

الفصل الثامن

التقدير المركزي واللامركزي فيحسم القرار الإداري

عرف التنظيم الإداري مجموعة من التطورات الهامة يمكن حصر
النظم الإدارية التي عرفتتها مختلف الدول في نظامين أساسيين و هما:
نظام وحدة السلطة الإدارية ويطلق عليها (المركزية الإدارية) و نظام
تعدد السلطات الإدارية و يطلق عليها (اللامركزية الإدارية).

الفرق بين المركزية واللامركزية الإدارية:

المركزية الإدارية "La centralisation administrative"

المقصود بالمركزية الإدارية تركيز السلطة الإدارية في يد رجال
السلطة المركزية في العاصمة، وفي يد تابعيهم مع خضوعهم للسلطة الرئاسية
للوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى بوزارته.

والمركزية الإدارية صورتان:

أ- التركيز الإداري "La concentration administrative"

معناه الاقتصار في اتخاذ القرارات الإدارية على الوزارة في العاصمة
وخصوصا في يد الوزير (المركزية مع التركيز)

ب- عدم التركيز الإداري "La déconcentration administrative"

هو الاعتراف لبعض موظفي الوزارة بسلطة اتخاذ بعض القرارات
ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة دون الرجوع أو اللجوء إلى الوزير
المختص.

اللامركزية الإدارية "La décentralisation administrative"

وهي ترك جزء من الوظيفة الإدارية بين أيدي هيئات إدارية مصلحة إقليمية أو جهورية، متمتعة بالشخصية المعنوية، لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية .

فكيف تتوزع الاختصاصات بين السلطة المركزية و هذه الهيئات المستقلة و كيف يتم تحديد نشاط هذه الهيئات وهل تختلف حدة الوصاية الإدارية من دولة إلى أخرى وما هي معاييرها.

المبادئ العامة للتنظيم المركزي:

سنتناول في هذا الفصل دراسة المركزية الإدارية في ثلاثة مباحث و التي سنقسم بدورها إلى فقرات.

مفهوم المركزية الإداري .

يقصد بالمركزية الإدارية حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم جميعا للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير .

والمركزية نسق إداري مؤسس على الإنفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من مركز العاصمة ،وتعني أيضا التوحيد وعدم التجزئة، فالمركزية هي توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية.

ويستنتج من التعريف السابق للمركزية الإدارية أنها تتكون من ثلاثة

عناصر هي : الحصرية — التبعية الإدارية — السلطة الرئاسية

الفقرة الأولى : الحصرية أو (تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية)

وهي حصر الوظيفة والمهمة الإدارية في الدولة وفي أجهزتها حيث تحتكر الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية. ويترتب على الأخذ بالأسلوب الإداري المركزي أن سلطة اتخاذ القرارات من الناحية القانونية تتركز في أعلى قمة الهرم الإداري سواء أكان ذلك في يد رئيس الدولة أو الحكومة، وليس معنى ذلك أن القرارات لا بد وأن تصدر من الأجهزة الإدارية العليا فقط، ولكن المقصود هو أن الجهاز الإداري الأعلى يبقى دائما هو صاحب حق التوجيه وذلك بما يصدره الرئيس إلى مرؤوسيه من تعليمات وأوامر وما يتوفر عليه من سلطات حول مراقبة أعمال المرؤوسين، إذ أن للرئيس حق إجازتها أو إبطالها أو تعديلها أو الحلول محلهم في أدائها. إذن فالتنظيم الإداري المتمركز على الأسلوب المركزي يتمثل في شكل هرم إداري ينبثق من القمة حيث تتركز جميع السلطات الإدارية وينتهي بالقاعدة مروراً بأجهزة ومؤسسات وأفراد ينفذون الأوامر والتعليمات الصادرة عن الحكومة المركزية، وذلك في ظل التبعية الإدارية للسلطة المركزية إذ أن النظام الإداري التسلسلي يبقى المعيار الرئيسي الذي يتميز به النظام الإداري المركزي.

بمعنى أن لهذه الأخيرة (الحكومة) وحدها السلطة في إصدار القرارات الإدارية النهائية وتتضمن هذه السلطة ولاية تعديل هذه القرارات أو تعديل آثارها أو سحبها أو إلغائها حسبما تقتضيه ملاءمات حسن سير المرافق العمومية.

ومن مظاهر المركزية كذلك تركيز الاختصاصات الفنية في يد مجموعة من الأخصائيين في العاصمة يدرسون المسائل ويعدون القرارات

ليرفعوها إلى الوزير المختص لاتخاذ القرار والتوقيع عليه وقد تكون هناك مشاركة من جانب بعض الهيئات الموجودة في الأقاليم، إلا أن هذه المشاركة لا تعدو أن تكون مجرد دراسات تمهيدية لاستخلاص الآراء التي قد تنير الطريق أمام السلطة المركزية في تسيير شؤونها العامة ويرتبط بالتركيز الإداري احتكار الوزراء لسلطة التعيين في الوظائف العمومية، فلا يترك اختيار الموظفين المحليين في الأقاليم والمدن على هيئات محلية كما أن المركزية تبعد أي نظام من شأنه إخراج الموظفين من هيمنة الإدارة المركزية.

الفقرة الثانية : السلطة الرئاسية

هي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، وهي لها أهمية كبرى في نظام المركزية الإدارية على مختلف مستوياته و هي جوهر النظام الإداري المركزي.

و يمكن أن تعرف السلطة الرئاسية قانونيا و فنيا تعريفا عاما بأنها القوة أو الديناموا الذي يحرك التدرج أو السلم الإداري و القائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة و مفهوم السلطة الرئاسية هي حق على الإدارة العامة و القانون الإداري سلطة استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى طرف الرئيس الإداري المباشر و المختص و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المروؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر المختص ففكرة السلطة الرئاسية تتألف من عنصرين هما:

أ- حق استعمال سلطة أو قوة الأمر و النهي

ب- واجب و التزام الطاعة والخضوع والتبعية من قبل الموظف
أو العامل العام المروؤوس
صور المركزية الإدارية.

هناك صورتان للمركزية الإدارية و هما التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري.

