المحاضرة الثانية:المركزية واللامركزية ودورها في التسيير

تعريف اللامركزية الإدارية:

تختلف النظرة إلى مفهوم اللامركزية الإدارية من بلد لآخر نظراً لتباين الاستراتيجيات المتبعة من قبل الدول. وبصفة إجمالية يمكن القول إن اللامركزية الإدارية هي عملية ترمي إلى نقل أنشطة اقتصادية وإدارية وخدمية من منطقة مركزية مسيطرة إلى أقاليم قليلة النمو، ومن خلال تتبع تعريف اللامركزية الإدارية في الفقة الإداري والقانوني يستنتج أن اللامركزية الإدارية لا تعدو أن تكون فعلاً تقوم الحكومة المركزية عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسمياً (أي بموجب تشريعات) إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى (وحدات إدارية محلية أو هيئات عامة) وهذا النقل للصلاحيات الإدارية يمكّن الأقاليم من مزاولة عمل الدولة فيما يخص تنفيذ الاستثمارات العمومية ومتابعتها وتسييرها. وينبغي أن يكون تحويل السلطات إلى الأقاليم والهيئات العامة مرافقاً توفير الوسائل المالية الضرورية للتنمية اللامركزية.

فاللامركزية تعني إذاً أن تعترف الدولة للأشخاص المعنوية الدنيا (البلديات . وحدات إدارية . مؤسسات وهيئات عامة) بنوع من الاستقلالية في تسيير شؤونها الذاتية لكن دائماً تحت إشراف السلطة المركزية ومراقبتها.

صور اللامركزية

1. اللامركزية الإدارية المحلية أو الإقليمية

تقوم هذه الصورة على أساس إقليمي، أي على أساس استقلال مجموعة من السكان بإدارة بعض شؤونهم الإدارية المحلية،حيث يمنح المشرع الشخصية القانونية لأجزاء محددة من إقليم الدولة (المحافظات ـ والمدن ـ والبلدان ـ...الخ) بكل ما يترتب على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي وتحمله لبعض الالتزامات. والقصد من هذا الاتجاه التشريعي هو قيام الأشخاص اللامركزية بإدارة المرافق المحلية التي يعينها المشرع في النطاق الإقليمي عن طريق مجالس محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال إزاء السلطة المركزية مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي يبينها القانون. وتطبق الكثير من دول العالم المعاصر هذه الصورة من اللامركزية وترسم أنظمة قانونية متكاملة لتجسيدها بشكل قانوني، ويعبر عنها من الناحية العملية بالإدارة المحلية أو الإدارة الذاتية Selbstverwaltung كما هو وارد في النظام القانوني الألماني.

اللامركزية الإدارية المرفقية (المصلحية)

ارتبط ظهور هذه الصورة من صور اللامركزية الإدارية بتغيير دور الدولة التي أصبحت تتدخل في العديد من الشؤون التي كانت تحجم عن ممارستها سابقاً، فكثرت المشاريع والمرافق والمصالح العامة وظهرت الحاجة إلى منح بعض المرافق والمشاريع الشخصية المعنوية من أجل إدارة شؤونها على نحو مستقل عن الدولة وبعيداً عن "الروتين" والتعقيدات الحكومية مع خضوعها لإشراف السلطة المركزية.

وعلى الرغم من أن كلاً من اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية تعد صورة من صور اللامركزية الإدارية، وتعتمد على جوهر واحد في توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إداريّة مستقلة، يلاحظ وجود بعض الفروق بينهما، من أهمها:

أ . أساس نشأة اللامركزية المحلية يكمن في الاعتبارات السياسية التي تسعى إلى مشاركة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية توسيعاً للديمقراطية، في حين تعود نشأة اللامركزية المرفقية لاعتبارات فنية تتمثل في الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي وترك أهل الخبرة يديرونه بقدر من الحرية والاستقلال.

ب . الشخص الإداري المحلي ينشأ لرعاية شؤون الأفراد في إقليم محدد، فهو إذاً مجموعة أشخاص منحوا الشخصية المعنوية، أما الشخص الإداري المرفقي فهو مرفق أو مجموعة مرافق منحت الشخصية المعنوية، وهو ينشأ لرعاية مرفق محدَّد بذاته مهما تعدَّدت فروعه إقليمياً.

