تاريخ الاستلام: 2023/10/09م تاريخ القبول: 2023/10/20 تاريخ النشر: 2023/12/31م

مجلة علمية محكمة نصف سنوية – تصدر عن كلية التربية بجامعة الزاوية
العدد الثامن والعشرون – ديسمبر/ 2023م

اللامركزية الإدارية – مفهومها – مزاياها – عيوبها وعلاقتها بالتخطيط الإقليمي

عبدالرزاق علي الرجيبي
قسم الجغرافيا – كلية الآداب الزاوية – جامعة الزاوية
الزاوية – ليبيا
Email: Arajabi2@gmail.com

الملخص:

تهدف هذه الورقة إلى تعريف الإدارة اللامركزية، وتوضيح مفهومها، وشرح ماهية هذا الأسلوب من الإدارة، والتعريف بها، ومعرفة مزاياها وإظهار عيوبها، وإبراز علاقتها بالتخطيط الإقليمي، ومعرفة دور هذا الأسلوب في إنجاح الخطط، وما يمكن أن تواجهه من أسباب قد تؤدي إلى الفشل، وأصبح النظام الإداري الذي يتم اعتماده على درجة من الأهمية، فمفهوم التخطيط الإقليمي يتباين ويختلف حسب كل نوع من أنواعه، واهتمام ونظرة القائمين عليه وفق التخصصات الأخرى، فتوجه المخطط الاقتصادي يختلف في تعريفه عن المخطط الاجتماعي، كذلك في حال التخطيط الوطني الذي يختلف عن التخطيط الإقليمي والتخطيط المحلي، ويعد الأسلوب العلمي الذي يسعى لاستغلال المواد البشرية والطبيعية المتوفرة والكامنة لما يعود بالفائدة على سكان المكان المزمع التخطيط فيه وله سواء تخطيط شامل أو إقليمي أو محلي، أما الإدارة المحلية فتعتبر حلقة الوصل بين المواطن والإدارة المركزية (الحكومة المركزية)، وعادة ما يكون مقرها في العاصمة، أيضاً تعددت التعريفات الخاصة بالحكومة المحلية، إلاّ أننا نعتمد التعريف الذي عرفته الأمم المتحدة للحكم المحلي.

Administrative decentralization - its concept - advantages - disadvantages and its relationship to regional planning

Abdul Razzaq Ali Al-Rujaibi
Department of Geography - Faculty of Arts- Zawia University
Azzawia -Libya
EMAIL: Arajabi2@gmail.com

ABSTRACT

This paper aims to define decentralized administration, clarify its concept, explain the nature of this method of administration, introduce it, know its advantages and show its disadvantages, highlight its relationship to regional planning, and know the role of this method in the success of plans, and the reasons it may face that may lead to failure. The administrative system that is adopted has a degree of importance, as the concept of regional planning varies and differs according to each type, and the interest and outlook of those in charge of it according to other specializations. The orientation of the economic plan differs in its definition from the social plan, as well as in the case of national planning, which differs from regional planning and planning. Local is the scientific method that seeks to exploit available and latent human and natural resources for the benefit of the residents of the place to be planned, whether comprehensive, regional or local. As for the local administration, it is considered the link between the citizen and the central administration (central government), and is usually based in In the capital, there are also many definitions of local government, but we adopt the United Nations definition of local government.

مقدمة:

منذ تطور حياة الإنسان من مجتمع بدائي، إلى مجتمع أسري بسيط الذي انتقل بدوره إلى حياة أكثر حداثةً تمثّلت في المجتمع القروي وإلى حياة متحضّرة، مستخدماً طرائق حديثةً، ومتبعاً أساليب جديدة لينظم حياته، إذ إن أهداف وطرائق الإدارة كانت دائماً في تحديث مستمر يتماشى مع تغير وتطوّر حياة الناس حتى وصلت إلى ما وصلت إليه في وقتنا الحاضر، فتنظيم الدولة وراحة مواطنيها، ورفاهية شعبها، حتّم تطور الإدارة، وما تسعى إليه، نظراً لتعدد الإدارة وتنوع أساليبها، فلكلّ دولة ظروفٌ حياتية تعيشها وفق وضعها

من نواحي متعددة، منها التاريخي والاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وكذلك أسلوب ونوع حكمها السائد وتوجهاته.

ولتحقيق مصالح الدولة في الداخل والخارج بما يعود على مواطنيها بالرفاهية والتقدّم في كلّ المجالات، يتطلّب الأمر اتّباع أساليب متعددة والأخذ بها لتحقيق سياسة الدولة المرسومة تلبية لحاجات شعبها وتقديم أفضل الخدمات لأبنائه.

