مجلة البحوث المالية والتجارية
المجلد (22) – العدد الثالث – يوليو 2021

نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية

Administrative decentralization system in local administration

الباحثة /سماح السيد عبد العاطي

مرشحة للماجستير

إشـــــراف

أ.م.د/ شريفة فاضل محمد

أستاذ مساعد العلوم السياسية بالكلية

جامعة بورسعيد

أ. د/ محمد بهاء الدين الغمري

أستاذ العلوم السياسية غير المتفرغ بالكلية

جامعة بورسعيد

رابط المجلة: https://jsst.journals.ekb.eg/

ملخص

يدور موضوع الدراسة حول زيادة دور الحكومة و خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، بسبب استقلال الدول والتخلص من الاستعمار و خاصة في الدول النامية التي تبنت منهج المركزية الإدارية كأسلوب فى إدارة شئون بلادهم ، و ذلك من أجل تحقيق التنمية لمجتمعاتهم ، وتنمية أقاليمهم ويتم ذلك من خلال مراعاة الحاجات الأساسية لأقاليم الدولة والمحافظات و المدن والأحياء ، كالتعليم، والصحة، والمياه، والكهرباء .

ومن المؤكد أنه و بعد ذلك فشلت الحكومات المركزية فى تحقيق تنمية شاملة فى دولهم، مما جعل المطالبة باللامركزية من ناحية المواطنين أمراً ضرورياً لتحقيق التنمية الاقتصادية بكافه صورها وبشكل دائم . فالحكومات المركزية، وبسبب اتجاهها نحو سياسات التنمية غير العادلة التي جعلت السكان فى المجتمع المحلي غير راضية عن أدائها ، مما شجع السكان على المطالبة بالإتجاه نحو اللامركزية الإدارية، إن التطورات التي يشهدها العالم فى الوقت الحالى، والمتمثلة في ظهور العديد من المفاهيم كالعولمة ، واللامركزية الإدارية ، والتنمية المحلية والتي عززت من خيارات تبنى سياسة اللامركزية، والسعي إلى الحد من نفوذ الإدارة التقليدية، والسلطة التي تتركز في يدها القرارات بصورة مركزية ، وكذلك بسبب اختلاف تركيبه المجتمعات دينياً وعرقياً .

وتهدف هذه الدراسة إلى محاولة تحليل اللامركزية الإدارية على كل من المستوى النظري و التطبيقي وذلك على النحو التالي:

(1) مستوى نظري: يدور حول مفهوم اللامركزية الإدارية وبعض المفاهيم و المصطلحات المتعلقة باللامركزية الإدارية ،وأركان اللامركزية .

(2) مستوى تطبيقي: ببيان بعض صور اللامركزية الإدارية .

واستخدم الباحث في هذا البحث المنهج الوصفي لأنه يهتم بدراسة الظواهر كما هي موجودة في الواقع، كما يهتم بوصف الظاهرة وصفًا دقيقًا ، كما تم استخدام المنهج التحليلي حيث تم دراسة مختلف الإشكاليات العلمية، حيث تم دراسة كافة النواحي المتعلقة باللامركزية الإدارية .

ومن خلال هذه الدراسة يمكن توضيح مفهوم اللامركزية الإدارية ومحاور اللامركزية الإدارية وتوضيح لبعض المصطلحات المتعلقة باللامركزية الإدارية ، وصور اللامركزية الإدارية .

Abstract

The subject of the study revolves around the increase in the role of government, especially after the Second World War, due to the

independence of states and getting rid of colonialism, especially in developing countries that adopted the approach of administrative centralization as a method in managing the affairs of their countries, in order to achieve development for their societies, and the development of their regions, and this is done through Taking into account the basic needs of the country's regions, governorates, cities and nei ghborhoods, such as education, health, water, and electricity.

There is no doubt that when talking about the viability of local government systems in developing countries, including Egypt, towards the application of decentralization, there has been a conceptual overlap with the issue of decentralization (administrative decentralization, political decentralization, financial decentralization, regional decentralization, and annexed decentralization) .These types of decentralization depend on the degree of The powers that the central government assigns to the governorates or regions. Successful implementation will inevitably lead to a reduction in the bureaucracy that has caused the loss of development and marginalization of societies.
As for decentralization on the side of government, it is similar to many terms (federalism, confederation, autonomy, local administration, and local government), so the symmetry exists, but it differs in the degree of distribution of powers entrusted to the central government.

This study aims to analyze administrative decentralization at both the theoretical and practical levels, as follows:(1) A theoretical level : It revolves around the concept of administrative decentralization and some concepts and terms related to administrative decentralization, and the pillars of decentralization.

(2) An applied level: by showing some forms of administrative decentralization

The researcher used the descriptive method , because he is interested in studying phenomena as they exist in reality, It also describes the phenomenon accurately, and the analytical method was used, where various scientific problems were studied, where all aspects related to administrative decentralization were studied.
Through this study, the concept of administrative decentralization and the axes of administrative decentralization

المقدمة

طبيعة المشكلة موضوع البحث.

يعد تطبيق اللامركزية أحد بل وأهم مبادئ حكم الأغلبية التي تقوم عليها الديمقراطية، والتي تجري دراستها وممارستها على نطاق واسع على المستوى الحكومي.وعلى الرغم من ذلك فلا يوجد إجماع على تعريف واضح للامركزية، وقد اختلف معناها بسبب اختلاف المبادئ التي يتم تناول تعريف اللامركزية في إطارها . إن مصر تسعى نحو تطبيق اللامركزية , هذا الحكم الذي أقره الدستور المصري و حدد فيه اختصاصات المجالس المحلية والتي تم تحديدها قانونيا في القيام بمتابعة تنفيذ خطة التنمية ، كما تختص المجالس المحلية بممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات مختلفة لصالح المجمتع، وتوجيه الأسئلة للمسؤولين في كافة المجالات ، وتقديم طلبات الإحاطة حول المشكلات التي يعاني منها المجتمع، بل وللمجالس المحلية الحق في سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية ،من المؤكد أن اللامركزية الإدارية من المفاهيم التنظيمية الهامة و التي لها ارتباط بصورة كبيرة بدرجة تفويض السلطة ، فالمركزية هي التنظيم الذي لا يتم فيها التفويض للسلطة، وعلى العكس منها في اللامركزية.

