

## الدرس 01: مبادئ التنظيم الإداري

يشكو التنظيم الإداري العملية التي بموجبها يتم تحديد بنية الإدارة من خلال جمع الوسائل المادية والبشرية في نسق ليعين له خصائصه العضوية والموضوعية من أجل قيامها بوظائفها المتمثلة في إشباع الحاجات العامة، أي أن تنظيم الإدارة باختصار هو كيفية وأسلوب تقديم الخدمة العامة وللتنظيم الإداري أسلوبان شائعان هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية<sup>1</sup>.

### الفقرة الأولى: المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية

تعتمد الدول في تسيير شؤونها الإدارية على أسلوبين يتمثل الأسلوب الأول في حصر وتجميع كل الوظيفة الإدارية في هيئة واحدة، أما الأسلوب الثاني يتمثل في أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يقوم على توزيع السلطة بين الرئيس ومعاونيه .

#### أولاً: المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على حصر جميع الوظائف الإدارية وتركيزها في يد السلطة الإدارية المركزية بالعاصمة وممثليها بالأقاليم، فهي تفترض وجود جهة إدارية واحدة تمارس كل أوجه النشاط الإداري على مستوى كل الإقليم، وتشمل خدماتها جميع الموظفين دون استثناء<sup>2</sup>.

وتظهر الدولة في نظام المركزية الإدارية بمفهوم الأكثر تشدد باعتبارها الشخص المعنوي الوحيد في الإقليم وهي التي تتولى لوحدها وميزانيتها وموظفيها إشباع كل الحاجات العامة<sup>3</sup>، وبهذه الصورة فإن أهم ما يميز النظام الإداري المركزي هو ذلك الاتساع والشمولية الذي يتطلب وجود عدد ضخم من الموظفين يشغلون وظائف متفاوتة الأهمية في ظل هذا النظام، ويشكلون سلسلة متدرجة من الوظائف التي يخضع فيها كل موظف ادني للموظف الأعلى رتبة، ولعل أهم ما يحققه هذا التسلسل والخضوع في هرم النظام

---

<sup>1</sup> - جعفر انس قاسم ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر 1985 ، ص 109 .

<sup>2</sup> - مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص 193

<sup>3</sup> -أنظر:

الإداري المركزي هو الانسجام في هذا الأسلوب ووحده النمط الذي تقدم به الخدمة العامة على مستوى الإقليم ككل .

### 1- أركان المركزية الإدارية:

أ- حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية بالعاصمة أو ممثليها في الأقاليم بحيث أن جميع الإجراءات التي يجب أن تتخذها السلطة الإدارية قياما بوظيفتها يجب أن تؤخذ من قبل الحكومة المركزية أو من قبل ممثليها في الأقاليم التي فوضتها لذلك.<sup>4</sup>

ب- التدرج الهرمي داخل النظام المركزي: حيث أن التدرج الهرمي يعني أن النظام المركزي الإداري يتكون في جانبه البشري من مجموعة من الموظفين الذين يشتغلون وظائف متسلسلة من الأعلى إلى الأسفل ويرتب هذا التسلسل تبعية تدرجية تقتضي خضوع الموظف الأدنى للموظف الأعلى، كما يفترض هذا التسلسل أن تكون أعمال الهيئة الدنيا مطابقة للأعمال والتوجيهات والضوابط التي تحددها الجهة الإدارية الأعلى منها ضمانا لملائمة الأعمال الإدارية المختلفة وانسجامها.

ج- السلطة الرئاسية: إذ أن الموظف الأعلى يتمتع بسلطة رئاسية تعطيه صلاحيات واسعة اتجاه الموظف الأدنى بحيث يستطيع من خلالها أن يكون صاحب الرأي النهائي والكلمة الأخيرة بالنسبة لنشاطات المرفق الذي يديره<sup>5</sup> .

ولذلك فإن السلطة الرئاسية هي مجموعة من الصلاحيات التي تمنع للرئيس على مرؤوسيه في النظام المركزي هذه السلطة هي نتيجة منطقية للتدرج الهرمي الذي يتميز به هذا النظام ولعلاقة التبعية بين السلطة الرئاسية متعددة فهي تشمل أشخاص المرؤوسين في وظائفهم من خلال نقلهم وترقيتهم وممارسة كل الإجراءات التأديبية بحقهم، ومن جهة أخرى تشمل السلطة الرئاسية أعمال المرؤوسين أيضا عن طريق الرقابة الإدارية، وتكون هاته الرقابة رقابة مشروعية للتأكد من مدى مطابقة الأعمال والقرارات الإدارية الصادرة عن مرؤوسين للقانون.

<sup>4</sup> عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت، دون سنة النشر، ص 16.

