المحاضرة الثالثة عشر
تعريف اللا مركزية الإدارية وأركانها

ا.د. حنان محمد القيسي
مقتطفات من كتابي "الوجيز في مبادئ القانون الإداري"

يقصد باللا مركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

ويقوم النظام المركزي على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية، وهيئات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلحي من ناحية أخرى. وتباشر هذه الهيئات سلطاتها في النطاق المرسوم لها في القانون، تحت رقابة الدولة وإشرافها، من غير أن تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا.

فاللا مركزية على خلاف المركزية ترمي إلى تعدد الأشخاص الإدارية التي تتمتع باستقلال قانوني ذاتي، وتباشر سلطاتها بأساليب قد تختلف من شخص إداري لآخر. وذلك لا ينفي خضوعها لرقابة الدولة وإشرافها خضوعا يختلف مداه ضيقا واتساعا من هيئة إلى أخرى.

وتواكب اللا مركزية الإدارية الاتجاه المعاصر الذي يرمي إلى تحقيق مزيد من الديمقراطية للشعوب، فلم تعد الشعوب تقنع من الديمقراطية باشتراكها في اختيار الحاكم والمساهمة في تصريف شؤون الحكم، بل ازداد حرصها على المساهمة الفاعلة في تصريف شؤون الإدارة، وعلى تحمل المسؤوليات الكاملة في إدارة المشروعات التي تفي بحاجاتهم.

ويجمع شراح القانون العام على أن اللا مركزية لا يمكن أن تتحقق بغير توفير عنصرين، يكمل كل منهما الآخر، هما، الشخصية القانونية والاستقلال:

أولا: الشخصية القانونية.

لا يكفي هذا العنصر وحده لتحقيق اللامركزية، فقد يكون هو علامتها ولكنه ليس بالقطع معيارها. فكثيرا ما تنشأ مؤسسات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، ولكنها لا تمتلك أدنى قدر من الاستقلال في مواجهة السلطة الإدارية التي تتبعها. فمديروها معينون من السلطة المركزية، وهم لا يملكون القدر الكافي من سلطة التقرير المستقلة في شؤون المؤسسة، ولكنهم يخضعون فيما يتخذون من قرارات وما يمارسون من أعمال وإجراءات لرقابة دقيقة وشاملة من جانب السلطة المركزية.

ثانيا: الاستقلال.

ولا يكفي هذا العنصر لوحده – أيضا – لتحقيق اللا مركزية. إذ انه في غياب التشخيص القانوني سوف لا يفيد أكثر من مجرد تحقيق قدر من عدم التركيز الإداري. فالقضاء مثلا مستقل وفقا لنصوص الدساتير والقوانين. ولكنه لا يمثل تطبيقا للا مركزية. وكذلك الوزير في وزارته، فهو مستقل في تسيير شؤون الوزارة ومسؤول عنها، ولكنه لا يمثل تطبيقا للا مركزية. فالقاضي والوزير كلاهما يعمل باسم الدولة، رغم ما يتمتع به من استقلال في ممارسة مهامه.

إذا لابد من العنصرين معا، الشخصية القانونية والاستقلال. ولكن جانبا من الفقه لا يكتفي بهذين العنصرين، بل يذهب في تعريف اللا مركزية إلى حيث لا يراها إلا حين يقوم شخص معنوي عام مستقل، على تمثيل مجموعة أشخاص جمعتهم وحدة المصلحة أو المصالح المشتركة. بحيث تكون تحقيقا للمبدأ الديمقراطي القائم على أساس أن جماعة أفراد تملك أن تدير مصالحها بنفسها.