إذا ما أمعنا النظر في أسلوب ونمط الإدارة السائد في دول العالم، وتتبعنا الأساليب المستخدمة في الإدارة المحلية، لوجدنا أنّ هناك أسلوبين فقط مطبقين ممثلين في اللامركزية الإدارية، والمركزية الإدارية، أو ما يعبر عنها بالإدارة المحلية التي تتولّى تقديم الخدمات المختلفة، منها الأساسية التي كانت مقتصرة على بعض الأعمال الإدارية وخدمات النظافة فقط، واتخذت بحكم الحاجة والتطور طرائق أخرى أكثر انفتاحاً ومشاركةً في أسلوب إدارة الدولة كنوع من المشاركة في الحكم من جهة، وتقديم أفضل الخدمات من جهة أخرى وهو الهدف الأسمى لتقديم الخدمات.

فاختيار المركزية الإدارية –مثلاً– يكون عادة مع بداية عهد الدول الحديثة النشأة، وحتى يمكنه بقاء تفاصيل الوظيفة الإدارية بكاملها تحت السلطات المركزية في الدولة التي يكون مقرُّها الدائم في العاصمة، وبذا فإنّ أصحاب القرار والاختصاص هم رئيس البلاد، ورئيس الوزراء ووزراؤه، غير أنّ الكثير من الدول ابتعدت عن اتّباع النظام الإداري المركزي، واتخذت من نظام الإدارة اللامركزية أسلوباً للحكم، كنتيجة لتعدد الأعمال والمهام الإدارية بفعل التطور، الأمر الذي أجبر السلطات الإدارية المركزية على التخلّي على كثير من مهامها الإدارية ونقلها إلى إدارات وهيئات وإدارات محلية (جهوية) منتخبة تتولى القيام بتسيير دفة العمل بشكل مستقل تحت نظام رقابة عليها عادة ما يكون مركزياً.

لقد عرفت العقود القليلة الماضية اهتماماً واضحاً، ونقاشاً متزايداً حول موضوع اللامركزية بجميع أبعادها الإدارية، والاقتصادية، والاجتماعية وحتى السياسية، وتبعاتها المالية، وتأثيراتها في سياسة البلد الخارجية، وكان هذا الاهتمام يركز على توسيع مشاركة المواطنين في عملية الحكم المحلي، وزيادة دورهم في الحياة الإدارية الجهوية سعياً لمنح القطاع الخاص دوراً أكبر في سبيل تحقيق التنمية الجهوية، والعمل على تقليص دور الدولة والحكومة المركزية المباشر في عملية الإنتاج ونظام الإدارة الذي يتأثر بشكل مباشر بشكل النظام السياسي القائم، والعوامل الاجتماعية السائدة.

كانت ظاهرة تركز السلطات السياسية، والاقتصادية، لا سيما المالية، والعسكرية في يد شخصية واحدة بداية من شيخ القبيلة الذي يتوجب على الجميع طاعته واحترامه، إلى الملك الذي يعد– في نظرهم – ظلّ الله في الأرض وما يأمر به مقدس، إلى رئيس الدولة الذي أصبح في بعض الدول لا سيما في العالم الثالث بمثابة الآمر الناهي الذي لا يرد أمره ولا يخالف قراره، إلاّ أنّ هذا لا يحدث في الدول المتقدمة التي تتميز بأنها تؤيد استقلالية الكثير من المؤسسات الإدارية وتقر لها بالاستقلال الذي لا ينفصم عن السياسة العامة للدولة بحيث تكون على علاقة وثيقة مع الأجهزة المركزية العامة للدولة.

لقد تمثلت الثقافات السائدة في كثير من المجتمعات في تكريس حكم الفرد وتمجيده والتهليل له، والرفع من شأنه حتى ينزّه عن الأخطاء، ويصبح الزعيم الملهم والمعلم والقدوة، ومن دونه لا حياة ولا كرامة، بل إن بعضهم يضعه في مرتبة الأنبياء ويخاطب بصفة الرسول، ويكون كلامه مقدماً على ما ورد في الكتب السماوية وملزم التطبيق، ومن يحيد عنه يعد خائناً عقوبته الموت...!

لقد خاض الغرب صراعات، وعاش أزمات حتى تخلّص من هذه الثقافة التي سيطرت عليهم، ودفعوا لأجل ذلك أرواحاً وسفكوا دماءً، حتى تحرروا من الحكم الشمولي وتمجيد الأفراد، فسادت نظم سياسية وترسخت مؤسسات ديمقراطية أخذت على عاتقها احترام حقوق الإنسان، وتكريم آدميته، بوضع دساتير توافق عليها جميع مكوّنات المجتمع، مهما تعددت الأفكار واختلفت، في تداول سلمي سلس على السلطة، هدفها خدمة المجتمع حسب ما اتُفق عليه، وبقوانين هي الفيصل بينهم، وأعطت لكلٍ حقه، فعرف الحاكم قدره، واتضح للمحكوم حدوده وحقوقه وواجباته، وبذلك اتخذت هذه الشعوب والمجتمعات نظاماً إدارياً حديثاً تمثل في اللامركزية التي لم تبق السلطات في يد فرد يدير مصائر الشعوب حسب رغباته وتوجهاته وأفكاره.

