعاد التجربة الماليزية في الفدرالية والوحدة الوطنية⁽¹⁾.

وزار هذا الوفد مبنى البرلمان الماليزي، وقسم الاندماج والوحدة الوطنية في رئاسة الوزراء الماليزية ولقاء الوفد مع وزير الخارجية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس الشيوخ وزيارة إلى مقاطعتين في شمال البلاد، وقد خرج الوفد بملاحظات منها⁽²⁾:

1- فرياد واندزي، وفد لجنة المراجعة الدستورية بنهي زيارته لماليزيا، جريدة الاتحاد على الرابط:

<http://www.alittihad.com/paper.php?name=new&file=printed&sid=24225>

2- نفس المرجع و الصفحة.

- تتبنى ماليزيا النظام الفدرالي أشبه في أن يكون بدولة مركزية تتمركز السلطة في الحكومة الاتحادية ولا تتمتع حكومات الأقاليم بسلطات كبيرة، عدا إقليمي صباح وسراواك، حيث يتمتعان بصلاحيات أكبر بعد اندماجهما في الوحدة الماليزية، حيث يتمتع الإقليمان بصلاحيات لا تتمتع بها الأقاليم الأخرى بسبب وجود النفط، لاختلاف التنوع العرقي لسكانها، وهذا وضع مشابه للعراق غير أن دستور 2005 يعطي صلاحيات أكبر للأقاليم، كما يتمتع إقليم كردستان بصلاحيات وسلطات كبيرة جدا إلى درجة عقد صفقات البترول والغاز دون الرجوع إلى السلطة المركزية؛

- عدد سكان ماليزيا يفوق 25 مليون نسمة وهو عدد مقارب لسكان العراق مع تنوع الأعراق من ملايين 65% والصينيين 25% والهنود 7% وآخرون 3% وبها الديانة الإسلامية ب55% والبوذية ب22% والهندوسية 8% والمسيحية 8% والديانات الأخرى 7%، وهذه الحالة مشابهة للتنوع الاثني والعقائدي في العراق أيضا؛

- مثلما هو في العراق فإن الأحزاب الماليزية قد تشكلت على أساس (ديني- عرقي) ورغم ادعاء حزب كوكان أنه حزب وطني إلا أن الجذور الصينية بادية على أعلى سلطة في الحزب؛

- الدستور الماليزي المعمول به حاليا كتبه ثلاثة أشخاص إنجليزي وباكستاني وهندي، وتم تعديله في الستينات مما منح السلطة للبرلمان الماليزي لإجراء أي تعديل يراه مناسباً.

بسبب سوء الإدارة السابقة وعدم الاهتمام بالتوزيع المكاني للتخصيصات وفق المعايير في خطط تنمية المحافظات للتنمية الإقليمية وانسجاما مع التوجه اللامركزي في العراق وفي ضوء المواد الدستورية ذات العلاقة فإن جزءا من مهام الوزارات القطاعية على صعيد إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية ينبغي أن تنتقل إلى المحافظات لتولي تحديد احتياجاتها من البنى التحتية ذات المساس بحياة المواطنين وعليه فقد اهتمت الموازنة الاستثمارية لعام 2007 بهذا الجانب كثيرا وحاولت جاهدة توزيع التخصيصات الاستثمارية وفق معايير اقتصادية واجتماعية محددة لأجل تنمية الأقاليم والمحافظة من الواقع العراقي⁽¹⁾.

1- محمد محسن سيد، تنمية الأقاليم... إلى أين؟ بحث مقدم إلى مؤتمر التخطيط والبعد الإقليمي للتنمية، جامعة بغداد، 30 جويلية (آب) 2007، ص 2.

تم تخصيص مبلغ إجمالي قدره 3000 مليار دينار يتم توزيعه حصراً على المحافظات والأقاليم كافة وبما يتناسب مع كثافتها السكانية وإمكانياتها وحاجياتها وحصلت على حصة أخرى من إجمالي التخصيصات الموزعة على المشاريع المدرجة في الموازنة الاستثمارية لسنة 2007 وحسب القطاعات وبتخصيص بلغ حوالي 9665 مليار دينار⁽¹⁾.

تحتل بغداد بنسبة عالية من التخصيصات الاستثمارية، إذ كانت نسبتها الأعلى في كل القطاعات وكان أعلاها في قطاع المباني والخدمات إذ بلغت 53.13% في ما حصلت على نسبة 28.91% للقطاع الزراعي و40.73% للقطاع الصناعي فيما بلغت تخصيصات قطاع النقل 47.52% ويعكس هذا أهمية بغداد كمركز رئيسي واقتصادي للعراق رغم التوجهات العامة التي تتولى بعد أكبر للتنمية في المحافظات، وزعت المبالغ المخصصة لتنمية الأقاليم لعام 2006 وفق معيار سكان المحافظات وحسب تقديرات الحجم السكانية المعدة من قبل الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، أما عام 2007 فقد طلبت المحافظات أن يتم توزيع التخصيصات وفق الحجم السكانية المعتمدة على البطاقة التمييزية الصادرة من وزارة التجارة⁽²⁾.

وتتطلب عملية التنمية وإعادة الإعمار والتحول السياسي والاقتصادي في العراق العمل الجاد من أجل توسيع دور القطاع الخاص في عملية التنمية من خلال رفع نسب مشاركته في عملية الاستثمار والتشغيل والنتائج المحلي لزيادة الانتفاع من إمكانياته وقدراته والسير في هذا الاتجاه سيضمن تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها⁽³⁾:

- رفع كفاءة الاقتصاد الوطني وزيادة قدراته التنافسية؛
- توسيع نطاق مشاركة المواطنين؛
- تشجيع وتسهيل مشاركة رأس المال الوطني والأجنبي في ملكية المشاريع المحلية؛
- زيادة فرص العمل والتشغيل؛
- توفير السلع والخدمات بأثمان أقل للمواطنين؛

1- المرجع نفسه، ص4.

2- المرجع نفسه، ص 10.

3- فلاح خلف الربيعي، مشاركة القطاع الخاص في التنمية في العراق، مقال منشور بتاريخ 01-11-2008 على الرابط:

<http://www.ahewar.org>

يواجه الاقتصاد العراقي في الظروف الراهنة مشكلة ارتفاع كبير في معدلات البطالة بعد أن أصبح أكثر من نصف شباب المدن العراقية عاطلين عن العمل في حين لا تتجاوز مشاركة المرأة في القوة العاملة نسبة 19%، هذه البطالة في معظمها بطالة ناجمة عن ظاهرة الاختلال في الهيكل الإنتاجي كنتيجة لتوقف قطاعات الإنتاج الرئيسية خاصة قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية ومعظم الأنشطة الخدمية من جهة، والتحول في أنماط الطلب على القوة العاملة في أسواق الطلب من جهة أخرى، إضافة إلى ارتفاع الطلب على اليد العاملة المؤهلة التي تواكب اختصاصات جديدة أنت مع الاستثمارات الوافدة إلى العراق ولهذا السبب قامت الحكومة بالإجراءات التالية⁽¹⁾:

- توجيه النسبة الكبرى من التخصيصات الاستثمارية لدعم القطاعات السلعية الأساسية وخاصة الزراعة والصناعة ومشروعات البنية التحتية والكهرباء والمياه؛
 - دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتميئتها لكونها مشاريع كثيرة العمل وتساهم فعليا في امتصاص جزء كبير من البطالة؛
 - العمل على تحديث المناهج التعليمية لمواكبة التطورات العلمية وبما يضمن تأهيل الخريجين من الناحية العلمية والعملية؛
 - استحداث برنامج وطني يقوم على التنسيق بين الوزارات المختلفة لخلق فرص العمل التي تتناسب ومؤهلات الخريجين؛
 - الاهتمام بالتعليم المهني والتقني بما يلبي حاجات السوق؛
 - دعم القطاع الخاص من أجل خلق المنافسة المشروعة بينه وبين القطاع العام؛
 - تحسين المناخ الاستثماري للمحليين والأجانب والقضاء على الفساد والبيروقراطية⁽²⁾.
- ج- عوائق التنمية المحلية في العراق:**

تواجه سياسات التنمية المحلية أيضا تحديات كبيرة حيث تعمل الحكومة تعمل على زيادة الإنتاج المحلي وزيادة دخل الفرد الواحد والعمل على خفض معدل البطالة والسيطرة على

1- فلاح خلف الربيعي، سبل معالجة البطالة في العراق، مقال منشور بتاريخ: 17-04-2008 على الرابط:

<http://www.ahewar.org>

2- محمد محسن السيد، مرجع سابق، ص 13.

ظاهرة التضخم والعمل على تخفيض أصل المديونية الخارجية وإصلاح وإعادة تأهيل المؤسسات والمنشآت والشركات الاقتصادية في القطاع العام والبدء في تشغيلها وإصلاح قطاع النفط من خلال إدخال أو استخدام المعايير التجارية لرفع درجة أداء الشركات النفطية ورفد الأنشطة الاقتصادية بالإيرادات المالية وتحقيق التوازن الاقتصادي بين المحافظات المختلفة وتقليص معدلات التفاوت الإقليمي وتطوير النظام الإداري في مؤسسات الدولة بما يخدم مصلحة الوطن والمواطن العراقي ويتمشى مع التطور الاقتصادي⁽¹⁾.

والخبير الاقتصادي فلاح خلف الربيعي لاحظ النقائص التالية في تخصيص موازنات التنمية:

- إعطاء الجانب الأمني أهمية استثنائية على حساب القطاعات الهامة مثل قطاع النفط وقطاع الصناعة التحويلية وقطاع الزراعة؛
- الاعتماد الكبير على النفط لتأمين 90% من عائدات العراق؛
- لم يتم الإشارة إلى الموجودات النقدية في الخارج وبالمقابل أعطيت الأهمية للمنح الدولية؛
- التعويل على الاستثمار الأجنبي في قطاع النفط؛
- اقتران سياسة الإصلاح الاقتصادي بشروط صندوق النقد الدولي؛
- الفساد الإداري والمالي يقوض الموازنة.

ومن المعوقات تقادم الخلافات بين المجموعات والطوائف المختلفة حول إعادة توزيع السلطة السياسية وإدارة الموارد الاقتصادية فانقسموا وفق مناظير إلى⁽²⁾:

- **المنظور الشيعي:** تركز اهتمام الائتلاف العراقي الموحد الذي تهيمن عليه القوى الإسلامية على مبدأ حكم الأغلبية البسيطة (ضد المشاركة الموسعة على أساس مبدأ التوافقية) وأسلمة السياسة والمجتمع وإرساء قانون محافظ للأحوال الشخصية وفرض قواعد أخلاقية صارمة.

1- فلاح خلف الربيعي، التحديات التي تواجه تنفيذ أهداف الموازنات العامة في العراق، مقال منشور على الرابط:

<http://www.ahewar.org>

2- فالح عبد الجبار، حقوق الأقليات ومنع الصراع، ترجمة: سعيد عبد المجيد شحاتة، المنظمة الدولية لحقوق الأقليات، بريطانيا على الرابط:

www.minorityrights.org

- **المنظور الكردي:** ركز التحالف الكردي على ضمان الفدرالية الاثنية والمشاركة على أساس التوافقية علاوة على توزيع موارد الغاز والبتروول وضمان الحقوق المدنية الليبرالية وحقوق المرأة والعلمانية المعتدلة مع خشية تقوي التيار الإسلامي الأصولي المعارض، ولكنه كان أكثر مرونة من الائتلاف العراقي الموحد تجاه الرؤى الأخرى.

- **المنظور الوسطي:** كانت المجموعات الوسطية تضم منظمات يسارية وليبرالية صغيرة على وعي يضعفها النسبي لكنها كانت تعي حاجة البلاد إلى قوى اجتماعية عابرة للاثنيات والطوائف ورغم أن الكتلة الوسيطة افضل دولة مركزية فقد ساندت الفدرالية الكردية وعلى استعداد لقبول نوع من الفدرالية.

- **المنظور السني:** رغم تنوع القوى السنية إلا أنها توحدت في البداية على رفض اللامركزية واجتتاب البعث وتوزيع الموارد والفدرالية الإنسانية إلا أنها تراجعت عن بعض هذه المواقف عندما سارت العملية السياسية لصالح خصومها، فعملت على تقوية مواقفها بالدخول في العملية السياسية وتحفيز أنصارها لصالح خصومها فعملت على تقوية مواقفها بالدخول في العملية السياسية وتحفيز أنصارها على المشاركة في الانتخابات.