الفقرة الأولى : التركيز الإداري

بمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها في عمومياتها و جزئياتها في يد الوزراء في العاصمة حيث لا يكون لممثلهم في الإقليم سلطة للبت في الأمور الإدارية أي تتركز سلطة التنفيذ في مكاتب الوزراء حيث لا تكون هناك أي سلطة خاصة لغيرهم من الموظفين المنتشرين في البلاد حيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق وطنية أو محلية أي محل في مثل هذا النظام لمجالس بلدية أو إقليمية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية و يمثل ذلك أساسا في تركيز ولاية البت و التقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية في يد رجال الحكومة المركزية ، بمعنى إن يكون من حق هؤلاء وحدهم سلطة إصدار هذه القرارات الإدارية النهائية و ما تتضمنه هذه السلطة من ولاية تعديل هذه القرارات و تعديل أثارها أو سحبها أو إلغائها ، كما يترتب على تركيز إصدار القرارات الإدارية احتكار عمال الحكومة المركزية و السلطة التعيين في الوظائف العامة ، فلا يترك اختيار للموظفين في الولايات و البلديات و الهيئات المحلية في سكان المناطق.

الفقرة الثانية : عدم التركيز الإداري

وبمقتضاها يخول إلى موظفي الوزراء في العاصمة أو في الأقاليم سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولاية البت في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير.

كما أن تطبيق نظام عدم التركيز الإداري ضرورة لازمة في تنظيم الدولة و في كل المشروعات نظرا لما يترتب على التركيز المطلق من تعقيدات و قد أخذت معظم الدول الحديثة بصورة عدم التركيز الإداري و لهذا أخذت القوانين الحديثة تقيم بجانب رئيس السلطة التنفيذية جهازا إداريا يتدرج في وحدات إدارية منظمة تنظيما رئاسيا ، الأمر الذي يقتضي الاعتراف ولموظفيها غير أن قيام الدولة المعاصرة على أسلوب عدم التركيز الإداري لم يكن من شأنه في بداية الأمر أن يسلب مظاهر الوظيفة الإدارية بعمومياتها و جزئياتها من يد الحكومة إنما خفف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح و عمال منشرين في مختلف إقليم الدولة (وبلدياتها وولاياتها) و تبقى كل هذه الهيئات و المصالح وهؤلاء الموظفين مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي طبقا للسلم الإداري القائم على قاعدة التبعية من ناحية ، حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها صعودا إلى أن نصل إلى قمة الهرم و على قاعدة السلطة الرئاسية حيث تكون الهيئة الأعلى بمثابة الرئيس الإداري للهيئة التي تدنوها نزولا إلى أن نصل إلى قاعدة الهرم.

غير أنه قد تحتاج بعد طول التجربة أن نظام عدم التركيز الإداري و إن أدى إلى تخفيف العبء عن العاصمة إلا أنه لم يحقق ديمقراطية الإدارة على صورة أكمل

تقدير نظام المركزية الإدارية.

الفقرة الأولى : مزايا المركزية الإدارية

للإدارة المركزية عدة مزايا نذكر منها ما يلي :

- الأخذ لمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة ويساهم إلى حد كبير في تثبيت سلطات الحكومة المركزية في التمكين لها فهو ضد التجزئة و لذلك أخذت الدولة الحديثة في أول الأمر لمبدأ تركيز السلطة.
- الأخذ بمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى توحيد الإدارة و تناسقها تبعا لتوحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة ، كما يؤدي مع طول التجزئة إلى استقرار الإجراءات و اكتسابها مع الزمن الدقة ووضوحا ونسوخا ، مما يبعد الروتين الإداري عن التعقيد و يساهم إلى حد كبير في تحقيق السرعة الواجبة في إنجاز الأعمال الإدارية.
- الأخذ بمبدأ الإدارية المركزية هو الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة في بعض الأنظمة التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع .
- من مزايا الأخذ بالإدارة المركزية أيضا أنها تساعد على انتقاء رجال الإدارة بطريق التعيين و بذلك تتمكن من انتقاء الرجال الأكفاء ذوي المواهب والخبرة الفنية و القانونية و الإدارية.
- الأخذ بها تؤدي إلى تجميع القوة العامة أي الإمكانيات العامة في الدولة في يد الإدارة المركزية ، و يعتبر هذا مانعا و شرطا أساسيا كي تتجو الدولة من الثورات الداخلية و توطد الأمن العام في الداخل

الفقرة الثانية : عيوب المركزية الإدارية

بالرغم ما للمركزية من مزايا إلا أن لها إلى جانب ذلك بعض من العيوب و التي نذكر منها.

- البطيء في إنجاز المعاملات نتيجة الروتين الإداري و التعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية.
- أنها تعتبر سلاح خطير في يد السلطة ، يأخذ شكل الضغط على المواطنين لسبب التعطيل في تصريف معالجة الأمور بسوء النية فالإدارة المركزية تولد بطئاً في كثير أعمال الإدارة ، وتؤدي إلى تراكم القضايا أمام الإدارة المركزية ، وهذا العيب يترتب على العيب السابق المتعلق بالبطيء في إنجاز مما يؤدي إلى تأخير البت و إلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة ، كما أنها تؤدي إلى وحدة تامة في الحلول التي توضع في معالجة الأمور كافة أي أنها تضع حلول متشابهة بل موحدة لقضايا قد تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع و الظروف الخاصة لكل منها، ولقد رأى البعض التخلص من عيوب المركزية الإدارية فقاموا بالأخذ ببعض اللامركزية و ذلك للتخفيف عن كاهل السلطة المركزية و في محاولة منهم لتلاقي العيوب التي سبق ذكرها و الناجمة عن الإدارة المركزية.

المبادئ العامة للتنظيم اللامركزية.

مفهوم اللامركزية الإدارية وأنواعها وأسسها.

الفقرة الأولى: تعريف اللامركزية الإدارية

إن اللامركزية بمعناها الكامل تتحقق حينما يكون تشكيل مجالس الهيئات المحلية من أعضاء يختارون جميعاً بالانتخاب، مما يستبعد أية مشاركة للسلطة المركزية في تشكيل مجالس الوحدات المحلية.

وتكون اللامركزية ناقصة إذا كان تشكيل مجلس الوحدة المحلية مختلطاً، أي مكوناً من أعضاء منتخبين من سكان الإقليم ومن أعضاء معينين من قبل الإدارة المركزية.

