عنوان المحاضرة : نظام اللامركزية الادارية .

تتركز أساليب التنظيم الإداري المطبقة في دول العالم بين أسلوبين إداريين رئيسين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فقد كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب الأقدم، وتجسدت بتركز السلطة والوظائف الإدارية في العاصمة، ولكن التطور الكبير الذي اجتاح مختلف الدول، قد أظهر حاجات عامة ومرافق عامة جديدة فبدأت معظم الدول تتخلى تدريجيا عن أسلوبها المركزي في إدارة الدولة والتحول إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، الذي يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية وبين السلطات اللامركزية.[1]

أولا: مفهوم اللامركزية الإدارية .

لجأت الدولة ومنذ بداية نشأتها إلى الأخذ بأسلوب المركزية الإدارية بهدف تقوية السلطة السياسية المركزية، وبعد أن استقرت الدولة، اعتمدت أساليب الديمقراطية في الحكم، وجدت الحاجة إلى اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية في مجالات تخص المشروعات والهيئات والمصالح العامة أو في مجالات تخص الوحدات الإقليمية والمحلية.[2]

وبذلك يكون وحدة السلطة الإدارية أو تعددها هو معيار التمييز بين اعتماد كل من أسلوب المركزية الإدارية، أو أسلوب اللامركزية الإدارية في الدولة . فإذا كانت هنالك سلطة إدارية واحدة فالدولة تعتمد أسلوب المركزية الإدارية، أما إذا كان هنالك العديد من السلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وبنوع محدد قانونا من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها ، فالدولة تعتمد أسلوب اللامركزية الإدارية.[3]

1- تعريف اللامركزية الإدارية .

لقد عرفت غالبية الدول تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية، الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات إدارية أخرى مستقلة ، إقليمية ومصلحيه ، وتباشر هذه الهيئات اختصاصاتها في نطاق القانون وتحت رقابة الدولة من غير أن تخضع لها خضوعا رئاسيا .

وعلى هذا الأساس، تم تقديم العديد من التعريفات إلى اللامركزية الإدارية، منها :

1- فوزي فرحات، القانون الإداري لعام لكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، ط1 ، بيروت، 2004 ، ص 53.

2- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس لقانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 116 .

3- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2007، ص 75.

فقد عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها : " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية" .[1]

كما عرفها جورج فيدال (G . Videl) بأنها " إعطاء سلطة البت النهائي لهيئات أخرى غير السلطة المركزية، الذين لا يخضعون لرقابتها الرئاسية، والمنتخبون من قبل المواطنين .[2]

وعلى العموم يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات إقليمية أو مصلحية على المستوى المحلي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع لرقابة وصائية من السلطة المركزية .[3]

ونخلص مما تقدم أن للامركزية الإدارية جانبين، جانب سياسي وجانب قانوني.

فالجانب السياسي فيتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية الإدارية من توسيع لمفهوم الديمقراطية فتنتقل سلطة التقرير النهائي من الدولة إلى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل مسؤوليتها في الإدارة.

أما الجانب القانوني يتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية و الهيئات المحلية ذات الطابع الإقليمي أو المرفقي ، الأمر الذي من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور.

2- أسباب الأخذ بنظام اللامركزية الادارية .

يمكن ارجاع الاخذ بهذا النظام الى عدة نقاط نختصرها في مايلي :

- تزايد مهام السلطة المركزية .
- الاختلافات الموجودة في جهات الدولة الواحدة يتطلب وجود أنماط مختلفة من طرق التسيير .
- هي من مظاهر تحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي.

3- مزاياها :

يمكن هنا ذكر أهم المزايا الذي يتمتع بنظام اللامركزية الادارية :

- السرعة في انجاز الأعمال والمهام ، لأن سلطة اتخاذ القرار تكون على مستوى محلي .
- تخفيف عبء العمل على الرؤساء مما يجعلهم يتفرغون للأعمال الاكثر اهمية في حياة المجتمع .

1- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري : دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس، 1986 ، ص 65.

2 - Vedel G, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1978, p 639.

3- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 19 .

- رفع الروح المعنوية للمرؤوسين من خلال شعورهم بأهمية الدور الذين يقومون به ،
- قبول المبادرات من خلال اثراء العمل والاهتمام بالأفكار وترقية المواهب الفردية .