- **منظور الأقليات:** أدت سائر الأقليات قلقها من التهميش مثل الكلدانيين والآشوريين والتركمان والصابئة والمسيحيين واليزيديين وتتنظر بترقب وخشية من عدم وجود تأثير سياسي لهم ومن عدم استفادتهم اقتصاديا من برامج التنمية.

كما تواجه عملية التنمية في العراق عدة تحديات أهمها⁽¹⁾:

- ضخامة المبالغ المطلوبة لإعادة بناء البنية التحتية التي تتراوح بين 16 بليون دولار إلى 55 بليون دولار حسب تقديرات البنك الدولي؛

- الحاجة الملحة لتطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي؛

- نقص المعلومات عن أصول الشركات المملوكة للدولة ومسؤولياتها ومنتجاتها وخدماتها التي توفرها للمواطنين؛

1- فلاح خلف الربيعي، التحديات التي تواجه أهداف الموازنة، مرجع سابق.

- توزيع الاتفاق الاستثماري الإداري الاقتصادي على الأقاليم أو محافظات القطر غير مبني على أسس علمية ولم يتبين تأثيرها على سكان الحضر والريف؛
- ضعف كفاءة مؤسسات التدقيق والمحاسبة في الأجهزة الضريبية؛
- التوترات الاجتماعية التي رافقت تنفيذ برامج تحرير الأسعار.

د- آليات تصحيح مسار التنمية في العراق:

تعتبر إعادة بناء العراق ومؤسساته وخلق ميكانيزمات ذاتية تعتمد على الكفاءة العراقية من أهم المخارج لأزمة التخلف الذي لحق العراق جراء الحروب، وهذه الميكانيزمات يمكن أن تتجسد في ما يلي:

1- الاهتمام بالعامل الإداري:

إذ يتعين خلق جهاز إداري ذو كفاءة عالية قادر على مواجهة الأزمات في لحظة ظهورها وقبل استفحالها حيث يدلل واقع الخدمات العامة وفي مقدمتها الأمن والكهرباء والمياه والتعليم والصحة والمواصلات على أن الجهاز الإداري الحالي غير مستقر وغير قادر على أداء مهامه أضف إليه تراكمات السنوات الماضية كما لا يمكن دعم جهود الإصلاح السياسي والاقتصادي للدولة أو منعه من الانحراف عن مساره ما لم يكن الجهاز الإداري وسياسات التنمية الإدارية في المستوى المناسب لجهود التنمية⁽¹⁾.

كما يستوجب وضع رؤية استراتيجية تشتمل على منظومة من الأهداف والغايات والرؤى الإدارية لمعالجة حالة التخلف الإداري مع إيجاد الدافعية لدى المشاركين في التنمية خاصة القياديين، وهذا لا يكون إلا بوجود قناعة وإيمان للنهوض بمستوى الخدمة، كما لا نهمل عنصر الخبرة والتدريب المناسبين باعتبارهما أساساً قويا لبناء الثقة بالنفس، وهو عامل مهم كذلك لغرس الرغبة والاستعداد لتحمل قدر من المخاطر عند تخطيط وتنفيذ برامج التنمية لأن الإفراط في الحذر والركون إلى الاستقرار وعدم أخذ زمام المبادرة مسيئاً للإداري

1- فلاح خلف الربيعي، مشكلة الإدارة وأثرها على التنمية الاقتصادية في العراق، مقال منشور بتاريخ 04-03-2008 على الرابط:

<http://www.ahewar.org/>

الحديث، وكذا توفير مهارات الاتصال مع الآخرين من أجل التسويق والتواصل مع المستهلكين⁽¹⁾.

2- تحديد الأولويات: بإعطاء الأولوية في أية إستراتيجية إلى مسألة إشباع الحاجات الأساسية حيث لا يمكن إشباع هذه الحاجات إلا في ظل اقتصاد يتم بشكل متواصل ومستمر لذلك ينبغي أن تضع في أهدافها الرئيسية تحديًا واسعًا للقاعدة الزراعية والسير قدمًا بعملية التصنيع بما يتلاءم مع الواقع⁽²⁾.

2- التجربة التنموية المحلية في الإمارات العربية المتحدة

الإمارات العربية المتحدة اتحاد فدرالي مساحته 83600 كلم² يقع في أقصى شبه الجزيرة العربية يحده شمالا الخليج العربي وجنوبا السعودية وعمان وشرقًا الخليج العماني وغربًا قطر والسعودية، وإقليمه يتضمن حوالي 200 جزيرة كانت تمثل معبرًا تجاريًا منذ القرن السادس عشر خاصة من طرف البرتغاليين ثم البريطانيين والهولنديين، وتتمتع بثروة مائية ما جعلها محط أنظار القوى الاستعمارية لتقع تحت سيطرة الفرنسيين في أواخر القرن السابع عشر، وفي بدايات القرن الثامن عشر سيطر القاسميون على أجزاء من شواطئ الخليج ليتمكنوا من بسط سيطرتهم عليها إلى اليوم وهم أجداد حكام الشارقة ورأس الخيمة، وبداية من 1820 تصالح كل من البريطانيين وشيوخ القبائل ليقفوا تحت التاج البريطاني دون التدخل في شؤونهم مع إنهاء عمليات القرصنة في شواطئ الخليج⁽³⁾.

وجرت عدة اتفاقيات بين البريطانيين وقبائل المنطقة التي أسست مجلسًا من 7 مناطق وابتداء من 1971 بدأ حوار بينها لتأسيس اتحاد فوافقوا كلهم ما عدا منطقة رأس الخيمة تحت ظل دستور مؤقت وانتخبوا بينهم الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان حاكم أبو ظبي رئيسًا لهذا الاتحاد والشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم حاكم دبي نائبًا له، وبعد حوار مع السلطات البريطانية أخذت الإمارات العربية المتحدة استقلالها وفي 10 فبراير 1972 انضمت رأس الخيمة للاتحاد⁽⁴⁾.

1- نفس المرجع و الصفحة.

2- فاضل العقابي، الملامح الأساسية الاستراتيجية تنمية الأقاليم في العراق، منشور بتاريخ 11-06-2007 على الرابط:

<http://www.ahewar.org/>

3- Julie M. Simmons, United Arab Emirates, at link :

<http://www.forumfed.org/en/federalism/library.php>

4- Ibid, P. 361.

1.2 - الاتحاد الفدرالي في الإمارات:

الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية تأسست في 02 ديسمبر 1971 وتتكون من سبعة إمارات وهي: أبو ظبي، دبي، الشارقة، عجمان، أم القيوين، رأس الخيمة، والفجيرة، تم انتخاب الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان رئيساً للدولة في 03 نوفمبر 2004 في أعقاب وفاة والده الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان، ومن أهداف هذا الاتحاد الحفاظ على استقلاله وسيادته واستقراره ودفع كل عدوان على كيانه أو كيان الإمارات الأعضاء فيه وحماية حقوق وحرّيات شعب الاتحاد وتحقيق التعاون بين إماراته للصالح المشترك مع احترام كل إمارة عضو لاستقلال وسيادة الإمارات الأخرى وعدم التدخل في شؤونها الداخلية في نطاق الدستور⁽¹⁾.

وتتكون السلطة الاتحادية وفقاً للدستور من المؤسسات التالية⁽²⁾:

- المجلس الأعلى للاتحاد؛

- مجلس الوزراء؛

- المجلس الوطني الاتحادي؛

- الجهاز القضائي الاتحادي؛

تمتلك كل من الإمارات السبع حكوماتها المحلية الخاصة، والتي تختلف بحسب حجم وعدد سكان كل إمارة، ولكنها تكون عموماً على هيئة بلديات ودوائر ويحدد الدستور طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، مع إتاحة درجة من المرونة في توزيع الصلاحيات وتتطور هذه العلاقة بفعل ما يبرز من احتياجات ومتطلبات إدارية.

والمجلس الأعلى للاتحاد هو أعلى سلطة لصنع القرار في الدولة ويتكون من حكام الإمارات السبع ويقوم بانتخاب الرئيس مرة كل خمس سنوات، ويتولى هذا المنصب حالياً الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم حاكم دبي الذي تم انتخابه في أعقاب وفاة شقيقه الشيخ

1- من موقع الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة على الرابط:

<http://gouvernement.ae/web/quest/politics>

2- المرجع نفسه.

مكتوم بن راشد آل مكتوم سنة 2006، ويمثل مجلس الوزراء السلطة التنفيذية للدولة الاتحادية ويرأسه رئيس الوزراء⁽¹⁾.

كما يضطلع المجلس الوطني الاتحادي بدور تشريعي ورقابي ينضوي تحت لواء عضوية الاتحاد البرلماني الدولي والاتحاد البرلماني العربي، وفي السابق كان الحكام يقومون باختيار الأعضاء الأربعين للمجلس الوطني الاتحادي كممثلين عن الإمارات السبع وفقاً لحجم وعدد سكان كل منها، إلا أنه وبموجب النظام الجديد يقوم كل حاكم باختيار هيئة انتخابية يزيد عدد أعضائها بأكثر من مائة (100) ضعف عن عدد ممثلي الإمارة في المجلس الوطني الاتحادي (08 أعضاء من أبو ظبي ودبي، 06 من الشارقة ورأس الخيمة، و04 أعضاء من الفجيرة وعجما وأم قيوين) ويقوم أعضاء كل هيئة انتخابية بانتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي من إماراتهم بينما يتم تعيين النصف الآخر من قبل الحاكم⁽²⁾.

وقد أقيمت الانتخابات الأولى وفقاً للنظام الجديد في ديسمبر 2006 وأسفرت عن فوز الدكتورة أمل النفيسي بأحد مقاعد المجلس الوطني الاتحادي، ثم تم بعد ذلك تعيين ثماني نساء أخريات ليصل عدد المقاعد التي شغلتها المرأة في هذا المجلس إلى تسعة مقاعد، ولم يكن إدخال نظام الانتخاب غير المباشر سوى الخطوة الأولى في عملية تهدف لتعزيز الدور الذي يلعبه المجلس الوطني الاتحادي في عملية الحكم، وستتضمن الخطوات الأخرى تعزيز السلطات التشريعية والقانونية للمجلس الوطني الاتحادي في عملية الحكم، وستتضمن الخطوات الأخرى تعزيز السلطات التشريعية والقانونية للمجلس الوطني الاتحادي وتطوير قنوات أكثر حيوية وفعالية للتنسيق بين المجلس الوطني الاتحادي والجهات التنفيذية المختصة مثل مجلس الوزراء⁽³⁾.

بينما يتمتع الجهاز القضائي باستقلالية يضمنها له الدستور، وهو يتكون من المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الابتدائية⁽⁴⁾.

1- موقع مجلس الوزراء الإماراتي على الرابط:

<http://www.maca.gov.ae>

2- المرجع نفسه.

3- نفس المرجع و الصفحة.

4- http://www.uaepmaebr/uae_government/index.html

أما المجلس الأعلى للاتحاد فهو السلطة العليا فيه ويتشكل من حكام الإمارات المكونة للاتحاد، أو من يقوم في إمارتهم في حالة غيابهم أو تعذر حضورهم ولكل إمارة صوت واحد في مداولات المجلس ومن اختصاصاته:

- رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكلة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور؛
- التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة؛
- التصديق على الاتفاقيات والمعاهدات؛
- الموافقة على تعيين رئيس مجلس الوزراء للاتحاد؛
- الموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا؛
- الرقابة على شؤون الاتحاد بوجه عام؛

2.2- اختصاصات الاتحاد⁽¹⁾: ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية:

- الشؤون الخارجية؛
- الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية؛
- حماية أمن الاتحاد وما يهدده من الداخل والخارج؛
- شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد؛
- شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي، مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد والقروض العامة الاتحادية؛
- الجنسية الاتحادية والجوازات؛
- الإعلام الاتحادي.

كما تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين (120) و(121) من دستور الاتحاد.

