

المحاضرة الثامنة: اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري:

د. هارون مليكة

السنة الثانية

يتم بمقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة .

وهذه الصورة أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلة) حيث أدى ذلك التغيير الى ضرورة التخفيف عن درجة التركيز العالية، التي تتميز بها صورة التركيز الإداري والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء انجاز العمل الإداري وارتبأكه، وهو أسلوب يجمع بين البشاشة وقلة التكاليف.

وعليه يمكن تعريف عدم التركيز الإداري بأنه أسلوب لتنظيم السلطة الإدارية داخل نفس الشخص الاعتباري، وذلك من خلال تفويض بعض الاختصاصات لأعوان يمثلونه على المستوى المحلي لا يتمتعون بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويخضعون لرقابة رئاسية من السلطة المركزية، ومن أمثلتها الوالي ورئيس الدائرة و المديرين الجهويين والولائيين¹.

إلا ان هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية، وله ان يصدر اليهم القرارات الملزمة وان يعدل قراراتهم أو يلغيها وكل ما في الامر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية وان بعض القرارات الإدارية أصبحت تتخذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم بدلا من أن تتخذ من الوزراء أنفسهم، وذلك عن طريق تفويض الاختصاص.

تتشابه اللامركزية الإدارية وعدم التركيز لإداري في أن كلا منهما يؤدي الى تفتيت السلطات الإدارية و الى عدم تركيزها في جهة واحدة، ويختلفان في أن عدم التركيز يعتبر صورة من صور المركزية، وبالتالي فان استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت، كما ان اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابته الرئاسية بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى، بخلاف استقلال الهيئات باختصاصها وفق

¹ - ماجد الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، الوثيقة رقم 10، المؤتمر العربي الأول لخبراء الإدارة المحلية، القاهرة، أبريل 1971، ص 6_7

للأوضاع التي يحددها المشرع ، وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية.

نماذج اللامركزية: صنف البرنامج الإنمائي² للأمم المتحدة أربع نماذج للامركزية و ذلك في اطار مشروع الحكامة اللامركزية وهي:

- **نمط اللامركزية المستقل:** وفيه تتنازل الحكومة عن بعض اختصاصاتها الى وحدات محلية دنيا مثل المحافظة، المقاطعة، البلدية، وتمنحها الشخصية القانونية كوحدات محلية منفصلة، فتحول الحكومة في إطار هذا النموذج بعض السلطات الى الوحدات المحلية، ويتصف هذا النموذج بالخصائص التالية:
 - الاستقلالية والشخصية المعنوية المنفصلة للوحدات المحلية دون الخضوع المباشر لسيطرة الحكومة.
 - قيام الوحدات المحلية بوظائفها العامة في إطار حدود جغرافية محددة ومميزة قانونيا.
 - تمتع الوحدات المحلية بوضع قانونية مؤسساتية مع ضمانها لتوفير الموارد المالية اللازمة للقيام بوظائفها.
 - ضرورة ان يعتبر المواطنون الوحدات المحلية انها مؤسسات وجدت لاشباع حاجاتهم الخدمائية، وهم يستطيعون التأثير عليها.
 - علاقة الوحدات المحلية بالحكومة هي علاقة منسقة و متبادلة المنافع.
- 1- نمط اللامركزية شبه المستقل:**

و مثلما يدل عليه اسم النموذج وهو تمتع الوحدات المحلية بشبه استقلال، حيث تفوض الكثير من الصلاحيات و الاختصاصات للوحدات المحلية بواسطة التعاقد او في اطار تشريع قانوني دون ان تصل الى حد التنازل مثلما هو مبين في النموذج الأول، حيث يتم نقل عملية اتخاذ القرارات الى مؤسسات تكون في الغالب خاضعة للرقابة الحكومية غير المباشرة او تكون شبه مستقلة .