باختصار: إن أساس اللامركزية المحلية إقليمي في حين أن أساس اللامركزية المرفقية فني. وعلى الرغم من أن هناك رأياً في أوساط الفقه ينطلق من أن للامركزية الإدارية

أركان اللامركزية

وجود مصالح محلية متميزة من المصالح القومية:

يتطلب الأمر وجود مصالح محلية ذاتية متميزة تهم سكان الوحدة المحلية بالدرجة الأولى، الأمر الذي يميزها من المصالح المحلية التي تهم الوحدات الأخرى من جهة، كما يميزها من المصالح العامة التي تهم مواطني الدولة كافة من جهة ثانية. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال:

كيف يمكن تحديد المصالح المحلية وما معايير تمييزها من المصالح القومية؟

في الحقيقة هناك أسلوبان للتمييز بين المصالح القومية والمصالح المحلية، هما أسلوب التعداد الحصري، وأسلوب القاعدة العامة.

أ ـ أسلوب التعداد الحصري: ويعني ذلك أن المشرّع يقوم بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر بحيث لا يجوز لها أن تباشر أي نشاط آخر إلا عن طريق تشريع جديد، وأن تمارس اختصاصاتها في الحدود التي رسمها المشرّع. وكما هو واضح فإن هذا الأسلوب يتسم بالبساطة وعدم التعقيد ويحول دون اعتداء سلطة على اختصاصات سلطة أخرى تحت طائلة بطلان التصرفات المخالفة نظراً لأنها ستكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص على أقل تقدير.

وبالمقابل فإن هذا الأسلوب لم يسلم من الانتقاد على اعتبار أنه يقزّم من صلاحيات الهيئات المحلية وبالتالي يعدّ عائقاً في توسيع الفكر الإداري اللامركزي.

ب ـ أسلوب القاعدة العامة: يقوم المشرّع استناداً إلى هذا الأسلوب بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية بصفة عامة مجملة مستخدماً معياراً عاماً من دون أن يقوم بتعداد هذه الاختصاصات على سبيل الحصر، كأن يستخدم المشرّع النص التالي: "تختص البلديات والاتحادات البلدية بإدارة جميع الشؤون ذات الطابع المحلي بشكل مستقل وعلى مسؤوليتها الذاتية". (المادة 28 فقرة /2/ من الدستور الألماني لعام 1949). وكما هو

واضح فإن هذا المعيار يراعي مفردة الديناميت التي ينبغي أن تتسم بها الشؤون العامة من ناحية الزمان والمكان.

فما يدار مركزياً اليوم يمكن أن يدار محلياً غداً، وهذا يرتبط بمدى الإمكانات المادية والبشرية للوحدات المحلية، كما يرتبط هذا بالبيئة السياسية والقانونية.

ومكانياً: فإن ما هو شأن محلي في دولة ما يكون شأناً مركزياً في دولة أخرى، وهذا بدوره مرتبط بالمعطيات المادية والبشرية والقانونية في الدولة، وكذلك أيضاً بالإرادة السياسية للسلطة الحاكمة.

ومهما يكن الأسلوب المتبع في تحديد الشؤون المحلية وتمييزها من المصالح القومية فإن هناك إجماعاً فقهياً على بعض الشؤون العامة التي تدار عادة إدارة محلية ذاتية، والمثال على ذلك كل الشؤون البلدية الخدمية.

ولا يكفي الاعتراف القانوني بوجود مصالح متميزة من المصالح القومية، بل يتطلب قيام اللامركزية المحلية إنشاء وحدات إدارية محلية يعترف لها بالشخصية الاعتبارية المستقلة. وهذا يتطلب أن يكون لديها موظفون وأملاك وموازنة خاصة، وأن تمتلك حق التقاضي.

تقييم اللامركزية

العديدة التي يتصف بها نظام اللامركزية الإدارية
وللوقوف على العيوب التي يأخذها خصوم هذا النظام عليه

1. مزايا اللامركزية الإدارية:

هناك إجماع فقهي على أن نظام اللامركزية الإدارية يحقق مجموعة من المزايا ذات الطابع الإداري والسياسي والمالي والاجتماعي. وفيما يلي نبذه سريعة عن أهم هذه المزايا:

أ . مزايا إدارية:

تساهم اللامركزية الإدارية في التخفيف من أعباء السلطة المركزية التي تؤدي ضخامة أعمالها وتركيزها في يد هيئة واحدة إلى الاختناق. يضاف إلى ذلك أن تركيز كل النشاطات الاقتصادية والتنموية والثقافية والسياسية في العاصمة سوف يتسبب في الاختلاف في مستوى التقدم والنمو بين أبناء المجتمع الواحد ضمن الدولة الواحدة، إلى أن جاء الحل باعتماد نظام اللامركزية الإدارية حيث إن هذا النظام أقدر على معرفة متطلبات الوحدات المحلية. فضلاً عن أنه نظام يساهم في تبسيط الإجراءات ويخفف من خطر الروتين الإداري.

ب . مزايا سياسية:

تعد اللامركزية الإدارية المحلية تطبيقاً للديمقراطية بل مكملة للديمقراطية السياسية حتى إن الديمقراطية السياسية لا معنى لها إن لم تصاحبها الديمقراطية المحلية. وتتجسد هذه الأخيرة بمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق انتخاب مجالسهم المحلية. كما أن اللامركزية الإدارية تحترم الحرية لأنها تضع حداً لسلطة الحكومة.

ج . ميزايا مالية:

يوفر الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية العدالة في توزيع الضرائب، فتنال كل وحدة إدارية محلية نصيبها من الضرائب لإدارة مرافقها المحلية، أما في ظل المركزية الإدارية فإن مرافق العاصمة سوف تطغى على حساب المدن الصغرى والوحدات الإدارية الصغرى.

2. مزايا اللامركزية الإدارية:

مقابل المزايا التي سبق أن أشير إليها يوجه خصوم اللامركزية الإدارية بعض العيوب أهمها:

أ . قد يؤدي تطبيق نظام اللامركزية إلى تغليب المصالح الإقليمية على المصالح الوطنية الأكثر أهمية وحيوية، كما أنها قد تؤدي إلى المساس بوحدة الدولة الإدارية.

ب . عدم قدرة المجالس المحلية بإمكاناتها المادية والإدارية والفنية على مواكبة متطلبات العصر الأمر الذي يقتضي وضع خطة إنمائية شاملة تطبق على مستويات إدارية واسعة.

ج . تحتاج اللامركزية الإدارية إلى نفقات مالية كبيرة تتحملها خزانة الدولة.

وأخيراً لا بد من كلمة للرد على هذه الانتقادات غير الجديّة في أن العيوب التي يوجهها خصوم اللامركزية الإدارية إلى هذا النظام لا تناسب مطلقاً المزايا التي يحققها نظام اللامركزية، كما أنها عيوب لا تصيب جوهر النظام بقدر ما تعبّر عن أسلوب سيئ في تطبيقه.

فلا يمكن للامركزية الإدارية أن تهدد وحدة الدولة إطلاقاً لأنها لامركزية في المجال الإداري، فضلاً عن أن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية تكفل إلى حد كبير هذه الوحدة.

كما أن القول: إن الهيئات المحلية تفتقر إلى الخبرة والدراية فهذا أمر طبيعي، ولكن الحل لا يكون بإلغاء النظام، بل بتعزيزه وتمكينه من خلال تقديم المساعدات الفنية والمالية والبشرية للإدارة اللامركزية.

أوجه الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية والمرفقية

1- إن المركزية الإقليمية تبدأ بالاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة وهذا يؤدي لإلى تقسيمها إلى أقاليم يعترف لها المشروع بالشخصية المعنوية ، ويعهد بإدارة الشؤون المحلية إلى القاطنتين بها لأنهم أصحاب المصلحة وهم أقدر على إختيارمن يعهد إليهم برعاية مصالحهم .

2- إن الشخص المعنوي الإقليمي يباشر نشاطات متعددة (إدارية ،إقتصادية الاجتماعية ،ثقافية) بينما الشخص المعنوي المرفقي له نشاط واحد ،فنشاط الشخص المعنوي اللامركزي الإقليمي أكثر إتساعات

3- ففي اللامركزية الإقليمية مهما تعددت أشخاصها نلاحظ أنه ينظمها قانون واحد (قانون الولاية ، قانون البلدية) و تطبق عليها أحكام موحدة سواء فيما يتعلق بتشكيل الهيئات أو المجهزة أو في تحديد الإختصاصات أو في مدى الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية .بينها في اللامركزية المرفقية فإن الأشخاص المعنوية المرفقية لا تخضع لأحكام موحدة فلا يوجد قانون واحد يطبق عليها جميعا ، لكن نجد أن كل شخص معنوي مرفقي يطبق الأحكام و القواعد الواردة في قانون إنشائه ، فالأشخاص المعنوية المرفقية تختلف عن الأشخاص المعنوية الإقليمية في طبيعة نشاطها وفي القواعد القانونية التي تطبق عليها .

4- إن اللامركزية الإقليمية تظهر لأسباب سياسية تهدف إلى تمكين المواطنين القاطنين في الإقليم من إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم، لأنهم الأقدر ولأدرى بالشؤون والمصالح المحلية وتعد اللامركزية الإقليمية تطبيقا للديمقراطية السياسية على المستوى المحلي.