1- المادة 120 من دستور اتحاد الإمارات.

غير أن الدستور استثنى من نص المادة (120) البند (1) بشأن انفراد الاتحاد بالشؤون الخارجية أو العلاقات الدولية إذ يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقيات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على أن لا تتعارض مع مصالح الاتحاد، كما يجوز للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة أوبك وجامعة الدول العربية أو الانضمام إليهما.

ومنح الدستور الإمارات الأعضاء بموجب المادة الثالثة من الباب الأول الحق في ممارسة السيادة على أراضيها ومياهاها الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد، ولكنه شدد على الروابط الاتحادية بين الإمارات السبع حيث أشار في المادة (151) أن لأحكام الدستور السيادة على دساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقا لأحكامه الأولية على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الإمارات، وقد حرص الدستور على أن يحدد بدقة الأمور التي ينفرد بها الاتحاد تشريعا وتنفيذا وتلك التي يقوم بها بالتشريع فقط تاركا لتنفيذ السلطات المعنية المختصة في الإمارات وهو توزيع يقوم على تأكيد مسؤولية الدولة على جميع أقاليمها، واختصاصات أخرى حدد الدستور أن صالح الأفراد يوجب تخليصها من مركزية القرار تاركا أمر تنفيذها للسلطات المحلية.

3.2- تطور الإدارة المحلية في الإمارات العربية المتحدة:

يمكن تقسيم مراحل تطور الإدارة المحلية والتحول إلى اللامركزية إلى فترتين رئيسيتين⁽¹⁾:

أ. مرحلة ما قبل 1971:

تميزت هذه المرحلة بقيام أجهزة تنفيذية أو وحدات تتبع لحاكم الإمارة وليس بلديات تتمتع بالشخصية المعنوية ودرجة من الاستقلال المالي والإداري المحدود.

فقد كان نشاطها في مختلف الإمارات يتركز في القيام بأعمال بسيطة مثل المحافظة على مظهر المدن، والقيام ببعض النشاطات الصحية إضافة إلى إصدار إجازات عمرانية

1- يوسف عيسى الصابري، المركزية واللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية، معهد التنمية الإدارية، أبو ظبي، الإمارات المتحدة، 2008، ص 7.

وتجارية ومراقبة إنشاء الأبنية وبعض الخدمات البسيطة الأخرى. وقد قسم الدكتور يوسف الصابري مرحلة التحضر في هذه المرحلة إلى ثلاثة مراحل متباينة:

- **مرحلة التحضر الانتقالي:** وتبدأ من فترة التكوين في العصور الإسلامية حتى مرحلة اكتشاف البترول في الثلاثينيات والأربعينيات من القرن الماضي.

- **مرحلة النشأة والتكوين:** تزامنت هذه المرحلة مع اكتشاف وتسويق البترول، وقد أحدث اكتشاف البترول تغيرات اقتصادية في التركيبة المهنية والبناء الاجتماعي وقد أثر ذلك في زيادة الهجرة الداخلية من البادية والريف إلى مراكز المدن والهجرة الدولية وإنشاء المؤسسات التحتية والتشريع وتنظيم العمل.

- **مرحلة التحضر السريع:** وتميزت بزيادة تدفق العائد من البترول واستثماراته، وقد توافقت ذلك مع الارتفاع في النمو السكاني وانتشار واستخدام التكنولوجيا، وكذلك الاهتمام بالطرق والتخطيط العمراني وحماية البيئة من التلوث وتقديم الخدمات، وواكبت هذه المرحلة طفرة اقتصادية وتكنولوجية في بداية اكتشاف البترول الأمر الذي أدى إلى جذب السكان من الداخل والخارج والتمركز حول المدن بحيث أصبحت العواصم تضم أكثر من 60% من إجمالي السكان، باستثناء إمارة أو إمارتين بداية بما يسمى بظاهرة الإمارة المدنية كظاهرة خليجية اتسمت وتفردت بخصائص تركيز الفعاليات حول المدينة.

ب. مرحلة ما بعد 1971:

تشير هذه المرحلة إلى ميلاد الاتحاد في 1971 وقيام دولة الاتحاد في 02-12-1971 والذي تكون من الإمارات السبعة تشترك في خصوصياتها الحضارية والعادات والتقاليد ونظم الحكم الذي أثر في الدستور الاتحادي من خلال توزيع السلطات والاختصاصات بين الإمارات والحكومة الاتحادية مما عزز ودعم اللامركزية وهذا ملاحظ في مواد الدستور من خلال صلاحيات مالية وإدارية للإمارات⁽¹⁾.

ووفقا للدستور فقد احتفظت الإمارات بتنظيم إدارتها المحلية في المدن وإنشاء بلديات فيها وفروع تابعة كما هو الحال في خورفكان وكلباء اللتين كانتا تابعتين إداريا وماليا لبلدية الشارقة حتى 1980 وصدور المرسوم رقم (30) باستقلالهما وتعيين مجلس بلدي لكل

1- المرجع نفسه، ص8.

منهما، كذلك الحال بالنسبة لإنشاء بلدية دبا بالمرسوم (1) عام 1969 ونشاء أخرى في البداية إما إمارة أبو ظبي فقد نشأت البلدية في 1962 وبلدية مدينة العين في عام 1969 كما أنشأت المجالس وشكل أعضاؤها وعين رئيس المجلس والأعضاء ومدير البلدية بمرسوم من حاكم الإمارة.

فالسطة المحلية على مستوى الإمارة تتكون من المجلس البلدي والذي يتولى مع حاكم الإدارة وضع السياسة العامة واقتراح اللوائح والقرارات والأوامر، أما السلطة الثانية فهي سلطة تنفيذية تتمثل في الجهاز التنفيذي وتشكل هاتان السلطتان من المجالس البلدية وكليةما يتم تعيينهما بمرسوم من حاكم الإمارة⁽¹⁾.

وانتقلت البلدية من مجرد تقديم الخدمات للمواطنين إلى أن صارت مسؤولة عن التنمية الشاملة للمجتمع من حيث إرساء البنى الأساسية والتخطيط العمراني وكافة المشاريع الطرق وتنظيم وضبط الحركة التسويقية وأصبحت بمثابة الحكومات المصغرة تقدم كل احتياجات المواطنين.

4.2- إستراتيجية التنمية في الإمارات العربية المتحدة:

شملت التنمية في الإمارات العربية المتحدة كل جوانب الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي لأجل بلوغ مستقبل أكثر ازدهارا في ظل تعزيز الاهتمام بالمواطن والوصول به إلى مستوى معيشي راقى ومن ظهرت عدة إصلاحات منها:

أ. في الجانب الإداري: سعت الدولة الاتحادية في الإمارات إلى تطوير اللامركزية وظهر ذلك جليا في إنشاء الأمانة العامة للبلديات بالقرار الاتحادي رقم (2) لسنة (1980) بشخصية اعتبارية وميزانية منفصلة، ومن اختصاصاته إجراء البحوث والدراسات التي يقتضيها النهوض بالبلديات في دعم رسالتها وتطوير الخدمات التي تقدمها والتعرف على المشكلات التي تعترض البلديات في القيام بمهامها واقتراح الحلول والتدابير اللازمة لمواجهتها والعمل على تنسيق التشريعات والأنظمة المعمول بها مع عقد الندوات اللازمة لتطوير أسلوب العمل في البلديات وتحسين خدماتها ودعم التعاون مع الجهات الحكومية

1- المرجع نفسه، ص9.

التي يتصل نشاطها بالبلدية بهدف تبادل المعلومات والإفادة منها ومن إمكاناتها الفنية والتعاون مع الهيئات الدولية والإقليمية⁽¹⁾.

وقبل ذلك فقد صدر القانون الاتحادي رقم 8 سنة 1973 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية، وتم تشكيل مجلس الخدمة المدنية وتكليف دائرة شؤون الموظفين الاتحادية بمعاونة المجلس في أداء مهامه والقيام باختصاصاته، كما صدر النظام رقم (17) لسنة 1976 في شأن استخدام غير المواطنين وعدد من القرارات الخاصة بالموظفين، كما ركزت الحكومة على استكمال وتنظيم الأجهزة الحكومية بهدف تيسير قيامها بالمهام الموكلة إليها كما اهتمت بتخطيط القوى العاملة وتنمية الموارد البشرية باعتبارها وسيلة التنمية وغايتها فصدر القانون الاتحادي رقم (03) لسنة 1981 بإنشاء معهد التنمية كوسيلة إدارية ذات شخصية اعتبارية وإلحاقه برئيس مجلس الخدمة المدنية كما صدر القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 1986 والنظام رقم (10) لسنة 1989 في شأن استخدام الحاسب الآلي في أعمال الخدمة المدنية والذي أعطيت بموجبه الوزارات صلاحية البت في سائر شؤون الخدمة المدنية⁽²⁾، وحرصاً على أداء إداري أفضل أصدر مجلس الوزراء قراراً برقم 137-6 سنة 2000 والذي يقضي بتكليف وزارة المالية بإدخال معايير الجودة الشاملة في الوزارات والدوائر الاتحادية خلال ثلاث سنوات وذلك بالتنسيق مع الوزارات الأخرى وتوفير الدعم الفني والاستشارات والتعاقد مع الخبراء، وقد حددت أربعة عوامل أساسية تدفع الأجهزة الحكومية نحو الامتياز وهي⁽³⁾:

- التزام الإدارة؛
- توفير الموارد؛
- بناء العمليات؛
- إيجاد طرق ووسائل للقياس.

1- موقع الأمانة العامة للبلديات بالإمارات على الرابط :

[http:// www.baladiat.gov.ae](http://www.baladiat.gov.ae)

2- تجارب التنمية والإصلاح الإداري في الإمارات العربية، تجربة الإمارات العربية المتحدة في التنمية والتطوير الإداري، ص 4-5.

3- المرجع نفسه، ص 39-40.

ب. الجانب الاقتصادي:

يعتمد اقتصاد الإمارات العربية المتحدة أساساً على مداخل النفط إلا أنه يتبع نظام الاقتصاد الحر كما يتميز بضيق السوق المحلي ويعتمد كثيراً على اليد العاملة الوافدة، وأكثر ما يجذب الاستثمارات موقعه الجغرافي المتميز، وقد بلغ الناتج المحلي 241.9 مليار درهم عام 2000 بمعدل نمو سنوي مقداره 91% مع تراجع مساهمة قطاع النفط بشكل ملحوظ، الأمر الذي يعكس تنامي مساهمة القطاعات غير النفطية نتيجة تبني استراتيجية تنويع مصادر الدخل حيث بلغ الناتج المحلي خارج قطاع النفط 160 مليار درهم لسنة 2000⁽¹⁾. وتتلخص الأهداف الاقتصادية للدولة في ما يلي⁽²⁾:

- تحقيق معدلات نمو مستدامة أعلى من السابقة في جميع القطاعات؛
- تعزيز وتعميق عملية تنويع قاعدة الإنتاج الوطني في الاقتصاد بالتركيز على تنمية الصناعات الواعدة المعتمدة على كثافة رأس المال والتكنولوجيا المتطورة؛
- التوجه نحو الاقتصاد الجديد القائم على معرفة التقنية الحديثة من خلال التركيز على تطوير التكنولوجيا المعلوماتية والاتصالات والتجارة الإلكترونية والتعليم التقني الحديث؛
- تبني سياسة جديدة للهجرة تعتمد على مبدأ "انتقاء العمالة الوافدة" بحيث تعطي الأولوية لذوي المهارات الفنية المتقدمة لتساعد في رفع المستوى الفني للعمالة الوطنية؛
- دعم وتشجيع أنشطة البحث العلمي على مستوى جميع القطاعات الإنتاجية والخدمية؛
- إطلاق طاقات القطاع الخاص وتعزيزه ودعم دوره والتنموي؛
- تشجيع إقامة مشاريع مشتركة بين إمارات الدولة ورجال الأعمال فيها من خلال وضع السياسات الكفيلة بذلك.

ج. تحقيق المبادئ العامة السبعة:

جاءت هذه المبادئ لتوجه عمل الحكومة خلال فترة 2011 و2013، وتتمثل هذه المبادئ في ما يلي⁽³⁾:

1- محمد سعيد عميرة، اقتصاد دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة التعاون الاقتصادي بين الدول الإسلامية، 2002، ص 7.

