اللاّمركزية، أسلوب للتنمية

La Décentralisation, un moyen de développement

تاريخ إرسال المقال : 08/07/2017 تاريخ قبول المقال للنشر : 30/08/2017

فريجة محمد هشام/ جامعة محمد بوضياف - المسيلة

الملخص :

إن مفهوم «اللامركزية» لا يمكن فصله من الناحية النظرية ولا من الناحية العملية عن المفهوم الواسع لـ «الدولة»، ذلك أنه هو الآخر يهدف إلى تقوية أنظمة الحكم المحلي وتعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية.

وبذلك فإن هذه الدراسة ستعالج مسألة اللاّمركزية في دولة الجزائر من وجهة نظر تحليلية، ومن ناحية أخرى ستتناول هذه الدراسة بالتفصيل العلاقة التي تربط اللاّمركزية مع بعض المفاهيم المؤسساتية، الاجتماعية والاقتصادية.

الكلمات المفتاحية : اللامركزية ، الدولة ، الإدارة ، التنمية المحلية.

Résumé :

La problématique de la décentralisation est inséparable, au niveau théorique et concret, de la question préalable de la notion d'Etat. De ce point de vue, notre travail tente d'aborder la question de la décentralisation en Algérie, dans une approche analytique de l'évolution de l'Etat.

Dans une seconde partie, cette étude va décortiquer la question de la décentralisation, et essayer de montrer les rapports qui unissent dans un même mouvement ses aspects institutionnels, social, économique, etc.

Mots clés : Décentralisation, Etat , Administration , Dévelopement Locale.

مقدمة :

مع التطور الحاصل في العالم ومع انتشار العولمة والتطور في عالم التقنيات والتكنولوجيا أصبح العالم عبارة عن قرية صغيرة، وأصبحت الإدارات لابد وأن تواكب التطورات وتلاحق الركب العالمي وأصبحت اللامركزية المسيطرة على العالم في مجالات التعليم والصحة والإدارة المالية ، ومن خلال إطلاعي على بعض الأبحاث حاولت أن أخوض في دراسة اللامركزية لعلي أستطيع أن أضيف ولو بجزء يسير، لينفع متخذي القرارات بما نتوصل إليه من نتائج وتوصيات في مدى توجه مديري الجهات الحكومية نحو تطبيق اللامركزية وخاصة وأن الاهتمام بهذا الجانب أخذ في الازدياد نظرا لكثرة التفاعل بين الأفراد والمجموعات وتعدد حاجاتهم وتطلعاتهم ونظرا لكثرة وتضخم الأجهزة بصورة مذهلة، وترتبط فكرة اللامركزية بعملية منح اتخاذ القرار إلى الجهات الإدارية المحلية فكلما زادت الثقة في الجهات الإدارية المحلية وأعطيت سلطة اتخاذ القرار توسعت اللامركزية وقلت البيروقراطية ولن يتم ذلك إلا إذا كان من فوض لهم اتخاذ القرار على قدر كبير من الثقة والدراية والغيرة لكي يتحقق النجاح المأمول من هذا النظام.

أولا : أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في الكشف عن درجة تطبيق اللامركزية في الجهات الإدارية الحكومية إن وجدت والبحث عن النواقص التي تشوبها، حيث أن هذا يساعد على وضع السياسات والقرارات المتعلقة بتعزيز نظام اللامركزية في المؤسسات الإدارية المختلفة في الجزائر وذلك من خلال التفويض الممنوح للسلطات المحلية وإصدار القوانين والتشريعات المنظمة لها ومن خلال النتائج والتوصيات يمكن مساعدة القائمين على الجهاز الإداري في معرفة التوجه نحو تطبيق اللامركزية في الأجهزة الإدارية والولاية والبلدية، كما أنها تساعد المسؤولين عن الجهاز الإداري في محاولة للوقوف على المعوقات التي تمنع وتحد من تطبيق اللامركزية في الجزائر.

ثانيا : أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى معرفة اتجاهات مسئولي الإدارة نحو تطبيق اللامركزية، ومختلف المشاكل التي تواجههم ومعرفة مدى تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من خلال مقارنتها ببعض الأنظمة العالمية المقارنة.

ثالثا : مشكلة الدراسة

تتجه الدراسة نحو معرفة تطبيق اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري بصفة عامة، ونظرا لتشعب الموضوع واتساعه، يصعب تناوله من جميع الجوانب، ولقلة وجود دراسات سابقة، فقد حاولت في هذه الدراسة الإجابة على: كيف نكون أمام تطبيق فعّال لنظام اللامركزية في التنظيم الإداري الحكومي؟، مع الإشارة إلى تطبيق اللامركزية في الولايات بصفة عامة؟، كما حاولت أن يكون الموضوع شاملا وغير مقتصر على بلد معين.

رابعا : خطة الدراسة

سنتعرض إلى الدراسة في المباحث التالية:

المبحث الأول: اللامركزية ومبرراتها.

المبحث الثاني: ضمانات تطبيق اللامركزية.

المبحث الثالث: مزايا وعيوب اللامركزية.

