المحور الأول: مفهوم ومقومات اللامركزية الإدارية

نبين هنا الاطار المفاهيمي للامركزية الادارية، وكل ما يرتبط به

أولا: مفهوم اللامركزية الإدارية

يرادف مصطلح اللامركزية في بعض الدول لمعنى الحكم المحلي نظرا لتمتع الوحدات المحلية باستقلالية واسعة في تسيير شؤونها المحلية لحد تحولها إلى حكومات مصغرة–كما أن اللامركزية تتجسد بنظام الإدارة المحلية

1–: تعريف اللامركزية الإدارية

وهي عبارة عن توزيع المهام والوظائف على نقاط التراب الوطني حسب عدد السكان مثل البلدية الدائرة الولاية.

يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

وتعتبر اللامركزية وسيلة من وسائل تنظيم الإدارة وعلاقة الدولة بالمواطنين إذ يتعلق الأمر بتمكين هؤلاء من المساهمة في القرار وفي تسيير حياتهم العامة انطلاقا من مجموعة من المبادئ المتعددة كالديمقراطية وحقوق المواطنين وفعالية التسيير وغير ذلك من متطلبات المجتمع، نظرا لعجز الدولة عن التواجد في كل مكان وكل وقت وللخصائص المحلية.

ولها أنماط تحدد في:

أ– اللامركزية السياسية: تتوزع فيها مظاهر السيادة بين الحكومة المركزية وبين الولايات، فيكون هناك سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية، تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة، ويقوم بجوارها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية في الولايات.

ب- اللامركزية الإدارية: يقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية المنتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، لا تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا.

2-: التمييز بين ما يشبهها من مصطلحات

تختلف عن نظام عدم التركيز الإداري الذي يشكل صورة من صور **النظام المركزي المرن** في كون المناطق والأقاليم والوحدات المحلية التي تفوض إلى موظفيها التابعين راسيا للسلطة المركزية بعض الصلاحيات دون أن تتمتع باستقلالية قانونية.

لمعرفة أن إدارة محلية ما تدبر شؤونها بنفسها، يجب توافر العناصر التالية :

. أن تكون للإدارة المحلية شؤونا خاصة

. أن تدير هذه الشؤون بنفسها بواسطة هيئاتها المحلية .

. أن تكون هذه الهيئات خاضعة لرقابة الإدارة المركزية خضوعا تاما على نطاق ضيق فاللامركزية طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين الهيئات والمؤسسات العامة المحلية تحت إشراف الدولة .

ثانيا: مقومات اللامركزية الإدارية

1-أركان اللامركزية الإدارية

حسب التعريف السابق للامركزية فإن النظام اللامركزي يقوم على ثلاثة أركان أساسية

- **الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.**

إن من أهم سلبيات النظام المركزية عدم فعاليته في تسيير الشؤون المحلية فإذا كان إشراف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني حتمي ولا يمكن تجزئته(نظرا لاشتراكها مع جميع

المواطنين)، فإنه من الأنسب أن تترك بعض الأعمال والوظائف الخاصة لتسير محليا نظرا لتميزها من منطقة إلى أخرى حسب احتياجاتها وإمكاناتها المحلية.

ويقصد بهذا الركن وجود مصالح محلية ينبغي ترك عملية مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمهم الأمر.

- **جهة تحديد اختصاص المصالح المحلية:**

وجد الفقه صعوبة كبيرة في تحديد معيار فاصل بين ما يدخل في مجال المهام الوطنية وبينما يعتبر من المهام المحلية. فقيل أنّه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها.ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شئون السلطة المركزية. ونتيجة لهذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشئون البلدية والشئون الإقليمية والشئون الوطنية.

- **كيفية تحديد اختصاص المصالح المحلية:**

إن تحديد اختصاصات الوحدات المحلية وتمييزها عن اختصاصات السلطة المركزية يتطلب توزيعا دقيقا للمهام وهو ما يشكل صعوبة في الواقع لكون اختصاصات ومهام الدولة متعددة ومتنوعة ولا يمكن حصرها مما يتطلب الأمر تقنيا اعتماد أسلوبين في توزيع الاختصاصات.