2- المرجع نفسه، ص 14-15.

3- استراتيجية دولة الإمارات العربية المتحدة، على الرابط:

- تقوية دور الحكومة الاتحادية في وضع التشريعات الفعالة وصياغة السياسات المتكاملة وإنفاذها؛

- تعزيز التنسيق والتكامل الفعال بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وفي ما بين الجهات الاتحادية؛

- تقديم خدمات حكومية متميزة ومتكاملة تلبي احتياجات المتعاملين؛

- الاستثمار في بناء القدرات البشرية وتطوير القيادات؛

- إدارة الموارد الحكومية بكفاءة والاستفادة من الشركات الأجنبية؛

- تبني ثقافة التميز والتركيز على منهجيات التخطيط الاستراتيجي والتطوير المستمر للأداء؛

- تعزيز الشفافية ونظم الحوكمة الرشيدة في الجهات الاتحادية.

كما حددت رؤية اليوبيل الذهبي للاتحاد أولويات استراتيجية وهي⁽¹⁾:

مجتمع متلاحم محافظ: بتقوية الأسرة والمحافظة على الهوية والتحول إلى التنمية الاجتماعية؛

نظام تعليمي رفيع المستوى: بتطوير مهارات الطلبة وخفض معدلات التسرب المدرسي وتحسين جودة التعليم العالي؛

نظام صحي بمعايير عالية: الحد من الأوبئة والأخطار الصحية لضمان خدمة بمستوى عالمي؛

اقتصاد معرفي تنافسي: تعزيز مشاركة القوى العاملة الوطنية وزيادة الكفاءة الإنتاجية؛

مجتمع آمن بقضاء عادل: رفع كفاءة النظام القضائي وضمان سلامة وأمن المواطن وجاهزيته للطوارئ؛

بيئة مستدامة وبنية تحتية متكاملة: الاستجابة الفعالة للتغير المناخي والمخاطر البيئية؛

مكانة عالية متميزة: تعزيز دور السفارات والقنصليات وتعزيز دور السياسة الخارجية وإبراز الدور الإيجابي للإمارات على الساحة الدولية.

1- إستراتيجية حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق.

المطلب الثالث: مؤشرات الاستفادة العربية من التجربة الماليزية.

لا شك أنه لا يوجد نموذج مثالي يمكن أن يطبق في أي دولة للرقى بها وتحقيق تنمية شاملة وفق وصفة جاهزة، ولكن يبقى الإصلاح والتغيير والتنمية المستدامة التي تحفظ حقوق الأجيال يعتمد على اجتهادات القائمين على صنع السياسات ووضع القرارات مع لأخذ بروح التجارب السابقة والمتتالية ومحاولة الإفادة منها قدرة المستطاع خاصة إذا تقاربت الظروف المحيطة وتشابهت المؤثرات الداخلية والخارجية لهذه الدول.

إن التجربة الماليزية هي نموذج مشرف في ميادين الاقتصاد والعلوم والتكنولوجيا وسائر الجوانب الحيوية، إذ انطلقت في نهضتها من مقوماتها الذاتية وفرضت منطقتها ونظرتها للتنمية ووسائل تحقيقها.

و تجد الدولة العربية الراغبة في النهضة والتفوق في هذا البلد خير مثال لتحقيق ما تصبو إليه، وهي تزرع تحت مشاكل داخلية وخارجية، فمن تهاوي اقتصادياتها وضعف البنية التحتية والمشاكل الاجتماعية إلى تكالب الدول الغربية على الإضرار بمصالحها ومحاولة السيطرة على ثرواتها خاصة منابع النفط والمعادن والمواد الأولية وصولاً إلى التدخلات الأجنبية في شؤونها الداخلية بدعاوى متعددة فمن نشر للديمقراطية إلى مراقبة وضعية حقوق الإنسان إلى الإصلاح السياسي، كان لا بد أن تتحرك النخب السياسية الحاكمة من ذاتها وتقوم بإصلاحات جذرية من منطلق وطني بنظرة شاملة يشرك جميع القدرات الذاتية للدولة في عملية التنمية والتطور والإصلاح الاقتصادي والسياسي وتطوير أنظمة التعليم وفتح مجالات الإبداع والابتكار في شتى المجالات مع المحافظة على خصوصية كل بلد وحفظ سماته وقيمه المميزة له عن باقي المجتمعات وسائر الثقافات.

استطاعت ماليزيا أن تخرج من أزماتها المتعددة التي يقدرها الخبراء بأزمة كل عشر سنوات، استطاعت أن تخرج كل مرة أكثر قوة وإصرار على التطور وهذا بطرد الاستعمار الإنجليزي والاستقلال سنة 1957 قضت على تمرد الشيوعيين وطردتهم إلى الحدود مع الفلبين إلى المشاكل والصراعات العرقية سنة 1969 التي كانت بحق نقطة التحول في تاريخ ماليزيا فقامت بوضع سياسة شاملة طويلة الأمد من أجل استعادة حقوق السكان الأصليين وهم "الملايو" ومكنت لهم في دولتهم التي حرّموا من خياراتها لسنوات طويلة لصالح الوافدين

الصينيين والهنود الذين سيطروا على مفاصل الاقتصاد وبنوا ثروة طائلة على حساب الفقراء الذين هم سكان البلاد الأصليين.

في كتابه الذي صدر سنوات السبعينات بعنوان " معضلة الملايو " حدد مهاتير محمد نهج الإصلاح وسبيل تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي فدعا إلى القضاء على الفقر وتوزيع الدخل الوطني على جميع مواطني الدولة بالتساوي لأنه كما قال "المساواة تحقق الوحدة الوطنية" فعمل على هذه الأسس من أجل توحيد الجبهة الداخلية التي تتعدد فيها الأعراق والقوميات والعقائد على الرغم من كثرة السكان الأصليين " الملايو " وأغليبتهم يدينون بالإسلام، ثم عمد إلى التعليم فطور المناهج التعليمية وشجع الابتكارات العلمية وهو يضع نصب عينيه التجربة اليابانية التي استقى منها مبادئ النظام والإخلاص في العمل والولاء للوطن ومؤسساته فعمل بجد اليابان شرقا وفكر بانفتاح كوريا جنوبيا: ويمكن أن نستخلص من التجربة الماليزية حسب الميادين ما يلي:

1- الجانب الاقتصادي:

تعتبر ماليزيا واحدة من الدول الرائدة في مكافحة الفقر كدولة إسلامية ومن أبرز التجارب التي كللت بالنجاح على مستوى العالم الإسلامي الذي يعيش 37 % من سكانه تحت خط الفقر فقد استطاعت ماليزيا خلال ثلاثة عقود (1970-2000) تخفيض معدل الفقر (52.4 %) إلى (5.5 %) وهو ما يعني أن عدد الأسر الفقيرة تناقص بنهاية عقد التسعينات إلى أكثر من ثلاثة أضعاف عما كان عليه الحال في عقد التسعينات وقد خطط لعام 2005 كهدف يصل فيه معدل الفقر لحوالي 0.5% وقد تحقق وكان هذا عاملا مهما في تحقيق السلم الاجتماعي الذي يؤدي إلى استقرار النظام السياسي ومن ثمة مواصلة مسار التنمية بجهود متواصلة وخطوات ثابتة.

وأكبر الإنجازات التي قامت بها حكومة ماليزيا بقيادة مهاتير محمد هو خروجها من الأزمة التي ضربت منطقة جنوب شرق آسيا فاستطاعت ماليزيا أن تخرج من أزمتها بإمكاناتها الخاصة وتأخذ بتوصيات النقد الدولي عملت بعكس هذه التوصيات ويؤكد مهاتير محمد أن السبب في نجاح ماليزيا والخروج من الأزمة في وقت فشل فيه آخرون في معالجة الأزمة المالية التي عصفت باقتصاديات بلدهم يرجع إلى أن الماليزيين وعلى رأسهم القيادة

تعاملوا مع حجم الأزمة بالجدية الكافية لمعرفة الكيفية التي تعمل بها أسواق التحولات الأجنبية⁽¹⁾.

من أهم الدروس المستفادة من هذه التجربة هو استيعاب وإدراك الأسباب الحقيقية التي تؤدي إلى انكماش النشاط الاقتصادي والكيفية التي تعمل بها والعلاقات المتداخلة للقطاعات الاقتصادية المختلفة مع وضع استراتيجيات مكافحة الأزمة وإصلاح الخلل ودراسة المقترحات العديدة وإخضاعها للتجربة ولتحقيق الاستراتيجيات يجب تضافر جهود صانعي القرار بالإشراف على الإجراءات والخطوات التنفيذية كما أن جمع المعلومات وتقديمها في شكل بياني للمسؤولين يساهم في فهمهم المشكلة لتوضع لها الحلول المناسبة.

كما أن اهتمام الحكومة المستمرة بالاقتصاد وعدم التراخي والضعف يجعلها يقظة تماما لكل ما يطرأ من مشاكل اقتصادية توقف النمو.

ومن الحزم أيضا الاستعمال الأمثل والاستغلال العقلاني لكل ما تجود به الطبيعة والبيئة المحيطة من خيارات فتعتني الدولة بالسياحة والثروات والزراعة وغيرها، هذا وقد فتحت ماليزيا المجال للشركات والمستثمرين الأجانب مما ساعد على خلق فرق العمل وتحسين مستوى الدخل وإيجاد فرص أكبر للتعلم والتدريب.

ومما يستفاد في التجربة الماليزية أيضا أنها استفادت من الظروف السياسية العالمية لبناء الاقتصاديات الوطنية، واستفادت أيضا من التكتلات الإقليمية بتقوية الاقتصاديات المشاركة بما يؤدي إلى قوة واستقلال هذه لكيانات في المحيط الدولي.

ويستفاد أيضا أن التنمية يجب أن تتوزع على كل مناطق الوطن دون القصور على مناطق وإهمال أخرى لأن هذا يترتب عليه الكثير من المشكلات مثل التركيز السكاني في منطقة واحدة والهجرة إلى مناطق التنمية مما يسيء توزيع الدخل.

2- في الجانب الإداري:

لم تظهر كثيرا سمات اللامركزية الإدارية في عمل الأجهزة الحكومية في ماليزيا بالشكل الواسع الذي يتيح صلاحيات هامة للأقاليم ورغم ذلك فقد كانت اللامركزية السياسية

1- من خطاب للدكتور مهاتير محمد ألقاه بمؤسسة (لايلا) الأمريكية بشيكاغو سبتمبر 2000 (من كتاب : الإسلام و الأزمة الإسلامية) على الموقع <http://www.balagh.com>

عاملا مهما ليعبر كل إقليم عن قدراته ويشارك في بناء الاقتصاد بتوجيه من السلطة المركزية طبعاً ولكن أساليب الإدارة والتميز والتركيز على الدور القيادي أعطى نتائج محفزة يمكن الاستفادة منها.

إن مسار الإصلاحات الإدارية في ماليزيا لم يتوقف ودليل ذلك صدور عدة قوانين كانت ذات تأثيرات فارقة في التحول التدريجي إلى اللامركزية وعززت من صلاحيات السلطات المحلية بإجراءات كثيرة تحولت على إثرها الوحدات الإدارية في الأقاليم من هياكل لتقديم خدمات روتينية للمواطنين إلى أجهزة متكاملة تساهم في التنمية وتضع الخطط وتراقب تنفيذها، فصارت السلطات المحلية تتولى مهمة جمع الضرائب وتأجير الأراضي للمستثمرين وتهتم بشؤون المواطنين في ما يخص الحماية الاجتماعية وتخطيط المدن والمناطق الحضرية.

شمل الإصلاح الإداري أيضاً التنمية البشرية وزيادة معارف وقدرات ومهارات وأخلاقيات العمل وجعل القوة البشرية أهم أدوات الإصلاح والتنمية من خلال التعليم والتدريب والإبداع في كافة المجالات العلمية والمعرفية والمهن وهذا لصالح الرفاهية والاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

ولقد حاربت ماليزيا كافة أنواع الفساد الإداري وأنشأت مؤسسات رقابية لضمان عدم إساءة الوظيفة العامة، وكذا فعالية القيادة التي انتهجها مهاتير محمد والتي تتسم بالحزم، حتى أن البعض أطلق على أسلوب قيادته وصف (الدكتاتورية) الإيجابية لاحتفاظها بصفات العدل واتخاذ القرارات دون تردد مع محاسبة المقصر مع اعترافه بمجهودات من سبقوه.