المبحث الأول : اللامركزية ومبرراتها

تشهد الفترة الحالية اهتماما واسعا ومتزايدا لتبني اللامركزية وتقوية أنظمة الحكم المحلي وتعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية. كل هذه التغييرات التي ولدت في أحضان الدول المتقدمة، بدأت تشكل عاملا رئيسيا في الدول النامية، حيث أصبح تبني هذه المفاهيم حالة من حالات الاندماج والتكيف مع التوجهات العالمية، وقد تبنت الجزائر أسلوب النظام اللاّمركزي كوسيلة تضمن المشاركة في الشأن العام، وتضمن للمكونات الأساسية المحافظة على الخصوصيات، ونتيجة لتعدد مفاهيم ومستويات اللامركزية، فقد كانت هناك حاجة ماسة لتقديم رؤية واضحة عن النظام اللامركزي الذي يناسب واقعنا، ويمكن الشعب من أداء دوره في النهوض بواجبه والمشاركة في بناء تنمية مستمرة ودائمة.

المطلب الأول : تعريف اللامركزية وأنواعها

اللامركزية هي صيغة من صيغ الإدارة التي تهدف إلى تفويض الصلاحيات من الهيئات المركزية إلى الولايات والبلديات، كما تهدف إلى إبراز الهيكل الإداري للهيئات المحلية.

الفرع الأول : تعريف اللامركزية

تعرف اللامركزية بأنها درجة عدم تركيز السلطة أي تشتت السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة أو على مستوى الدولة.

ويعرفها «ليونارد وايت» بأنها :» نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا».[1]

ويرى «هنري ماديك»: «إن اللامركزية تتكون من مصطلحين، الأول: هو التفكيكية ويقصد بها تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافيا للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم. والثانية: هو التخويل ويقصد به تخويل السلطات الدستورية المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت إليهم».[2]

يتضح أن مصطلح اللامركزية يرتبط بالمركزية، وأن كلا المصطلحين يوضح درجة التفويض ويمكن تصور هذين المصطلحين على أنهما نهايتين متعاكستين لمصطلح التفويض[3]، حيث يشار إلى أن اللامركزية تدل على تفويض للأنشطة الوظيفية وإعطاء صلاحية اتخاذ القرار للمرؤوسين، في حين تدل المركزية على عدم التفويض.

إن أهمية توزيع السلطة في نمط اللامركزية لا تتعلق بنوع السلطة المفوضة «Qualité de l'autorité» وإنما تتعلق بكمية السلطة «Quantité de l'autorité» التي يتم تفويضها، فعلى مقدار السلطة الممنوحة تتحدد اللامركزية مثل:

1)- عدد القرارات التي يتخذها المسئولون في المستويات الدنيا ومدى تكرارها، إذ كلما زاد عدد هذه القرارات ازدادت درجة اللامركزية.

2)- أهمية القرارات، إذ كلما زادت القرارات التي تتخذ في المستويات الدنيا على جانب كبير من الأهمية أمكن القول أن النظام يتجه نحو اللامركزية.

3)- تعدد المهام، إذ كلما تعددت المهام أو العمليات التي تتأثر بالقرارات التي يتخذها المسئولون في المستويات الإدارية الدنيا، كان النظام أقرب إلى اللامركزية.

4)- مدى الرقابة التي تفرضها المستويات العليا على القرارات التي تتخذها المستويات الأدنى ، فكلما قلت هذه الرقابة كان النظام أقرب إلى اللامركزية.

ويمكن الإشارة أن كل ما يزيد من أهمية المرؤوسين في التنظيم يعد شكلا من أشكال اللامركزية، أو بالعكس فإن كل ما يقلل من أهميتهم يعتبر ميلا نحو المركزية.

وينبغي القول أن الاتجاه اللامركزي يمثل صفة إيجابية بالضرورة بحكم طبيعته، وأن الاتجاه المركزي يمثل صفة سلبية لنفس الاعتبار فالواقع العملي قد يعكس توجها إيجابيا في الميل المركزي بالنسبة لبعض القرارات في جهاز الدولة الإداري، وفي ظل تأثيرات بيئية معينة، قد يعكس الاتجاه اللامركزي توجها سيئا بالنسبة لقدرات معينة في نفس الجهاز الإداري.[4]

ويمكن القول أن اللامركزية تعطي مرونة أكثر في صنع القرارات ومواجهة المواقف المتغيرة وبذلك نحصل على الكفاءة التنظيمية في أجهزة الإدارة.

الفرع الثاني : أنواع اللامركزية

تكمن اللامركزية في ارتباطها بنقل الاختصاصات واستقلالية اتخاذ القرار بهدف رفع مستوى تقديم الخدمات الأساسية، ويميز الكتاب والباحثين في معرض حديثهم عن اللامركزية بين الأنواع الثلاثة التالية:

1)- اللامركزية الجغرافية : وتتمثل في توزيع السلطة بين أقاليم الولايات والبلديات على مستوى البلد الواحد، وتتمتع هذه الولايات والبلديات بشخصية معنوية تناط بمجلس محلي ينتخب جميع أو بعض أعضائه من قبل مواطني الولاية أو البلدية، ويكون له وضع ميزانية مستقلة واتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بإدارة المشروعات والمرافق العامة في حدود الولاية أو البلدية، ويطلق على هذا النوع من اللامركزية الإدارية بالإدارة المحلية.[5]

وقد سعت بعض الدول في العالم الثالث بغية التقرب من سكانها في مناطقهم المختلفة والاطلاع على حاجاتهم وأولوياتهم ومحاولة إشراكهم في صياغة الأهداف والخطط.

كما أن البلدان الصناعية المتقدمة قد بنت أنظمتها على أقصى درجة من اللامركزية ضمن إطار تطبيق الفيدرالية كنظام سياسي واقتصادي مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، ألمانيا، سويسرا، السويد، هولندا.