1. الأسلوب الانجليزي : الذي يقوم على جملة من القواعد أهمها:
   - التحديد الحصري لاختصاصات كل هيئة لامركزية على حدى.
   - عدم جواز قيام أية هيئة من الهيئات المحلية بممارسة أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل.
2. الأسلوب الفرنسي: يقوم على القواعد التالية:
   - التحديد العام لاختصاصات الهيئات المحلية بصفة عامة .

- إمكانية استثناء بعض الهيئات المحلية وإخضاعها لتنظيم خاص يبيحه المشرع.

- **هيئات منتخبة**

إن الغاية الكامنة وراء إرساء دعائم اللامركزية الإدارية هي إسناد مهمة تسيير المصالح المحلية إلى أهلها، ولما كان أيضا لا يكفي منح اختصاصات للوحات المحلية ما لم تتمتع بالاستقلالية عن الإدارة المركزية وهو أهم ركن تتوقف عليه فعالية النظام اللامركزي.

1. التمتع بالشخصية المعنوية:

تعتبر الشخصية المعنوية الأداة القانونية لتوزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وهي تعبر عن القدرة على التحمل بالالتزامات وكسب الحقوق المالية مما يكسبها صلاحية القيام بالنشاطات لصالحها وبصفة مستقلة عن الإدارة المركزية–و هو ما يميزها عن نظام عدم التركيز الإداري الذي لا تتمتع فيه الأجهزة الإدارية بالشخصية القانونية (مثل الدائرة) كما أن منح الصلاحيات للأجهزة المحلية يتم بموجب القانون وليس بموجب التفويض بين الرئيس والمرؤوس.

2. الانتخـاب:

ربط بعض الفقهاء قيام النظام اللامركزي وتمتعه بالاستقلالية بشرط الاعتماد في تشكيل أجهزته المحلية على الانتخاب.و هو ما يعني السماح لمواطني الأجهزة المحلية اختيار ممثليهم لإدارة هذه الأجهزة بكل ديمقراطية عن طريق المجالس المنتخبة–فالانتخاب يعد أسلوبا أكثر ديمقراطية وضمانا لتحقيق الاستقلالية عن الإدارة المركزية مقارنة بالتعيين من طرف الإدارة المركزية الذي يعد وسيلة أيضا لتشكيل المجالس المحلية.

رغم ذلك فإن بعض الدول اختارت المزاوجة بين أسلوب الانتخاب والتعيين لتشكيل المجالس المكلفة بإدارة الأجهزة والوحدات الإدارية المحلية أو الاعتماد على التعيين كليا

باعتباره أنسب لإدارة الوحدات المحلية.وحجتهم في ذلك هو حاجة الإدارة المحلية إلى الخبرة التقنية التي لا يمكن ضمانها بالانتخاب وأن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسيّر عن طريق الانتخاب، بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية، رغم أن مسيروها معينون وكذلك استقلال القضاء الذي لا ينفيه كون القضاة يعينون بواسطة السلطة التنفيذية مادام قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل. فالاستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية

- **الخضوع للوصاية**

تتميز الهيئات اللامركزية بقدر معين من الاستقلال الناتج عن الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، غير أنه ضمانا، لحسن سير المصالح المحلية، وتجنبا لانحراف هذه الهيئات عن الغاية من اعتمادها ورغبة في الحفاظ على المصالح العليا بشكل يؤدي الى الانسجام بين جميع هذه الهيئات اللامركزية، وفي مقابل الاستقلال الممنوح لها، تم تبني نظام قريب من مفهوم الرقابة ومختلف عنه من ناحية الممارسة، يتعلق الأمر بنظام الوصاية الإدارية، يخضع نظام الوصاية الإدارية للقواعد التالية:

_ لا وصاية بدون وجود نص قانون يسمح بممارستها.

_نطا ممارسة الوصاية في حالة عدم تحديده من قبل المشرع يشمل مجالي المشروعية والملائمة.

_ممارسة الوصاية تتم من قبل الأشخاص المحددين قانونا مع إمكانية تفويضها إذا لم يمانع المشرع في ذلك .

حدود الوصاية تتسع وتضيق بحسب حجم الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية .

_ لايجوز لسلطة الوصاية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ بعض القرارات إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة.

_ لا يجوز توجيه أوامر باتخاذ بعض القرارات من قبل سلطة الوصاية الى الهيئات اللامركزية.

