**بسم الله الرحمن الرحيم**

**م/النظام اللامركزي:نماذج وتطبيقات**

**مرحلة الماجستير – قسم النظم السياسية**

**والسياسات العامة – 2017/2018 الفصل الثاني**

**أ.م.د.سعد علي حسين**

**المحاضرة الاولى:طبيعة النظام المركزي**

**تقسم الدول الموحدة الى دول تكون إدارة الحكم فيها مركزية واخرى تكون إدارة الحكم فيها لامركزية ، والدول ذات الحكم المركزي هي عبارة عن الدول التي يقضي نظام الحكم فيها بأن ينظم دستور الدولة جميع السلطات ويحصرها في الحكومة الوطنية المركزية وبذلك تكون هنا سلطة مركزية وواحدة ، ويعتبر تعبير المركزية واللامركزية وصفاً لمدى تركيز السلطة أو مدى تركز عملية اتخاذ القرار بيد الحاكم أو المسؤول أو تفويض جزء منه للمسؤولين في المستويات الدنيا.**

**وتعني المركزية (تركيز السلطة في المركز) وتتضمن تجميع الصلاحيات والسلطات في ايدي الموظفين العاملين في العاصمة ، وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي بأن كفاءة وفعالية المؤسسات تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من طرف واحد أو رئيس واحد وهو في هذه الحالة يكون صانع القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه ويمكنه تفويض اتخاذ القرارات الى مرؤوسيه أو الغاؤها بصرف النظر عن مشروعيتها.**

**ووحدة السلطة تعني وحدة التشريع أي وجود سلطة(مؤسسة) تشريعية مركزية واحدة ، والاخيرة تستلزم وحدة التنفيذ ووحدة التنفيذ تعني وحدة الوسائل البشرية لتنفيذ ارادة القابضين على السلطة المركزية (التي يعبر عنها ي الغالب بشكل قوانين وتشريعات وضعية) ، ووحدة الوسائل البشرية تعني وحدة الوكلاء أي وجود جهاز واحد من الوكلاء الذين يتم تعيينهم من قبل القابضين على السلطة المركزية ، والوكلاء هم الاشخاص الذين يمارسون السلطة المركزية بوساطة القوانين والقرارات والانظمة الصادرة عنهم.**

**وعلى ذلك يعني النظام المركزي حصر السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والادارية في المؤسسات المركزية ومن ثم توحيد اساليب ممارستها في سائر ارجاء اقليم الدولة الواحد والموحد ، وغالباً ما تخضع المؤسسات المذكورة لحزب واحد وربما لشخص واحد بمفرده هو رئيس الحزب او رئيس الدولة ولا توجد اطراف اخرى تشارك تلك المؤسسات او القائمين على ادارتها في مباشرة اختصاصاتها المذكورة سواء كانت تلك الاطراف محلية او اقليمية.**

**انواع المركزية:**

**المركزية قد تكون سياسية او اقتصادية او ادارية ، والمركزية السياسية في صورتها الكاملة تقوم على تجميع السلطة السياسية في الدولة في يد هيئة رئيسية واحدة ، اما المركزية الاقتصادية فهي التي تقوم على اشراف الدولة على كافة اوجه النشاط الاقتصادي وتوجيهه وفقا لخطط مرسومة ووفقا لنظام تخطيط مركزي ، والمركزية الادارية هي بمثابة نظام اداري او اسلوب من اساليب تنظيم الادارة العامة في اطار توحيد او جمع وتركيز مختلف مظاهر الوظيفة الادارية في الدولة في يد هيئة واحدة تباشرها بنفسها او بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الامر لرئاسة عليا واحدة ، والذي يهمنا معرفته هنا هو المركزية السياسية والادارية وسنبينهما كالاتي:**

**اولا: المركزية السياسية:**

**تتمثل المركزية السياسية في نموذج الدولة الموحدة او البسيطة ، وهي الدولة التي تكون فيها السيادة موحدة فتظهر الدولة كدولة واحدة سواء من الناحية الخارجية او من الناحية الداخلية ، ومن امثلة الدول الموحدة لبنان والاردن ومصر وفرنسا ، وتتوضح وحدة الدولة في امور ثلاثة هي:-**

**1- من حيث تنظيم السلطة السياسية :فالسلطة السياسية فيها واحدة واجهزتها الحكومية فيها ايضاً واحدة فتتولى كافة الوظائف العامة تشريعية كانت او تنفيذية او قضائية ، وينبني على ما تقدم ما يلي:-**

