المبحث الثالث

اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مرفقية، فتعطى بعض السلطات لاتخاذ القرارات المتعلقة بالنشاط الإداري إلى هيئات ليست من موظفي السلطة المركزية ولا يخضعون للتدرج الإداري الوظيفي، وغالباً ما تكون هذه الهيئات منتخبة من المواطنين في الوحدات الإدارية والهيئات المحلية أو المرفقية، فتصبح أشخاصاً معنوية عامة ولكنها تظل أشخاصاً إدارية، وليس لها أي اختصاص في الوظيفة التشريعية أو القضائية.

وتتمتع الهيئات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الإدارية ولكنها تخضع لأشراف ورقابة السلطة المركزية دون أن تكون خاضعة لها وفقا لنظام السلم الوظيفي، إذ تحتفظ السلطة المركزية بإدارة المصالح العليا الوطنية التي تهم مجموع الشعب والتي تعلوا كل مصلحة أخرى محلية، وتمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي.

المطلب الأول

عناصر اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على اربع عناصر :

أولا- وجود مصالح عامة محلية إلى جانب المصالح الوطنية

ان نقطة البداية في نظام الإدارة اللامركزية ينبثق من الاعتراف بأن ثمة مصالح تهم منطقة معينة (محلية) كالمحافظة أو القضاء، ينبغي ان يترك الاشراف عليها وإدارتها لسكان تلك المنطقة، ليتسنى للسلطة المركزية التفرغ لإدارة المصالح العامة الوطنية التي تهم جميع المواطنين في الدولة.
ويكون الاعتراف بوجود مثل هذه المصالح المحلية من قبل السلطة المركزية عن طريق التشريع في الدستور أو القانون، وبعد ذلك تلتزم الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها في الإدارة والاشراف على تلك المصالح في النطاق الذي حدده القانون.

ثانيا- تولى هيئات محلية تسيير المصالح واشباع الحاجات المحلية

لا يكفي ان يعترف المشرع بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية لقيام النظام اللامركزي، بل يجب ان يعهد بإدارة المصالح المحلية واشباع الحاجات المحلية إلى هيأة يكون اشخاصها من سكنة المنطقة المعنية تتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، ويضفي عليها القانون صفة الشخص اللامركزي بمنحها الشخصية المعنوية التي هي أمر لابد منه لقيام اللامركزية.

ان انتخاب الهيئات المحلية انتخاباً مباشراً من قبل سكنة المنطقة المعنية هو الاسلوب الافضل لاختيار أعضاء هذه الهيئات، وبذلك يتحقق استقلال هيئات الإدارة المحلية في إدارة المصالح المحلية، إلا ان ذلك لا يعني بالضرورة ان يكون جميع اعضاء الهيئات أو المجالس المحلية منتخبين إذ يمكن ان تتدخل السلطة المركزية لاختيار أو تعيين بعض أعضاء تلك الهيئات[1]، وهذا الجمع بين طريقة الانتخاب والتعيين المركزي يؤدي إلى المحافظة على وحدة الأنماط في العمل الإداري بين جميع الاشخاص المعنوية العامة من خلال الدور الذي تمارسه السلطة المركزية داخل المجالس بواسطة الأعضاء المعينين من قبلها.

ثالثا– الشخصية المعنوية التي يمنحها القانون

يتميز النظام اللامركزي بانه يوجد إلى جانب الدولة كونها شخصية معنوية عامة، عدداً من الأشخاص المعنوية العامة لكل منها كيانه القانوني وذمته المالية الخاصة به، إذ يكون موظفوه مستقلون عن موظفي الحكومة المركزية في العاصمة أو الأقاليم، وتكون مسؤولياته عن أعمال هؤلاء الموظفين أو في مواجهتهم مستقلة كذلك عن مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها، على ان يجري توزيع العمل بين الدولة وهذه الأشخاص المعنوية العامة المحلية، إذ تتولى الهيئات المركزية مهمة اشباع الحاجات العامة القومية التي يشترك في الافادة منها أفراد الدولة عموماً في أقاليمها المختلفة، بينما يترك للهيئات المحلية أمر الوفاء بالحاجات المحلية القاصرة على أفراد إقليم من اقاليم الدولة.