<sup>5</sup> عبد المهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، منشورات وزارة الثقافة و الإرشاد القومي، دمشق ، 1980، ص 20..

وقد تتسع الرقابة لتشمل من الرقابة الملائمة بحيث يكون للرئيس سلطة واسعة لتقدير مدى ملائمة العمل الإداري الصادر عن مرؤوسيه للظروف التي صدر فيها، بل أن للرئيس وفقا لمبدأ الرقابة الرئاسية سلطة تعديل القرارات الصادرة من المرؤوسين أو إقرارها أو إلغائها جزئياً أو كلياً أو أن يحل محله في إصدارها إذا تقاعس عن ذلك، ويمارس الرئيس الإداري في النظام المركزي هذه السلطة الرئاسية من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم من أي شخص له علاقة بموضوع العمل الإداري الصادر من المرؤوس<sup>6</sup>.

## 2- صور المركزية الإدارية :

للمركزية الإدارية صورتين هما التركيز الإداري أو المركزية المشددة وعدم التركيز الإداري الذي يعتبر نظاماً مخففاً للمركزية الإدارية.

### أ- التركيز الإداري:

هو مركزية إدارية في أشد درجاتها وهم يعني حصر سلطة البت والتقدير في كل الشؤون الإدارية في يد الجهاز الإداري المركزي بالعاصمة لوحده ولا يكون لأي جهة إدارية أخرى الحق في ممارسة أي اختصاص إداري، ويظهر التركيز الإداري باعتباره أحد أكثر مساوئ النظام الإداري الفرنسي بروزاً وهو يمثل عدم إمكانية معالجة أي قضية ذات أهمية في المكان عينه<sup>7</sup>.

والواقع أن التركيز الإداري هو الشكل التقليدي مورس في فترات تاريخية سابقة تزامنت مع محدودية النشاطات التي كانت تقوم بها الحكومة وأجهزتها التنفيذية من العاصمة وهذه النشاطات تتمثل أساساً في صيانة الأمن الداخلي والخارجي وجمع الضرائب<sup>8</sup>.

### ب- عدم التركيز:

ويعني توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات والفروع الإدارية التابعة لها سواء في العاصمة أو في الأقاليم مع احتفاظ المركز بحق الرقابة الرئاسية، وبذلك فإن عدم التركيز الإداري يظهر

<sup>6</sup> - عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص 20.

<sup>7</sup> - أنظر

Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, Droit administratif.6 édition ,Armond colin, 1999, p 179

<sup>8</sup> - محمود محمد الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005 مصر 13.

باعتباره وسيلة لتخفيف من أعباء الوظيفة الإدارية التي تقع على كاهل السلطة المركزية من خلال نقل صلاحية تنفيذ بعض القرارات الإدارية والبت النهائي في بعض الأمور لصالح فروع الوزارات في الأقاليم . ويبدو أن ازدياد نشاط الدولة مع اتساع إقليمها قد أفضى إلى ضرورة منح الفروع الإدارية في الأقاليم سلطة البت في الأمور الإدارية دون الرجوع لسلطة المركز ويتم نقل الصلاحيات الإدارية للفروع الإدارية في الأقاليم من خلال أحد الأسلوبين:

### ب/1- الأسلوب التشريعي :

وذلك عن طريق قانون أو لائحة تصدرها السلطة التنفيذية تتضمن توزيع سلطة اتخاذ القرار الإداري بين عدة أشخاص أو جهات ضمن نفس التنظيم الإداري مع مراعاة التناسب بين مكانة الشخص على السلم الإداري وأهمية القرارات المخولة له، فتمنح المستويات الإدارية سلطة اتخاذ قرارات أقل أهمية من التي تمنح للسلطة الإدارية العليا.<sup>9</sup>

### ب/2- التفويض الإداري

يعد التفويض على انه تحويل سلطة إدارية عليا لجزء من اختصاصها لصالح سلطة إدارية تابعة لها ويقع التفويض على الاختصاصات وليس على المسؤولية، إذ تظل المسؤولية الإدارية الأصلية مسؤولة عن أعمال الإدارة التي فوضتها، ويشترط في تفويض الاختصاص الإداري أن يكون جائزا قانونا، وأن يكون محدد بمدة حيث تنتهي صلاحية التفويض بانتهائها إلا في حالة تجديده.

### ثانيا: اللامركزية الإدارية

بداية لابد من التأكيد على أن اللامركزية أسلوب في تنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونا، وقد ظهر النظام اللامركزي أسلوب إداري حديث فرضته مجموعة من العوامل أهمها تزايد حاجات المواطنين المختلفة خصوصا على المستوى المحلي وصعوبة تلبيتها من قبل الإدارة المركزية بعيدة عن خصوصيات الأقاليم المحلية ومرهقة بازدياد الأعباء الإدارية التي تقع على عاتقها، يضاف إلى ذلك انتشار الأفكار الديمقراطية التي تبين على

<sup>9</sup> - حمدي سليمان قبيلات ، مبادئ الإدارة المحلية، طبعة 01 ، دار وائل للنشر عمان ، الأردن 2010 ، ص 41.

