

## مقدمة:

إن مصطلح اللامركزية إنما يشير إلى تحويل السلطة و المسؤولية فيما يتعلق بالوظائف العامة من الحكومة المركزية إلى المستويات الأدنى .  
و تعتبر اللامركزية من المفاهيم المعقدة و المتعددة الجوانب , فليس من السهل تعريفها و تحديدها , و لا يوجد اتفاق تام حول محتواها و مضمونها , فهي علاوة على تعدد مبرراتها و الأهداف التي تقف وراء تطبيقها , فإنها تأخذ عدة أشكال و محاور و عليه , ينبغي التمييز بين محاورها و أشكالها المتعددة.

و عموما تشتمل اللامركزية على ثلاث محاور هامة و هي اللامركزية السياسية اللامركزية الإدارية و اللامركزية المالية مع التداخل في تعريف كل من هذه المحاور , إلا أن التعريف الدقيق لكل منها ليس بالأمر الهام بقدر أهمية الحاجة إلى نهج شامل يجري في سياقها الاضطلاع بتطبيق اللامركزية في الدول النامية على نحو أفضل .  
و بالتالي يهدف هذا الفصل إلى استعراض الإطار النظري للامركزية و عليه تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث على النحو الآتي:

يتناول المبحث الأول دراسة ثلاث موضوعات رئيسية , حيث يعرض أولاً الأسباب الدافعة نحو الأخذ باللامركزية , فهو يجيب عن التساؤل المطروح لماذا اللامركزية ؟. في حين يتناول ثانياً بالدراسة و التحليل محاور ال لامركزية الثلاث و يركز ثالثاً على دراسة أشكال اللامركزية المختلفة المتمثلة في نموذج عدم التركيز , نموذج التفويض و أخيراً نموذج النقل .  
و يختص المبحث الثاني بتسليط الضوء على الآثار الايجابية و السلبية المترتبة على تطبيق نظام اللامركزية, من حيث النظرية و التطبيق حيث يهتم أولاً بعرض أهم الآثار الايجابية المترتبة على تطبيق نظام ال لامركزية , في حين يركز ثانياً على دراسة الآثار السلبية للامركزية و التي تمثل تحديات ناجمة عن تطبيق نظام اللامركزية .  
أما المبحث الثالث فيتناول آليات الرقابة المجالس المحلية و هذا بمختلف أشكالها من شعبية , إدارية و قضائية هذا إضافة إلى عرض للامركزية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد ليختتم هذا المبحث باستعراض لأهم المشاكل التي تعترض المجالس المحلية في أداءها لوظائفها .

**المبحث الأول : نظام اللامركزية ( المفهوم , الدوافع , المحاور و الأشكال )**

**المبحث الثاني : الآثار المترتبة على تطبيق اللامركزية**

**المبحث الثالث: آليات الرقابة على المحليات وعلاقتها بالحكم الرشيد**

### المبحث الأول:

## نظام اللامركزية ( المفهوم ، الدوافع ، المحاور و الاشكال )

### المطلب الأول : اشكالية المركزية و اللامركزية .

في البداية يمكن القول ان المركزية و اللامركزية ليسا نظامين متضادين ، كما ان اللامركزية لا تعد مجرد بديل للمركزية ، فالحاجة ماسة الى كليهما . و يمكن وضع العلاقة بين المركزية و اللامركزية من هذه الزاوية في صيغة معينة و هي إطار الوحدة . و تعتمد هذه الصيغة على مبدئين الأول يتمثل في مبدأ المشاركة ، حيث أن اللامركزية تعني توزيع أكبر و أوسع للسلطات و ما يترتب عليها من مسؤوليات ، و يتمثل الثاني في مبدأ التنوع حيث أن اللامركزية أكثر اتصالا بالظروف المحلية<sup>1</sup>.

و في واقع الأمر ، ترتبط فكرتا المركزية و اللامركزية بعملية اتخاذ القرار . و تتحدد درجة ممارسة أي منهما بمقدار القرارات التي تتركز في مستوى حكومي معين (مركزي أو محلي ) و كذلك بنوع هذه القرارات في إطار نموذج اللامركزية السائد ( الرقابة في إطار التسلسل الهرمي للسلطة و الرقابة الشعبية )<sup>2</sup>.

و خلال العقود الأربع الماضية حظي مفهوم اللامركزية باهتمام من المسؤولين الحكوميين و الممارسين في المؤسسات الدولية المانحة و الأكاديميين . حيث ظل الجدل بشأن مزايا و عيوب المركزية و اللامركزية كمدخلين لتحقيق الأهداف العامة مسيطرا على العديد من الكتابات . و مع ذلك فان الأدبيات المتوافرة حول اللامركزية تركز بالأساس على ثلاث قضايا هي اشكال اللامركزية ، أسس تقسيم الوظائف بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية ، قواعد و أسس تصميم برامج اللامركزية .

### الفرع الأول : مفهوم المركزية.

تعني المركزية توحيد و حصر الوظيفة في يد السلطات المركزية المتمثلة في كل من الحكومة و الوزراء و ممثلهم في الأقاليم المحلية ( الولاة و رؤساء الدوائر ) و يهدف هذا التوحيد و التركيز الى توحيد النمط الإداري للدولة و جعله بشكل هرمي مترابط و متناسق . و هناك من يعرفها على انها اتجاها يسعى إلى تركيز السلطات بيد السلطة المركزية ، فهي بذلك تتكون من جهاز اداري واحد و هو عبارة عن الحكومة المركزية ، و تسعى الحكومة لتحقيق هذه المركزية بواسطة وزاراتها الممثلة لها و التي تسهر على تنفيذ الاوامر و القرارات الصادرة عنها مركزيا ، او بواسطة من ينوب عنها اقليميا و محليا<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> شنودة إميل فهمي حنا ، لا مركزية الإدارة التعليمية (التطور والواقع) ، مكتبة الأنجلو المصرية القاهرة (مصر) 1998، ص 35.  
<sup>2</sup> بشايرة أحمد سليمان ، المركزية و اللامركزية في الإدارة التربوية ، دار الفرقان للطباعة والنشر ، عمان (المملكة الأردنية 1991 ، ص 62-63.

<sup>3</sup> أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة 04 ، الجزائر 2004 ، ص 106.

أما تعريف آخر فيعرفها بأنها عبارة عن توحيد الإدارة في الدولة ، و حصر السلطة بيد الحكومة التي تتولاها بواسطة ادارتها المركزية ، و جعل صلاحيات البت النهائي في كل نشاط اداري من اختصاص السلطة المركزية او من ينوب عنها و داك دون مشاركة هيئات أخرى.<sup>1</sup> و في هذا الصدد تجدر الإشارة الى انه لا يوجد نظام مركزي يطبق المركزية بحداها لان ذلك سوف يؤدي الى الاختناق و يكون محكوم عليه بالفشل.

ويتضح لنا من خلال التعاريف السابقة أنها تركز على شيء واحد ، وهو تركيز السلطة في يد السلطة المركزية وغالبا ما يقدم اللجوء إلى هذا النوع إلى من التنظيم الإداري في حالة الدولة الحديثة ، حيث تحتاج الدولة الحديثة في هذه المرحلة ، إلى ما يدعم تماسكها وترابطها وذلك راجع إلى ضعف كيانها السياسي ، وإفئاقها للخبرة والمهارة الكافية في توزيع المهام .

### الفرع الثاني : مفهوم اللامركزية.

عموما تثير قضية تعريف اللامركزية كثيرا من الجدل وكثيرا من الإجهاد ، فليس من السهل تعريفها وتحديدتها ولا يوجد اتفاق تام حول محتواها ومضمونها .

حيث ظهر مفهوم اللامركزية منذ أكثر من أربعة عقود ، فمع بداية عقد الستينات من القرن المنصرم ظهر اللامركزية باعتبارها أداة تساعد المستعمرات في إدارة شؤونها بعد الحصول على الإستقلال وكان ينظر إلى اللامركزية باعتبارها وسيلة لتحقيق العدالة السياسية والإستجابة بشكل فعال للطلب المتزايد على السلع والخدمات العامة ، وقد تبنت بعض من الدول حديثة الإستقلال اللامركزية في إطار نظام فدرالي للدولة . مثل المكسيك ، الهند ، نيجيريا ، في حين أخذت به دول أخرى عديدة في إطار نظام الدول الموحدة مع منتصف السبعينات وأوائل الثمانينات بدأت المؤسسات المانحة الدولية في تشجيع الدول المستقل والحديثة الإستقلال للأخذ باللامركزية لأهداف تنمية مثل تحسين إدارة برامج مشروعات التنمية وبالأخص الممولة أجنبيا ، التوزيع العادل لفوائد النمو الإقتصادي ، 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 أرضية تشجيع المجتمعات المدنية ودعم تطو نمو المؤسسات الديمقراطية ومراجعة الشعارات ، الدينية التي تنادي بحكم الذاتي أو حتى الانفصال الإقليمي وإن كانت قضايا كزيادة الكفاءة وفعالية تقديم ، وإنتاج السلع والخدمات العامة ووضع ترتيبات مؤسسية لإقتصاد السوق ظلت في صدارة أهداف برامج الامركزية .<sup>2</sup>

هذا ويشير " رونديني " إلى أن اللامركزية تعني تحويل السلطة والمسؤوليات فيما يتعلق بالوظائف العامة كالخطيط والإدارة ، وتعبئة الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية ، وأجهزتها المختلفة إلى إدراك فروعها في الأقاليم ، أو إلى الهيئات الإقليمية أو الهيئات الإقليمية

<sup>1</sup> سمير محمد عبد العزيز ، التمويل العام (مدخل للتمويل الدولي للتنمية ، مكتبة الشعاع ، القاهرة ، 2002 ، ص 358 .

<sup>2</sup> خالد أمين زكريا ، آليات تطبيق اللامركزية في مصر ، المؤتمر الدولي حول التنمية المحلية في مصر ، 2008 ، ص 32 .

أو الهيئات العامة الشبه المستقلة، أو إلى القطاع الخاص وفي سياق تحليله لنظام اللامركزية يحدد روندي أربعة محاور رئيسية لهذا النظام وهي اللامركزية السياسية، والإدارية، واللامركزية المالية واللامركزية السوق.<sup>1</sup>

وتأسيسا على ما تقدم يمكن الإشارة إلى عدد من النقاط الهامة في إطار التعريف اللامركزية لعل أهمها ما يلي :

\* بصفة عامة، تشير اللامركزية إلى إعادة هيكلة السلطة أو توزيعها فيما بين المستويات الحكومية المختلفة، المستوى المركزي والمستويات الحكومية الأدنى، في نطاق الجهاز الإداري للدولة .

\* اشتغال التعريف على الخصخصة، و لامركزية السوق يثير الكثير من الجدل، وفي هذا الخصوص يرى بوكس أن اللامركزية، إنما تعني تحويل المسؤولية إلى الوحدات المحلية والهيئات التي تتصف بقدر من الإستقلال، وليس بالإستقلال التام عن الحكومة المركزية، وكل ما يمكن أن يقال هنا أن هذه الوحدات تحتاج لأن تعمل في إطار الجهاز الإداري للحكومة المركزية .<sup>2</sup>

وفي هذا السياق يستبعد "مانور" في دراسة قدمها عن اللامركزية السياسية مفهوم الخصخصة لسببين يرجع الأول أن الخصخصة إنما تعني تحويل المسؤوليات خارج نطاق الجهاز الإداري للحكومة المركزية، ويتمثل الثاني في أن المنشآت الخاصة غالبا ما تكون كبيرة جدا، ومن ثم فإن الخصخصة تحتوي على تحويل السلطة والموارد من فرع يتصف بالمركزية الحكومية إلى آخر يتسم بذات الصحة ولكن في القطاع الخاص .<sup>3</sup>

\* تمكين المجتمع المحلي من المشاركة في صنع القرار المحلي بما يضمن تحقيق الكفاءة في تقديم الخدمة .

\* تحتوي اللامركزية في الأساس على ثلاث محاور (السياسية، الإدارية، والمالية) وهذا ما سوف نتطرق إليه في هذا المبحث بشيء من التفصيل .

### الفرع الثالث: نظرة البنك الدولي للامركزية .

وفقا لتعريف البنك الدولي، تستلزم اللامركزية تحويل السلطات السياسية والإدارية المالية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، وفي هذا السياق، لن تصبح الدولة في ظل نظام لامركزي ما لم يوجد فيها وحدات محلية منتخبة تتمتع بالإستقلالية، وقادرة على اتخاذ قرارات إيجابية فيما أوكل إليها من وظائف في نطاق حدودها الجغرافية. واللامركزية

<sup>1</sup> السيد عبد المطلب غانم، مفارقة اللامركزية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، جامعة القاهرة، يناير 2005، ص 18 .

<sup>2</sup> Boex j , an introductory over view of intergovernment al fiscal relation , georgia state university , USAID , 2001 , p02

<sup>3</sup> Manor james , the political economy of democratic decentralization , world bank , 1999 , p05

بهذا المعنى إما أنها تعمل على إيجاد وحدات محلية جديدة أو أنها توسع من سلطات هذه الوحدات إذا كانت موجودة في الأساس لاسيما في مجال نقل سلطة تحصيل الموارد وتحمل مسؤولية الإنفاق.<sup>1-2</sup>

### الفرع الرابع: نظرة الأمم المتحدة للامركزية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)

من وجهة نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، تعرف الامركزية بأنها عملية متعددة المحاور تسعى إلى تحويل التركيز على التنمية من خلال التخطيط المركزي ، والإعتماد على الأجهزة الحكومية والبيروقراطية ، إلى المجتمعات المبنية على أنظمة المشاركة ، وعلى عكس المركزية يتوقع من الامركزية أن تؤثر على تنمية المجتمع من خلال:<sup>3</sup>

- \* منح السلطة للمجتمع في اتخاذ القرار في الشؤون التي تؤثر على حياتهم ، وفي تطوير وتقوية قدراتهم في إدارة شؤونهم الخاصة .
- \* تمكين المجتمعات من السيطرة على بعض الموارد المالية لتنفيذ برامج التنمية المحلية .
- \* رفع مستوى المسائلة على المستوى المحلي بما يحقق استجابة المؤسسات المحلية .
- \* إعادة توجيه السلع والخدمات إلى المناطق الأكثر احتياجا لها.
- \* إزالة الحاجة للأجهزة الحكومية المركزية لتطبيق كل الجوانب برامج تنمية المجتمع .
- \* خلق آليات تربط المجتمعات المحلية بمقدمي الخدمة والأجهزة التنفيذية .
- \* رفع مستوى التكامل بين الأعمال المحلية ، وأهداف السياسة العامة وهدف النمو .

### المطلب الثاني: الأسباب الدافعة نحو الأخذ بنظام اللامركزية .

ظهر مفهوم الامركزية منذ أكثر من أربعة عقود فمع بداية الستينات من القرن المنصرم ظهرت الامركزية باعتبارها أداة تساعد المستعمرات في إدارة شؤونها بعد الحصول على استقلالها . وكان ينظر إليها باعتبارها وسيلة لتحقيق العدالة السياسية ، ولطالما اعتبرت جزءا لا يتجزء من عملية مواجهة التحديات على غرار الطلب المتزايد على الخدمات العامة ، وزيادة تطلعات الجمهور فيما يتعلق بنوعية الخدمات .

ومع منتصف السبعينات وأوائل الثمانينات بدأت المؤسسات المانحة الدولية في تشجيع الدول المستقلة والحديثة الإستقلال للأخذ بنظام الامركزية لأهداف تنموية ، مثل تحسين إدارة برامج ومشروعات التنمية وبالأخص الممولة أجنبيا ، والتوزيع العادل لعوائد النمو الإقتصادي.

<sup>1</sup> World development report 1999/2000 , world bank , new york p108, www.world bank .org

<sup>2</sup> ومع ذلك فالواقع العملي يخالف ذلك المنطق بعض الشيء فعلى سبيل الميثال تعتبر الهند دولة فدرالية ، لكن حكومتها المركزية لها سلطة ، وسيطرة كاملة على الحكومات المحلية . ومع أن الصين تتصف بمركزية السلطة السياسية ، إلا أن الوحدات المحلية للحكومة لديها استقلالية كاملة في المجال الإداري والمالي ، وهو ما يوصف بالنموذج اللامركزي على النمط الصيني

<sup>3</sup> UNDP , decentralization governance programme strengthening capacity for people centered development 1997 , p 15-16

ومع منتصف الثمانينات وأوائل التسعينات ، أصبح اقتراح اللامركزية ، وبالأخص اللامركزية المالية ، وإصلاح الحكومات المحلية ضمن عدد من الإتجاهات السائدة في برامج التنمية في كثير من الدول ، كما بدأت المؤسسات الدولية في الضغط على الدول النامية من خلال برامج التثبيت الهيكلي المشروطة للقيام بإصلاحات تدعم اللامركزية ، ومنذ ذلك الحين حظي نظام اللامركزية المالية بأهمية خاصة ، حيث أصبح يمثل استراتيجية التنمية في كثير من الدول النامية ، والإنتقالية ، سواء في إطار فدرالي للدولة مثل المكسيك ، الهند ، ونجيريا أو في إطار نظام الدولة البسيطة (الموحدة) مثل الدول الإنتقالية في دول شرق أوروبا ، وكذلك في بعض دول شرق آسيا<sup>1</sup> .

وما تجدر الإشارة إليه هو أنه على الرغم من أن العديد من البلدان اقترحت اللامركزية لأسباب اقتصادية ، إلا أن البعض الآخر أخذ بها من أجل تحقيق أهداف سياسية ، ومن هذا المنطق ، يمكن القول أن ثمة بعدين للامركزية المالية: البعد السياسي ، والبعد الإقتصادي ، ويغطي هذان البعدان وعلى نحو شامل ، كافة الأهداف والمبررات التي تقف وراء أخذ عدد من الدول بنظام اللامركزية المالية .

#### الفرع الأول: البعد السياسي .

يغطي البعد السياسي عددا من الأسباب التي دفعت الحكومات إلى اقتراح اللامركزية في أنظمتها المالية في كثير من الدول النامية ، والإنتقالية وفيمايلي عرض لأهم الأسباب بشكل مختصر:<sup>2</sup>

- \*تحسين الحكم المحلي من خلال دعم الديمقراطية وتعميقها في تعزيز مشاركة المجتمع في التنمية ، تحقيق الشفافية ، العلنية والمسائلة في طبيعة عمل الحكومات المحلية .
- \*البدء بالأخذ بالتعددية السياسية في إفريقيا ، كما أنها جزء أساسيا من عملية الديمقراطية .
- \*تعزيز سيطرة الدولة على مختلف أنحاء البلاد في كثير من البلدان كبيرة الحجم .
- \*زيادة الدعم الشعبي والشرعية للقادة السياسيين ، الذي ربما لا يتحقق على مستوى المركزي .
- \*تلبية لضغوط المؤسسات الدولية الداعمة لبرامج التثبيت الهيكلي المشروطة للقيام بإصلاحات تدعم اللامركزية ، حيث يجيء هذا الضغط على أرضية تشجيع المجتمعات المدنية ، وتدعم تطور نمو المؤسسات الديمقراطية ومواجهة الشعارات ، القومية والدينية التي تنادي بالحكم الذاتي ، أو حتى الانفصال الإقليمي .

#### الفرع الثاني: البعد الإقتصادي .

في حين يشتمل البعد الإقتصادي للامركزية على مجموعة من الأهداف سعت عدد من الدول إلى تحقيقها لعل أهمها:<sup>3</sup>

- \*التحول من الإقتصاد الموجه إلى اقتصاديات السوق في الدول الإنتقالية .
- \*الحاجة إلى تحسين تقديم الخدمات العامة بفعالية وكفاءة .
- \*علاوة على ذلك فقد بادرت بعض الدول النامية وفي ظل ضغوط دولية في تطبيق نظام اللامركزية سعيا وراء كسب ثقة المؤسسات والمنظمات الدولية لمنحها مزيدا من التسهيلات

<sup>1</sup> Martinez vazquez jorge , inter governmental fiscal relation and the assignments of expenditure responsibilities , 2001 , georgia state university , www.ispaysps-gsu.edu

<sup>2</sup> Manor james , the political economy of démocratic decentralization , world bank , 1999 , p10

<sup>3</sup> World development report 1999/2000 , world bank , new york p50www.world bank .org

والمساعدات لدعم عمليات التنمية، والأخذ بنظام اللامركزية لأهداف تنموية، مثل تحسين إدارة برامج ومشروعات التنمية، وبالأخص الممولة أجنبيا .  
\*الإهتمام باللامركزية المالية كمحرك للنمو الإقتصادي، ولم يعد هذا الاهتمام محصورا على اقتصاديات الدول النامية فحسب، ولكنه ظهر على قمة أجندة السياسات الإقتصادية لكثير من دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية .  
\*الإعتقاد السائد بأن اللامركزية المالية تعتبر أداة فعالة لزيادة تحسين الكفاءة في تخصيص الموارد الشحيحة بسبب تحسن الفهم للاحتياجات المحلية .

الجدول رقم ( 01 ) :ملخص لأهم الأسباب الدافعة نحو الأخذ بنظام اللامركزية في الدول النامية والدول الإنتقالية .

الدولة	الدوافع	الدولة	الدوافع
تشيلي، أوغندا، ساحل العاج	تحسين تقديم الخدمات	روسيا، دول وسط وشرق أوروبا	التحول السياسي والإقتصادي
الصين، تركيا، الاتحاد الأوربي	بسط سيطرة الحكومة على جميع المناطق	أثيوبيا، يوغسلافيا، نيجيريا، سيرلانكا، جنوب إفريقيا، الفلبين، البوسنة والهرسك	الأزمات السياسية الناجمة عن النزاعات الاثنية
دول وسط شرق أوروبا روسيا	نقل العجز المالي إلى المستويات الأدنى للحكومة	أندونيسيا، مدغشقر، مالي، السينغال، أوغندا، المكسيك، الفلبين	الأزمات السياسية الناجمة عن الشعلرات القومية (إقليمية)
إفريقيا	لفت الأنظار عن برامج الإصلاح غير المرغوبة	الأرجنتين، البرازيل، بوليفيا، كولومبيا، الهند، باكستان، الفلبين	تعزير المشاركة
أمريكا اللاتينية	الحيولة دون العودة إلى حكم الفرد	جمهورية التشيك، سلوفاكيا، هنغاريا، بولندا، تركيا	نيل رضا دول الاتحاد الأوربي رغبة في الإنضمام للإتحاد
الصين	حماية الحكم الشيوعي	بيرو، باكستان	توجه سياسي
		روسيا أندونيسيا، باكستان	لمواجهة الأزمات المالية

المصدر: Manoj James , the political economy of democratic decentralization , p13

يتضح من خلال العرض السابق، وبالنظر لما يعرضه الجدول رقم ( 01) أن للامركزية بعدين أساسيين هما البعد السياسي والبعد الإقتصادي ، يحمل كل منهما في طياته مجموعة من الأهداف والمبررات التي تقف وراء أخذ كثير من الدول بنظام اللامركزية ، وأن أهمية كل مبرر يعتبر مسألة خاصة بكل دولة ، ويتبين من خلال الجدول أن الإعتبارات السياسية على سبيل المثال تعتبر المبرر الأساس للبدء في عملية اللامركزية من وجهة كثير من الدول ،مثل هذه الإعتبارات تحتوي على مجموعة من الأهداف الواسعة تتمثل في التحول السياسي والرغبة في الفوز بعضوية الاتحاد الأوروبي في بعض الدول الإنتقالية ،في حين يجيء الأخذ ببرنامج اللامركزية في دول أخرى على خلفية الشغرات الإقليمية ،والعرقية ،وعلى الجانب الآخر للتحويلات الحديثة للامركزية ، هدفها محاولة هذه الدول إضعاف المقاومة المحتملة في مختلف أقاليم البلاد ،كما يأتي الأخذ بنظام اللامركزية في دول أخرى ليس بسبب أزمات سياسية ، وإنما بسبب أزمات مالية أيضا.