رابعا– إشراف السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية (الرقابة الإدارية)

---

[1] ميز الاستاذ ايزنمان Eisenmann بين اللامركزية الإدارية التامة (الكاملة) وبين اللامركزية النسبية (الناقصة) بقوله: (يتصف نشاط الإدارة بصفة اللامركزية الكاملة حين يقوم بهذا النشاط، على سبيل الحصر عناصر لامركزية وحين يكون رجال الإدارة فيها بدون استثناء لامركزيين، ويتصف نشاطها باللامركزية الناقصة أو النسبية حين يقوم به في آن واحد عناصر لامركزيين وعناصر مركزية، على ان يكون التفوق في القرار والعمل للعناصر اللامركزية) ويقصد بالعناصر اللامركزية الاعضاء المنتخبين، أما العناصر المركزية فهم المعينين.

ان القول باستقلال الهيئات المحلية بإدارة وتسيير المرافق العامة المحلية ورعاية الشؤون المحلية، لا يعني استقلالها بشكل مطلق عن السلطة المركزية ؛ لأن مثل هذا القول يهدد الوحدة السياسية للدول، لذا فإن النظام اللامركزي يقوم على أساس بقاء الهيئات المحلية في ممارستها لاختصاصاتها خاضعة لإشراف ورقابة السلطة المركزية، ومن الفقهاء من يرى ان الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية عنصر أساسي لقيام اللامركزية الإدارية ؛ لأن انعدام هذه الرقابة يعني تفتيت وحدة الدولة الإدارية.

المطلب الثالث

تقدير نظام اللامركزية الإدارية

نظام اللامركزية الإدارية له الكثير من المزايا إلا أن من الفقهاء من أبرز له بعض العيوب وهو ما نبينه فيما يلي :

أولا: مزايا اللامركزية الإدارية :

1- يعد ضرورة من ضرورات عصرنا الحاضر، إذ يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة ؛ لأنه يهدف إلى اشراك الشعب في العمل الإداري بشكل مباشر، من خلال انتخاب ممثليهم في المجالس والهيئات المحلية.

2- يخفف العبء عن الإدارة المركزية في وقت تعددت فيه وظائف الإدارة وتنوعت مرافقها العامة، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية، يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية.

3- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها، لأن إدارة المرافق العامة المحلية من قبل الهيئات المحلية يحقق نتائج أفضل لقربهم من حاجات المواطنين محليا ومعرفتهم التفصيلية بها.

4- تحقيق العدالة في توزيع الثروات وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.

5- يؤدي إلى تيسير الاجراءات وتقليل المكاتبات والنفقات، ويوفر الوقت ويؤدي إلى سرعة انجاز المعاملات الإدارية.

ثانياً : عيوب اللامركزية الإدارية :

1- يؤدي هذا النظام إلى المساس بالوحدة الإدارية للدولة، وفي الجانب السياسي هو يصنع مجموعة وحدات إدارية (مستقلة) داخل الدولة فيجزئ بذلك وحدتها السياسية والقانونية.

2- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.

3- ان الهيئات اللامركزية (المحلية) غالبا ما تنقصها الخبرة والامكانات المالية والفنية لتسيير المرافق العامة بصورة منتظمة وتطويرها باستمرار، ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

4- التفاوت في الموارد والقدرات المالية للمناطق المختلفة في الدولة الواحدة سيؤدي إلى تفاوت كبير في مستوى الخدمات والتطور الذي يعتمد على الامكانات المالية في جانب مهم منه.

5- ان التخطيط الشامل الذي تتبعه دول عديده في عالمنا المعاصر يعقد من مسألة الأخذ بالنظام اللامركزي، لأن التخطيط الشامل لابد ان يكون مركزياً.

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير فاللامركزية الإدارية لا تتعدى حدود توزيع الوظيفة الإدارية، فهي لا تمس الوظيفة التشريعية والقضائية التي تظل بيد السلطات المركزية، فضلا عن ان السلطة المركزية تمارس رقابة إدارية على الهيئات اللامركزية وتفحص أعمالها بدقة وانتظام.

وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة.

ومما يؤكد أن هذه الانتقادات مبالغ فيها أتجاه اغلب الدول اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.

المصادر

1د. محمد عبد الرحمن دوغان، مبادئ الادارة العامة ، جامعة الملك الفيصل، - www.kfu.sa.

2-د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، 2009.

3-علي مخلف حماد فياض، محاضرات في القانون الاداري، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الانبار.

4-اد. طلق عوض الله واخرون، الادارة العامة ،دار الحافظ للنشر والتوزيع.