إلا أن هناك رأي آخر في الفقه يؤكد على انعدام الصلة بين أسلوب الانتخاب واللامركزية الإدارية، حيث أن هذا الأسلوب يمكن الأخذ به في تكوين السلطات الإدارية جميعاً، المركزية منها وغير المركزية.

الفقرة الثانية: أنواع اللامركزية الإدارية

1. اللامركزية الإقليمية.

وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني للشخصية المعنوية. يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت إشراف الحكومة ورقابتها.

2. اللامركزية المرفقة.

وتتحقق بمنح مرفق عام سواء أكان وطنياً أو محلياً الشخصية المعنوية يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسير شؤونه إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة. وتختلف اللامركزية المرفقة عن الإقليمية بكون الشخص العام لمرفقي ينشأ لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدوداً فيما لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئت لتحقيقه بينما ينشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية مصالح طائفة من الناس تقيم في إقليم من أقاليم الدولة.

كما يكون لشخص الإداري المحلي وجود من الناحية المادية يسبق وجوده القانون.

أما الشخص العام لمرفقي فلا يكون له وجود قبل إنشاء المرفق ومنحه الشخصية المعنوية إلى درجة يمكن القول أن الشخص الإداري المحلي يعتبر أعلى درجة وأوسع اختصاص وسلطانا من الشخص الإداري المرفقي.

الفقرة الثالثة: الأسس العامة للامركزية الإدارية

1. الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

بمعنى أن ثمة مصالح محلية ينبغي ترك مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمه الأمر حتى تتفرغ الحكومة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام تهم الدولة كلها فمثلا إذا كانت الدولة تهيم على المرافق ذات الأهمية الكبرى كمرافق الأمن والدفاع والقضاء والمواصلات عبر التراب الوطني فإن المرافق المحلية كالنقل المحلي و توزيع الماء والكهرباء.... يستحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة فهم أدرى باحتياجاتهم إليها واقدر على تسبيرها فضلا عما في ذلك من تخفيف عبئ إدارتها عن الحكومة المركزية

2. أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات منتخبة:

حيث أن الإدارة المحلية تسعى بالأساس إلى إسناد المصالح المحلية إلى من يهمهم الأمر وذلك لإشباع حاجياتهم المحلية بأنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المدينة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإن المشرع قد جعل إسناد هذه المصالح المحلية إلى من ينتخبونه نيابة عنهم ومن ثمة كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليم.

3. استقلال المجالس في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية:

هذا الاستقلال ليس منحة من الحكومة المركزية وإنما هو مقرر من المشرع ويخضع لمقتضيات القانون ولا يراد بذلك الاستقلال الفصل المطلق بين المصالح المحلية ودائرة المصلحة الوطنية. كما لا يراد بذلك الاستقلال جعل كل جماعة محلية في معزل عن الأخرى وإنما ثمة صلة تربط تلك الجماعات مع بعضها البعض في إطار مبدأ التعاون والتكامل والتعايش لأنها تؤلف في الواقع جزءا من جماعة أوسع نطاقا وهي المجتمع الوطني.

العناصر المميزة للامركزية الإدارية.

الفقرة الأولى: اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية.

تعرف اللامركزية الإدارية بأنها أي فعل تقوم الحكومة عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسميا إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى في تراتبية سياسية وإدارية ومناطقية ، فهذا النقل للصلاحيات الإدارية يمكن الأقاليم من مزاوله عمل الدولة فيما يخص تنفيذ ومتابعة وتسيير الاستثمارات العمومية، وينبغي أن يكون تحويل السلطات إلى الأقاليم مصاحبا بتوفير الوسائل المالية الضرورية للتنمية الإقليمية اللامركزية.

كما تعني اللامركزية عند البعض الآخر أن تعترف الدولة للأشخاص المعنوية الدنيا (بلديات، مجالس جهوية، مؤسسات عمومية) بنوع من الاستقلالية في تسيير شؤونها الداخلية، لكن دائما تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية .

أن اللامركزية السياسية لا توجد إلا في الدولة الاتحادية أما اللامركزية الإدارية فتوجد في جميع الدول سواء كانت بسيطة أو مركبة وتتصرف كذلك إلى السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتختص الولايات بسلطاتها في الحدود التي يمارسها الدستور الاتحادي أما اللامركزية الإدارية فمقصورة على بعض الوظائف الإدارية المتعلقة بالمرافق المحلي

الفقرة الثانية: اللامركزية الإدارية واللامركزي الإداري.

تتشابه اللامركزية الإدارية واللامركزي الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية وإلى عدم تركيزها في جهة واحدة. ويختلفان في أن اللامركزي الإداري يعتبر صورة من صور المركزية وبالتالي فإن استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت.

كما أن اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابتها الرئاسية بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى. بخلاف استقلال الهيئات اختصاصها وفق للأوضاع التي يحددها المشرع. وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية. كما يمكن القول أن اللاتركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية لأن نقل السلطة إلى يد الهيئات المحلية يكون حيز يسر من نقلها عما إذا كانت بيد الوزير مباشرة.

تقييم نظام اللامركزية الإدارية.

الفقرة الأولى: مزايا اللامركزية الإدارية.

1. يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة : لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية .
2. يخفف العبء عن الإدارة المركزية . إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية .
3. النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها . سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن ، لما تعودوا عليه وتدربوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة .
4. تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة ، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى .
5. تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها .

الفقرة الثانية: عيوب اللامركزية.

1. يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية .
 2. قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة .
 3. غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية .
- ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات .
- وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة .
- ويؤكد ذلك أن اغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.
- من خلال هذا العرض نخلص إلي أنه كلما رسخت المركزية الإدارية كلما رسخت أصول الديمقراطية في دولة من الدول ازدهرت اللامركزية الإدارية فيها و من ثم فسلطات رئيس الدولة الإدارية تختلف ضيقاً و اتساعاً

بحسب نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة فدور رئيس الدولة في الدساتير الآخذة بالنظام البرلماني إنما هو دور محدود نظرا لقيام ذلك النظام على قاعدة أساسية تقضي أن رئيس الدولة يسود و لا يحكم و على العكس تزداد سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ممكن في النظام الرئاسي.