وتتميز الأجهزة اللامركزية في الدول النامية بمحدودية إمكاناتها المادية والفنية مقارنة بأجهزة الإدارة المركزية، كذلك الشعور بالتبعية والعمل نحو عدم اتخاذ المبادرة في ممارسة الصلاحيات.

2)-اللامركزية الإدارية : وهي تعني قيام الحكومة المركزية بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الإدارة المحلية (الولاية، البلدية)، وهي أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجاً بينهما، وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه.[6]

وأهم المشاكل التي تواجه اللامركزية الإدارية في الدول النامية، تتمثل في ضعف الموارد المالية وفي تدني مستوى القوى البشرية التي تتولى مهام الإدارة ضمن وحدات اللامركزية، وتدني مستوى الأساليب المادية التي تملكها هذه الهيئات اللامركزية لمباشرة نشاطها.[7] وتزداد هذه المشاكل تعقيدا كلما كان حجم الوحدة الإدارية اللامركزية أكثر صغرا وبعيدا عن مقر الولاية ويكفل هذا الأسلوب للمحليات والمستويات الإدارية المتوسطة الحق في مناقشة الميزانية والمشاركة في اتخاذ القرارات المالية العامة، فضلا عن حق المحليات في الاستفادة من الموارد المالية من الضرائب وتلبية احتياجات سكانها وتمويل مشروعات تحسين خدماتها.

3)- اللامركزية السياسية: وهي عملية قانونية يتم بموجبها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والسلطات الموجودة في المراكز الأخرى التابعة لهذا البلد، وينتج عن هذا التوزيع نوع من نظام الحكم يسمى بالاتحاد الفدرالي، فهذا الاتحاد الفدرالي يتكون من عدة حكومات مركبة تشكل بمجموعها اتحادا واحدا فلكل إقليم أو ولاية حكومة، ولكل حكومة سلطات ثلاثة: تشريعية وتنفيذية وقضائية وغالبا هذا النمط من الحكم يكون في الدول المركبة من ولايات كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والأرجنتين والبرازيل والمكسيك والاتحاد السوفياتي السابق ويوغسلافيا السابقة واستراليا والهند واندونيسيا.[8] وهذه اللامركزية تتعلق دراستها وتندرج تحت نظام القانون الدستوري.

وعلى هذا الأساس فتعتبر اللامركزية الإدارية نظام إداري يتم عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وبين هيئات إدارية مستقلة وتخضع لرقابة السلطة المركزية.

أما اللامركزية السياسية فهي توجد في الدول الاتحادية المركبة. كما تخضع المحافظات والأقاليم اللامركزية الإدارية للقانون المطبق في جميع أرجاء الدولة، أما في اللامركزية السياسية فتتمتع كل دولة بتطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها سلطتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية.[9]

وتعتبر اللامركزية أسلوب موازي للديمقراطية حيث تكفل حرية الرأي واستقلال الإعلام واستقلال القضاء ويتكامل أسلوب اللامركزية السياسية بشكل قوي مع اللامركزية الإدارية والمالية.

المطلب الثاني : شروط اللامركزية ومبرراتها

إن نجاح تطبيق نظام اللامركزية يقترن بشروط موضوعية لابد من توفرها لضمان نجاح تطبيق هذا النظام كما أنه توجد مبررات أساسية استدعته واقع الدول والشعوب لتطبيقه.

الفرع الأول : شروط تطبيق اللامركزية

يتطلب تطبيق نظام اللامركزية، عدة شروط من أهمها:

1)- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي والإداري للدولة: لابد من إعادة النظر في التقسيم الهيكلي والإداري بما يتلاءم مع متطلبات السكان وخصوصياتهم والحاجات الطبيعية والعمل على حل المشاكل البشرية والاقتصادية.

2)- إعادة النظر في الأسس القانونية: لابد من الاستناد على أسس قانونية متينة لتطبيق النظام اللامركزي كأسلوب استراتيجي ومستمر داخل الإدارة وفي مقدمتها إعادة صياغة الدستور والقوانين المتعلقة بهذا النظام من قبل برلمانات منتخبة بصورة ديمقراطية وكذلك صياغة تعليمات ولوائح من قبل الإدارات المحلية المنتخبة من قبل السكان، بما يضمن تحقيق مصالح السكان ومطالبهم المشروعة في إطار أسس قانونية واضحة وصريحة.[10]

3)- تقوية الهيئات المحلية: النظام اللامركزي قائم على أساس التفويض من الهيئات العليا إلى الهيئات الدنيا ودعمها وتوفير مستلزمات نجاحها في القيام بواجباتها التنموية والاصلاحية، يتطلب تقوية الإدارة المحلية وإعطائها مهاما تشمل صلاحيات مالية وإدارية وتخطيط وأمن وتنمية حسب طبيعة السكان والمنطقة.[11]

4)- إعداد الكوادر الإدارية: إن اللامركزية تتطلب كوادر ذوي مهارة وخبرة تؤهلها لفهم إدارتها، ولهذا لابد من إيجاد الإطارات القادرة على استعمال الأسلوب المستمر في التطوير وتحقيق الأهداف المرجوة من اللامركزية بأعلى فاعلية وبأقل تكلفة، والحاجة إلى الإطارات المؤهلة تبدأ من البلدية والإدارة المحلية صعودا إلى الإدارة الأعلى ضمن الهيكل التنظيمي للإدارة اللامركزية، كما أن نجاح اللامركزية يتطلب كفاءة عالية تكمن في خلق علاقة ترابطية مع السكان والاطلاع على اهتماماتهم وحاجاتهم وهواجسهم، بالإضافة إلى الإلمام بالقضايا الفنية المتعلقة بالتخطيط والمحاسبة والأمور الرقابية والمحاسبية لضمان قدرة هذه الكوادر على المساعدة في اتخاذ القرارات ونجاح تطبيق النظام اللامركزي.[12]