وعموما يمكن القول أن التوجه نحو اللامركزية يعد في مجمله ، توجهها حديثا حيث لم يقتصر الأمر على سعي الدول النامية والإنتقالية إلى الإخذ بنظام اللامركزية في نظامها المالي ، بل أن عددا من الدول المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية ، المملكة المتحدة وكندا وقد عمدت إلى تنشيط سياساتها التنموية من خلال إعادة التفكير في جوانب التفويض ، ونقل المهام إلى المستويات الأدنى للحكومة .

وعلى الرغم من تعدد هذه الأهداف ، والمبررات إلا أن أهمية ما يحققه نظام اللامركزية من مكاسب ، وإيجابيات لا سيما تحسينه للكفاءة ، واستهداف الفقراء والجماعات المهمشة وتحفيز النمو ، تمثل في الواقع الدافع الأساسي للتوجه إليه و كذلك أهم الأهداف المقصودة من اللامركزية.

### المطلب الثالث: محاور اللامركزية .

لمزيد من تعميق الفهم لنظام اللامركزية يجدر التمييز في الأساس بين محاوره المختلفة ذلك أن لكل منها خصائصه ونتائجه السياسية المتباينة وشروطه الخاصة به والازمة لنجاحه تمهيدا لدراسة اللامركزية المالية على نحو أكثر تفصيلا خلال الفصل الثاني .  
وتتجلى أهمية دراسة هذه المحاور بإزالة الغموض حول العلاقة بينها ، وإلقاء الضوء على أبعادها المختلفة وضرورة الحاجة لتنسيق فيما بينها ومع التداخل في تعريف كل محور من هذه المحاور ، إلا أن التعريف الدقيق لكل منها ليس بالأمر الهام بقدر أهمية الحاجة إلى نهج شامل يجري في سياق الإضطلاع بتطبيق نظام اللامركزية في الدول النامية على نحو أفضل ،وعليه سيتم التركيز على المحاور الثلاثة ، للامركزية دون التعرض لمفهوم لامركزية السوق لأسباب السالفة الذكر.

### الفرع الأول : اللامركزية السياسية (ظاهرة الفدرالية) .

تعد اللامركزية السياسية الأسلوب المتطور للامركزية ويتم اللجوء لهذا الأسلوب نتيجة اتساع الرقعة الجغرافية للدولة أو المشاكل داخلها ، وبالتالي يقصد بظاهرة الفدرالية (ظاهرة تحرك الجماعات الإنسانية بشكل يفضي إلى التوافق بين اتجاهين متناقضين بين الحرص على



الذاتية من جهة وبين السعي إلى تنظيم جماعي يشملها من جهة أخرى، وهذا الالتقاء في ظاهرة الفدرالية يفضي إلى انظمة تعاھدية أو دستورية تنشأ بمعاهدات وتصاغ في دساتير تُولف بين هذين المتناقضين في كيان سياسي جديد.<sup>1</sup>

هناك طريقتان ينشأ بواسطتها الاتحاد الفدرالي، فالطريقة الأولى هي أن تنظم عدة دول مستقلة مع بعضها البعض لتكون في الأخير دولة فدرالية واحدة، وتمتاز شعوب هذه الدولة بخصائص وميزات متقاربة كالتقارب في التاريخ، الثقافة الحضارة تهدف من هذا التكتل إلى تكوين دول واحدة قوية وبهذا تتحول من دول إلى ولايات وبهذه الطريقة نشأت دولة الولايات المتحدة الأمريكية عام 1787 أما الطريقة الثانية هي أن تتفكك دولة موحدة بسيطة إلى عدة ولايات، بحيث يصبح لكل ولاية قدر من السيادة الداخلية.<sup>2</sup>

أما في الدول الفدرالية، فإن الدستور الفيدرالي يحدد علاقة السلطة بين المستويات المختلفة للحكومات وفي الأغلب الأمر، فإن هذه الدساتير تمنح الحكومات على المستوى الإقليمي أو المقاطعات صلاحيات لا تستطيع الحكومة الفدرالية إبطالها غير أن الحكومات المحلية تتنازل عن جزء من سيادتها للسلطات العليا لتقوية مركزها الاقتصادي والسياسي، وعلى الرغم مما تتمتع به الحكومات على مستوى الولايات من الصلاحيات التي يكفلها لها الدستور، إلا أن الحكومات على المستويات الأدنى للولاية لا تتمتع بمثل هذه الحماية. وفي هذا الضوء يبدو أن اللامركزية السياسية في الدول الفدرالية تمثل وضعاً دستورياً يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية، التنفيذية، القضائية بين الحكومات الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات ويناسب هذا الأسلوب من اللامركزية في العادة الدول كبيرة الحجم، وتلك التي تتعدد فيها القوميات واللغات والثقافات مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا.<sup>3</sup>

في حين تنطوي اللامركزية السياسية في الدول البسيطة على درجة من نقل سلطة القرار إلى الوحدات المحلية، وذلك من خلال خلق أجهزة حكومية منتخبة على المستوى المحلي يكون لها سلطات وصلاحيات حقيقية وفي هذا السياق تهدف اللامركزية السياسية إلى منح المواطنين أو ممثليهم المنتخبين مزيداً من السلطة في صياغة السياسات العامة وتنفيذها وغالباً ما تكون اللامركزية السياسية في هذه الحالة مصحوبة بتعددية سياسية كما أنها تستلزم إصلاحات دستورية وقانونية تعطي الوحدة المحلية كياناً سياسياً يخرجها من إطار التبعية الكاملة للسلطة المركزية.<sup>4</sup>

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول أن اللامركزية السياسية إنما تتضمن عنصرين هما دعم الديمقراطية والقيام بالإصلاحات دستورية وقانونية تمنع الوحدات المحلية شرعية تحصيل الإيرادات، وتحمل مسؤولية الإنفاق، وتعتبر اللامركزية السياسية على هذا النحو الشرط المسبق للامركزية المالية فاللامركزية السياسية في دعمها الديمقراطية تسعى إلى تعزيز

<sup>1</sup> محمد طه بدوي، ووليلي أمين مرسي، المبادئ الأساسية في العلوم السياسية، منشأة المعارف 2000 ص124.

<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات حلبى الحقوقية، الأردن 2000، ص77.

<sup>3</sup> الطعمانة محمد محمود، وعبد الوهاب سمير محمد، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية مصر 2005، ص15.

<sup>4</sup> Neven, in the background, paper on decentralization USAID, 2003, p08.

مشاركة المجتمع في التنمية وتحقيق الشفافية والعلنية والمسائلة في طبيعة عمل الحكومات المحلية الامر الذي ينعكس إيجابيا في تحقيق مستويات أعلى من النمو والتنمية المستدامة.<sup>1</sup> وتلخيصا لما تقدم يمكن حصر أهم عناصر الامركزية السياسية فيما يلي :

- 1- وضع قانوني مقر في الدستور لضمان حماية الحكومات المحلية .
- 2- انتخابات لرؤساء المجالس المحلية وأعضائها.
- 3- توفير قدر من آليات المسائلة العامة للموظفين المحليين.
- 4- أن يكون هناك تنافس في الانتخابات المحلية (تعددية حزبية) .

وفي واقع الممارسة يتضح أنه خلال العقدين الماضيين استطاعت عدد من الدول استكمال أجندها المتعلقة بإصلاح جوانب متطلبات الامركزية السياسية بعناصرها المختلفة كدول أمريكا الشمالية ودول شرق أوروبا مثل التشيك ،بولندا ،ملدوفا في حين ما تزال هناك مجموعة من الدول في طور التقدم ولكنه تقدم بطيء مثل دول أمريكا الوسطى وكذلك هناك بعض الدول التي لم تتمكن من تحقيق تقدم ملموس في تحقيق عناصر الامركزية السياسية مثل بعض دول الشرق الأوسط وشمال افريقيا .

#### الفرع الثاني :اللامركزية الإدارية.

هي أسلوب من أساليب الإدارة تنطوي على إعادة توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات إدارية أخرى محلية أو مصلحة تباشر سلطتها في نطاق المرسوم لها بمقتضى القانون في جميع الأحوال تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه.<sup>2</sup>

ويمكن تعريف اللامركزية أيضا بأنها ذلك الأسلوب الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات الإدارية المحلية المستقلة عن السلطات المركزية ولكنها تباشر اختصاصتها في هذا الشأن تحت الإشراف ورقابة الدولة والمتمثلة بسلطتها المركزية .إذن اللامركزية لا تعد هدفا في حد ذاتها وإنما هي فلسفة وأداة تنويه تمكن المواطنين من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة ،فاللامركزية تهتم أساسا بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى.<sup>3</sup>

وهناك عناصر هامة أخرى لا بد من توافرها لضمان تطبيقي حكم لامركزي فعال يمكن الإدارة من مقابلة متطلبات أفراد المجتمع المتزايدة ، منها على سبيل المثال :مستوى التعليم الثقافة العامة السائدة ، إيمان النخب السياسية الحاكمة بالنهج اللامركزي للحكم والإلتزام الصارم بتطبيقه وتشجيعه وعدم وضع أية عراقيل أمام إنطلاقه ، الانفتاح السياسي ،الشفافية .<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Usaid , decentralization and democratic local governance , may 2007, p27

<sup>2</sup> الطعمنة محمدمحمود ،وعبد الوهاب سمير محمد ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ن مرجع سابق الذكر ص 16- 17

<sup>3</sup> حاتم قبيل ، اللامركزية والتفويض في الإدارة ، على موقع WWW.SIIRONLINE.ORG

<sup>4</sup> مهدي الشيخ إدريس ،المعوقات التي تواجه الخدمات والمرافق العامة في المدن العربية ،الرياض ،المملكة العربية السعودية ، على الموقع WWW.PUBLICATIONS.KSU.EDU .SA

وعلى هذا الأساس المقدم فإن اللامركزية الإدارية تركز على تحويل السلطات والمسؤوليات إلى المستويات الإدارية الأدنى للحكومة، واللامركزية الإدارية بهذا المعنى تشتمل على نوعين:

#### أولاً: لامركزية إدارية إقليمية.

بمعنى أن كل إقليم من الأقاليم الدولة يختص بإدارة مصالح محلية، أي أن يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية، تقوم على إدارة شؤون كل وحدة منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية وفي حدود ما يخوله لها القانون من صلاحيات واختصاصات على أن ترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بقدر من العلاقة التي تكفل وحدة الدولة السياسية والإدارية. وفي ظل هذا التوزيع الإداري ينبغي التفرقة بين أشكال أو نماذج اللامركزية المختلفة، حيث لا بد من تعيين النموذج الذي يحكم العلاقة الحكومية المركزية المحلية. هل هو نموذج عدم التركيز أم التفويض أم نموذج النقل.<sup>1</sup>

#### ثانياً: لا مركزية مصلحة أو مرفقية :

يطلق عليها أحيانا نظام المؤسسات العامة، بمعنى أن تمنع الدولة مرفقا عاما شخصية معنوية مستقلة (فيصبح مؤسسة عامة) لكي يدير شؤونه بنفسه مستقلا عن السلطة المركزية التي كان يتبعها أصلا، وذلك لأهمية النشاط الذي يقوم به هذا المرفق ويستهدف هذا الأسلوب إدارة المؤسسات العامة على أسس تجارية، الأمر الذي يقتضي إبعادها على المؤثرات السياسية وتحرير أسلوب إدارتها من بعض الإجراءات المتبعة في الجهاز الحكومي، ومن أمثلة هذا النوع من اللامركزية: الهيئة العامة للنقل والمواصلات، الهيئة العامة للسكك الحديدية والهيئة العامة للاتصالات الاسلكية، الهيئة العامة للاستعلامات.<sup>2</sup>

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام أن اختصاصات الهيئات اللامركزية تتحد بالأنظمة والقوانين، إذا ما استقلت هذه الهيئات حسب اختصاصها، فإن ذلك لا يعني قطع الصلة بين هذه الهيئات وبين السلطة المركزية، ولقد اتفق فقهاء القانون الإداري على أن النظام المركزي عندما يصبح ضرورة وناظرا في دولة ما، فإن ذلك يعتبر وليد النظم الديمقراطية الأصلية التي يتمتع بها شعب تلك الدولة.<sup>3</sup>

وتبعاً لما تقدم فإنه يمكن القول أن اللامركزية الإدارية الفاعلة تتطلب توافر مجموعة من العناصر الأساسية، والتي يمكن عرضها فيما يلي:<sup>4</sup>

1- منح الحكومات المحلية الحق في اتخاذ القرارات في تعيين الموظفين المحليين وإقالتهم ووضع معايير التوظيف المحلي.

2- ينبغي أن يكون للحكومات المحلية قدر من المرونة في الوفاء بالمسؤوليات وفق القانون من دون العودة على المستويات الأعلى للحكومة.

3- أن يكون للحكومة المحلية الحق في اللوائح التنظيمية والإجراءات الإدارية.

1- الطعامة محمد محمود، وعبد الوهاب سمير محمد الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مرجع سابق الذكر ص17-18.

3 شنودة أميل فهمي حنا، لامركزية الإدارة التعليمية (التطور والواقع)، مرجع سابق الذكر، ص 37.

4 Ahmad junaid ، decentralization briefing note ، world bank institute working paper n19683 ، p20

4-تفتت أو إمتياز الوظيفة الإدارية وذلك عن طريق توزيع السلطة بين الهيئات الإدارية المركزية والهيئات الإدارية الإقليمية والمحلية يجعل هذه الأخيرة إدارة ذاتية مستقلة عن الإدارة المركزية التي تقوم بإدارة وتنظيم مجموعة من المصالح المشتركة للإدارة الإقليمية، و لا تأتي ذلك إلا بوجود نظام قانوني يسمح لهذه الهيئات المحلية بأن تكون مستقلة ومنحها الشخصية القانونية المعنوية .

وعلى الرغم من ذلك، يشير واقع الممارسة والشواهد التجريبية إلى أن عدد كبير من الدول النامية والانتقالية لا تملك فيها الحكومات المحلية السلطة على عزل وتعيين رؤساء المكاتب المحلية باستثناء عدد قليل منها مثل بعض دول شرق أوروبا (لتوانيا ، التشيك، جورجيا) هذا إضافة إلى عدم وجود معيار محدد بين الدول في هذا المجال فقد يكون اختصاص من اختصاصات في دولة ما من اختصاص الإدارة المركزية لكن نجده في دولة أخرى من اختصاص الإدارة المحلية، واكبر مثال على ذلك اختصاص الأمن ففي غالبية الدول يعد من اختصاص الإدارة المركزية لكن في إنجلترا تتولى هذا الاختصاص الحكومات المحلية<sup>1</sup> . ويعود السبب في عدم وجود معيار عام للتمييز بين هذه الإختصاصات إلى مرونة الاختصاصات المحلية والوطنية في آن واحد. لذا فإن اختيار أي من النظامين لأداء خدمة معينة لا ينصرف إلى طبيعة المرفق في حد ذاته، وإنما بحسب ظروف العصر و البيئة والاعتبارات الإجتماعية ، والإقتصادية ، والسياسية .

هذا ويمكن التمييز بين نموذجين في تحديد وتقييم الاختصاصات بين الإدارة المركزية ، والإدارة المحلية . فهناك النموذج الإنجليزي والنموذج الفرنسي ، حيث يعتمد النموذج الإنجليزي على تحديد اختصاصات السلطات الإدارية المركزية . وما عدا هذه الإختصاصات المحصورة والمقننة في الدستور هي من اختصاص السلطات الإدارية المحلية . أما النموذج الفرنسي فهو على عكس سابقة حيث يحدد الدستور المركزي جميع الإختصاصات التي تتولها السلطات الإدارية المحلية ، بينما يترك المجال مفتوحاً أمام الإختصاصات التي تتولها السلطات الإدارية المركزية ما عدا الإختصاصات المحددة مسبقاً<sup>2</sup> .

### الفرع الثالث : اللامركزية المالية .

وتشير إلى قيام الحكومة الامركزية بمنح الوحدات المحلية بعض الصلاحيات في تحديد وتحصيل الإيرادات المحلية وتحمل مسؤولية الإنفاق لتمويل مشاريعها المختلفة المختلفة ، والامركزية المالية وفقاً لهذا التعريف ينتظر منها أن تحقق منافع في رفع مستويات النمو والتنمية الإقتصادية ، ولكنها تفرض بعض التحديات في توزيع السياسة المالية بين المستويات المختلفة الحكومية ، حيث لم يعد يتركز صنع القرار المالي في يد سلطة قومية واحدة .

<sup>1</sup> وائل محمد إسماعيل المخلافي ، الإدارة المحلية في اليمن ، رسالة الدكتوراه في الإقتصاد ، جامعة القاهرة ، 1998 ، ص19 .

<sup>2</sup> عبد المطلب عبد المجيد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، دار الجامعية الإسكندرية ، مصر 2002 ، ص87 .

وعموما يقتضي تطبيق نظام مالي لامركزي ناجح ضرورة توافر مجموعة من العناصر الأساسية المتفق عليها في الأدبيات الاقتصادية لتحقيق الأهداف المنشودة منه ، وتمثل هذه العناصر في مجملها آليات التحول نحو هذا النظام وتعكس في الأساس خصائصه وتتمثل في :<sup>1</sup>  
\*تحديد وضائف محددة ومناسبة للحكومات المحلية وبالأخص فيما يتعلق بتقديم السلع والخدمات العامة.

\*تحديد إيرادات ملائمة ومحددة للحكومات المحلية .

\*تصميم نظام تحويلات ملائم بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية .

\*منح الحكومات المحلية سلطة الإقتراض لتمويل وظائفها المختلفة .

\*علاوة على ذلك ، يميل الكثير إلى التأكيد على ضرورة توافر مجموعة من الترتيبات المؤسسية ،وتوافر البيئة الملائمة (لامركزية سياسية وإدارية ) ،والتي تمثل المناخ المساعد الذي يعمل على تغذية نظام اللامركزية المالية ويحقق له النجاح .

فاللامركزية المالية وفقا لهذا السياق تعتبر منهجا من مناهج المالية العامة ، تهدف لدراسة قواعد تحديد متطلبات الإنفاق ، ومصادر الإيرادات على مختلف مستويات الحكومة ، ودراسة دور التحويلات وصورها المرغوبة ، بالإضافة إلى دراسة نظام الإقتراض الخاص بالوحدات المحلية ، وترتكز نظرية اللامركزية المالية ، في هذا الإطار على تعظيم رفاهية المجتمع ، من خلال تنفيذ توليفة متوازنة من الأهداف مثل السعي لتحقيق الكفاءة في تخصيص الموارد ،والاستقرار المالي والعدالة في توزيع الدخل .

ولأن المركزية المالية تعتبر جوهر الدراسة ، فقد أفرد الفصل الثاني لدراسة عناصر الامركزية المالية ومقاييسها المختلفة على نحو أكثر تفصيلا .

#### الفرع الرابع : الخصائص الأساسية لمحاور اللامركزية.

تحتوي اللامركزية عموما على عدة خصائص أساسية حتى تحقق الاهداف المنشودة منها في نهاية المطاف ويلخص الجدول رقم ( 02 ) الخصائص الأساسية لكل محور من محاور اللامركزية الثلاثة.

<sup>1</sup> Amine khaled zakaria , fiscal decentralization and poverty across sectional analysis and a case study of Egypt , unpublished , new york university , p62

الجدول رقم ( 02 ) :محاو الالامركزية

خصائص المحاو	الالامركزية الالاسياسية	الالامركزية الالادارية	الالامركزية الالالالية
السلطة	منح الموظف الالحكومات السلطة من خلال الالعملية الالانتخابية بدلا من الالاعينهم من قبل الالحكومة الالامركزية .	لدى موظف الالحكومات الالمحلية سلطة الالقديم الالخدمات الالعامة والالحرية الالوسيع الالخدمات الالمقدمة مسبقا من قبل الالحكومة الالامركزية	لدى الموظف الالمحليين الالسلطة الالعلى الالجمع الالضرائب الالوضع الالقرارات الالمتعلقة بالالإنفاق .
الالاستقلال	الالتحصل الالحكومات الالمحلية الالعلى الالاستقلال عن الالحكومة الالامركزية بسبب الالامتلاكها الالفوز في الالانتخابات الالمحلية .	لدى موظف الالسلطة الالمحلية الالرقابة الالكاملة الالعلى موظف الالاجهاز الالالحكومي الالمنحهم الالدرجة من الالاستقلال	يمكن أن الالعمل الالسلطة الالمحلية بالالاستقلالية عن الالحكومة الالامركزية ، مما يقلل من الالابعيتهم لها فيما يتعلق بالالإيرادات
الالمسائلة	في إطار هذا المحور الالصبح الالحكومات الالمحلية مسائلة الالجاه الالناخبين الالمحليين عن الالطريق الالانتخابات ولكنها الالظل مسائلة من قبل الالحكومة الالامركزية أيضا ، وفق الالقوانين والالمعايير الالوطنية	موظف الالاجهاز الالالحكومي مسائلين من قبل الالحكومات الالمحلية (نموذج الالنقل) أو من قبل الالهيئات الالمحلية للالحكومة الالامركزية (نموذج الالعدم الالتركيز )	لدى الالناخبين والالمجتمع الالمدني الالحافز لإلخضاع موظف الالسلطة الالمحلية للمسائلة بسبب الالزيادة الالموارد الالالالية الالتي الالتسيطر الالعليها الالوحدات الالمحلية
الالقدرات	الالتمنح الالانتخابات موظف الالسلطة الالمحلية الالحوافز الالبناء القدرات الالتمكنهم من الالتحقيق الالكفاءة في الالقديم الالخدمات	يضع موظف الالسلطة الالمحلية الالهايكل قوية والالترتيبات الالأسسية الالتمكنهم من أداء الالمهام الالمنوطة بهم	الالعزيز سيطرة الالحكومات الالمحلية الالعلى الاليراداتها والالنفقاتها الاليمكنها من الالقدرة الالعلى أداء الالمسؤولياتها الالالمقاة الالعلى الالعاتفها بالالكفاءة .