2- نمط اللامركزية التابع: يتضمن هذا النموذج تبعية الوحدات الدنيا للحكومة المركزية، حيث تفوض هذه الوحدات بصلاحيات محددة في مجالات السياسات و الشؤون المالية و الإدارية و تعتمد على الموارد المالية و المدخلات من المركز، و يطلق على هذا النمط بعدم التركيز الإداري، ويعد أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الاستقلالية الممنوحة للوحدات الدنيا، حيث يعتبره البعض أسلوبا من أساليب التركيز الإداري و هو نمط من أنماط الإدارة المركزية المخففة.

3- نمط اللامركزية المنفصل: يشير هذا النمط من اللامركزية الى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي، والتي تكون إما غير حكومية أو وحدات قطاع خاص

ثانياً: المركزية الإدارية : يعتبر النظام الإداري مركزية عندما نجد ان كل السلطات موحدة ، وان اتخاذ القرارات يكون بين ايدي سلطة مركزية في الدولة تكون متواجدة في العاصمة .

تعريف المركزية الإدارية : يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى .فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

و تعرف أيضا على أنها توحيد الإدارة في الدولة، حيث تقتصر الوظائف الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية، إلا انه هذا لا يعني أن تكون التبعية لشخص واحد داخل الدولة او أجهزة معينة داخل الدولة ، وليس بمعنى أن يقوم الوزراء بجميع الأعمال عبر كامل أنحاء الوطن³.

كما يعرف أيضا عن المركزية أنها عبارة عن السيطرة الكلية للإدارة المركزية الحكومة المركزية والوزارات التابعة لها على زمام الوظائف الإدارية بما فيها الإدارة المحلية والإقليمية، وبالتالي فهي الوحيدة التي تقوم بتشريع وتنفيذ الأوامر سواء كان ذلك مركزيا أو محليا.

ويمكن تعريفها أيضا على أنها توحيد الإدارة في الدولة ، وقصر الوظيفة الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية بها وتمارسها بواسطة اجهزة ادارية متخصصة وتقوم المركزية على عنصرين أساسيين هما :

- حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة تكون هي المهيمنة على كل عناصر الوظيفة الإدارية .

- التبعية المتدرجة والسلطة الرئاسية ، ويعني هذا العنصر اتخاذ الجهاز الإداري في الدولة في شكل صورة الهرم المتدرج على ان يقوم بين تلك الدرجات قدر من التبعية يتمثل بالنسبة للدرجات الدنيا بما يسمى السلطة الرئاسية .

صور المركزية الإدارية:

إن المركزية الإدارية تختلف صورتها أحيانا بين الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري و بين تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري

³ - محمد محمود الطعمانية: نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة و الأهداف ، الملتقى العربي الأول نزم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلالة، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس، 2003، ص 8

1 التركيز الإداري:

يسمى البعض هذا بالصورة الوزارية وذلك إبرازاً لدور الوزارة في هذا النظام وأهمية الوزير تامة على شؤون وزارته ، كما يطلق عليها المركزية المكثفة أو الكاملة أو المطلقة يطلق عليها البعض المركزية على المطلقة أو الكاملة ، إلا أن مصطلح التركيز الإداري هو المعنى الأقرب والأكثر تعبير ودلالة عن المعنى ، وفي هذه الصورة تطبق المركزية على إطلاقها أي تكون وظيفة الإدارة والتنفيذ وبكل خصائصها في يد الحكومة المركزية أي في مكاتب الوزراء والمصالح والإدارات الموجودة في العاصمة ، غير أن المركزية بهذا الشكل المطلق ليس لها وجود حالياً حتى في ظل الدول الديكتاتورية التي ظهرت في العصور السابقة ، ومع التطور والتقدم التكنولوجي التي شهدته الشعوب ، وازدادت اختصاصات الدول وكبرت وظائفها بحكم الأفكار الاشتراكية والتقدم العلمي والتكنولوجي الهائل أصبح من العسير بل من المستحيل ان نضطلع بسلطة واحدة باتخاذ القرارات في كل أنحاء الدولة .