وإنجاز الأعمال والمشاريع الحكومية تمت إدارتها بفاعلية عالية ودون أي تأخير مع تسيير المشاريع في وقتها ووضع خطط إستراتيجية دقيقة من خلال وضوح الرؤى والرسالة والأهداف ومن ثم وضع الآليات المناسبة للتنفيذ والمتابعة والتقييم مع الأخذ بعين الاعتبار المصالح الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لماليزيا، هذا وقد تم تحديث الأنظمة والسياسات الإدارية وتم تطويرها لتتناسب ومتطلبات مرحلة الرؤية والتغيير التي تشهدها ماليزيا مع إيجاد إدارة فاعلة قادرة على التنفيذ بتحديد الإجراءات والوقت المطلوب للإنجاز أو الحصول على

موافقة لمشروع ما، كما أن صلاحيات الموظفين معروفة ومكتوبة وهذا من شأنه أيضا عدم ترك أي فرصة للتلاعب أو الفساد.

وقد ركزت الحكومة الماليزية على العمل بمبادئ ومفاهيم الجودة الشاملة والتي تهتم بتحسين العمل والإنتاج من سلع وخدمات بجودة ودقة عالية وبدون أي تأخير في التسليم مع الاهتمام بنشر ثقافة الوقاية من الأخطاء قبل حدوثها والعمل بروح الفريق الواحد مع اختصار الإجراءات الإدارية وعدم جعل المعاملة تمر بإجراءات وموظفين كثيرين وهذا من شأنه تسريع الإنجاز وعدم التأخير وعدم ترك الفرصة للتلاعب والتحايل والانتفاع المادي والمعنوي من طرف بعض الموظفين غير المنضبطين.

وقد وضع على مستوى أجهزة الخدمة المدنية " دليل الإجراءات" الذي يحدد بدقة مجموعة من الإجراءات التي يجب اتخاذها لتنفيذ أي عمل، والزمن الذي يستغرقه ذلك وصلاحيات الموظفين فإذا لم يقم الموظف بما حدد له بدقة وضمن الزمن المحدد يستنتج أنه فاسد وبالتالي سيحاسب، وقد عملت الإدارة على تقليل الإجراءات الإدارية إلى أدنى حد وذلك باستخدام نظام " إنهاء المعاملة بإجراء واحد" سعيا إلى قتل الروتين الإداري كما اهتمت بالانضباط الإداري المتمثل في توقيع الموظفين في وقت دخولهم وخروجهم من العمل ولا يستثنى من ذلك أحد حتى رئيس الوزراء وأنشأت كذلك وكالة لمكافحة الفساد الإداري وافتتحت بعدها أكاديمية مكافحة الفساد" عام 2005 لتأهيل الموظفين في هذه الوكالة وتدريبهم على تقصي الحقائق والمراقبة والتدقيق⁽¹⁾.

3- الجانب الاجتماعي:

من أكبر الإنجازات التي حققتها الحكومة الماليزية إرساء دعائم السلم والاستقرار الاجتماعي في مجتمع متنوع عرقيا ودينيا ولا شك أن أول معضلة واجهت ماليزيا في عصرها الحديث هي مشكلة عدم العدالة الاجتماعية وكان ذلك في بداية استقلالها حيث نشبت صراعات عرقية بين السكان الأصليين المالايين والأقلية الصينية فانطلقت المسيرة التنموية الماليزية على أساس إرساء العدالة الاجتماعية وتوحيد الجبهة الداخلية للانطلاق في الإصلاح ووصل الانسجام داخل المجتمع الماليزي ليتحول التنوع مصدر إنماء لا هدم.

1- ملحق شرقات عرض كتاب " النهوض الماليزي: قراءة في الخلفيات و معالم التطور الاقتصادي" جريدة عمان على الرابط:

<http://www.alzaytouna.net/arabic>

وقد حفزت سياسة الحكومة الشعب الماليزي على الاعتماد على الذات في بناء تجربته التنموية في ظل استقرار سياسي واجتماعي ومشاركة شعبية من قبل مؤسسات المجتمع المدني فتحقق نظام الحكم القائم على العدالة في توزيع الدخل بين أفراد المجتمع ولا مركزية في صنع القرار.

ومن الدروس الأخرى أنه في حالة البلدان متعددة العرقيات والثقافات هناك حاجة قوية للتعايش السلمي بين تكويناتها والتعاون حتى يكون هناك استقرار سياسي وهو جوهر التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتدفق الاستثمار الأجنبي وازدهار الاستثمار المحلي، وحتى يتحقق التعايش فإن السياسات الاقتصادية يتعين فيها أن تراعي العدالة في توزيع الأعباء والمغانم بالتناسب مع أوضاع هذه التكوينات وهذا الأمر يتطلب تدخلا حكوميا فيما إذا فشل السوق في تحقيق هذه العدالة، كما أنه يتوجب على الجهاز الحكومي أن يكون ممثلا لتكوينات المجتمع المختلفة⁽¹⁾.

لم يهمل الماليزيون مبادئ الدين الإسلامي في حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بل كان دائما هو الرافد الأول الذي يستمدون منه العزيمة على النجاح والمثابرة للوصول إلى الأفضل، وبالتالي دافع السكان الأصليون على الهوية المالوية ورفضوا سيطرة الثقافات الوافدة عليهم أو الأديان الدخيلة على مجتمعهم.

وتضمنت السياسة الضريبية في ماليزيا بعدا اجتماعيا يسفيد منه الفقراء وذلك بتأكيد اقتطاعات بسيطة من المداخل تحول كنفقات لتعليم الأطفال المعوقين ومن يعول الوالدين وغيرها من أوجه الخدمة الاجتماعية، كما شجعت الحكومة المواطنين المسلمين من أفراد وشركات على دفع الزكاة لمصلحة صندوق الزكاة القومي الذي يدار بواسطة إدارة الشؤون الإسلامية في مقابل تخفيض نسبة ما يؤخذ في ضريبة الدخل كما وضعت الحكومة عدة برامج تنموية مثل برامج "أمانة اختيار ماليزيا" وهو برنامج غير حكومي تنفذه مجموعة من المنظمات الأهلية غير الوطنية، ويهدف إلى تقليل الفقر المدقع عن طريق تقديم قروض من دون فوائد للفقراء وتقديم الحكومة من جانبها قروضا للبرنامج من دون فوائد من أجل تمويل هذه المشروعات الخاصة بالفقراء.

1- مدحت أيوب، مرجع سابق، ص، 86.

إذا نظرنا إلى العراق والإمارات العربية المتحدة كحالتين مقاربتين لحالة ماليزيا نجد أن البون شاسع في التنمية والتخطيط وبالتالي النتائج والمنجزات.

إن العراق كبلد اختار النظام الفدرالي كشكل للدولة يملك فرصة فريدة للأخذ بالنموذج الماليزي، فالعراق بلد متعدد الإثنيات والأديان والمعتقدات وهو لا يزال يعاني من الاحتلال الأجنبي ومن التدخلات الإقليمية والأكثر خطورة الانقسامات الداخلية وللنهوض بالتنمية والعودة إلى تصحيح المسار هو إيجاد صيغة فاعلة وعاجلة لتوحيد الصف الداخلي ولعل الأخذ باللامركزية السياسية التي نص عليها دستور 2005 يمكن أن تعد عامل وحدة إذا استغلت لصالح الشعب العراقي وإلا ستكون عامل تفرقة وانقسام للتراب قبل المجتمع.

فيجب أولاً الاحتكام إلى مصلحة الوطن والتخلي عن الارتباطات الإقليمية التي تعمل لصالحها فقط، فالشيعة في الجنوب والأكراد في الشمال والكلدانبيون والآشوريون والسنة في الوسط والغرب تتنازعهم تجاذبات إقليمية تحاول كل دولة أن تحفظ مصالحها في العراق لدعم الطرف الأقرب إليها حدوداً ومعتقداً وعرقاً، ومع هذا يستحيل النظر إلى عراق موحد بل بلد ممزق.

إن انضواء النخب العراقية وصادعي القرار تحت عباءة الوطن الواحد هو العامل الكفيل وحده بطرد الاحتلال الأمريكي ووقف نهب خيرات هذا البلد وتهجير سكانه وتغيير تركيبته الاجتماعية.

ويمكن الاعتماد على الثروة الداخلية خاصة من النفط الذي قدر الجيولوجيون أن مخزونات تفوق مخزونات المملكة العربية السعودية بأضعاف كثيرة كفيلة -هذه الثروات- أن تحقق ثروة مالية غير مسبوقه في تاريخ العراق الاقتصادي وليس هذا فقط بل وجود الرفادين وما على ضفافهما من أراض زراعية يمكن أن يجعل من العراق بلداً زراعياً بامتياز.

في ظل التقارير التي أشارت إلى حجم الفساد الكبير في مفاصل السلطة السياسية أثر بالغ على مسيرة العراق في إعادة الإعمار والبناء بعد الذي فعلته الحروب فيها فقد صنفت من أكثر الدول فساداً في العالم طال كل مناحي الحياة السياسية والاقتصادية.

إن التقيد بالمبدأ الصحيح والعمل بجد لتحقيق الهدف هي أولى الخطوات نحو المستقبل خاصة وأن العراق كان من نماذج الرائدة في العالم العربي في التنمية خلال سنوات

الثمانينات ولكن جراء الحروب والحصار سقط وصار مثالا في التخلف والخلافات وتزداد المخاوف من الانقسام في العراق إلى الوضع الذي عليه إقليم كردستان الذي تجاوز مطالبه الفدرالية وصار يصبو إلى الاستقلال الكلي ولاحظ المراقبون ذلك من خلال إجراءات تتخذها السلطة الحاكمة في الإقليم في ظل غياب السلطة المركزية عن مراقبة تصرفاته بسبب الأزمة السياسية الداخلية والصراعات حول المناصب السياسية وأشارت تلك الملاحظات إلى ما سنه الدستور من اختصاصات مبالغ فيها لصالح الأقاليم وخاصة إقليم كردستان ومنها أيضا التعامل المباشر مع الدول الأجنبية دون علم السلطات العراقية كتوقيع اتفاقيات اقتصادية وتجارية وثقافية وإرسال الوفود إلى الخارج واستقبال الوفود الأجنبية ووجود تعاون اقتصادي مباشر مع إيران وتركيا مع إجراءات أخرى كترحيل العرب من الإقليم وجمع الأكراد من نواحي العراق المختلفة وهذه سياسية تطهير وتغيير الخارطة الديموغرافية.

أما التجربة الإماراتية فهي أقرب إلى التطور من الحالة العراقية لتوفر سببين رئيسيين هما: الاستقرار السياسي والثروة النفطية.

يعتبر عامل الاستقرار السياسي الذي تعيشه الإمارات العربية محفزا للدخول في استراتيجية التنمية مثل التي أعلن عنها في آفاق (2011- 2013) للوصول إلى اليوبيل الذهبي للاتحاد، إذ تعتبر الفدرالية الإماراتية أقدم فدرالية عربية حالفها الحظ في النجاح .

يمكن أن تستعمل الثروة النفطية كعامل انطلاق لمشاريع تؤسس لمرحلة ما بعد النفط كالصناعة والزراعة مثلا والخروج من أحادية مصدر التمويل والثروة مع استجلاب الطاقات العربية التي تستفيد منها الدول الغربية وتهمشها دولها الأصلية.

أما في المجال الاجتماعي فيعد التجانس العرقي للشعب الإماراتي و وحدة الدين واللغة عامل وحدة و استقرار قوي، فهي لا تعاني من مشاكل تذكر إلا أنه ظهرت بوادر التخوف من العمالة الوافدة التي أصبح لها تواجد كثيف في المجتمع الإماراتي بما يؤثر على الأجيال القادمة وسط مطالبة باستبدال العمالة الآسيوية بأخرى عربية كأقل علاج لهذه المشكلة.