من خلال ملاحظة الجدول رقم ( 02 ) و الذي يلخص الخصائص الأساسية لكل محور من محاور اللامركزية الثلاثة، (السياسية، والإدارية، والمالية) وهي السلطة، الاستقلال، المسائلة والقدرات ففي إطار الحديث عن السلطة، ينبغي أن تمنح الوحدات المحلية السلطة للوفاء بالوظائف والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، وحتى تصبح اللامركزية حقيقية، فإنه على الوحدات المحلية أن تقدم الخدمات التي يستفيد منها المواطنون المحليون الذين أصبحوا يدركون طبيعة المهام المنقولة لممثليهم، وتمثل أفضل السلطات المنقولة للوحدات المحلية تلك المقررة في الدستور والقانون. و يتطلب الأمر أن تبنى هذه السلطات وفق قواعد محددة حتى لا تستغل من قبل الساسة وموظفي الأجهزة الحكومية المركزية لمصالحهم الشخصية.

وبدافع تحقيق الأهداف القومية فإنه ينبغي منح الموظفين المحليين قدرا من الإستقلال الذي يمنحهم مرونة أكبر للإستجابة، على نحو أكثر فاعلية للظروف المحلية، واحتياجات السكان المحليين.

وفي المقابل ينبغي أن تخلق اللامركزية درجة من المسائلة لمنح السلطة للمواطنين المحليين، الذين يعرفون الآن الوظائف التي يجب أن يسائل على أدائها الموظفون المحليون وبالطبع فإن المسائلة تكون أكثر قوة في الحالات التي يكون للناخبين القدرة فيها على تغيير الموظفين المحليين معينين، فإن درجة المسائلة سوف تمثل الأمر الذي يتطلب معه توافر جملة من الآليات السائلة مثل وجود لجان أو هيئات تتلقى التظلمات والشكاوي، سجلات لجمع تقارير المواطنين... إلخ.

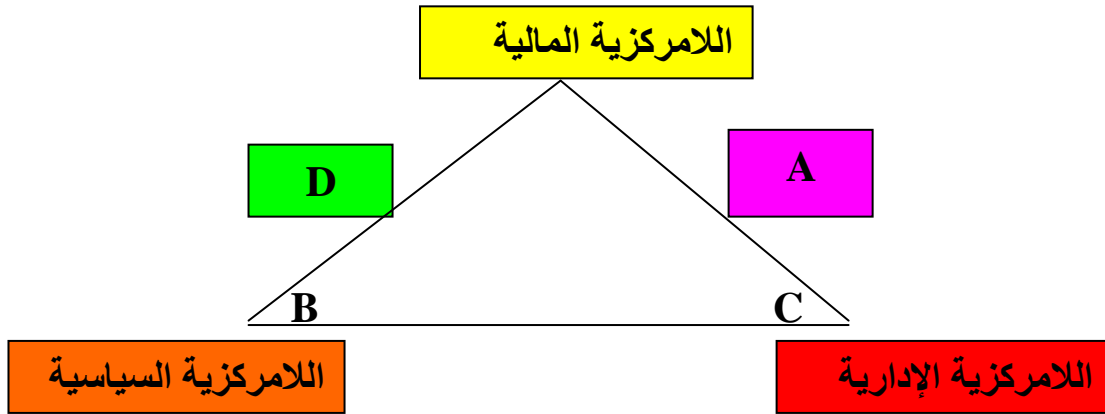
وتعمل المسائلة في نطاق اللامركزية على الربط بين المؤسسات، المواطنين وتحقيق الديمقراطية في إدارة السلطة المحلية في غياب المسائلة، ويصبح الموظفون المحليون مع منحهم سلطة قوية واستقلالية، وكأنهم يعملون في ظل استبداد وظيفي.

وأخيرا تستلزم اللامركزية الفاعلة بأن يكون لدى الوحدات المحلية قدرات ملائمة لإستخدام سلطتها و إستغلال استقلالها للإستجابة لرغبات مواطنيها المحليين، فإن لم يكن لدى الحكومات المحلية القدرة على تحمل المسؤوليات المنوطة بها فلن تحقق المنافع المتوقعة من اللامركزية.

الفرع الخامس :محاور اللامركزية في واقع الممارسة الدولية .

تشير معظم الشواهد التجريبية إلى أن اقتراح حكومات الدول اللامركزية في نظامها ، من خلال تطبيق أحد محاورها لا يعني بالضرورة أن يكون هناك تحرك بنفس القدرة ولاإتجاه في المحاور الأخرى .وربما يعزى هذا الأمر ، في الواقع إلى عدد من الأسباب تجعلنا لا نتوقع تطبيق الدول لنظام اللامركزية السياسية والإدارية والمالية في ذات الوقت وبنفس الدرجة .فالحكومات المركزية غالبا ما تكون مترددة في تنفيذ اللامركزية ،وذلك خوفا من فقدانها لمعظم سلطاتها ، وعليه فإنها تسعى للموافقة على عمل تغييرات نحو تطبيق اللامركزية في أحد محاورها في حين تحتفظ بقدر من الممارسات المركزية في المحاور الأخرى.<sup>1</sup> حيث أن الشكل ( 01 )يساعد على فهم واقع الممارسات في كثير من الدول النامية الإنتقالية ويصف الشكل أربعة أوضاع شائعة لهذه الممارسات .

الشكل رقم ( 01 ) : محاور اللامركزية في واقع الممارسة الدولية



Malik shahnawaz , mahmoud ulhussain , fiscal decentralization and economic growth in pakistan , December 2007 , p 49 , [www.pid.org](http://www.pid.org) .

تشير النقطة (A) إلى الوضع الذي تعمد فيه الحكومات المركزية إلى نقل المهام والمسؤوليات الإدارية والمالية للحكومات المحلية ،في حين تحتفظ بالسيطرة السياسية على الموظفين المحليين ، حيث لا يتم انتخاب موظفي الحكومات المحلية .وأهم الأمثلة على هذا السيناريو الدول الإفريقية التي لديها نظام لامركزي في ظل نظام الحزب الواحد وكذلك الصين في ظل الحكم الشيوعي ، وأيضا الأرجنتين والبرازيل في ظل الحكومات العسكرية في فترة السبعينات أن معظم الدول النامية والإنتقالية نحو انتخاب الحكومات المحلية يعني التحول من هذه النقطة نحو تطبيق مزيد من اللامركزية .

<sup>1</sup>Malik shahnawaz , mahmoud ulhussain , fiscal decentralization and economic growth in pakistan , December 2007 , p 46 , [www.pid.org](http://www.pid.org) .



أما النقطة (B) فتشير إلى إستجابة الحكومات المركزية للرأي القائل بأن اللامركزية تمثل تهديدا للجوانب الإقتصادية في البلاد ، وطبقا لذلك فإن الحكومة المركزية تسمح بانتخاب الموظفين على المستوى المحلي بمعنى تطبيق قدر من اللامركزية السياسية ، إلا أنها لا تسمح بمنحهم سيطرة على الإيرادات المالية والشؤون الإدارية ، كمنحهم الحق في التوظيف . إن شروع الساسة على المستوى القومي الموافقة على انتخايات الحكومات المحلية ناجم عن اقتناعهم بأن الحكومة المركزية سوف تحتفظ بمسؤوليتها في جانب الشؤون الإدارية والمالية ، الأمر الذي لا يمكن للموظفين المحليين من استخدام الموارد المالية على نحو يتعارض مع الطموح السياسي للساسة على المستوى القومي .<sup>1</sup>

الأمثلة البارزة على هذا الوضع تشتمل على إيطاليا حيث أن اللامركزية المالية جاءت متأخرة عن الانتخابات الإقليمية لسنوات عديدة ، كما ان الشيلي أصبحت ضمن الدول النامية التي تتصف بالديمقراطية على المستوى المحلي من دون منحها أدوارا مالية وإدارية جوهرية.<sup>2</sup> وبالنسبة للنقطة (C) فإنها تشير إلى وضع نموذجي من وجهة نظر الساسة على المستوى القومي في الدول النامية والذين يواجهون ضغوط قوية لإدخال صرامة مالية من خلال تقليص الموازنة ، مدعومة بإحدى الآليات الشهيرة لوضع الدول في هذا الوضع ، وهي منح مسؤوليات إنفاق غير ممولة للحكومات المحلية في محاولة لنقل عجز الموازنة العامة للدولة إلى أدنى . في هذا الوضع المتطرف ، لا تمنح السلطات المركزية الساسة المحليين سلطة سياسية ، كما لا تمنحهم أية درجة من الإستقلال في جانب الإيرادات . كل ما هناك أنها تعمل على تحويل مسؤوليات إدارة الخدمات الحكومية إلى الوحدات المحلية .<sup>3</sup>

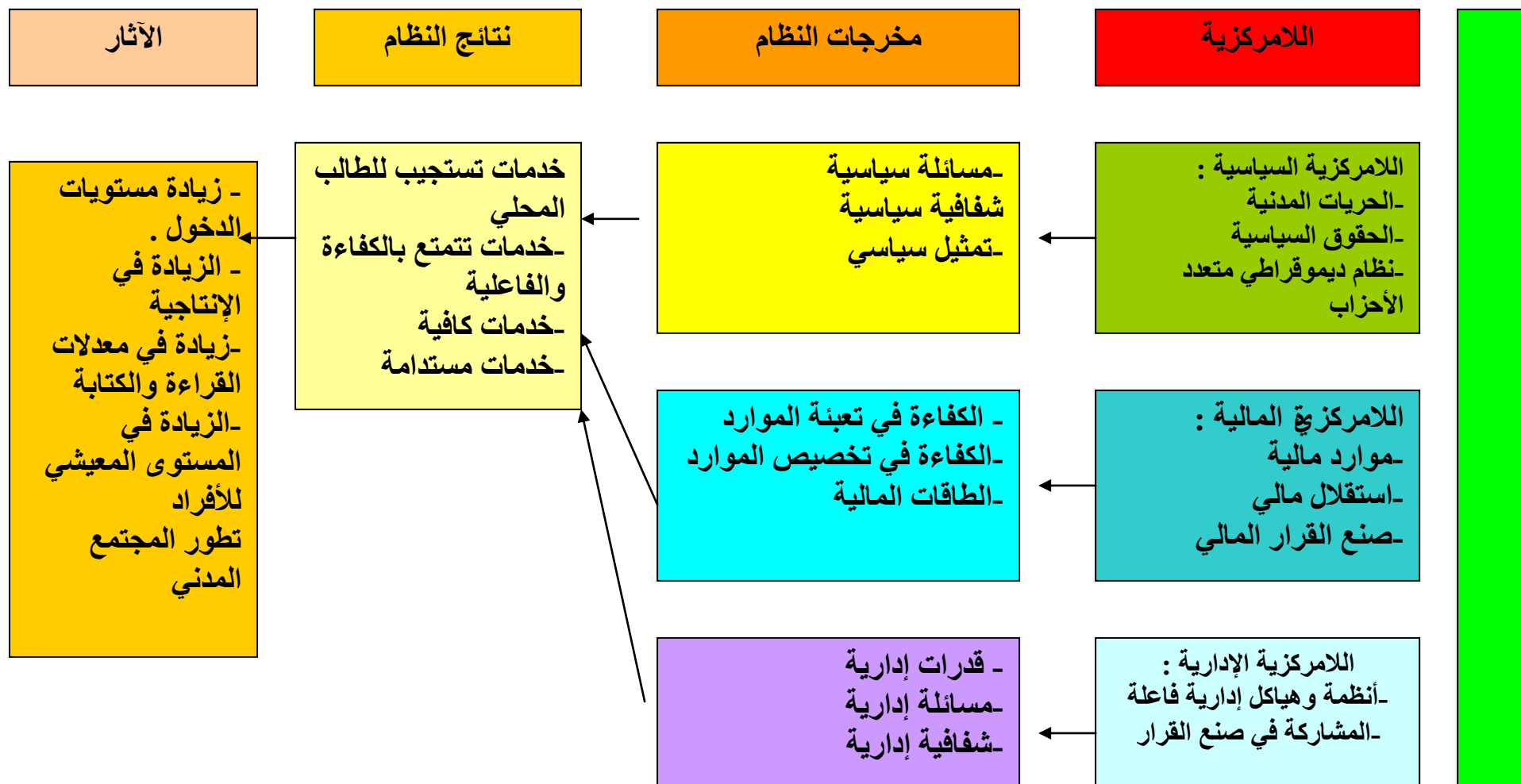
وعلى العكس من النقطة (C) حيث يكون للامركزية الإدارية الريادة فيها نجد النقطة (D) و التي تمثل وضعاً يتم فيه التحويل الحقيقي للسلطة السياسية والمالية. هذا الوضع على سبيل المثال يوجد في الدول التي تتوافق فيها الحكومات المركزية على الانتخابات المحلية /والمشاركة في الإيرادات ، بينما تحتفظ بحق المصادقة على النفقات المحلية فوق حد معين مثل الهند ، والفلبين وجنوب إفريقيا ومع ذلك تشير الأدبيات إلى أن القيود الإدارية على جوانب التوظيف والتخطيط ، تمنع الموظفين المحليين من استغلال سلطتهم السياسية والمالية .<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ,4 Malik shahnawaz , mahmoud ulhussain , fiscal decentralization and economic growth in pakistan , December 2007 , p 47 , [www.pid.org](http://www.pid.org) .

<sup>2</sup> Dickovick tyler, the measure and mismeasure of decentralization subnational autonomy in senegal and south Africa, paper n 143-82 , university of Cairo , 2005 , p10

<sup>3</sup> على سبيل المثال ، أشار ديكفك في دراسة عن السنغال و جنوب إفريقيا إلى أن الموظفين المحليين يتم انتخابهم حاليا (مشيرا إلى تطبيق اللامركزية السياسية ) و يتحصلون على تحويلات من الحكومة المركزية إلا انه تفرض عليهم قيود في جوانب أخرى حيث يمنحون قدرا ضئيلا من المرونة في زيادة حصيلتهم من الضرائب ، كما أن هناك سيطرة كاملة من قبل الحكومات المركزية على كافة جوانب الإنفاق ، كما تفرض عليهم قيودا في دخول أسواق رأس المال للاقتراض .

الشكل رقم ( 02 ) : محاور اللامركزية (العناصر، المخرجات، النتائج، الآثار)



## المطلب الرابع: أشكال اللامركزية

رأينا فيما سبق أن اللامركزية تشتمل على ثلاث محاور وهي: السياسية ، الإدارية والمالية ، وفي الواقع يتم تحويل السلطة والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى للحكومة في إطار عدة أشكال للامركزية في إطار هذه المحاور .  
وفي هذا الصعيد ، تشير الأدبيات إلى وجود ثلاثة أشكال للامركزية تتمثل في ((عدم التركيز))، ((التفويض)) وأخيرا ((النقل)) ويعتمد اختيار الحكومات لأخذ هذه الأشكال على أهداف صناع القرار ، وعلى عدد من العوامل المرتبطة بالهيكل السياسي الإداري والمالي للدولة .

### الفرع الأول: نموذج عدم التركيز (DECONCENTRATION)

يشير ((عدم التركيز)) إلى توزيع سلطة اتخاذ القرار وبعض المسؤوليات الإدارية بين المستويات المختلفة للحكومة المركزية فهو يعني تحويل المسؤوليات من الوزارات في الحكومة المركزية في العاصمة إلى فروعها في الأقاليم (الوحدات المحلية) . داخل نطاق الجهاز الإداري للحكومة المركزية مع الإبقاء على رقابة وإشراف الوزارات الحكومة المركزية وعليه تعمل الوحدات المحلية كوكلاء محليين للحكومة المركزية وليست دوائر محلية . وعلى هذا الأساس يظل الموظفون المحليون خاضعين للمسائلة وعلى نحو كامل أمام السلطات المركزية<sup>1</sup>. وينطوي هذا النموذج ، عادة على القليل من تفويض الصلاحيات والسلطات لاتخاذ القرارات محددة لوظائف إدارية من قبل الوحدات المحلية ، كما تعتمد هذه الوحدات اعتمادا كليا على الموارد المالية والمدخلات من المركز . وبذلك يمثل هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الإستقلالية الممنوحة للوحدات الدنيا .

ويعرف البعض عدم التركيز الإداري على أنه تحويل للمسؤوليات والمهام (المهام والعمل) وليست تحويلات للسلطة فعادة ما يرتبط تحويل السلطة للمستويات الأدنى للحكومة بمنحها قدرا من الإستقلالية في اتخاذ القرارات العامة ، وهو أمر نادر ما يحدث في إطار نموذج (عدم التركيز) حيث لا تمتلك الوحدات المحلية في نطاق الجهاز الإداري للحكومة المركزية سلطات مستقلة في اتخاذ القرار عن المركزي في معظم الدول .  
ويرى البعض الآخر ، أنه من خلال أسلوب "عدم التركيز" تعتمد الحكومة المركزية إلى التخلي عن بعض من وظائفها ، من المركز إلى مكاتب الفروع الإقليمية ولكنها تحتفظ بسلطة الرقابة "عدم التركيز" ترتيب إداري في المقام الأول ، يبقى على سلطة اتخاذ القرار في أيدي وزارات الحكومة المركزية . وعادة ما ينظر إلى "عدم التركيز" باعتباره أحد الخيارات الأولية أمام الدول لتطبيق درجة مبدئية من اللامركزية فهو لا يتضمن وحدات محلية مستقلة منتخبة

<sup>1</sup> Rondinelli, what is decentralization , decentralization briefing notes world bank institute , 1999 , p03 .

2 الطعامة محمد محمود ، وعبد الوهاب سمير محمد، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مرجع سابق الذكر، ص19 .

تكون مسائلة قانونا أمام الناخب المحلي ، ولكن تسعى الحكومة المركزية من خلاله إلى زيادة فاعلية الخدمات التي تقدمها وتحسين الأداء في تقديمها وجعلها أكثر مرونة بواسطة مكاتبها وفرعها في الأقاليم وبهذا المعنى لاتشارك الوحدات المحلية في صنع القرار المالي ، بل عليها العودة دائما إلى المركز .

وعلاوة على ما تقدم يرى البعض أن نموذج "عدم التركيز" عملية تتطلبها حداثة التجربة في الانتقال التدريجي من المركزية إلى نظام اللامركزية يتطلب فهما كاملا لمجريات الأمور ولأن اكتساب الموظفين المحليين للخبرة ، والتجربة يستلزم وقتا طويلا فإن "عدم التركيز" يمثل الخيار الأول الأفضل لمعظم الدول لتطبيق درجة معقولة من اللامركزية في بداية الأمر فعلى سبيل الميثال لجأت السنغال في البدايات الأولى لتطبيقها نظام اللامركزية إلى استخدام نموذج "عدم التركيز" ثم انتقلت إلى استخدام نموذج "النقل" منذ عام 1996 ، حينما قامت بنقل مسؤوليات تسعة قطاعات في الإقتصاد إلى 378 مجلس منتخب محليا ( 10 مجالس على المستوى الإقليمي ، و 48 مجلسا على مستوى المديرية ، و 320 مجلسا على مستوى المجتمع الريفي )<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني :التفويض ( DELEGATION )

إحدى هذه الطرق لوصف اللامركزية "بالتفويض" هي أنها عبارة عن "عملية" ( TOP-DOWN ) حيث تعتمد الحكومة المركزية من خلالها منح الحكومات المحلية سلطة تنفيذ بعض الوظائف ، وتحصيل بعض الموارد وفقا لمعايير وقواعد محددة وواضحة .وعلى غالبا ما تتفقد سلطات الوحدات المحلية بما فيها السلطات المالية ، وتوفير الخدمات بتوجيهات وقواعد تفرضها الحكومة المركزية .

فالتفويض في هذا السياق إنما ينطوي على نقل قدرة من السلطة وصلاحيات صنع القرار ، بما فيها القرار المالي إلى المسؤولين المحليين مع احتفاظ الحكومة المركزية بحق الرقابة عليهم ، وحقها في نقض القرارات المحلية ، أو سحب سلطتها الممنوحة لهم أو استردادها متى شاءت ، أي أن العلاقة هنا أشبه بعلاقة المالك بالوكيل ، حيث تعد الحكومة المركزية هنا بمثابة المالك في حين تعتبر المنظمات ، والمستويات الأدنى للحكومة المركزي بمثابة الوكيل<sup>2</sup>.

والتفويض بهذا المعنى يصبح أكبر منزلة من "نموذج التركيز" ولكنه يظل أقل قوة من "النقل" ، وعليه يمثل التفويض الشكل أو المرحلة الوسيطة ما بين "عدم التركيز" و "النقل" في إطار تفويض السلطات ، تهدف الحكومة المركزية من خلال نقلها بعض من سلطاتها ومسؤولياتها إلى المستويات الأدنى إلى تقريب الحكومة من المواطنين وزيادة مستوى الشفافية

<sup>1</sup> Dickovick tyler, the measure and mismeasure of decentralization subnational autonomy in senegal and south Africa , p12

<sup>2</sup> Diop idrissa , implication of decentralization for repodictive helth planning , january 2000 ,www.policyprojet.com .

و المسائلة ، وفي هذه الظروف تعمل الوحدات المحلية ضمن معايير وقيود السياسات العامة التي تضعها الحكومة المركزية لكنها تتمتع بدرجة من الاستقلالية وقدر كبير من حرية التصرف في اتخاذ القرار ، مقارنة بنموذج "عدم التركيز" فيما يتعلق بكيفية أدائها لوظائفها ، فهي لا تخضع كلياً لرقابة الحكومة المركزية ، ولكنها تخضع للمسائلة من قبلها ، وما يجدر ملاحظته في هذا الخصوص أن التفويض لا يقتصر على تحويل السلطة الإدارية فحسب بل يتضمن في العادة توزيع بعض الموارد المالية إلى المستويات الأدنى للحكومة مصحوباً بتعليمات حول كيفية تخصيصها.<sup>1</sup>

وعموماً فإنه في معظم التجارب الدولية لا يتم فيها تفويض جميع المسؤوليات والمهام للمستويات الأدنى فعلى سبيل الميثال نجد أن المجالس المحلية في تنزانيا ، وفي نطاق قطاع التعليم قد منحت دوراً واضحاً ومستقلاً عن وزارة التعليم ، فلها الحق في تعيين موظفيها (بما فيهم المدرسين) كما أن لها الحق في إعداد الخطط والموازنات ، ووضع القوانين ، واللوائح الفرعية في إطار الهيكل القانوني والسياسي العام للدولة في حين أبقت وزارة التعليم في يدها على بعض المسؤوليات المتعلقة بالسياسات العامة ، تصميم المناهج ووضع المعايير والرقابة على تطوير القطاع .

أما في الفلبين ، فإنه في الوقت الذي احتفظت فيه وزارة التعليم بمسؤوليات ووضع السياسات ووضع المعايير وتصميم المناهج وتطويرها ، أوكلت بعض المهام لوحدات السلطة المحلية ، أهمها بناء المدارس الإبتدائية والثانوية وصيانتها ، توسعة الفصول إن استدعت الضرورة والقيام بالأنشطة الرياضية على المستوى المحلي ، كما أن المحليات تتقاسم المسؤولية في التمويل مع الحكومة المركزية حيث تتحمل مجالس الآباء ، والسلطات المحلية حوالي 25% من تكاليف التعليم في الفلبين.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: نموذج النقل (DEVOLUTION)

ويمثل "النقل" أقوى أشكال اللامركزية ويمكن وصف اللامركزية في هذا الإطار وعلى نحو أفضل باعتبارها "عملية قاعدية" (BOTTOM-DOWN) ، حيث يكون للحكومات المحلية حق دائم ، كالحق الدستوري لإدارة شؤونها المحلية بنفسها ، من دون العودة إلى الحكومة المركزية .

وفي هذا السياق تمنح الوحدات المحلية المستقلة مسؤولية توفير أو تقديم مجموعة من الخدمات العامة مع منحها سلطة مستقلة لتعبئة وحشد إيراداتها الذاتية ، وسلطة فرض الضرائب والرسوم لتمويل هذه الخدمات واتخاذ قرارات الإستثمار .وفي العادة يستخدم البعض "نموذج النقل" مرادفاً لنظام اللامركزية المالية ، حيث يكون للوحدات المحلية مسؤوليات واضحة فيما يتعلق بجانب الإنفاق واستقلال كامل في وضع موازاناتها المحلية في حدود السلطات المحلية في نطاقها بتأدية كافة وظائفها العامة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ، 3 خالد أمين زكرياء ، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر ، مجلة كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، المجلد السابع ، العدد الأول ، يناير 2006 ، ص20 ، [www.el-nahda.org](http://www.el-nahda.org)

<sup>2</sup> Dikovick tyler , the measure of decentralization subnational autonomy in Senegal and south Africa , p12

وعليه "قالنقل"، يشير إلى الاعتماد المتزايد على مستويات حكومية محلية منتخبة موكول إليها سلطات معينة بصفة أصيلة بموجب القوانين وتتحدد هذه السلطات بما يتوافق وقدرة المسؤوليات التي تتحملها، وتتمثل أنماط النقل في الأغلب الأعم في المجالس المحلية. وفي ظل هذا النموذج يصبح الموظفون الحكوميون المحليون خاضعين للمسائلة من الأسفل، من قبل الناخبين، إلى جانب خضوعهم للمسائلة من الأعلى في إطار القواعد التي تحكم العلاقة بين المستويات الحكومية المختلفة.<sup>1</sup>

وعلى الرغم مما يقدمه نموذج النقل من مرونة كاملة لاختيار مزيج من الخدمات تسعى الوحدات المحلية لتقديمها للمواطنين ومنح سلطة فرض الضرائب و الرسوم لتمويل هذه الخدمات إلا أن الحكومة المركزية تظل تقدم بعض الدعم المالي في إطار نظام التحويلات الحكومية المركزية.<sup>2</sup>

وفي ضوء ما سبق يمكن الإشارة إلى أن نموذج النقل يتصف بعدد من المزايا والخصائص لعل أبرزها مايلي:<sup>3</sup>

\* تتمتع الوحدات المحلية في إطار نموذج النقل باستقلال، وشخصية معنوية منفصلة عن الحكومة ولا تخضع لسيطرتها المباشرة.

\* للوحدات المحلية وضع قانوني مؤسسي، ولديها صلاحية ضمان توفير الموارد اللازمة للقيام بمهام وظيفية.

\* هناك علاقة تبادلية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، من أجل تبادل المنافع و تنسيق العلاقات بينهما.

\* إن تنازل الحكومة المركزية عن بعض سلطاتها للوحدات المحلية يستتبعه، أن ينظر المواطنون لتلك الوحدات على أنها مؤسسات تقدم الخدمات اللازمة لإشباع حاجاتهم وأن لهم قدرة التأثير عليها كباقي الوحدات الحكومية المركزية الأخرى

وفي واقع الممارسة الدولية، لجأت العديد من الدول إلى نموذج "النقل" فعلى سبيل

المثال يعتبر نموذج النقل هو النموذج السائد في كولومبيا، حيث يتم نقل المهام للمستشفيات الكبرى في 32 مقاطعة ونقل مهام الرعاية الصحية الأولية في 1050 مجلس محلي كما أن نقل السلطة في قطاع الصحة واسع الاستخدام في دول شمال أوربا، حيث تمثل مسؤوليات التمويل والإدارة من الموضوعات التي نقلها، منذ وقت طويل إلى الحكومات المحلية، وفي جنوب افريقيا تم نقل مسؤولية توفير الخدمات إلى الأقاليم و الحكومات المحلية بعد عام 2000 وصوب هذا النقل، منح الإستقلال التام في صنع القرار المالي وتخصيص الموارد بين القطاعات المختلفة وداخلها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> الطعامة محمد محمود، وعبد الوهاب سمير محمد، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مرجع سابق الذكر، ص14،

<sup>2</sup> هايدى علي فهمي، تطوير نظم التحويلات الحكومية كمدخل لتطبيق اللامركزية المالية في مصر، ماجستير اقتصاد، كلية الإقتصاد، والعلوم السياسية جامعة القاهرة، 2009، ص42.

<sup>3</sup> خالد أمين زكرياء، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر، مرجع سابق الذكر، ص23.

<sup>4</sup> محمود الشريف، اللامركزية مستقبل الإدارة المحلية في مصر، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، كلية الإقتصاد و العلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، يناير 2004 ص24.

جدول رقم: ( 03 ) ملخص لأهم خصائص أشكال اللامركزية ومميزاتها .

أداة قانونية	عدم التركيـز	التفويض	النقـل
قرارات وزارية وتعميمات	قرارات وزارية وتعميمات	قانون لوائح مرافقة له، قرار حكومي أو قرار وزاري	دستور، قانون، واللوائح التنظيمية المرتبطة بهما
مصدر السلطة ومثلقيها	الوزارات تفوض فروعها في الأقاليم	الحكومة نأو الجهة التي تمثلها (الوزارات أو المؤسسات تفوض الوحدات المحلية أو الهيئات شبه مستقلة	الحكومة المركزية (الدولة) تنتقل سلطاتها إلى الحكومات المحلية
مصادر التمويل	-لا تتمتع المستويات الدنيا للحكومة (فروع الوزارات في الأقاليم) إلا بدرجة قليلة جدا من الإستقلالية فهي تعتمد اعتمادا كليا على المواد المالية والمدخلات من المركز (الوزارات )	يتضمن التفويض، في العادة، توزيع بعض الموارد المالية من الجهات العليا إلى المستويات الأدنى للحكومة مصحوبا بتعليمات حول كيفية تخصيصها (توظيفها )	أهم مصادر التمويل هي: الضرائب والرسوم المحلية، والإقتراض، والتحويلات المركزية
الهدف المرجو تحقيقه من تطبيق كل نموذج	تسعى الحكومة المركزية من خلال هذا النموذج، زيادة فعالية الخدمات التي تقدمها وتحسين الأداء في تقديمها وجعلها أكثر مرونة بواسطة مكاتبها وفروعها في الأقاليم	يتمثل الغرض الأساس من هذا النمط في تقريب الحكومة من المواطنين، وزيادة مستوى الشفافية، والمسائلة	خلق وحدات محلية، ذات حدود جغرافية مقررة قانونا، لها جدوى اقتصادية لتكون قادرة على تعبئة الموارد المالية المناسبة وتوفير الخدمات، وتأدية وظائفها العامة والإنتاج في نطاقات اقتصادية تحقق الكفاءة
صلاحية اتخاذ القرار	لا تشارك فروع الوزارات أو الوحدات المحلية في هذا النمط في صنع القرار بما فيه القرار المالي بل عليها العودة دائما إلى المركز	يعتبر التفويض مجرد تكليف من المستويات المحلية للبت في بعض الأمور نيابة عنها فهي تتمتع بقدرة من الإستقلالية وحرية التصرف في اتخاذ القرار، فيما يتعلق بكيفية أداء وظائفها	للحكومات المحلية حرية صنع القرار وتولي المسؤولية الكاملة من دون الرجوع إلى الحكومة المركزية، بما في ذلك تعبئة الموارد المالية وتوفير الخدمات وسلطة تصميم وتنفيذ المشروعات التنموية المحلية
خطوط المسائلة	تخضع فروع الوزارات في الأقاليم والوحدات المحلية لرقابة وإشراف وزارات الحكومة المركزية، كما أن التقارير ترفع إلى دواوين عام الوزارات، ونظرا لعدم وجود هيئات محلية منتخبة محليا فلن تكون هذه الفروع مسائلة قانونا أمام الناخب المحلي	تخضع الوحدات المحلية لرقابة الحكومة المركزية، وإن لم يكن كليا كما أنها تخضع لمسائلتها، ومع ذلك تحتفظ الحكومة المركزية، بحق نقض القرارات المحلية أو سحب سلطاتها الممنوحة لهم أو استردادها متى شاءت، ومع أن التقارير ترفع إلى الجهات المركزية إلا أنها تعمم على المواطنين	ولأن السلطة المحلية منتخبة يصبح موظفوا الأجهزة الحكومية المحليون خاضعين للمسائلة من أسفل، من قبل الناخبين المحليين إلى جانب خضوعها للمسائلة من أعلى في إطار القواعد التي تحكم العلاقة بين المستويات الحكومية المختلفة

المصدر: خالد أمين زكريا، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر، مرجع السابق، ص25

يتضح من خلال ما تقدم أن للامركزية ثلاثة أشكال رئيسية، لكل شكل منها خصائصه ومميزاته حيث يلخص الجدول رقم ( 03 ) أهم هذه الخصائص والمميزات وذلك من خلال 5 نقاط رئيسية .ويتبين من خلال الجدول ذاته أن أقوى أشكال اللامركزية هو "النقل" فهو يقوم على خلق وحدات محلية منتخبة تتمتع بالصحة القانونية ، ولها حدود جغرافية مقررة قانونا وتعتبر هذه الوحدات ذات جدوى اقتصادية لتكون قادرة على تعبئة الموارد المالية ، وتوفير الخدمات العامة ، ولها الحرية في صنع القرار في المجال المالي ، والإداري من دون العودة للحكومة المركزية ، ومع خضوعها للمساءلة من قبل السلطة المركزية فهي تخضع أيضا للمساءلة من أفل أي من قبل الناخبين المحليين .

وعلى الرغم من الأهمية التي يتسم بها نموذج "النقل" باعتبار أقوى أشكال اللامركزية إلا أنه ينبغي التنويه إلى أن الفضل في نجاح كثير من الدول ، وبالأخص الدول الأوروبية في تطبيق نظام اللامركزية إنما يعزى في واقع الأمر ، إلى التدرج في نقل الصلاحيات بموازرة من البرلمان وفي ظل وجود اتحادات قوية للسلطة المحلية .

انطلاقا من أشكال اللامركزية يمكن ان نستلخص ، عدد من النقاط المهمة <sup>1</sup>:

1-على الرغم من أن النموذج عدم التركيز يعد أضعف نماذج اللامركزية ، إلا أنه يوجد في معظم الدول حتى الفدرالية منها فعلى سبيل المثال يوجد في سويسرا وهي دولة فدرالية نظام لتوفير الخدمات في إطار نموذج "عدم التركيز" فالموظفون الحكوميون العاملون في كاتب البريد يخضعون للقواعد والأحكام الفيدرالية على الرغم من أنهم يعملون في وحدات إدارية منتشرة عبر أنحاء الدولة .

2-وتعزيزا لما تقدم فإنه يمكن القول أن كثيرا من الأنظمة القائمة في العديد من الدول تحتوي على مزيج من أشكال اللامركزية وعلى نحو معقد ففي هذا المقام ينبغي التأكيد على أنه ليس هناك دولة واحدة تمثل دليلا شاهدا على وجود نمط أو شكل واحد فقط من أشكال اللامركزية في نظامها .وفي هذا الخصوص يمكن القول أن المزيج الملائم الملائم من المشاركة المركزية والمحلية في بعض المهام والمسؤوليات يعتمد على عناصر متعددة سياسية ، مالية وإدارية .وفي واقع الممارسة فإن الحالات المختلفة لهذا المزيج ليس من السهل فكها أو تحديدها أو تصنيفها ضمن نموذج دقيق .وبالمثل نجد في مجال التعليم أن بعض الدول قد اتبعت مزيجا مختلطا من النماذج في توزيع مسؤوليات هذا القطاع بين المستويات المختلفة للحكومة ففي أرمينيا مثلا ،تعهدت الحكومة المركزية باتخاذ تدابير لامركزية ،وتعزيز الاستقلال المالي والإداري للمؤسسة التعليمية منذ عام 1999 ،وبناء عليه ظهرت أنظمة جديدة فيما يتعلق بتمويل المدارس ،وأصبحت المؤسسة التعليمية محكومة بالمجالس المدرسية ، في حين يتم تمويل موازنتها عن طريق الولايات والتي تمنحها مدفوعات إجمالية بناء على عدد الطلاب في المدرسة ، على ان تتحمل المدارس مسؤولية إعداد وتحضير موازنتها الذاتية وتنفيذ نفقاتها .

<sup>1</sup> Oecd Partnership in the united state , 1997 , p 28 , [www.oecd.org](http://www.oecd.org)



3- ويلاحظ أن بعض الدول قد لجأت إلى المنهج التدريجي في استخدامها النماذج اللامركزية ،سواء في إطار تحويل العديد من السلطات والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى للحكومة من نموذج إلى آخر ، أو في نطاق التدرج في نقل المزيد من المسؤوليات داخل النموذج الواحد<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: الأثار المترتبة على تطبيق اللامركزية

رأينا فيما سبق أن مصطلح اللامركزية بصفة عامة من المفاهيم المعقدة حيث لايسهل تعريفه ، وتحديده ، ولا يوجد اتفاق تام حول محتواه ، ومضمونه فقد تأخذ عدة أشكال وعدة محاور علاوة على تعدد اهدافه ومبررات الأخذ به ، سواء كانت اقتصادية أو سياسية . وعلى هذا الصعيد ، يمكن القول أن هناك منهجين لتحليل آثار نظام اللامركزية :اتجاه فوقي تحقيق قدر من اللامركزية الإدارية والمالية ، واتجاه قاعدي ، تحقيق درجة أكبر من اللامركزية السياسية .

فعلى سبيل المثال ،تسعى الحكومة المركزية في إطار المنهج الفوقي إلى نقل العجز إلى أسفل أي إلى المستويات الأدنى أو السعي وراء تحقيق بعض الأهداف الأخرى كتحقيق الكفاءة في تقديم الخدمات من خلال التفويض أو نقل السلطات إلى الحكومات المحلية في المقابل يسعى المنهج القاعدي إلى التأكيد على القيم السياسية ، والعمل على تحسين إدارة السلطة على المستوى المحلي (الإستجابة المحلية ، والمشاركة السياسية )، ومرة أخرى تحقيق الكفاءة في تخصيص الموارد من خلال تعزيز المسائلة .

### المطلب الأول :المكاسب المحتملة لتطبيق نظام اللامركزية.

يبدأ المطلب بوصف المنافع المحتملة للامركزية (من حيث زيادة الكفاءة ، وفاعلية تقديم الخدمات التي تستهدف الجماعات المهمشة ، وحفز النمو ) .على أن نرجي الحديث عن أهم التحديات التي قد تنجم عن الفشل في الإستفادة من تلك الإمكانيات إلى المطلب الثاني من هذا المبحث .

### الفرع الأول: اللامركزية والكفاءة الإقتصادية.

تشير الأدبيات الإقتصادية إلى أن اهم ما تساهم به اللامركزية هو رفع مستوى الكفاءة الإقتصادية ومن ثم تصبح الكفاءة الإقتصادية أحد العناصر الإقتصادية الإيجابية المتوقعة من جراء تطبيق اللامركزية وبالأخص اللامركزية المالية وهو الأثر التقليدي الذي نادى به "أوانس".

<sup>1</sup> البرادعي مصطفى ليلي ، لامركزية التعليم قبل الجامعي في مصر ، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، القاهرة ، 2005 ، ص 26.

وترتكز الكفاءة في إطار مدرسة الفدرالية المالية، على الفرضية القائلة "بأنه نتيجة قرب الحكومات المحلية من مواطنيها فإنه سيكون لها القدرة على تحديد احتياجات مواطنيها من السلع والخدمات العامة وتلبيتها، علاوة على أنه سيكون لديها القدرة على تعبئة وحشد الموارد المالية واستخدامها بكفاءة في إنتاج السلع والخدمات العامة ذات الطابع المحلي والتي تتسم بقدر ضئيل من الآثار الخارجية. ومع ذلك فإنه حتى وإن كانت هذه الخدمات تتسم بآثار خارجية اقتصادية وإجتماعية، فلن يكون لها الأثر التدميري على مستوى الإقتصاد الكلي، طالما وأنه يوجد نظام تحويلات مالية مركزي فعال يمكنه التعامل مع قضايا الآثار الخارجية<sup>1</sup>. وعموماً، يشير التحسن في الكفاءة إلى تعظيم رفاهية المستهلكين (دافعي الضرائب) باستخدام موارد ثابتة، بمعنى آخر تعظيم منفعتهم من نفس القدر من الإيرادات، ومنه سيتم التركيز على ثلاثة أبعاد للكفاءة وهي، كفاءة التخصيص كفاءة الإنتاج والكفاءة المالية.

### أولاً: كفاءة تخصيص الموارد.

تشير كفاءة التخصيص إلى قدرة الوحدات المحلية على ربط توليفة من السلع والخدمات بتفضيلات المواطن وباحتياجاتهم. ومن المنظور الإقتصادي فإن الحديث عن مسألة كفاءة التخصيص إنما يعني الحديث عن تحرك نظام الإنفاق العام (إنتاج توليفة من السلع والخدمات التي تشبع في الغالب رغبات المواطنين) على طول منحنى إمكانيات الإنتاج، فإذا تغيرت توليفة هذه السلع والخدمات لتلبي الطلب المحلي بشكل أفضل، فإنما يعزى ذلك إلى قدرة الوحدات المحلية على إدراك طبيعة الطلب المحلي والسعي نحو تلبيته<sup>2</sup>. وتشير النظرية، في إطار المدرسة الفدرالية، إلى أن الوحدات المحلية تكون في وضع أفضل من الحكومة المركزية في تحقيقها للكفاءة في تخصيص الموارد نتيجة قدرتها على ربط الخدمات التي تقدمها بتفضيلات ناخبيها، ويعزى هذا الأمر إلى سببين<sup>3</sup>: يشير الأول إلى أن الوحدات المحلية قريبة من الأفراد ويصبح لديها معلومات أفضل عن احتياجات مواطنيها المحليين وأولياتهم من الحكومة المركزية وفي هذا الضوء يتولد لدى الحكومات المحلية القدرة على تلبية مختلف أنواع الطلب المحلي من السلع والخدمات. في حين يشير الثاني إلى الإعتقاد بأن الحكومة المحلية أكثر استجابة من الحكومة المركزية لمختلف أنواع الطلب المحلي على السلع والخدمات العامة وفي هذا السياق تعمل اللامركزية المالية على زيادة إمكانية تلبية الحكومات المحلية لطلب السكان المحليين من خلال تشجيع المنافسة بين الوحدات المحلية في تقديم الخدمات العامة. وفي هذا الصدد يشير تيباورت إلى أنه في حالة تمويل السلعة العامة من خلال الضرائب المحلية والتي تعكس التكاليف فإن

<sup>1</sup> Leonardo, the case for national decentralization strategy driven by local development and poverty reduction ( lessons from international experience).Decentralization sminar-cairo Egypt 23 November 2006, p07.

<sup>2</sup> oates Wallace, on the theory and and practice of fiscal decentralization, working paper series, 2006-05 may, p12-13.

<sup>3</sup> Leonardo, the case for national decentralization strategy driven by local development and poverty reduction, p12.

الأفراد يختارون العيش في جماعة تعكس تفضيلاتهم ، الأمر الذي يؤدي إلى تعظيم نفعهم الإجتماعية ، ولتحقيق ذلك يعتمد الأفراد في حالة عدم رضاهم عن الخدمة إلى تغيير حكوماتهم المحلية من خلال الإنتخابات ، واختيار بدائل أخرى ينتجها القطاع الخاص .بمعنى آخر تؤدي اللامركزية المالية إلى تعزيز المنافسة بين الوحدات المحلية من خلال الإستخدام الأمثل للموارد العامة سعيال وراء إرضاء مواطنيها (الناخبين المحليين) .

هذا وترتكز بعض الدراسات التطبيقية ، في هذا الصدد على ضرورة توافر ثلاثة

عناصر أساسية للسعي نحو تحسين كفاءة تخصيص للوحدات المحلية وهي :<sup>1</sup>

1-لابد أن يتوافر لدى صانعي القرار المحليين بعض الآليات لتعقب الطلب المحلي .بمعنى حصولهم على معلومات عن أذواق المواطنين المحليين وتفضيلاتهم ، ويتطلب هذا بالضرورة توافر بعض صور الديمقراطية ، وآليات ممارسة الإختيار حتى يكونوا على استعداد للدفع مقابل الحصول على هذه الخدمات .

2-ينبغي أن يتم تغطية جزء كبير ، على الأقل من تكاليف السلع والخدمات العامة المقدمة من قبل الوحدات المحلية من خلال المستفيدين المحليين من هذه الخدمات حتى يتم تعظيم منافع الكفاءة في تخصيص الموارد .

3-تفترض اللامركزية المالية أن الوحدات المحلية توضع موضع المسائلة عن سياستها وتصرفاتها وبتعاظم هذا النوع من المسائلة عن وجود ديمقراطية محلية فعالة إلى جانب اللامركزية المالية هذا علاوة على تمكين المواطنين من المشاركة في صنع القرار الأمر الذي يولد مزيدا من الثقة لدى العامة بأن الإيرادات المتولدة محليا تدار بكفاءة .

## ثانيا كفاءة الإنتاج

تعزى كفاءة الإنتاج ، بصفة عامة إلى قدرة الحكومات المحلية على السيطرة على التكاليف التي تنتج بها السلع والخدمات وعليه إذا أدت اللامركزية المالية إلى تحسين كفاءة الإنتاج فإنما يرجع ذلك إلى أن المواد قد تم إعادة توزيعها على البنود المختلفة للنفقات للحصول على مزيد من الناتج من نفس القدر من الموارد المتاحة .

و في هذا الصدد ، يشار إلى أن اللامركزية تعمل أيضا على تحسين الكفاءة في الإنتاج من خلال: مزيدا من المسائلة .من قبل مواطنيها المحليين بخصوص الكيفية التي يتم بها الإنفاق والإستثمار .ومن هذا المنطق وحيث أن الحكومات المحلية قريبة من الناخبين ، فسوف يدرك الناخبون تصرفات هذه الحكومات أكثر من إدراكهم لتصرفات الحكومة المركزية ، كما أن قدرة المواطنين على الهجرة يمكن أن تولد ضغوطا ما على الحكومات المحلية :فإنما عليها أن تقدم سلعا وخدمات بكفاءة ، أو أن تخسر أوعيتها الضريبة عندما يكون للمواطنين (سواء العمال أو أصحاب رؤوس الأموال) القدرة على الانتقال للعيش في وحدات محلية أخرى علاوة على ما تقدم ،تؤيد بعض الشواهد التجريبية لعدد من الدول إفتراض أن تكلفه الخدمات التي يتم تقديمها أقل من تلك التي تقدم مركزيا وفي هذا المقام ينبغي ملاحظة أن الوصول إلى أثر اللامركزية

<sup>1</sup> Usaid , decentralization and democratic local governance , may 2007, p40

المالية على تكلفة الإنتاج يعد مهمة صعبة خاصة في المراحل الأولى ، فعادة ما يصحب التحول للامركزية المالية بتغيرات في كل من هياكل انتاج وتوليفة السلع والخدمات التي يقدمها القطاع العام ، كما أن قدرات وكفاءات الوحدات المحلية تتباين بشكل كبير من دولة إلى دولة وفي داخل الدولة ذاتها .<sup>1</sup>

### ثالثا : الكفاءة المالية.

تتعامل الكفاءة المالية مع الآليات التي يتم من خلالها تمويل الحكومات المحلية ، وعلى هذا الأساس يصبح من الضروري أن تخول الوحدات المحلية بعض الصلاحيات في تحصيل الضرائب والرسوم المحلية إن لم يكن فرض ضرائب جديدة أو تعديل معدل الضريبة ، لتغطية نفقاتها الاستشارية هذا بالإضافة إلى منحها الحق في الإقتراض في حدود عدم الإضرار بالإستقرار المالي على المستوى الكلي .<sup>2</sup>

وفي إطار تحليل الكفاءة المالية ثمة ثلاثة أبعاد هامة وهي :<sup>3</sup>

- 1- ضرورة أن ترتبط الضرائب المحلية أي دافعي الضرائب بالخدمات المقدمة لهم ما أمكن ففي حالة رضا أفراد المجتمع عن الخدمات المقدمة من قبل حكوماتهم المحلية المنتجة سوف يشعرون أنهم يدفعون ضرائب مقابل خدمات تحقق رغباتهم ، ويكون باستطاعة الحكومات المحلية المنتخبة ، بناء على ذلك أن تزيد من إيراداتها .
  - 2- الإقرار بأنه حتى في الدول الفدرالية المتقدمة ، يتم تمويل كثير من النفقات المحلية من خلال التحويلات والمنح المقدمة من طرف الحكومات المركزية ، كما أن نظام المنح والتحويلات يجب أن يقدم تمويلا ملائما دون الإضرار بتفضيلات المواطنين المحليين
  - 3- يجب أن لا يهدد نظام التمويل الخاص بالحكومات المحلية الإستقرار المالي على المستوى القومي ويستنتج من ذلك القول إنه غالبا ما يشار إلى أن الامركزية المالية يمكن أن توسع من الأوعية المختلفة للموارد ، وتعزز من زيادة العوائد الضريبية لتوفير قدر ملائم من الخدمات وربما يعزى ذلك إلى سببين :
- أ- انه يمكن تحفيز الوحدات المحلية ، من خلال المنح والآليات المالية المختلفة لزيادة مساهماتها في تقديم الخدمة ، ورفع مستوى جهدها الضريبي .
- ب- يسمح قرب الوحدات المحلية من رجل الأعمال في الحضر ، والأطراف المعنية الأخرى بفرض ضرائب ورسوم الإنتفاع (الإستخدام بشكل أكثر فعالية على الخدمات المطلوبة محققة بذلك ميزة عدم استغلال الموارد المالية ، كما لو كان الحال في ظل الأنظمة المركزية.

<sup>1</sup> خالد أمين زكرياء ، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر ، مرجع سابق الذكر ، ص 37 .

<sup>2</sup> حسن علواني ، اللامركزية المالية ، والتمويل المحلي في مصر مؤتمر الامركزية في مصر الفرص والتحديات ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية قسم الإدارة العامة .، 2008 ، ص 31

<sup>3</sup> سمير عبد الوهاب ، اللامركزية والتنمية المحلية ، في ضوء التطورات المعاصرة ، منتدى السياسات العامة كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ، مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، جامعة القاهرة ، مارس 2001 ، ص 22

الفرع الثاني: اللامركزية والمنافسة بين الحكومات المحلية.

وفقا لنموذج تيباورت 1956 ، فإنه في حالة تمويل السلعة العامة من خلال الضرائب المحلية والتي تعكس التكاليف ، فإن الأفراد يختارون العيش في جماعة تعكس تفضيلاتهم أي حسب مبلغ الضرائب المفروض على المواطنين المحليين و نوعية و حجم السلع المقدمة في مقابل هذه الضرائب الأمر الذي يؤدي إلى تعظيم منفعتهم الإجتماعية ، ولتحقيق ذلك يعمل الأفراد إلى تغيير حكوماتهم المحلية من خلال الإنتخابات في حالة عدم رضاهم عن الخدمة أو الإنتقال للعيش في وحدة محلية أخرى ، وبناء عليه تعمل اللامركزية المالية في هذه الحالة إلى تعزيز المنافسة بين الحكومات المحلية من خلال الإستخدام الأمثل للمواد العامة ، ومن خلال تحقيق مزيد من الكفاءة والإبتكار والإبداع في تقديم الخدمات سعيا وراء إرضاء مواطنيهم (الناخبين المحليين).<sup>1</sup>

وعلى الرغم مما تقدم يشكك البعض الآخر في مصداقية ظرفية تيباورت من خلال تشكيكهم بصحة ظرفية حرية انتقال الأفراد بين الوحدات المحلية ، خاصة في الدول النامية التي تتميز بعدم التجانس في التركيبات الدينية والعرقية بها . كما أنه يعد موضوع شك في الدول ذات تكلفة الإنتقال العالية التي قد تحول دون تحرك الأفراد أو السلع بين الوحدات المحلية المختلفة كتكلفة النقل على سبيل المثال والتي تجعل من الصعب على المواطن تابع لوحدة محلية معينة أن يستفيد من منافع الرفاهية المقدمة داخل الوحدة المحلية الأخرى .<sup>2</sup>

الفرع الثالث : اللامركزية المالية والنمو.

من الناحية النظرية تشير الأدبيات التقليدية للامركزية المالية إلى أن مكاسب الكفاءة التي يحققها تطبيق نظام اللامركزية المالية سوف تؤدي إلى الإسراع بالنمو الإقتصادي على المستوى المحلي والقومي حيث يشير " أوتوس " إلى أنه من البديهي ، أن يكون للامركزية المالية التأثير ذاته على النمو في الوضع الديناميكي كما هو الحال في تأثيرها على الكفاءة الإقتصادية الساكن حيث يشير في هذا الصدد إلى أن الإنفاق على البنية التحتية وعلى القطاع الإجتماعي ، والتي تستجيب للفروق الإقليمية والمحلية وتفضيلات الأفراد المحليين من المحتمل أن يؤدي إلى فاعلية أكبر في تعزيز التنمية الإقتصادية من السياسات المركزية التي تتجاهل مثل هذه الفروق والتفضيلات ، ويكون هذا الأمر صحيحا بسبب أن الحكومات المحلية لديها معرفة أكبر بخصائص المحليات القريبة منها ، على نحو أفضل من الحكومة المركزية .<sup>3</sup>

مثل هذه العلاقة المباشرة بين اللامركزية المالية والنمو ، لاقت قدرا من الاهتمام في السنوات القليلة الماضية في الدراسات التطبيقية ، ومع ذلك يبدو أنه لا يوجد اتفاق عام بين الإقتصاديين حول طبيعة هذه العلاقة وفقا لهذه الأدبيات مثل غيرها من العلاقات ، وما تزال هذه العلاقة من دون إجابة حاسمة وعلى الرغم من ذلك ، يشير البعض إلى أن هناك تعددية في الآثار المحتملة الغير المباشرة للامركزية على النمو الإقتصادي ، مثل تأثيرها على حسن

<sup>1</sup> حسن علواني ، اللامركزية المالية ، والتمويل المحلي في مصر ، مرجع سابق الذكر ، ص 33

<sup>2</sup> حسن علواني ، اللامركزية في السياق المعاصر الأبعاد والمحددات و اشكاليات التطبيق ، منتدى السياسات العامة ، مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة ، جامعة القاهرة ، ص11

<sup>3</sup> سمير عبد الوهاب ، اللامركزية والتنمية المحلية ، في ضوء التطورات المعاصرة ، مرجع سابق الذكر ، ص25

الكفاءة ، وتوزيع الموارد بين الأقاليم والإستقرار المالي والفساد ، مثل هذه الآثار تعمل كحقوق لربط اللامركزية بالنمو فمثلا (أدت اللامركزية إلى زيادة الإستقرار المالي والتخفيض الفساد بين الموظفين ، فإن هذه المكاسب في البيئة الإقتصادية ربما ترفع من مستوى النمو الإقتصادي والعكس صحيح في حالة ما إذا أدت اللامركزية إلى عدم الإستقرار المالي ، وإلى المزيد من انتشار الفساد فإن التدهور الناجم في الظروف الإقتصادية من جراء ذلك سوف يعمل على إبطاء معدل النمو الإقتصادي<sup>1</sup> .

ففيما يتعلق بطبيعة العلاقة غير المباشرة بين التحسين في الكفاءة والنمو الإقتصادي ، فإنه ربما تكون أكثر وضوحا ، ويمكن إدراكها إلى حد كبير ، في حالة وجود تحسن في الكفاءة الإنتاجية ، ولكن ربما لا تتحقق هذه العلاقة بين اللامركزية والنمو إذا لم تعمل اللامركزية المالية بكفاءة وفاعلية فتوفير الخدمات العامة المقدمة محليا ، على نحو أفضل كما ، وكيفا يعني أن الناتج الحقيقي سوف يحقق مزيد من الدخل ومن ثم يؤدي إلى زيادة النمو ، ولكن يمكن أن يقال أن هذه العلاقة أقل إدراكا في حالة كفاءة تخصيص الموارد ، حيث توجد عدد من العناصر المعقدة المتعددة التي يمكن أن يكون لها بعض الدور في تكوين هذه العلاقة<sup>2</sup> . فعلى سبيل المثال تعمل كفاءة تخصيص الموارد على الربط الجيد بين تقديم الخدمات و تفضيلات المواطنين ، و من ثم زيادة رفاهيتهم ، ربما يكون هناك آثار ثانوية على الادخار و الاستثمار الخاص و لكل منهما أثره الايجابي على النمو الاقتصادي.

#### الفرع الرابع : اللامركزية المالية والخدمات.

يقوم هذا الاتجاه على فكرة التأثير المتوقع للامركزية المالية على نظم توصيل الخدمات العامة وتصميماتها ، فاللامركزية المالية تفترض أن الحكومات المحلية توضع موضع المسائلة عن سياساتها وتصرفاتها ، ويتعاطم هذا النوع من المسائلة عند وجود ديمقراطية محلية فعالة إلى جانب اللامركزية المالية ، وفي هذا السياق تنعكس مركزية تقديم أو انتج الخدمات العامة ، وخاصة الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة بشكل إيجابي على كل من الفاعلية نظم توصيل الخدمة العامة وجود الخدمة المقدمة ففي إطار اللامركزية المالية وتخضع الحكومات المحلية إلى ضغوط إنتاجية من قبل المواطنين المحليين القادرين على تقييم مدى وجود نظم توصيل الخدمة وتحديد نقاط الضعف في هذه النظم أكثر من السلطات المركزية في النظم المركزية التقليدية .

من هذه المنطلق ، ينتفع كل من الفقراء وغير الفقراء بدرجات مختلفة من تطبيق الامركزية في مجال تقديم الخدمات العامة ، ولكن باعتبار أن الفقراء ينفقون جزءا كبيرا من الدخل على الإحتياجات والخدمات الأساسية ، فإن انتفاعهم من التوصيل الفعال لهذ الخدمات من قبل الحكومات المحلية قد يكون أكثر من انتفاع غير الفقراء . وذلك بافتراض تمكن الفقراء من الوصول إلى الخدمات العامة على المستوى المحلي و كفاءة توصيل هذه الخدمات ، إلا أنه

<sup>1</sup> خالد أمين زكرياء ، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر ، مرجع سابق الذكر ، ص38

<sup>2</sup> حسن علواني ، الامركزية المالية ، والتمويل المحلي في مصر ، مرجع سابق الذكر ، ص 34.

تجدر الإشارة إلى أن الحكومات المحلية ليست أكثر كفاءة من الحكومة المركزية في تقديم جميع أنواع الخدمات والسلع.<sup>1</sup>

فعلى سبيل المثال تشير أغلب الأدبيات إلى وجود أثر سلبي للامركزية المالية على الخدمات التي تتميز بخصائص من السلع العامة أو تلك التي لها تأثيرات سلبية أو إيجابية على نطاق أوسع من نطاق الوحدة المحلية المقدمة لهذه الخدمات .

كذلك فإن المنافسة بين الوحدات المحلية ، وآلية ممارسة الإختيار من قبل المواطنين الناخبين عن طريق الإعتراض على سياسات الوحدة المحلية ، أو الإنتقال للعيش في وحدة محلية أخرى تساعد على إظهار تفضيلات المواطنين للخدمات العامة ، وهو ما يؤدي إلى الإبتكار ، و الإبداع في تقديم الخدمات العامة .وتعد الإبتكارات والأفكار الجديدة مطلبا هاما لتوصيل الخدمات للجماعات المهمشة والجماعات ذات الظروف والأوضاع الإجتماعية الخاصة فبينما تكون الإدارة المحلية قادرة على الإبتكار وتعديل كل السياسات ونظم التشغيل المتبعة حتى تصل إلى هذه الجماعات ، تظل الحكومات المركزية مقيدة بالنظم البيروقراطية الجامدة ، وإن كان ذلك يعتمد على مدى القدرة المؤسسية ، والإستقلال المالي اللذان تتمتع بهما الإدارة المحلية<sup>2</sup>

. وتؤيد بعض الشواهد التجريبية لعدد من الدول افتراض أن تكلفة الخدمات التي يتم تقديمها محليا أقل من ذلك التي تقدم مركزيا ، وهنا ينبغي ملاحظة أن الوصول إلى أثر اللامركزية على تكلفة الإنتاج يحد من مهمة صعبة خاصة في المراحل الأولى .فعادة ما يصاحب التحول إلى اللامركزية المالية.بتغيرات في كل من هيكل الإنتاج وتوليفة السلع والخدمات التي يقدمها القطاع العام هذا كما أن قدرات وكفاءات وحدات الحكومة المحلية تختلف بشكل كبير من دولة إلى أخرى وفي داخل نفس الدولة.<sup>3</sup> وعلى الرغم من أن هذا الرأي يعد مقبولا ظاهريا من الوهلة الأولى إلا أن هناك العديد من القضايا العملية التي لا بد من أخذها في الإعتبار .أولا يستند هذا الرأي على افتراض أن الآليات الديمقراطية المحلية ، تعمل بكفاءة وفاعلية ،.ثانيا لا تعتمد كفاءة الحكومات المحلية في تقديم الخدمات العامة على قدرات هذه الحكومات فقط ، بل تعتمد كذلك على مدى مسؤولياتها ودرجة الشفافية في الأنشطة التي تقوم بها .وهذا يعتمد على الأساس على البيئة السياسية والسعة المؤسسية على المستوى المحلي .**ثالثا** عندما تقوم الحكومات المركزية بتحويل الموارد ونقلها من الأعلى إلى أسفل فلا بد من استحداث أجهزة إدارية لتنفيذ البرامج ، واتخاذ القرارات على المستوى المحلي.<sup>4</sup>

#### الفرع الخامس :اللامركزية المالية والإنفاق على الخدمات الأكثر ارتباطا بالفقراء.

ويستند هذا المدخل على افتراض أنه كلما زادت اللامركزية في قرارات الإنفاق والإيراد لصالح المحليات ، كلما زاد الإنفاق المرتبط بالفقراء وذلك في ظل وجود البيئة السياسية

<sup>1</sup> سمير عبد الوهاب ، اللامركزية والتنمية المحلية ، في ضوء التطورات المعاصرة ، مرجع سابق الذكر ، ص28

<sup>2</sup> خالد أمين زكرياء ، اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر ، مرجع سابق الذكر ، ص34-36 .

<sup>3</sup> حسن علواني ، الامركزية المالية ، والتمويل المحلي في مصر، مرجع سابق الذكر ، ص 32

<sup>4</sup> محمود الشريف ، اللامركزية مستقبل الإدارة المحلية في مصر ، مرجع سابق الذكر ص50

المؤسسية المناسبة وهذا النوع من الإنفاق يعكس التفضيلات والإحتياجات والقدرات المالية للوحدات المحلية المختلفة .

إن قرب الحكومات المحلية من المواطنين المحليين ، ومن الظروف المؤسسية على المستوى المحلي يؤدي إلى تخفيض تكلفة معلومات الإجراءات المطلوبة لتعميم وتنفيذ السياسات المساندة للفقراء ، كما يعطي هذا القرب الحكومات المحلية ميزة جوهرية في التعرف على الفقراء وتحديدهم ، وفي استهداف استهلاكهم من السلع والخدمات الأساسية التي عادة ما تكون مدعومة حكومياً وتظهر أهمية ميزة القرب في المجتمعات ذات الاختلافات الجوهرية في التفضيلات حيثما لا يوجد اقتصاديات الحجم واقتصاديات النطاق بشكل ذا مغزى و يعد التقديم الكفء للخدمات والسلع المحلية الأكثر استهلاكاً ، من قبل الفقراء أحد أهم شروط تحقيق التنمية ، فنقليل عدد الفقراء والخروج بهم من دائرة الإعتمادية وانتقالهم إلى دائرة الإنتاجية والإقتصاد الرسمي هو أساس للنمو الإقتصادي .

### المطلب الثاني: بعض العراقيل الناجمة عن تطبيق اللامركزية.

يشكك الاتجاه الثاني من أدبيات العلاقة بين اللامركزية المالية والتنمية المحلية من خلال التركيز على سلبيات تطبيق اللامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص ، ومنه نناقش من خلال هذا المطلب أهم التحديات المترتبة على تطبيق نظام اللامركزية ، والتي تتمثل في الإضراب بالإستقرار المالي وسيطرة النخبة المحلية و الإخلال بمبدأ العدالة في توزيع الدخل وانتشار الفساد

### الفرع الأول : اللامركزية وإعادة التوزيع.

تعتبر وظيفة إعادة التوزيع إحدى الوظائف الثلاث التي حددها ماسجريف ( 1959 ) للحكومة وغالبا ما يرتبط مفهوم إعادة توزيع الدخل بمفهوم العدالة وعموما يمكن القول إن لسياسات إعادة توزيع الدخل هدفين أساسيين في إطار نظرية اللامركزية الأفقية و العدالة داخل المحليات ذاتها وتعزى العدالة الأفقية إلى مدى قدرة الحكومات المحلية على تقديم مستوى مماثل من الخدمات عبر الأقاليم المختلفة وهناك عاملان رئيسيين يساهمان في عدم تحقيق العدالة الأفقية يرجع الأول إلى التباين الكبير في القواعد الضريبية من إقليم إلى آخر في حين يرجع الثاني إلى تأثير الخصائص الإقليمية على تكلفة تقديم الخدمة العامة .<sup>1</sup>

هذا وتعطي نظرية المالية العامة للحكومة المركزية ميزة نسبية في إدارة سياسات إعادة التوزيع خاصة على المستوى القومي فالميزة النسبية التي تتمتع بها المحليات في استهداف الفقراء من خلال اللامركزية المالية لايعني أن هذه الحكومات قادرة على إدارة مهام إعادة التوزيع ويرجع ذلك لعدة أسباب :<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ebel and yilmaz , on the measurement and impact of fiscal decentralization working paper , Washington , DC world bank , www.world bank.org , 2002 , p17

<sup>2</sup> Prude homme , the dangers of decentralization , the world bank research observe vol 10.2 , 1995 , p 202 .



أولاً: قد تؤدي محاولات إعادة توزيع الثروة على مستوى وحدة محلية معينة إلى هجرة المواطنين الأثرياء إلى وحدة محلية أخرى فكما تشير مدرسة الفدرالية المالية، على أنه قد تؤدي اللامركزية المالية إلى انخفاض المقدرة على فرض الضرائب أو إستهداف الإنفاق المرتبط

بالفقراء وذلك أن أصحاب النفوذ الأغنياء ليس لديهم استعداد لنقل الموارد أو تحويلها إلى المناطق الفقيرة أو من أجل مواجهة الإحتياجات الأساسية في هذه المناطق .  
ثانياً تؤدي اللامركزية المالية إلى زيادة المنافسة بين الوحدات الحكومية المحلية من أجل الإبقاء على القواعد أو الأوعية الضريبية داخل نطاق حدودها وتفرض مثل هذه المنافسة حائلاً على النخبة السياسية حتى إن كان لديها الرغبة في تعظيم العائد أو المشاركة في الإنفاق المساند للفقراء أو الإنفاق على المشاريع التنموية إضافة إلى ذلك سوف تكون الوحدات المحلية مظطرة إلى استهداف مصادر الثروة الأصعب حركة وانتقالاً مثل الممتلكات العقارية أو ربما العمالة كما سيتم توجيه الخدمات إلى أصحاب رأس المال المتحرك الذين سيحصلون على دعم من أجل الإستثمار ، و الإستمرار في الوحدة المحلية حتى وإن كان هذا يعطي تخفيض الإنفاق على الخدمات التنموية .

ثالثاً: إذا أتم اعتبار الحد من الفقر وتقديم الخدمات التنموية مهمة إعادة توزيع بالدرجة الأولى فلا بد أن تقوم الحكومة المركزية بتنفيذ هذه المهمة بسبب الخارجيات المصاحبة لسياسات إعادة التوزيع هذا بالإضافة إلى المنافع المتحققة من برامج الحد من الفقر والتنمية المطبقة داخل وحدة محلية معينة يمكن أن تنتقل إلى وحدة محلية أخرى وباعتبار أن الفقر الموجود في أي مكان داخل الدولة محط الاهتمام في كل مكان بالدولة ، فإن تدخل الحكومة المركزية يعد غاية في الأهمية من أجل ضمان التوزيع الأمثل للمواد من خلال إعادة التوزيع ، فمن خلال التحويلات المالية تستطيع الحكومة المركزية تحقيق المساواة في المواد الموزعة على الأقاليم المحلية وتلبية الإحتياجات الخاصة بكل إقليم . فتستطيع الحكومات المركزية إدراك المساواة الأفقية من خلال التحويلات التي تؤدي في النهاية إلى تساوي صافي المنافع المالية بين الوحدات المحلية .

رابعاً: يعد رأس المال نادراً في أغلب الدول النامية كما تتميز الحكومات المحلية بانخفاض معدلات الإدخار . و من ثم ستؤدي اللامركزية إلى انتقال الموارد من الحكومات المركزية التي تتمتع بارتفاع معدلات الإدخار نسبياً إلى الحكومات المحلية التي تميل إلى كثرة الإنفاق على السلع الإستهلاكية .

وانطلاقاً من هذا فقد تؤدي اللامركزية المالية إلى تخفيض معدل الإنفاق على البنية التحتية مما يؤدي بدوره إلى عرقلة النمو القومي . ولكن صحة هذا الافتراض تعتمد بشكل كبير على مدى فعالية النظام الداخلي للتحويلات بين الحكومات . فنظام التحويلات الداخلية المصمم بشكل جيد يمكنه أن يحول دون ذلك . إلا أنه في ظل الطبيعة السياسية ، وعادة غير المخططة للتحويل نحو اللامركزية في الدول النامية فإن النظام المصمم بشكل دقيق وكذلك التنفيذ على مراحل متتابعة يعد من الأشياء التي يصعب الوصول إليها عملياً . فعادة ما تمثل اللامركزية إصلاحاً سريعاً وليد الصدفة يعرف في الغالب بكونه سلسلة غير منتظمة من الصلاحيات والتراخيص الصادرة عن الحكومة المركزية في محاولة منها للحفاظ على الاستقرار السياسي .

## الفرع الثاني: اللامركزية وسيطرة النخبة المحلية .

يعد مصطلح سيطرة النخبة المحلية ( local capture ) من المفاهيم الجديدة في أدبيات الإقتصاد السياسي ، ويمثل من أهم سلبيات الامركزية وفقا لما أقر في عدد من الأدبيات ، حيث أثرت ، في هذا الشأن كثير من الشكوك حول قدرة الامركزية المالية على جعل الوصول إلى الخدمات العامة و تخصيص النفقات أكثر عدالة ، ويرجع ذلك من وجهة نظرهم هذه إلى أن الامركزية المالية قد تساعد على زيادة نفوذ النخبة المحلية فبدلا من تسهيل المساواة في المشاركة ، والتمثيل والتأثير وانتظام المنافع ، فقد تؤدي اللامركزية المالية إلى تقديم آليات استبداد إضافية للنخبة ذات التأثير والنفوذ على المستوى المحلي ويمكن إرجاع عدم قدرة الحكومات المحلية على تحقيق الضبط في هذه الحالة ، إلى عدة عوامل على المستوى المحلي منها : عدم وجود جماعات مصالح مترابطة ، و انخفاض الوعي لدى الناخبين المحليين .<sup>1</sup> وتتمثل إحدى المخاوف الكبيرة من سيطرة النخبة المحلية في مساعدتها على انتشار الفساد بين أوساط الموظفين المحليين ، حتى ولو كان هؤلاء الموظفون منتخبون من طرف المواطنين ويخضعون لمسائلتهم فإنه بالإمكان خضوعهم أيضا لسيطرة جماعات المصالح أو النخبة فسيطرة النخبة المحلية تولد سلسلة من المشكلات منها المبالغة في تكاليف السلع العامة لإعادة بيعها إلى غير الفقراء ، بمعنى آخر أنها تعمد إلى تحويل السلع العامة المحلية عن المجموعات المستهدفة ويزداد الأمر تعقيدا عندما تختلف تفضيلات النخبة المحلية عن تفضيلات غالبية الناخبين ففي هذه الحالة تعمل اللامركزية المالية على تخفيض كفاءة الإنفاق المحلي مما قد يضر بالنمو الإقتصادي ويفترض استنتاجا لما تقدم ، أن الأنظمة المركزية أكثر استجابة لتفضيلات وأذواق الناخبين المحليين .<sup>2</sup>

في المقابل يرى البعض الآخر ، إن احتمالية وجود ظاهرة سيطرة النخبة المحلية تزداد في حالات غياب التمكين الفعلي لكن من المجتمعات المحلية ، والمواطنين والمؤسسات المجتمع المدني و كذلك عندما تنخفض فعالية مسائلة الحكومة المركزية للحكومة المحلية .وفي هذا الصدد هناك دلائل التي تشير إلى أنه نظرا لقيام اللامركزية يجعل الموظفين المحليين أكثر مسائلة ، فإن نوعية وكفاءة الخدمات العامة سوف تتحسن ولكن الامركزية ليست آلية للمسائلة فهناك دلائل نظرية وعملية تشير إلى احتمال انتشار الفساد وانخفاض المسائلة في ظل اللامركزية ، لذا ينبغي التأكيد على أن سيادة الحكم الديمقراطي في واقع الممارسة مشتتلا ذلك على الانتخابات المفتوحة المتكررة وحرية الصحافة وسيطرة القانون ، ربما يساعد على منع سيطرة نخبة الأقلية على المستوى المحلي والقومي ،على الموارد العامة .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dethier, jean-Jacques , some remarks on fiscal decentralization and governance, paper prepared for presentation at the conference on decentralization sequencing Jakarta , Indonesia , march 2000 , p06 .

<sup>2</sup> Dethier , jean-Jacques , some remarks on fiscal decentralization and governance , p07

<sup>3</sup> Blair h , spreading power to the periphery , A USAID assessment of democratic local governance , 1998 , p12 , [www.dec.org](http://www.dec.org).

الفرع الثالث: اللامركزية المالية وسياسات الإستقرار المالي.

يمكن أن يتحقق هدف الإستقرار المالي على المستوى القومي من خلال وصفة سياسية تتألف من أداتين هامتين هما السياسة المالية والسياسة النقدية و لقد أصبح من المألوف أن تتحمل الحكومة المركزية على عاتقها القيام بوظيفة الإستقرار لأن مثل هذه السياسات من وجهة نظر الكثير الإقتصاديين لا يمكن أن تقوم بوضعها الحكومات المحلية بفاعلية . ويرجع القلق بشأن عدم قدرة الحكومات المحلية على وضع سياسات استقرار فعالة تهدف إلى السيطرة على التضخم والتحكم في حجم العجز في الميزانية إلى عدد من العوامل منها<sup>1</sup>:

\*ربما يعزى ذلك في جزء منه إلى أن الحكومات المحلية ليس لديها أو لديها القليل من الحوافز للأخذ على عاتقها تنفيذ سياسات الإستقرار المالي ، علاوة على ذلك غالبا ما تفتقر الحكومات المحلية إلى الأدوات ولتحمل مسؤولية تنفيذ مثل هذه السياسات حيث إن المستويات الأدنى تعتمد على الحكومة المركزية لتمويل نفقاتها ، و احيانا يكون من المعقول الإعتقاد بأنها جزء من الحكومة المركزية بدلا من اعتبارها حكومات مستقلة .

\*في الدول الفدرالية حيث تحول حصة المحليات من الإيرادات القومية إلى المستويات الأدنى وحيث توجد مستويات حكومية متعددة فإن ذلك ربما يتسبب في وجود مشكلات في إدارة الإقتصاد على المستوى الكلي

\*يترتب إكمال سياسات النقدية للحكومات المحلية والتي غالبا ما تفتقر إلى التنسيق ، من مخاطر تضخمية كبيرة كما يتطلب استقرار العملة أن توكل وظائف السياسة المالية ، والنقدية إلى الحكومة المركزية وحدها .

\*إن ممارسة الحكومات المحلية لسياسة إدارة الطلب على نحو مستقل تعتبر ، ممارسة غير فعالة بشكل كبير في الإقتصاديات المحلية الصغيرة المفتوحة حيث أن الإقتصاد المفتوح لهذه المحليات يعني تسرب نتائج أي سياسة مالية تقوم بها الحكومة المحلية إلى خارج نطاق حدودها الجغرافية .

\*قيام الحكومات المحلية بالإقتراض على نحو مفرط له آثار سلبية على المستوى القومي حيث يولد ضغوطا تضخمية ويؤثر سلبا على استقرار الأسعار إذا تم تمويله من خلال طبع النقود .

\* وفي ذات السياق يشير بعض الإقتصاديين إلى أن نظام اللامركزية المالية يجعل تنفيذ سياسات الإستقرار المالي أكثر صعوبة حيث تفاقم مشكلة عدم الإستقرار المالي وتولد عقبات لحل الإختلالات المالية المزممة ، فعلى سبيل المثال كما في حالة الأرجنتين وفي عام 1986 ارتفعت النفقات المحلية بسرعة إلى أكثر من 11% من الناتج المحلي الإجمالي وأن 6.2% من العجز تم تمويله من خلال التحويلات من الحكومة المركزية أو الإقتراض ، وهي جميعا وسائل تضخمية ، ولأن هذه التحويلات لا يتم تمويلها عن طريق الإيرادات الحكومية المركزية فقد أدى ذلك إلى عجز حكومي كبير وقد ترتب على هذا الوضع بالإضافة إلى الإقتراض الواسع من قبل الحكومات المحلية من البنك المركزي أو البنوك التي تسيطر عليها الحكومات الإقليمية

<sup>1</sup> Martinez vazquez jorge , inter governmental fiscal relation and the assignments of expenditure responsibilities , 2001,p11 , georgia state university , [www.ispaysps-gsu.edu](http://www.ispaysps-gsu.edu)

عجزاً مالياً أضعف المساعي القومية نحو تحقيق الإستقرار في الأسعار وحفز التنمية الإقتصادية المستدامة .

هذا وإلى الحد الذي يؤكد فيه البعض أن كثيراً من الدول مثل الأرجنتين والبرازيل تعرضت لمشكلات على المستوى الإقتصاد الكلي نتيجة للدين المحلي فإن البعض يؤكد أن المشكلات التي واجهتها هذه الدول كان يمكن السيطرة عليها من خلال تعميم نظام مالي جيد

يشتمل على نظام تخصيص ملائم للإيرادات والنفقات وتعميم نظام تحويلات ملائم بين المستويات المختلفة للحكومة كما أشار البعض إلى حقيقة أن النظام المؤسسي القديم لهذه الدول لم يعد يعمل بكفاءة في ظل نظام اللامركزية الأمر الذي يتطلب معه تنفيذ إصلاحات مؤسسية تقلل من المؤثرات السلبية.<sup>1</sup>

تأسيساً على ما تقدم يمكن القول أنه حتى لو تم الإقرار بوجود علاقة حتمية بين اللامركزية المالية وعدم الإستقرار فإن هناك إجماعاً واسعاً بأن الأنظمة اللامركزية التي تفتقر للتعميم الجيد (مثل السماح للحكومات المحلية بالإقتراض دون وضع رقابة من قبل الحكومة المركزية والعمل على تغطية ما يترتب على ذلك من سلبيات) هي التي تؤدي إلى عدم الإستقرار بمعنى آخر إذا لم يتوافر في الدولة هياكل مؤسسية تدعم وجود نظام لامركزي واضح ومستقر فإن الحكومات المحلية ربما تستخدم سلطاتها المالية على نحو يضر بسياسات الإستقرار المالي وبناء عليه يتطلب الأمر تنفيذ الإصلاحات المؤسسية التي تقلل من المؤثرات السلبية وعموماً إن نظام اللامركزية لا يؤدي بالضرورة إلى الإضرار بالإستقرار المالي في الدولة.<sup>2</sup>

#### الفرع الرابع: اللامركزية والفساد.

يربط بعض الاقتصاديين بين اللامركزية وانتشار الفساد في حين يحاول البعض إثبات بطلان وجود مثل هذا الربط ويؤكدون على أن اللامركزية إنما تعمل على تقليص الفساد بصورة أكبر على المستوى المحلي لا على انتشارها ، هذا وتؤدي بعض الأدبيات اللامركزية المالية فكرة انتشار الفساد بصورة أكبر على المستوى المحلي منه على المستوى القومي فكل من السياسيين المحليين يتعرضون لضغوط من قبل جماعات المصالح المحلية والنخبة من أجل تحقيق متطلباتهم كما تشير هذه الأدبيات إلى أن المسؤولين المحليين لديهم مرونة أكبر نسبياً من تلك المتوفرة لدى صناعات القرار على المستوى القومي نتيجة لبعدهم من الحكومة المركزية وبيروقراطيتها وتفصح هذه المرونة المجال للفساد وسوء استخدام السلطة إضافة إلى ذلك فإن الفساد عادة ما يتطلب التعاون بين السياسيين والبيروقراطيين ، في حين تقل حدة وصرامة التفارقة بينهما على المستوى المحلي حيث تقل فعالية مستوى تقدم ممارسات الرقابة والمراجعة<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Spahn paul , intergovernmental relations macroeconomic stability and economic growth , DC world bank , 1998 , p21.

<sup>2</sup> 3، Martinez Vazquez Jorge , inter governmental fiscal relation and the assignments of expenditure responsibilities, p 20.

و في إطار أدبيات الامركزية المؤيدة لفكرة انتشار الفساد بصورة أكبر على المستوى المحلي منه على المستوى المركزي يشير تريسمان ( 1999) إلى أنه من المحتمل أن ينتشر الفساد بصورة أكبر عندما تضعف سلطة الحكومة المركزية وأن الفساد أكثر شيوعا في الأنظمة الفدرالية مقارنة بالدول البسيطة المركزية .

هذا وتشير أدبيات اللامركزية المؤيدة لفكرة انتشار الفساد على المستوى المحلي والشيوعي أكثر منه على المستوى المركزي إلى عدة أسباب تقف وراء ذلك لعل أهمها مايلي<sup>1</sup> :

\* إن كل من الساسة البيروقراطيين المحليين أكثر عرضة للضغوط من قبل جماعات المصالح والنخبة المحلية من أجل تحقيق مطالبهم .

\* غالبا ما يكون لدى المسؤولين المحليين مرونة أكبر ، أكبر نسبيا من تلك المتوفرة لدى صناع القرار على المستوى القومي ومع أن هذه المرونة تقع ضمن المزايا النظرية الرئيسية للامركزية إلا أنها قد تفسح المجال للفساد وسوء استخدام السلطة .

\* ينقل البيروقراطيون على المستوى المركزي على الأقل في بعض الدول من مكان إلى آخر داخل النطاق الجغرافي للدولة ولا يستمرون في البقاء لفترات طويلة في أماكن عملهم الأمر الذي يجعل من الصعب عليهم تأسيس علاقات يكتنفها الفساد مع جماعات المصالح وعلى العكس من ذلك يصبح من السهولة بما كان تأسيس مثل هذه العلاقات من قبل البيروقراطيين المحليين نتيجة بقائهم في وظائفهم لفترات طويلة .

#### الفرع الخامس : اللامركزية وحرية الإنتقال.

إن العلاقة بين اللامركزية المالية والتنمية قد تتأثر سلبا من إمكانية إسقاط إفتراض حرية إنتقال الأفراد و عوامل الإنتاج بين الوحدات المحلية المختلفة فإن خصائص مثل كفاءة توصيل الخدمات العامة ، و الابتكار ، و المنافسة المحلية ، والتي يفترض مصاحبته للامركزية المالية التي تفترض حرية الإنتقال بين الوحدات المحلية ، ويعد هذا الإفتراض موضع شك خاصة بالنسبة للدول النامية التي تتميز بعدم تجانس في التركيبات الدينية والعرقية بها ، كما يعد موضع شك في الدول ذات تكلفة الإنتقال العالية التي قد تحول دون تحرك الأفراد أو السلع بين الوحدات المحلية المختلفة وتتضمن هذه التكلفة النقل وكذلك الثقافات الإجتماعية غير الرسمية التي تفرق بشدة في بعض الأحيان بين الأفراد المحليين وغير المحليين كما قد تجعل من الصعب على المواطن تابع لوحدية محلية معينة أن يستفيد من منافع الرفاهية المقدمة داخل وحدة محلية أخرى .<sup>2</sup>

نلخص من خلال النقاش السابق إلى أنه يظل الجدل مسيطرا بشأن مزايا وعيوب اللامركزية على العديد من الكتابات ففي الوقت الذي يرى فيه البعض أن اللامركزية لها آثار إيجابية يشكك البعض الآخر في مدى إيجابية هذا الأثر من خلال تركيز على السلبيات الناجمة عن تطبيق اللامركزية في عدد من الدول ومع ذلك يمكن القول أن المكاسب المترتبة على تطبيق نظام اللامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص هي تحسين الكفاءة في

<sup>1</sup> Prude homme , the dangers of decentralization , p 207 .

<sup>2</sup> Demello , fiscal decentralization on intergovernmental fiscal relations , DC world bank, vol 28 ( 2 ) , 2000 , p80 .

توفير الخدمات واستهداف الفقراء ، زيادة تعبئة الموارد ، وتحقيق المنافسة بين الأقاليم وزيادة النمو في حين تتمثل أهم التحديات من جراء تطبيق اللامركزية ، في الأضرار بتوزيع الموارد والإستقرار المالي وسيطرة النخبة المحلية وانتشار الفساد إضافة إلى الحد من حرية الإنتقال.

### المبحث الثالث:

## آليات الرقابة على المحليات وعلاقتها بالحكم الراشد.

### المطلب الأول : الرقابة على المجالس المحلية.

تقوم هذه العلاقة على أساس أن تقوم الحكومة المركزية بمراقبة أعمال الهيئات المحلية في حدود القانون وسيادته ، فعلى الرغم من أصالة استقلال هذه الهيئات ، والذي مصدره المشرع إلا أنه استقلال نسبي تمارسه في حدود القانون ، وتحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها ولا تعتبر الرقابة المركزية قيد على حرية الهيئات المحلية ، أو معوقاً لأعمالها ما دامت تمارس في حدود القانون ، قال جون "ستيوارت ميل" " أن الحرية ذاتها في حاجة لرقابة" وتقوم العلاقة الرقابية بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية ، على أسس قانونية لا يجب تجاوزها ، فرغم تمتع الإدارة المحلية بنوع من الإستقلالية إلا أن هذه الأخيرة تعد نسبية لا غير حيث تمارس الهيئات المحلية أعمالها في ظل هذه الرقابة المفروضة عليها من طرف الإدارة المركزية وتحت إشرافها ، وتختلف الهيئات المحلية فيما بينها سواء من حيث القدرات المالية والموارد المتاحة لها من ناحية الوحدات الطبيعية ، الإقتصادية ، والسياسية المكونة لها ، ويمتد التمييز ليشمل مستوى الكفاءة والفعالية التي يتميز بها أعضاء الهيئات المحلية ، والذي ينعكس بدوره مباشرة على مستوى الخدمات المقدمة من طرفهم ، لذا كان لزاماً أن تلجأ السلطات المركزية إلى عملية الرقابة بغية ضبط عمل الإدارة المحلية إضافة إلى تقليل الهوة بين الجماعات المحلية.<sup>1</sup>

و تشتمل الرقابة على المجالس المحلية النقاط التالية:

### الفرع الأول : الرقابة التشريعية.

تنشأ الوحدات المحلية بواسطة السلطة التشريعية فالأمر يستلزم دائماً في حالة إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية إصدار قانون بذلك من السلطة المختصة ، وأحياناً فإنها لا تحل إلا بقانون.<sup>2</sup> ، حيث يوافق البرلمان على إحداث الإدارة المحلية ، وإلغائها ، أو تحديد عددها ووضع الأسس اللازمة لذلك ، كما تعدد الهيئة التشريعية في وضع القوانين نجاح أو فشل تجربة المجالس المحلية ، وذلك بما يتضمنه التشريع من المبادئ والأفكار ، وما تضعه التشريعات من أسس تراعي فيه ظروف الدولة الإجتماعية ، السياسية ، والإقتصادية ، ولا يقتصر دور الهيئة التشريعية في الرقابة على التشريع ، وإنما يمتد إلى توجيه الإستفسارات والأسئلة

<sup>1</sup> خالد سمار الزغبي ، العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وأساليب تكاملها ، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، سلطنة عمان 18-20 مارس 2000 ، ص 26-27.

<sup>2</sup> محمد أنس قاسم جعفر ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، ص 34-35.

للحكومة ، أو الوزراء المعنيين لبيان حسن تطبيق القوانين ، ومنع إنحراف الهيئات المحلية وتحقيق العدالة في توزيع الخدمات .  
 إضافة إلى كون الإدارة المحلية التي تحتك مباشرة بحياة المواطن والأكثر معرفة بها وتحتاج هذه الأمور إلى سند قانوني لممارستها من قبل الإدارة .<sup>1</sup>  
 هذا وقد تأخذ الرقابة التشريعية على الأمور والنواحي المالية شكل احتكار سلطة إصدار التشريعات المالية والضريبية وعدم التعديل في مضمون التشريعات المعمول بها ، إلا بموافقة السلطة التشريعية نفسها والهدف من ذلك هو حماية المجتمع من الظلم الذي قد يتعرض له ، نتيجة لتحميله أعباء ضريبية لا يقدر عليها إضافة إلى أن هذه التشريعات هي التي تحدد الكيفية التي يتم بها تحصيل الأعباء الضريبية المقررة على المواطنين ، وتعيين نوعية العقوبات التي توقع عليهم فيما إذا امتنعوا عن سدادها  
 وفي الظروف الإقتصادية الطارئة أو الإستثنائية ، يكون من حق السلطة التشريعية أن تستمد بعض الإلتزامات الضريبية القائمة ، و أن تتوسع في فترة السماح التي تعطى كمهلة وذلك من باب التخفيف لتسديد الديون المستحقة للدولة لدى بعض الأفراد ، وما إلى ذلك من الإجراءات ، وتستخدم السلطة التشريعية عدة وسائل من أجل القيام بعملية الرقابة . والتي من بينها تشكيل لجان البحث ، وتقضي الحقائق حول المواضيع الخاضعة للرقابة ، ولهذه اللجان الحق في إستدعاء أعضاء الإدارة المحلية وإستجوابها إن دعت الضرورة لذلك .<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الرقابة الشعبية.

من حق المواطن المحلي أن يراقب المجالس المحلية ، باعتبار وجودها مرتبطاً بوجوده ، فلواه ما وجدت ، وأن المنتخبين المحليين جاؤوا أساساً لخدمة المواطن وتلبية حاجاته وهذا ما يعرف في الأدبيات بالمسائلة الرأسية .  
 حيث أن المسائلة الرأسية تتطلب أن يحصل موظفي الحكومة على الموافقة المتواصلة من جمهور الناخبين ، ولكي تتحقق المسائلة الرأسية ، يجب أن يكون المواطنون يقظون وعلى وعي بتصرفات موظفي الحكومة المحلية ، كما يجب أن توفر للمواطنين المعلومات الدقيقة حول أنشطة هذه الحكومات أن هذا يتطلب أن يتم تنظيم المؤسسات الحكومية المحلية على نحو يمكن المواطنين من تحديد فهو المسؤول عن سياسة هذه الحكومة ، ومن ثم عليهم تطبيق ذلك المعرفة عند تجميع أصواتهم ليوم الإنتخابات .  
 إن الحالة التي يكون فيها موظفي الحكومة المحلية مسألين أمام المواطنين عن نتائج السياسات ، فإن المواطنين في هذه الحالة ينجذبون لما يسمى التصويت الإستعدادي retrospective voting وفقاً لهذا النوع من التصويت يستجيب المواطنون للسياسات التي يقوم بها الموظفون الحكوميون المحليون وفي هذه الحالة تصبح السياسة العامة مقيدة بالإستجابة للتفضيلات العامة .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد مطلق الزيات ، الوجيز في القانون الإداري ، الدار العالمية ودار الثقافة 2005-، ص 137

<sup>2</sup> محمد أنس قاسم جعفر ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الإشتلاكية ، مرجع سابق الذكر ، ص35

<sup>3</sup> ريتشارد أنجستورم ، الحكومة اللامركزية والمسائلة ، قسم العلوم السياسية جامعة ولاية جورجيا ، ترجمة إسراء عادل قسم الإقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة ، نوفمبر 2006 ، ص 02.

وقد تأخذ الرقابة الشعبية عدة أشكال:

- فهي تأخذ دور الرقابة على التشريع والتوجيه بما لا يتعارض مع مصلحة المواطن، وحسن سير المجالس المحلية، وهو حق يمارسه المواطنون عن طريق نوابه في المجلس التشريعي جزء من الرقابة السياسية التي تعمل بها جميع الدول الديمقراطية .

- يمارس المواطن دورا آخر في الرقابة عن طريق رفع صوته، تأخذ بالتذمر والشكوى لدى الأجهزة المركزية صاحبة الحق، في اتخاذ القرار، بحق المجالس المحلية المنحرفة، ودفع هذا الوضع بعض الدول بان تؤسس مكاتب وهيئات إقليمية لتلقي الشكاوي من المواطنين، بل يسمح كثير من الدول لوسائل الإعلام بحضور جلسات المجالس المحلية، وتسجيل وقائعها كاملة ونشرها، وإذاعتها على الجمهور أولا بأول وتعتبر وسيلة النشر فعالة في هذا المجال لكشف الحقيقة للجمهور، و خصوصا إذا كانت هناك انحرافات وتخاذل في أداء المهام الممارسة من طرف الإدارة المحلية. كما أنه من حق المواطن مراقبة النشاطات التي تمارس من طرف الإدارة المحلية عن قرب، ومدى حرصها على القيام بالأعمال المنوطة بها، بغية الحصول على المزيد الثقة، والتي تساعدنا فيما بعد في ضمان تجديد الثقة في المجالس المحلية القادمة.<sup>1</sup>

وقد تتخذ الرقابة الشعبية صورا أكثر وضوحا، كأن يكون للناخبين الحق في محاسبة أعضاء المجالس المحلية والتزام النواب المحليين بتقديم كشف حساب عن عملهم إلى هيئة الناخبين التي يكون لها الحق في مناقشة الأعضاء في كل الأمور. وقد ينتهي الأمر في الأخير بعزل الأعضاء غير المناسبين، وهذا النوع من الرقابة المعمول به في الأنظمة السياسية التي تأخذ بفكرة الوكالة الإلزامية والتي يترتب عليها في الأخير.<sup>2</sup>

\*لهيئة الناخبين الحق في عزل من ينوب عنهم بسحب الثقة منه مباشرة .

\*النائب ملزم بتقديم كشف حساب عن أعماله للناخبين .

تعتبر هذه الرقابة وسيلة فعالة في الحد من المخالفات ومنع الإنحراف، ويؤثر بالتالي على اختيار أعضاء المجالس المحلية في الانتخابات القادمة، وتوجه الناخب إلى عدم التصويت لصالح المجلس المحلي القائم خصوصا إذا كانت الأعمال المقدمة من طرف هذا المجلس ليست في المستوى المطلوب .

### الفرع الثالث: الرقابة القضائية.

تباشر المحاكم الرقابة القضائية، وهي أقرب إلى توفير الضمانات للأفراد ضد تعسف الإدارة، وخروجها عن القانون من الرقابة الإدارية، والسياسية على حد سواء. إضافة لما يتوفر للقضاة من حنكة قانونية تجعلهم بعيدين عن المؤثرات التي تحول دون القيام بمهامهم على أحسن وجه وخاصة الضغوط السياسية والتي من شأنها إعاقة العمل الجيد وبالتالي ضياع حقوق المواطنين فالأصل أن تمارس الإدارة المحلية أعمالها في إطار القانون وأن لا تتجاوز الصلاحيات المحددة لها فالمجالس المحلية مسؤولة كالشخص الطبيعي لتمتعها بالشخصية المعنوية لكن مشكلة هذه الرقابة هي البطء في إجراءاتها وكثرة الرسوم والتكاليف زد على

<sup>1</sup> محمد مطلق الزيات، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 139 .

<sup>2</sup> محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية مرجع سابق الذكر، ص 36



ذلك أن رقابة القضاء لا تستطيع إلزام الهيئات المحلية بأداء وتنفيذ إختصاصاتها التي هي من واجب السلطة المركزية التي يمكن أن تتدخل عن طريق وسائل الرقابة الإدارية المختلفة لإلزام هذه المجالس لأداء مهامها أو من هيئة الناخبين لإعادة النظر في المجلس البلدي أو القروي عند الإنتخاب ، واستبداله بمجلس جديد .<sup>1</sup>

### الفرع الرابع: الرقابة الإدارية.

تتباين المجالس المحلية تباينا كبيرا من حيث مواردها المالية وطبيعة سكانها ومستواهم الثقافي والاجتماعي ويمتد هذا التباين ليشمل أعضاء المجالس المحلية والعاملين بها ، وهذا كله ينعكس بالضرورة على مستوى الخدمات ، التي تقدمها هذه الإدارة لمقيميها ، الأمر الذي يتعين معه وجود رقابة مركزية لتفادي هاته المشكلة ، ويقصد بالرقابة الإدارية متابعة وإشراف السلطات الإدارية المركزية على أعمال الإدارة المحلية وتشكيلها أو حلها .<sup>2</sup>

وتعتبر الرقابة الإدارية ركنا من أركان الحكم المحلي، تقوم لتحقيق الأهداف الثلاثة و هي :<sup>3</sup>

1-تأكيد وحدة الدولة السياسية ،والإدارية عن طريق وضع بعض القيود على استقلال السلطات المحلية خوفا من أن يؤدي استقلالها المطلق إلى تفكيك وحدة الدولة.

2-تأكيد مشروعية أفعال السلطات المحلية ، التي تقع على عاتقها عملية جباية الرسوم المحلية وما شابهها ، ووضع اللوائح ، والأوامر المحلية ، والتي قد تتدخل غالبا في حريات الأفراد مما يقتضي وضع قوانين وضوابط تنظم عملها وبالتالي إخضاعها إلى الرقابة المركزية ، والتي من شأنها أن تراقب ما إذا كانت الجماعة المحلية تطبق هذه القوانين عى أتم وجه أو تخل بها .

3-تأمين أدنى حد من الخدمات التي تؤديها الجماعات المحلية على صعيد الدولة حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة ، بين وحدة محلية وأخرى .

ولا تعتبر الرقابة المركزية دوما قييدا على حريات المجالس المحلية ، أو معوقا لعملها ما دامت تمارس في حدود القانون ويمكن تقسيم الرقابة الإدارية إلى قسمين أساسين وهما :<sup>4</sup>

#### أ) الرقابة على تشكيل وحل المجالس المحلية

للسلطات المركزية الحق في تنصيب المجالس المحلية كذلك حلها وهو القرار الصعب الذي يمكن أن يصدر من طرف السلطات المركزية تجاه الإدارة المحلية .

#### ب) الرقابة على أعمال الهيئات المحلية .

إذ يفرض القانون على بعض أعمال الهيئات المحلية الموافقة المسبقة من طرف السلطات المركزية ويتمثل ذلك في :

- \*الموافقة على القرارات المتعلقة بإقامة وتنفيذ المشروعات التي تتطلب مبالغ مالية ضخمة
- \*الموافقة على بيع بعض الأموال المنقولة والتابعة أساسا إلى الإدارة المحلية .
- \*الموافقة على عملية الإقتراض من المؤسسات المالية .

<sup>1</sup> خالد سمار الزغبي ،العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وأساليب تكاملها، مرجع سابق الذكر ، ص29.

<sup>2</sup> محمد مطلق الزيات ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق الذكر ، ص 128.

<sup>3</sup> عبد المطلب عبد المجيد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، مرجع سابق الذكر ص144.

<sup>4</sup> خالد سمار الزغبي ،العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وأساليب تكاملها، مرجع سابق الذكر ، ص30

## المطلب الثاني: الامركزية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد.

من الواضح أن مفهوم الامركزية يتسع تارة ليشمل العديد من الأشكال والأنماط ويضيق تارة أخرى ليقصر على أساليب والأدوات فينظر إليه البعض كنهج وطريقة للحياة بينما يشير إليه البعض الآخر كأسلوب من أساليب الإدارة وينعكس هذا الاختلاف بشكل واضح على مفهوم النظام المحلي وإزاء هذا الاختلاف الذي يعكس تباينا حول تحديد مفهوم وحول النظام ذاته يثور التساؤل عن طبيعة النظام المحلي و عما إذا كان نظام إدارة أم أنه نظام حكم هذا ما يجعلنا نختلف مع الذين ينحون هذا المنحى وذلك على أساس التأكيد أن وظيفتي الحكم والإدارة هما تعبير عن ظاهرة واحدة هي ظاهرة السلطة في المجتمع وأن النظام المحلي يقوم بالوظيفتين معا ذلك أنه يستهدف شؤون كما أنه يوجه سلوك ، فالأنشطة المحلية لا تقتصر على إدارة المرافق فقط ولكنها تتطرق أيضا إلى توجيه سلوك الأفراد و من ثم فهي تحكم ، وعلى هذا يمكن اعتبار النظام المحلي نظام حكم بالإضافة إلى كونه نظام إدارة وتغليب جانب على آخر إنما يخضع للغرض من الأخذ بالنظام المحلي في دولة ما .

### الفرع الأول مفهوم الحكم المحلي الرشيد .

تشير معاجم اللغة الإنجليزية ، إلى أن كلمة *governance* مشتقة من كلمة *gouvern* التي تعني التوجيه سيطرة والإرشاد وعلى الرغم من أن الكلمة ليست حديثة إلا أن تداولها في أدبيات التنمية اكتسب دفعة شديدة منذ أوائل التسعينات من القرن الماضي ولعل البنك الدولي هو أول من استخدم هذا المصطلح عام 1989 في تقريره حول أساليب الحكم والإدارة في إفريقيا.<sup>1</sup> ومنذ ذلك الحين شاع استخدام المصطلح في الدوائر الأكاديمية الغربية وتلقفه الباحثون العرب واختلفوا بشأنه كمفهوم كما اختلفوا على تعريبه وأخذنا نطالع العديد من الترجمات التي يبتعد بعضها حتى عن جذر كلمة حكم مثل "إدارة شؤون الدولة" ، ويستخدم البعض الآخر تركيبات لغوية أخرى مثل "المحكومية" ، "الحوكمة" ، "الحكمانية" ، "والحاكمة" هذا إضافة إلى مجموعة أخرى والتي تعبر عن المفهوم بمصطلح "الحكم الموسع" ، أو "بإدارة الحكم" ونرى أنه ربما يكون استخدام مصطلح "أسلوب الحكم أقرب إلى ترجمة كلمة *governance* حيث تشير من بين معانيها في معاجم اللغة الإنجليزية إلى أسلوب الحكم ( *manner of governing* ) ونظرا لحداثة المفهوم فليس هناك تعريف واحد للتعبير عنه فيعرفه البنك الدولي بأنه العمليات والمؤسسات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة والرقابة وإدارة الموارد من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويتضمن ذلك مايلي:<sup>2</sup>

- العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومة ومتابعة أعمالها ، ووضعها تحت المسائلة وتغييرها .

- قدرة الحكومة على إدارة الموارد بكفاءة ووضع تنفيذ السياسات الملائمة .

- الإقرار بقيمة المواطنين والمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والسياسية بينهم .

<sup>1</sup> World bank , decentralization in developing countries , working paper number 581, 1994 , p12

<sup>2</sup> Jenie litvack , rethinking decentralization at the world bank ,1999 , p08

وكما هو ملاحظ على هذا التعريف ، فإنه يؤكد على الطبيعة السياسية ، والبعد الإداري لأسلوب الحكم فيؤكد على توسيع نطاقه ليشمل المجتمع المدني ، والمشاركة في بناء مؤسسات تقوم على التعددية . كما أنه يركز على العمليات التي يتم من خلالها صنع القرارات العامة لتحقيق التنمية والكفاءة في إدارة الموارد السياسية العامة .

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) فيعرف المفهوم بأنه ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية، والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته ، وتضم الآليات والعمليات والمؤسسات التي يمكن لأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية ، والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم ، ويشير تعريف آخر إلى أسلوب الحكم بأنه "التقاليد ، و المؤسسات ، و العمليات التي تقرر كيفية صنع القرارات في قضايا ذات اهتمام عام <sup>1</sup> .

ويتم استخدام مفهوم أسلوب الحكم في كثير من السياقات مثل أسلوب حكم الشركات ، أسلوب الحكم الدولي ، أسلوب الحكم القومي ، وأسلوب الحكم المحلي ، وأسلوب الحكم اللامركزي ، إلا أنها تشترك جميعها في التمييز بين الحكم كعملية والحكم كمؤسسات . وفي إطار المفهوم العام العام لأسلوب الحكم ( governance ) تشير الدراسات المعاصرة حول اللامركزية إلى مفهوم أسلوب الحكم المحلي فيتم تعريفه بأنه استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية ، والاجتماعية ، وفي تعريف آخر لذات المفهوم فيرى أنه الإدارة الفعالة لشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشرعة من أجل دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي <sup>2</sup> .

ومنه يتبين من التعريفات السابقة أن أسلوب الحكم المحلي (local governance) من شأنه توسيع مفهوم النظام المحلي ليشمل تشجيع فئات جديدة من رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدني لدعم التحول نحو القطاع الخاص على أساس إسناد سلطة السيطرة على إنتاج وتوفير السلع والخدمات لأدنى وحدة ، قادرة على ذلك بما يترتب عليه من تقليص لسلطة الحكومة المركزية بالمحليات . هذا وتشير معظم الكتابات على خمسة عناصر على الأقل لا بد من توافرها لكي يتصف أسلوب الحكم المحلي بكونه رشيدا ، وهذه العناصر هي <sup>3</sup> :  
 -المشاركة :بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات ، إما بطريق مباشر أو من خلال مجالس محلية منتخبة تعبر عن مصالحهم ، ويمكن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة و قبول القرارات السياسية من جانب المواطنين ، الأمر الذي يعني زيادة الخيارات المحلية .  
 -المسائلة :أي التأكيد على أن صانع القرار في الأجهزة المحلية يخضع لمسائلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة ، ويعني ذلك أن الأجهزة المحلية تخضع لما يعرف بالمسائلة

<sup>1</sup> united nations development programme (undp) , governance for sustarinable development, January , 1997 ,p01

<sup>2</sup> Landel mills governance and the external factor , the world bank , 1998 , p03

<sup>3</sup> Baymond fisman and Roberta gatti , decentralization and corruption ,www.worldbank.org

المزدوجة ، بين المسائلة أما الناخبين من ناحية ، والمسائلة أمام المستويات الحكومية الأعلى من ناحية أخرى .

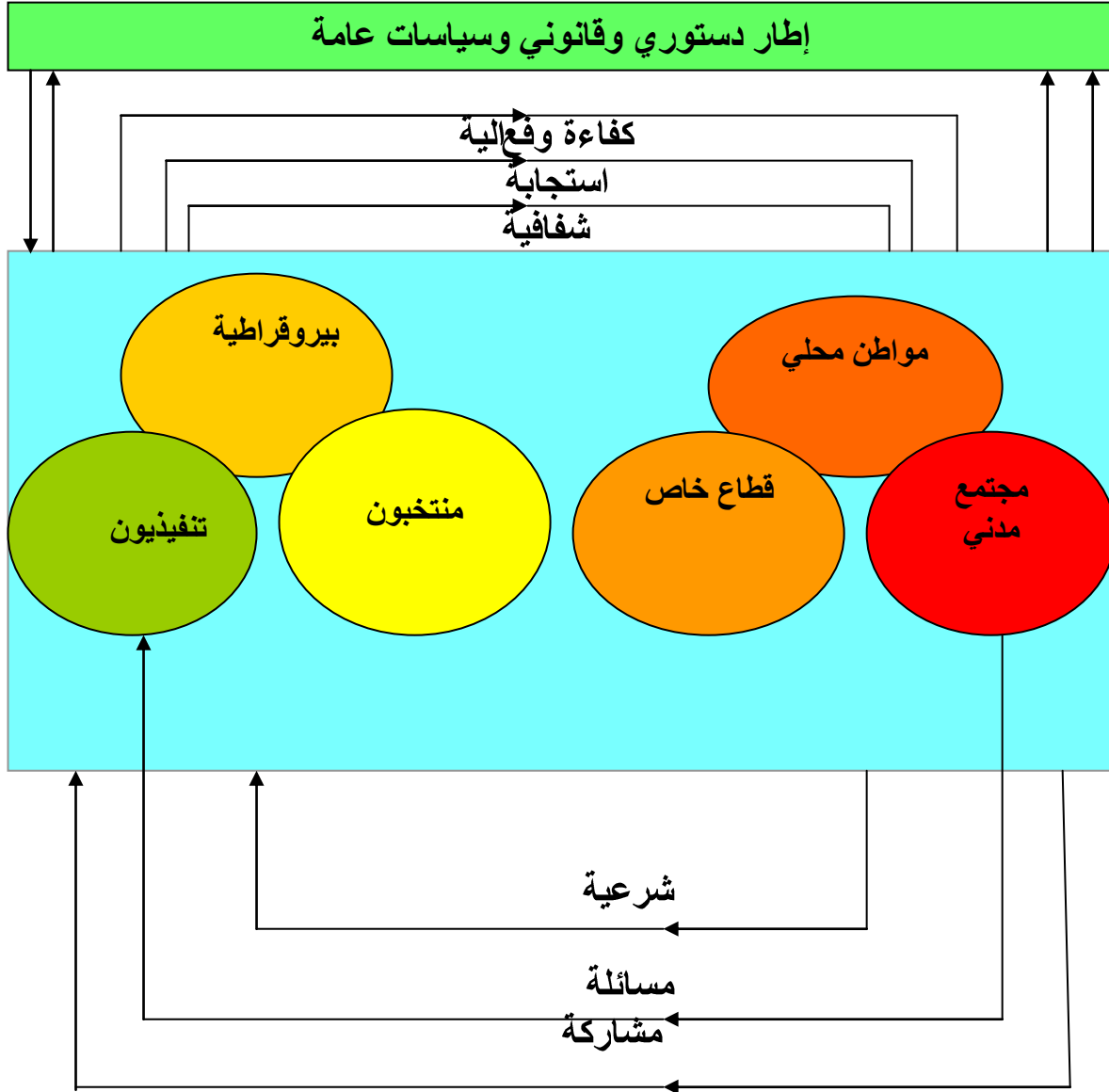
-الشرعية :وتعني قبول المواطن المحلي لسطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات ، وإجراءات مقبولة وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة الكفاءة والفاعلية ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب الحكم المحلي ، ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المحلية إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين .

-الشفافية :وذلك بإتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لكافة الأطراف في المجتمع المحلي من شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فاعلية الأجهزة المحلية ، وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة .

-الإستجابة :بمعنى أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة كافة الأطراف المعنية والإستجابة لمطالبها وخاصة الفقراء والمهمشين ،وترتبط الإستجابة بدرجة المسائلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي .

ويتم النظر إلى النظام المحلي في إطار مفهوم أسلوب الحكم المحلي الرشيد كسلسلة من التفاعلات بين الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي ، وذلك في إطار بيئة لامركزية تتمثل في الأطر القانونية والسياسات العامة ويلخص الشكل رقم ( 03 ) النظام المحلي من منظور الحكم المحلي الرشيد .

الشكل رقم (03) : النظام المحلي من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد



المصدر علي الصاوي، إشكاليات التنظيم المحلي في مصر ، مركز دراسات واستشارة الإدارة العامة ، سلسلة القضايا الإدارية ، العدد الثالث ، 1999 ، جامعة القاهرة ( مصر ) ص 43 .

وكما يتضح من الشكل (03) فالفرص يجب إتاحتها للمواطنين للتعبير عن مطالبهم وأولوياتهم بشأن طبيعة ونوعية الخدمات المطلوبة وتحدد الكفاءة ، والفعالية كيفية قيام الأجهزة المحلية بتحويل المدخلات إلى مخرجات لتلبية الإحتياجات المطلوبة ، و على أساس درجة الكفاءة والفعالية يكون المجتمع المحلي راغبا في تقديم موارد متزايدة ، والمشاركة الفعلية في صنع القرار المحلي ، ومن خلال شفافية صنع القرار والممارسات الإدارية ، تثبت الأجهزة المحلية قدر مسائلتها أمام المجتمع المحلي الأمر الذي ينعكس على شرعية تلك الأجهزة . هذا وبقدر ما تكون البيئة المركزية مساندة بقدر ما تتسم العلاقة بين الأطراف المختلفة على المستوى المحلي بالفعالية والسعي لإستنباط ترتيبات جديدة بين الأجهزة المحلية .

الفرع الثاني: مؤشرات قياس الحكم الراشد.

تشتمل مؤشرات الحكم الراشد على مايلي: <sup>1</sup>

أولا : حكم القانون .

هل يخضع الحاكمون لقواعد مستقرة تبدو للمواطنين كقواعد منصفة ، وموضوعية :

1-مدى وجود هذه القواعد.

2-المساواة في استخدام هذه الآليات .

3-مدى انتشار القناعة بعدالة هذه القواعد .

ثانيا : رشادة عملية اتخاذ القرار.

مدى خضوع اتخاذ القرار للقواعد وإجراءات عقلانية .

1-هل يمكن اشتراك خبراء متخصصون في موضوع قرار المداولات التي جرت حوله ؟

2-هل كان القرار المتخذ هو الذي يقلل النفقة ويعظم المنفعة ؟

3-هل من المتوقع أن يجرى تعديل القرار إذا وجدت ظروف تغير من المعطيات التي اتخذ

القرار على أساسها ؟

ثالثا : عدم تركيز السلطة :

ويقضي هذا المؤشر بتوزيع السلطة وظيفيا ونشرها جغرافيا .

1-هل تتركز السلطات التنفيذية ، والتشريعية في هيئة واحدة على الصعيد القومي ؟

2-مدى تقاسم السلطة بين الحكومة المركزية والأجهزة المحلية ؟

3-مدى استقلال الأجهزة الحكومية المحلية بتنمية مواردها ، وتخصيصها .

رابعا : مشاركة المعنيين بالقرار .

هل هناك أي دور للمعنيين بقرار معين في اتخاذه أو تنفيذه ؟

1-من الذين يشتركون في اتخاذ القرارات تخصيص الموارد في أي مجالات الحكم ؟

2-هل ضم هؤلاء كل من يتأثرون بالقرار المعين ؟

3-هل توجد أسباب مقنعة لعدم أخذ توقعاتهم في الحسبان ؟

خامسا: الشفافية .

ويقصد بها مدى وضوح أسس وقواعد اتخاذ القرارات من جانب من يملكون سلطة صنع

القرارات تخصيص الموارد .

1-هل يمكن بسهولة معرفة وفهم القوانين واللوائح الحكومية ؟

2-هل من السهل الحصول على الإحصاءات القومية ؟

3-هل يتحمل ناقدو السلطات العامة ثمنا باهضا لقاء نقدهم لها ؟

سادسا :المسائلة .

هل تسود قاعدة ارتباط السلطة أيا كانت بالمسؤولية ؟

1-هل توجد أية آليات للمسائلة داخل جهاز الحكم المعني ؟

2-ما مدى فعالية هذه الآليات ؟

<sup>1</sup> حسن علواني ، دراسات في النظم المحلية المقارنة ، أكاديمي السادات للعلوم الإدارية ، 2002 ، ص 08 .

3- هل تأخذ الحكومة على محمل الجد الإنتقادات الموجهة إلى المسؤولين كبارهم وصغارهم ؟

سابعا : الإستجابة لرغبات المحكومين .

ما مدى حساسية الحكومة للرأي العام ؟

- 1- إلى أي حد تكون الحكومة أكثر استجابة للرأي العام مقارنة بأصحاب المصالح الخاصة ؟
- 2- ما مدى سرعة الحكومة في الإستجابة لمطالب الرأي العام مقارنة بمطالب أصحاب المصالح الخاصة ؟

ثامنا : التكافؤ :

هل يوجد في المجتمع اقتسام منصف لأعباء ومنافع الحكم .

- 1- ماهي الأنصبة النسبية للضرائب المباشرة في إيرادات الحكومة ؟
- 2- هل يعتبر التوزيع الإقليمي للإستثمارات الحكومية عادلا نسبيا أم أنه غير عادل ؟
- 3- هل هناك أقاليم تحصل دائما على نصيب متميز من هذه الإستثمارات ، وأخرى لا تحصل إلا على أقل القليل لأسباب غير واضحة ؟

تاسعا : الرؤية الإستراتيجية .

يقتضي الحكم الراشد أن تكون هناك معرفة واسعة بالأهداف التي تسعى الحكومة إلى بلوغها في المدى البعيد ، و وسائلها في بلوغ هذه الأهداف .

- 1- هل توجد وثيقة قومية تحدد أهداف الحكومة في المدى المتوسط ، والبعيد ، و الوسائل في بلوغها ؟.
- 2- هل خضعت هذه الوثيقة للنقاش عام ؟
- 3- ما مدى التأييد أو المعارضة في المجتمع لهذه الوثيقة ؟

عاشرا : الفعالية :

- لا قيمة لكل هذه المؤشرات إذا كانت الحكومة أو جهاز لحكم المعني لا يتمكن من بلوغ أهدافه.
- 1- هل حددت الحكومة أهدافا تسعى إلى بلوغها في الأجلين المتوسط والطويل ؟
  - 2- ما مدى النجاح في بلوغ هذه ؟ ما هو عدد التي يتم بلوغها ؟

الفرع الثالث : بناء قدرات النظام المحلي استنادا إلى الحكم الرشيد .

يمكن النظر إلى أسلوب الحكم المحلي الرشيد كنتيجة لإصلاحات سياسات اللامركزية والديمقراطية ، من جانب وبناء قدرات النظام المحلي من جانب آخر ، وبعبارة أخرى فإنه من أجل بناء نظام محلي يقوم على أساس أسلوب الحكم المحلي الرشيد فإن سياسات واستراتيجيات اللامركزية وأطرافها القانونية ، تتخذ مسارين هما المسار الرأسي ويتضمن تحويل السلطات والمسؤوليات ، والموارد الحكومية المركزية إلى الأجهزة المحلية والمسار الأفقي ويتضمن تمكين المجتمعات المحلية لتكون قادرة على تحديد خطط وبرامج التنمية الإجتماعية والسياسية و الإقتصادية ، ويتم هذا بدون إجراء تعديلات في القوانين بل أنها تتطلب تعبئة وتنظيم المجتمعات المحلية ، لكي تشارك في تخطيط وتنفيذ الأنشطة الإجتماعية ، والإقتصادية والتي تهدف إلى تقوية ، ودعم قدراتهم للمشاركة في التنمية ، وجني ثمارها .

أولا : النمط الإقتصادي المثالي.

طبقا لهذا النمط فإن الغرض الأساسي للنظام المحلي يتمثل في كفاءة تقديم الخدمات ويتم التسليم بهذا المبرر الإداري للنظام المحلي من قبل الحكومة المركزية التي تقرر في النهاية قدر

المسؤوليات التي يتم توزيعها بين المسؤوليات الحكومية المختلفة. وهذا يتم تحديد وضيفة الهيئات المحلية بوضوح في إطار هذا النمط طبقا للضوابط التي تضعها الحكومة المركزية وإعمالا لإقتصاديات النطاق تسعى الحكومة المركزية إلى توسيع نطاق الوحدات المحلية عن طريق دمج تلك الوحدات في وحدات إدارية أوسع ، ويكون لمثل هذا الإجراء انعكاساته السياسية حيث يقلل من ارتباط المواطن بالحكومة المحلية ويكون الدعم المالي من الحكومة المركزية للهيئات المحلية الكبيرة ، كما يتم توزيعه على المحليات على أسس واضحة تقوم على الاحتياجات لكي تلبي الحد الأدنى من مستوى الخدمات التي تحددها الحكومة المركزية ويكون لذلك الوضع انعكاساته على العلاقات المركزية المحلية<sup>1</sup>.

- نظرا لأن الهيئات المحلية تأخذ نصيبا كبيرا من الموازنة العامة فإن الحكومة المركزية تكون في حاجة إلى ممارسة رقابة قوية على الإنفاق المحلي .

- يتم النظر إلى طبيعة المسائلة المحلية والمشاركة الشعبية في سياق أهداف الحكومة المركزية التي تتمثل في التأكيد على تقديم الخدمات بكفاءة .

- يتم النظر إلى المشاركة الشعبية كآلية يمكن أن تساهم في تحسين تقديم الخدمات وفي هذا الإطار يتم تشجيع المنافسة التي من شأنها زيادة قدرة المواطن على الإختيار من خلال البدائل المتعددة التي تقدمها جهات أخرى .

**ثانيا: النمط السياسي الميثالي .**

في هذا النمط يكون هناك دورا واسعا للهيئات المحلية كفاعل أساسي في التعبير عن المصالح المحلية وضع السياسات الخاصة بها داخل الجسد السياسي الأوسع كجزء طبيعي من الكيان الكلي على مستوى الدولة و ينظر هذا النمط إلى تلك الهيئات باعتبارها مشاركا للحكومة المركزية في مسؤولية تقديم الخدمات ، ومنه فالحكومة المحلية تمتلك درجة عالية من الإستقلال في اختيار أي من الخدمات يتم تقديمها، ويمكن تحديد أهم ملامح هذا النمط على النحو التالي:2

- تمارس الحكومة المحلية قدرا معقولا من الحرية ، في فرض الضرائب المحلية وتحديد معدلاتها كما أن إيرادات الضرائب العامة يتم تقاسمها غالبا بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية .

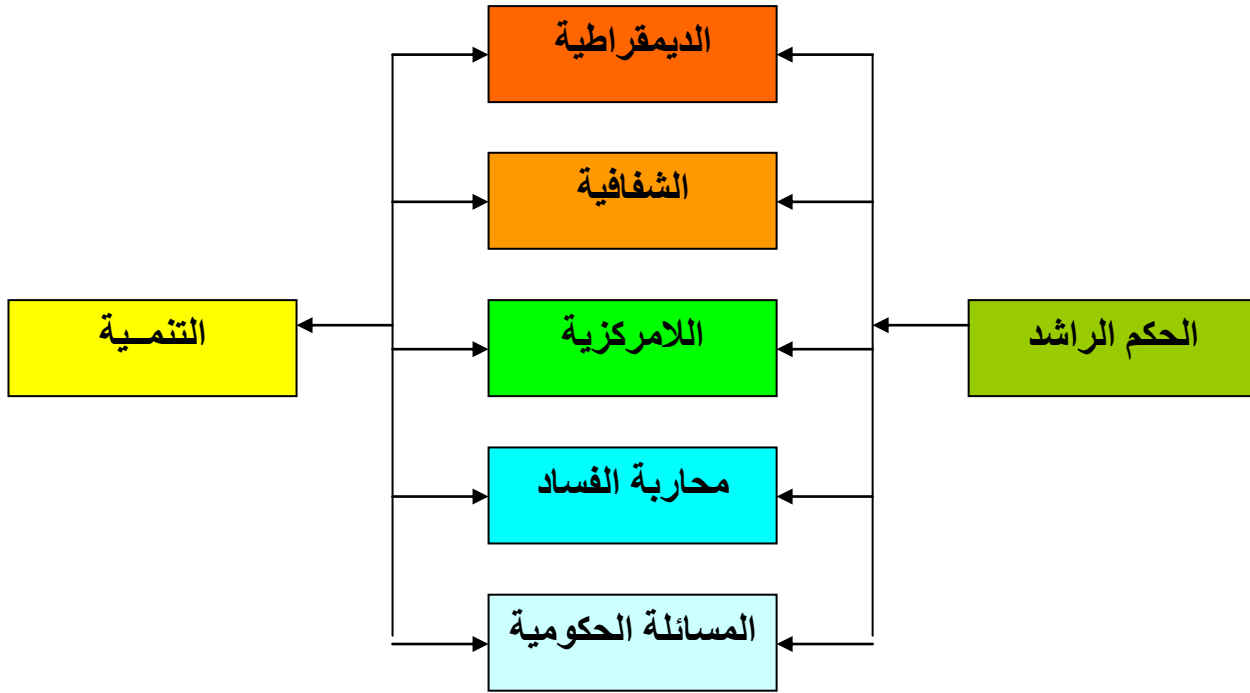
- تكون مسائلة الحكومة المحلية بالأساس أما المواطنين المحليين قبل أن تكون أمام الحكومة المركزية .

- تصبح الإستفتاءات ، واستطلاعات الرأي أساليب شائعة كما تكون المسائلة المحلية قوية بفعل حجم السكان الصغير في داخل الوحدة المحلية ، فكافة الملقات عادة ما تكون متاحة للمواطنين للإطلاع عليها .

<sup>1</sup> ، 2 مصطفى كامل السيد ، الحكم الرشيد والتنمية في مصر ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة 2006 ، ص90.



الشكل رقم ( 04 ) :توضيح العلاقة بين متطلبات الحكم الراشد والتنمية



المصدر : بلعزوز بن علي ، وعبد العزيز طيبة ، الحكم الراشد بين النظرية والتطبيق ، ملتقى دولي للتنمية ، نحو تنمية واقعية في الجزائر ، متطلبات الحكم الراشد لتحقيق أهداف التنمية في الجزائر ، 2004.

يتضح من خلال الشكل ( 04 ) أن التنمية تتوقف على مدى توفير متطلبات الحكم الراشد سواء تعلق الأمر بديمقراطية أنظمة الحكم أو الشفافية ، أو بمتطلبات الأخرى فهي جميعا تساهم في تحقيق التنمية .

### المطلب الثالث :المشاكل التي تعترض المجالس المحلية .

تعترض الإدارة المحلية مجموعة من المشاكل ، تقف في سبيل تحقيقها للتنمية على المستوى المحلي والتي من بينها :

#### الفرع الأول :المشاكل المالية.

لا يمكن للجماعات المحلية سد ، وإشباع الحاجات المحلية والإنفاق عليها إلا إذا كانت تحت سيطرتها موارد مالية تعتمد عليها في تمويل احتياجات ، وكلما كانت المجالس المحلية تعتمد على مواردها فقط في سد نفقاتها المحلية كان ذلك أكثر ضمانا لاستقلالها ويبعد عنها الرقابة الشديدة التي تمارسها الحكومة المركزية ولا يعني هذا القول عدم الإعتماد على الحكومة المركزية ، إذ قد تصل الإعانات والمنح التي تقدمها هذه الحكومة للمجالس المحلية إلى نسبة عالية جدا من مواردها ، و مع ذلك فإن هناك تعاونا وثيقا بين الجهتين فمثلا تواجه الإدارة المحلية في العراق هذه المشكلة كبقية الدول النامية ، فمواردها لم تعد تتناسب مع تطور

الخدمات التي تقوم بها نتيجة لتوسع المدن إضافة إلى الأعباء الكثيرة التي تنوء بها في الوقت الحاضر، كما وأن ضعف الإمكانيات وعدم القدرة على الأداء ولو بجزء يسير من الخدمات التي من المفروض أن تقدمها المجالس المحلية .

### الفرع الثاني: المشاكل الفنية .

من بين المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية ، وبالدرجة الأولى تتعلق بالتعيين العشوائي ، والقائم على أسس اجتماعية لا علمية ، وما يصاحب ذلك من قصور في الوعي وإنخفاض مستوى الكفاءة ، إضافة إلى قلة عدد المهندسين والمختصين والعاملين في المجالس المحلية.<sup>1</sup> وهذا هو الملاحظ على جميع البلديات في الجزائر حتى تلك التي تعد من بلديات مقار الولايات العريقة كما هو الشأن مثلا بالنسبة لبلدية تلمسان حيث نجد أن الحاملين لشهادات عليا لا يتعدى إطار واحد لتشكّل نسبة 14% .<sup>2</sup>

هذا مع ملاحظة أن كل أعمال الإدارة المحلية يتطلب الكثير من الدراسات الفنية والإحصاءات الواقعية لأن هذه الأعمال تؤثر في أحوال البلدة والمواطنين فهي تنعكس على لناحية الإقتصادية ، و الاجتماعية ، والثقافية ، ويعزى عدم وجود دراسات إلى عدم وجود شعب التخطيط والمتابعة في أجهزة الإدارة المحلية ، ويمكن تفادي المشاكل الفنية التي تعاني منها الإدارة المحلية بشكل عام ، عن طريق دراسة الجهاز الفني للإدارة المحلية من جميع جوانبه ، وتقويته وتأمينه لإيجاد العناصر الفنية ، إما بواسطة مساعدات من طرف الدولة أو الهيئات الدولية المختصة .<sup>3</sup>

أما المشكلة الثانية فتتعلق بالجماعات المحلية ، إذ تعمل المستحيل من جهتها لنقل الخدمات إليها وعلى هذا الأساس فالمعركة مستمرة بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية في توزيع الخدمات .

ولم تقتصر هذه المعركة على الدول النامية والحديثة العهد بالنظام بل تتعدى ذلك ، إلى الدول العريقة في هذا النظام ففي إنجلترا تقوم الإدارة المحلية بخدمات الصحة العامة ، التعليم صيانة الطرق ، المعونة الاجتماعية ، الإسكان ، تخطيط المدن والمرافق الصناعية والتجارية مع كثرة الخدمات وتعددتها ، حيث يلاحظ أن الحكومة المركزية من جهتها تقوم بين الحين والآخر باسترجاع قسم من هذه الخدمات ، وإعادتها إليها مباشرة أو لهيئة أو لمصلحة مستقلة وقد حدث ذلك فعلا خلال تولي حزب العمال البريطاني الحكم بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة في 1945-1951 ومن جملة الإختصاصات التي انتقلت إلى هذه الهيئات المستقلة التي لها مجلس إدارة مستقل ، بإدارة وتنظيم المستشفيات وتجهيزات الغاز والكهرباء ، إصلاح وتنظيم الشوارع الرئيسية المهمة ، كل ذلك أدى إلى قلة الخدمات التي تقوم بها الإدارة المحلية والتي أدت إلى إضعاف ثقة المواطنين بها .<sup>4</sup>

<sup>1</sup>، 4 عبد الرزاق إبراهيم الشخلي ، الإدارة المحلية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الطبعة الأولى 2001 ، ص167-168.

<sup>2</sup> بندي عبد السلام ، ضعف الموارد البشرية وأثره على تسيير البلديات الجزائرية حالة بلديات تلمسان ، الملتقى الوطني حول الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الإصلاحات ، جامعة سعيدة ، 2003-2004 .

<sup>3</sup> نواف كنعان ، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2007 ، ص211

### الفرع الثالث: المشاكل الإدارية

وتتمثل هذه المشاكل فيما يلي :

#### أولاً: عدم سلامة طرق وأساليب الاختيار

لذا فإنه من المنطق النظري ، لاختيار القائد مهما كان نوعه يجب توافر بعض السمات لكي يكون القائد فعلاً ومميز ، ومن أهم السمات <sup>1</sup>:

-المقدرة وتتضمن الذكاء ، طلاقة اللسان ، اليقظة ، العدالة .

-مهارات الإنجاز وتتضمن الثقافة ، التعلم ، والمعرفة الواسعة ، و القدرة على إنجاز الأعمال ببراعة.

- روح المشاركة وتتضمن الروح الإجتماعية وتتطلب الشعبية والمركز المالي ، و الإجتماعي .

#### ثانياً: تعدد جهات الرقابة

يؤدي تعدد جهات الرقابة إلى الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية فمثلاً نلاحظ أن جهات كثيرة تقوم بأعمال الرقابة الإدارية والمالية ، و أشخاص الإدارة المحلية

ثالثاً شغل الوظائف المحلية .

يمكن القول بأن المحسوبية من أهم أسباب تأخر المؤسسات ، والهيئات المحلية ، حيث من الأهمية بمكان إحلال أصحاب الكفاءات ، و الإختصاصات في محلاتهم الوظيفية اللاتقة بهم أي في مجالات اختصاصهم ثم محاسبتهم على مسؤولياتهم ، وعلى ما تقتضي به الأصول وتوزيع العمل توزيعاً عادلاً ، و الإشتراك في المسؤولية الوظيفية بموجب التدرج الوظيفي ، ثم إيقاع العقاب على كل مقصر أو مهمل مهما كانت درجته ، ولكن المؤسسات والهيئات المحلية في الدول النامية لا تعير أدنى اهتمام لمثل هذه المفاهيم عند التطبيق فالمحسوبية ، والجاه والسلطان واعتبارات لها مكانها في الدول النامية على الرغم من النداءات التي تنادي بشجبتها و إعتبار المحسوبية داء يجب استئصاله <sup>2</sup>.

<sup>1</sup>، 2، نواف كنعان ، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق الذكر ، 2007 ، ص214-215.

## خاتمة:

رأينا فيما سبق أن مصطلح اللامركزية ، بصفة عامة من المفاهيم المعقدة حيث لا يسهل تعريفها و تحديدها ، و لا يوجد اتفاق تام حول محتواه و مضمونه ، فقد يأخذ عدة أشكال ، و عدة محاور علاوة على تعدد أهدافه و مبررات الأخذ به سواء كانت اقتصادية أو سياسية .

فبينما تركز اللامركزية السياسية على تطبيق درجة اكبر من الديمقراطية على المستويات المحلية و ضمان درجة اكبر من المشاركة المجتمعية ، و مشاركة أصحاب المصالح في اتخاذ القرار ، تركز اللامركزية الإدارية على تحويل السلطات و المسؤوليات إلى المستويات الإدارية الأدنى . في حين تشتمل اللامركزية المالية على درجة اكبر من المرونة و الحرية للمستويات الأدنى في تعبئة الموارد المالية و كيفية إنفاقها ، و من ثم فإنها متضمنة بصورة أو بأخرى في كل من عمليات اللامركزية الإدارية و السياسية .

هذا إضافة إلى انه يظل الجدل مسيطرا، بشأن مزايا و عيوب اللامركزية على العديد من الكتابات. ففي الوقت الذي يرى فيه البعض أن اللامركزية لها آثارها الايجابية ، يشكك البعض الآخر في مدى ايجابية هذا الأثر من خلال التركيز على السلبيات الناجمة عن تطبيق اللامركزية في عدد من الدول . و مع ذلك يمكن القول أن أهم المكاسب المترتبة على تطبيق نظام اللامركزية هي تحسين الكفاءة في توفير الخدمات و استهداف الفقراء ، زيادة تعبئة الموارد، تحقيق المنافسة بين الأقاليم و زيادة النمو .في حين تتمثل أهم التحديات من جراء تطبيق اللامركزية في الإضرار بتوزيع الموارد و الاستقرار المالي ،سيطرة النخبة المحلية و الفساد .