3-عدم التركيز الإداري وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ، و يسميه البعض بالمركزية النسبية أو المخففة أو البسيطة وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة (الصورة الأولى المركزية المطلقة) وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة، ومما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة و تعقدها و كثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظراً لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار، لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص، كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض ، والهدف من ذلك تخفيف العبء عن المركز وتحويل جزء من سلطتها الى مصالح المنتشرة في مختلف اقاليم الولاية ، حيث ان هذه الهيئات والموظفين يبقون في مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي القائم على قاعدة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها

ثالثاً: مزايا عيوب مساوئ المركزية الإدارية

مزايا المركزية الإدارية :

للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي :

أ- من الناحية السياسية :إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية و فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و المصالح و تحكمها في زمام الأمور

ب- من الناحية الإدارية :يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام .لأن سلطة القرار تم تركيزها ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلاً و غيرها من المناطق.

ج-من الناحية الاجتماعية :يضمن النظام المركزي تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة

وهناك مزايا اخرى للمركزية :إن الأخذ بالإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة مما يسمح بثنبيت سلطان الحكومة المركزية وقد نجح الأمر بالنسبة للجزائر غدة الاستقلال ومكناها منع التجزئة .كما تقوم بتوحيد الإدارة وتناسقها تبعا لتوحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة كما يؤدي مع طول التجربة إلى استقرار الإجراءات ووضوحها ويصل إلى تحقيق سرعة في انجاز الأعمال الإدارية ، و الأخذ بالإدارة المركزية هو الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة الوطنية التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع ولجميع أفراد الشعب بنفس الشروط وبصورة منظمة.

-مساوى المركزية :

للنظام المركزي عيوب ومساوى متعددة ، ويمكن ان نردها الى عيبين اساسيين هما

- عدم استجابته لميول سكان الوحدات المحلية ورغباتهم :فرغم انه من الناحية النظرية نجد انه سليم الا انه لا يفي بالغرض ، ولا يحقق ميول ورغبات السكان الوحدات المحلية ولا يشبع حاجاتهم المتعددة والمتنوعة ، التي تستوجب تعدد وتنوع النظم الادارية المعمول بها .
- عدم مرونة النظام المركزي الاداري :ينقص التنظيم الاداري المرونة ، اذ انه يحول دون ارتفاع درجة الوعي السياسي لدى سكان الوحدات المحلية ويحول بينهم وبين المشاركة في الحياة العامة اذ لم يعد لهم دور في ادارة شؤونهم المحلية مما يؤدي الى اختلال التوازن السياسي للدولة والحكومة معا .

وهناك مساوى للمركزية الادارية هي :

- لا تشجع على الابتكار وروح المبادرة .يتصف النظام بالجمود من حيث صعوبة الأخذ بالاقترحات وإحداث التغييرات التي تصطدم بالبيروقراطية . .

- انشغال القياديين في السلطة المركزية بأمر ثانوية على حساب المواضيع الحيوية والرئيسية

- تحول المركزية دون اتخاذ قرارات ملائمة لطبيعة وظروف الأقاليم والمحافظات مما يؤدي إلى فشل التنظيم في تحقيق أهدافه . البطء في انجاز المعاملات ،نتيجة للروتين الإداري والتعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية . - سلاح في يد الحاكمين ، إذا أخذ شكل الضغط على المواطنين بسبب التعطيل في تصريف الأمور بسوء نية ذلك أن الإدارة المركزية تولد بطئا في سير العمل والإدارة وتؤدي إلى تراكم القضايا أمام الإدارة المركزية ، وهذا العيب يترتب على العيب السابق المتعلق بالبطء في الانجاز مما يؤدي الى تأخر البت وإلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة، كما أنها

تؤدي إلى وحدة تامّة في الحلول التي توضع لمعالجة الأمور كافة بمعنى أنها تضع حلولاً موحّدة لقضايا قد تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع والظروف الخاصة لكل منها .