الناس ضمان مشاركة المواطن على المستوى المحلي في تسيير الشؤون الإدارية المختلفة<sup>10</sup> .

والواقع أن أسلوب اللامركزية هو الصورة الأولى للتنظيم الإداري في بدايات تشكل المجتمعات، وذلك أن الحكم المحلي كان يعكس حاجة الأفراد وخصوصيتهم للعيش في مجتمع ما، وهذه الصورة من الحكم نشأت مع نشأة المجتمع البشري ذاته، وهي بذلك من تشكل الدولة والسلطة المركزية نفسها، واللامركزية من منظور إداري تعني قيام الحكومة بنقل صلاحيتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان، وبمعنى آخر فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منهما وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمتابعة في التوجيه<sup>11</sup> .

قد تكون اللامركزية عرضة أو محدودة المجال وفي جميع الحالات فإن ذلك يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤولياتها للهيئات المحلية المختلفة والتي تختلف عمليا من بلد لآخر وطبقا لخصوصية وظروف كل دولة وخصائصها.

إن مشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية وتتعلق فكرة وفلسفة النظام اللامركزي أصلا من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام، وهكذا فإن تطبيق اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية ذات استقلال مالي و إداري لتستطيع ممارسة واجباتها بكل حرية و استقلالية، ولكن هذه الاستقلالية لا تعني إعفاء تلك المحليات ولا بأي صورة من صور ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها<sup>12</sup> .

كما وتعرف اللامركزية الإدارية على أنها أسلوب في التنظيم يقوم على استقلال وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية لممارسة اختصاصات إدارية أصيلة لها مع الاحتفاظ سلطة المركز بحق الرقابة الوصائية على هذه الوحدات، ولذلك فإن شرط اللامركزية الأول هو اعتراف المؤسس أو المشرع بوجود مستقل لبعض المصالح العامة هي نفسها لكنها أقل اتساعا من المصالح التي تتولاها الدولة ويضاف إلى

---

<sup>10</sup> -فريدة مزياني، المجالس المحلية، في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراة دولة في القانون، جامعة

منتوري، قسنطينة كلية الحقوق 2005

<sup>11</sup> - فريدة مزياني، المرجع السابق.

<sup>12</sup> - صالح عبد الناصر، المرجع السابق،

هذا الشرط أن تدار هذه المصالح من قبل أجهزة لها استقلال أساسا بالانتخاب كما يمكن أن يدعم بالاعتراف بالشخصية المعنوية<sup>13</sup> .

فالأولى تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطات طبيعية محلية وبها اختصاصات يعينها القانون بحيث لا تخضع بالضرورة المطلقة للسلطة المركزية في العاصمة، في حين أن الوحدات الفرعية للإدارة المركزية ترتبط برابطة التبعية والخضوع للحكومة المركزية .

### **1- للامركزية المرفقية:**

إذا كانت اللامركزية الإقليمية تعني استقلال أشخاص إدارية بإقليم معين تمارس عليه الوظيفة الإدارية ، فان اللامركزية المرفقية تعني استقلال أشخاص إدارية لمرفق معين تدبره بنفسها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

ويقوم نظام اللامركزية المرفقية على مبدأ التخصص ويعكس هذا النظام رغبة الدولة في إدارة عدد من مرافقها العامة بأسلوب بعيد عن التعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها الطويلة والمعقدة بحيث تقدم الخدمات إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة وبفاعلية أكبر.<sup>14</sup>

**2- اللامركزية المصلحية:** وتعني قيام هيئات عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحدودة في منطقة واحدة أو عدة مناطق في الدولة وهي التي تعرف بالمؤسسات العامة وإتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة في إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب بعيد عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها الطويلة، كل ذلك بهدف تقديم الخدمات إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة وبفاعلية أكبر لمؤسسة النقل العام مثله وغالبا ما تكون هذه المؤسسات مستقلة عن الجهاز المركزي ولها اختصاصات محددة على أساس الوظيفة التي تقوم بممارستها ولها ذمة مالية مع أهليتها للتقاضي وتتولى مسؤوليتها ضمن الاختصاصات المستندة اليها قانونا.

<sup>13</sup> - جورج فوديل، بيار دلفوفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، جزء 02 ، طبعة 01، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 2008 ، ص 302.

<sup>14</sup> - محمود محمد الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 16.