المحاضرة رقم 8: ماهية المركزية واللامركزية

يعتبر موضوع المركزية واللامركزية الإدارية من الموضوعات الحساسة والمهمة جدا في حياة أي منظمة أو مؤسسة أو دولة، فلا يكاد تخلو منظمة من المنظمات في عصرنا الحالي إلاّ وتمارس نوعا من التنظيم الاداري إما المركزية أو اللامركزية في اتخاذ القرار وتنظيم أمورها، أو المزج بينهما كما يرى بعض الفقهاء الاداريين، فنحن في عالم المنظمات اليوم مجبرون على انتهاج إحدى النموذجين أو كلاهما، علما بأنه لم تعد هناك دولة في عصرنا الحالي لا تعتمد على المزيج بين المركزية واللامركزية، نظرا لوجود العديد من المتغيرات التي تحيط بطبيعة عمل مؤسسات الدولة، فكل مؤسسة لابد لها وأن تتعامل مع محيطات، كما أن نجاح المؤسسة مرهون بمدى اتساعها وانتشارها عبر الأقاليم، وبالتالي فلابد من انتهاجها المزيد من التعاملات الإدارية اللامركزية في سياساتها وقراراتها، هذا طبعا دون الاستغناء عن المركزية التي تبقى بدورها الأصل في كل القرارات الإدارية.

كما أنّه لم يعد من اللازم على الدول والأنظمة المعاصرة أن تأخذ بأحد الأنظمة الادارية بصفة الإطلاق، سواء تعلق الأمر بالمركزية أو اللامركزية، وذلك بحكم أنه صار محتما على الدولة أن تأخذ بالنظام اللامركزي المطلق أو النسبي، أما بالنسبة للنظام المركزي فقد زال من الوجود ولا توجد دولة من الدول في عصرنا الحالي تعتمد على النظام المركزي بصفته المطلقة أو المتوحشة كما كان متعارفا عليه في مرحلة سيادة النظم الاشتراكية خاصة. كما أنّ نظرية التفويض قد ساعدت على التقليص من دور وطبيعة المركزية بصفتها شديدة التركيز، وسواء كان ذلك التفويض رسميا أو ضمنيا فإن معه إقرار بأنّه لا يمكن للسلطات المركزية في الدولة أن تشرف على كل كبيرة وصغيرة في الأقاليم والبلديات، ناهيك عن القرى والارياف والعشائر والقبائل في بعض النظم السياسية، وهو الأمر الذي طبعا لا تطيقه حتى الدول القزمية من حيث المساحة والسكان، لأنها وبكل بساطة بالانفجار السكاني الكبير الذي أصاب البشرية أصبحت تلك الدول وبحاجة ماسة ومُلحة إلى تفويض سلطاتها الى هيئات لا مركزية.

إذن فالتاريخ يؤكد بأنّ المركزية كانت نظاما مطلوبا في مرحلة معينة: عند حداثة استقلال الدولة أو لظروف أمنية وطارئة، أما أن يدوم فهذا ما لم تعرفه الدول لا قديما ولا حديثا، فالإمبراطورية

الرومانية مثلا احتاجت الى تطبيق اللامركزية في الكثير من مراحل تطورها، وهو نفس الأمر بالنسبة للخلافة الاسلامية والعثمانية والأمثلة كثيرة في هذا المقام، وبالتالي فإنّ النظام المركزي هو مرحلة انتقالية نحو النظام اللامركزي، ومن دون مركزية لم نكن لنصل الى أيجاد اللامركزية أو الى تحديد تعريف لها.

1 . تعريف المركزية الإدارية:

تعرف المركزية الإدارية على أنها عملية جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو الدولة، حيث يتولى ويهيمن على جميع النشاط الإداري، حتى وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين بهذه الوظيفة، طبعا وفق نظام السلطة الرئاسية، مثل استئثار الوزير ومختلف مصالحه بالموافقة على كل كبيرة وصغيرة في الأقاليم المحلية، طبعا هذا لما كانت الدولة حديثة الاستقلال وقليلة التعداد السكاني.[1]

ولا يفهم من المركزية الإدارية وحصرها لكل السلطات أو معظمها في يد الوزير ومعاونيه، بأنها تستأثر بكل كبيرة وصغيرة في صناعة واتخاذ القرارات، فهذه المصالح المركزية حقيقة أو واقعيا لا تشرف شخصيا على كل الأعمال الإدارية في الأقاليم، وإنما تعتمد على مراقبين ومفتشين أو قائمين بالأعمال يقدمون تقارير مفصلة للسلطة المركزية الوصية، وبطبيعة الحال قد يخطئون في الكثير من المرات في تقدير الوضع مما يؤدي إلى عدم تفاهم بين السلطات المركزية والمحلية، وبالتالي عادة ما يقع أعضاء المجالس المحلية تحت طائلة عقوبات مختلفة.[2] طالما أنهم لم يلتزموا بالتوجيهات والارشادات المركزية، ولعل هذا من احد اهم الاسباب التي جعلت المشرعين في العالم يمنحون أو يتنازلون عن مجموعة من السلطات المركزية لصالح تلك الهيئات المحلية، وفق مبدأ او ركن وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح المركزية.