فالدولة الحديثة تأخذ و تطبق نظام عدم التركيز الإداري في القيام بمسؤوليات و مهام وظيفتها التنفيذية (الإدارية) فكذا يتجمع الدولة الحديثة بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم و توزيع وحدات و أجهزة النظام الإداري في الدولة و تقسيم و توزيع سلطة الوظيفة الإدارية النهائية و الباتة اللازمة لإدارة و تسيير الوظيفة الإدارية.

و في الأخير تتبادر إلى أذهاننا إشكالية مفادها ما يلي :

ما هي أفضل الأسس و المبررات و أدق القواعد و الأساليب الفنية والقانونية لتحديد نطاق كل من النظامين (المركزي و اللامركزي) ؟

اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية.

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل مساهمة اللامركزية الإدارية في تحقيق التنمية المحلية.

نظرا لما حظي به كل من المفهومين من اهتمام كبير في الخطاب التنموي والسياسي خلال العقدين الأخيرين، وخاصة في البلدان النامية وقد حاولت الدراسة تعريف اللامركزية الإدارية وشروطها، وتمييزها عن مفاهيم ومصطلحات أخرى تستخدم أحيانا كمرادفات لها مثل الأقالمة واللاحصرية، كما بينت الدراسة أن اللامركزية الإدارية مفهوم متعدد الأبعاد والمستويات، حسب حجم ونوع الصلاحيات الممنوحة لأجهزة الحكم المحلية وكذلك

تعرضت هذه المعالجة إلى تطور مفهوم التنمية المحلية وأهدافها، ومدى مساهمة اللامركزية الإدارية في تحقيقها.

من خلال دور اللامركزية كإطار لتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية، ودورها كذلك في توسيع قاعدة المشاركة الشعبية وترسيخ الديمقراطية المحلية وقد خلصت الدراسة إلى ضرورة مراعاة جملة من الاعتبارات عند تطبيق سياسة اللامركزية، لضمان تفادي أي آثار سلبية قد تتجم عن تطبيق مثل هذا النوع من نظم الإدارة مقدمة: تواجه هيمنة الدولة على إدارة الحكم تحديا كبيرا إثر التغيرات الكبيرة التي تعرفها العلاقة بين الدول والأسواق والمجتمع المدني، بفعل العولمة والتغير التقني السريع. ولم يعد دور الدولة في التنمية بمنأى عن مثل تلك التغيرات؛ ولا أدل على ذلك من تخليها عن الكثير من الأعمال التنموية لفائدة أجهزة للحكم على مستوى إقليمي أو محلي في إطار سياسة اللامركزية فالدولة القومية (الوطنية) بعد تراجع هيمنتها، بادرت بالرجوع إلى الهويات الترابية والفاعلين المحليين المحليين، مما انبثق عنه ظهور ترتيبات مجالية جديدة، وبروز عناصر فاعلة على المستوى المحلي في ظل اللامركزية، والتي اتبعتها الدولة الوطنية بحثا عن أنماط جديدة لاندماجها، ولحل الصعوبات التي تعرفها هذه الدول حاليا على المستوى الاقتصادي وعلى مستوى عناصر العقد السياسي وإزاء تأكيد النزعة نحو انسحاب الدولة من الاقتصاد والعمل التنموي والتهنيوي على الصعيدين الوطني والإقليمي، وكذلك تراجع المد التضامني العالمي وتضاؤل نصيب بلدان العالم الثالث من الاستثمارات الخارجية المباشرة واشتداد تحركية رأس المال المعولم والمنافسة بين الشركات العالمية، أصبحت التنمية

المحلية بديلا ملائما للتدخلات الحكومية المؤقلمة والمكثفة ويحاول هذا العمل دراسة دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية، وسنسى في المحور الأول منه إلى تحديد مفهوم اللامركزية وتمييزه عن جملة مصطلحات تستخدم على نطاق واسع كمرادفات له، بينما نخصص المحور الثاني لتبيان مفهوم وأهداف التنمية المحلية، على أن يهتم المحور الثالث من هذا البحث بدور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية.

أولاً: اللامركزية الإدارية، مفاهيم ومنطقات.

تطبق الدول المختلفة في إدارة شؤونها السياسية والتنموية أساليب إدارة مركزية أو لامركزية أو الاثنين معاً. ويحسن بنا في مستهل الحديث عن علاقة اللامركزية بالتنمية المحلية، توضيح بعض المفاهيم والمصطلحات السائدة في الخطاب الإعلامي والأكاديمي، والتي يستعملها البعض كمرادفات مع اختلافها الكبير، لكن قبل ذلك ماذا نعني باللامركزية؟

1. في تعريف اللامركزية وشروطها.

تختلف النظرة إلى مفهوم اللامركزية من بلد لآخر نظراً لتباين الاستراتيجيات المتبعة من طرف الدول، وبصفة إجمالية يمكن القول بأن اللامركزية - التي تمثل بالنسبة للعديد من الدول أداة لتنفيذ سياسة تهيئة المجال - هي عملية ترمي إلى نقل أنشطة اقتصادية وخدمية من منطقة مركزية مسيطرة إلى أقاليم قليلة النمو وتعرف اللامركزية الإدارية بأنها <<أي فعل تقوم الحكومة عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسمياً إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى في تراتبية سياسية وإدارية ومناطقية >>، فهذا النقل للصلاحيات الإدارية يمكن الأقاليم من مزاولة عمل الدولة فيما يخص

تنفيذ ومتابعة وتسيير الاستثمارات العمومية، وينبغي أن يكون تحويل السلطات إلى الأقاليم مصاحبا بتوفير الوسائل المالية الضرورية للتنمية الإقليمية اللامركزية كما تعني اللامركزية عند البعض الآخر >> أن تعترف الدولة للأشخاص المعنوية الدنيا (بلديات، مجالس جهوية، مؤسسات عمومية) بنوع من الاستقلالية في تسيير شؤونها الداخلية، لكن دائما تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية وهناك أيضا من يعتبر اللامركزية مسار أو سياقاً يتخلل بموجبه مركز عن جزء من سلطاته وامتيازاته، لصالح مجالات أخرى، فهي بهذا المعنى تحويل جزء من الصلاحيات إلى سلطات أدنى.