مشكلة البحث:

يتطلب التوسع في أنشطة وعمل الدولة وزيادة مجال عملها الاهتمام بالإدارة وتحديثها، لمواجهة ما يحدث من تغيرات، وهو ما يستدعي وجود إدارة عصرية متطورة تستطيع مواكبة هذا التغيير، ولا تتشبّث بالقديم وتسعى للتطوير من خلال تحديث المنظومة الإدارية والرفع من كفاءة مستخدميها، واختيار شكل النظام الإداري، مع الأخذ في الاعتبار

المتطلبات والعوامل السائدة سواء كانت طبيعية أو بشرية عند القيام بمهام البحث واتخاذ قراره وطريقة العمل وأسلوبه.

أهمية البحث:

أصبح النظام الإداري الذي يتم اعتماده على درجة من الأهمية، لا سيما أنّ مجتمعاتنا في البلاد العربية ومعظم دول العالم الثالث تسيطر عليها اعتقادات ومفاهيم ترسّخت في شكل ثقافة تغلغلت حتى أصبحت عادات لا محيد عنها، وأخذت صفة الأعراف الملزمة التطبيق شأنها في ذلك شأن القوانين، بل نلاحظ استبعاد القانون والعقيدة في مقابل تطبيق ما اعتاد الناس على اللجوء إليه في حل الخلافات والنزاعات، والاحتكام إلى السائد من الحلول الاجتماعية، فإنّ دراسة موضوع اللامركزية الإدارية وما يترتب عليه يحظى باهتمام المخططين من مختلف العلوم كلّ في مجاله وحسب اهتماماته وتخصصه، الأمر الذي يثري موضوع الدراسة.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى شرح وتوضيح ماهية هذا الأسلوب من الإدارة اللامركزية، والتعريف بها، ومعرفة مزايا وإظهار عيوبها، وإبراز علاقتها بالتخطيط الإقليمي، ومعرفة دور هذا الأسلوب في إنجاح الخطط، وما يمكن أن تواجهه من أسباب قد تؤدي إلى الفشل.

التخطيط الإقليمي Regional Panning:

يتباين مفهوم التخطيط الإقليمي ويختلف حسب كل نوع من أنواعه، واهتمام ونظرة القائمين عليه وفق التخصصات الأخرى، فتوجه المخطط الاقتصادي يختلف في تعريفه عن المخطط الاجتماعي كذلك في حال التخطيط الوطني الذي يختلف عن التخطيط الإقليمي والتخطيط المحلي، ويعد الأسلوب العلمي الذي يسعى لاستغلال المواد البشرية والطبيعية المتوفرة والكامنة لما يعود بالفائدة على سكان المكان المزمع التخطيط فيه وله سواء تخطيط شامل أو إقليمي أو محلي، وتتعدد وتختلف تعريفات معنى التخطيط الإقليمي ومفهومه، فالبعض يصفه بأنه ((الأسلوب أو المنهج المتبع لتحقيق الأهداف المرجوة في فترة زمنية محددة، في حين يرى بعض من ذوي النظريات الحديثة أن التخطيط عملية مستمرة لا ترتبط بفترة زمنية محددة، ... وهو هنا على علاقة بكل العلوم التي تدرس المواد الطبيعية والبشرية)) (الزوكة، 2012، ض 15)، فهو بذلك يمثل أسلوباً ومنهجاً يهدف إلى ((حصر

ودراسة كافة الإمكانيات والموارد المتوفرة في الإقليم أو الدولة أو أي موقع آخر على المستويات كافة ابتداءً من الشركة أو حتى المدينة أو المؤسسة أو القرية أو الإقليم أو الدولة، وتحديد كيفية استغلال هذه الموارد والإمكانيات...، وهو أيضا مجموعة التحويرات النظرية والعملية التي يجريها الإنسان بإدارة واعية على عناصر البيئة المختلفة منفردة أو مجتمعة في سبيل أن يحقق أكبر منفعة عبر أفضل استعمال لمصادر الثروة الطبيعية والبشرية)) (المظفر، 2002، ص 9).