لا يجوز لسلطة الوصاية إن تلزم الهيئات اللامركزية بالسير على نمط معين في المستقبل.

_ لسلطة الوصاية حق الموافقة أو الرفض على أعمال الهيئات اللامركزية دون أن تتعدى ذلك إلى التعديل والتغيير.

1. تمييز الرقابة الوصائية عن بعض المفاهيم

1-01 - الوصاية الإدارية والوصاية المدنية

- إنّ الوصاية المدنية **تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية** . أما الوصاية الإدارية فقررت **بغرض حماية المصالح العامة** والتأكد من قيام الوحدات الإدارية المحلية بالمهام التي أنشأت لأجلها.
- يمارس الوصي في المجال المدني الأعمال لمصلحة القاصر. بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون.
- إنّ الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص هو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.

1-2- الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواح أبرزها:

- يجب أن تكون الوصاية منصوص عليها قانونا. أما الرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية.

- لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في أمر رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية .وخلاف ذلك فإن جهة الوصاية لا يمكنها إصدار أوامر للوحدات المحلية والتي يمكنها أن تطعن قضائيا في قراراتها باعتبارها جهة مستقلة.
- من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه. بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أيّة مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

2. ممارسة الوصاية

1.2. طرق الممارسة

تمارس الرقابة الوصائية وفق طريقتين مختلفتين على نحو:

– **الطريقة الأولى:** وهي المتعارف عليها في الدول الانجلوسكسونية، حيث تستند ممارسة الوصاية إلى البرلمان والقضاء العادي كقاعدة عامة، مع ترك الحكومة إمكانية ممارسة رقابة ضئيلة عليها، خصوصا ما يتعلق باللجوء إلى القضاء العادي في حالة تجاوز الهيئات المحلية لاختصاصها، بغية إجبارها على احترام القانون وإعداد الحكومة المركزية لتقرير سنوي عن أعمال الهيئات المحلية، وتقديمه للبرلمان الذي يقرر على ضوئه حجم الإعانة السنوية لتلك الهيئات .

– **الطريقة الثانية** : وهي التي تمارس في إطار النظام الفرنسي والأنظمة التي تدور في فلكه، حيث تتميز بأنها أكثر اتساعا وهي تشمل الوصاية على الهيئات اللامركزية نفسها وعلى أشخاصها وأعمالها.

2.2. مظاهر ممارسة الوصاية

وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث رقابة على الأشخاص ورقابة على الهيئة ورقابة على الأعمال.

2.2.أ. الرقابة على الهيئة اللامركزية

رغم أن القانون هو الذي أنشأ الهيئة المحلية فإن القانون ذاته يمكن انهاء وجود الهيئة اللامركزية– بالإضافةإلى ذلك فإن جهة الوصاية يمكنها حل الهيئة المحلية وانهاء وجودها بحل المجلس المنتخب وفق الحالات التي حددها القانون.

2.2.ب . الرقابة على الأشخاص:

حيث تملك السلطة الوصائية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاة والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات.أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقا للإجراءات التي حددها القانون.

2.2.ج. الرقابة على الأعمال:

وتمس رقابة المشروعية أو الرقابة اللاحقة فقط دون الرقابة السابقة نظرا للاستقلالية التي يتمتع بها الهيئات المحلية وتظهر هذه الرقابة في المصادقة والتعديل والإلغاء والحلول.

المحور الثاني: أشكال تقدير نظام اللامركزية الإدارية

أولا: أشكال اللامركزية الادارية

تتخذ اللامركزية الإدارية شكلين أساسيين هما :

أولا: الأشكال والصور

1. اللامركزية الإقليمية

وهي الصورة الواضحة والكاملة للتنظيم اللامركزي حيث تقوم على الاختصاص المحلي الإقليمي عن طريق تقسيم الدولة إلى وحدات إقليمية وكل وحدة أكبر إلى أجزاء أصغر تختلف من دولة إلى أخرى لكن تتميز بتمتعها بالشخصية القانونية وذمة مالية مستقلة واختصاصات محلية. ويطلق عليها اللامركزية الإدارية لتمييزها عن اللامركزية السياسية(التي تظهر في النظام الكونفدرالي) رغم أن لها جانبين: جانب سياسي يتمثل في

تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها تحت رقابة السلطة المركزية

2. **اللامركزية المرفقية:** وتتجسد بمنح مرفق عام من المرافق العامة للدولة(التعليم، الصحة، النقل...)الشخصية المعنوية والاستقلال عن السلطة المركزية في أداء نشاطه ووظيفته. وهي تقوم على أساس الاختصاص الموضوعي والوظيفي أو المصلحي دون مراعاة كونه مصلحة وطنية او محلية وهذا مما جعل البعض يخرجها من دائرة اللامركزية الإدارية، دون أن يؤثر ذلك على كونها شكل من أشكال توزيع الوظيفة الإدارية للدولة..