ويشترط لقيام اللامركزية عناصر أساسية هي:

- وجود مصالح محلية ذاتية تتمتع بالشخصية المعنوية، فإلى جانب المرافق التي تؤمنها الدولة (كالدفاع والبريد...)، توجد أيضا خدمات تؤمنها إدارة محلية كتوزيع الكهرباء والماء في الأقاليم، وتتولى الدولة في هذا المجال عملية تحديد المرافق العامة التي تعتبرها وطنية وتلك التي تعتبرها محلية ولكي تتمكن وحدات الإدارة المحلية من إدارة شؤونها يجب أن يكون لديها موظفون وأموال وموازنة خاصة، وأن تمتلك حق التقاضي أي أن تتمتع بالشخصية المعنوية.
- تنظيم مجالس إدارية محلية مستقلة تنتخب من بين الناخبين المسجلين في المنطقة ومن قبل هؤلاء الناخبين.
- أن لا تخضع أجهزة السلطة المحلية لرقابة صارمة من قبل السلطة المركزية، حيث تحقق اللامركزية نوعاً من الاستقلال الذاتي غير

المطلق، بمعنى أن السلطة المحلية تبقى خاضعة لرقابة السلطة المركزية أو لرقابة ممثليها المحليين، إلا أن هذه الرقابة لا ينبغي أن تكون حادة.

2. بين اللامركزية والأقلمة واللاحصرية.

يجب التمييز بين مفهومي اللامركزية والأقلمة، حيث يعني الأول نظاما بموجبه تدبير مجموعة ترابية أو مصلحة فنية ذاتها تحت مراقبة الدولة، بينما يحيل المفهوم الثاني إلى لامركزية السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لفائدة الأقاليم كما أنه لا مجال للخلط بين اللامركزية واللاحصرية (عدم التركيز) الذي يعني <<تحويل جزء من الأنشطة من مركز متشعب إلى أطراف أو مناطق غير متشعبة . >> إن الخلط والمزج بين مفهومي اللامركزية واللاحصرية يستدعي التوقف، ولو بشكل موجز، عند الفوارق الأساسية بينهما:

أ- فاللاحصرية لا تخرج عن مفهوم التنظيم المركزي النسبي، وإنما هي جزء أساسي منه ومرتبطة به عضويا. وهي تعني تكليف السلطة المركزية لممثلين لها في المناطق، معيّنين من قبلها ويعملون تحت إشرافها، بمهام وصلاحيات محدّدة يمارسونها تحت رقابة السلطة المركزية وفي إطار التسلسل الإداري. وهذا يعني أن السلطات اللاحصرية المتواجدة في المناطق والملحقات، ما هي في الواقع سوى امتداد للسلطة المركزية نفسها، ومن هنا فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية (باعتبارها من تفرّعات الدولة التي تتمتع هي بالشخصية المعنوية) ولا بالاستقلال المالي (باعتبار أن وارداتها ومصاريفها تدخل

في موازنة الدولة في باب موازنة وزارة الداخلية والبريد والمواصلات)، مع استقلال إداري خجول بفعل الرقابة التسلسلية.

ب- أما اللامركزية الإدارية، ومهما يكن الشكل الذي تتخذه، فنتميّز بقيام كيانات قانونية منتخبة على المستوى المحلي، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وإنما تخضع لرقابة السلطة المركزية - المحدودة مبدئياً - رغم استقلالها عنها إدارياً". وبالتالي، فإن أهم المعايير الواجب اعتمادها للقول بوجود حالة لامركزية هي:

- قيام سلطة عامة محلية، تستمد شرعيتها من القانون الذي يحدّد صلاحياتها.
- تمتّع هذه السلطة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة التي هي جزء منها.
- تمتّع هذه السلطة باستقلال مالي، أي بموازنة مستقلة عن الموازنة العامة، وبمصادر واردات خاصة بها، وبإمكانية إنفاق من ضمن الموازنة. لكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، فالسلطة المركزية تحتفظ لنفسها بحق الرقابة، نظراً إلى كون هذه الأموال أموالاً عامة، يقتضي فرض الرقابة على سبل جمعها وإدارتها وإنفاقها، وإنما حصراً ضمن حدود القانون.
- تمتّع السلطة اللامركزية بالاستقلال الإداري، أي بإمكانية إدارة أموالها وشؤونها دون الرجوع إلى السلطة المركزية إلاّ استثنائياً وفي ضوء العلاقة بين اللامركزية (اللامحورية) واللامركزية يمكن القول أن الأولى تمثل محطة على طريق تحقيق الثانية، والتي تتخذ هي الأخرى أنماطاً ومستويات متعددة.

3. أنماط ومستويات اللامركزية.

يشير مفهوم اللامركزية إلى العملية العامة التي تنقل بموجبها السلطة السياسية والعمليات التنفيذية إلى هيئات حكومية على المستوى المحلي، ولقد قسم المنظرون اللامركزية حسب درجتها وعمقها إلى أنماط أربعة تبعاً لمستوى نقل السلطة ولنوع "الوحدة" التي يجري تشاطر السلطة معها، وهذه الأنماط هي:

التنازل: ويعني نقل السلطة إلى حكومات محلية مستقلة ذاتياً أو شبه مستقلة ذاتياً.

التفويض: وهو نقل مسؤوليات الخدمات والإدارة إلى أجهزة الحكم والمؤسسات المحلية.

إبطال المركزية (أو عدم التركيز): ويعني توكيل تنفيذ البرامج الوطنية لفروع أدنى من الحكومة.

التجريد: وهو نقل الخدمات والمؤسسات العامة (الحكومية) إلى شركات ومؤسسات خاصة" ولكل نمط من هذه الأنماط مقومات سياسية ومالية وإدارية (الجدول رقم 1)، فكلما كان حجم ونوع الصلاحيات الإدارية للوحدات الإدارية الممنوحة المحلية والإقليمية في كل جانب من جوانب الإدارة العامة ذات العلاقة بعملية تطبيق اللامركزية كبيراً وهاماً، كلما كانت اللامركزية قوية.

وقد حدد البعض حجم ونوع هذه الصلاحيات لكل جانب من جوانب الإدارة العامة وربطها بمستوى اللامركزية الذي تمثله والتي تمثلت في:

البعد المكاني : ويقصد به تشكيل الوحدات الجغرافية اللامركزية، فإذا تم ذلك بموجب الدستور تكون اللامركزية قوية، وإذا حصل ذلك وفق قانون تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا شكلت هذه الوحدات بموجب قرار إداري فتكون اللامركزية ضعيفة.