* **ان الدولة الموحدة تتسم بوحدة الدستور أي انه لا يوجد سوى دستور واحد يسري على جميع اجزاء الدولة.**
* **ان الدولة الموحدة تتسم بوحدة القانون او التشريع فيكون هناك قوانين او تشريعات موحدة تخاطب جميع الافراد القاطنين على اقليم الدولة.**

**وقد يحدث ان تخص الدولة جزءاً من اقليمها بتشريع خاص في موضوع محدد ولظروف معينة ، وهذا لا ينفي وحدة السلطة في الدولة ولا وحدة القانون فيها ما دام مصدر التشريع فيها واحد لا يتعدد (أي وحدة الجهاز التشريعي).**

**2- من حيث تنظيم الجماعة:يعتبر افراد الدولة الموحدة وحدة متجانسة تخضع لانظمة واحدة على الرغم مما قد يكون هناك من اختلافات او فوارق بين الافراد المكونين لهذه الجماعة.**

**3- من حيث الاقليم:يعتبر اقليم الدولة الموحدة وحدة واحدة تخضع في جميع اجزائها للسلطات الحكومية ولسيادة الدولة ، ولا يؤثر في وصف وحدة الاقليم ان تكون اجزاءه منفصلة بعضها عن بعض فالاتصال او الانفصال لا تأثير لهما على وحدة الاقليم (ومن الامثلة على ذلك جمهورية مصر العربية كانت قبل الانفصال كانت دولة واحدة تضم الاقليم المصري والاقليم السوري) ، ولا يؤثر ايضاً في وحدة الاقليم وجود بعض الفوارق المحلية او الاقليمية بين اجزاء الاقليم.**

**ويمكن اطلاق وصف الدولة الموحدة على كل دولة تتسم بوحدة النظام السياسي ووحدة السيادة دون النظر الى شكل الحكم فيها ملكياً كان او جمهورياً ، فالدولة الموحدة يمكن ان تكون ملكية كالاردن ويمكن ان تكون جمهورية كمصر ولبنان.**

**ثانياً:المركزية الادارية :-**

**ظهرت هذه الصورة من صور التنظيم الاداري في وقت حديث نسبياً فجذورها تعود الى نهاية القرن الخامس عشر وبداية القرن السادس عشر ، واقترن ظهورها بظهور الدولة الحديثة في اوروبا عندما كانت بحاجة ماسة الى توحيد جميع السلطات بيد الحكومة المركزية بعدما كانت موزعة في الاقاليم حين كان الاقطاع متنفذا ، وبموجبها جمعت بيد الملك او السلطة المركزية وظائف السلطة التنفيذية كافة بما فيها الوظيفة الادارية ، ولم يعد هناك أي دور لموظفيها المنتشرين في عموم الاقاليم التابعة للدولة ، ولا يعد هذا التنظيم قاعدة مطلقة فهنالك من يرى ان ان بعض المدن المستقلة كانت خارجة عن سلطة الاسياد والمطارنة في بريطانيا فضلاً عن انها حصلت على بعض الحريات البلدية بفضل تطور (الكومونات) ولم يكن السكان فيها يخضعون الى توجيهات الملك مطلقاً.**

**وتعرف المركزية الادارية بانها (نظام اداري او اسلوب من اساليب تنظيم الادارة العامة من مقتضاه توحيد تو جمع او تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الادارية في الدولة في يد هيئة واحدة تباشرها بنفسها او بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون لرئاسة عليا واحدة) ، وتقوم المركزية الادارية على العناصر الاتية:-**

**\* العنصر الاول:حصر الوظيفة الادارية في يد الحكومة المركزية ، ويقصد به ان تكون سلطة البت النهائي في اتخاذ القرار المتعلق بشؤون الوظيفة الادارية والنشاط الاداري في جميع اقاليم الدولة للحكومة المركزية.**

**\* العنصر الثاني:خضوع جميع موظفي الدولة لنظام السلم الاداري:يقوم السلم الاداري اساساً في الوظيفة العامة على خضوع الموظف الادنى درجة للموظف الاعلى درجة منه في هذا السلم حتى تنتهي الى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته من الناحية الادارية ، وهذا في حقيقة الامر يمثل مضمون السلطة الرئاسية ولما كانت الحكومة المركزية في ظل المركزية الادارية هي المحتكر لممارسة الوظائف الادارية ، فإن الواقع العلمي يفرض عليها تقسيم العمل الاداري على اداراتها المختلفة سواء المتواجدة منها في العاصمة ام تلك المتواجدة في الاقاليم او المحافظات ، وهذا التقسيم لا يخل ولا يهدم فكرة المركزية الادارية طالما خضع موظفي هذه الادارات لنظام السلم الاداري المعبر عنه بالسلطة الرئاسية.**

**وهناك صورتان تطبق بموجبهما المركزية الادارية وهما:**

**أ- التركيز الاداري(وتسمى كذلك المركزية المطلقة او المركزية الوزارية): وهي الصورة البدائية من صور المركزية الادارية والتي ظهرت مع بداية نشوء الدولة ، وفيها يستأثر الجهاز الاداري الحكومي المركزي بجميع اوجه النشاط الاداري من اجل تأكيد وحدة الدولة السياسية والادارية.**

**ب- عدم التركيز الاداري: ما ان تعددت واجبات الدولة وتنوعت حتى بات من غير الممكن ان يؤدي الوزير او مسؤول السلطة الادارية المركزية واجباته حسبما يقتضي اداؤها بفعل عوامل عديدة ، لذا اضطرت الحكومات الى التخفيف من المركزية الادارية عبر تخويل بعض موظفيها سواء اكانوا في العاصمة ام في الاقاليم سلطة البت النهائي في بعض الامور دون الحاجة للرجوع اليها لاستحصال موافقتها لكن سلطة البت هذه لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن سلطتها او عدم خضوعهم لرقابتها.**

**تقويم المركزية الادارية:**

**لنظام المركزية الادارية مزايا ولكنه في الوقت ذاته لا يخلو من عيوب ومثالب ، ومن اجل ذلك سنعرض اهم المزايا التي دعت للأخذ به وتطبيقه ، كما سنعرض العيوب التي دعت الى انتقاده وكما يأتي:-**

**1- مزايا المركزية الادارية:**

**أ- نظام المركزية الادارية يعد الاسلوب الوحيد الذي يلائم ادارة المرافق العامة القوميةالتي تهدف الى اداء الخدمات على نطاق واسع تتجاوز الحدود المقررة لاقليم معين من اقاليم الدولة.**

**ب- ان هذا النظام يصلح للدول ذات المساحات الصغيرة والقليلة السكان والتي تتمتع بالتجانس ومن ثم يمكنه تلبية حاجات المواطنين على وجه السرعة وبكفاءة وعدالة كبيرة.**

**ج- يؤكد نظام المركزية الادارية وحدة الدولة القانونية والسياسية والادارية فهو يقوي السلطة التنفيذية باعتباره نظام توحيد ضد التجزئة والتفتيت.**

**د- يوفر هذا النظام فرصاً كبيرة لموظفي الدولة لاكتساب خبرة وكفاءة ادارية عالية.**

**ر- ان الاخذ بنظام المركزية الادارية يؤدي الى تقليل النفقات العامة فضلاً عن انه واضح المعالم نظراً لوحدة انماط واساليب ممارسة النشاط الاداري في جميع مرافق الدولة.**

**2- عيوب المركزية الادارية:**

**أ- يتمخض عن نظام المركزية الادارية تركيز شديد في السلطة يفضي في اغلب الاحوال الى احتكارها من قبل حزب او فئة او شخص بمفرده ومن تهميش بل واقصاء واحيانا تصفية المعارضين.**

**ب- انعدام الحكم او الادارة المحلية الذاتية يفضيان الى تعطيل المصالح المحلية وحرمان السكان المحليين من تنظيم امورهم التي هم اعلم بها واحرص عليها فضلاً عن حرمانهم من مواكبة التطور الحضاري.**

**ج- يعزز هذا النظام البيروقراطية المركزية للدول مترامية الاطراف التي تختلف فيها الظروف المحلية وتتباين تبعاً لها الاراء السياسية.**

**د- لا يشجع هذا النظام على اهتمام الشعب بالمصالح العامة ، كما لا يسمح بخلق روح الابداع والابتكار لدى موظفي المؤسسات والهيئات المحلية.**

**ر- لا يصلح هذا النظام للتطبيق في الدول التي تمتلك شعوبها وعياً سياسياً متقدماً وحباً شديداً للحرية.**