5)- توفير المعلومات والبيانات من أجل تلبية حاجات السكان: لنجاح نظام اللامركزية لابد من توفير قاعدة واسعة من البيانات والمعلومات من أجل إلمام المسؤولين في الولايات والبلديات بواقع مناطقهم في مختلف المجالات، وكذلك معرفة الموارد المتاحة التي يمكن استغلالها لزيادة حجم الخدمات المقدمة إلى السكان وتحسين نوعيتها وزيادة كفاءة الإدارات وتلبية جميع الحاجيات والمستلزمات والاحتكاك بالحقائق اليومية.[13]

الفرع الثاني : مبررات اللامركزية

إن تطبيق نظام اللامركزية على هذا النحو الواسع، تطلبته أسس ومبررات موضوعية وضرورية تستدعيها واقع الدول والشعوب وتتمثل في المبررات السياسية والإدارية والاجتماعية.

أولا : المبررات السياسية

أ)- أنها مظهر من مظاهر الديمقراطية لأنها تتمتع بالصلاحيات والسلطات المختلفة ضمن أسلوب أنجع لتلبية حاجات الوحدات الإدارية، كما أنها وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية وتعبر عن ذاتيتهم.

ب)- تعتبر اللامركزية مجال لتدريب وإعداد قيادات محلية مستقبلية من أجل التنمية والتطور.

ج)- اللامركزية هي دعم للتعاون بين الإدارة المحلية وسلطة الدولة، كما أن من شأنها تدعيم الاتجاه الديمقراطي السليم على المستوى المحلي.

د)- تحقق التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي وتربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية بموجب خطط مدروسة قائمة على وضع أهداف وأولويات يحددها سكان المنطقة وإيجاد الحلول دون تأخير أو تعقيد، وتدفع المواطنين إلى المساهمة الفعالة في الحفاظ على الأمن والنظام العام، وتخفف الأعباء عن الحكومة المركزية.

ثانيا : المبررات الإدارية[14]

أ)- القضاء على البيروقراطية التي تلازم النظام اللامركزي مع إشراك السكان وأخذ آرائهم لحل المشاكل.

ب)- مراعاة الظروف المحلية عند تقديم الخدمات وتحديد الانحرافات أو الإيجابيات للاستفادة وتضع السكان أمام الشعور بالمسؤولية لأداء الواجب والالتزام.

ج)- اللامركزية تعتبر بمثابة الجهاز الإداري الذي يتعاون مع جهاز التنظيم السياسي لنقل الإحساس الشعبي بضرورة إحداث تغييرات جذرية في الجهاز الإداري.

د)- إدارة الوحدات المحلية بواسطة أهاليها والذين هم أقدر الناس على فهم وحل مشاكلهم مما يضاعف الفعالية أثناء الإنجاز.

ثالثا : المبررات الاجتماعية والاقتصادية

أ)- حصول الأفراد على احتياجاتهم المحلية وإشباع رغباتهم، وتطوير مستويات الخدمات المختلفة، وبالتالي تطوير الحياة وتقوية البناء الاجتماعي للدولة وذلك بتوزيع القوى الإيجابية بها بدلا من تركيزها، مما يؤدي إلى تحقيق مبدأ المشاركة بين الأفراد.[15]

ب)- البحث عن مصادر التمويل المحلي وتحقيق لامركزية التصنيع وتحقيق العدالة في توزيع الأعباء الضريبية.

المبحث الثاني : ضمانات تطبيق اللامركزية

إن نظام اللامركزية لا يتم تطبيقه بصورة آلية أو بنقل تجربة ناجحة لإحدى الدول وتطبيقها في دولة معينة، بل لابد من توافر ضمانات تجعل هذا النظام يتطور داخل هذا المجتمع وفقا لظروفه وتقاليده، ولهذا لابد من ضمانات قانونية وضمان الشفافية والديمقراطية من أجل إقامة نظام اللامركزية.

المطلب الأول : الضمانات القانونية والمالية

يتطلب توفير الضمانات القانونية قيام نظام شرعي يعتمد على مبدأ المشاركة الشعبية وقيام دستور يستمد النظام منه مشروعيته، كما أن تطبيق اللامركزية يتطلب توفير موارد مالية لتلبية حاجيات السكان وتنفيذ الخطط من أجل التنمية المحلية.

الفرع الأول : توفير الضمانات القانونية

لقيام أي نظام شرعي لابد له من الاستناد إلى أسس قانونية صادرة عن جهة شرعية، وفي الأنظمة اللامركزية فإن الجهة الشرعية تمثلها البرلمانات المركزية المنتخبة والمجالس المحلية المنتخبة من الشعب والممثلة لمصالحها، وتأتي على قمة هذه القوانين الدستور، إذ يعتبر دستور الدولة هو القانون الأساسي، وتستمد كل القوانين والأنظمة الأخرى درجة شرعيتها من مدى توافقها مع دستور الدولة، لذلك فإن مواد الدستور يجب أن تكون مدروسة من قبل كافة الشعب، وتنص على كافة جوانب تنظيم الحياة السياسية والقانونية والإدارية لتلك الدولة.[16] ولا يمكن تغييرها أو تعديلها إلا بموجب مبررات تقتضيها مصلحة الدولة والسكان والأقاليم والإدارات المحلية، لذا فإن دستور البلدان التي تتبع النهج الديمقراطي اللامركزي ينص صراحة على ذلك ويؤطرها في إطارها الصحيح، ليوفر القاعدة القانونية والإدارية لكل القوانين والأنظمة التي تؤدي إلى اللامركزية في الإدارة وتفعيل دور الإدارات المحلية وسكانها في المساهمة الفعالة في الحياة العامة.