البعد التنظيمي : ويعني مدى استقلالية الوحدات الإدارية المحلية في وضع نظامها الداخلي، فإذا كانت هذه الوحدات تتمتع في ذلك بالاستقلال الكافي تكون اللامركزية قوية، وإذا ما قامت الحكومة المركزية بتحديد إطار عام للنظام الداخلي للسلطات المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا وضعت الحكومة المركزية النظام الداخلي للوحدات الإدارية المحلية أو حددت تعليمات تفصيلية لهذه الغاية فتكون اللامركزية ضعيفة.

البعد المؤسسي : إذا توفر للوحدات الإدارية المحلية البناء المؤسسي المعتاد للحكومات من برلمان وقضاء مستقل فتكون اللامركزية قوية، وإذا توفرت جميع المؤسسات باستثناء القضاء وبعض المؤسسات الأخرى فتكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كانت الإدارات المحلية مجرد سلطة إدارية عندئذ تكون اللامركزية ضعيفة .

تعيين المسؤولين : إذا كان تعيين المسؤولين في الوحدات الإدارية المحلية يتم بواسطة الانتخاب من قبل السكان تكون اللامركزية قوية، وإذا تم تعيين المسؤولين في هذه الإدارات بموافقة السلطة المركزية فتكون اللامركزية عندئذ متوسطة، وفي حالة تعيين المسؤولين من قبل الحكومة المركزية تكون اللامركزية ضعيفة.

تحديد الصلاحيات : إذا حُددت صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية بموجب الدستور تكون اللامركزية قوية، وإذا كان ذلك عن طريق قانون تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كان هذا التحديد قائم على أساس قرار إداري فتكون اللامركزية ضعيفة.

صلاحية التشريع : إذا تمتعت الوحدات الإدارية المحلية بصلاحيات تشريع كاملة في جوانب معينة تكون اللامركزية قوية، وإذا كانت صلاحية التشريع في جوانب معينة موزعة ما بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية فتكون اللامركزية متوسطة، وفي حالة عدم امتلاك الوحدات الإدارية المحلية لأي سلطة تشريعية تكون اللامركزية ضعيفة.

فرض وجمع الضرائب : إذا كان من صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية استيفاء ضرائب الدولة المختلفة في المناطق التي تمارس فيها صلاحياتها تكون اللامركزية قوية، أما إذا اقتصر صلاحياتها في هذا المجال على استيفاء الضرائب المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا لم تمتلك هذه الوحدات أي صلاحياتها في استيفاء الضرائب تكون اللامركزية ضعيفة.

صلاحية الإنفاق : إذا تمتعت الوحدات الإدارية المحلية باستقلالية في الصرف وبدون شروط تكون اللامركزية قوية، وإذا كان الصرف وفق شروط تحددها السلطة المركزية تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كان الصرف بموافقة السلطة المركزية فتكون اللامركزية ضعيفة.

تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني: إذا كانت المصالح المحلية والإقليمية ممثلة بمؤسسات على المستوى الوطني مثلاً في مجالس

برلمانية تكون اللامركزية قوية، وإذا اقتصر تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني بشخص أو أكثر تكون اللامركزية متوسطة، وإذا غاب الشرطان السابقان تكون اللامركزية ضعيفة.

جدول رقم (1): المقومات السياسية والمالية والإدارية المهمة للامركزية درجة اللامركزية المقومات السياسية المقومات المالية المقومات الإدارية إبطال اللامركزية (تغيير أدنى) - لا توجد حكومة محلية منتخبة.

• القيادة المحلية منوطة بالمسؤولين المحليين كالحاكم أو الشيخ (المختار) ولكن معينون من المركز ومسئولون أمامه.

• علاقات الصوت بعيدة وربما ضعيفة. - الحكومة المحلية سلطة توصيل خدمات للمركز وتملك حرية تصرف ضئيلة أو معدومة حول كيفية ومكان تقديم الخدمات.

• تأتي الأموال من المركز عبر موازنات وزارات أو أقسام مستقلة.

• لا توجد مصادر دخل مستقلة. - الموظفون المحليون تابعون للمركز ويحاسبون أمامه عبر الوزارات إجمالاً، ويعوض عن القدرة المحلية الضعيفة بموظفين من المركز.

• تبقى المحاسبة بعيدة: فقد تكون طريق المحاسبة القصيرة ضعيفة إن كانت مراقبة المزود ضعيفة وقد يضطر المواطنون الاعتماد على طريق طويلة ضعيفة تصل إلى السياسيين في المركز، وقد تعوض طريق مدمجة بين صانعي القرارات والمزودين إلى حد ما.

• تفويض (تغيير متوسط) - قد يقود الحكومة المحلية سياسيون منتخبون محلياً لكنها تبقى مسؤولة بصورة جزئية أو كاملة أمام المركز.

- علاقات الصوت أكثر محلية ودنواً ولكن يمكن أن ينفضها المركز. -
تحدد أولويات الإنفاق مركزياً وكذلك معاييرهِ وقياساته؛ تملك الحكومة المحلية بعض السلطة الإدارية حيال تخصيص الموارد لملائمة الظروف المحلية.
- يؤمن المركز التمويل عبر تحويلات وتكون إجمالاً قروضاً جامدة أو مشروطة.
- لا توجد مصادر مداخل مستقلة - يمكن للمزودين أن يكونوا موظفي حكومة محلية مركزية لكن الأجور وشروط العمل يحددها المركز عادة.
لدى الحكومة المحلية بعض السلطة حول استخدام الموظفين ومواقعهم لكن غالباً لا تملك سلطة الطرد.
- طريقاً المحاسبة الطويلة والقصيرة أقوى نسبياً، وتسمح معرفة محلية أكبر بملائمة التزويدات مع التفضيلات المحلية ومراقبتها بشكل أفضل ما يقوي الطريق المدمج وقوة الزبون.
- التنازل عن السلطة (تغيير كبير) - يقود الحكومة المحلية سياسيون منتخبون ويحاسبون أمام المنتخبين المحليين.
- قد تكون علاقة الصوت قوية جداً، لكن قد تخضع لقبضة النخبة والاستقطاب الاجتماعي والتصويت الأحادي والزيونية. - لأن على الحكومات المحلية أن تكون على مستوى المعايير الدنيا المحددة وطنياً، تستطيع تحديد أولويات الإنفاق والطرق الفضلى لملائمة موجبات الخدمات.
- يمكن للتمويل أن يتأتى من مداخل محلية واتفاقات مشاطرة أرباح ونقلها من المركز.