اللامركزية الإدارية Decentralization:

تمثّل الإدارة المحلية حلقة الوصل التي تربط بين المواطن والإدارة المركزية (الحكومة المركزية) التي عادة ما يكون مقرها في العاصمة، وتعددت التعريفات الخاصة بالحكومة المحلية، وهنا نعتمد على التعريف الذي عرّفته الأمم المتحدة للحكم المحلي ((إن تعبير الحكومة المحلية يعود إلى التقسيم السياسي للدولة أو الولاية في حال النظام الفدرالي، الولاية التي يتم إيجادها بموجب القوانين المتمتعة بقدر كبير من السيطرة على الأمور المحلية بما في ذلك سلطة فرض الضرائب، واستخدام الأفراد لأغراض محددة)) (الرواشدة، 1987، ص 3)، وتؤدي مهامها استناداً إلى ما تم منحها من صلاحيات لأدائها تحقيقاً للتنمية على المستوى المحلي، ويبرز ذلك واضحاً بالمشاركة في وضع السياسات، ورسم الخطط لإدارة الموارد المحلية، ومعرفة احتياجات المجتمع المحلي وصولاً إلى تنمية مستدامة في الإقليم عن طريق إدارة راشدة للموارد، مع ممارسة نشاط اقتصادي يأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات البيئية الطبيعية المحلية، كذلك العمل على توفير احتياجات الأفراد المحليين، والمحافظة على البيئة المحيطة، ويتم ذلك باتباع نظام إداري لامركزي الذي هو في الأساس نقيض للنظام الإداري المركزي، فهنا يتم توزيع السلطات والوظائف والمهام، وكذلك الأشخاص بشكل إقليمي، ((فيتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر اتصالاً بالجمهور، وفي أغلب الأحيان يكون منتخباً من الأفراد أنفسهم، ويتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي مع خضوعه لإشراف ورقابة الحكومة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية)) (الخلايلة، 2009، ص 40).

تعمل الحكومات والشركات والمجتمعات المحلية والأفراد على إيجاد التقنية اللازمة للرفع من قدرة المجتمع لتعزيز الرفاه الإنساني للوصول إلى الطريقة المثلى لاستخدامها في تحويل ما لديهم من موارد طبيعية وأصول مالية بالاستغلال المنظم والجيد التي بدورها تعطي

دخلاً وإرادات للحكومات التي عادةً ما تكون مؤسساتها تعاني من الضعف، وأقل خضوعاً للمراقبة والمساءلة، ما يؤدي إلى بروز تنافس غير منتج، وظهور بوادر ضعف الاقتصاد، فنظام الإدارة اللامركزي يمثل ((الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا دون أن يلغي ذلك حق الجهة المركزية للتخطيط في اتخاذ القرار، بمعنى آخر فإن اللامركزية عبارة عن أسلوب في العمل والتنظيم ينطلق من مبدأ توزيع سلطات صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة)) (غنيم، 2008، ص 138).

إنَّ وجود خلل في الاقتصاد ككل إنَّما يعود في الأساس لسوء الإدارة وعدم ملاءمتها لتحقيق الأهداف المرجوة، وأن الإدارة الجيدة التي تأخذ بها الدول في شكلها المركزي أو اللامركزي تقوم من خلالها بتنفيذ برامجها التنموية وتقدم بواسطتها الخدمات لمواطنيها، تتوقف على أساس مهم هو الديمقراطية والحكم الرشيد، حيث يشكل نظاما المركزية واللامركزية أسلوب عمل تقوم به الإدارة والمنشأة، وتكون فيه المركزية تحت السلطة الرسمية العليا مباشرة، والتي تتولى اتخاذ كل القرارات المهمة، في حين أن اتخاذ القرار في اللامركزية يكون للسلطة الدنيا في المنشأة ((إلاّ أن كثيراً ما تساق الحجج القائلة أن النظام الديمقراطي يجعل من تحقيق التنمية الاقتصادية أشد صعوبة، ففي جميع الأوقات تقريباً يتم الإصلاح على حساب مصالح مكتسبة معينة،...فمن الفكرة القائلة أنّ الحكومات السلطويّة تبشِّر بأمل أكبر للتنمية، وبإمعان النظر في تجارب التنمية التي تحققت نجد أنّ الحريات المدنية، كحرية الصحافة وتدفق المعلومات هي في الحقيقة تبدو مقترنة بالتقدم في خدمات الصحة والتعليم في عدد من الدول)) (عاشور، 2008، ص 35 – 36).

يعد تركز كل الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية عند من يمثلون الحكومة المركزية ويكون مقرهم في العاصمة عادة أمراً من سمات المركزية الإدارية، ويكون موزعاً بعض منهم في مختلف جهات الدولة حسب تقسيمها الإداري، على العكس منها نظام اللامركزية الإدارية الذي يعني تعدد من يحملون الصفة الاعتبارية في الدولة ويمثلونها في أقاليم البلاد المختلفة، فقد ((عرّف فقه اللامركزية الإدارية بأنها: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصالح منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية)) (عصمان، 2012، ص 4)، (محمد، 2010، ص 355).