الفرع الثاني : توفير الموارد المالية

إن توفير الموارد المالية للهيئات اللامركزية يتمثل في مدى استقلالية الإدارة اللامركزية في صنع القرار ورسم السياسة الخاصة بدورها. كما أنها تمثل مدى اعتماد المحليات على إجمالي النفقات لقياس درجة اللامركزية في الدولة ويبين ما إذا كانت السلطات المحلية لها مواردها المالية الذاتية أم أنها تعتمد على السلطة المركزية.[17] وإذا كانت الإدارة تعتمد في توزيع الإيرادات والنفقات يجب أن تتم بصيغة متناسبة تدعم ميزانية الإدارات مراعية الحجم السكاني والحاجة إلى الموارد من أجل خلق نوع من التوازن وتقليل هجرة السكان من منطقة إلى أخرى.[18]

ويتطلب تطبيق اللامركزية في المجال المالي وضع صيغة فعالة وواقعية لإعداد الميزانية ونظام فعال للمحاسبة والتدقيق والرقابة بما يعزز عدم فسح المجال أمام تبذير الأموال أو هدرها في غير المجال المحدد لها في الميزانية، ويتم ذلك عن طريق كافة المعلومات أمام السكان واتباع الشفافية في صرف الأموال العامة.

غير أن الهيئات اللامركزية تواجهها مشكلة التمويل، المتمثل خاصة في انخفاض حجم الإيرادات المحلية ولهذا فإن الهيئات المحلية لم تواكب التنمية المطلوبة في دول العالم الثالث.

المطلب الثاني : ضمانات الديمقراطية ووسائل الإعلام

يتطلب نظام اللامركزية طريقة ديمقراطية تتمثل في التعاون والتواصل الفعال بين المواطنين والإدارة، ولن يتأتى ذلك إلاّ عن طريق حملات توعية ودعاية، من خلال وسائل الإعلام المختلفة.

الفرع الأول : ضمانات الديمقراطية

لا تقوم اللامركزية دون الديمقراطية، فالديمقراطية الأساس الذي يخلق إمكانية نجاح اللامركزية وإبراز دور المجتمع فيها وتوجيهها، وبالتالي فإن وجود مجالس محلية تفتقد للشرعية الحقيقية، أو لا تعبر عن حقيقة المواطنين إما بسبب تزوير الانتخابات أو بسبب عدم كفاءة الموظفين بالأجهزة اللامركزية من شأنه أن يبني جسورا شاهقة تحول دون التواصل والتعاون الفعال بين الإدارة اللامركزية والمواطنين. فالشك الذي يملأ قلوب المواطنين في شرعية هذه المجالس ونظرهم إليها، يقف حجر عثرة في طريق تفعيل المشاركة المجتمعية.[19] وبالتالي فإن تفعيل الفكر الديمقراطي فيما يتعلق باختيار القيادات وطريقة إدارة الوحدات المحلية سوف ينعكس إيجابيا على حسن أدائها.

ولن تتأتى طريقة اختيار الكفاءات اللامركزية بطريقة ديمقراطية إلا بقيام الهيئات اللامركزية بحملات توعية ونشر دعاية لثقافة المشاركة من خلال وسائل الإعلام المختلفة.

إن الدول التي تطبق نظام اللامركزية تمارس سلطات عملها كما حدده لها الدستور، حيث أن السلطة التشريعية تمارس سلطتها ليس في تشريع القوانين بل تسهر على متابعة تنفيذها من قبل السلطات التنفيذية، وكذلك مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ومدى شرعية تلك الأعمال ومساءلة السلطة التنفيذية. وبذلك فإن الإدارة في الأنظمة اللامركزية حريصة على مراعاة الضوابط القانونية الصحيحة وتقديم الخدمات بالمعايير المحددة والكفاءة العالية. كما تعمل اللامركزية على مراعاة حقوق الإنسان دون تفريق أو تمييز طبقا لميثاق الأمم المتحدة والدستور، سواء كانت هذه الحقوق عامة كحق العيش بحرية، وإبداء الرأي أو حق العمل، حيث أن النظام اللامركزي كنموذج في الدول المتقدمة قد راعى حقوق المرأة في العمل وفسح المجال أمامها لتبوء المناصب السياسية والإدارية العليا على أساس الكفاءة والتوازن النوعي بين الجنسين، ومراعاة كون المرأة هي نصف المجتمع[20].

الفرع الثاني : ضمانات وسائل الإعلام

تلعب وسائل الإعلام المختلفة دوراً بارزاً في تسليط الأضواء على أعمال السلطات اللامركزية وتوضيحها للرأي العام وتعمل على تبيان خططها ونتائج تنفيذها، مما يؤدي عند التصويت مستقبلا في صناديق الاقتراع إلى مكافأة الإدارات على أدائها، وسحب الثقة من تلك التي أخفقت في تحقيق أدائها الجيد.

كما أن الإعلام يلعب دورا بحيث أصبح يكشف للرأي العام الدولي ما يجري داخل حدود الدولة، وبالتالي فإنه لا يمكن خرق حقوق الإنسان دون إطلاع المجتمع الدولي على ذلك، وبالتالي فإن الدول أصبح محكوم على تصرفاتها من أجل مساعدة شعوبها على إنشاء نظام ديمقراطي بديل قائم على اللامركزية من أجل تفعيل دور مختلف المؤسسات الاجتماعية والإدارية والإدارة المحلية.

المبحث الثالث : مزايا وعيوب اللامركزية

إن النظم الحديثة أصبحت تدعو إلى نظام اللامركزية، لأن في هذا النظام يتولى المواطن أموره بنفسه، فالمواطن يتولى في نظام اللامركزية إدارة شؤونه المحلية بواسطة الهيئات المحلية التي ينتخبها.[21]

كما يلزم الوصاية الإدارية باحترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة من جانب الهيئات اللامركزية مع تحقيق المصلحة العامة.[22]

إن الأسباب الهامة التي تستدعي الآخذ بنظام اللامركزية هو الرغبة في تشجيع المشاركة الفعالة للمواطنين في تنفيذ المهام المحلية، أو النشاطات المتعلقة بالسلطات اللامركزية. وهذه المشاركة بالإضافة إلى أنها تؤدي إلى زيادة الشعور بالكرامة لدى المواطنين، وتنمية روح الجماعة وتمد المشاريع التي تنفذ بمزيد من الحيوية وتؤمن فرض رقابة شعبية محلية، وتؤدي إلى وضع برامج تتفق مع حاجات السكان الحقيقية وللإفادة من المبادرات المحلية.

وتهدف اللامركزية إلى توفير الوسائل التي تكفل تأهيل العناصر المحلية، ليكون منها الموظفون والقادة والفنيون والإداريون قادرون على التطوير المحلي، وذلك عن طريق المؤازرة المادية والفنية عند تنفيذ المشاريع بموافقة السلطات المركزية.[23] كما تمثل اللامركزية المجلس المنتخب ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية.[24]

المطلب الأول : مزايا اللامركزية

سنبين مزايا اللامركزية من الناحية السياسية والاجتماعية والإدارية.

الفرع الأول : مزايا اللامركزية السياسية

تسمح اللامركزية للأفراد في حدود ولايتهم وفي مجال نشاطهم الاشتراك في إدارة شؤونهم المحلية، بل أنه نتيجة لمبدأ السياسة الشعبية فاللامركزية تساعد على تدريب الناخبين ليقوموا بواجبهم عندما يمارسون حقهم في اختيار وانتخاب النواب الذين يمثلون السلطة التشريعية التي تسن القوانين على مستوى السلطة المركزية.[25] كما تزيد من فرص المشاركة السياسية في المجتمع وتساعد على اتخاذ القرارات بطريقة سهلة.[26]

الفرع الثاني : مزايا اللامركزية الاجتماعية

تحافظ اللامركزية على العادات والتقاليد المحلية والحيلولة دون طمسها من خلال أسلوب المركزية، وبهذا فإن اللامركزية أقدر على المحافظة على الخصائص المحلية وحمايتها من الذوبان والاندثار[27]. كما أن أهالي المنطقة يكونون أكثر اطلاعا على المشاكل التي تواجه منطقتهم من الموظف المعين من الحكومة المركزية، كما تزيد من وعي شعوب سكان المنطقة وبأهميتهم

وأهمية الأدوار التي يقومون بها، وتجعل سكان الأقاليم يساهمون في مشاريع التنمية نتيجة الرغبة الوطنية في التقدم كما أن اللامركزية تواجه الأزمات بحيث تقف كل وحدة من أجل تحقيق الأمن وتتولى الدفاع، كما أنها أدرى بحاجات سكانها والعمل على حلها بصورة سريعة.

الفرع الثالث : مزايا اللامركزية الإدارية

إن واجبات الإدارة تعددت وشعار «تقريب الإدارة من المواطن» لن يأتي إلا عن طريق هيئات لامركزية تساعد السلطات المركزية في القيام بهذه الواجبات، كما أن اللامركزية تشكل فضاء رحبا للتعبير عن الحقائق اليومية للمواطنين، وتخفف من العبء عن الإدارات في الحكومة المركزية وتعمل على مساهمة المواطنين في مشاريع التنمية المحلية والعمل على تحميل سكان الولايات المسؤولية من أجل مواجهة المشاكل المحلية والعمل على حلها بصورة سريعة، كما تضمن اللامركزية العدالة في توزيع الضرائب العامة دون أن تطغى مرافق العاصمة والمدن الكبرى على المرافق التي تحتاجها الأقاليم والمدن الأخرى. كما تُشعر المواطن بأن ما يدفعه من ضرائب سيعود بالنفع عليه وستُصرف على المرافق التي يراها تظهر هنا وهناك.

المطلب الثاني : عيوب اللامركزية

إذا كان نظام اللامركزية يحتوي على عدة مزايا فإنه يتضمن عيوبا يمكن تناولها كما يلي:

الفرع الأول : إضعاف السلطة والإسراف في النفقات

1-نظام اللامركزية يؤدي إلى إضعاف السلطة المركزية نظرا لأنه يؤدي إلى تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية لأن كل هيئة تهتم بمصالحها الخاصة الإقليمية دون الوطنية.

غير أنه يمكن الابتعاد عن هذا العيب عن طريق رقابة السلطة المركزية وإلى إجبارها أن تعمل في إطار الصالح العام.

2-الإسراف في النفقات والافتقار إلى الخبرة، بحيث يمكن أن تقوم الهيئات اللامركزية بكثرة الإنفاق كما ينقص الهيئات الإدارية المحلية المختصين في المجالات الإدارية المتخصصة، وبالتالي فإن موظفي الهيئات اللامركزية يحتاجون إلى تدريب للاطلاع على ما يجري ويمكن اللجوء إلى تأهيل الموظفين للابتعاد عن عيوب اللامركزية كما يلي:

-تأهيل العناصر الفنية والإشراف على تدريبها عن طريق استعمال الوسائل السمعية البصرية المتطورة ووسائل التطور التكنولوجي المتعلق بالإعلام الآلي وأن تتاح لهم دورات تدريبية وتؤسس لهم مكتبات صغيرة ومجلات دورية تتعلق بعالم الإدارة.

-يمكن تلافي الإسراف في النفقات عن طريق نشر الوعي الاجتماعي والأخلاقي وعن طريق الرقابة المستمرة واللجوء إلى تدابير دون المس بنظام اللامركزية وإرساء قواعد قانونية وتنظيمية تضمن عدم الإسراف والتقليل من النفقات.[28]

الفرع الثاني : نشوب المنازعات

يؤدي تطبيق اللامركزية إلى نشوب التنافر والمنازعات سواء بين الإدارة المركزية أو بين الهيئات اللامركزية ذاتها غير أن هذا لا يعد عيبا بحيث أن تنافس الهيئات المركزية خلال مباشرتها لاختصاصاتها يؤدي إلى حسن العمل الإداري.[29]

غير أن هذه الانتقادات لا تنقص من اللامركزية باعتبار أنها تعد من مظاهر الإصلاح الإداري الذي يجب القيام به لصالح المجتمع وأن الهيئات اللامركزية عندما تشارك في وضع الخطط الوطنية وفي تنفيذها تشعر بأنها أكثر تضامنا مع السلطات المركزية ومع المواطنين في بقية المناطق، وهذا ينمي الشعور بالمصير المشترك وهو الشعور الذي يؤدي إلى تدعيم الوحدة الوطنية.

الخاتمة :

أبرزت هذه الدراسة أهمية اللامركزية في أنها الأسلوب الأقدر على إدارة الهيئات المحلية حيث الاهتمام بتعزيز دور المحليات في اتخاذ القرار والعمل وعلى رفع كفاءتها وربطها بالسلطة المستقلة وحق الإدارة والتمويل.

كما تؤكد اللامركزية على الاتصال بين الهيئات المحلية والدولة المركزية والبحث عن آلية طرح الحلول لمواجهة الأزمات والعلاقة التبادلية على أسس ديمقراطية بين ممثلي الدولة وممثلي المجتمع من أجل تدعيم المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار وهو أحد أهم أهداف الاستدامة كما تركز على حل المشكلات المرتبطة بنمو السكان والارتقاء بالهيئات المحلية ومتابعة برامج التنمية.

أولا : النتائج

1-اللامركزية ضرورية لتعزيز التنمية المحلية ولتقريب الإدارة من المواطن وهي رؤية استراتيجية تساعد على حل المشاكل وخاصة مشاكل السكن التي يعاني منها المجتمع الجزائري.

2-لابد أن تعتمد اللامركزية على عدة مقومات لتحقيق دورها في التنمية وذلك عن طريق:

-تفعيل دور المحليات في صياغة القرارات وتنفيذ المشروعات.

-يجب أن تلعب دورها وتدعم العلاقة الأفقية والرأسية بينها وبين الإدارة المركزية لتحقيق الأهداف وحل المشكلات وتلبية الاحتياجات.

3-تعدد أساليب المشاركة الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع العام والخاص من أجل فهم احتياجات المواطن وتحقيق التنمية المطلوبة.

4-تحقيق اللامركزية المالية بحيث تستفيد الولايات والبلديات من موارد مالية بشكل

مباشر ولها حق تنفيذ إنفاقها كلما تطلبت حاجة المواطنين السريعة ذلك من أجل تحسين ظروفهم المعيشية.

ثانيا : التوصيات

1-يتم اختيار قيادات الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب من قبل مواطني الولاية ويمكن أن يتم ذلك حتى من قبل أساتذة الجامعة عن طريق اختيار عمداء الكليات ورؤساء الجامعات من طرف الأساتذة بوضع شروط يجب أن تتوفر في المترشح لشغل المنصب لأن هذه الطريقة الديمقراطية من شأنها أن تجعل هذه القيادات أكثر حرصا على تحقيق مصالح المواطنين.

2-إن اختيار قيادات الولاية والجامعة بطريقة ديمقراطية سوف يشجع المواطنين على التفاعل مع مشاكل الولاية أو الجامعة وسيساهمون بدور أكبر وأكثر إيجابية في حل المشاكل. إن شعور المواطن أو الأستاذ بدوره في اختيار القيادة طبقا للنظام الديموقراطي سيجعله أكثر إدراكا لأهمية دوره في صنع مستقبله ومستقبل وطنه، كما أن هذا يزيد من وعيه السياسي ودوره الاجتماعي.

3-إعادة النظر في التشريعات والقوانين المعالجة لنظام اللامركزية، وذلك من أجل إزالة التداخلات في أجهزة الإدارة المحلية وهذا يتطلب تعديل هذه القوانين على نحو يحدد بدقة مسئوليات واختصاصات الأجهزة اللامركزية، ولا سيما في مجالات البنية الأساسية وخدمات التعليم والصرف والصحة والمواصلات والأمن وحماية البيئة والتأمين الاجتماعي.