- تقشف كبير في الموازنة ضروري لإيجاد الحوافز لتسليمات خدمتية خاضعة للمحاسبة. - المزدودون موظفون لدى الحكومة المحلية
 - تملك الحكومة المحلية حق التصرف الكامل حيال مستويات الأجور وأعداد الموظفين وتعيينهم والسلطة والاستخدام والفصل.
 - يمكن عادة أن يستمر إطار مدني يغطي الحكومات المحلية في وضع معايير وإجراءات استخدام الموظفين وإدارتهم.
 - طرق محاسبة طويلة وقصيرة قوية نسبياً لكنها أكثر تأثراً بالمعايير الاجتماعية المحلية وعرضة أكثر لمعوقات القدرة المحلية وسياساتها.
- وعموماً تساعد اللامركزية على استغلال القدرات المحلية لتلبية الاحتياجات الأساسية، والتقليل من التباينات والفوارق الاقتصادية فيما بين الأقاليم، وتقريب الإدارة من السكان عن طريق خلق هياكل محلية كالبليات وأجهزة الحكم المحلي.

ثانياً: التنمية المحلية، ووجهة الخيار اللامركزي.

أزداد دور الحكومات في الكثير من دول العالم النامي بعد الحرب العالمية الثانية في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الأساسية كالـتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل ... الخ، وقد أدى هذا التزايد في المسؤوليات الحكومية إلى تركـز سلطة صنع القرار التـنموي في أيدي الحكومات المركزية المتواجدة عادة في عواصم دولها، وقد نجم عن هذا الوضع ثغرات ومشكلات تنموية عديدة كان من أهمها : ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية، الأمر الذي جعل الهيئات الأهلية

والشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية؛ نظراً لأن هذه القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة.

1. من التنمية القطرية إلى التنمية المحلية.

تطور مفهوم ومجال التنمية كثيراً خلال العقود الأخيرة، وهكذا ظهرت إلى جانب مصطلح التنمية الاقتصادية عدة مسميات كالتممية الاجتماعية، والتنمية البشرية المستدامة، والتنمية الإنسانية. كما عرف الخطاب التنموي بروز عدة مفاهيم تعنى بتحديد نطاق التنمية من قبيل التنمية القطرية (الوطنية)، والجهوية (الإقليمية)، والتنمية المحلية. وهي كما نلاحظ مل فتئت تسعى إلى حصر مجال التنمية أو نطاقها في حدود ومجالات ترابية أصغر ولقد ظلت مسألة التنمية تطرح أساساً على الصعيد الوطني إلى حدود الحرب العالمية الثانية في العالم المصنع وإلى حدود الستينات في أغلب دول العالم الثالث، لكن الوعي المتنامي بالتفاوت الإقليمي أدى إلى أخذ المسألة الإقليمية بعين الاعتبار مع مطلع الستينات والسبعينات في جل الأقطار المصنعة منها والنامية على السواء، كما أن المسألة المحلية لم تطرح إلا مع بداية الثمانينات.

حيث توجهت التنمية منذ مطلع الثمانينات إلى أن تكون داخلية ذاتية تساهم فيها جميع فئات المجتمع، وتستجيب إلى ما يحتاج إليه السكان مع التخلي عن الأعمال التنموية المتفرقة وغير المنظمة فضلاً عن ضرورة إحياء مراكز محلية تستغل استغلالاً أمثل الموارد الطبيعية والبشرية المحلية

كما توجه الاعتناء إلى التنمية الريفية مع التقليل من أهمية التخطيط، ومع تركيز هياكل إدارية تعنى باللامركزية ومنح الأجهزة الإدارية المحلية صلاحيات أوسع كما ساهمت المنظمات غير الحكومية منذ ما يزيد على العقدين في ترسيخ الاقتناع بأهمية التنمية المحلية من خلال برامج التنمية الذاتية والتضامن وتثبيت السكان في مواقعهم الأصلية والمحافظة على البيئة وتهيئة المجال المحلي وإسناد برامج التنمية الحكومية التي تبنتها ونفذتها في المناطق الفقيرة والمعزولة وباعتمادها على تصورات وطنية، وخارجية أحيانا، وبتشريك السكان المستفيدين والمتطوعين كذلك، تستهدف المنظمات المذكورة إرساء قواعد المجتمع المدني والتقاليد الديمقراطية.

وبانخراطها في شبكات عالمية تجعلها تملّي أحيانا التصورات والبرامج وتقدم التمويلات الإضافية أو تصرف المساعدات البيحكومية والهبات شأنها شأن الوسيط، تساهم هذه المنظمات غير الحكومية من خلال عملها المحلي في دمج بلدان العالم الثالث في المنظومة العالمية.

2. مفهوم وأهداف التنمية المحلية:

ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية في تحقيق التنمية، عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية، مما يستوجب تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في التنمية القطرية وهكذا انطلقت التنمية المحلية من فكرة أساسية تؤكد أن

التوجه التنموي التعصيري الانتاجوي قد أهمل الوسط الفلاحي والمعارف المحلية التقليدية التي اكتسبتها المجتمعات الريفية التقليدية على مدى قرون، لذا أصبحت هذه المعارف (منذ مطلع الثمانينات وبالنسبة إلى العديد من المؤسسات المختصة في التعاون الدولي) محل دراسة ومصدر استلهام للعمل التنموي باعتبارها قابلة للتطوير، ذلك لأن المجتمعات التقليدية ليست في الواقع جامدة بل تتطور باستمرار وهي قابلة للتكيف مع ما تشهده من ظروف جديدة.

ويمكن في هذا الصدد إعادة الاعتبار لطرق العلاج التقليدية، وطرق استغلال الموارد الغابية والمائية والفلاحية المتاحة محليا ويقوم مفهوم التنمية المحلية على عنصرين رئيسيين هما:

- المشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية، والتي تقود إلى مشاركة السكان في جميع الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين على مبادراتهم الذاتية.
- توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع الاعتماد على النفس والمشاركة أما من حيث الأهداف المرجوة منها فإن التنمية المحلية تهدف إلى الآتي:

﴿ تطوير عناصر البنية الأساسية كالنقل والمياه والكهرباء حيث يعتبر النهوض بهذه القطاعات أساسا لعملية التنمية ولتطوير المجتمع المحلي.