كما يجب التركيز على تنمية قدرات الإنسان الإماراتي تنمية تحقق نموه ونمو مجتمعه لأن المحصلة النهائية لمدخلات الخطط الإنمائية في أمادها القصيرة والمتوسطة والطويلة

هي عائد بالنفع على كيان الإنسان ومستوى معيشة ونوعية حياته وعلاقات الأفراد ببعضهم البعض.

و لتطوير البيئة والمؤسسات السياسية والاجتماعية يجب توسيع وتعميق المشاركة الجماهيرية المنتظمة على مستويات ثلاث - مستوى صناعة القرار، مستوى التنفيذ لمهام التنمية المحلية ومشروعاته، مستوى توزيع ثمرات التنمية توزيعا عادلا.

إن اللامركزية السياسية في الإمارات تتسق مع لا مركزية إدارية يمكن أن تكون عاملا قويا ومؤثرا في صناعة القرار المحلي بالنسبة للوحدات المكونة للفدرالية، فقد جاء في المادة 23 من الدستور الإماراتي أن الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة لتلك الإمارة.

و يقوم المجتمع على حفظها وحسن استغلالها لصالح الاقتصاد الوطني.

كما أجاز الدستور في المادة 118 للإمارات الأعضاء في الاتحاد جميعا على تنسيق تشريعاتها في مختلف المجالات بقصد توحيدها قدر الإمكان وأجاز لإمارتين أو أكثر بعد مصادقة المجلس الأعلى التكتل في وحدة سياسية أو إدارية أو توحيد كل أو بعض مرافقها العامة أو إنشاء إدارة واحدة أو مشتركة للقيام بأي مرفق من هذه المرافق كما أجاز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقيات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية.

و هذه القوانين الدستورية محفز مثالي لتحقيق التنمية وتولي الشؤون المحلية خاصة ما كان ذا طابع اقتصادي.

أما في الجزائر فيستفاد ما يلي:

في ظل الحراك السياسي الذي يعيشه العالم العربي عامة والجزائر خاصة حيث توجد رغبة قوية من صناع الفرار السياسي للدخول بالجزائر مرحلة إصلاح غير مسبوقه تركز في جانبها الكبر على الحياة السياسية التي سيكون لها تأثير مباشر على الاقتصاد والمجتمع وبداية هذه الإصلاحات كانت التصويت على قانون البلدية الجديد سيتم اعتماده لاحقا.

إن مشروع قانون الولاية في حال المصادقة سيعمل لأول مرة وفق حكومات محلية مشكلة من رؤساء البلديات والمدراء التنفيذيين وسيتم ذلك التأسيس لنظام لا مركزي في محاولة

لترشيد القرار على المستوى المحلي خاصة وأن المشروع يحمل مواد تقضي باستحداث تجمعات لولايات متجاورة مهمتها لعب دور الوسيط ما بين الدولة والولاية وكذا التكفل بمهمة تنسيق السياسات العمومية على مستوى هذه الولايات موازاة مع تضمينه مادة تقضي باستحداث مجالس ولائية تعد نواة لحكومة محلية تضم في تشكيلاتها الرسمية مختلف المدراء والولاة وتتولى تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الولائي⁽¹⁾.

فيما يخص إنشاء تجمعات لولايات مجاورة فهذا يستحسن أن يوسع إلى تجمع للحكومات المحلية التي سيجري إنشاؤها وهذا شبيهه بالمجلس الوطني للحكم المحلي في ماليزيا إذ يعتبر وسيلة ربط بين الحكومات المحلية والسلطة المركزية لتنسيق النشاط ووضع خطط التنمية ومراقبة تنفيذها لكن يبقى أن تعطى سلطات أكبر للهيئات المنتجة ليشارك المواطنون في صناعة القرار المحلي، لأن ما هو معمول به الآن هو إعطاء سلطات واسعة للوالي يمكن أن تتوسع في المجال الإداري والأمني وهذا ما يحافظ على مركزية السلطة ويفرز تعقيدات في الأداء على المستويات المحلية.

أما في الجانب الاقتصادي فيستحسن العمل على تنويع مصادر الدخل خارج قطاعات المحروقات التي تعتبر ثروة ناضبة والاتجاه للاستثمار في الطاقات المتجددة وهذا ما أقرته سياسات الحكومة ولكن لم يتم تنفيذ هذه الإجراءات بشكل واسع، حيث بدأت الحكومة في فتح شراكة مع ألمانيا للاستثمار في الطاقة الشمسية وهو مشروع ما سمي بـ: "ديزيرتيك" حيث تتنافس عليه عدة دول من شمال إفريقيا للحصول على هذا المشروع بالشراكة مع ألمانيا وقد صرفت المغرب ومصدر وتونس أموالا كبيرة للإشهار ووضع التسهيلات لاستقبال هذا المشروع.

كما تعد الزراعة أحد أهم الخيارات الاستراتيجية للجزائر لما تتمتع به من اتساع الرقعة الجغرافية وتنوع المناخ والمخزون المائي الكبير في الصحراء، وهذه كلها عوامل فاعلة لإحداث طفرة في هذا المجال وأثبتت عدة ولايات في الجنوب الجزائري هذه النظرة منها ولاية وادي سوف وأدرار وغرداية رغم أنها ولايات صحراوية إلا أن إنتاجها الزراعي فاق التوقعات، وهذا مثال فقط لأن الاستثمار في الموارد الطبيعية المتاحة سيوجه البلد للتخلص تدريجيا من

1- بلعمري سميرة، (تأسيس حكومات محلية و توسيع الصلاحيات الإدارية والأمنية للولاية)، الشروق اليومي العدد 3291، الجزائر، 2011/05/12، ص05.

التبعية لقطاع المحروقات، وهو الشيء نفسه الذي قامت به ماليزيا فهي من الدول المنتجة للنفط ولكنها استثمرت في الصناعة والتكنولوجيا والبيوتكنولوجيا والمطاط وزيت النخيل لتجعلها أهم الموارد للدخل القومي الماليزي.

أما في الجانب الاجتماعي فلا تعاني الجزائر من أي إشكال يمكن أن يهدد الجبهة الداخلية بل بالعكس تماسك المجتمع بسبب الأزمات العديدة التي ضربت البلاد فرصة سانحة للدخول في إصلاحاتها الكبرى باعتبار السلم والأمن الاجتماعي عاملان مهمان في التطور وجلب الاستثمار الأجنبي والبناء والتشييد لذلك يجب استغلال هذه الظروف لتحقيق الطفرة خاصة وأن المجتمع الدولي مشغول بعدة قضايا دولية تصرف التركيز عن الدول الراغبة في النهوض بنفسها مثل الأزمة المالية العالمية والثورات العربية في الشارع، تضع الجزائر في موقع قوة خاصة مع الوفرة المالية المريحة.

إن النهضة والتطور ليس مجرد إجراءات تتخذ أو أساليب تطبق وإنما هي قناعة راسخة تمتزج بالإرادة الوثابة لخدمة المجتمع وتحسين حياة المواطن للوصول به إلى منتهى الرقي الإنساني ولا يمكن أن يحدث هذا إلا بالخروج من الأزمات وصناعة النجاح وفق نظراتنا الخاصة مع الحفاظ على هويتنا وعدم الذوبان في المجتمعات البعيدة عنا جغرافيا وقيميًا.

خلاصة و استنتاجات:

تقع ماليزيا في قلب جنوب شرق آسيا وتنقسم إلى منطقتين ماليزيا الغربية (شبه جزيرة ماليزيا) وماليزيا الشرقية (صباح وسرواك) الدستور الماليزي هو القانون الأعلى للبلاد وهو عام لنظام الحكم في البلاد ويضمن حقوق الأفراد إلى أقصى حد مهما تكن الظروف، ويضمن حرية الفرد و حمايته وينص الدستور الماليزي على أن الصلاحيات المالية تكون في يد السلطة الفدرالية ،هذا مع ضمان بعض الصلاحيات المالية لبعض الولايات وتكون هذه الاختصاصات المالية على أساس حجم السكان و تتقاسم السلطة الفدرالية بعض الموارد المالية مع الولايات مثل مداخيل النفط ،ولحكومة ماليزيا نظام حكم ديمقراطي وفيدرالي، تتقاسم السلطة السياسية فيه حكومة مركزية و 13 مجلساً تشريعياً في الولايات، ويتكون البرلمان المركزي من مجلسين: ديوان نيغارا (المجلس الأعلى)، وديوان رايكات (المجلس الأصغر)، بينما يتألف ديوان أندانغان أو مجالس الولايات التشريعية من مجلس واحد فقط، يتم اختيار أعضاء البرلمان، والمجالس بالانتخاب العام، والحزب الذي يفوز بأكثر عدد من المقاعد، هو الذي يتولى الحكم القانون 171 تعلق بهيكله الحكم المحلي من خلال السماح بتقسيم السلطات المحلية إلى 03 مستويات تمثلت في إنشاء بلديات في المدن الكبرى ومجالس بلدية في المدن الكبرى ومجالس لمقاطعات في المراكز الحضرية الصغيرة ويوجد الآن 10 مجالس للمدن و36 مجلس بلدي و98 مجلس مقاطعة والقانون يحدد أن كل المجالس تعين من قبل الولاية يرأسها رئيس تنفيذي سمي عمدة أو رئيساً.

تتميز صناعة القرار في ماليزيا بالخصائص التالية : رجحان كفة السلطة التنفيذية، الدور المحوري لرئيس الوزراء ،مركزية صنع القرار، تعدد مستويات صنع السياسة العامة، الرقابة والمتابعة .

وقد مر الإصلاح الإداري في ماليزيا بعدة اصلاحات كانت عاملا مهما لتخرج على ما هي عليه الآن لتتطرق التنمية في شتى المجالات بقيادة حكيمة كانت تعمل وفق تطلعات الشعب الماليزي ذي التنوع الإثني والثقافي والديني خاصة بعد أحداث 1969 .

قامت الحكومة الماليزية بجعل الرؤية 2020 كتطلع وطني شامل من أجل الانتقال بالبلاد إلى مرحلة جديدة تماما، بتجاوز المشاكل التي عرفتها ماليزيا في عشرات متعددة وعلى رأسها القطاع الخاص حيث عملت على:

- تطوير جهاز إداري ذو مهام واضحة Mission Oriented.

- تطوير القدرة على التحكم والاستجابة بسرعة لحل المشاكل.

- اكتساب القدرة على التنظيم الهيكلي بهدف ضمان استمرارية الإبداع والابتكار.

تعزيز وتقوية رأس المال البشري لتسهيل التحول إلى بلد متقدم صناعيا تماشيا مع رؤية مهاتير محمد.

وكانت النهضة الماليزية نموذجا يمكن أن يستفاد منه عموما وقد رأينا نقاط التشابه والاختلاف بين ماليزيا و الدول العربية ، ثم تطرقنا إلى حالتين عربيتين تطبقان نفس شكل الدولة وكيفية التنمية فيها وما يمكن أن يستفاد منها .

الخاتمة

يعد شكل الدولة الفدرالية المعاصرة تراكما تاريخيا ومتسلسلا ولد هذا الشكل الحديث من الدولة، ويعتبر أكثر من 40% من سكان العالم يعيشون في دول تتبنى هذا الشكل، أي ما يقارب 25 دولة في العالم من كبار الدول من حيث عدد السكان والمساحة ومن أقوى الدول اقتصاديا وأكثرها نجاحا في تحقيق الديمقراطية، فبدءا بالولايات المتحدة الأمريكية إلى كندا وسويسرا وصولا إلى ماليزيا.

وقد تميز الشكل الفدرالي للدولة بأنه استطاع أن يوفق بين مزايا الدولة الكبيرة ذات الإمكانيات الهائلة ومزايا الحكم المحلي واللامركزية الإدارية في تولي شؤون كل ولاية بما يتفق وظروفها ويحقق لسكانها القدر المناسب من الديمقراطية وقضاء مصالحهم، كما يعتبر عاملا مساعدا للدول ذات الكثافة السكانية الكبيرة وذات الاختلافات العرقية من أجل بناء دولة موحدة في إطار التنوع.

وقد جمع النظام الفدرالي بين مزايا الدولة الموحدة ومزايا الدولة المركبة، إذ أخذ من الدولة البسيطة مبدأ الاحتفاظ بالسيادة بالنسبة للمسائل الخارجية والمسائل الداخلية الهامة، ويأخذ من الدولة المركبة إعطاء قدر من الاستقلال والسيادة الداخلية للولايات بما يرضي مشاعر سكانها ويوافق الظروف المحلية.