4- عيوبها :

يمكن ذكر أهم عيوب نظام اللامركزية الادارية وهي :

- المساس بالوحدة الادارية للدولة .
- عدم تجانس النظم الادارية من خلال عدم تقيد الهيئات اللامركزية بقرارات السلطة المركزية .
- تساهم في زيادة الفوارق الاجتماعية بين المناطق المختلفة لاختلاف مواردها .
- تنافس الهيئات اللامركزية تنافسا ضارا يؤدي إلى التأثير على الصالح العام .

ثانيا - أنواع اللامركزية الإدارية .

وتنقسم أنواع اللامركزية الإدارية إلى نوعين رئيسين : النوع الأول هو اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية أو المحلية ، ويسمى في كل من مصر وفرنسا بالإدارة المحلية وهي تتمثل في قيام مواطني الوحدات الإقليمية بإدارة بعض مصالحها الخاصة في نطاق إقليمها ، أما النوع الثاني فهو اللامركزية المرفقية أو المصلحية وهي تتمثل في قيام مرافق عامة بإشباع الحاجات العامة على مستوى أقاليم الدولة.

1- اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت الرقابة الوصائية للحكومة، ويدير شؤونها أفراد منتخبون .

وهناك من يرى أن نظام اللامركزية الإقليمية " يقوم أساسا على اعتراف القانون للأعضاء المنتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية و تكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها ".[1]

وتضطلع الهيئات اللامركزية الإقليمية المحلية بإدارة جميع المرافق المحلية التي تختص بإدارتها طبقا للقانون، وهي مرافق متنوعة وغير متجانسة، لأنها تشمل جميع الخدمات التي تقدم

1 - J. Rivero, droit administratif, Dalloz, Paris, 1980,p 316. Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, 2 ème édition, ,0.P.U Alger, 1979, p70.

لسكان المنطقة من صحية وتعليمية ومواصلات وكهرباء ومياه وغيرها من المصالح والمرافق التي تعتبر حاجات ضرورية وهامة لسكان الإقليم.

2- اللامركزية المرفقية أو المصلحية أو التقنية .

هي شكل أو صورة ثانية من اللامركزية الإدارية، وهي لا تختلف كثيرا عن اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية، فبينما في اللامركزية الإقليمية تتوزع الصلاحيات والمهام الادارية جغرافيا استجابة لتطلعات اجتماعية، يتم هذا التوزيع في اللامركزية المرفقية وظائفيا وفقا لطبيعة النشاط الإداري وللحاجة المراد إشباعها، فاللامركزية المرفقية هي وحدة إدارية فنية متخصصة تدير مرفقا" عاما ضمن النطاق الوطني أو المحلي وتتمتع بشخصية عامة معنوية مع استقلال إداري ومالي، وتخضع لوصاية السلطة المركزية.

تمارس السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية المرفقية ذات سلطة الوصاية التي تمارسها على الهيئات اللامركزية الاقليمية أو المحلية وبصورة أوسع وأشد، فالأشخاص الذين يتولون مهمة إدارة شؤون المؤسسة العامة يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية وفقا للشروط والمؤهلات التي يفرضها القانون، وليسوا منتخبين من أهالي المنطقة كما هو الحال في الهيئات اللامركزية المحلية.

كما تختلف اللامركزية المرفقية عن اللامركزية الاقليمية أو المحلية من حيث الموضوع، فالهيئة اللامركزية المرفقية تقوم بتنفيذ نشاط معين ذات غرض معين بغض النظر عن الأفراد الذين ينتفعون من خدماتها، أو عن النطاق الجغرافي الذي يمارس ضمنه النشاط، فهي تقوم بإدارة مرفق عام واحد، أو في أقصى الحالات إدارة عدة مرافق متشابهة أو مكملة لبعضها البعض بغية تحقيق غاية محددة.

أما الهيئة اللامركزية الإقليمية أو المحلية، فهي تقوم عادة بإدارة شؤون جماعة من الأفراد ضمن حدود اقليم أو منطقة محددة، ويتناول اختصاصها كافة النشاطات والمرافق العامة الخاصة بإقليمها أو منطقتها.