بين التخطيط الإقليمي واللامركزية الإدارية:

يمثل التخطيط في حد ذاته علماً قائماً تلتقي عنده مختلف المعارف والعلوم، فلا يوجد مجال منها إلاّ ويكون للتخطيط مكان بشكل أو بآخر، فهو أسلوب علمي في التفكير والعمل، تميزه أساليبه المختلفة وطرائق بحثه ومناهجه العلمية المتبعة، ((فالتخطيط التقليدي الأحادي البعد لم يعد مقبولاً، وأصبح التخطيط المعاصر تخطيطاً متعدد الأبعاد والمستويات المرجعية والمعرفية، كذلك لم تعد عملية التخطيط فقط عملية اقتصادية كما هو متعارف عليه تقليدياً، بل أصبحت عملية جماعية تمارس من قبل مجموعة من المخططين ينتمون إلى تخصصات عديدة يختلف عددهم وطبيعة تخصصاتهم باختلاف نوع التخطيط،...)) (غنيم، 2208، ص 54).

وهناك أسباب عديدة دفعت كثيرا من الدول لتوجيه حكوماتها للعمل بأسلوب التخطيط الإقليمي، لا سيما أن الكثير من الدول النامية اتبعت أسلوب التخطيط القومي (الوطني) في البداية، غير أنها لم تأخذ بأسلوب التخطيط الإقليمي، وهو ما أدى إلى تفاقم المشكلات وزادت أشكال عدم التوازن بين أقاليم الدولة، من بينها عدم المساواة بين الأقاليم، وتخلف باختلاف بعضها البعض، مما ينجم عنه تراجع معدلات النمو الاقتصادي نظرا لوجود بعض المميزات النسبية للتنمية، إلاّ أنه ((من خلال التخطيط الإقليمي تتحقق اللامركزية في توزيع المشروعات، والتخلص من هيمنة المدن الكبرى والتركز في العاصمة، وهي مشكلة تعاني منها دول نامية عديدة، كما عانت دول متقدمة من قبل أيضاً ولجأت إلى أسلوب التخطيط الإقليمي لحل مشاكلها)) (بكير، 2013، ص 15 – 17)، الذي لا يمكنه النجاح وتحقيق أهدافه إلاّ بتوفر مجموعة من المتطلبات التي تمكن من إعداد الخطة التنموية للإقليم ويمكن تنفيذها على أرض الواقع، ومن بين هذه المتطلبات أو الأدوات التي تمكن من الخطط وتنفيذ البرامج التنموية:

1 – اللامركزية الإدارية. 2 – المشاركة الشعبية.

3– المعلومات والبيانات. 4– تمويل التخطيط الإقليمي.

ما يعنينا هنا في موضوع الورقة يتمثّل في التخطيط الإقليمي واللامركزية الإدارية، التي تعد الأساس في عملية التخطيط، فاللامركزية الإدارية تعني توزيع السلطات الإدارية، والاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية في التقسيمات الإدارية كمصالح مستقلة نسبياً، غير أنها تخضع لرقابة السلطات المركزية وتتبعها، وتأخذ شكلاً لا مركزياً إدارياً إقليمياً مثل المحافظة، أو الولاية، أو المقاطعة، أو البلدية، فحسب نوع الإدارة التي

تتولى الإشراف على إعداد البرامج التخطيطية نجد نوعين من التخطيط الأول ((تخطيط مركزي Centralized Planning ويرتبط هذا النوع من التخطيط بالسلطة المركزية التي غالبا ما تكون في العاصمة، وتقوم بإعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط التنموية المختلفة هناك،...أما النوع الثاني يتمثل في التخطيط اللامركزي Decentralized Planning ويتمثل بهيئات التخطيط الرسمية وغير الرسمية على مستوى الأقاليم والتجمعات السكانية، التي تقوم بإعداد وتنفيذ الخطط التنموية يشاركها في ذلك غالباً السكان المحليون وبالتحديد المجموعات المستهدفة))(غنيم، 2008، ص 50).

ويتمتع هذا التقسيم اللامركزي بالعديد من المزايا كالذِّمة المالية المستقلة، والميزانية الخاصة، ويمارس مهام السلطات المركزية، وقد تعرف هذه الهيأة الإدارية بالحكومة المحلية، مع مراعاة أنّ كل العلاقات الخارجية لا تتولى السلطات المحلية إقامتها، بل هي من صميم عمل الحكومة المركزية، حيث يُبنى مفهوم الإدارة المركزية على ((مبدأ التوحيد وعدم التجزئة، بحيث يكون مركزياً كل نشاط في الدولة تكون سلطة البت النهائي فيه من اختصاص فرد أو هيأة مركزية،....وتظهر المركزية السياسية، عندما نكون أمام نظام سياسي لا يسمح بالتعددية السياسية، ويؤسس نهجه الدستوري على مبدأ تركز السلطات السياسية في يد الفئة الحاكمة)) (الخلايلة، 2009، ص 24).