يشير الأستاذ هال Hall إلى أنّ المركزية تعبر عن كيفية توزيع السلطة أو القوة داخل المنظمات، ويشير هاغ Hage إلى أنّ المركزية تعبر عن مستوى ونوع المشاركة في القرارات الاستراتيجية من قبل جماعة العمل في المنظمة، أما الأستاذ فان دو فان، Van de Ven، يرى بأن المركزية الإدارية تعني اتخاذ

---

[1] . محمد الصغير بعلي، **دروس في المؤسسات الإدارية: نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية**، منشورات جامعة باجي مختار عنابة، دون سنة النشر، ص 35.

[2] . محمد جمال مطلق الذنيبات، **الوجيز في القانون الإداري**، ط1، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، 2003، ص ص 69 . 71.

القرار بشكل هيراركي عكس اللامركزية الإدارية التي تعني تفويض سلطة اتخاذ القرار إلى الإدارة والمستوى المعني بالقضية، وبهذا فالمنظمة تقترب من المركزية كلما ازدادت نسبة القرارات المتخذة على المستويات العليا، والعكس صحيح، وترتفع درجة التركيز الإداري كلما قل عدد الأفراد الذين يتخذون القرار، والعكس صحيح.[3]

والمركزية الإدارية بشكل عام غير مخصوص على الإدارة العامة للدولة فهي تعني بالدرجة الأولى حصر الوظيفة الإدارية للمؤسسة سواء من حيث التخطيط أو التنظيم أو اتخاذ القرارات في يد سلطة واحدة عادة ما تكون ممثلة في شخص المدير، أو المدير مع قلة من المديرين التنفيذيين المساعدين له، إذن فالمركزية الإدارية تعني تجميع كل ما يتعلق بالسلطة في يد الإدارة العليا.

التركيز الإداري: يمثل التركيز الإداري الصورة البدائية والقديمة للمركزية، بحيث كان في ذلك الوقت التدخل الكبير للدولة (السلطة العامة) في كل كبيرة وصغيرة، وبالتالي كان هناك ما يسمى بحصر وجمع كل السلطات بيد الوزير في العاصمة، وأما عن ممثليه في الأقاليم فهم مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الصادرة من رئيسهم الأول، ويجب عليهم دائما وأبدا الرجوع إلى السلطة المركزية (الوزراء) قبل القيام بأي تصرف، فهم كصناديق البريد على حد تعبير الأستاذ Debbacsh C إنهم يستلمون الأوامر من السلطة المركزية وينفذونها ويرفعون اقتراحاتهم إلى تلك السلطة وينتظرون الرد عليها.[4]

2 . تعريف اللامركزية:

يعرفها عمار بوضياف بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصات تحت إشراف السلطة المركزية[5]

بينما يعرفها العطار : بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية، بمعنى هناك رقابة او وصاية مركزية على تلك الأجهزة اللامركزية .

---

[3] . محمد محمد جاب الله عمارة، **مرجع سابق**، ص 207 . 208.

[4] . محمد الصغير بعلي، **مرجع سابق**، ص 43.

[5] - عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق**، ط1، الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص 29

أما الأستاذ سمارة الزغبي فيعرفها على أنها أسلوب للإدارة يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها القاطنين على اقليمها، لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية[6]. ولهذا فإنّ المترشحين لتلك المناصب يجب أن يكونوا فعليا من تلك الأقاليم ويعيشون وسط أولئك الناس، لا أن يكونوا غرباء عن تلك البيئة يقصدونها فقط من أجل الانتخابات، فالمطلوب هنا أن أولئك أو هؤلاء المترشحين يجب أن يكونوا منهم يعرفونهم ويوقنون بأنهم الأنسب لتبوء تلك المناصب الحساسة والمقدسة، وأنهم الأصلح لقيادتهم وتمثيلهم والدفاع عن حقوقهم في وجه حتى السلطات المركزية. ولهذا فإنّ كلمة إدارة باليونانية والرومانية التي تعني تقديم خدمة للآخرين، هي أحسن من عبّر عن فكرة التمثيل الشعبي، وأي شرف هو أعظم من شرف تقديم الخدمة للآخرين. [7]