4-دعم الاستقلال المالي باعتبار أن نظام اللامركزية لا يتوقف على الاستقلال الإداري، وإنما يتطلب منحها الاستقلال المالي، والذي يتطلب من السلطة المركزية أن تشارك الهيئات اللامركزية في الإيرادات العامة ومنحها استقلالية تمويل الاستثمار للمشروعات الاستثمارية المحلية.

5-تحفيز مشاركة القطاع الخاص في الاستثمارات المحلية وذلك من خلال توفير معلومات وإحصائيات تبين فرص الاستثمار التي يمكن أن يساهم فيها القطاع الخاص في جميع المجالات ومشاركة الجمهور على التبرع للمشروعات التي تنفذها الهيئات المحلية، وذلك من خلال تشجيعهم بالمشاركة في التخطيط لمشروعات التنمية المحلية وتنفيذها ومتابعتها وتقويمها على نحو يشعر به الجمهور بجدية هذه المشروعات.

6-اتخاذ إجراءات للحد من الفساد المالي والإنفاق التبذيري، وذلك عن طريق إعادة تقييم أساليب مساعدة ودعم السلطات المركزية للهيئات اللامركزية ليكون أثر هذا الدعم أكثر كفاءة في تمويل النشاط اللامركزي ويمكن اعتماد الدعم المشروط والذي يقوم على مبادئ الشفافية، كما أنه أصبح من اللازم إعداد الإطارات القادرة على إدخال وتسيير التكنولوجيا الحديثة في الهيئات اللامركزية التي يتردد عليها المواطنون لقضاء مصالحهم.

الهوامش :

1 Leonard White (D), Décentralisation, In Encyclopedia of the Social Sciences, U.S.A, Vol 05, 2003, P 44.

2 HENRY Maddik, Democracy, Decentralization et Development, London, 1993, P 23.

3 اللامركزية، إدارة، مقال منشور على الموقع: /ar.wikipedia.org/wiki

4 أكرم الياسري، اللامركزية مفهومها، مزاياها وعيوبها، والعوامل المؤثرة في تطبيقها، منشور على الموقع:
http://www.startimes.com/f.aspx?t=14705739

5 حسين الدوري وعاصم الأعرجي، مبادئ الإدارة العامة، مطبعة الجامعة المستنصرية، العراق، 1987، ص 202 .

6 سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 135 .

7 فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 78.

8 انتشر النظام الفيدرالي كنظام سياسي بين الدول، الولايات المتحدة الأمريكية 1787، الإتحاد السويسري 1848، الألماني 1871، كذلك طبقا لدستور 1949، المكسيك 1857، كذلك طبقا لدستور 1971، الأرجنتين 1860، البرازيل 1891، فنزويلا 1893، النمسا دستور 1930، الاتحاد السوفياتي 1918، يوغسلافيا 1946، أندونيسيا 1949، الهند 1956. (أنظر: ازهار عبد الكريم الشيخلي، اللامركزية السياسية والهيئات الاتحادية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني دراسات: www.siironline.org

9 حارث عبد الحكيم الشوكاني، الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية والحلول المقدمة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.nashwamnews.com

10 تنص المادة 16 من الدستور الجزائري الصادر في 1996 على أن: "يمثل المجلس المنتخب القاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة". (المرسوم الرئاسي رقم 96- 438، مؤرخ في 26 رجب عام 1417، الموافق 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، السنة الثالثة والثلاثون، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996).

11 خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1998، ص 133.

12 زهدي يكن، القانون الإداري، الجزء الأول، المكتبة العصرية، بيروت، 1955، ص 261 .

13 أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص 112 .

14 ماجد أحمد الزاملي، اللامركزية الإدارية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.m.ahewar.org/s.asp?aid

15 الزعبي خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشأة المعارف للطباعة والنشر، القاهرة، 1993، ص 22.

16 عثمان خليل، التنظيم الإداري في الدول العربية، مطبوعات جامعة الدول العربية، القاهرة، 1998، ص 9 .

17 محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية المحلية في مصر (طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه)، مجلة الشريعة والقانون، العدد 56، أكتوبر 2013، الإمارات العربية، الشارقة، ص 364 .

18 حنان عبد القادر محمد خليفة، التخطيط الإقليمي ودوره في التنمية المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص 82 .

19 محمد إبراهيم الشافعي، المرجع السابق، ص 404 .

20 صلاح الدين عثمان، نظام الحكم اللامركزي، مقال منشور على اليومية الالكترونية إيلاف، العدد 4525، لندن، 28 أفريل 2005.

21 زهدي يكن، المرجع السابق، ص 261 .

22 عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الأسس ومبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص 155 .

23 كمال نور الله، اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1972، ص 56.

24 المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

25 زهدي يكن، المرجع السابق، ص 263 .

26 أكرم الياسري، المرجع السابق، الموقع الالكتروني: http://www.startimes.com/f.aspx?t=14705739

27 أحمد محيو، المرجع السابق، ص 112 .

28 كمال نور الله، المرجع السابق، ص 95 .

29 يرى جانب من الفقه بأن اللامركزية الإدارية لا تمس بوحدة الدولة على الإطلاق، باعتبار أن السلطة المركزية لها حق الإشراف والرقابة، كما أن مشاكل اللامركزية لا يمكن أن تحل إلاّ إذا تضافرت جهود العديد من الأجهزة اللامركزية وذلك بتقديم المساعدات التي تحتاجها الهيئات المحلية وتشجيع العلاقات بين الأجهزة الإدارية.