إن أساس اللامركزية الإدارية قيامها بإدارة شؤونها الخاصة بنفسها عن طريق مصالحها وهيأتها المحلية، شرط أن تكون خاضعة وتحت متابعة الإدارة المركزية، أي أنها ((تعني ترك جزء من الوظيفة الإدارية بين يدي الهيئات الإدارية أو الإقليمية والتمتع بالشخصية المعنوية لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية، أما إذا امتد ذلك إلى مراكز السلطة في الحكم (السلطة السياسية)، فنكون بصدد لا مركزية سياسية إن اقتصر الأمر على السلطة التنفيذية فنكون أمام اللامركزية الإدارية)) (الرواشدة، 1987، ص 22)، فهي بذلك أداة ووسيلة من أساليب الإدارة تعمل على توزيع المهام والاختصاصات بين الحكومة المركزية ومؤسساتها المحلية التي تشرف عليها، على أن تكون للهيئات المحلية الصفة الاعتبارية، وأن تتمتع بالأهلية القانونية، والذمة المالية، ويتولى إدارة هذه الهيئات أفراد منتخبون من طرف المواطنين المحليين، أو من ذوي المصلحة أو الهيأة الإدارية أو الصناعية الواحدة، ويعتبر التخطيط الإقليمي تحت الإدارة اللامركزية معنياً ومُلزماً بالمشاركة الشعبية التي لها دور مهم في إعداد وتنفيذ الخطط التنموية الإقليمية، وهو ما تم التعارف

على تسميته بأسلوب التخطيط من أسفل إلى أعلى Planning form below، إذ إنّ في هذا الأسلوب تُتخذ القرارات وتُصنع السياسات التخطيطية بمشاركة أطراف مختلفة من الهيئات والمؤسسات بمشاركة الوزارات المعنية، في حين أن النظام الإداري المركزي يكون أسلوب التنمية فيه من الأعلى Planning form above، وفي هذا النظام تكون فيه القرارات والسياسات التنموية وإعدادها والإشراف عليها من خلال جهة تخطيطية عليا تتولى إصدار التعليمات وتوجيه أسالب التنفيذ...)) (عياصرة، 2008، ص 136)، إلاّ إن أغلب الخدمات التي تتمتع بها المدن – وبخاصة الكبيرة منها – تأخذ شكل مركزية خدمات واضحة، وتتميز هذه المدن بتوفر الخدمات المتنوعة والمتعددة وذلك للصفة المركزية التي تستهوي السكان من بيئات مختلفة ومناطق ليس فيها ما هو موجود في المدن الكبيرة، لوجود خدمات البنية التحتية التي توفر متطلبات الراحة، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال ((التنوع في الخدمات المقدمة وتطورها، الأمر الذي يحدد مكانة وأهمية المدينة في المنظومة الخدمية المكانية، وهذه الخدمات توصف بأنها قادرة على جذب السكان من خارج حدود المراكز الأخرى، ما عدا الخدمات السكنية والمدارس الابتدائية ورياض الأطفال، كونها خدمات لابد من توفرها والتي تحدد بمعايير المسافة والزمن، فضلا عن أن المدينة لا يمكن تصورها بدون خدمات سكن)) (الهيتي، 2013، ص 64).

دور نظام اللامركزية في الدفع بالتنمية المستهدفة:

إن من العناصر الأساسية اللازمة لوجود اللامركزية الإدارية توفُّر المصالح المحلية الذاتية المستقلة عن المرافق المركزية وما تقدمه الدولة، وتكون إدارة هذه المصالح من طرف المجالس الإدارية المحلية، مستقلة ومنتخبة من الناخبين المحليين المسجلين في دوائر المنطقة الانتخابية، بحيث لا تخضع أدوات السلطة المحلية للرقابة الشديدة للسلطات المركزية، لتتمكن من تحقيق الاستقلال الذاتي للإدارة المركزية، ((وتظهر اللامركزية في دفع عملية التنمية من خلال المرتكزات والأسس التي تستند إليها، فالتخطيط الإقليمي يهدف إلى:

1 – النهوض بالأقاليم والارتقاء بالمستوى الاجتماعي، والاقتصادي، والمعيشي لسكان الريف والحضر على السواء، وضمان وصول الخدمات للسكان المحليين بيسر وسهولة.

2 – تسمح اللامركزية بوصول خطط التنمية الحكومية للمناطق البعيدة عن المركز وكفاية الاشتراك في إعداد خطط التنمية وتنفيذها لزيادة الإنتاج.

3 – أصبحت اللامركزية وسيلة لتطبيق النظم الديمقراطية، وممارسة السكان المحليين لحقوقهم في المساهمة الفعالة في إدارة شؤونهم وتصريف أمورهم سواء في الحضر أو الريف، فهي بذلك تمثل تجسيداً واقعياً وملموساً للمشاركة الواسعة لمختلف الفئات المسؤولة في إعداد وإدارة وتنفيذ التنمية.

4 – تعزز لامركزية التخطيط من الاستقرار السياسي، وتشد من أزر الوحدة الوطنية من خلال منح السكان في مختلف أنحاء البلاد فرصة المشاركة في صناعة القرار التنموي.

5 – تعمل اللامركزية على التوافق بين الأهداف المرسومة في الخطط التنموية، والحاجات الملحة والمتطلبات الفعلية للمجتمع.

6 – تساعد في تدريب الفئات والعناصر القيادية في المستويات الإدارية الدنيا عند اتخاذ القرارات الملائمة.

7 – تعزز لامركزية التخطيط من فاعلية هيئات التخطيط المركزية، حيث تخلصها من المهمات والصلاحيات بإسنادها إلى هيئات إقليمية محلية، وهو ما يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الملائم في الإشراف بشكل فعلي وعلمي على متابعة تنفيذ خطط التنمية المختلفة)) (عياصرة، 2008، ص 136 – 138)، (علاّم، 1995، ص 42).

يتوقف نجاح تطبيق الإدارة اللامركزية بأشكالها المختلفة على اتباع أساسيات تنفيذ أهداف التخطيط الإقليمي، وبذلك فهي النظام الذي يعطي حق المشاركة في صنع القرار في المستويات الدنيا دون أن يؤثر في أو يلغي حق الجهة المركزية للتخطيط في اتخاذ القرارات، فاللامركزية هي أسلوب في العمل والتنظيم ينطلق من مبدأ توزيع السلطات والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة، وإن توفر أسباب نجاح النظام الإداري اللامركزي في مستوياته المختلفة أمر ضروري ومنها:

توفر الإرادة السياسية في المركز من أجل التخلي عن جزء من صلاحياتها لصالح الإدارة المحلية، وكذلك وجود توازن بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، إذ أن قوى الطرد من المركز قد تهدد الوحدة الوطنية (غنيم، 2008، ص 140).

وللنظام الإداري اللامركزي مزايا عدّة، من أهمها:

تمكّن اللامركزية الإدارية من سرعة اتخاذ القرار والاستجابة له، فقد يكون في المواقف ضرورة اتخاذ القرار وتنفيذه في الوقت المناسب، الأمر الذي يؤدي إلى المحافظة

على القدرة التنافسية للشركة، هذا إذا اعتمدنا نظام اللامركزية فيما يختص بالشركات على سبيل المثال، إلاّ أننا نتناول اتباع نظام اللامركزية بصفة عامة وبشكل أوسع، فهي تختلف في مفهومها من بلد لآخر تماشياً مع استراتيجيات كل دولة على حدة، ويمكن الخروج بشكل قد يلاءم أغلب التوجهات ويناسب المقصود بأن اللامركزية الإدارية تتمثل في عملية تهدف إلى نقل أنشطة اقتصادية وإدارية وخدمية من منطقة مركزية مسيطرة، إلى أقاليم قليلة النمو، ويمكن شرح ذلك في النقاط التالية:

1- التقليل من عبء السلطات المركزية دون المساس بالمصلحة العامة للدولة، من خلال المساهمة في الرفع من كفاءة الإداريين في المستويات الدنيا والمتوسطة وإكسابهم الخبرة اللازمة في الإدارة لتحقيق النجاح والتفوق.

2- تتطلع الإدارات اللامركزية من خلال موظفيها وإداريها على رغبات الناس، وتعلم بشكل أكثر وضوحاً حاجات ومتطلبات سكان إقليمها، وهي الأقدر على توفيرها، وتعد عاملاً مهماً في تطوير المزايا التنافسية للمنشأة.

3- تقلل من البيروقراطية الإدارية، حيث تسهم في سرعة اتخاذ القرار والاستجابة، إذ أنه في بعض الحالات يصبح لزاماً سرعة اتخاذ القرار، وتنفيذه في الوقت المناسب مما يساعد في الحفاظ على المقدرة التنافسية للشركة وبذلك القدرة على المرونة الإدارية والسرعة في تلبية الاحتياجات اليومية الملحة..

كما أن له عيوباً نذكر بعضها:

1- يمكن أن تُغلّب بعض السلطات المحلية مصالحها عن مصالح البلد، فقد تواجه مشكلة في التنسيق في حالة تفويض الإدارة الدنيا باتخاذ القرار يصعب معه التأكد من أن جميع قطاعات الشركة تعمل بطريقة متناسقة.