وبالتالي يتم اتخاذ كافة القرارات في المستويات الإدارية العليا ، كما يتصف التخطيط بالمركزية أيضا فيتم بوضع الخطط التفصيلية الشاملة للدولة كلها عن طريق الإدارة العليا ،ويكون هناك تدخل و إشراف مباشر من الرؤساء على المرؤوسين للتأكد من قيامهم بتنفيذ الخطط التي تم وضعها مركزيا ،إن اللامركزية الإدارية على العكس من ذلك تماما فهي تتميز بدرجة كبيرة من تفويض السلطات، في المستويات التنظيمية المختلفة فيتمتع المرؤوسين بقدر أكبر من حرية التصرف و القدرة على اتخاذ القرارات ،كما يتم مساءلتهم عن نتائج ذلك وما تم انجازه من أعمال .

يكمن التساؤل الرئيسي في : ما العلاقة بين اللامركزية الإدارية وتطوير الإدارة المحلية ؟

من هنا يسعى البحث إلى الإجابة على التساؤلات الأتية:

- ما هو مفهوم اللامركزية الإدارية ؟
- ماهى أهم المفاهيم و المصطلحات المرتبطة بنظام اللامركزية الإدارية ؟
- ما هى صور اللامركزية الإدارية ؟
- ما هي أركان اللامركزية الإدارية؟
- ما هي مزايا و عيوب اللامركزية الإدارية ؟

أهمية البحث :

الأهمية من الناحية العلمية :

تستمد الدراسة أهميتها العلمية من حيث القيام بالربط بين كل من الجانب النظري والجانب التطبيقي والذى تناولته الدراسة من خلال البحث في التغيرات التي تطرأ على هذه الظاهرة ،مع التركيز على المنهج التحليلي والذي يسعى إلى تحليل الظاهرة ومحاولة الوصول إلى الحلول الممكنة لها، في محاولة للوصول إلى أهمية تطبيق اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية ومزايا ذلك التطبيق و آثاره على الفرد و المجتمع.

الأهمية من الناحية العملية : تستمد هذه الدراسة اهميتها العملية من حيث :

- اهمية تطبيق اللامركزية الإدارية كسبيل للقضاء على الفساد الإداري والعمل على تطوير الأداء بالإدارة المحلية .
- تتضح اهمية الدراسة ايضا فى اظهار أبرز مزايا وعيوب تطبيق اللامركزية الإدارية .

أهداف البحث

- تعميق مفهوم اللامركزية الإدارية .
- دراسة كافة العوامل المؤثرة على تطبيق اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية .
- تحليل اركان اللامركزية الإدارية .
- محاولة تناول شرح تفصيلي لمزايا و عيوب اللامركزية الإدارية.

خطة البحث.

انطلاقا من مشكلة البحث و سعيا لتحقيق أهدافه ، سوف يتم تناول هذا البحث على النحو التالي:

1- **المبحث الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية .**
2- **المبحث الثاني : اللامركزية في الإدارة المحلية .**
3- **المبحث الثالث : أهم المفاهيم والمصطلحات المرتبطة باللامركزية الإدارية.**
4- **المبحث الرابع : صور اللامركزية الإدارية .**
5- **المبحث الخامس : أركان اللامركزية الإدارية.**
6- **المبحث السادس: مزايا و عيوب اللامركزية الإدارية .**
7- **النتائج والتوصيات.**

المبحث الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية

تعريف اللامركزية:

مما لا شك أن اللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يقوم على مبدأ توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة الرئاسية والهيئات التابعة لها التي تباشر وظيفتها الإدارية في النطاق المرسوم لها قانونًا بصفة مستقلة، تحت إشراف ورقابة الحكومة دون أن تكون خاضعه لها خضوعًا مباشرا (أحمد الغويري، ص 85) .

وهو نظام يسمح بممارسة نوع من الاستقلال النسبي عند ممارسة الاختصاصات المختلفة بحيث تخضع السلطات اللامركزية لنوع من الرقابة أو الإشراف من ناحية السلطة المركزية و ذلك لضمانً وحدة وسلامة تنفيذ السياسات المختلفة . (ماجد الحلو راغب ،ص 68)

لقد تم تعريف اللامركزية (Decentralization) على أنها" توزيع المسئوليات على عدة جهات تتحمل فيها كل جهة المسؤولية المباشرة. و هذا التنظيم يعطيها مرونة وحيوية ، على اعتبار أن اتخاذ القرار يتطلب اللامركزية والاستقلالية الذاتية في المجال المالي وكذلك التصرفات القانونية لذلك المشروع, إن الإدارة العليا تصبح مهمتها التوجيه والمتابعة فيما يتعلق بالسياسة العامة والقرارات الرئيسية والتي تؤثر على تنفيذ المشاريع وتحسب منها بشكل غير مباشر صفة اللامركزي.(هاشم ناصر ، ص 54)

و بذلك يمكن تعريف اللامركزية بصورة عامة على أنها العملية التي يتم فيها تحويل سلطة ومسئولية تقديم الخدمات المختلفة من الحكومة المركزية إلى المستويات المحلية الأدنى ، أو تحويلها إلى هيئات تابعة للحكومة و شبة مستقلة أو تحويلها إلى القطاع الخاص.

أهم الفوائد الناجمة عن تعميق اللامركزية على النحو التالي:

1- المنافع السياسية

- **مساهمة السلطة المحلية في حل المشاكل الجماهيرية بصورة فعالة ، وفي نفس الوقت يعطي للسلطة المركزية فرصة للتفرغ للقضايا القومية.(Auvich, Chris, P.P. 12 – 24)**
- **تعميق الديمقراطية و يأتي ذلك نتيجة تفعيل مشاركة المواطنين بإدارة شئونهم ومرافقهم المحلية بحيث تعتبر اللامركزية وسيلة فعالة وجيدة لتنشيط المواطنين وحثهم على العمل لصالح مجتمعهم مما يزيد من مستوى مشاركتهم السياسية ويقلل من إمكانية سيطرة مجموعات صغيرة على العمل السياسي.**
- **تعتبر الأنظمة المحلية هي القناة التي يمكن من خلالها للمستوى المركزي الأعلى استخدامها لكي يتعرف على مدى قبول المواطنين للقرارات والتوجهات الجديدة.**

2- المنافع الاجتماعية

- **حيث يتم تنمية روح المبادرة وتحفيز الطاقات لدى الأفراد وتقوية ودفع روح المشاركة الجماعية والمجتمعية.**
- **انخفاض مستوى الفقر والسعي إلى زيادة العدالة الاجتماعية، عن طريق مراعاة حاجات المناطق الأكثر احتياجاً.**

3-المنافع الإدارية

- **الحد من انتشار ظاهرة البيروقراطية وسرعة إتمام الأعمال والاستجابة لحل مشاكل الجماهير ، مما يساهم في التخفيف من معاناة الجماهير ، الحد من انتشار ظاهرة الفساد الإداري بالمجتمع.**
- **تيسير عملية المحاسبة على المسئولية ورفع درجة المساءلة الشعبية.**

4- المنافع المالية والاقتصادية بتحقيق فاعلية النفقة والاستغلال الأمثل للموارد نتيجة:

- **قدرة السلطات المحلية في التعرف بصورة أوضح على حاجات المجتمع المحلي، وتوفير آليات الاستجابة السريعة لها و التي تستند على أساس التنوع في ظروف المجتمعات المحلية و الاختلاف في الأولويات التنموية لكل منها.**
- **زيادة المنافسة بين الوحدات المحلية من أجل توفير الخدمات المحلية بجودة مرتفعة وبتكلفة أقل.**
- **تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمجتمع.**
- **زيادة الحصيلة الضريبية نتيجة:**
  1. **زيادة قدرة المجتمع على تحديد أولوياته التنموية.**
  2. **زيادة شعور المجتمع المحلي بالعائد من النفقات العامة**
  3. **قدرة المجتمع المحلي على تحديد سبل إنفاق موارده الضريبية وما يترتب على ذلك من تفعيل مشاركته في تحمل مسئولية المحافظة على أصوله وصيانتها وتنميتها.**
  4. **رفع مستوى جودة الخدمات الأساسية للمجتمع المحلي ، ومن أمثلتها التعليم والصحة. (د. كريم سيد عبد الرازق ، ص 3)**

ومما تقدم يمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها " نقل لبعض الاختصاصات و تفويض السلطة من المستويات الإدارية الأعلى إلى المستويات الإدارية الأدنى "

المبحث الثاني

اللامركزية في الإدارة المحلية

يشتمل مفهوم لامركزية الإدارة المحلية على ثلاثة محاوروهي:(Hembree, Holly and .122–16 (Shelton, Michael , P.P

1. المحور السياسي:ويشير إلى منح المواطنين وممثليهم سلطة أكبر في عملية اتخاذ القرارات العامة المحلية من خلال المشاركة في وضع وتنفيذ السياسات، وهو ما يتطلب تعديلات في القوانين، وتنمية الأحزاب السياسية، وتقوية المشرعين، وخلق وحدات سياسية محلية قوية.
2. المحور الإداري: والذي يتم فيه إعادة توزيع السلطة، والمسئولية بالإضافة إلى إمكانية توفير الموارد المالية لتقديم الخدمات ،فيشمل البعد الإداريعلى تحويل مسئوليات واختصاصات الحكومة المركزية في تقديم بعض الخدمات العامة إلى المستويات المحلية.
3. المحور المالي :ويقصد به منح المستويات الأدنى من الحكومة الحق في إنشاء أسعار وأوعية ضريبية جديدة، ومشاركة الحكومة المركزية في حصيلة ضريبية قائمة وذلك من خلال إنشاء الحسابات والصناديق الخاصة بالوحدات المحلية ، وفي إطار المظلة التشريعية، المتمثلة في القوانين المختلفة تكتسب عمل المحاور الثلاثة السابقة الصفة العملية التطبيقية.

ووفقا لدرجة المزج بين تلك المحاور تنشأ أنماط متعددة من اللامركزية، يمكن التمييز بين ثلاثة منها وهي:

1. عدم التركز :ويمثل عدم التركز أقل درجات اللامركزية فى الإدارة المحلية والتي تقوم الحكومة المركزية بمنحها للسلطات المحلية .حيث إنه في ظل عدم التركز فإن الحكومة المركزية تعتبر هي الجهة المسئولة قانونا أمام المجتمع المحلى عن تقديم الخدمات العامة.
2. التفويض:إن التفويض هو أحد درجات اللامركزية والتي تتحقق من خلال التخويل الذي تمنحه الحكومة المركزية للسلطات المحلية فيما يتعلق ببعض الاختصاصات والمهام الموكولة للحكومة المركزية .والذى يعطى للمستوى المركزي دوراً قوياً في تحديد ملامح هذه العلاقات وسحب هذا التفويض في أى وقت.
3. النقل :وهو ما يمثل أقصى درجات تطبيق اللامركزية داخل نطاق الدولة، حيث يترتب عليه إنشاء علاقات إدارية ومالية جديدة من خلال إحداث تغيير في التشريعات والقوانين الحاكمة للعلاقات القائمة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية .ومن هذا المنطلق، يتم أخذ هذه الدرجة من اللامركزية كمظلة تحتوى أيضا على تغيير شامل للبعد السياسي للامركزية الذي يعطى الصفة القانونية للسلطة الإدارية والمالية.

المبحث الثالث

أهم المفاهيم و المصطلحات المرتبطة باللامركزية الإدارية

1-اللامركزية وعدم التركيز:إن موضوع اللامركزية يرتبط بمختلف مكونات التنظيم الإداري ومراحله وأساليبه، بداية من هيكل التنظيم(أى المستويات المختلفة للعملية الادارية)ومروراً بمراحله (من تخطيط وتشغيل ورقابة).. ،وصولا الى الأساليب المستخدمة لتحقيق أهداف التنظيم ،لذا نجد أن اللامركزية ودرجتها هى الخيط غير المرئي الذى يربط كافة مراحل العملية الإدارية.

مما لاشك فيه أن هناك العلاقة التكاملية بين السياسة والادارة(عامة ومحلية)، وأن الأولى تضع التوجهات العامة والثانية تترجمها الى واقع عملي .

2-أساليب تحقيق اللامركزية و يتوقف الأسلوب المتبع لتحقيق اللامركزية على ما يلي:

(أ)جهة الإصدار : ففي حالة أن نقل السلطة هي الهيئة التشريعية(القومية أو المحلية ..حسب الهيكل السياسي للدولة) ذلك يعنى إحداث تغيير في توازنات وشكل خريطة القوة والسلطة)..ومن ثم يلزم إقرار المشرع(الذى يصنع القواعد) لهذا التغيير، سواء كان الهدف منه زيادة درجة انتشار القوة أو تركيزها، وسواء كان مقترحاً من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية.

أما تفويض السلطة ، فيأتي تالياً على نقلها، حيث تقوم (جهة الاصدار في هذه الحالة)بتفويضها الى آخر، بمعنى أن الذى يفوض بعض سلطاته لابد كشرط مسبق sine qua non أن يكون حائزها قانونا ، وفى حين أن نقل أو توزيع السلطة يكون من المشرّع فقط فإن تفويض السلطة قد يكون داخل إطار السلطة التنفيذية(من الوزير إلى معاونيه مثلا) أو من رئيس الوحدة المحلية الى القيادات الأدنى منه، أو الى السلطة التنفيذية .

(ب)آثار النقل والتفويض نقل السلطة يعنى توزيع السلطة والمسئولية معاً، وذلك بهدف المعادلة أو الموازنة بين السلطة والمسئولية Authority & Responsibility المقررة لأعضاء ومستويات الجهاز الإداري التنفيذي .

أما تفويض السلطة فتفرضه اعتبارات عملية وفنية يعهد المسئول الإداري من خلالها بجزء من صلاحياته الى مسئول أدنى منه عادة في التنظيم الإداري، مع احتفاظه بسلطة الاشراف.

إن كل من الوسيلتين لتوزيع السلطة مستخدم في التنظيم المحلى، فقد يقرر القانون سلطات أصلية للوحدات المحلية، كما قد يفوض الوزراء أو المستويات المحلية الأعلى بعض الصلاحيات إلى الوحدات المحلية الأدنى ايضاً ، بما يسمح لها بممارسة سلطة" اتخاذ القرار دون أي حاجة من الرجوع إلى المستوى الرئاسي الأعلى لأخذ التصديق على قرارتها ."إلا أن نقل السلطة ونظرا لتأصيله التنظيمي لتوزيع السلطة يعتبر أكثر تمشياً ، أو هو الأكثر ميلا إلى إفراز الحكم المحلى ، بما يعنيه الحكم المحلى "من استقلالية فى اتخاذ القرار أو سلطة البت النهائي في الأمور المحلية،

3- لامركزية الرقابة على اللامركزية :من المؤكد أن تطبيق اللامركزية الحقيقية يستدعى أن تكون هناك شبكة وخطوط للرقابة على المحليات وتكون هذه الشبكة غير مكثفة وغير مباشرة، بما يسمح للمحليات بممارسة قدرا من الاستقلالية فى صنع القرار المحلى. (سليمان الطماوى، ص. 56) ولهذا نلاحظ التالي:

(أ)أن استقلالية الوحدات المحلية ليست منحة من المركز، ولكنها تنظيم تشريعي يخوّل الوحدات المحلية قدراً من السلطة اللامركزية و التي تمارسها في ظل نظام رقابي عام يقوم على إلتزام هذه الوحدات بالسياسة العامة للدولة, أي أنه نظام لإعمال مبدأ مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ.

(ب)أن اللامركزية لا تعنى إعفاء أو تنصل السلطة التنفيذية من مسئوليتها عن تصرفات الجهاز الإداري والوحدات المحلية ككل، لذلك فالوزراء المختصون لهم حق متابعة الوحدات المحلية و مراجعة مدى عملها في حدود السياسات العامة، لأنهم مسئولون عن ذلك أمام البرلمان(فى النظم البرلمانية) أو رئيس الدولة(فى النظم الرئاسية)، فيما يسمى الوصاية الادارية administrative guardianship

(ج)تختلف طبيعة النظام الرقابي ونطاق الرقابة المركزية على المحليات من دولة إلى أخرى .إلا أن النموذجين الإنجليزي والفرنسي نموذجان شائعان ومتباينان في هذا الصدد.

ففي النظام الإنجليزي فقد ضمن المشرّع للمحليات أكبر قدر ممكن من الاستقلالية فى مواجهة المركز (فهو نظام حكم محلى)، وركّز الرقابة عليها فى يد البرلمان والقضاء العادي، مع تأكيد رقابة السلطة التنفيذية المركزية فى الأمور الهامة ، أما في النظام الفرنسي (وهو نظام إدارة محلية)فهو يكثّف الرقابة المركزية على المحليات سواء من ناحية احتفاظ المركز بتعيين رؤساء الوحدات المحلية (كالمحافظين)أو من ناحية حل المجالس المحلية المنتخبة في حالات المخالفات الصارخة، مع ممارسة الجهاز القضائي سلطة تقدير مدى ملاءمة القرار المركزي في هذا الشأن

(د) الرقابة اللامركزية على المحليات ًبحيث لا تكون خطوط هذه الرقابة مباشرة من المركز (العاصمة)إلى المحليات وإنما هي رقابة غير مباشرة ، أي عن طريق ممثل محلى للمركز، كرقابة المحافظ المعين من جانب السلطة المركزية على أداء الفروع الإدارية العاملة فى نطاق محافظته وإشرافه على المجالس المحلية بها من حيث احترامها للسياسة العامة للدولة كحقه في نقض قرارته مثلا.