﴿ زيادة التعاون والمشاركة بين السكان مما يساعد في نقل المواطنين من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.

٢٥ زيادة حرص المواطنين على المحافظة على المشروعات التي يساهمون في تخطيطها وتنفيذها. إن التنمية المحلية تعمق مبدأ المشاركة في التنمية بهدف تحقيق ديمقراطية التنمية المحلية. فمنطلق التنمية المحلية إذن هو تبني مبدأ البناء من أسفل، بأن نجعل من تنمية الجماعات المحلية نقطة الانطلاق الأساسية لتنمية المجتمع ككل. فكيف إذن تساهم اللامركزية في تحقيق ذلك ؟

ثالثاً: دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية.

بما أن اللامركزية هي الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغي ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذن أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها.

1. اللامركزية كإطار ملائم لتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية.

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية عامةً، والتنمية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم

بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كإستراتيجية تنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.

إن عملية التخطيط في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل، فالتخطيط والبناء من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة كما يراها إيمانويل صن وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، ولكن ليس بمفهومها السياسي فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار كما أن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، ودائماً هناك فرق كبير بين أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات ومؤسسات تخطيط إقليمية، وأهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات التخطيط المركزي، وإن كانت الأولى يجب أن تكون مكملية ومنسجمة مع الثانية وغير متناقضة معها.

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية، يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه.

2. اللامركزية وتوسيع خيار المشاركة والديمقراطية المحلية:

يعتبر الكثير من فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية ليست أسلوباً إدارياً صرفاً إنما شكل من أشكال وجود السلطة، باعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمدته العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة

وتحقيق التنمية المحلية وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال "الأطراف" نتيجة لسيطرة "المركز" على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصاً أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم.

وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميداناً لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ"البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وفي هذا الصدد يعتبر ألكسيس دي توكفيل أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في أن القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة والتي يستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر، فالإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

وتمثل البلديات مسرحاً لتجسيد التعاون والتضامن، بدءاً بالاتصال المباشر بالناس، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب

السياسية، عبر أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد. فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي لكن تطبيق سياسة اللامركزية ليس حلا سحريا لكل المشاكل التنموية على المستوى المحلي، وإنما تواجهه جملة من التحديات.

3. تحديات تطبيق سياسة اللامركزية.

إن اللامركزية بحد ذاتها لا تضمن إدارة أفضل للحكم، ففي الواقع تخلق اللامركزية غير الفاعلة أو غير الملائمة من المشكلات أكثر مما تحل، ولذا يتحتم تطبيق اللامركزية بعناية من أجل ضمان فاعلية للمؤسسات المحلية فقد تكون اللامركزية غير ملائمة أحيانا، وبالتالي تقود إلى تدني نوعية إدارة الحكم، ففي الدول الصغيرة جدا يحقق الحكم المركزي فاعلية أكبر عبر تنسيق عمل الحكومة المركزية، بدلا من إيجاد كيانات محلية مستقلة ذاتيا، وقد تقود اللامركزية إلى خسائر في وفورات الحجم وإلى عدم الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي. كما يمكن للامركزية الضريبية أن تستنزف الإيرادات المركزية حين تعجز الحكومة الوطنية عن ضبط الإنفاق العام.

وقد تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرة والخبرة الموجودتين لدى المؤسسات الوطنية لكن في المقابل قد يؤدي تطبيق اللامركزية من دون الانتباه الدقيق للامركزية الضريبية إلى انتكاس جهود الإصلاح فمن دون سيطرة أجهزة الحكم المحلي على إيراداتها وميزانياتها لن تتمكن من العمل باستقلال ذاتي، فالإيرادات المحلية تخلق قدرة رأسمالية يمكن إعادة توزيعها على البنية التحتية العامة وعلى الاقتصاد العام إن تنفيذ خطط ضريبية

وخطط فاعلة للإيرادات تفترض مسبقاً عملية تاريخية طويلة في مجال بناء الدولة، مما يعزز أهمية وفاعلية التخطيط والتصميم عند تطبيق اللامركزية. من جهة ثانية توجد حجج متعارضة حيال تأثير اللامركزية على وحدة الدولة؛ إذ يذهب الكثير من الباحثين إلى أن اللامركزية تشكل خطراً على الوحدة الوطنية لأنها تضعف الولاء للدولة، وتشجع ظهور حركات انفصالية.

بينما يرى آخرون أن اللامركزية تزيد "الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية عبر السماح للمواطنين بالتحكم في البرامج السياسية بشكل أفضل على المستوى المحلي."

تمثل اللامركزية - بما تمنحه من صلاحيات أوسع للهيئات المحلية - إطاراً ملائماً لإشراك المجتمعات المحلية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة تنميتها الذاتية، كما تساهم اللامركزية في نشر الديمقراطية ومشاركة مختلف الفاعلين في العملية التنموية، والتي أصبح المجال المحلي خلال العقود الثلاثة الأخيرة إطارها الأنسب.

بهدف تحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية المحلية المتاحة والكامنة، وتشغيل الأيدي العاملة المحلية ولعل مساهمة اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية تتجلى في كونها تساعد على:

- الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي، مما يساهم في إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة.
- تنازل هيئات الحكم المركزية عن جزء من صلاحياتها لصالح هيئات حكم محلية، هذه الهيئات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرّك أسبابها وأبعادها، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة

على ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والأقاليم والشرائح السكانية المختلفة، وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورة فاعلة وإيجابية.

- إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يُمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تمويلية واقعية وفعالة ومؤثرة.

- إيجاد توزيع عادل لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي في جميع مناطق البلد؛ من خلال وصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة، وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية.

- تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية؛ حيث تخلصها من العديد من المهمات والصلاحيات بإسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية، وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة.

- ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي على المستوى المحلي، وذلك على اعتبار أن اللامركزية هي شكل من أشكال وأسس العملية الديمقراطية.