ثانيا : الموازنة بين النوعين

في هذه الجزئية سوف نبين نقاط الاختلاف والاشتراك بين النمطين من اللامركزية الإدارية على نحو :

- **أوجه التشابه**

_ كلاهما يتوفر على الشخصية المعنوية العامة

_ كلاهما يخضع لسلطة الوصاية

_ كلاهما يسهر على إدارة مرفق عمومي، لهذا يطلق عليهما باللامركزية الإدارية .

- **أوجه الاختلاف**

إن أساس قيام اللامركزية الإقليمية هو عنصر الانتخاب، أما التعيين فلا يكون إلا بصفة استثنائية، بخلاف اللامركزية المرفقية التي يكون فيها التعيين هو الأساس، أما الانتخاب فلا يتم اللجوء إليه غلا استثناء.

_ إن أساس وجود اللامركزية الإقليمية هو انتشار مبادئ لديمقراطية أي أساس سياسي، في حين إن الأسباب الكامنة وراء ميلاد اللامركزية المرفقية هي أسباب فنية.

_ يتم خلق اللامركزية الإقليمية بغية تنظيم مصالح عامة وغير محددة لسائر الناس القاطنين في تلك الرقعة الجغرافية المتمتعة بالشخصية المعنوية، في حين يتم خلق اللامركزية المرفقية استنادا لمبدأ التخصص المرتبط بنشاط معين، والذي يكون في غالب الأحيان خاصا ومحددا.

فاللامركزية من الممكن أن تكون مؤثرة وفاعلة عن طريق إعطاء المرؤوسين سلطات واسعة بينما في نفس الوقت تفرض الرقابة المركزية على أنشطة معينة تساعد على تأكيد نظام قابل للتطبيق وأكثر استجابة. وعموما فان مزايا اللامركزية تعتبر عيوب المركزية.، ويمكن حصر مزايا اللامركزية في مجالات ثلاث:

من الناحية الاجتماعية: يترتب على النظام اللامركزي من **الناحية الاجتماعية** ظهور نوع من **التضامن والتعاون** فيما بين أفراد الجماعة الواحدة فتتظافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود. فالمجالس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصا يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات وتمثيلات سياسية مختلفة ورغم هذا جهدهم اتحد من أجل التنمية المحلية.

من الناحية السياسية: يكرس النظام اللامركزي **مبدأ الديمقراطية** بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة. فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية. بل هناك من قال إنّ الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفا إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية.

وعند اعتماد وتطبيق اللامركزية الإدارية، فإنّ كل جزء من الإقليم، يتمكن من الإشراف على تسيير شؤونه المحلية بمعزل عن العاصمة وذلك بحكم استقلالية التسيير التي تعود عليها أهالي المنطقة.

من الناحية الإدارية:يضمن النظام اللامركزي **تطبيق مبدأ تقريب الإدارة** من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على مستوى المحلي (الولاية أو البلدية). وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية.أين تتحول سلطة القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وأين يتم التخفيف من حدة الإجراءات.

ومن الناحية الإدارية يكفل النظام اللامركزي للمنتخبين **فرصة للتدريب على العمل الإداري** والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية واتخاذ القرار ويمكن هؤلاء من الارتقاء لمهام القيادة الإدارية.

1- السلبيات

من الناحية السياسية:قد يؤدي النظام اللامركزي إلى **المساس بوحدة الدولة** من جراء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية.

من الناحية الإدارية: عاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزي كونه يؤدي إلى ظاهرة **عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري** وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية.

من الناحية المالية:لعلّ أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة **تبديد النفقات العامة،** ذلك أنّ الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة.