

## اللامركزية مفهومها وأشكالها

د. هشام الأعور

## مقدمة:

وردت اللامركزية الادارية في اتفاق الطائف تحت عنوان "الإصلاحات الأخرى" في البند الثالث من الباب الثاني (الإصلاحات السياسية) كعنوان وحاجة وطنية من شأنها تعزيز المشاركة والتنمية المحلية والإينماء المتوازن للمناطق اجتماعياً واقتصادياً، ويعتبرها الدستور "ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام" الفقرة (ز) من مقدمة الدستور. وإذا كانت السلطة المركزية تمنح الوحدات المحلية المنتخبة صلاحيات واسعة، إلا أنها تُبقيها ضمن الدولة الواحدة بعيداً عن أي منحى تقسيمي. فلا يجوز أن تصطبغ هذه الوحدات بأي لون طائفي ولا أن تعكس الواقع الطوائفي، وإلا انتفى مفهوم اللامركزية الإدارية التنموية لصالح المنحى التقسيمي الفيدرالي على غرار ما قد يحصل في الولايات المتحدة الأميركية التي قد يتهددها خطر التفكك في حال تقسيم ولاياتها بحسب الأصول العرقية المتنوعة.

يرى دعاة اللامركزية الادارية في لبنان أن هناك إمكانية لتحقيق التنمية المحلية من خلال

التقارب والتكامل بين النظام المركزي والنظام اللامركزي، لكن شريطة إحداث تغييرات جوهرية على مستويات اقتصادية، سياسية واجتماعية وحتى الثقافية في الدول بكيفية تؤدي إلى تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاستقرار الاجتماعي للشعوب في مختلف أقاليم الدولة، ومن أجل ذلك، يشدد انصار اللامركزية على توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية إدارة شؤونهم وتقليص دور الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته لصالح المؤسسات اللامركزية ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية، وتعزيز المساواة والشفافية لتقوية نظام الإدارة المحلية، والاعتماد على الجماعات المحلية التي تمكن من تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

أن موضوع اللامركزية يفرض نفسه فرضاً، وهو على صعوبته وحساسيته وحدثاته، يضع "لبنان في زمن آخر" وأمام الاختيار المصيري. وفضلاً عن ذلك فإن اللامركزية، بأشكالها المختلفة المتعددة وبصورها المطروحة في لبنان، والدوافع التي تقف وراء طرحها، لم

الفقرة الثانية فنتعرض لتمييز اللامركزية الإدارية من الأنظمة المشابهة لها.

### الفقرة الأولى: تعريف اللامركزية وصورها أولاً: تعريف اللامركزية:

عرف البنك الدولي اللامركزية بأنها: "تحويل السلطات السياسية والإدارية والمالية من الحكومات المركزية إلى الوحدات المحلية". (١) أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد عرف اللامركزية بأنها: "عملية متعددة المحاور، تسعى إلى تحويل التركيز على التنمية من خلال التخطيط المركزي والاعتماد على الأجهزة الحكومية البيروقراطية إلى المجتمعات المبنية على المشاركة". (٢) يمكن تعريف اللامركزية بأنها تخلي السلطة المركزية عن بعض وظائفها ومسؤولياتها إلى هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية، وبمقتضى نظام اللامركزية يوجد في الدولة عدة أشخاص معنويين يطلق عليهم اسم أشخاص القانون العام، أن تكون أشخاص إدارية إقليمية كالمبليات أو أشخاص مرفقية أو مصلحة كالمؤسسات العامة على اختلاف أنواعها، على أن تعمل هذه الأخيرة في إطار السياسة العامة التي تضعها السلطة المركزية مع تمتعها بالاستقلالية في أداء وظائفها.

إن اللامركزية تميل إلى تعدد مراكز القرار وذلك بإعطاء السلطة *pouvoir* إلى المعنيين بالأمر أو إلى ممثليهم المباشرين حيث إن العلاقة بين السلطة المركزية وبين المنتخبين المحليين مبنية أولاً على المراقبة على الأعمال وليس على الأشخاص وثانياً على مبدأ الانتخاب.

وتهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية إلى جانب السلطة المركزية، وإن هذه الجهات الإدارية

تتوضح معالمها بصورة كافية، حتى لقد اختلقت الأمور على عامة الناس كما على بعض الخاصة، من المثقفين واهل الرأي. فمزج بعضهم بين اللامركزية الإدارية واللامركزية، ولم يفرق بعضهم الآخر بين الفيدرالية والكونفدرالية، وتساءل الكثيرون عن اللامركزية السياسية واللامركزية المالية وعن حدودهما وإبعادهما ونتائجهما.

### مفهوم اللامركزية الإدارية

وجدت تطبيقات اللامركزية انتشاراً واسعاً منذ ثمانينيات القرن الماضي كاستراتيجية فاعلة في مجالات التنمية الإدارية في ظل توسع عملية الديمقراطية خصوصاً على المستويات المحلية من الحكم. وأدى الحديث عن التنمية في السنوات الأخيرة إلى النقاش المستمر حول فاعلية اللامركزية كشرط للوصول إلى التنمية المستدامة وأيضاً كمكون رئيسي من مكونات الحكم الرشيد. وأخذ النقاش حول تجارب اللامركزية في العديد من الدول المتقدمة والدول النامية مساحة كبيرة على عكس المساحة التي ناقش فيها الباحثون الخلفيات النظرية والفرضيات المتعلقة باستراتيجية اللامركزية في نظام الحكم.

### المطلب الأول: ماهية اللامركزية الإدارية

#### وتمييزها من الأنظمة المشابهة لها:

اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري تعتمد على عدة دول في سبيل تحقيق أهدافها الإدارية وتلبية الخدمات العامة لمواطنيها. ونظراً إلى تشابه هذا النظام مع غيره من الأنظمة ما قد يقع في الالتباس ما يقتضي تمييزها من بين هذه الأنظمة. واستناداً إلى ما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفقرة الأولى التي نعرف فيها اللامركزية الإدارية، أما في

للمسؤولية السياسية أمام الناخبين (سكان الوحدة المحلية)، وتعتبر مكملاً لأجهزة الدولة. كما ذهب البعض الآخر إلى تعريف اللامركزية الإدارية بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية التي تتفرغ لرسم السياسة العامة للدولة وإدارة المرافق العامة، والأجهزة المحلية التي تتصرف لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق اغراضها المشروعة<sup>(١)</sup>. أو هي أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم اقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية<sup>(٢)</sup>.

ويمكننا تعريف اللامركزية الإدارية بأنها نوع من التنظيم الإداري للدولة الموحدة يقوم على نقل صلاحيات إدارية من الدولة المركزية إلى وحدات محلية منتخبة مباشرة من الشعب تتمتع بالاستقلالين الإداري والمالي.

#### ثانياً: صور اللامركزية الإدارية المحلية (الإقليمية) واللامركزية المرفقية:

لما أدركت الإدارة المركزية أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة أخذت تتوسع نحو الإدارة اللامركزية في نطاق العالم، لتأخذ اللامركزية الإدارية في الممارسة العملية صورتين هما: اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية.

المستقلة الأصل لا تتبع السلطة المركزية كسلطة رئاسية لها، إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قبلها، وذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية، وذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية.

وتجدر الإشارة، أنه إذا كان عدم التركيز الإداري يقوم أيضاً على فكرة توزيع الاختصاصات واتخاذ القرار بشكل محلي، إلا أن لكل من عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية دلالات مختلفة من الناحية السياسية والعملية، إذ أن عدم التركيز الإداري هو أسلوب من أساليب القيادة والإدارة من غير أن يكون له أية أهمية ديمقراطية، ذلك أن هذا الأسلوب في الإدارة يضع الإدارة كلها بيد السلطة المركزية أو بيد عمالها، بينما اللامركزية الإدارية فلها أهمية ديمقراطية، حيث تؤدي إلى أن يقوم نوي العلاقة بإدارة الحد الأقصى من شؤونهم إما مباشرة أو عن طريق ممثليهم.

ولقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم اللامركزية، تبعاً لوجهة نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها، ولاشك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعو إلى التعرف على بعض هذه التعاريف ذات العلاقة بمفهوم نظام اللامركزية الإدارية.

فقد عرّف الباحث البريطاني مودي جرام (Grame Modei) اللامركزية بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة

(١) ربابعة فاطمة، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٥، ص: ١٥.

(٢) منصور شاب توما، القانون الإداري، ط ١، منشورات جامعة بغداد ١٩٨٠، ص: ٨٧.

## ١: اللامركزية الادارية المحلية (الإقليمية)

:Le Regionalisme

تقوم هذه اللامركزية على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفاً لمفهوم الإدارة المحلية، وهو ذلك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز من المصالح القومية التي تسعى إلى تحقيقها ضمن المنطقة المحلية وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت رقابة خاصة من السلطة المركزية. وبعبارة أخرى، فإن هذا النوع من اللامركزية يقوم على وجود وحدات إقليمية مستقلة إدارياً ومالياً تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في إقليم محلي أو منطقة محلية من الدولة، وهذه الوحدات المحلية تتميز بتمتعها بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة من قبل سكانها، كالمجالس البلدية.

ويقتصر اختصاص الشخص المعنوي الإقليمي على رقعة جغرافية محددة، وعلى ذلك فالأصل أن اختصاصات الأشخاص المعنويين الإقليمية عامة، ولكن تمارس على مساحة محددة، لذا ما يميز شخص معنوي إقليمي عن الآخر هو الحدود الجغرافية فقط.

وتعرف اللامركزية الإقليمية بأنها طريقة من طرق التنظيم الإداري في الدولة تقوم على اعتماد الإقليم بدلاً من المحافظة أو البلدية، إطاراً جغرافياً لنشاط السلطة الإدارية خارج العاصمة. كما يقوم إلى جانبها. وقد يعطى الإقليم شخصية قانونية مستقلة، فيصبح

وحدة إدارية لامركزية. وقد يحرم منها، فيعتبر وحدة إدارية مركزية لاحصرية<sup>(٣)</sup>.

والإقليمية هي نظام إداري نشأ ليواكب ركب التطور الحديث في مختلف الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والعمرائية. فالمحافظة أو البلدية لم تعد بحجمها كافية لاستيعاب سياسة الدولة الحديثة الانمائية، لاسيما وأن البلدية وهي النموذج الطبيعي للامركزية، هي عبارة عن كيان تاريخي لم يتغير إطاره الجغرافي والاجتماعي عبر الزمن تغيراً ملحوظاً<sup>(٤)</sup>.

وتختلف نظم الإدارة المحلية من دولة لأخرى حسب اختلاف نظمها السياسية، فالإدارة المحلية في بريطانيا وهي أقدم دول العالم التي أخذت بها، تتميز باختلاف مستوياتها، بحيث قسمت إلى مقاطعات بالغة التحضر ومقاطعات عادية، وتقسيم الأولى إلى مراكز في حين تقسم الثانية إلى "أبرشيات"، بالإضافة إلى لندن التي تخضع لنظام خاص بها نظراً لأهميتها كعاصمة.

أما الإدارة المحلية في فرنسا بمقتضى قانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢ تعتبر الأقاليم والولايات والبلديات الوحدات الإدارية في الجهاز الإداري المحلي بفرنسا، فالإدارة المحلية في فرنسا تمتاز بوحدة بنائها القانوني، أي تخضع هيئاتها لقانون واحد، بالإضافة إلى شمولية وعمومية اختصاص هذه الهيئات، ومن هنا فإن النظام البريطاني يتميز عن نظيره الفرنسي بتعدد قوانين الإدارة المحلية بتعدد وحداتها، وكذلك يمتاز النظام البريطاني بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، في حين تمتاز بالعمومية والشمولية في النظام الفرنسي.

(٣) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق، ص: ٤٨.

(٤) المرجع نفسه، ص: ٤٩.

بالشخصية المعنوية، في حين ان الاقليمية كما هي متبعة حتى الآن، ما هي الانوع من التقسيم الاداري يهدف الى جعل نشاط الادارة اكثر فاعلية وانتاجا لا سيما على الصعيد الاقتصادي وعلى الصعيد الاجتماعي.وهي بهذا المفهوم، لا تشكل هيئة او وحدة محلية قائمة بذاتها ومستقلة عن جهاز الدولة المركزي، كما لا تتمتع بالشخصية المعنوية<sup>(٥)</sup>، كما هي البلدية في لبنان، والبلديات والمحافظات في فرنسا. وبالتالي، فإن بين الاقليمية واللامركزية فارقا بالطبيعة وليس بالدرجة وحسب<sup>(٦)</sup>. فالأولى ليست اكثر من وحدات ادارية موسعة وقائمة في اقليم الدولة، وتبقى مرتبطة بالسلطة الادارية المركزية بقاعدة التسلسل الاداري، بينما الوحدات اللامركزية تستقل الهيئات العاملة فيها في مباشرة اختصاصاتها الادارية ضمن نطاقها الجغرافي عن السلطة المركزية. ما يمكن معه القول، ان الاقليمية هي أقرب الى اللاحصرية منها الى اللامركزية<sup>(٧)</sup>.

على أنه ليس ما يمنع ان تعطى الوحدات الادارية القائمة في اطار الاقليم استقلالا وحرية في ادارة شؤونها الذاتية، بمعنى ان يعترف لها بالشخصية المعنوية، وبأن يسمح للسكان المقيمين فيها بانتخاب مجلس للاقليم، الامر الذي يضيف عليها طابعا لامركزيا، ويضعه مع البلدية والمحافظات سواء بسواء في سلم التنظيم الاداري، وينتفي بذلك الفرق في الطبيعة القانونية بين اللامركزية والاقليمية، ويصبح فرقا بالدرجة نظرا لاتساع الاقليم الجغرافي بالنسبة للبلدية او للمحافظة<sup>(٨)</sup>. مما يمكن معه القول أن

إن إتباع اللامركزية الإقليمية يحقق مجموعة من المزايا للدولة والمواطن على حد سواء، إذ أن هذا الأسلوب اللامركزي يؤدي إلى تفهم المواطن لأسلوب الإدارة الذاتية، وتحمله الأعباء والمسؤوليات، ومبادرته في التصرف وعدم الإتكال على الأجهزة المركزية. ومن الناحية السياسية تساهم الاقليمية في تنشئة القيادات المحلية وتدريبها، وتدعم الانسجام والتوافق بين السكان بإتاحة السكان المحليين وممثلهم فرصة اكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات والصراعات في إطار المجتمع المحلي الذي تديره، كما انها تراعي حاجات السكان المحليين ورغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة والتخطيط للمشروعات وتنفيذها، وتوزيع أساليب النشاط الإداري حسب تنوع تلك الحاجات الإدارية، ناهيك بأنها توفر فرص عمل جديدة في المناطق المحلية والحد من الهجرة إلى المدنية ما يخفض من معدلات البطالة التي تتفاقم في دول العالم، وتخفف من أعباء التضخم الوظيفي.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الأسلوب اللامركزي الاقليمي يؤدي إلى تحقيق العدالة الضريبية كون منطقة الإيراد هي المعنية بالإنفاق مما يساعد على تحقيق التماسك بين السكان والدولة من خلال الرضا العام، دون أن نغفل أن اللامركزية الإدارية تؤدي إلى تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية بعد اتساع نشاطها وتعدد ميادينها.

ان اللامركزية نظام اداري يقوم على توزيع الوظيفة بين الادارة المركزية وبين هيئات محلية تستقل في عملها عن سلطة الدولة وتتمتع

(٥) المرجع نفسه، ص: ٥٠

(٦) المرجع نفسه.

(٧) المرجع نفسه، ص: ٥١

(٨) المرجع نفسه.

إدارتها التقليدية غايته إشباع حاجات العامة ومصالحهم، ويعهد في العادة بإدارة هذا المشروع إلى متخصصين فنيين معينين لهذه الغاية، ولذلك تسمى أحيانا اللامركزية الفنية (المرفقية، والمصلحية) أو الإدارة اللامركزية المتخصصة والتي تتمثل في المؤسسات العامة. ويعتبر أسلوب المؤسسات العامة من أكثر الأساليب تداولاً في إدارة المرافق العامة، وهي نوع من اللامركزية الإدارية، وتتمتع المرافق العامة في هذه الحالة بالشخصية المعنوية، ذلك ليتحقق لها أكبر قدر ممكن من الاستقلال لتمكينها من تحقيق الأهداف والمهام المناطة بها، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطابقاً بل يخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية.

إن الهدف من إنشاء الهيئات اللامركزية المرفقية هو تحرير هذه الهيئات من الروتين الحكومي والإجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي، وتحد من فعاليته، ناهيك عن تمكين هذه الهيئات من استقطاب الكفاءات من ذوي الخبرة والمؤهلات لإدارة نشاط معين بقدر كبير من الحرية والاستقلال، وهذا كان نتيجة التطور الفكري الفلسفي الذي انعكس على مضمون النشاط الذي تمارسه الدولة ليتخذ مظاهر متعددة من خلال أساليب إدارية جديدة، ومن بينها فكرة المؤسسة العامة التي تلجأ إليها الدول لتنفيذ بعض أوجه نشاطها

وبما أن جميع المؤسسات العامة سواء كانت مملوكة بالكامل للدولة أو جزئياً لها يفترض أن تخدم أهدافاً اجتماعية ذات علاقة بتقديم التسهيلات للمواطنين كافة في مختلف المجالات ذات الطابع الاجتماعي (السكن، النقل، الخدمات الصحية، الخدمات الزراعية، الخدمات التعليمية، المصادر الطبيعية، الطاقة، المياه، النقل البري والجوي، الخدمات الاستهلاكية، الضمان الاجتماعي، تنمية المدن والقرى، التدريب المهني، خدمات الاتصال...)، ويفترض أيضاً أن

الإقليمية ليست أكثر من لامركزية إدارية موسعة.

## ٢: اللامركزية المرفقية:

فرض اتساع وظائف الدولة وتعدد وجود مرافق عامة ذات أهداف متنوعة (إنمائية، اقتصادية، تجارية، ثقافية، عمرانية، إلخ). ومن أجل أن تؤدي هذه المرافق الوظائف التي وجدت من أجلها، اعتمدت بعض الدول أسلوب اللامركزية المرفقية، فأنشأت هيئات عامة، منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، على أساس أن هذه الطريق تساعد المرافق العامة على تحقيق الأهداف المطلوبة عن أكمل وجه ومن دون تباطؤ، كونها تتخلص إلى حد ما من الروتين الإداري.

إن اللامركزية المرفقية هي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، تتلخص بإدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية المعنوية، وتكون تالياً، مستقلة إدارياً وفتياً عن السلطة الإدارية التي أنشأتها.

وتتحقق اللامركزية الإدارية المرفقية عندما يعترف المشرع لمرفق عام بالشخصية المعنوية ويقدر من الاستقلال الإداري والمالي في تسيير شؤونه إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من قبل السلطات المختصة.

وتختلف اللامركزية الإدارية المرفقية عن اللامركزية الإدارية المحلية (الإقليمية) بكون الأولى تنشأ لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصها محدوداً لا يتجاوز الغرض المحدد التي أنشئت لتحقيقه بينما ينشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية مصالح طائفة من الناس تقيم في إقليم من أقاليم الدولة.

ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية المرفقية بأنها مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن

الأسلوب، غير أن بعض المختصين يقلل من التوسع في إنشاء المؤسسات العامة، لأن الكثير منها لاسيما في الدول النامية تكون متعثرة وتزاحم القطاع الخاص في المشروعات الربحية، كما تخلق نوعا من الحساسية بين الموظفين في الدولة، لأن الرواتب التي تدفعها هذه المؤسسات لكوادرها عالية إذا ما قورنت برواتب نظائهم في أجهزة الدولة الأخرى.

ومن جانب آخر، إذا كانت نشأة اللامركزية المرفقية ترجع في المقام الأول إلى اعتبارات فنية تتمثل في ضرورة تحرر المرافق العامة من الروتين وتعقيدات الأسلوب الحكومي وضرورة تمكين أهل الخبرة والكفاءة من إدارة هذه المرافق مع قدر كبير من الاستقلالية، فإن نشأة اللامركزية الإقليمية قد قامت في المقام الأول على اعتبارات سياسية ديمقراطية تتمثل في ضرورة مشاركة الأفراد في ممارسة الوظائف العامة من خلال ممثليهم في المجالس المحلية . وبالمقارنة ما بين اللامركزية بصورتها الإقليمية واللامركزية المرفقية يتضح أن هناك مجموعة من الفوارق بينهما، والتي يمكن حصرها في ما يلي:

١ - إن الهيئات اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) تمارس نشاطا محدا يتمثل في إدارة مرفق معين وتنحصر اختصاصاته ونشاطاته في حدود هذا النشاط فقط، في حين أن الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) تمارس أنشطة مختلفة ومتنوعة في جزء من إقليم الدولة، فمثلا تمارس كل مؤسسة عامة عملا محدا كالتعليم، في حين تمارس جميع المجالس البلدية اختصاصات متشابهة ومتنوعة، هذا من حيث نطاق وعمل كل منهما.

٢- إن من حيث النظام القانوني، الهيئات اللامركزية المرفقية لا تخضع لنظام قانوني واحد بل ينطبق على كل واحد منها أحكام القانون الخاص بها وفقا لطبيعة النشاط الذي

تخدم أهداف اقتصادية لاسيما من حيث تحمل قطاعات المشروعات والخدمات التي يخشى القطاع الخاص من الدخول فيها وعدم المجازفة فيها بإمكانيات عائداتها تكون غير مضمونة له، فإن المؤسسات العامة تستفيد من نصوص قانونية من حيث التنظيم وإدارة العمل وخضوع هذه المؤسسات للوصاية الإدارية من قبل الجهة المركزية صاحبة الوصاية، وهي عادة الوزارات التي يتشابه نشاطها مع النشاط الذي تمارسه كل مؤسسة .وعلى هذا الأساس يتم اللجوء إلى اللامركزية المرفقية من أجل تحقيق ما يلي:

١ - الإبتعاد من الروتين والتعقيدات المصاحبة للعمل في وزارات الدولة وما يترتب على ذلك من تأخير في الإنجاز وبطء في الاستجابة للمستجدات وظروف البيئة المحيطة.

٢ - استقطاب المهارات الفنية والكفاءات اللازمة لإنجاز العمل بشكل فاعل.

٣ - تقليص حجم البطالة بزيادة فرص العمل.

٤ - حاجة الدولة لمشروعات تحقق أرباحا تدعم بها موازنتها.

٥ - الحد من الاحتكار والمبالغة في تحقيق الأرباح الذي تلجأ إليه بعض مؤسسات القطاع الخاص.

٦ - تمكين بعض المرافق الفنية من اختبار أساليب العمل في تلاؤمها دون التقيد بالأساليب المتبعة في وزارات الدولة وأجهزتها المركزية.

٧ - العمل على تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج للتطوير وتحسين مستوى معيشة مواطنيها والعمل على استقرارهم والحد من هجرتهم.

٨ - توفير المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية والطاقات التي تحقق عوائد اقتصادية وتنشيط الاقتصاد الوطني وربطه بسياسات التنمية وخططها.

ولكن وبالرغم من الفوائد العديدة لهذا

فيه كل هيئة من الهيئات المحلية والأفراد الذين يقومون فيه، في حين أن اللامركزية المرفقية لا تشمل أقاليم الدولة، إنما تنحصر في إدارة نشاطات محددة، وسلطات الهيئات التي تدير هذه النشاطات محصورة فيها ولا تتعداها إلى الإقليم الذي تقوم عليه، فهي سلطة محدودة وليست عامة وشاملة كسلطة الهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية. لهذه الأسباب أثير الجدل حول ما إذا كان بالإمكان اعتبار المؤسسات التي تدير المرافق العامة وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، هيئات لامركزية وإدخالها في إطار النظام اللامركزي بمفهومه القانوني. فرأى البعض أن اللامركزية المرفقية لا تتضمن أياً من خصائص اللامركزية الإقليمية، إذ هي فرع من فروع الإدارة العامة، بينما رأى البعض الآخر أنه يمكن الاعتراف بهذا بصفة اللامركزية إذا ما توافر فيها عدد من الشروط الأساسية، كانتخاب المسؤولين عن المرفق أو مجلس إدارة المؤسسة من قبل الموظفين الفنيين إضافة إلى الشخصية المعنوية الممنوحة للهيئة التي تدير المرفق العام والاستقلال المالي والإداري، وإلى وجود نظام خاص بالموظفين، وتمتع هذه الهيئة بسلطة تقريرية فعلية.

والحقيقة أنه ليس ما يمنع إطلاق تسمية اللامركزية المرفقية أو الفنية على المؤسسات والمصالح العامة إذا ما اعترف لها بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري عن السلطة المركزية، وأنيط بمجلس إدارتها سلطات تقريرية وتنفيذية تباشرها بمعزل عن السلطة المركزية، وإذا ما اقتضت علاقتها بهذه السلطة على الرقابة والوصاية الإدارية، كما هو الشأن في اللامركزية الإدارية. فإذا ما اجتمعت لهذه المؤسسات كل تلك العناصر، فلا بأس من اعتبارها مؤسسات لامركزية من

تقوم به، فلا يوجد قانون موحد للمؤسسات العامة يطبق عليها كافة، أما الهيئات والوحدات اللامركزية الإقليمية فإنها تخضع إلى قانون واحد يطبق على جميع هذه الهيئات مثل قانون البلديات .

٣- إن الهيئات اللامركزية الإقليمية تنشأ من حيث المبدأ لاعتبارات سياسية تتعلق بترسيخ النهج الديمقراطي وتوطيد مشاركة المواطنين في الحكم على المستوى المحلي، في حين تنشأ الأشخاص المرفقية لاعتبارات فنية تخصصية تستهدف تقديم خدمة أفضل وإنتاجية أكثر.

وتجدر الإشارة، إلى أن هناك بعض الفقهاء لا يعترفون إلا بصورة واحدة للامركزية الإدارية وهي اللامركزية الإقليمية، وأن موضوع الإدارة المحلية يندرج تحت مظلتها، وتنكر اعتبار اللامركزية المرفقية من صور اللامركزية الإدارية، ولعل حجتهم في ذلك تقوم على أساس أن اختيار إدارة هدف الهيئات لم يكن بالانتخاب ولا تمثل مصالح سكان أقاليم إلى جانب السلطة المركزية في الدولة فتمثل اللامركزية المصلحية في المؤسسات العامة بأنواعها المختلفة وهو ما يتم دراسته عادة في مادة القانون الإداري وليس في سياق موضوع الإدارة المحلية، وهي غير مستقلة عن الإدارة المركزية، ومع ذلك هناك اتجاه فقهي آخر يعتبر المؤسسات العامة أو الهيئات اللامركزية المصلحية صورة من صور اللامركزية الإدارية، وأن أسلوب تشكيل مجالس إدارتها لا ينقص من استقلال هذه الهيئات، طالما أن القانون يعطيها من الضمانات ما يكفي لاستقلالها عن السلطة المركزية.

ولكن إذا ما أجرينا مقارنة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية المرفقية، نرى أن الفارق كبير بينهما. فاللامركزية الإدارية تقوم على أقاليم من الدولة تتولى إدارتها هيئات محلية تتمتع ببعض الاستقلال الذاتي عن السلطة المركزية، وتشمل سلطتها الإقليم الذي تقوم



من أجل الإسراع في بت المعاملات، وتسهيل شؤون المواطنين ومن أجل تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق السلطة المركزية. والحصرية القائمة على حصر كل الصلاحيات في القائمين بمهام السلطة المركزية في العاصمة، لم تعد تتلاءم ومقتضيات العصر التي فرضت على الدولة القيام بوظائف لم تكن تقوم بها في السابق، مما قضى بتوزيع الوظائف الإدارية بين جهاز قائم في العاصمة وأجهزة مرتبطة به في مختلف الوحدات الإدارية، (وهذا الارتباط هو ارتباط تباعي وفقاً لقواعد التسلسل الهرمي مع ما يستتبع ذلك من سلطة رقابة وتوجيه وإعطاء الأوامر والتعليمات وسلطة تأديبية). وهذا ما يميز اللاحصرية عن اللامركزية. فاللاحصرية شكل من أشكال المركزية، وليست وجهاً من وجوه اللامركزية، تعطى فيه بعض صلاحيات التقرير والتنفيذ لموظفين خاضعين مباشرة للسلطة المركزية، في حين أن صلاحيات التقرير والتنفيذ اللامركزية تعطى لهيئات محلية تمثل السكان وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي عن السلطة المركزية غير أنها خاضعة لرقابة هذه السلطة.

وعلى عكس اللاحصرية، التي تقضي بتسيير مختلف إدارات الدولة مباشرة بواسطة موظفين تابعين للسلطة المركزية ومعينين من قبلها في المحافظات والأقضية، تقوم اللامركزية الإدارية على انتخاب هيئات محلية مختلفة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي بالاستقلال المالي والإداري تدير شؤون الوحدة اللامركزية. بالواقع، اللاحصرية، لا تعدو كونها تمكين موظفين معينين (وليس أشخاص منتخبين) من قبل الإدارة المركزية في المحافظات والأقضية، من تقديم خدمات السلطة المركزية للمواطنين في أماكن سكنهم أو إقامتهم وبالتالي إعفائهم من التوجه إلى العاصمة بيروت (مركز السلطة

نوع خاص. لأن اللامركزية المرفقية تقع في منزلة قائمة بين اللامركزية واللاحصرية، وقد تكون أقرب إلى اللاحصرية منها إلى اللامركزية الإدارية.

### الفقرة الثانية: اشكال اللامركزية :

اللامركزية الادارية هي اسلوب من اساليب الادارة تنطوي على توزيع الاختصاصات الوظيفية بين هيئات ادارية أخرى محلية مع احتفاظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والتوجيه. اما اللامركزية بشكل عام فهي تتجلى في ثلاثة اشكال رئيسية هي عدم التركيز الاداري او (اللاحصرية)، واللامركزية المالية، واللامركزية السياسية (الفدرالية). وفي ظل المزج الذي يتم غالباً بين اللامركزية الادارية وكل من المفهومين المختلفين تماماً ألا وهما اللاحصرية والفدرالية، كان لا بد من تبيان علاقة اللامركزية بكل من هذه المفاهيم. وهنا من الضروري الابتعاد عن المغالطات والمزج بين هذه المفاهيم الأمر الذي يجعل توضيح تلك العلاقة أمراً ملحا وضرورياً.

### اولاً: عدم التركيز الاداري او اللاحصرية

لا بد من التمييز بين اللامركزية واللاحصرية. فاللاحصرية هي نظام إداري يقوم في إطار المركزية، ويقضي بتوسيع صلاحيات الذين يتولون إدارة الوحدات الإدارية، ويعتبرون ممثلين للسلطة المركزية في هذه الوحدات، لأنهم يرتبطون بهذه السلطة مباشرة وفق تسلسل هرمي. وهؤلاء الموظفون لا يتمتعون بأي استقلال إداري في ممارسة وظائفهم، ويخضعون مباشرة لسلطة رؤسائهم في السلطة المركزية، غير أنهم يمارسون بعض الصلاحيات الممنوحة من السلطة المركزية من دون الرجوع إلى هذه السلطة. فالسلطة المركزية تمنح بعض صلاحيات السلطة الإدارية في العاصمة إلى ممثليها في المناطق

السكان المحليين وتحقيق التنمية المحلية، ولأداء مختلف المهام فهي تحتاج الى التمويل. وتنقسم الموارد المالية للجماعات المحلية عموماً الى موارد محلية ذاتية وموارد محلية وخارجية.

(أ) الموارد المحلية الذاتية: تختلف الموارد المحلية الذاتية من بلد الى آخر وهي عموماً تنقسم الى:

\* الضريبة المحلية: الضريبة هي اقتطاع مالي يجبر الأفراد على دفعه للمؤسسات العامة للدولة دون مقابل وفقاً لقواعد وقوانين محددة، من اجل تغطية اعباء الدولة والسلطات المحلية. اما الضرائب المحلية فهي الضرائب التي تتقضاها الهيئات المحلية.

\* الرسوم المحلية: هي الرسوم التي تتقضاها الادارة المحلية مقابل مختلف الخدمات المقدمة للمواطنين.

(ب) الموارد المحلية الخارجية: تتكون هذه الموارد من:

\* تحويلات الحكومة المركزية: تعرف على انها المنح المقدمة من قبل الحكومة المركزية الى الجماعات المحلية بغرض تمويل الخدمات العامة، ويطلق عليها تسمية الاعانات المالية، الدعم المالي، وهي تنقسم الى نوعين اساسيين:

\* المنح غير المشروطة: هي منح تقدم من قبل الحكومة المركزية للجماعات المحلية دون شروط حول كيفية انفاقها، فهي لا تؤثر في الخيارات المحلية، بحيث يمكن انفاق المنحة على اي توليفة من السلع والخدمات العامة.

\* المنح المشروطة: منح تقديمات للجماعات المحلية من قبل الحكومة المركزية مع شروط مسبقة حول كيفية انفاقها، بحيث تستخدم هذه المنح في تمويل المشروعات ذات الاولوية من وجهة نظر الحكومة المركزية والتي قد لا تتمتع بهذه الصفة من وجهة نظر الجماعات المحلية. ان استخدام هذا النوع من المنح لا يلقي

المركزية) من أجل الحصول على هذه الخدمات. يُدلى أحياناً أنّ لبنان بحاجة إلى اللامركزية الإدارية لكي يتمكن المواطن على سبيل المثال من الحصول

على سجل عدلي أو إجراء معاينة الميكانيك أو القيام ببعض المعاملات في مكان إقامته. من الواضح أنّ هناك مزجاً في هذا الإطار بين اللامركزية واللاحصرية. فما يقصد به أعلاه ليس لامركزية وإنما لاحصرية. إتفاق الطائف من خلال اللامركزية أعطى اللبنانيين أكثر من مجرد القيام بمعاملاتهم في وحدات جغرافية. لقد أعطاهم إمكان إدارة وحداتهم من خلال مجالس منتخبة. وتشمل إدارة الوحدات، على سبيل المثال لا الحصر، إمكان إقامة مشاريع ذات طابع إقتصادي، وإنتاج الطاقة وإنشاء الطرقات وصيانتها، فتؤمن المياه والكهرباء ويتم الحد من زحمة السير من خلال مشاريع يضعها مجلس القضاء وإمكان اللجوء للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لتنفيذها.

### ثانياً: اللامركزية المالية:

يقصد باللامركزية المالية ان تكون للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق المصالح المحلية.

وتعرف الجماعات المحلية بأنها وحدات جغرافية مقسمة من اقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في المدن والمحافظات، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي واصطلاح على تسميتها في بعض الدول بالحكومة المحلية، ويطلق عليها في لبنان اسم البلديات.

تكلف الجماعات المحلية بمجموعة من الوظائف تهدف من خلالها الى تلبية احتياجات

المركبة، وهذه الأخيرة قد تأخذ شكل الفيدرالية أو شكل الكونفدرالية. واللامركزية ما هي إلا حلقة وإن متميزة في سلم التنظيم الإداري تنضوي ضمن إطار الدولة البسيطة، بينما تعتبر الفيدرالية (أو كما تسمى من قبل البعض اللامركزية السياسية) شكلا من أشكال الدولة. وهي تفتقر عن اللامركزية بجملة من الأمور.

ان اللامركزية السياسية او الفيدرالية تعني تحويل سلطة صنع القرار إلى الوحدات المحلية، ممثلة في المجالس التي يتم انتخابها من قبل المواطنين المحليين، ويشير هذا البعد إلى درجة الاستقلال السياسي، وطبيعة نظام المساءلة، ففي الدول شديدة المركزية تتولى الحكومة المركزية اختيار الموظفين المحليين والرقابة الكاملة على أنشطتهم واعتبارهم جزءا من جهاز الخدمة المدنية بالدولة من حيث، التعيين، الترقية والمرتبات، وغير ذلك من الأمور، وبطبيعة الحال فإن الأجهزة المحلية تكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية الممثلة في الوزارات والأجهزة المركزية المختلفة. وعلى الجانب الآخر من رابطة المركزية باللامركزية يتم اختيار كافة الأجهزة المحلية بما في ذلك الأجهزة التنفيذية من جانب المواطنين المحليين، ويتم دفع مرتباتهم من الموارد المحلية، وتتم محاسبتهم محليا، الأمر الذي يعني أن هذه الأجهزة المحلية تكون مسؤولة أمام المجتمع المحلي وليس أمام الحكومة المركزية، وفي هذا الإطار يمكن تصور أشكال مختلطة من اللامركزية السياسية تختلف من دولة لأخرى طبقا للغرض الذي تم من أجله الأخذ بالنظام اللامركزي.

ان الفيدرالية هي نظام سياسي أما اللامركزية فهي نظام إداري. ان الفيدرالية مصدرها الدستور، وتقوم على توزيع السلطات بين الوحدات الجغرافية. أما اللامركزية الادارية فمصدرها القانون وليس الدستور (وبالتالي ما يعطيه المشرّع بقانون يمكن أن يأخذه بقانون)،

تأييدا كبيرا لأنه يعمل على تخفيض مستوى مساءلة المواطنين للمسؤولين المحليين طالما ان الخدمات لا تمول عن طريق الضرائب المفروضة عليهم.

ج) القروض: تمثل القروض احد مصادر تمويل الجماعات المحلية حيث تستخدم في الغالب في تمويل النفقات والاستثمارات الضخمة كالطرق، ولأن الجماعات المحلية غير قادرة على تمويل هذه المشاريع من خلال رفع الضرائب فأنها تلجأ الى الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية بضمانات حكومية مركزية.

ان اللامركزية المالية تؤدي الى زيادة الانفاق في قطاعات الخدمات الاجتماعية في المناطق الريفية كالتعليم والمياه والصرف الصحي والرعاية الصحية وهو ما يحقق التنمية المحلية من خلال:

**الكفاءة الاقتصادية:** من خلال تحسين كفاءة تخصيص الموارد في استثمارات تستجيب للاحتياجات التنموية المحلية.

**الشفافية:** هناك معلومات كافية لدى المكلفين بدفع الضرائب عن استخدامات اموالهم في مختلف الخدمات المقدمة محليا.

**المشاركة:** يسعى المكلفون بدفع الضرائب الى المشاركة في رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات المتعلقة باستخدام الأموال التي يدفعونها لضمان استجابة اكبر لاحتياجاتهم، وهو ما يدعم ممارسة الديمقراطية.

**المساءلة:** يميل المواطنون الى مساءلة المسؤولين اذا كانت القرارات تتخذ محليا، كما تعزز قواعد المساءلة من خلال الشفافية والمشاركة الديمقراطية.

### ثالثا: اللامركزية السياسية او الفيدرالية:

تصنف الدول، وفقا للقانون الدستوري العام، تصنيفين: الدول الموحدة او البسيطة، والدول

طريق مجالسها التشريعية المنتخبة، كما ان صلاحيات الولايات تتناول، في نطاق حدودها، السلطات الثلاث في الدولة، أي التشريعية والتنفيذية والقضائية، بينما تنحصر صلاحيات المجموعات المحلية في الشؤون الإدارية فقط<sup>(١٠)</sup>.

وتجدر الإشارة في هذا السياق الى ان العلاقة بين السلطة المركزية في الدولة البسيطة وبين السلطات المحلية، تتميز بالرقابة الادارية التي تمارسها السلطة المركزية او ممثلوها على الهيئات المحلية، في حين العلاقة بين الدولة الفدرالية والولايات الاعضاء يحكمها الدستور وليس لسلطات الدولة الاتحادية اي حق بالرقابة على الولايات الاعضاء. وتقوم عادة محكمة دستورية عليا، كما في الولايات المتحدة، ترأبب دستورية القوانين وتعتبر ضمانة كافية لاستقلال الدول الاعضاء<sup>(١١)</sup>.

ومن الواضح ان الولايات الاعضاء في الدولة الفيدرالية التي تكون اتحادا فيما بينها ليست جزءا من الكيان الاداري للبلاد، كما هي المحافظات والأقضية والمناطق والبلديات وغيرها، بل هي جزء من الكيان الدستوري، ولذا فانها تعتبر اصلا جزءا من التنظيم الدستوري فهي كيانات دستورية قائمة بذاتها، والجهزة المركزية فيها تعتبر بمثابة الاجهزة المركزية للدولة وتتمتع باختصاصات الدولة الدستورية. اما عملية توزيع الاختصاصات المتعلقة بكيان الدولة بين الاتحاد ككيان يضم جميع الاقطار وبين الاقطار نفسها، فانها مسألة دستورية تنظم تبعا للظروف السياسية والدوافع المختلفة التي كانت وراء انشاء الاتحاد<sup>(١٢)</sup>.

وتقوم على منح الوحدات المنتخبة محليا والتي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، صلاحيات إدارية واسعة.

يتصل نظام الفيدرالية بالتنظيم الدستوري للدولة ويقوم على حساب الوحدة التشريعية و التنفيذية و القضائية فيها و يتمثل هذا النظام بالولايات و المقاطعات و الأقاليم في الدول المتحدة اتحادا مركزيا أو الدول ذات النظام الفيدرالي. و يتناسب نظام الفيدرالية او اللامركزية السياسية في الدول الكبيرة الحجم ذات القوميات و الديانات و اللغات المتعددة. ويؤكد الفقهاء أن الولاية في اللامركزية السياسية تسهم في إدارة الدولة و تقاسمها مظاهر السيادة بالرغم من أنها تفقد شخصيتها من الناحية الخارجية لمصلحة الدولة الاتحادية التي تحتفظ بتمثيل جميع الولايات أو المقاطعات لدى الدول المستقلة الأخرى.

وتقوم الفيدرالية على مبدأ قانون المشاركة. ويعني هذا المبدأ اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الارادة العامة لهذه الدولة، وذلك عن طريق اشتراكها في تكوين السلطة التشريعية الاتحادية. فمجلس الشيوخ الأميركي مثلا يتكون من ممثلين عن كل ولاية عضو بصرف النظر عن عدد سكان كل ولاية من الولايات المتحدة الأميركية، بينما الهيئات المحلية لا تشارك في تكوين إرادة الدولة بصفقتها تلك<sup>(٩)</sup>.

كما تتميز الفيدرالية بقانون الاستقلال الذاتي اي ان يكون لكل ولاية عضو في الاتحاد الحق في امتلاك دستور خاص بها وتشريعات خاصة تصدرها عن

(٩) هشام سماح الأعور، مجلس الشيوخ ومسألة تطبيقه في لبنان،

(١٠) المرجع السابق، ص:

(١١) المرجع نفسه، ص:

(١٢) كمال نور الله، محاضرات في الإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، معهد الادارة، بيروت.

شخصية معنوية مستقلة وتتمتع بالاستقلالين المالي والاداري، في تراتبية سياسية وادارية ومناطقية و لكنها تعمل بإشراف و رقابة من الحكومة المركزية. فهذا التوزيع للصلاحيات الإدارية يمكن الأشخاص المعنوية الدنيا (بلديات، مجالس جهوية، مؤسسات عمومية) بنوع من الاستقلالية في تسيير شؤونها الداخلية، لكن دائما تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية، وينبغي أن يكون تحويل السلطات إلى هؤلاء مصاحبا بتوفير الوسائل المالية الضرورية للتنمية الإقليمية اللامركزية.

ان المركزية هي الأساس والأصل، اما اللامركزية هي الفرع، وإذا كانت المركزية هي تجميع كافة الصلاحيات في يد هيئة واحدة في جميع أنحاء الدولة، فإن اللامركزية الإدارية هي نقل بعض الصلاحيات إلى هيئات مستقلة لتمارسها بالحدود التي يسمح بها القانون دون أن تفقد الهيئة المركزية رقابتها على الهيئات المستقلة المنشأة و دون أن تفقد الدولة ترابطها أو وحدتها.

#### المطلب الثاني: عناصر اللامركزية الإدارية:

يشترط للقول بتبني اللامركزية الادارية في التنظيم الاداري توافر عدة عناصر ومقومات، بحيث يؤدي غيابها أو فقدانها إلى استبعاد فكرة اللامركزية الادارية .

ولتسليط الضوء على هذه العناصر نتناول هذا الموضوع من خلال الفقرة الاولى التي نتناول فيها ضرورة وجود مصالح ذاتية متميزة، اما في الفقرة الثانية فنتناول استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية ثم نتناول في الفقرة الثالثة خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية.

وعلى العكس من ذلك، ففي كل ولاية عضو في الدولة الاتحادية تقسيمات ادارية تتبع عادة نظام اللامركزية الادارية، لا تختلف في ذلك عن اي دولة بسيطة، إذ أن كل ولاية عضو في الدولة الاتحادية لها مقومات الدولة البسيطة، ولا تختلف عنها الا في ان هذه الولايات الاعضاء قد تخلت عن جزء من سيادتها لمصلحة الدولة الفدرالية التي تتفوق على كل الولايات الاعضاء<sup>(١٣)</sup>.

يتبين من كل ذلك، ان الفرق بين اللامركزية والفيدرالية هو فرق في الطبيعة والدرجة في أن معاً، خاصة وأن اللامركزية الادارية قد تنقلب الى لامركزية سياسية او الى فيدرالية، اذا ما اعطيت الجماعات المحلية حرية واسعة واستقلالاً في ادارة شؤونها المحلية، واذا ما اتسعت صلاحياتها لتشمل صلاحيات التشريع وسن القوانين. بل اننا نقول اكثر من ذلك، ان لدى الجماعات المحلية ميلاً طبيعياً نحو الاستقلال او " الطلاق " و اعلان الحكم الذاتي، إذا ما اجتمعت لديها عناصر هذا الاستقلال او " الطلاق " ومقومات الدولة، لا سيما اذا كانت التركيبة المجتمعية لمجموعة محلية معينة، تختلف في اصلها وتاريخها وثقافتها ولغتها عن باقي المجموعات التي يتألف منها المجتمع السياسي المكون للدولة.

وبعد استعراضنا للعلاقة والفروقات بين اللامركزية الادارية وكل من النظم والاشكال التنظيمية الاخرى، يمكننا الآن ان نعطي تعريف واضحاً للامركزية الادارية وأن نتبين خصائصها وميزاتها.

فاللامركزية بتعبير مبسط هي توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين السلطة المركزية و بين فاعلين ومؤسسات وهيئات محلية لها

(١٣) هشام سماح الأعور، مجلس الشيوخ ومسألة تطبيقه في لبنان،

ومخالفا للقانون. الاسلوب الثاني: ويقوم المشرع بتحديد اختصاص الهيئات اللامركزية بصفة عامة لقاعدة عامة (الاسلوب الفرنسي) بحيث تباشر هذه الهيئات نشاطها في نطاق هذه القاعدة فالمجلس البلدي يتولى بذاته مهمة تحديد الشؤون المحلية فهو المختص قانونا بتحديد ما يعد مصلحة او لا ويملك بالتالي اتخاذ القرارات الادارية بصددها وتتقيد سلطة المجلس باشراف ورقابة سلطة الوصاية.

إن مبرر اعتماد اللامركزية الإدارية هو وجود مصالح تتعلق بالوحدات المحلية بشكل يجعلها تتميز عن المصالح الوطنية، واعتراف الحكومة المركزية بهذه المصالح. ومن أجل تحقيق هذه المصالح على أكمل وجه تترك الحكومة المركزية قضية إدارة الشؤون المحلية لهيئات منبثقة من الشعب في وحدات الإدارة المحلية. ومما لا شك فيه أن للمناطق حاجات تختلف من منطقة إلى أخرى، وأبناء هذه المناطق هم أدرى بحاجاتهم وأقدر على حل مشاكلهم من الموظفين الذين تعينهم الحكومة المركزية والذين يرتبطون بها مباشرة، بتسلسل إداري هرمي، والذين يخضعون في ممارسة وظائفهم للروتين الإداري. والتميز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية هو من المرتكزات الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية، وهو الذي يحدد درجة المركزية المعتمدة في الدولة. وقد اعتبر جورج فيدال (G. Vedel) أن اللامركزية مشروطة بوجود مستقل لبعض المصالح التي تعتبر بذاتها عامة. ولكن عموميتها أقل اتساعا من المصالح التي تقع على عاتق الدولة

### الفقرة الاولى: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

ان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة تشكل المقوم الأساسي من مقومات اللامركزية الإدارية، لأن فلسفة اللامركزية تنطلق أصلا من ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين، على اعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم.

يقوم نظام اللامركزية الادارية على وجود مصالح خاصة متميزة لجماعة معينة من سكان الاقليم متميزة عن المصالح الوطنية بحيث تنصرف السلطة المركزية إلى العناية والاهتمام وتركيز جهودها على المرافق الوطنية (كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي)، في حين تتولى الهيئات المحلية تلبية الحاجات المحلية لسكان الوحدة الادارية (كالمياه، الكهرباء، جمع النفايات، الطرق الداخلية...)، غير أن الصعوبة تكمن في وضع معيار بين المهام ذات الطابع المحلي التي يعهد بها إلى الهيئات المحلية، والمهام ذات الطابع الوطني التي يعهد بها إلى الهيئات المركزية . وغالبا ما يقوم المشرع بتحديد المصالح المحلية المتميزة والاعمال التي تدخل ضمن نطاق اختصاص الهيئات اللامركزية عبر اسلوبين<sup>(١٤)</sup>: الأسلوب الأول: ويتم بموجبه تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية من قبل المشرع على سبيل الحصر (الاسلوب البريطاني) وتمارس اختصاصاتها في إطار الحدود التي نص عليها القانون. ويترتب على ذلك انه لا يجوز للهيئات المحلية النظر واتخاذ قرارات ادارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في هذا القانون والا عد تصرفها تصرفا غير مشروع

(١٤) عبدالله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص: ١٥٠ وما بعدها.

هذه الهيئات وقاد إلى جدل بين المهتمين بدراسة اللامركزية الإدارية، فقال بعضهم أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية ليس اختيار الهيئات المحلية بطريقة معينة، إنما هو استقلال هذه الهيئات في ممارسة وظائفها من دون أن تكون خاضعة لتوجيهات أو أوامر السلطة المركزية. وانتخاب هذه الهيئات ليس برأي هؤلاء، شرطا أساسيا لتحقيق اللامركزية. فمعيار الانتخاب لا قيمة مطلقة له في وجود اللامركزية، أو في إضفاء اللامركزية على السلطة المحلية، والمعيار الحقيقي للتنظيم اللامركزي يكمن في استقلال المجالس المحلية عن السلطة المركزية، وإن كان الانتخاب يعتبر الوسيلة المعتادة لتحقيق هذا الاستقلال، في حين أن فريقا آخر أعتبر أن انتخاب الهيئات المحلية من قبل الناخبين على أساس أن فكرة اللامركزية الإدارية امتداد للديمقراطية، هو شرط لتحقيق اللامركزية. وفي هذا المجال يقول موريس هوريو (M. Hauriou) إن اللامركزية الإدارية تميل إلى خلق مراكز إدارية عامة مستقلة يحدد أشخاصها عن طريق الجسم الانتخابي للوحدة الإدارية، ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، إنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين. فاللامركزية قد تؤمن على الصعيد الإداري، إدارة أكثر حذقا وتجربا واقتصادا من اللامركزية. لكن الوطن لا يحتاج فقط إلى إدارة حسنة، بل هو بحاجة أيضا إلى حريات سياسية. والحريات السياسية تفترض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة الانتخابات والجمعيات السياسية. والناخبون وأعضاء المجالس لا يستطيعون تكوين ثقافتهم

كالمصالح البلدية أو الإقليمية مثلا<sup>(١٥)</sup>. كما أن جان ريفيرو (J. Rivero)، في معرض كلامه عن اللامركزية، بيّن الحاجات التي تهم الشعب بأجمعه وتقع مهمة إشباعها على الإدارة، وبيّن الحاجات الخاصة بمجموعة محلية بالذات، كعمليات النقل داخل البلدة مثلا. واعتبر أن الاعتراف بهذا التمييز بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية هو المعطى الأول لكل لامركزية<sup>(١٦)</sup>. أما تحديد الشؤون المحلية التي تتولى الهيئات المحلية إدارتها، فلا يتم عن طريق هذه الهيئات التي لا يعود لها تحديد اختصاصها والشؤون التي تدخل في إطار هذه الاختصاصات، إنما يتم ذلك، إما بواسطة الدستور الذي يعترف بوجود الجماعات المحلية ويحدد حصراً هيئاتها المحلية، وإما بواسطة السلطة التشريعية التي تحدد هذه الصلاحيات في قوانين تصدر عنها وتعديلها، بما يتفق مع السياسة العامة للدولة.

#### الفقرة الثانية: أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات منتخبة:

إن اعتراف السلطة المركزية بمصالح محلية مميزة عن المصالح الوطنية العامة لا يكفي لتحقيقها اللامركزية، إنما يجب أن يقترن هذا الاعتراف بوجود هيئات محلية تتولى إدارة هذه المصالح، أي هيئات منبثقة من البيئة المحلية ومنتمية إلى المجتمع المحلي لأنها تكون أقرب إلى السكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق هذه المصالح. وهذه الهيئات المحلية يجب أن تتمتع باستقلال إداري. وهذا ما طرح موضوع كيفية اختيار

VEDEL (G), Droit administratif, Puf, Paris, P.286  
RIVERO(J), Droit administratif, Dalloz, Paris, P.226

(١٥)

(١٦)

جعل كل جماعة محلية في معزل عن الأخرى وإنما ثمة صلة تربط تلك الجماعات مع بعضها البعض في إطار مبدأ التعاون والتكامل والتعايش لأنها تؤلف في الواقع جزءاً من جماعة أوسع نطاقاً وهي المجتمع الوطني

ويفترض هذا الاستقلال تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية أو القانونية. وهذا يعني أن الهيئات تصبح قابلة لاكتساب حقوق والتزام واجبات، وتستقل عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لهم. ويترتب على منح الهيئات المحلية الشخصية القانونية النتائج التالية:

- إعطاء وجود قانوني للوحدات المحلية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة، ومستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، بحيث يبقى هذا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغيير المجالس المحلية أو تبديلها.

- اعتبار الموظفين التابعين للمواقع الإدارية المحلية مستقلين في نظامهم عن نظام موظفي الدولة.

- مشاركة الدولة في بعض مظاهر السلطة العامة، كاللجوء إلى وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها، ونزع الملكية والاستملاك ضمن الحدود التي يرسمها القانون. وتخضع القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية، كالقرارات الصادرة عن الدولة، للطعن أمام القضاء الإداري لعدم شرعيتها، ولطلب التعويض، إذا ما تسببت بضرر للغير في ممارسة نشاطها.

- تمتع أشخاص الإدارة المحلية بذمة مالية خاصة، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كإكتساب الحقوق والتزام الواجبات

السياسية إلا عن طريق الانتخابات المحلية وفي المجالس المحلية<sup>(١٧)</sup>.

وإذا ما عدنا إلى النشأة التاريخية لنظام اللامركزية، نرى أن هذا النظام ارتبط بفكرة الديمقراطية التي تفترض انتخاب الهيئات المحلية المولجة لإدارة الوحدات المحلية، من قبل الناخبين في هذه الوحدات، وتستبعد فكرة تعيين أعضاء هذه الهيئات من قبل السلطة المركزية. والانتخابات هي من ناحية ثانية، الضمان لاستقلال الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية. فهذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه بصورة فاعلة، إلا إذا اعتمدت الانتخابات كقاعدة لاختيار المجالس وطرح جانباً فكرة تعيين السلطة المركزية لأعضاء الهيئات اللامركزية، لأن السلطة المركزية ستجنح، إذا ما تم تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطتها، إلى التدخل في شؤون هذه المجالس والتأثير على أعضائها، وإن بصورة غير مباشرة. فالعضو المعين يبقى من حيث الواقع مرتعناً لإدارة السلطة التي عينته ولن يتمتع بإرادة حرة في مباشرة أعماله، وستفقد مؤسسة اللامركزية تالياً غاية وجودها، بل جوهر وجودها، بفقدانها الحرية والاستقلال.

### الفقرة الثالثة: استقلال المجالس في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية:

إن استقلال الهيئات المحلية على الصعيد الإداري في إدارة شؤون الوحدات المحلية في نظام اللامركزية، ليس منحة من الحكومة المركزية وإنما هو مقرر من المشرع ويخضع لمقتضيات القانون ولا يراد بذلك الاستقلال الفصل المطلق بين المصالح المحلية ودائرة المصلحة الوطنية. كما لا يراد بذلك الاستقلال

HAURIOU (M), Précis de Droit administratif, Paris, 1921, P109

(١٧)



ما يميز الشخص المعنوي اللامركزي عن الموظف المركزي.

كما إن استقلال الهيئات اللامركزية في اتخاذ القرارات الإدارية يفترض وجود جهاز إداري خاص تابع لها يتولى تنفيذ هذه القرارات، ويمنحها حق وصلاحيات اختيار أفراد هذا الجهاز، ووضع نظام خاص له مستقل عن النظام العام للموظفين، وهذا ما يعزز استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية. ويستتبع ذلك استقلال هذه الهيئات مالياً. فالاستقلال المالي عنصر أساسي في تحقيق اللامركزية الإدارية، لأنه يمكن الهيئات المحلية من القيام بالأعباء الملقة على عاتقها وتنفيذ المشاريع الواجب تنفيذها. فلهيئات اللامركزية موازنات مستقلة عن موازنة الدولة العامة، ولها محاسبتها الخاصة. أما أمورها المالية فتختلف مصادرها (رسوم، هبات، مساعدات من الدولة). فالدولة تلجأ إلى مد الهيئات اللامركزية بأموال نقدية لتمكينها من تغطية نفقات بعض المشاريع التي تتطلب أموالاً تفوق قدرة هذه الهيئات. غير أن ذلك يؤثر على استقلال الهيئات اللامركزية ويجعلها عملياً في موقع التابع للسلطة المركزية. وقد حذر (هوريو Hauriou) من اعتماد الهيئات اللامركزية على المساعدات الحكومية لأنها تعطل مفهوم اللامركزية، على أساس أن تمويل المشاريع من قبل الحكومة يعتبر عملاً مرادفاً للمركزية ووسيلة من وسائل فرض النظام المركزي. فبقدر ما تعتمد الهيئات اللامركزية على مواردها المالية الذاتية، يتعمق استقلالها ويتسع، وبقدر ما تعتمد على مساعدات الدولة، يضيق هذا الاستقلال<sup>(١٨)</sup>.

ولكن لا بد ان نشير، الى أن استقلال

وقبول الهبات وتنظيم موازنات خاصة مستقلة عن موازنة الدولة.

- الأهلية للتقاضي بوصفها مدعية أو مدعى عليها.

إن استقلال الهيئات المحلية في إدارة شؤون الوحدات المحلية، واكتسابها الشخصية القانونية، يعني أن هذه الهيئات مستقلة في اتخاذ قراراتها. فهي تتمتع بسلطة تقريرية، ضمن حدود صلاحياتها. وهي لا تخضع لتوجيهات السلطة المركزية وأوامرها، لأنها لا تخضع أساساً لسلطتها التسلسلية، فصلاحياتها تنبع من القانون مباشرة وليست مفوضة إليها من الحكومة، والقرارات التي تتخذها قد تكون نافذة بذاتها وقد يحتاج بعضها إلى مصادقة السلطة المركزية، لأن القانون ينص على وجوب تصديق السلطة المركزية على بعض قرارات الهيئات المحلية، غير أن هذا التصديق لا يغير شيئاً في طبيعتها، كون الهيئات المحلية تبقى مسؤولة وحدها عن الآثار التي تترتب عليها، ولها وحدها حق العودة عنها أو إلغاؤها، على رغم تصديق سلطة الوصاية عليها، أي السلطة المركزية، في حين أنه لا يحق لهذه الأخيرة إدخال أي تعديل عليها. ويحق للهيئات المحلية في نظام اللامركزية، مقاضاة السلطة المركزية أمام القضاء الإداري والمطالبة بإبطال القرارات الصادرة عنها، إذا كانت ماسة بحقوقها واستقلالها الإداري، في حين أن الموظف الخاضع للسلطة التسلسلية ليس له حق الطعن في قرارات رئيسه أمام القضاء، حتى ولو كانت مخالفة للقانون، ما لم تمس بشخصه أو تكون متعلقة بمصلحة شخصية له، فهو يبقى تابعاً وخاضعاً في عمله الوظيفي لرئيسه. وهذا

Rondinelli D. A., Nellis J. R., and Cheema, G. S., (1983) *Decentralization in Developing Countries: A* (١٨)

١ - يكرس تطبيق نظام اللامركزية الادارية المبادئ الديمقراطية في الإدارة، إذ أنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية.

٢ - يتيح تطبيق اللامركزية الادارية تحقيق وحدة النظام الاداري في الدولة والتنسيق والتجانس بين الادارات والهيئات والمرافق العامة في الدولة.

٣ - يضمن تطبيق هذا النظام إشراف الادارة المركزية على كافة المرافق الوطنية في الدولة ويؤدي إلى رفدها بالكوادر الادارية، والقدرات المالية ويخلق نوع من المساواة بين المواطنين في الاستفادة من الخدمات التي تقدمها المرافق المحلية.

٥ - يخفف هذا النظام العبء عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق العامة.

٦ - النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها. سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن، لما تعودوا عليه وتدريبوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة.

٧ - يحقق هذا النظام العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.

الهيئات اللامركزية إدارياً عن السلطة المركزية، يقع ضمن حدود معينة. فهو ليس استقلالاً بمعنى أن الوحدات اللامركزية تمتلك كيانات سياسية تتمتع بسلطات اشتراعية وإجرائية وقضائية، لأنها لا تمتلك مثل هذه السلطات المنفصلة عن السلطة المركزية. غير أنها لا ترتبط بالسلطة المركزية بالتسلسلية الهرمية. فهي ليست مستقلة سياسياً وإنما إدارياً فقط. وهي مرتبطة عضوياً بالسلطة المركزية. فالاستقلال غير المنضبط ضمن حدود معينة يهدد وحدة الدولة. كما أن علاقة التبعية في إطار السلطة التسلسلية تقضي على اللامركزية. والرابط بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية يتجسد بالرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الأولى على الثانية. وهذه الرقابة الإدارية هي التي تمكن الدولة من الحفاظ على وحدتها في ظل اللامركزية.

#### المطلب الثالث: تقييم اللامركزية الادارية:

على الرغم من محاسن تطبيق اللامركزية الادارية في تحسين عمل وأداء الهيئات المحلية في تلبية حاجات السكان المحليين إلا ان العديد من الانتقادات قد وجهت إليها. وعليه نتناول هذا الموضوع من خلال الفقرة الاولى التي نبحث فيها مزايا اللامركزية الادارية أما في الفقرة الثانية فنتناول عيوب اللامركزية الادارية .

#### الفقرة الاولى: مزايا اللامركزية الادارية:

ينطوي نظام اللامركزية الادارية على العديد من الفوائد والمزايا ويمكننا إيجاز مزايا هذا النظام على الشكل الآتي:

إلى العمالة المدربة.  
 ٧ - صعوبة الرقابة.  
 ٨ - عدم التناسق في القرارات المتخذة والازدواجية في تقديم الخدمات من قبل الإدارات المختلفة وبالتالي زيادة النفقات والتكاليف وفي نهاية القسم الأول نريد التنويه إلى أن المركزية واللامركزية كلاهما لا يعदान هدفاً بحد ذاته بل إنهما فلسفة وإدارة تنموية ووسيلة لإتخاذ القرارات، وتكمن الصعوبة في كيفية الاختيار بينهما وعدم القدرة على تغلب أحدهما على الآخر فكل منها يحقق مزايا لا تتوفر في الآخر. وإن الواقع العملي يقول: إنه ليس هناك مركزية و لا مركزية مطلقة ولكن هناك مواءمة بين ما تحققه المركزية من الرقابة الفعالة على سلامة العمل، وما تحققه اللامركزية من سهولة وتدقق وانطلاق في العمل.  
 فكل منهما له مزايا و له عيوب ايضاً لكن تبقى المواءمة بينهما هي احدى الاساليب حتى يظهر العمل في افضل صورة .  
 ولكن منذ إواخر القرن العشرين ازداد الاهتمام بمفهوم اللامركزية الادارية نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدها العالم، والتي جعلت من اعتماد اللامركزية الإدارية عنواناً جامعاً وحاجة ملحة. فنظرياً وبشكل عام من المتوافق عليه أن اللامركزية الإدارية تراعي خصوصية الحاجات المحلية وتمايزها إذ إنها تركز على التمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية، فتترك الحكومة المركزية قضية إدارة الشؤون المحلية لهيئات منبثقة من الشعب في وحدات الإدارة المحلية. للمناطق حاجات تختلف من منطقة إلى أخرى، وأبناء هذه المناطق هم أدرى بحاجاتهم وأقدر على حل مشاكلهم من الموظفين الذين تعيّنهم الحكومة المركزية والذين يرتبطون بها مباشرة، بتسلسل إداري هرمي، ويخضعون في ممارسة وظائفهم للروتين الإداري.

٨ - تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفير أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها.

#### الفقرة الثانية: عيوب اللامركزية الادارية :

على الرغم من العديد من المزايا التي تسند إلى نظام اللامركزية الادارية الا إن هذا لا يمنع من القول أن هذا النظام قد تعرض لمجموعة من الانتقادات التي وجهت اليه ومنها:

١ - يؤدي تطبيق اللامركزية الادارية إلى انصراف اهتمام الهيئات اللامركزية بالمرافق المحلية على حساب الاهتمام بالمرافق القومية، كما يمكن أن يتسبب في وقوع النزاعات بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية.

٢ - يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.

٣ - افتقار الهيئات اللامركزية إلى الخبرة والدراية بإدارة المرافق والمشروعات العامة بالمقارنة مع الإدارة المركزية، ومن ثم فهي أكثر إصرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

٤ - يؤدي توزيع الوظيفة الادارية بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية إلى إضعاف سلطة الدولة وهيبتها وقد يساهم في نشر الروح الانفصالية في أوساط الجماعات المحلية.

٥ - يمكن ان يؤدي هذا النظام الى صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات ا محلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.

٦ - تحتاج اللامركزية الادارية بشكل دائم

الإدارية في جزء جغرافي محدود ضمن الدولة الواحدة بحيث لا تتعدى سلطة الهيئة الإدارية اللامركزية حدوداً جغرافية يتأمن معها قرب المواطن من الإدارة جغرافياً.

لكل هذه العوامل والأسباب، أُدرجت اللامركزية الإدارية تحت بند الإصلاحات في اتفاق الطائف في العام ١٩٩٠، واعتمدت كعنوان جامع ومعبرٍ نحو الانصهار الوطني في لبنان الذي يشكّل هدفاً أساسياً لا يمكن تحقيقه من دون السماح لكل فرد ومجموعة المشاركة بالإدارة بشكل فعّال، إذ إنّ شعور أي مجموعة بعدم القدرة على ذلك، يؤدي إلى تأجيج العصبية الاجتماعية؛ ما يمنع من انفتاح هذه المجموعات بعضها على البعض الآخر، ويعوّق تواصلها وتفاعلها، كما تقتضي بذلك رسالة لبنان وجوهر صيغته الحضارية.

بالإضافة إلى ذلك، تؤمن الديمقراطية في الإدارة؛ فهي نشأت في الأساس كوسيلة لتحقيق التنمية والتوسع في اعتماد الديمقراطية على المستوى المحلي. ولكي يكون دور المواطن فاعلاً في انتقاء الإدارة المحلية تقوم اللامركزية الإدارية على فكرة انتخاب الإدارة المحلية من قبل المواطنين المقيمين ضمن النطاق الجغرافي للهيئة الإدارية المحلية، وبذلك تعتبر اللامركزية الإدارية الأكثر تطبيقاً للديمقراطية في الإدارة. في السياق ذاته، فإن من ضرورات تأمين الديمقراطية في الإدارة إعطاء المنتخبين ليس فقط صلاحية وإنما إمكان ممارسة استقلالهم المالي.

بموازاة هذه العوامل، تعزّز اللامركزية الإدارية العلاقة بين المواطن والإدارة؛ فهي تعني إيجاد هيئات إدارية محلية تتولّى بعض المسائل