المبحث الرابع

صور اللامركزية الإدارية

تأخذ اللامركزية باعتبارها انتشار فى خطوط السلطة الادارية خارج المركز(العاصمة أوالحكومة المركزية)عدة صورو ذلك كما يلي :

1. لا مركزية سياسية كلية وهذا النظام الإداري و كوضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف و الاختصاصات الحكومية ، التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الاتحادية في العاصمة والحكومات في الولايات اوالوحدات السياسية كما في الدول ذات النظام المركب كالولايات المتحدة وسويسرا، وألمانيا.. (أ.د سمير عبد الوهاب، ص. 6)

في هذه الحالة تصبح السلطات الموزعة هي سلطات (تشريع وتنفيذ وتقاضى) و ويتسع نطاقها إلى قدر كبير ولكنه قدر لا يهدد وحدة الدولة، و تتحقق في هذا النظام اللامركزية السياسية في أقصى درجاتها .

فالولاية(فى الولايات المتحدة مثلا) لها سلطة واسعة فى تصميم نظام محلى خاص بها، وحكومة الولاية تصبح بمثابة سلطة مركزية في علاقتها بذلك التنظيم المحلى إلا أن ذلك النقد هو محل نقد مضاد، فالولايات فى الدول الفيدرالية، برغم اعتبارها دويلات، إلا أنها تظل داخلة في علاقة تبعية مع" السلطة المركزية "للدولة الفيدرالية ذاتها، فالهيئة المركزية تحتل مكانة أقوى من مكانة الولايات ويبدو هذا التفوق فيما يلى:

من المؤكد أنه واذا وُجد تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الولاية فإن الأولى هي التي يتم تطبيقها داخل حدود الولاية..، وعلى كل ولاية أن تضع لنفسها دستوراً تراه ملائما لها إلا أن هذا الدستور مقيد ويخضع للمبادئ العامة في الدستور الاتحادي، وأن الهيئة الاتحادية لها سلطات فى حالات الطوارئ تتدخل بموجبها فى الشئون الداخلية للولايات ..

إن بعض المؤلفات الحديثة عن الفيدرالية الامريكية تؤكد أنه فى الوقت الذى تفعل فيه المدن الاوربية فى دول بسيطة أيضا كل ما هو غير محظور عليها صراحة- من جانب الحكومات القومية، فإن المدن الامريكية لديها فقط السلطات المنقولة إليها صراحة من حكومات الولايات ولايزال مشرع الولاية يمارس هيمنة على شئون المدن. (Frederick Lane,. p. 200)

(ب)وهناك اللامركزية السياسية الجزئية و التي تتوزع فيها أيضا سلطات الحكم(وضع وتنفيذ والتقاضى بموجب القواعد)بصورة جزئية، وهذا الشكل من اللامركزية فى الحكم شبه الكاملة(أو الجزئية)عادة ما يكون متداخلا مع التشريعات والقوانين , بحيث يتم نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية فيكون لها دورا في صنع القرار , وهو" الشكل الاكثر تعبيراً عن نظم الحكم المحلى ، كما هو الحال في بريطانيا مثلاً . ولذلك فقد خلط البعض بين الأمرين بالمرادفة بين" الإدارة المحلية " و"الحكم المحلى "على أنهما نوع من اللامركزية الإدارية.

(ج)اللامركزية الإدارية، و تقتصر بحسب تعريفها على توزيع الوظيفة الادارية خارج نطاق العاصمة(المركز)، وهو ما يختلف فى طبيعته ونطاقه أيضا من حالة الى أخرى، وبها نوعان:

1- لامركزية إدارية كلية يتم فيها توزيع الكثير من الصلاحيات" الجوهرية "للوظيفة الإدارية من (تخطيط، تنظيم،رقابة، اشراف..) إلى الوحدات المحلية(عن طريق النقل والتفويض).. وهذا ما يسمى بنظام الإدارة المحلية، أو ما يطلق عليه "اللامركزية الإدارية الإقليمية

2- لامركزية إدارية جزئية و هذا النظام الذي يتم فيه توزيع بعض الصلاحيات الهامة و اللازمة لتسيير المرافق العامة على المستويات الإدارية الأدنى من العاصمة ، كالوزارات مثلا (عن طريق التفويض)، فيما يسمى باللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية.

بالتالي فإن درجة اللامركزية الإدارية والاستقلالية النسبية تكون أعلى في وحدات الإدارة المحلية منها فى الفروع الوزارية، حيث تتمتع الأولى بشخصية اعتبارية عامة تتيح لها الاضطلاع بصلاحيات (مفوضة أو منقولة)عديدة، كما أنها عادة ما تمارس نوعا من الإشراف والتنسيق بين الفروع الادارية العاملة فى نطاق الوحدة المحلية .

إلا أن هناك تقسيمات وتصنيفات أخرى فى أدبيات الإدارة واللامركزية، فهناك من يفرق فقط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، بحيث تقتصر الأولى على الدول المركبة وتكون الثانية ذات طابع فنى يوجد فى سائر الدول، بسيطة ومركبة ،وهناك من يعتبر كلا الشكلين تعبيراً عن اللامركزية مع اختلافهما فى النطاق والمدى فقط، بحيث تمارس السلطة اللامركزية السياسية اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وُتعتبر لامركزية متقدمة (عبد المعطى محمد عساف ،ص، ص 6:5)

كما أن هناك تقسيم آخر يسود في فقه القانون الإداري يرى أن للامركزية صورتان أساسيتان:

الأولى هى" اللامركزية الإقليمية، وهي التي تسمى أحيانا بالإدارة المحلية وأحيانا أخرى بالحكم المحلى، وهي التي تتحقق بمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحليه به .