قال الرسول صلى الله عليه وسلم في الحديث المشهور: **" كلكم مسؤول وكلكم مسؤول عن رعيته "** وهنا نقول من منا بعد سماع هذا الحديث سيتقاعس في تقديم الخدمة للآخرين؟ خاصة إذا كان موظفا عموميا يتقاضى راتبا أو أجرا من ميزانية الدولة، طبعا كل من موقعه وسلطاته وشهادته ومؤهلاته. ولذلك نقول كلمة حق لكل إخواننا من الذين يريدون الترشح مستقبلا في الانتخابات المختلفة المحلية أو الوطنية وهم ممن لا يملكون لا المؤهلات العلمية ولا التقنية ولا حتى التجربة، نقول لهم بلسان الأخ الناصح، هل يقبل الواحد منا أن يكون مسؤولا على شيء لا يحسنه ولا يتقنه، فالمسؤولية كما قال خير البشر صلى الله عليه وسلم: **" أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة."**

وفي واقع الحال وضع السيّد رئيس الجمهورية: **" عبد المجيد تبون"** بمجرد انتخابه كرئيس حدا لتلك الفوضى في الترشيحات والتي كانت سائدة في عهد الحكومات السابقة، بفصل المال عن السياسة وأنّ الدولة هي التي تتكفل بالمترشحين ماديا، وبالتالي لن يكونوا تحت رحمة أو ضغط أي كان، ناهيك عن اشتراط المؤهل العلمي الذي سوف يرفع حتما من جودة العملية الديمقراطية والتنموية في الجزائر.

---

[6]- عمار بوضياف، المرجع نفسه ، ص ص 18-19

[7] . يرى فريق من الفقهاء الإداريين أنّ القانون الإداري هو قانون المرافق العامة، هذه المرافق من واجبها القيام بنشاطات مختلفة لإشباع الحاجيات العامة، وإنّ أي فصل بين القانون الإداري والمرفق العام، هو في الحقيقة الدخول في أزمة ما سمي بالمرفق العام. أنظر بعلي محمد الصغير، **دروس في المؤسسات الإدارية**، مرجع سابق، ص ص 21 . 22.

كما أنّه في كل أعراف وديانات العالم ليس هناك من شرف هو أعظم من مساعدة الآخرين ومن تقديم العون لهم، لا أن تصبح تلك الأجهزة أو تلك المسؤوليات سبيلا أو ملاذا ومنفذا لتحقيق المصالح أو المآرب الشخصية غير القانونية كما هو حاصل في الكثير من دول العالم حتى المتقدمة منها، طبعا مع اختلاف النسب بين 90 % و 5 %.

فاللامركزية إذن هي عبارة عن عملية توزيع الوظائف الإدارية من السلطة المخوّلة بذلك (المركزية) في العاصمة إلى هيئات محلية منتخبة عبر التراب الوطني لا مركزية، كما هو الحال في الجزائر بالاستناد لأحكام الدساتير خاصة دستوري 1989 و 1996 (على أن الدولة تستمد مشروعيتها من الشعب).[8] وكلمة مشروعية تعني العمل بالقوانين، وبالتالي فالدولة لا يمكن أن تنبي قوتها ولا أداتها الضبطية دون وجود قوانين أساسها الشعب والإرادة الشعبية، وهذه هي الفكرة او الالية التي تقود إلى إرساء دعائم وعماد الدولة الديمقراطية.

تنص المادتين 15 و 16 من دستور الجمهورية الجزائرية على ما يلي:

المادة :15 الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية.

أما المادة : 16 **يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .**

وفي الحقيقة هذه المادة بقيت كما هي الى غاية التعديل الدستوري الأخير في 06 مارس 2016، أين تم إضافة عبارتين لتشجيع هذا المنحى من خلال إرساء قاعدة الفصل بين السلطات، وكذلك الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.[9] وطبعا في انتظار ما ستسفر عنه مختلف المساعي التي بادر بها الرئيس **عبد المجيد تبون** للإعلان عن تعديل دستوري جديد وعد فيه أن يكون بداية حقيقية نحو التغيير ونحو بناء دولة الحق والقانون.

---

[8]- المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 1989. وكذلك نفس المادة لدستور 1996.

[9] . المادة 15 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016.