إن اللامركزية السياسية ساهمت إلى حد كبير في تحقيق اللامركزية الإدارية وتجسيد التنمية على مستوى الأقاليم، ولعل الحالة التي درسناها أفادتنا بكثير من التجارب الناجحة، حيث كانت ماليزيا تعيش مرحلة ما بعد الاستعمار عندما انطلقت في الإصلاحات سنة 1969، ورغم التنوع الإثني واللغوي والديني إلا أنها استطاعت أن توجد آلية للانسجام والتناغم بين هذه التيارات فاعتمدت الخطط المحلية النابعة من داخل المجتمع ومن تصميم قياداته.

إن الحكم المحلي ساهم إلى حد بعيد في تحقيق نهضة ماليزيا العلمية والاقتصادية والتكنولوجية رغم حفاظ أقاليمها على تقاليد السلطنات إلا أنها صارت في ثوب دستوري وديمقراطي أعطاها فاعلية وحركية للنهوض والتطور في شتى المجالات.

ومن خلال ما رأيناه ورغم الشكل المركزي الذي يطبع الفدرالية في ماليزيا إلا أن سياساتها كانت ناجعة للغاية من خلال اللامركزية الإقليمية التي تمتعت بها الأقاليم الماليزية منذ الاستقلال.

وضعت ماليزيا مخططات تنمية من خلال تفاعلها مع وضعها الداخلي وعدم اللجوء إلى خطط أجنبية وسياسات صنعت خارج أرضها ووجدت ماليزيا حلولا لمشاكلها بعد دراستها وصاغت وفق النظرة المحلية ووضعت نموذجا تأخذ به في التنمية من أجل التحفيز وجعلته مثلا أعلى تسير على أساسه هذه التنمية وفضلت القيادة الماليزية أن يكون قريبا منها جغرافيا وثقافيا وهو النموذج الياباني تحت شعار النظر شرقا The Look Est.

كما كان للتسيير المالي للأقاليم رغم مركزيته تحفيزا للأقاليم على إيجاد مداخل إضافية وجلب استثمارات أجنبية لزيادة العائدات وبالتالي تنشيط التنمية، كما منحت سلطات مميزة لبعض المناطق ذات الخصوصية الاقتصادية والسياحية مثل صباح، وسراوك، والعاصمة كوالا لامبور، لتسهيل إدارتها.

ومما رأينا خلال بحثنا هذا يمكننا أن نخلص إلى إعطاء التوصيات التالية:

- تعزيز اللامركزية والحكم المحلي بتعزيز الديمقراطية في المجتمع ومنح سلطات موسعة لكل مستويات الإدارة المحلية بإنشاء حكومات محلية تعنى بالتنمية المحلية وتقريب الخدمة من المواطن وتعزيز الديمقراطية المحلية بإنشاء مجالس حكم محلي مشكلة من ممثلي الشعب المنتخبين مباشرة؛

- أخذ الدول العربية بمقومات نجاح التجربة الماليزية في تسيير الأقاليم بإعطاء مزيد من الصلاحيات للوحدات المكونة للدولة.

- تجسيد لامركزية إدارية حقيقية و ليست صورية بإشراك المواطن في صنع القرار المحلي.
- مراعاة البيئة الداخلية في صناعة السياسات العامة .
- إعادة هيكلة الإدارة و تسييرها وفق أنماط عصرية من خلال رفع مستوى الأداء من أدنى إلى أعلى مستوى إداري.
- استعمال التكنولوجيا في الإدارة العامة لتسهيل خدمة المواطن وجعلها إحدى الأوليات لما توفره من راحة و سرعة في الخدمة .
- الاختيار الأمثل للموظفين ذوي الكفاءة العالية .
- تقديم الحوافز المادية و المعنوية للموظفين و رفع قدراتهم بالتكوين و التدريب المستمر .
- تبني مبدأ ازدواج السلطتين التنفيذية و التشريعية على الوحدات الأقاليم ذات الخصوصية سواء اقتصادية أو جغرافية أو ديموغرافية لرفع مستوى الخدمة .
- عدم المبالغة في الخوف من المبدأ الفدرالي و النظر إليه على أنه في صالح المواطن والدولة على حد سواء .
- و ضع سقف زمني في تولي المناصب الإدارية المركزية لإعطاء حيوية للقطاعات الخدمية .
- إسناد المهمات للفئات الشابة لما تتمتع به من نشاط و مبادرة وفق خطط مدروسة .

فهرس الجداول و الأشكال

فهرس الجداول :

رقم الجدول	العنوان	رقم الصفحة
01	الفروق الأساسية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية	61
02	توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والولايات	80
03	عدد السلطات المحلية حسب الولايات والتعداد السكاني في ماليزيا	83

فهرس الأشكال :

رقم الشكل	العنوان	رقم الصفحة
01	أشكال اللامركزية	53
02	خريطة ماليزيا	69

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- 1- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبدالرحمن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974.
- 2- بول سميث، دليل وجير إلى التدابير المالية في الدول الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2005.
- 3- جابر سعيد عوض ، السياسات العامة في ماليزيا ، برنامج الدراسات الماليزي ، جامعة القاهرة ، مصر ، 2008.
- 4- حازم اليوسفي، الفدرالية والنظم الاتحادية، المركز الدولي للدراسات المستقبلية، العدد 10، السنة الأولى، أكتوبر، 2005.
- 5- حسين توفيق إبراهيم، مستقبل النظام والدولة في العراق وانعكاساته على الأمن والاستقرار في الخليج، مركز الخليج للأبحاث، ط 2، الإمارات العربية المتحدة، 2005.
- 6- حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، جامعة الإسكندرية، ج 1 ، مصر، 2003.
- 7- دافيد كاميرون، إنجاح الفدرالية في العراق، ترجمة ونشر منتدى الفدراليات، كندا، 2006.
- 8- رونالد واتس: الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2006.
- 9- رونالد واتس: حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في الدول الفدرالية، ترجمة: نور الأسعد المجلد الثاني، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، 2005.

- 10- سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، 2007.
- 11- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط10، الجزائر، 2007.
- 12- سلين أوكليير: الفدرالية: مبادئها ، مرونيتها وقصورها، مجلة الاتحادات الفدرالية، المجلد 05 ،كندا، عدد خريف 2005.
- 13- شادية فتحي، السياسة الصحية في ماليزيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008.
- 14- عبد الوهاب بن الحاج كيا ،مسلمو ماليزيا: بين الماضي والحاضر ، كلية الدعوة الاسلامية ، ط1 طرابلس، 1993.
- 15- عثمان محمد عثمان ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003.
- 16- علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ط1 ، مصر ، 2009.
- 17- فرانسيس كوك - واه لوه ، ماليزيا : الفدرالية المركزية والعلاقات الخارجية ، ترجمة مها بسطامي، الرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية، المجلد الخامس ، كندا، 2007.
- 18- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، مصر، 2005.
- 19- ماجدة علي صالح، سياسة التعليم وتنمية الكوادر البشرية في ماليزيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008.
- 20- محمد السيد سليم، سياسة العلم والتكنولوجيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2008.

- 21- محمد السيد سليم، صنع السياسة الخارجية الماليزية، جامعة القاهرة، برنامج الدراسات الدراسات الماليزية، مصر، 2007.
- 22- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع عناية، الجزائر، 2004.
- 23- محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط1، 1964.
- 24- محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي: العراق نموذجا، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1 2009، لبنان.
- 25- محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومات، دار الفكر العربي، 1998.
- 26- مدحت أيوب، السياسة الاقتصادية الماليزية، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008.
- 27- معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، لبنان 2010، ص 21.
- 28- مهاتير محمد، العلم والتكنولوجيا وحقوق الإنسان، موسوعة الدكتور مهاتير محمد، م7، دار الكتاب المصري، الطبعة الأولى، 2004.
- 29- نزيه رعد، القانون الدستوري العام: المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الثانية، 2008.
- 30- هدى راغب، سياسة السكان والإسكان في ماليزيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008.
- 31- هدي ميتيكس، السياسة البيئية في ماليزيا، برنامج الدراسات الماليزية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2008.

32- يوسف عيسى الصابري، المركزية واللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية، معهد التنمية الإدارية، أبو ظبي، الإمارات المتحدة، الأردن، 2010.

دراسات ومقالات من الأنترنت:

1- استراتيجية دولة الإمارات العربية المتحدة، على الرابط:

<http://www.maecabinet.gov.ae>

2- أزهار عبد الكريم الشخيلي: اللامركزية السياسية والهيئات الاتحادية، معهد الشيرازي الدولي للدراسات، واشنطن، الرابط:

[http://www.siironline.org/alabwab/derasat\(01\)/284.htm](http://www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/284.htm)

3- القاضي قاسم حسن العبودي، أشكال القضاء في النظام الفدرالي، مقال منشور في موقع النور بتاريخ 2001/10/29،

<http://www.alnoor.se/article.asp?id=59697>

4- حمود محمد القديمي، مفهوم السلطة المحلية وعلاقته بالمفاهيم المشابهة، ورقة مقدمة بتاريخ: 2010/05/10، على الرابط:

http://dralqudaimi.blogspot.com/2010/05/blog-post_4122.html

5- خالد علوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفدرالية والواقع الدستوري العراقي، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية.

6- خالد مجيد فرج، المشاركة في النظام الفدرالي، جريدة الاتحاد على الرابط:

www.alitthad.com

7- سعد بن محمد العبيد، التجربة الماليزية، على الرابط:

<http://cpsfiles.imamu.edu.sa/ar/documents>

8- سيف الأزهر روسلي، الفدرالية المالية في ماليزيا : التحديات والتوقعات . على الرابط:

http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Booklet_4/BL4-ar-my-Rosly.pdf .

9- عادل اليابس ، المهاتيرية الفلسفة الأمثل للتنمية في العراق، منشور على الرابط:

<http://www.baghdadtimes.net/arabic/?sid=39582>

10- عبد الرزاق إبراهيم الشخلى، العلاقة بين الحكومة والإدارات المحلية، دراسة مقارنة،

جامعة مؤتة، الأردن، على الرابط:

<http://www.hrdiscussion.com/hr18877.html>

11- فاضل العقابي، الملاح الاساسية الاستراتيجية تنمية الاقاليم في العراق، منشور

بتاريخ 11-06-2007 على الرابط:

<http://www.ahewar.org/>

12- فالح عبد الجبار، حقوق الأقليات ومنع الصراع، ترجمة: سعيد عبد المجيد شحاتة،

المنظمة الدولية لحقوق الأقليات، بريطانيا على الرابط:

www.minorityrights.org

13- فرياد واندزي، وفد لجنة المراجعة الدستورية ينهي زيارته لماليزيا، جريدة الاتحاد على

الرابط:

<http://www.alittihad.com/paper.php?name=new&file=printed&sid=24225>

14- فلاح اسماعيل حاجم، بعض خصائص النظام القضائي في الدولة الفدرالية، منشور

على موقع الحوار المتندم، العدد 1607، 10-07-2006، على الموقع:

<http://www.ahwar.com>

15- فلاح خلف الربيعي، التحديات التي تواجه تنفيذ أهداف الموازنات العامة في العراق،

مقال منشور على الرابط:

<http://www.ahewar.org>

16- فلاح خلف الربيعي، مشاركة القطاع الخاص في التنمية في العراق، مقال منشور

بتاريخ 01-11-2008 على الرابط:

<http://www.ahewar.org>

17- فلاح خلف الربيعي، مشكلة الإدارة وأثرها على التنمية الاقتصادية في العراق، مقال منشور بتاريخ 04-03-2008 على الرابط:

<http://www.ahewar.org/>

18- قاسم حسن العبودي، الجوانب المالية والاقتصادية في النظام الفدرالي، مقال منشور بتاريخ: 30 أبريل 2008، على الموقع:

www.quboudy.blogspot.com

19- مجموعة محامين كرد سوريا، مفهوم اللامركزية السياسية، متواجد على الرابط.

<http://www.kdps.info/mafhum%20lamarkaziya%20alsiyasiya04.12.2007.htm>

20- محمد سعيد عميرة، اقتصاد دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة التعاون الاقتصادي بين الدول الإسلامية، 2002.

21- مركز الدراسات الآسيوية ، التجربة الماليزية في إدارة المجتمع متعدد الأعراق، رؤية مهاتير محمد على الرابط :

22- ملحق شرقات عرض كتاب " النهوض الماليزي: قراءة في الخلايا ومعالم التطور الاقتصادي" جريدة عمان على الرابط:

<http://www.alzaytouna.net/arabic>

23- من خطاب للدكتور مهاتير محمد القاہ بمؤسسة (لاريبيا) الأمريكية بشيكاغو سبتمبر 2000 (من كتاب : الإسلام والأزمة الإسلامية) على الموقع

<http://www.balagh.com>

24- هكار فندي، الفدرالية في العراق بين الدوافع والمعطيات، مقال منشور على:

www.findi.inf/nivis/ehekar-fidirali.html

25- سولاف محمد، مبادئ الدولة الفدرالية، بحث منشور على موقع النور للدراسات بتاريخ:

www.alnoor.se/article.asp?id=31148 على الرابط: 2008/09/01

شبكة الإدارة العامة للأمم المتحدة، تجارب التنمية والإصلاح الإداري في الإمارات العربية، تجربة الإمارات العربية المتحدة في التنمية والتطوير الإداري. على الرابط:
unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../unpan014082.pdf

الجرائد:

1- بلمعمري سميرة، (تأسيس حكومات محلية وتوسيع الصلاحيات الإدارية والأمنية للولاية)، الشروق اليومي العدد 3291، الجزائر، 2011/05/12.

دساتير:

1- الدستور الأمريكي.

2- دستور اتحاد الإمارات.

3- دستور جمهورية العراق.

4- دستور ماليزيا.

موسوعات إلكترونية:

1- الموسوعة العربية: حكومة ماليزيا على الرابط: <http://mousou3a.educdz.com>

2- ويكيبيديا الموسوعة الحرة:

http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Malaysia

3- موسوعة المقائل الإلكترونية على الرابط :

http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Dwal-Modn1/malaysia/Sec04.doc_cvt.htm

دوريات:

- 1- عبد الحافظ الصاوي ، قراءة في تجربة ماليزيا التنموية ، مجلة الوعي الإسلامي ، عدد 451، شهر:05 السنة :03 الكويت.
- 2- محمد محسن سيد، تنمية الأقاليم...إلى أين؟ بحث مقدم إلى مؤتمر التخطيط والبعث الإقليمي للتنمية، جامعة بغداد، 30 جويلية (أب) 2007.

محاضرات ومذكرات:

- 1- عبد المنعم أحمد أبو طيبخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية -دراسة مقارنة- الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009.
- 2- عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2010/2009.

مواقع انترنت:

- 1- موقع الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة على الرابط:
<http://gouvernement.ae/web/quest/politics>
- 2- موقع مجلس الوزراء الإماراتي على الرابط:
<http://www.maca.gov.ae>
- 3- موقع المجلس الاتحادي الإماراتي:
http://www.uaepmaebr/uae_government/index.html

Books:

- 1- Alexander Germen, **le Fédéralisme et territorialité : l'Etat Québécoise les Autochtones et la Pluralisme territoriale**, Canada 2010.
- 2- Alexander Hamilton and James Madison and John Jay, **the Federalism**, Benjamin flecher Wright, the University of Texas, USA, 1966.
- 3- Andaya Barbara. **A History of Malaysia** .University of Hawaii Press, 2001.
- 4- Arthur W. McMahon, **Federalism Mature and Emergent**, Double Day and Company, New york, 1995.
- 5- Asan Ali Golam Hassan , Grouth , **sturctural change and inequality in MALAYSIA**, Ashgate publishing company, USA , google book.
- 6- Bernard Dafflon et Thérry Madies, **Décentralisation : Quelques Principes Issus dans la théorie du Fédéralisme Financier**, Université de Fribourg, Suisse, AFD, 2008.
- 7- Chandra Muzaffar, **Challenge and Choices in Malaysian Politics and Societies** .Gelugor, Penang: ALIRAN1989.
- 8- Donald Watts, **Federalism, Federations and Ethnic Conflict : Concepts and Theories** Forum des federations, Canada, 2001.
- 9- Ernestrezk, **the performances of Fiscal federalism and decentralisation**, Lessons for Argentina, Art.
- 10- GORDON P . MEANS, **MALAISIE'(fédération)** sur le lien: <http://www.forumfed.org/libdocs/fedcountries/fc-Malaysia-f.pdf> .
- 11- Hugues Portelli, **Droits constitutionnel**, Serie hupper cours, Normandi Roto IMP., 3ème Ed. , Paris, 1999 .
- 12- Iran Bernier, **International Legal Aspect of Federalism**, Long man group limited, Firs Published, 1993.
- 13- Jean Giquel, **Droits Constitutionnel et institution Politique**, Ed., Montchristin, E.J.A, 16ème Ed, Paris, 1999.
- 14- Jean Paul Jaqué, **Droit constitutionnel et institution Politique**, Imprémerie Chirat, 5ème Ed., Paris, 2003.

- 15- Kathleen Onffill, **decentralizing the State : Elections, Parties and Local Power in the Indies,** Combridge University Press, 2005.
- 16- Machael Burgess, **Comparative Federalism: Theory and practice,** Routledge, First Published, USA, 2006.
- 17- Mahathir Mohamed, **science technologire and creatinty,** Kuala lumpur.
- 18- Mikhail Philipov and Others, **Desining Federalism: Theory of self Sustainable Federal institutions,** Cambridge University Press, UK, 2004.
- 19- Mohamed rais bin Abdulkarim, **Improving the efficiency of the public sector: case study of Malaysia,** united nation secretaria, 1995.
- 20- Mohamed Awal Hossin, **Administratif Decentralizing,** A frame Work for descution and its Practices in Bangladesh, University of Rajshahi, Bangladesh.
- 21- Rachel Chagon, **le Fédéralisme et la Construction des Identités Sociales : le cas Canadien comme archétype de la tension entre collectivité et identité,** Institut National à histoire de l'art, Paris, 2006.
- 22- Raoul Blindenbacher, **Primer on Federalism : Nature of Federalism,** Canada, 2005.
- 23- Robine Boad Way and Anwar Shah, **Fiscal federalism: Principales and practices of Multiorder government,** combridge, university Press, first Published, United Kingdom, 2009.
- 24- Ursulla K. Hicks, **Federalism, Failure and success,** A comparative Study, the McMillan Press, Ltd, London, First Published, 1978.
- 25- Ute Washerdorfer-Schmidt, **Federalism and Political performance,** Routledge, London, 2000.

Periodicals:

- 1- PHANG Siew Nooi, **transforming local government in Malaysia : Implucations for centralization and democratization,** journal of Malaysian Chinese studies, volume 11, 2008.
- 2- Philip J. Waser, **Federal common LowCooperative Federalism and the reinforcement of the telecom Avct,** New York Unilow review, Vol. 76, 1692, 19 Nov 2001.

Articles:

- 1- Abdul Razak bagind and Peter Schir, **Education in Malaysia Unifying or divisive?** , Malaysia strategic Research center and knorad adenauer Foundation, W.D.
- 2- Abdullah Sanussi B. Ahmed, **Public administration reforms in Malaysia : a devaloping country Perspective.**
- 3- Ahmad jailani muhamed yunus :**uclg country profiles** at link : <http://cities-localgovernments.org/gold/upload/country-profile/Malaysia.pdf>
- 4- Chritopher Garmen and Others, **Fiscal decentralization: Political theory,** World Politics, 53 (January 2001).at Link: <http://muse.jhu.edu>
- 5- **Country paper: Malaysia** at link : <http://www.unescaP.org/huset/lgstudy/country/malaysia/malaysia.html#top>
- 6- Country profail : **The local governement in Malaysia** , at link : <http://www.clqy.org.uk>
- 7- Demiterios Karmis and Wayne Norman, **Federalism,** Journal of federalism, Regularly Publishes Phylosophical articles, March, 2010.
- 8- Julie M. Simmons, **United Arab Emarites,** on link : <http://www.forumfed.org/en/federalism/library.php>

Revues:

- 1- Anna Ganper, **A Global theory of Federalism: the Nature and Challenges of Federal State,** German law Journal, Vol. 6 N° 10, 2005.
- 2- Céline Aucline, **Fédéralism : its principles, flexibilityes and limitations,** Forum of federations, Vol. N° 5, 2005.
- 3- Ho Khai Leong, **Dynamics of Policy Making in Malaysia: The Formulation of The New Economic Policy and National Development Poilcy in Asian** Journal of public Administration" V. 114, N. 02, 1992.

Conférences

- 1- Pierre Mackay, **le Fédéralisme et le partage des compétences législatives, Jur 2515, Droits constitutionnels,** édition 2006-2007, Chapitre 3.
- 2- Anne Alunro Wood, **Federal court and What they do,** Federal juridical center, Washington DC, 1996.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة

أ	الإهداء.....
ب	كلمة الشكر.....
ج	الملخص.....
02	مقدمة.....

الفصل الأول: المدخل المفاهيمي للفدرالية وإدارة الأقاليم

12	توطئة.....
13	المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الفدرالية.....
13	المطلب الأول: تعريف الفدرالية.....
16	المطلب الثاني: التطور التاريخي للفدرالية.....
19	المطلب الثالث: أنواع الفدراليات والوحدات المكونة لها.....
24	المبحث الثاني: المقاربات المفسرة للفدرالية.....
24	المطلب الأول: المقاربة القانونية الدستورية.....
25	المطلب الثاني: المقاربة السياسية.....
29	المطلب الثالث: المقاربة السوسيو-ثقافية.....
32	المبحث الثالث: خصائص النظام الفدرالي.....
32	المطلب الأول: توزيع السلطات والاختصاصات.....
35	المطلب الثاني: وجود دستور مكتوب وجامد كأداة للنظام الفدرالي.....
36	المطلب الثالث: ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية.....
37	المطلب الرابع: وجود محكمة دستورية.....
39	المطلب الخامس: عدم قدرة الوحدات على الإبطال والانفصال.....

40	المبحث الرابع: مبادئ النظام الفدرالي.....
40	المطلب الأول: مبدأ الاستقلال الذاتي.....
44	المطلب الثاني: مبدأ المشاركة.....
47	المطلب الثالث: مبدأ وحدة الدولة داخليا وخارجيا.....
49	المبحث الخامس: الفدرالية والحكم المحلي.....
49	المطلب الأول: تعريف الحكم المحلي.....
51	المطلب الثاني: الفدرالية واللامركزية الإدارية.....
59	المطلب الثالث: الفدرالية والإدارة الإقليمية.....
63	المطلب الرابع: الفدرالية واللامركزية المالية.....
66	خلاصة الفصل.....

الفصل الثاني: إدارة الأقاليم في ماليزيا والتجارب العربية

69	تمهيد.....
70	المبحث الأول: ماليزيا وشكل الدولة.....
70	المطلب الأول: نبذة عن ماليزيا.....
73	المطلب الثاني: النظام الفدرالي في ماليزيا.....
80	المطلب الثالث: نظام الإدارة المحلية في ماليزيا.....
86	المبحث الثاني: التجربة الماليزية في تطوير الإدارة والتسيير الإقليمي.....
86	المطلب الأول: خصائص صناعة القرار في ماليزيا.....
89	المطلب الثاني: التسيير المالي للأقاليم في ماليزيا.....
91	المطلب الثالث: إصلاحات الإدارة المحلية في ماليزيا.....
100	المطلب الرابع: سياسة التنمية في الأقاليم الماليزية.....
118	المبحث الثالث: التنمية في البلدان العربية والتجربة الماليزية.....
118	المطلب الأول: نقاط التشابه والاختلاف بين الدول العربية وماليزيا.....

120	المطلب الثاني: الفدرالية في العراق والامارات العربية مقارنة بحالة ماليزيا....
143	المطلب الثالث: ما يستفاد من التجربة الماليزية.....
155خلاصة الفصل
157الخاتمة
161فهرس الجداول و الأشكال
163قائمة المراجع
175فهرس المحتويات