والثانية هى اللامركزية المصلحية، وتقوم اذا منح مرفق عام قومي أو محلى الشخصية المعنوية وقدراً من الاستقلال، وهو ما قد يسمى المؤسسات أو الهيئات العامة أيضا. "..

المبحث الخامس

الأركان الأساسية للامركزية الإدارية

هناك ثلاثة أركان أساسية يقوم عليها النظام اللامركزية الإدارية وهي :

أولاً : الاعتراف بأن هناك مصالح محلية متميزة

يتم فيه الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة و يجب أن تشرف الدولة على تسيير الشئون الخاصة بالأمن القومي كالدفاع و المرافق الاستراتيجية وذات الطابع الوطني و القضاء ، و في المقابل تترك الدولة بعض المهام كالنقل و الصحة .. إلخ لتشرف عليها الوحدات المحلية،و بناء عليه يتم توزيع هذه الاختصاص حيث تتولى الأجهزة المركزية القيام بالمهام الوطنية والقومية مثل شؤون الدفاع و الأمن و رسم السياسة العامة في المجال التربوي و الاقتصادي وغيرها تاركة بقية المهام الغير قومية لكي تدار من قبل الأجهزة المحلية. (أ.دعمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ص 174)

ثانياً : الاعتراف بأن هناك وجود لهيئات محلية أو مصلحية مستقلة

ويقصد بهذا الركن من أركان اللامركزية أن هذه الهيئات المحلية أو المصلحية قد استقلت عن السلطات المركزية ، و يتطلب توافر هذا الركن أن يتم الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو للوحدة المرفقية بالشخصية المعنوية و يتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة ويمثل الاستقلال القانوني الذي يتحقق للهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين كل من اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري الذي يصبح صورة من صور المركزية الإدارية ، كما يجب أن تكون هذه الأجهزة منتخبة من سكان الإقليم ذاته ، و هذا الانتخاب هو الفكرة التي تقوم عليها الديمقراطية و الضمانة الأساسية و المطلوبة والأساس لتحقيق الديمقراطية .

ثالثاً : الأجهزة المستقلة تكون خاضعة لوصاية السلطات المركزية

إن اللامركزية الإدارية إنما هي صورة من صور الإدارة الذاتية حيث أنها تمكن الإدارة المحلية من تسيير شئونها بدون الحاجة إلى الرجوع إلى السلطة المركزية إن اللامركزية تصبح شخصا معنويا يتمتع بصلاحيات أصلية يمارسها بعيداً عن السلطات المركزية بحيث تتوزع الوظائف الإدارية بين الشخص المعنوي العام الرئيسي أي الدولة و الأشخاص القانونية العامة الأخرى كالمجموعات المحلية , فإن هذا الاستقلال لا يصل إلى درجة الانفصال المطلق أو القضاء على كل علاقة بين هذه الاشخاص وبين الدولة بل تظل العلاقة قائمة بين هذه الهيئات المستقلة و بين الدولة بموجب النظام المعروف ب(الوصاية الإدارية)

المبحث السادس

مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية

أولا مزايا اللامركزية الإدارية

تتميز اللامركزية الإدارية بعدة مزايا نذكر منها :

- **تعتبر تطبيقاً للديمقراطية و يظهر ذلك من خلال إشراك سكان المناطق و الأقاليم في اللامركزية المحلية في تشكيل الهيئات و المجالس التي تمثلهم وذلك عن طريق الانتخاب.**
- **تخفيف العبء من على عاتق الدولة المعاصرة من متابعة و إدارة المشروعات و المرافق العامة بها باستمرار نظرا لتفرغ الدولة لمجالات و أنشطة جديدة كانت عازفة عنها ، و ذلك بسبب قيام الهيئات اللامركزية بمتابعة وإدارة المرافق و المصالح المحلية.**
- **تتمكن الهيئات اللامركزية في حل المشكلات و مواجهة الازمات المفاجئة و التي تحدث من حين لآخر في النطاق الإقليمي أو المرفقي .(الدكتور: عبد الغني بسيوني عبد الله ، ،ص :ص 160 :161)**
- **تصبح الهيئات اللامركزية المحلية أو المرفقية أقدر على إدارة مصالحها بعيدا عن الإجراءات المعقدة التي قد تتم على مستوى الإدارة المركزية .**
- **اللامركزية عنصر تحرير في الإطار الاقليمي أو المحلي.(الدكتور سعد جورج، ص 29)**
- **تسيير ومتابعة الشئون المحلية خطوة لتعليم المواطنين الديمقراطية و زيادة قدرتهم على تحمل المسئوليات.**
- **إن الهيئات المحلية تشكل مجالا مفضلاً من أجل اكتساب التجارب المفيدة ويحدث ذلك من خلال الاحتكاك بالحقائق و المشكلات اليومية (الأستاذ : أحمد محيو ، ص: ص 112 ,113)**
- **إن اللامركزية باعترافها للسلطة اللامركزية بأن لها الشخصية المعنوية و تمتعها بذمة مالية مستقلة بما يساعد على زيادة الموارد المالية لها وذلك عن طريق التبرعات أو الهبات والوصاية فضلاً عن الضرائب المحلية الخاصة بكل هيئة محلية .**
- **اللامركزية تمثل استجابة سريعة و حقيقية لمتطلبات الوحدات المحلية باعتبار أن القرارات يتم إصدارها عن طريق المجالس المحلية المنتخبة التي تمثل أصحاب الحاجات بالوحدات المحلية و تعايش مشاكلهم فتعني اللامركزية التحرر من الروتين و سرعة اتخاذ القرار.**

ثانيا من عيوب اللامركزية الإدارية

بالحديث عن عيوب نظام اللامركزية الإدارية فنجد أنها قد تنشأ نتيجة لعدم تطبيقها بدقة ، على النحو التالي:

- **اللامركزية هي نظام إداري يهتم بالوحدة الإدارية للدولة حيث يتم توزيع الوظيفة بين السلطة المركزية و هيئات محلية لامركزية و يؤدي هذا النظام إلى تغليب مصالح الهيئات المحلية على المصالح الوطنية حيث أن كل هيئة محلية اقليمية تهتم بمصالحها الخاصة الإقليمية و ذلك كله في إطار المصالح الوطنية.**
- **يرى البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية يحقق الإسراف في النفقات و يفتقر إلى الخبرة حيث تنفق الهيئات المحليه بكثرة على وحداتها المحلية أو المرفقية ، كما تفتقر هذه الهيئات المحلية إلى المختصين في كافة المجالات و بالتالي فإن موظفي الهيئات المحلية في حاجة دائمة إلى التدريب للاطلاع ومتابعة الأحداث اولا بأول .**
- **تؤدي اللامركزية الإقليمية إلى تعقيد الأمور حيث يترتب على تطبيقها تعدد الأشخاص المعنوية العامة وكذلك تتعدد الميزانيات مما يمثل خروجاً على قاعدة وحدة الميزانية و تعدد و تشتت المسئولية،.**
- **قد يترتب على تطبيق اللامركزية الإقليمية أحيانا و خاصة في الدول التي لم تتأصل فيها قواعد الديمقراطية إلى سوء الإدارة في الشئون المحلية، كما قد يتم إدارتها بصورة سيئة مما يضر بالصالح العام (الدكتور: علي خطار شطناوي، ص ص 168 : 169)**
- **عدم قدرة المجالس المحلية الإدارية اللامركزية بحجمها و إمكانياتها سواء الإدارية أو المالية أو الفنية على مواكبة ومتابعة متطلبات العصر.**
- **وجود هيئات محلية ضمن الكيانات الجغرافية المغلقة قد يؤدي إلى عزلة الهيئات المحلية و الابتعاد عن الحياة الوطنية للدولة ، و هذه العزلة قد يترتب عليها مشاكل متعدده وخاصة إذا ساعدت على ذلك العوامل الثقافية و الدينية . (الدكتور: فوزي فرحات، القانون الإداري العام، ص 69)**
- **يؤخذ على الهيئات المحلية اللامركزية أنها توجه اهتماماتها إلى المرافق المحلية على حساب المرافق القومية(الوطنية).**

النتائج

نستنتج من خلال الدراسة مايلي :

- **اللامركزية الإدارية تتناسب مع ازدياد و تنوع أعمال الإدارة التي تتنوع و تتشعب لدرجة يصعب معها على السلطة المركزية مواجهتها ، لذلك ظهرت الحاجة إلى توزيع الوظائف الإدارية بين**

السلطات المركزية و الهيئات المحلية اللامركزية مما يخفف عن كاهل السلطات المركزية و يساعدها على أداء وظائفها بصورة أفضل من قيامها وحدها بكامل الوظائف الإدارية .

- يؤدي نظام اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري إلى تحقيق الكفاية الإدارية و الفعالية في أداء الوظيفة الإدارية حيث تنتقل إلى أصحاب الهيئات المحلية مهمة القيام بها، و من ثم تضمن تأديتها على بصورة أفضل .
- يتيح نظام اللامركزية الإدارية تدريب المواطنين ودفعهم إلى الاهتمام بالشئون العامة للدولة مما يساعد على إتاحة الفرصة للمواطنين للتدريب على القيام بالمهام الموكلين بها على مستوى الهيئات المحلية مما يجعل ذلك يمثل تدريب لهم على القيام بذلك على مستوى الدولة فاللامركزية تمثل مدرسة سياسية للمواطنين .
- هناك مشاكل سياسية في كل مجتمع و تسعى اللامركزية الإدارية إلى علاج هذه المشاكل السياسية حيث يمكن للدول ذات القوميات و الديانات المتعددة ان تمكن المواطنين من إدارة شئونهم بأنفسهم مما يسمح لهم بالعمل والمتابعة للخدمات التي تقدم بمجتمعهم، فتقل معارضتهم للنظام .
- نظام اللامركزية الإدارية يساعد الحكومة المركزية على الصمود أمام العدوان الخارجي و مواجهة الثورات الداخلية وذلك من حيث إنه يخلق بديلاً مؤهلاً لاستمرار عمل الحكومة المركزية في أي إقليم من الأقاليم في حالة سقوط العاصمة.
- تساعد اللامركزية الإدارية على التدريب للقيادات السياسية الجديدة حيث أن نجاح أعضاء المجلس المحلي للهيئات المحلية في إدارة شئونها و الدفاع عنها يعد و بدون شك عاملا مساعداً لإعداده و ترشيحه للانتخابات البرلمانية.
- في إطار اللامركزية الإدارية يظهر نوع من أنواع التفاوض و التعاون الذي يحدث بين أفراد بالهيئات المحلية حيث تتضافر الجهود للوصول إلى الهدف المقصود.
- إن نظام اللامركزية الإدارية إنما هي سبيل جديد لتطبيق و تحقيق علم الإدارة حيث يتم من خلالها تحقيق مبدأ التخصص و يتم أيضا تقسيم العمل و تفويض السلطات بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية .
- في إطار تطبيق اللامركزية الإدارية يتم الاهتمام بظروف كل هيئة من الهيئات المحلية حيث تكون كل هيئة أدرى بمواردها و إمكانياتها وظروفها و أكثر قدرة على تحقيق أُقصى استفادة ممكنه من هذه الإمكانيات والموارد ورفع مستوى معيشة الأفراد بالمجتمع المحلي مما يؤدي بالطبع إلى رفع المستوى المعيشي على مستوى الدولة ككل .

- رفع الروح المعنوية لأعضاء المجالس و الهيئات المحلية لشعورهم بالرضا ورؤيتهم لثمرة جهودهم وحصادها من خلال لمسهم لرضا المواطنين عما يقدم لهم من خدمات .

التوصيات

توصلت الباحثة من خلال الدراسة إلى التوصيات التالية:

- تحقيق اللامركزية الإدارة بالدولة يتطلب تطويرا للقوانين والتشريعات التي تتعلق بمكافحة الفساد بصوره المختلفة ومراجعتها باستمرار لكي تحاصر كل سبل الفساد بالمجتمع ، و العمل على تكثيف الجهود من أجل تطوير التشريعات بالدولة وبما يتلاءم من انتشار هذهِ الظاهرة.
- العمل وبذل الجهود من أجل تعزيز ثقافة النزاهة واحترام المال العام لدى جميع أفراد المجتمع وتعريفهم ، بأهمية الحفاظ عليه و وذلك من خلال إدراج مادة النزاهة ليتم دراستها في مختلف المراحل الدراسية ومنذ الطفولة فلابد من بناء مواطن لديه الوعي والفهم على المال العام وتشجيع الأنشطة التي تحارب الفساد.
- أن يكون بالدولة قضاء مستقل ونزيه جريء ، حيث أن مثل هذا القضاء لن يتمكن الفاسدين والمفسدين من التأثير عليه، فهناك هدف ضمن أهداف هؤلاء المفسدين ألا وهو انحراف القضاء عن وظيفته وعن حياده و عن أداء رسالته المقدسة، وخاصة إذا كان هنالك ثمة تعاون بين المفسدين وبين السلطة السياسية.
- القضاء على الروتين بجميع الهيئات و المصالح وذلك من خلال التخلص من اللوائح الغير فعاله والتي تم سنها منذ عقود وأصبحت لا تتناسب و تطورات المجتمعات
- الحفاظ على المهام التنظيمية الأساسية التي تقوم بها الدولة، و العمل على مراجعة جميع الإجراءات الخاصة بتنظيم العمل بالجهات الحكومية، وجميع خطواتها
- العمل على تطوير أنظمة الرقابة على الجهاز الإداري للدولة وذلك من خلال عمل نظام رقابي مركزي لكي يتولى القيام بمهمة الرقابة الخارجية على جميع جهات الجهاز الإداري
- أن يتم شغل الوظائف الحكومية من خلال لجان لامركزية ، و ضرورة وجود إشراف مركزي على عملية شغل الوظائف وذلك لمنع الوساطة والمحسوبية والمحاباة في الاختيارات ، ودعما لمبدأ تكافؤ الفرص بين المتقدمين .

- في حالات اختيار القيادات يتم العمل على وضع خطط تدريبية وتأهيلية و إنشاء قاعدة بيانات متطورة والعمل على تجديدها بحيث تكون إجبارية وضرورية ليتم من خلالها اختيار القيادات .
- يجب أن يكون هناك إرادة سياسيه لمواجهة ما قد يقابل تطبيق اللامركزية من تحديات، خاصة و أن الفساد الإداري يمثل عقبة في مواجهة تنفيذ برامج ومسارات الإصلاح الإداري.
- استخدام التقنيات والأساليب التكنولوجية الحديثة بصورة أوسع في مجالات العمل، لتتحقق سرعة وسهولة أداء الخدمات للمواطنين .
- العمل على تحديد معايير واضحة وصريحة للسلوك الذي يجب أن يتبعه المتوقع السياسيين والمسئولين, ووضع العقوبات على من يتجاوز هذه المعايير .
- تحديد أحكام نصية خاصة بالمسئولية الشخصية ، بحيث يتم مساءلة رؤساء الهيئات المحلية أو المسئولين المشاركين في المخالفات قانوناً عما يتم إساءة استخدامه من الأموال .

المراجع العربية

اولا :الكتب

1- أحمد الغويري ، الوحدات المحليه القوميه في الأردن بين اللامركزيه وعدم التركيز الاداري ،1996 ، ص85
2- أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة د : عرب صاصيلا ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 2006 ، ص ص 112 113,
3- سعد جورج ، القانون الإداري العام و المنازعات الإداريه ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقيه ، بيروت ، لبنان ، 2006 ، ص 29
4- سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الادارى(القاهرة :دار الفكر العربى،) 1992 ، ص 56 .
5- سمير عبد الوهاب، النظام المحلى المصرى بين المركزية واللامركزية: در اسة مقارنة لقوانين الادارة المحلية من 1960 الى 1988 ، سلسلة بحوث سياسية، مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة،1991 ص 6.
6- عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة :الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية لمدير القرن الحادي والعشرين ، المنصورة ، مصر، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع ، 2006 ، ص 393 .
7- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس و مبادئ القانون الاداري و تطبيقها في مصر ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003 ص 160 و 161
8- عبد المعطى محمد عساف، تنظيم المجالس المحلية: دارسة مقارنة مع دارسة خاصة للوضع فى الاردن، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1974 ،ص ص 5 : 6
9- علي خطار شطناوى ، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ،الأردن، 2003 ، ص ص 168 : 169 .
10- فوزي فرحات ، القانون الإداري العام ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري- النشاط الإداري ، الطبعة الأولى ، مكتبة الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان، 2004 ، ص 69
11- ماجد الحلو راغب،" (2004) القانون الإداري"، الاسكندرية) مصر :(دار الجامعة الجديدة للنشر. مجلة دراسات، المجلد(23) ، العدد(1) ، بحث محكم ص68 .
12- هاشم ناصر، ،"الإدارة المعاصرة بين النظرية والتطبيق، عمان ،الأردن، دار أسامة للنشر والتوزيع (2005) ،ص 54.

ثانيا : الدوريات و التقارير الدولية

1- مجلة العلوم القانونية والسياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر ، الوادي ،العدد 10 ، ص206 .

ثالثا أخرى

1- Auvich , Chris, From Convergence to Divergence: Reforming Australian local Government، Australian Journal of Public Administration، Vol. 58، ISSUE 3 ، sup،1999، P.P. 12 : 24.

2- –Hembree, Holly and Shelton, Michael، Benchmarking and Local Government Revenue Funds: Theory Versus Practice، public Management (U.S), Vol. ،81 ISSUE 2, Oct. 1999, P.P. .16:122

3- Frederick Lane ، S.,Managing State and Local Government: Cases and Readings (N.Y.: St.Martins's Press،1980) P، 200