PERDANA
INTERNATIONAL JOURNAL OF ACADEMIC RESEARCH
eISSN: 2600-9463

THE IMPACT OF CENTRAL AND DECENTRALIZED ADMINISTRATIVE MANAGEMENT ON INSTITUTIONAL PERFORMANCE

أثر الإدارة المركزية واللامركزية الإدارية في الأداء المؤسسي

Talal Salim Mansoor Al-Amri[1] & Salah Mohamed Zaki Ibrahim[2]

[1] (*Corresponding author*). Ph.D Candidate, Faculty of Leadership and Management, Universiti Sains Islam Malaysia (USIM). alamri7799@gmail.com
[2] Senior Lecturer, Faculty of Leadership and Management, Universiti Sains Islam Malaysia (USIM). algaderi@usim.edu.my

Article Progress
Received:
17th October 2018
Revised:
5th November 2018
Accepted:
22th December 2018

Vol. 3. No. 1 December Issue 2018

Abstract

In many developing countries, decentralization is concerned with political and economic factors. Political factors are concerned with democratic considerations, while economic factors are related to the transition of market economies and the need to improve public services for a wider population. In view of the many advantages of administrative decentralization, most countries today tend to adopt administrative decentralization, as the best method of administrative organization. However, the theorists have found some disadvantages: decentralized bodies are less experienced than the central authority, and because local bodies often provide local interests to the public interest and are therefore more expenditure-intensive, there may be differences between decentralized bodies and central authority, because they enjoy moral personality. The objective of the research is to discuss the difference in institutional performance in light of the competition between administrative centralization and administrative decentralization. Using the analytical descriptive approach, the results of the research show that administrative centralization is a non-democratic approach that is closer to dictatorship, it is incompatible with the spirit of the era of freedom and globalization, and leads to inefficiency of public spending, increasing red tape and ignoring local needs. On the other hand, the advantages of decentralization are characterized by the equitable distribution of financial resources among all sections of the institution, increasing the participation of workers, increasing the role of the private sector, and the speed and flexibility in decision making. The researcher recommended the need to reduce administrative centralization and provide greater freedom for their authorities to make appropriate decisions and focus only in managing public utilities, and increasing the degree of administrative decentralization.

Keywords: *Centralization, decentralization, political, economic, performance.*

ملخص البحث

يعود الاهتمام بنظام اللامركزية في كثير من الدول النامية إلى عوامل سياسية واقتصادية، فالعوامل السياسية تهتم بالاعتبارات الديمقراطية، في حين تتعلق العوامل الإقتصادية بالتحول إلى إقتصاديات السوق، والحاجة إلى تحسين الخدمات العامة لقطاع أوسع من السكان. ونظراً للمزايا الكثيرة لنظام اللامركزية الإدارية، فإن أغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية، باعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري. إلا إن الفقهاء وجدوا فيه بعض العيوب، منها أنّ الهيئات اللامركزية أقل خبرة من السلطة المركزية، ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة، ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الانفاق، مما قد ينشأ خلافات بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية نظراً لتمتع الإثنتين بالشخصية المعنوية. هدف البحث مناقشة اختلاف الأداء المؤسسي في ظل التنافس بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. وباستعمال المنهج الوصفي التحليلي؛ بينتْ نتائج البحث أن المركزية الإدارية أسلوب غير ديموقراطي وهو أقرب إلى الديكتاتورية، يتنافى مع روح العصر المتوجه نحو الحرية والعولمة، ويؤدي إلى عدم كفاءة الإنفاق العام، وزيادة الروتين، وتجاهل الحاجيات المحلية. وفي المقابل تتعدد مزايا اللامركزية المتمثلة في التوزيع العادل للموارد المالية بين كافة أقسام المؤسسة، وزيادة المشاركة العاملين، وزيادة دور القطاع الخاص، والسرعة والمرونة في اتخاذ القرارات، أوصى الباحث ضرورة الحد من المركزية الإدارية، وإتاحة حرية أكبر لسلطاتها في اتخاذ القرارات المناسبة لها، وتركزها فقط في إدارة المرافق العامة، وزيادة درجة اللامركزية الإدارية.

الكلمات المفتاحية: المركزية، اللامركزية، السياسية، الاقتصادية، الأداء.

مقدمة

انتشر مفهوم اللامركزية (Decentralization) مع بداية عقد الستينيات من القرن الماضي بإعتبار اللامركزية أداة تساعد الدول المستقلة في إدارة شؤونها بعد الحصول على الاستقلال، وكان ينظر إلى اللامركزية بإعتبارها وسيلة لتحقيق العدالة السياسية والاستجابة بشكل فعال للطلب المتزايد على السلع والخدمات العامة، وقد تبنت بعض الدول المستقلة حديثا اللامركزية في إطار نظام فيدرالي للدولة مثل: المكسيك والهند ونيجيريا، في حين أخذت به دول أخرى عديدة في إطار نظام الدولة الموحدة.

وخلال العقود الأربعة الماضية حظي مفهوم اللامركزية باهتمام من المسؤولين

الحكوميين والممارسين في المؤسسات الدولية المانحة والأكاديميين حيث ظل الجدل بشأن مزايا وعيوب المركزية واللامركزية كمدخلين لتحقيق الأهداف العامة مسيطرًا على العديد من الكتابات. في ضوء ذلك استشعرت الحكومات أهمية تطبيق اللامركزية، فبدأت بتطبيق "مشروع مبادرة اللامركزية"، بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وذلك بهدف دعم جهود الحكومات الرامية لإعداد استراتيجيتها الخاصة باللامركزية (هايدي، ٢٠٠٨).

ويعود الاهتمام بالأخذ بنظام اللامركزية في كثير من الدول النامية والدول الانتقالية إلى عدة عوامل سياسية وإقتصادية، فالعوامل السياسية تتمثل في السعي بالأخذ بالتعددية الحزبية في (أفريقيا، وتعميق الديموقراطية في أمريكا اللاتينية، والتحديات التي تفرضها الاختلافات العرقية والجغرافية في جنوب آسيا والبلقان وروسيا، وفي بعض دول أفريقيا)، في حين تتعلق العوامل الاقتصادية بموضوع التحول من الاقتصاد الموجه إلى إقتصاديات السوق كما في دول أوروبا الشرقية، والحاجة إلى تحسين تقديم الخدمات العامة لقطاع أوسع من السكان كما في شرق آسيا.

وترتبط منهجية الإنفاق العام بموضوع اللامركزية المالية (Fiscal Decentralization)، التي تتناول الترتيب الأمثل للسلطات والمسؤوليات بين المستويات الحكومية المختلفة (فهمي، ٢٠٠٨م: ٢٨). وتستهدف اللامركزية المالية (عبد الوهاب، ٢٠٠٨: ١٥٣) إعادة النظر في منهجية الإنفاق العام، على النحو الذي يوسع من دور السلطات المحلية في إدارة المالية العامة لتحقيق عدة أهداف، أهمها:

i. تفعيل اللامركزية في مجالات الخدمات، وفي مقدمتها التعليم والصحة والنقل والإسكان.
ii. تشجيع المشاركة المجتمعية في عملية اتخاذ القرار، وتنفيذ المشروعات وإدارتها، وانتهاج أسلوب جديد في التخطيط والتنفيذ ليضمن مساهمة أكبر من المجتمع لتضافر جهوده مع الحكومة.
iii. تحقيق فاعلية النفقة والاستغلال الأمثل للموارد، حيث تتوافر لدى السلطات المحلية قدرة أكبر على التعرف على احتياجات المجتمع المحلي بصورة أوضح، وتوفير آليات للاستجابة السريعة لهذه الاحتياجات استنادًا إلى ظروف المجتمع المعني وأولوياته التنموية.
iv. توسيع قاعدة المجتمع الضريبي وزيادة الحصيلة الضريبية، إذ يتيح تحديد المشروعات وتنفيذها على المستوى المحلي، تنامي شعور المجتمع بمردود النفقة العامة مع زيادة قدرته على رصد سبل إنفاق موارده الضريبية، ومن ثم يصبح لدى السكان استعداد أكبر للمشاركة في تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية، وتحمل مسؤولية صيانة أصول المجتمع والمحافظة عليها من ناحية أخرى.
v. إمكانية أكبر للوصول لتوزيع أفضل للسكان وذلك من خلال تنمية المجتمعات الطاردة والارتقاء بمستوى خدماتها من ناحية،

واستخدام المعدلات الضريبية في المجتمعات الجاذبة.

وقد تم الأخذ بالمركزية مع ظهور الفكر الاشتراكي القائم على التخطيط المركزي، حيث تبنى هذا الفكر الاتحاد السوفيتي السابق ودول أوروبا الشرقية، ومعظم الدول النامية، خاصة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. ومع السلبيات المتراكمة لهذا الفكر فقد بدأ التخلي عنه، خاصة من بعد انهيار الاتحاد السوفيتي في نهاية الثمانينيات، مع أخذ الدول النامية بفكرة التحرر الاقتصادي القائم على آليات السوق، وقيام هذه الدول بالإصلاح الاقتصادي من بداية تسعينيات القرن الماضي (أمين، ٢٠٠٦م: ٥٧-٥٨).

ويستند برنامج اللامركزية الإدارية على ثلاثة أبعاد رئيسية، هي: تخصيص للنفقات بمعنى تقسيم الأدوار بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، وتخصيص الإيرادات بمعنى تحديد الأوعية الإيرادية التي يمكن لوحدات الإدارة المحلية الاعتماد عليها، وتصميم نظام للتحويلات المالية يسعى لربط النفقات بالإيرادات وتأمين نوع من المساواة بين وحدات الإدارة المحلية ذات القدرات الاقتصادية والمالية المتفاوتة (عبد المولى، ٢٠٠٦م: ٤١٧-٤٩٠).

وبالتالي فإن سياسات الحكومات المحلية تحتاج إلى إعادة النظر بحيث تتلائم مع تفضيلات المقيمين فيها حيث تتميز بكونها الأكثر علماً وبصورة أفضل عن المقيمين فيها واحتياجاتهم، وبالتالي فإنها ستقوم باستخدام الموارد العامة بصورة أكثر كفاءة من الحكومات المركزية (توفيق، ٢٠٠٨).

مشكلة البحث

تعني المركزية تركيز السلطة في أيدي السلطة المركزية، ويتمثل ذلك في تركيز ولاية البت النهائي في يد رجال السلطة المركزية للمؤسسة/ المنظمة، التي تختص باتخاذ إجراء معين طبقاً للقوانين واللوائح. وتحل السلطة المركزية محل الوحدات اللامركزية لتتخذ الاجراءات المطلوبة باسم الوحدات اللامركزية. ولخطورة مركزية السلطة، ولكي لا تتعسف السلطة المركزية في ممارسة حق الحلول، درج القضاء الإداري على ضرورة وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء التصرف وامتناعها عن ذلك.

ونظراً لما لنظام اللامركزية الإدارية الكثير من المزايا، فبالإضافة إلى تأكيده للمبادئ الديموقراطية في الإدارة وتحقيق العدالة في العمل، فإنه يشرك العاملين في اتخاذ القرارات، وهو أقدر في مواجهة الأزمات والخروج منها، ويقدم حلولاً لكثير من المشاكل الإدارية ويتفادى البطء والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية، ويوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات الأطراف المحلية.

وهو بذلك يخفف العبء عن الإدارة المركزية ويتيح لها التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية. لذلك فإن أغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري (خالد، ٢٠٠٦).

ومع مزايا اللامركزية الإدارية ما تحققه من مكاسب وإيجابيات إقتصادية، تتمثل في تحسين مستوى جودة الخدمات العامة المقدمة على المستوى المحلي، وزيادة تعبئة الموارد، علاوة على تقليص معدلات الفقر على المستوى المحلي. إلا إن الفقهاء وجدوا فيه بعض العيوب، منها توزع الوظيفة الإدارية بين الهيئات المحلية، وغالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية، مما قد ينشأ صراعاً بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الإثنتين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة، ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الانفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية (العلواني، ٢٠٠١). لذا تكمن المشكلة فى الإجابة عن السؤال الآتي: كيف يختلف الأداء المؤسسي في ظل التنافس بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية؟

أهداف البحث

تتمثل أهداف البحث فى الآتي:

أ. مناقشة مدى ملائمة المركزية الإدارية للأداء المؤسسي في الوقت الحاضر.

ب. مناقشة مدى ملائمة اللامركزية الإدارية للأداء المؤسسي في الوقت الحاضر.

منهج البحث

اعتمد البحث على المنهج الاستقرائي والاستنباطى، فى جانب الدراسة النظرية، وكذلك على المنهج التحليلي عند تحليل أهم مزايا وعيوب المركزية واللامركزية الإدارية، وأهم صورهما وخصائصهما، وذلك لمعرفة مدى ملائمة المركزية واللامركزية الإدارية للأداء المؤسسي في الوقت الحاضر.

المبحث الأول: المركزية الإدارية والأداء المؤسسي

إن نظام المركزية الإدارية ليس نظاماً حديثاً، بل ظهر مع ظهور الدولة الحديثة، وتكمن أهمية هذا الموضوع من ناحية دراسته من خلال أن جل الأنظمة السياسية إن لم يكن أغلبها انتهجت نظام المركزية الإدارية، لإدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهينة.

وكانت الدولة تعتمد على هذا الأسلوب لتسيير وتدبير المرافق العامة وبواسطة هذا النظام (أي المركزية الإدارية) استطاعت الدولة بسط نفوذها وهيمنتها على جميع المناطق التابعة لها، سواءً من الناحية السياسية أو من الناحية الاقتصادية وهنا تتجلى بوضوح أهمية هذا النظام الإداري.

فكل التعليمات والقرارات تصدر من المركز أو الحكومة المركزية بالعاصمة، مما يجعلها تبسط نفوذها وسيطرتها على جميع المناطق الأخرى وتظل هذه الأخيرة خاضعة للرقابة من طرفها وتحت تصرفها، وهذه الأهمية بالإضافة إلى أسباب أخرى، منها أن هذا الموضوع لم تتناوله إلا عدد قليل من الدراسات السابقة.

كما قد توجد بعض الأسباب تدفع للأخذ بالمركزية الإدارية، وأهمها:

i. التوجيه الأمثل للموارد الوطنية.
ii. الاحتياجات الكبيرة للمشروعات الحكومية.
iii. رغبات معظم المواطنين المتعلمين بالعمل في العاصمة.
iv. تخلف المناطق الريفية والبعيدة في بعض الدول بالمقارنة مع العاصمة.
v. صعوبة وسائل الاتصال في كثير من الدول (بنمير، ١٩٩٣م: ١٤-١٥).
vi. إن المركزية تعمل على توحيد وتشابه النظم الإدارية في جميع أقاليم ومرافق الدولة الشيء الذي يقوي من وحدة الدولة (عبد الوهاب، ٢٠٠٨: ١٥٥).

والمركزية نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقاً من مركز العاصمة، وتعني أيضاً التوحيد وعدم التجزئة، فالمركزية هي توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية (الصروخ، ٢٠٠١م: ٨٣).

١- مفهوم المركزية الإدارية

المفهوم الأول: إنها مجموع المهام والوظائف الإدارية في الدولة المعهود بها إلى السلطة المركزية في العاصمة، التي قد تفوض القيام ببعضها إلى ممثليها في الأقاليم، ولقد كان نظام المركزية الإدارية هو السائد قبل انتشار المبدأ الديموقراطي بالنسبة لنظام الحكم، وذلك قبل التوجه إلى نظام اللامركزية الإدارية بدافع عصرنة أساليب وطرق تسيير وتدبير دواليب الإدارة بما من شأنه تحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي والحضاري للأمة. وبمقتضى ذلك يتكلف الوزراء بالوظائف الإدارية للدولة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهكذا يمكن القول أن المركزية الإدارية تنطوي على إحتكار الإدارة المركزية في العاصمة لممارسة كل أنواع النشاط الإداري للدولة (المغربي، ٢٠٠٤م: ٣٥٢).

المفهوم الثاني: هي حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو الأقاليم مع خضوعهم جميعاً للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير (البكريوي، ١٩٩٠م: ٦٢).

٢- عناصر المركزية الإدارية

تشتمل المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر، هي:

الأولى: الحصرية (تمركز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية): هي أسلوب إداري يتجلى في تمركز جميع السلطات في أيدي الحكومة المركزية التي يعود إليها أمر البت النهائي في جميع القضايا الإدارية، دون أن تتوفر لمندوبيها على صعيد الوحدات الترابية المحلية سلطة الإنفراد بالقرارات الإدارية أو البث في بعض الأمور الإدارية بصورة مستقلة. (بنمير، ١٩٩٣م: ١١).

وهذا يعني 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 دائماً 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، إذاً فالتنظيم الإداري المتركز على الأسلوب المركزي يتمثل في شكل هرم إداري ينبثق من القمة حيث تتركز جميع السلطات الإدارية وينتهي بالقاعدة مروراً بأجهزة ومؤسسات وأفراد ينفذون الأوامر 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 (عبد الوهاب، ٢٠٠٨: ١٥٧).

ومن مظاهر المركزية كذلك تمركز الاختصاصات الفنية في يد مجموعة من الأخصائيين في العاصمة يدرسون المسائل ويعدون القرارات ليرفعوها إلى الوزير المختص لاتخاذ القرار، 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 بالتمركز الإداري إحتكار 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 (البكريوي، ١٩٩٠: ٦٣).

الثانية: التبعية الإدارية (خضوع موظفي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري): فمن مميزات النظام المركزي هي تلك التبعية الإدارية للسلطة المركزية، بحيث إن التسلسل الإداري يبقى هو المعيار الرئيسي الذي يتميز به هذا النظام، بمعنى أن الموظفين الإداريين يخضعون لأوامر وتعليمات الموظفين الأعلى درجة منهم.

وينتج عن هذا أن ممثلي الحكومة المركزية يخضعون في ممارسة عملهم للسلطة الرئاسية وفقا لقاعدة هرمية صارمة، وهذه السلطة تتضمن حق التوجيه والمراقبة والتأديب، بما في ذلك إعطاء الأوامر والتعليمات، وإلغاء القرارات الإدارية المتخذة من قبلهم لأسباب تتعلق بعدم شرعية هذه القرارات أو عدم ملاءمتها أيضاً.

والتبعية الإدارية تعني أن موظفي الدولة يتوزعون حسب وظائفهم وضمن رتب تدرجهم في السلم الإداري، فالعلاقات التسلسلية تولد عنصر التبعية الإدارية بين الرؤساء والمرؤوسين داخل الإدارة العامة بهدف تحقيق المهام المحددة لها، فالمقصود من التبعية الإدارية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هذه الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية، وتعتبر هذه التبعية من لوازم النظام المركزي وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة، وتندرج هذه التبعية

في سلم إداري إلى أن تصل إلى أدنى درجات الإدارة، وهي ينتج عنها بالضرورة وجود سلطة رئاسية تمارسها السلطات الإدارية العليا على ما دونها من وحدات إدارية (الطماوي، ١٩٧٧م: ٩٤).

ونظام السلم الإداري يقتضي خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة حتى تنتهي إلى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته (البكريوي، ١٩٩٠: ٦٣-٦٤). ويحتل قمة السلم الإداري في النظم البرلمانية -ملكية كانت أو جمهورية- وزير مختص، أما في النظم الرئاسية فيشغل قمة الهرم رئيس الجمهورية، ومختلف وحدات الجهاز الإداري لا تتمتع بشخصية معنوية قائمة بذاتها، ولكنها كلها تنتمي إلى شخص الدولة، وهي التي تتحمل بالتعويض تبعية أخطائها كما أن الدولة هي التي تتحمل مسؤولية الأعمال التي تقوم بها تلك الوحدات. (البكريوي، ١٩٩٠: ٦٥).

الثالثة: السلطة الرئاسية: هي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، وهي لها أهمية كبرى في نظام المركزية الإدارية على مختلف مستوياته، كما أنها جوهر النظام الإداري المركزي. وتتميز السلطة الرئاسية بأنها تطال جميع المرؤوسين، حيث أن جميع الموظفين يخضعون لرؤسائهم في الإدارة، بمعنى أن السلطة الرئاسية هي خضوع الموظف الأقل درجة من حيث وضعيته القانونية للموظف الأعلى درجة، وكل موظف يوجد في مركز إداري أعلى يمارس سلطاته على الموظفين الموجودين في الرتبة الدنيا حتى الوصول إلى القاعدة التي تضم الموظفين الصغار، ويؤكد الفقه على أن السلطة الرئاسية ليست حقاً شخصياً ولا مطلقاً لصاحبه، ولكنها مجرد اختصاص يمارسه الرئيس على مرؤوسيه وفقاً للقوانين التنظيمية الجاري العمل بها، فهي تخول للرئيس الحق في تعيين مرؤوسيه وتخصيصهم لعمل معين ونقلهم وترقيتهم وتوقيع الجزاء التأديبي عليهم متى وقع منهم إخلال بواجباتهم في إنجاز المهام المنوطة بهم (كنعان، ٢٠٠٢م: ١٤٧-١٤٨).

ومن الأمور المسلم بها أن السلطة الرئاسية تتميز بأنها: سلطة شاملة، وسلطة مفترضة، فهي سلطة شاملة: لأن الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه وذلك عن طريق ما يصدره إليهم من أوامر ملزمة، وما يباشره من سلطات تنظيم وتأديب عليهم، وهكذا ترجع شمولية السلطة الرئاسية إلى انصرافها بحسب الأصل إلى سائر أعمال المرؤوسين، وهي سلطة مفترضة: لأن الرئيس الإداري يمارس هذه السلطة بقوة القانون ولو لم يوجد نص يسمح للرئيس الإداري بإجراء تلك الممارسة، فالسلطة الرئاسية ليست حقاً شخصياً أو امتيازاً مقرراً للرئيس الإداري، ولكنها مجرد إختصاص يباشره الرئيس طبقاً للقوانين والأنظمة (البكريوي، ١٩٩٠: ٦٧).

٣- صور المركزية الإدارية

لا يقوم الوزير بتسيير المرفق العام التابع لوزارته بذاته، بل يستعين بعدد كبير من المستخدمين

والفنيين، ولا تتوقف قدرة الوزارة وكفاءتها على عدد موظفيها بقدر ما تتوقف على مستواهم الفني وحسن توزيعهم، وتتخذ الصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها الوزير، أحد الشكلين: فقد يتولى ممارستها منفرداً وهو ما يسمى بالمركزية مع التمركز الإداري وقد يعاونه في أدائها بعض موظفي وزارته، وهذه صورة يطلق عليها المركزية مع عدم التمركز الإداري. وهناك صورتان للمركزية الإدارية، وهما التمركز الإداري وعدم التمركز الإداري، كما يأتي:

الأولى: التمركز الإداري: ويتم فيه تركيز السلطة الإدارية جميعها في يد الوزراء في العاصمة، حيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع المرافق العامة وطنية أو محلية أي لا يكون هناك مجال لعمل المجالس البلدية أو الإقليمية للإشراف على المرافق المحلية، بحيث يركز أمر البت والتقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية فلهم سلطة إصدار القرارات النهائية أو تعديلها أو إلغائها، كما يتم احتكار سلطة التعيين في الوظائف العامة.

إن التمركز الإداري يعد أسلوباً إدارياً يتجلى في تمركز جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية للعاصمة التي يعود إليها أمر البت في جميع الأمور الإدارية دون أن يتوفر على صعيد الوحدات الإقليمية سلطات الانفراد بالقرار الإداري أو البت في بعض الأمور والقضايا بصورة مستقلة عنها، وهذا الأسلوب في التنظيم والتسيير لا ينطبق مع الظروف الحالية للسير الإداري وذلك نظراً لكثرة الالتزامات والأعباء التي توجد على عاتق الدولة، والتي لا يمكن تلبيتها والاستجابة إليها، إذا ما تم التسيير من طرف العاصمة أي المركز، فالتمركز يعد صورة من المركزية المشددة (عبد الوهاب، ٢٠٠٨: ١٦٥).

بمعنى آخر أن هذه الصورة من صور المركزية الإدارية يقصد بها حصر جميع مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية العليا في العاصمة، بحيث لا يترك للوحدات الإدارية الدنيا، سواءً في العاصمة أو في الأقاليم، سلطة البت النهائي في أمر من الأمور بعيداً عن الهيئة المركزية، ويترتب على ذلك أن تقتصر مهمة فروع الهيئات المركزية على التحضير والإعداد وتنفيذ ما أصدره الرؤساء في قمة الجهاز الإداري من قرارات (كنعان، ٢٠٠٢: ١٥٣).

ويعد هذا الأسلوب من التمركز الإداري أسلوباً غير ديموقراطياً وديكتاتورياً بل هو أسلوب يدعم التبعية للمركز، ولا يتيح الفرصة للأقاليم أو فروع الوزارات في الإبداع واتخاذ القرارات دون الرجوع إلى الحكومة المركزية، فالتمركز الإداري يضيق الخناق على الموظفين في فروع الوزارات ولا يجعلهم يعملون في طمأنينة، وهذه الصورة المتشددة من المركزية، هي التي أطلق عليها البعض إصطلاح "المركزية الوزارية"، وذلك على أساس حصر أعمال الإدارة العامة في أيدي الوزراء وحدهم.

في حين أطلق البعض اصطلاح "الحصرية الإدارية" على التمركز الإداري، واصطلاح "اللاحصرية الإدارية" على عدم

التمركز الإداري على أساس أن المركزية المطلقة تعني حصر السلطة الإدارية في هيئة واحدة، وأياً كانت التسمية التي أطلقها الفقهاء على هذه الصورة المتشددة من صور المركزية الإدارية، فإن هذه الصورة لا تمنع من أن يمنح القانون أو تخول السلطة المركزية لفروعها وممثليها بعض الاختصاصات الفنية والاستشارية طالما أن ذلك لا يمتد إلى التقرير والبث في أمر من الأمور بصورة مستقلة. (البكريوي، ١٩٩٠: ٦٧).

وفي الوقت الراهن فإن هذه الصورة من تطبيقات المركزية، لا تكاد توجد من الناحية العملية في أية دولة من الدول المعاصرة، ذلك لأنها صعبة التطبيق حتى في الدول المحدودة من حيث المساحة والسكان، الأمر الذي يتعذر معه على أي وزير أن يبث بنفسه في جميع الأمور التفصيلية في وزارته على حساب ممارسة الأعمال الرئيسية، وكذلك أدى إلى ضرورة توزيع الاختصاصات داخل الجهاز المركزي فظهرت الصورة المعتدلة له أو ما يسمى" باللامركزية" (الصروخ، ٢٠٠١: ٩٥).

الثانية: عدم التمركز الإداري (اللامركزية): اعتبر الكثير أسلوب اللامركزية أداة من أدوات تخفيف وطأة المركزية الإدارية، فاللامركزية الإدارية تعد أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، يقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، بحيث يخضعون لرقابة السلطات المركزية. ويرى بعض مؤيدي ذلك أنه يجوز لبعض الموظفين التابعين للوزير سلطة اتخاذ بعض القرارات، والبت فيها نهائياً دون حاجة إلى طلب المصادقة عليها من طرف الوزير قبل الشروع في تنفيذها.

٤– مزايا وعيوب المركزية الإدارية

ذكر بنمير (١٩٩٣م: ١٥) مزايا المركزية الإدارية في الآتي:

i. تقوية السلطة العمومية بتسهيل نشر نفوذ الحكومة وهيبتها، وحدة القرار.
ii. إشراف الحكومة على المرافق العامة في جميع الأقاليم، بما يؤدي إلى العدالة والمساواة في الخدمات.
iii. يحقق النظام تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها، وتؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة.
iv. تؤدي المركزية إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن، والعدالة في توزيع المنافع.
v. تستطيع السلطة المركزية القيام بإنجازات ضخمة بسبب إمكانياتها الكبيرة مادياً وفنياً، التي تعجز عنها الهيئات اللامركزية.
vi. تعدّ الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة الوطنية التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع ولجميع أفراد الشعب بنفس الشروط وبصورة منظمة.

vii. تساعد على إنتقاء رجال الإدارة بطريقة التعيين.

عيوب المركزية الإدارية

i. تؤدي المبالغة في المركزية إلى تعطيل الأعمال وإلى تفشي الروتين، فالمرحلة التي يقطعها القرار من أسفل إلى أعلى التنظيم يكون على حساب الكفاءة والتكلفة.

ii. تؤدي المبالغة في المركزية إلى ضعف التخطيط والتنسيق، إذ يعطل وقت الإداريين بقضايا تفصيلية تؤدي إلى إغراقهم في الأعمال التنفيذية على حساب الإدارة الشاملة والتخطيط والتنسيق الكلي.

iii. تؤدي إلى ضياع وقت الفروع في السعي للحصول على الموافقات والموارد المالية اللازمة.

iv. تؤدي المركزية إلى تجاهل الحاجيات المحلية وعدم أخذها بعين الاعتبار (عبد الوهاب، ٢٠٠٨: ١٦٧).

v. تؤدي إلى تقوية الحكم المطلق وطغيان الاستبداد داخل الدولة (الصروخ، ٢٠٠١: ٩٦).

vi. نظرا لبعد الأقاليم عن العاصمة، فإن اتخاذ بعض القرارات حول الاحتياجات المحلية قد يجعلها غير ملائمة.

vii. يجعل المناطق النائية غير متجانسة في النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة (Azfar, 1999: 3).

viii. يتصف النظام بالجمود وصعوبة الأخذ بالاقتراحات والتغييرات، ولا يشجع على الابتكار وروح المبادرة.

ix. انشغال القياديين في السلطة المركزية بأمور ثانوية على حساب المواضيع الحيوية.

x. تحول المركزية دون اتخاذ قرارات ملائمة لطبيعة وظروف الأقاليم والمحافظات.

xi. البطء في إنجاز المعاملات، نتيجة للروتين الإداري بسبب كثرة الرئاسات المتعددة.

xii. تؤدي إلى إنتشار الفساد على المستوى المحلي أكثر منه على المستوى المركزي لعدة أسباب:

- إن الساسة المحليين أكثر عرضه للضغوط من قبل جماعات المصالح.
- غالباً ما يكون لدى المسؤولين المحليين مرونة أكثر نسبياً من تلك المتوافرة لدى صناع القرار المركزي.

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية والأداء المؤسسي

تثير فكرة اللامركزية إشكاليات عديدة نظرية وتطبيقية، لاسيما في ضوء المتغيرات المعاصرة، فاللامركزية لا تقصد لذاتها، وإنما بغرض تيسير حصول المواطنين على الخدمات الأساسية، وتنشيط ودعم المبادرات المحلية، وتعظيم المشاركة الشعبية، وذلك في إطار قواعد واضحة للتعاون والتوازن الصحيح بين أدوار مستويات الحكم المختلفة، بحيث لايترتب على تطبيق اللامركزية حدوث فصل مصطنع بين المستوى المركزي

والمستوى المحلي أو القاء عبء تنمية المجتمعات المحلية وإدارة شؤونها على عاتقها وحدها (FAO, 2004: 6).

وكان للتغيرات التي شهدها العالم منذ أواخر القرن العشرين تأثيراً على مفهوم اللامركزية، فالتغيرات التكنولوجية، والاندماج الاقتصادي للأسواق على مستوى العالم، وضعف الحواجز الاقتصادية في ظل وجود كيانات تتخطى الحواجز القومية (الشركات متعددة الجنسيات) التي تهيمن على الاقتصاد العالمي، ويضاف إلى ذلك تزايد الخدمات العامة التي يمكن تقديمها لا مركزياً وغالباً عن طريق منظمات خاصة، وكذلك ال انهيار التام للنظم الاقتصادية التي تقوم على التوجيه المركزي (Wallaceoates, 1999: 1117).

مفهوم اللامركزية

ظهر مفهوم اللامركزية منذ بداية عقد الستينات من القرن الماضي باعتبارها أداة تساعد المستعمرات في إدارة شؤونها بعد الحصول على الاستقلال، وكان ينظر إلى اللامركزية باعتبارها وسيلة لتحقيق العدالة السياسية والاستجابة بشكل فعال للطلب المتزايد على السلع والخدمات العامة (البنك الدولي، ١٩٧٧م: ١٣٠-١٣٤).

وتكتسب اللامركزية في الدول النامية أهمية خاصة لأسباب متباينة، مثل: الأخذ بالتعددية الحزبية في إفريقيا، وتعميق التحول الديموقراطي في أمريكا اللاتينية، والتحول من الاقتصاد الموجه إلى إقتصاديات السوق في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي السابق، والحاجة إلى تحسين تقديم الخدمات العامة لقطاع أوسع من السكان في شرق آسيا.

المفهوم الأول: هي تقاسم القوة داخل المجتمع في إطار نوعين من العلاقات، هما: العلاقات الأفقية بين السلطات المحلية والمجتمع المحلي من جانب والعلاقات الرأسية بين المستويات الحكومية المختلفة وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار تنظيم أجهزة الحكم والإدارة في الدولة، بما يؤدي إلى موائمة الخدمات العامة مع المطالب والتفضيلات المحلية وبناء حكم أكثر إستجابة وخضوعاً للمساءلة من أسفل إلى جانب الخضوع للمساءلة من أعلى في إطار القواعد التي تحكم العلاقة بين المستويات الحكومية المختلفة.

المفهوم الثاني: يشير الإقتصادي Rondinelli (١٩٩٩: ٢) إلى أن اللامركزية: تعني تحول السلطة والمسؤوليات فيما يتعلق بالوظائف العامة كالتخطيط والإدارة، وتعبئة الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية وأجهزتها المختلفة إلى إدارات فروعها في الاقاليم، أو إلى الهيئات الاقليمية أو الهيئات العامة شبه المستقلة. وفي سياق تحليله لنظام اللامركزية، ويحدد أربعة محاور رئيسية لنظام اللامركزية، هي اللامركزية السياسية، اللامركزية الإدارية، اللامركزية المالية، لامركزية السوق.

المفهوم الثالث: عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اللامركزية: بأنها عملية

متعددة المحاور تسعى إلى تحويل التركيز على التنمية من خلال التخطيط المركزي، والاعتماد على الأجهزة الحكومية، البيروقراطية إلى المجتمعات المبنية على أنظمة المشاركة (UNDP, 1997: 15-16) وتبنت بعض الدول حديثة الاستقلال اللامركزية في إطار نظام فيدرالي للدولة، مثل: المكسيك والهند، في حين أخذت به دول أخرى عديدة في إطار نظام الدولة الموحدة، ومع منتصف السبعينيات وأوائل الثمانينيات بدأت المؤسسات المانحة الدولية في تشجيع الدول المستقلة حديثاً للأخذ باللامركزية لأهداف تنموية، مثل: تحسين إدارة برامج ومشروعات التنمية وبالأخص الممولة أجنبياً، والتوزيع العادل لعوائد النمو الاقتصادي، وتسهيل مشاركة المنظمات المدنية في عملية التنمية. ومع منتصف الثمانينات بدأت المؤسسات الدولية في الضغط على الدول النامية من خلال برامج التثبيت الهيكلي المشروطة للقيام بإصلاحات تدعم اللامركزية، وقد جاء هذا الضغط على لتشجيع المجتمعات المدنية ودعم تطور ونمو المؤسسات الديموقراطية وتلبية الاحتياجات الإقليمية والقومية التي تنادي بالحكم الذاتي، وزيادة كفاءة وفعالية تقديم وإنتاج السلع والخدمات العامة (John, 1999: 1-11).

اللامركزية الادارية

فهي تعني توزيعاً للسلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية، وبين هيئات مستقلة تعمل في وحدات محلية. وتعتبر المنظمات الإقليمية التي تنشأ نتيجة اللامركزية الإدارية، منظمات للإدارة المحلية وليست منظمات للحكم المحلي، حيث تنتقل إليها بعض سلطات وصلاحيات الأجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب، فليس لهذه المنظمات صلاحية التشريع (نعمان، ٢٠٠٨م: ٧١).

وعليه فاللمركزية الإدارية جانبين، جانب سياسي وجانب قانوني، فالجانب القانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية للدولة أما الجانب السياسي فيتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية الإدارية من توسيع لمفهوم الديموقراطية فتنتقل سلطة التقرير النهائي من الدولة إلى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل مسؤوليتها في الإدارة. وتقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة عناصر:

i. استقلال السلطات الإدارية المحلية عن السلطات المركزية: أي أن تكون لهذه السلطات اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها على وجه الاستقلال، ولها حق البت في شؤونها وحق إصدار القرارات المناسبة، وقد يتوقف تنفيذ هذه القرارات على تصديق السلطة المركزية، وقد يكون للسلطة المركزية حق إلغاء هذه القرارات.

ii. استقلال أعضاء السلطة اللامركزية عن السلطة المركزية: بمعنى أن يكون تعيينهم بطريقة تضمن إستقلالهم عن هذه السلطة، وأن يضمن عدم خضوعهم لأوامر السلطة

الإدارية المركزية وتوجيهاتها. ويرى البعض ضرورة اختيار أعضاء هذه السلطات بطريق الانتخاب.

iii. استقلال الشخص الإداري اللامركزي عن السلطات المركزية وإنفراده بإختصاصات يباشرها بنفسه بمعزلٍ عن السلطة المركزية، وأن تكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي سلطة ذاتية يستمدها من القانون.

إشكاليات تطبيق اللامركزية

ذكر عبد المطلب (٢٠٠٧: ٢٤) التحديات الرئيسة التي تواجه تطبيق اللامركزية فى الدول النامية، وتتمثل في الآتى:

أ. ضعف التمويل المحلي: تعد محدودية الموارد المالية للمحليات من أهم التحديات الرئيسية التي تحول دون تحقيق نظام اللامركزية الاهداف التي يسعى اليها، حيث تشكل الموارد المالية نسبة ٢٠% بينما نجد نحو ٨٠% من مواردها من الحكومة المركزية (العلوانة: ٧-٩)، وينطوي هذا التحدي على عدد من العناصر، هي:

- تعثر موازنات المحليات أو الحكومات المحلية مما يؤدي إلى تأخير تنفيذ أو استكمال بعض المشروعات.
- اعتماد الحكومات المحلية على تحويلات الحكومات المركزية.
- عدم وجود نظام متكامل وشامل للتمويل المحلي على مختلف المستويات وما صاحب ذلك من جمود الإيرادات المحلية. (البنك الدولي: ١٣٢-١٣٣).
- تعدد أجهزة الرقابة على المحليات من الناحية المالية حيث تمارس السلطة التنفيذية ما يعرف بالرقابة الإدارية على المجالس المحلية وأعضاء المجالس المحلية.
- تزايد الاعتماد المحلي على الدعم المركزي، حيث يؤثر على مدى إستقلالية المحليات في تدبير مواردها المالية والتخطيط للتنمية المحلية بها.

ب. تعدد أجهزة الرقابة: بالرغم من محدودية الاختصاصات الممنوحة للحكومات المحلية إلا أن هناك تعدد في أجهزة الرقابة، التي تستهدف الآتي:

- الرقابة الإدارية: يمارس هذا النوع من الرقابة بواسطة السلطة التنفيذية على عمل الحكومات المحلية.
- الرقابة التشريعية: ويمارس هذا النوع من الرقابة بواسطة مجلس الشعب، من خلال: إصدار قوانين المحليات والإدارات المحلية، وإعتماد الموازنات للحكومات المحلية، تقديم تقرير نشاط وإنجازات المحليات.
- الرقابة الاقتصادية: يتخذ هذا النوع من الرقابة الصور الآتية:
- الرقابة القضائية: تتعدد الجهات القضائية المحلية، وتتمثل في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية والمحاكم العادية.

ت. الفساد الإداري والمالي: يقصد به انحراف أجهزة الإدارة المحلية، وتورطه في جرائم

الرشوة واختلاس المال العام، وفرض العمولات، واستغلال السلطة لتحقيق أغراض شخصية، والمحاباة والوساطة، مما يخل بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين (إسماعيل، ٢٠٠٣م: ٢٧).

ث. ضعف المشاركة السياسية: تتمثل في انخفاض أعداد المرشحين، وضعف الإقبال على التصويت في الانتخابات (عبد المطلب، ٢٤).

مزايا اللامركزية

شرح العلواني (٢٠٠١: ٧-٩) أهم مزايا اللامركزية، فيما يأتي:

أ- كفاءة تخصيص الموارد: أثبتت اللامركزية قدرتها في تحسين كفاءة تخصيص الموارد، على أساس أن الاجهزة المحلية لديها معلومات أفضل عن مطالب واحتياجات السكان المحليين للسلع والخدمات.

ب- تعزيز المساءلة الشعبية وتقليل الفساد الحكومي: تستطيع اللامركزية جعل الحكومة أكثر قرباً من الناس، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات وإختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم. وقد قام خبراء البنك الدولي بإجراء دراسة على عينة من الدول أكدت على وجود علاقة قوية سالبة بين اللامركزية المالية في الإنفاق الحكومي والفساد (البنك الدولي، ١٩٧٧: ١٣٢-١٣٣).

ج- دعم المشاركة الشعبية: يساعد نقل الموارد والمسؤولية عن توفير الخدمات إلى السلطات المحلية في استنباط ترتيبات جديدة وخلاقة بين الأجهزة المحلية والمنظمات غير الحكومية. وفي المكسيك أوجدت اللامركزية فرصاً لتنظيم الخدمات الصحية بشكل أكثر كفاءة من خلال تحديد إحتياجات السكان، ووضع إستراتيجيات لدعم المشاركة الشعبية (البنك الدولي، ١٩٧٧: ١٣٢-١٣٣).

د- التنمية الاقتصادية المحلية: أثبتت تجارب البلدان الصناعية أن طبقات أصحاب الأعمال التي تسيطر على الموارد المحلية عادة ما تمارس ضغوطاً شديدة على الاجهزة العامة، وكان يتم تشجيع القوى الفاعلة في القطاع الخاص والمسؤولين العموميين على التعاون من أجل حفز التوسع، وكان رجال الأعمال يشاركون فى المجالس المحلية، مما قد يؤدي إلى الاستجابة الى سياسات المنافسة التي كانت تفرض من الحكومات مما كان يستجاب له من رجال الأعمال. فالأخذ بنظام لا مركزي مالي في بيئة متقلبة سياسياً حيث يكون مستوى الثقة منخفضاً ويستجيب واضعو السياسات بطريقة غير منتظمة للمطالب القادمة من أسفل؛ فإنه يمكن لهذا الإطار السياسي الضعيف أن يؤدي إلى مشكلات إقتصادية خطيرة، أهمها: فقدان السيطرة على الاقتصاد الكلي، والتباين الاقليمي في توفير الخدمات، وسوء توزيع الموارد، مما يؤدي إلى ظهور أشكال جديدة من الصراع الإجتماعي (Paul, 1999: 1057).

هـ- التخفيف من الضغط عن السلطات المركزية

وذلك لما تؤدي إليه من قضاء مصالح سكان الإقليم وتلبية احتياجاتهم دون الحاجة إلى العاصمة.

و- السرعة في إنجاز الأعمال والمرونة في حل المشكلات وتلافي الأخطاء.

ز- تعميق الديموقراطية وتوسيع نطاق المشاركة بالنسبة للأفراد في إدارة شؤونهم المحلية.

ح- يعمل النظام اللامركزي على تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب المحلية.

ط- القدرة على مواجهة الأزمات، نظراً لتعدد مراكز اتخاذ القرار.

ى- إدارة الشؤون المحلية بما يحقق حاجات الأفراد ويستجيب لحاجات السكان المحليين.

ك- التحسن في تطوير الأداء.

ل- زيادة معنويات المديرين لأداء مهامهم.

م- توسيع نطاق الوظائف بمختلف الأجهزة.

ن- تقريب الإدارة من المواطنين.

ش- الاهتمام بمشاكل الأفراد.

ع- عدم الازدواجية في تقديم الخدمات للسكان المستهدفين.

ف- الحد من التفاوتات بين المناطق الريفية والحضرية.

ص- التكامل بين القطاعين العام والخاص، والتنسيق بين القطاعات الحكومية المحلية والريفية.

عيوب اللامركزية

تتمثل أهم هذه العيوب، في الآتي: (فهمي، ٢٠٠٨: ٣٥-٣٦):

أ- يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى المساس بوحدة الدولة.

ب- افتقار أعضاء الهيئات اللامركزية إلى الخبرة والمعرفة بإدارة المرافق والمشروعات العامة، بالمقارنة مع أعضاء السلطة المركزية.

ج- توجه الهيئات اللامركزية كل اهتمامها إلى المرافق المحلية على حساب المرافق القومية.

د- تؤدي اللامركزية الإدارية إلى تحمل خزانة الدولة بنفقات باهظة، من جراء تعدد الهيئات اللامركزية.

هـ- تتكون الهيئات الإقليمية من مجالس منتخبة، منها ما ينجح بفعل تأثير الدعاية الحزبية دون وجود برنامج تسيير ناجح، مما يؤدي إلى ضعف مردودية الجهاز الإداري.

ز- إنشار البيروقراطية والمحسوبية.

ح- تعدد القرارات وعدم الاستقرار.

ط- عدم الاستقرار الاقتصادي: ويرجع ذلك إلي اتباع الحكومات المحلية لسياسات إدارة الطلب بطريقة مستقلة.

ك- سيطرة النخبة المحلية: حيث أثيرت الشكوك حول قدرة اللامركزية المالية على جعل الوصول إلى الخدمات العامة وتخصيص النفقات أكثر عدالة.

النتائج

أ- أن المركزية الإدارية أسلوب غير ديموقراطي وهو أقرب إلى الديكتاتورية، إذ يتنافى مع روح العصر التي تتجه نحو الحرية والعولمة منذ بداية ثمانينيات القرن الماضي.

ب- تتغلب عيوب المركزية الإدارية على مزاياها:

وعليه فإن الضغوط التي خلقتها المركزية الإدارية، قد جعل الدول تتجه تدريجياً نحو اللامركزية الإدارية، بحيث سمح لبعض المصالح المحلية اتخاذ بعض القرارات دون اللجوء للسلطة المركزية.

ج- عدم كفاءة الإنفاق العام في ظل المركزية الإدارية: حيث تبين عدم كفاءة الإنفاق العام في ظل المركزية الإدارية، حيث كانت العلاقة عكسية في اختبارات كفاءة الأداء الكمي والمالي بين الانفاق العام وبين المتغيرات التابعة في إختبارات الأداء.

د- ضرورة التحول إلى اللامركزية الإدارية: سيترتب على المركزية الإدارية (عدم تفعيل اللامركزية) فى إدارة الموازنة العامة، العديد من الآثار الاقتصادية والمالية السلبية، والتي يتمثل أهمها في الآتي:

أولاً: الآثار الاقتصادية: وتتمثل في الآتي: ضعف استغلال الطاقة البشرية العاملة فى المحليات، والتي تمثل أكثر من نصف العاملين في القطاع الحكومي في معظم الدول النامية. وتعثر بعض المشروعات وعدم استكمالها وعدم الاستفادة الكاملة من المشروعات المنفذة.

ثانياً: الآثار المالية: وتتمثل في التأثير على فاعلية النفقات إتجاه المحليات. وعدم قدرة السلطات المحلية على إعادة ترتيب أولويات الإنفاق فى مشروع الموازنة. كذلك التأثير على الموارد العامة للدولة وعزوف الوحدات المحلية عن الاهتمام بتدعيم وزيادة مواردها الذاتية. وعدم الدقة فى ربط وتحصيل بعض أنواع الضرائب والرسوم المحلية مما يؤدي إلى تزايد الاعتماد على الإعانة المركزية.

هـ- المزايا الكثيرة للامركزية الإدارية مما يسهل من تطبيقها: تتمثل في التوزيع العادل للموارد المالية بين كافة أقاليم الدولة، وزيادة المشاركة الشعبية، وزيادة دور القطاع الخاص، وزيادة دور الحكومات المحلية في صنع القرارات، المرونة وسرعة اتخاذ القرارات.

و- العيوب الكثيرة للمركزية الإدارية: إذ تؤدي المركزية عادة إلى تعطيل الأعمال، وتجاهل الحاجيات المحلية وعدم أخذها بعين الاعتبار، وأنها أيضاً تؤدي إلى الطغيان والاستبداد.

التوصيات

أ- يجب الحد من المركزية الإدارية في الأقاليم، وإتاحة حرية أكبر لسلطاتها في اتخاذ القرارات.

ب- يجب مراعاة الإختلاف بين ظروف كل منطقة عند اتخاذ أي قرار مركزي.

ج- أصبحت المركزية الإدارية المتشددة لا تتماشى مع روح العصر والمتجهة نحو اللامركزية.

د- يتم الاعتماد على المركزية الإدارية فيما يتعلق بالمرافق العامة.

هـ- إعادة توصيف الهيكل التنظيمي وإعادة توزيع المهام في الوزارات، بما يحقق الانتقال إلى اللامركزية الإدارية.

و- تحديث التشريعات القانونية للإدارات المحلية فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية وصنع القرارات.

ز- التوزيع العادل للموارد المالية بين كافة أقاليم الدولة وقطاعاتها الاقتصادية.

ح- زيادة درجة اللامركزية في التخطيط للإنفاق العام وليس عند الإنفاق الفعلي فقط.

الخاتمة

ناقشت الورقة نظام المركزية واللامركزية الإدارية وأثرهما في الأداء المؤسسي، حيث أظهرت النتائج العيوب الكثيرة للمركزية الإدارية التي يمكن وصفها بالاستبداد، حين تتغلب عيوبها الإدارية على مزاياها. وبأنَّ المزايا الكثيرة للامركزية الإدارية من شأنه أنْ يسهل تطبيقها، لما فيه من زيادة دور الحكومات المحلية في صنع القرارات، إلى جانب المرونة في العمل وسرعة اتخاذ القرارات.

المراجع

هايدي علي فهمي. ٢٠٠٨. تطوير نظم التحويلات الحكومية كمدخل لتطبيق اللامركزية المالية في مصر. رسالة ماجستير. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

عبد الوهاب، محمد رفعت، ومحمد، حسين عثمان. ٢٠٠٨. مبادئ القانون الإداري. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

خالد زكريا أمين. ٢٠٠٦م. اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر: المتطلبات وإشكاليات التطبيق، النهضة. المجلد السابع. العدد الأول. القاهر: د.ن.

سمية أحمد علي عبد المولي. ٢٠٠٦. دور الدولة فى قطاع الخدمات الصحية، مجلة مصر المعاصرة، العدد ١٠٠/٤٩١، القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع.

المهدي بنمير، ١٩٩٣. التنظيم الإداري المحلي بالمغرب، مراكش: مطبعة الوراق.

مليكة الصروخ، ٢٠٠١. القانون الإداري: دراسة مقارنة. الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة.

المغربي، كامل محمد. ٢٠٠٤. الإدارة: مبادئ – مفاهيم – وظائف، الرياض، مطابع لنا.

عبد الرحمن البكريوي، ١٩٩٠. الوجيز في القانون الإداري المغربي، الرباط: بابل للنشر. جزء ١.

سليمان محمد الطماوي، ١٩٧٧. مبادىء القانون الإداري: دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي.

نواف كنعان. ٢٠٠٢. القانون الإداري. الكويت: دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع.

العلواني، حسن. ٢٠٠١م. اللامركزية في السياق المعاصر: الأبعاد والمحددات وإشكاليات التطبيق. جامعة القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسة.

البنك الدولي. ١٩٧٧. تقرير عن التنمية في العالم: الدولة في عالم متغير. القاهرة: جريدة الأهرام، ترجمة مركز الاهرام للترجمة والنشر.

سمير محمد عبد الوهاب. ٢٠٠٠. النظم المحلية: إطار عام مع التركيز على النظام المحلي المصري، جامعة القاهرة، مركز الإدارة العامة والاستشارت الادارية.

John M. Cohen, & Stephen M. Cohen, 1999. *Administrative Decentralization Strategies For Developing Countries*. Connecticut: Kumarian Press.

Khalid Zakariyya Amin. 2006. *Al-Lamarkaziyyat Al-Maliyyah Ka Madkhal Li al-Tanmiyah Fi Misr*: Al-Mutatallabat Wa Ishkaliyyat Al-Tatbiq. Al-Nahdah. Al-Mujallad Al-Sabiᶜ. Al-ᶜAdad Al-Awwal. Al-Qahirah : N.pb.

Al-Mahdiy Banmir. 1993. *Al-Tanzim Al-Idariyy Al-Mahalliyy Bi al-Maghrib*. Marakish: Matbaᶜah Al-Wiraq.

Al-Maghribiyy, Kamal Muhammad. 2004. *Al-Idarah: Mabadi' - Mafahim - Waza'if*. Al-Riyad: Matabiᶜ Lana.

Malikah Al-Sarukh. 2001. *Al-Qanun Al-Idariyy: Dirasah Muqaranah*. Al-Dar Al-Bayda': Matbaᶜat Al-Najah Al-Jadidah.

Nawwaf Kanᶜan. 2002. *Al-Qanun Al-Idariyy.* Al-Kuwayt: Dar Al-ᶜIlm Wa Al-Thaqafah Li al-Nashr Wa Al-Tawziᶜ.

Omar Azfar et, al. 1999. *Decentralization, Governance, And Public Services: The Impact Of Institutional Arrangements, A Review of The literature***.** Maryland: IRIs Center, University Of Maryland College Park.

Samir Muhammad ᶜAbd Al-Wahhab. 2000. *Al-Nuzum Al-Mahalliyyah:* Itar ᶜAm Maᶜa Al-Tarkiz ᶜAla Al-Nizam Al-Misriyy. Jamiᶜat Al-Qahirah. Markaz Al-Idarah Al-ᶜAmmah Wa Al-Istisharat Al-Idariyyah.

Samuel Paul, 1999. *Accountability in Public Services: Exit, Voice And Control*. World Development, Vol. 29, No. 7.

Sulayman Muhammad Al-Tamawiyy. 1977. *Mabadi' Al-Qanun Al-Idariyy: Dirasah Muqaranah*. Al-Qahirah: Dar Al-Fikr Al-ᶜArabiy.

Sumayyah Ahmad ᶜAliyy ᶜAbd Al-Maula. 2006. *Dawr Al-Dawlah Fi Qitaᶜi Al-Khidmat Al-Sihhiyyah*. Majallah Misr Al-Muᶜasirah. Al-ᶜAdad 491/100. Al-Qahirah: Al-Jamᶜiyyat Al-Misriyyah Li al-Iqtisad Al-Siyasiyy Wa Al-Ihsa' Wa Al-Tashriᶜ.

توفيق محمد عبد الجابر نعمان، ٢٠٠٨م. اللامركزية المالية في الجمهورية اليمنية. رسالة دكتوراه، القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

طه محمد عبد المطلب، ٢٠٠٧م. المحليات والأمن القومي. مجلة شؤون الشرق الأوسط. عدد ٣٢. القاهرة: جامعة عين شمس.

REFERENCES

ᶜAbd Al-Rahman Al-Bakriwiyy. 1990. *Al-Wajiz Fi Al-Qanun Al-Idariy Al-Maghribiyy*. Al-Ribat: Babil Li al-Nashr. Juz' 1.

ᶜAbd al-Wahhab, Muhammad Rifᶜat; Muhammad, Husayn ᶜUthman. 2008. *Mabadi' Al-Qanun Al-Idariyy*. Al-Iskandariyyah: Dar Al-Matbuᶜat Al-Jamiᶜiyyah.

Al-Bank Al-Dawliyy. 1977. *Taqrir ᶜAn Al-Tanmiyah Fi Al-ᶜAlam: Al-Dawlah Fi ᶜAlam Mutaghayyir*. Al-Qahirah: Jaridat Al-Ahram. Tarjumah Markaz Al-Ahram Li al-Tarjumah Wa Al-Nashr.

D. Rondinelli, 1999. *What is Decentralization*? In J. Litvack and J. Seddon (eds.). Decentralization Briefing Notes. Washington, DC: World Bank Institute.

Hayidiy ᶜAliyy Fahmiyy. 2008. *Tatwir Nuzum Al-Tahwilat Al-Hukumiyyah Ka Madkhal Li Tatbiq Al-Lamarkaziyyat al-Maliyyah Fi Misr*. Risalah Majistir. Jamiᶜat Al-Qahirah : Kulliyyat Al-Iqtisad Wa Al-ᶜUlum Al-Siyasiyyah.

J. Boex, 2001. *An Introductory Overview Of Intergovernmental Fiscal Relations*. International Studies Program, Andrew Young School Of Policy Studies, Georgia State University Atlanta, Fiscal Policy Training Program 2001, Fiscal Decentralization Course July 23-August 3, Atlanta, Georgia.

Taha Muhammad ᶜAbd Al-Muttalib. 2007. Al-Mahalliyyat Wa Al-Amn Al-Qawmiyy. Majallah Shu'un Al-Sharq Al-Awsat. ᶜAdad 32. Al-Qahirah: Jamiᶜah ᶜAyn Shams.

Tawfiq Muhammad ᶜAbd Al-Jabir Nuᶜman, 2008. *Al-Lamarkaziyyat Al-Maliyyah Fi Al-Jumhuriyyat Al-Yamaniyyah.* Risalah Dukturah, Al-Qahirah: Jamiᶜat Al-Qahirah, Kuliyyat Al-Iqtisad Wa Al-ᶜUlum Al-Siyasiyyah.

Al-ᶜUlwaniy, Hasan. 2001. *Al-Lamarkaziyyah Fi Al-Siyaq Al-Muᶜasirah: Al-Abᶜad Wa al-Muhaddidat Wa Ishkaliyyat Al-Tatbiq*. Jamiᶜat al-Qahirah: Markaz Dirasat Wa Ishtisharat Al-Idarah Al-ᶜAmmah. Kulliyat Al-Iqtisad Wa Al-ᶜUlum Al-Siyasiyyah.

UNDP, 1997. *Decentralization Governance; Strengthening Capacity Centered Development*. UNDP, MDGD.

Wallaceoates, 1999. *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic literature. N.pl: N.pb.

Zhang, Tao, Heng-fu Zou. 1996. *Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China*. The World Bank, Policy Research Working Paper, no. 1608.

Internet

FAO, 2004. Decentralization and Rural Poverty Taxation. United Nation, Rome. http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_en.htm.

إنكار

الآراء الواردة في هذه المقالة هي آراء المؤلف. "فردانا: المجلة العالمية في البحوث الأكاديمية" لن تكون مسؤولة عن أي خسارة أو ضرر أو مسؤولية أخرى بسبب استخدام مضمون هذه المقالة.