ثالثا: التمييز بين اللامركزية الإدارية وبعض المصطلحات المشابهة .

يعتبر مفهوم الجماعات اللامركزية الإقليمية مفهوما قائما بذاته، مختلفا عن غيره من المفاهيم القانونية الأخرى فطالما تعتبر اللامركزية الإقليمية أسلوبا من أساليب ممارسة الوظيفة الإداري، يجعلها قريبة من بعض المفاهيم القانونية الأخرى كاللامركزية السياسية وعدم التركيز الإداري والحكم المحلي .

1- اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية .

اللامركزية السياسية نظام سياسي وقانوني وإداري يحظى بأقوى ضمان قانوني وهو الدستور الذي ينظم الحياة السياسية والقانونية والإدارية في الدولة الاتحادية (الفيدرالية)، ويقتضي نظام اللامركزية السياسية توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية دستورية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في الأقاليم، وبالتالي عند تطبيق اللامركزية السياسية يتحول شكل الدولة حكمة من دولة موحدة (بسيطة) إلى دولة اتحادية فيدرالية) .

فإلى جانب السلطات الثلاث الأساسية للدولة الفيدرالية : التشريعية والتنفيذية والقضائية، نجد سلطات مماثلة : تشريعية وتنفيذية وقضائية في كل إقليم من أقاليم الاتحاد. وإلى جانب الدستور الفيدرالي يوجد دستور خاص بكل إقليم عضو في الاتحاد، ما معناه وجود ازدواج في التنظيم السياسي الذي يمارس السيادة الداخلية، بحيث تتوزع بين سلطات الدولة الفيدرالية (الاتحاد) وسلطات الأقاليم الأعضاء في الاتحاد، فسلطات الدولة الفيدرالية تمارس السيادة المسندة إليها مباشرة من شعب الاتحاد، وسلطات كل إقليم من أقاليم الاتحاد تمارس أيضا السيادة المسندة إليها من شعب هذا الإقليم، وليس مجرد وظائف سياسية إدارية أعطيت لها من قبل الدولة الفيدرالية.

وبالتالي فإن اللامركزية السياسية هو نظام يهتم بكيفية تنظيم وممارسة الوظيفة الحكومية وتوزيع السلطات الأساسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية بين المركز والأقاليم في الدول الاتحادية (الفيدرالية)، فـي
حين أن اللامركزية الإدارية تهتم بتنظيم كيفية توزيع وممارسة الوظيفة الإدارية داخل الدول البسيطة) .

فاللامركزية السياسية لا وجود لها إلا في الدول الاتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، ولكنها تنعدم في الدول البسيطة، أما اللامركزية الإدارية فتطبق في جميع الدول سواء كانت بسيطة أو مركبة ، ويجب التنويه إلى أن تطبيق اللامركزية الإدارية في الدول الاتحادية يكون على مستوى الأقاليم فقط.

كما أن اختصاصات الجماعات اللامركزية الإدارية يحددها المشرع فيضيقها أو يوسعها بحسب الأحوال، أما اختصاصات الدويلات في الدول الاتحادية فالبرلمان الاتحادي هو من يقررها، ولا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستور الاتحادي بالطريقة التي ينص عليها فيه، ومن ثم فالفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية فرق في الجوهر والطبيعة لا في الدرجة .[1]

2 - اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري .

يطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية المركزية الوزارية أو المركزية المعتدلة أو المرنة وبمقتضاها يتم تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتخويل 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 التغير إلى ضرورة التخفيف عن درجة التركيز العالية، التي تتميز بها صورة التركيز الإداري، والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري وارتباكه، وهو أسلوب يجمع في نفس الوقت بين البساطة وقلة التكاليف .[2]

وعليه يمكن تعريف عدم التركيز الإداري بأنه أسلوب لتنظيم السلطة الإدارية داخل نفس الشخص الإعتباري، 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 والمديرين الجهويين والولائيين .

إلا أن هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير ، فهم يبقون خاضعين السلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وأن يعلل قراراتهم أو يلغيها، وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية وأن 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 الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى تفتيت السلطات الإدارية والى 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 أن اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابته الرئاسية بكل ما تحمله هذه

1- عبد الناصر صالحي ، مرجع سابق، ص 10 .

2 - René chapus, Droit administratif général, 12e édition, Tome 1, Paris, 1998, p 357

الكلمة من معنى، بخلاف استقلال الهيئات باختصاصها وفق للأوضاع التي يحددها المشرع، وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية.

اللامركزية الإدارية	عدم التركيز الإداري
أ - من حيث الديمقراطية	
أسلوب ديمقراطي لتسيير الشؤون الإدارية المحلية من خلال انتخاب المواطنين لمنتخبيهم للقيام بشؤونهم .	أسلوب تقني أو فني لتنظيم الشؤون الإدارية في الدولة ليس له أية قيمة ديمقراطية.
ب - من حيث الشخصية المعنوية	
هيئات اللامركزية الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.	هيئات عدم التركيز الإداري لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.
ج - من حيث تقسيم الاختصاصات	
اللامركزية الإدارية هو أسلوب لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات على المستوى المحلية	عدم التركيز الإداري ما هو إلا تفويض للاختصاصات إلى هيئات على المستوى المحلي
د - من حيث الاستقلال	
استقلال وظيفي وإداري حقيقي للهيئات الإقليمية والمرفقية عن الحكومة المركزية.	استقلال المفوض إليه عن رئيسه هو استقلال مؤقت وغير كامل.
هـ- من حيث طبيعة السلطة	
تستمد الأشخاص الاعتبارية العامة المحلية اختصاصاتها من القانون فهي سلطات أصلية.	تستمد من المفوض (الرئيس) فهي سلطات منقولة من الرئيس الإداري بمقتض التفويض وبالتالي هي سلطات مشتقة ليست أصلية.
و- من حيث حدود الرقابة	
رقابة وصائية على الأشخاص الاعتبارية العامة المحلية تقتصر فقط على الإلغاء أو التصديق أو الحلول (في حدود ضيقة)، إذ لا يمكن للسلطة المركزية ممارسة الرقابة الوصائية إلا إذا نص القانون على ذلك(لا وصاية إلا بنص)	رقابه رئاسية تخول للرئيس الإداري حق الاختيار والتعيين والترقية وفرض العقوبات والتوجيه والرقابة والمتابعة على قرارات المفوض إليه، وذلك بالإلغاء أو التعديل أو الحلول، فهي رقابة مفترضة آلية لا تحتاج لنص قانوني.

المصدر: من إعداد الأستاذ ياسين ربوح

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

رابعا : أثر كل من نظام المركزية الادارية واللامركزية الادارية على الادارة المحلية .

إن اتباع اسلوب المركزية الادارية له تأثير على الادارة المحلية ، حيث تصبح هذه الاخيرة تابعة للسلطة المركزية ، ليس لها اي دور واضح فهي اداة خاضعة للسلطة المركزية في جميع شؤونها ، وهي تمثل فروع للسلطة المركزية .

اما بالنسبة لإتباع اللامركزية الادارية فانه يعطي للإدارة المحلية دورا كبيرا ، لأنها تمثل اداة في تحقيق هذا الاسلوب ، وبالتالي فان الدور البارز الذي تلعبه الادارة المحلية في نظام الادارة اللامركزية .