2- يؤدي هذا النظام الإداري أحياناً إلى هدر بعض الأموال العامة نظراً لتغليب مصالح هذا التقسيم الإداري عن غيره أو تفضيل مرفق عام عن آخر، حيث أن اللامركزية الإدارية قد تتسبب في ارتفاع التكاليف الناجمة عن ازدواجية الجهود، إذ أن المنشأة هنا تكون في أحيان كثيرة عرضة لتكرار الجهود، وهو ما يؤدي إلى زيادة التكاليف وتدني الكفاءة. .

4– تشبث بعض المسؤولين بمناصبهم رغم أنهم جاؤوا عبر الانتخاب بحجة الحرص على تقديم خدماتهم للسكان، فيؤدي ذلك إلى عدم التوافق في تقديم الخدمات مما يجعل القسم معزولاً عن الأقسام الأخرى دون مراعاة لمصالح المنشأة.

5– كثرة الأخطاء وعرقلة تنفيذ المشاريع بسبب النقص الشديد في الكفاءات القادرة والخبرات اللازمة لتسيير المشاريع التنموية والإدارية، فانعدام الخبرة أو تدنيها عند المدراء في طريقة وأسلوب الإدارة اللامركزية يجعل من القسم عامل هدم وضياع لمصالح المنشأة وعليه يجب مراعاة أهدافها التي قامت من أجلها والمحافظة عليها.

خاتمة:

إن النظام الإداري السائد والإدارة المحلية التي تتولى تسييره وتقديم الخدمات القائمة والإشراف عليها، يجب أن تكون قد أخذت بعين الاعتبار عناصر البيئة الطبيعية السائدة، ومدى تجانس أو تشابه تقسيمات الأقاليم من حيث الظواهر الطبيعية والظروف البشرية، وكذلك وظيفة الأقاليم ومركزتها في الدولة، على هذا الأساس فإن القائمين على موضوع التخطيط يعرّفونه ويؤكدون عند دراسة وتخطيط المشاريع المزمع القيام بها على الارتباط الوثيق بين ((التخطيط الإقليمي ونظام الحكم المحلي الذي يحمي ويصون ويستثمر الموارد المحلية لصالح الإقليم أو الدولة ككل، ومع ذلك فهو يرتبط أساسا بالمركزية الإدارية.....، كما يضع في الاعتبار إيجاد نوع من التوازن بين أقاليم وجهات الدولة، وبخاصةٍ بين المناطق الحضرية، والمناطق الريفية، والنطاقات الزراعية، والأقاليم الصناعية ...، فالنهوض بمنطقة محددة يكون أقرب للحكم المحلي أو النظام اللامركزي والسلطات المحلية هنا أدرى بالموارد المتاحة، وأعلم بالمشاكل والصعوبات التي يمكن أنْ تواجه التنفيذ)) (الزوكة، 2012، ص 19 – 20).

إنّ ما يتم تقديمه من مقترحات وآراء عند التنفيذ، الذي هو في الأساس من مهام اختصاص الإدارة المحلية أي (السلطة اللامركزية)، لذا عادة ما تكون مركزية التخطيط الوطني مرتبطة ارتباطاً وثيقاً وقوياً باللامركزية في المقترحات المقدمة للمشروعات، وأسلوب وكيفية التنفيذ، وهو ما يؤكد أنّ نجاح مركزية التخطيط متوقف على لا مركزية التخطيط الإقليمي، إذ إن هذا الأخير سابق في دراسته على التخطيط الوطني، وهذا يؤكد على أهمية تحديد نوع نظام الإدارة المحلية، ودراستها.

المراجع:

1 بكير، محمد فتحي، التخطيط الإقليمي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2013.

2 الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2009.

3 الرواشدة، شاهر علي، الإدارة المحلية في الأردن – ماضيها وحاضرنها – دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1987.

4 الزوكة، محمد خميس، التخطيط الإقليمي وأبعاده الجغرافية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2012.

5 عاشور، محمد أشرف، جغرافية التنمية في عالم متغير، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2008.

6 – عصمان، فوزي حسين، وعلي، فريد كريم، (اللامركزية في العراق – ما لها ما عليه)ا، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (15)، العدد (55، السنة 2012.

7 عياصرة، ثائر مطلق، التخطيط الإقليمي– دراسة نظرية تطبيقية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

8 – علام، أحمد خالد، وعلي، سمير سعد، والديناري، مصطفى محمد، التخطيط الإقليمي، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1995.

9 – غنيم، مجمد عثمان، التخطيط – أسس ومبادئ عامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، 2008.

10 – محمد، حسين عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات دار الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.

11 – المظفر، محسن عبدالصاحب، التخطيط الإقليمي – مفاهيم ونظريات وتحليلات مكانية، دار شموع الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، الزاوية ليبيا، 2002،

12 – الهيثي، مازن عبدالرحمن، جغرافية الخدمات – أسس ومفاهيم، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 2008.