المحاضرة الخامسة: نظام المركزية الإدارية

تعتبر المركزية الإدارية صورة من صور التنظيم الإداري، لتسيير الشؤون الإدارية ولعلها أقدم اسلوب تم العمل به، نظرا للأوضاع التي كانت سائدة لدى الدول القديمة.

أولا: تعريف المركزية الإدارية:

هي أول النظم التي عرفتها الدول في الحكم والإدارة، تقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة. ويقصد بها في المجال الإداري توحيد النشاط الإداري تجميعا وحصرا في يد الهيئات الإدارية (السلطة التنفيذية) الموجودة في العاصمة السياسية للدولة (تتمثل في رئيس الدولة والوزير الأول والوزراء والهيئات المركزية الأخرى).

تقوم السلطة التنفيذية بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق.

ثانيا: أركان المركزية الإدارية:

لا تقوم المركزية الإدارية إلا بتوفر الأركان التالية:

1. تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

تتركز الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، ويساعدها في ذلك هيئات تابعة لها في الأقاليم تحت اشرافها ورقابتها، لا توجد اشخاص اعتبارية أخرى محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية، وبالتالي عدم وجود مجالس محلية منتخبة.

2- التدرج السلمي (الهرمي):

بمعنى خضوع بوظيفة الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجة الدنيا تابعة للدرجة التي تعلوها، وصولا الى أعلى الهرم وهو الوزير.

- للسلطات العليا حق اصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا.
- يخضع كل مرؤوس خضوعا تاما لرئيسه.
- الرئيس يمارس رقابة سابقة ولاحقة على اعمال مرؤوسيه.
- للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها.
- هذه الدرجات تكون، ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي من خلاله تحدد طبقتي الرؤساء والمرؤوسين والعلاقة التبعية.

3- السلطة الرئاسية وعناصرها:

أ- تعريف السلطة الرئاسية:

السلطة الرئاسية حق معترف به للرؤساء الإداريين ينظمه القانون لتحقيق فعالية واستمرارية العمل الإداري، حيث تترتب مسؤولية الرئيس عن اعمال مرؤوسيه.

ب- عناصر السلطة الرئاسية: تقوم السلطة الرئاسية على عنصرين رئيسيين هما:

- **سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه:** تتضمن الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين وتنتهي بإنهاء المهام والعزل مرورا بالتسخير والنقل والترقية وايقاع العقوبات التأديبية عليه.
- **سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه:** تتمثل في حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه بإصدار التوجيهات عن طريق التعليمات أو المنشورات وسلطة مراقبة تنفيذ الأعمال والتعقيب عليها ويمكن ايجاز هذه السلطات فيما يلي:

- **سلطة توجيه الأوامر:** سلطة الرئيس تتصف أساسا بأنها آمرة لكونها تقوم على اصدار الأوامر والنواهي وهي ملزمة للمرؤوسين تحت طائلة التأديب.

تنازع الفقه في مدى جواز تقيد المرؤوسين بأوامر الرئيس التي تكون مشوبة باللامشروعية، مفاده أن جانبا من الفقه يرى وجوب تقيد المرؤوسين بهذه الأوامر حتى وان كانت غير مشروعة. في حين يرى جانب آخر من الفقه عدم جواز تنفيذها بل له الحق في الاعتراض. إلّا أن أغلب الفقه استقر على أن واجب الطاعة مفروض على المرؤوس ولا يجوز له الاعتراض طالما ان الرئيس يبقى وحده المسؤول عن هذه الاعمال وهذا ما ذهب اليه المشرع الجزائري[1]. ويشترط في أوامر الرئيس واجبة الطاعة مايلي:

- ✓ أن يكون الأمر مكتوبا ومؤرخا وموضحا المصدر والوجهة.
- ✓ أن يكون صادر عن الرئيس المختص موضوعا وزمانا ومكانا.

[1] - أنظر: المادة 129 معدلة من القانون المدني، والمادة 47 من القانون رقم 03.06 المؤرخ في 15جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية).

- **سلطة الرقابة والتعقيب:**

  - المصادقة والاجازة: المصادقة الصريحة هي إجازة عمل مرؤوسيه، أما الضمنية فتتمثل في السكوت والاقرار.
  - التعديل: يعني رقابة الرئيس على عمل مرؤوسيه بإجراء تعديلات على العمل ويأخذ التعديل احدى الصور التالية:
    - ✓ احتفاظ الرئيس بكامل العمل مع إضافة ما يراه مناسبا.
    - ✓ إلغاء جزء وترك الباقي.
    - ✓ إلغاء جزء وتعويضه بما يتلاءم والعمل الإداري.
  - الإلغاء: أي وضع حد لحياة هذا العمل فلا ينفذ بعد ذلك مع احتفاظ الغير بما قد اكتسبه من حقوق. مع التنبيه بأن هناك من القرارات الإدارية ما لا يجوز إلغاؤها إداريا كالقرارات الفردية التي تتسم بالمشروعية.
  - السحب: آلية تشبه الإلغاء، كونه يعدم العمل الإداري، لكن يختلف معه من حيث الأثر، فللإلغاء أثر فوري، وللسحب أثر رجعي أي أنه يقضي تماما على هذا العمل إضافة الى ما ترتب عليه من آثار.

ثالثا: صور المركزية الإدارية:

1-التركيز الإداري: تركيز جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية بالعاصمة وهذا ما يعرف بالمركزية المشددة أو المتوحشة. وهو الأسلوب لا يتماشى مع متطلبات الدولة الحديثة، نظرا لكثرة التزاماتها والأعباء الملقاة على عاتقها، حيث لا يمكن تلبيتها والاستجابة اليها من خلال جهة إدارية واحدة في العاصمة.

2-عدم التركيز الإداري: هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقضي بتوزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي، بحيث تمنح لهم بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من طرفها بحيث يتم نقل وتحويل هذه الصلاحيات والاختصاصات من السلطات المركزية الى السلطات غير الممركزة عن طريق آلية التفويض الإداري.

رابعا: التفويض الإداري:

1- **تعريفه:** هو نقل وتحويل جزء من الصلاحيات والسلطات الإدارية من مستوى الى مستوى آخر اقل منه. أو هو اسناد الرئيس الإداري لبعض صلاحياته الى معاونيه المباشرين، وللتفويض وذلك بشروط معينة.

2- **شروطه:**

- وجوب وجود نص قانوني يجيز التفويض بمقتضى الدستور أو القوانين أو المراسم التنظيمية.
- أن يصدر قرار اداري يقضي بالتفويض، وأن يستوف هذا القرار جوانبه الشكلية ويتم تبليغه لكل الجهات المعنية.

3- **أنواعه:** هناك نوعان من التفويض هما:

- **تفويض الاختصاص:** وهو أن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) الى موظف اخر لممارسة جانب من اختصاصه.
- **تفويض التوقيع:** يقتصر على مجرد التوقيع، كالإمضاء على بعض القرارات الداخلية، فهو مجرد عمل مادي حيث يوقع المفوض اليه الوثائق التي سبق أن أعدتها السلطة الاصلية المختصة.

4- **آثاره:** تختلف أثار التفويض الاداري بحسب شكله، وكذلك بالنسبة لكل من المفوض والمفوض اليه كما هو مبين ادناه:

- لا يجوز للأصيل (المفوض) ممارسة الاختصاص محل التفويض طيلة مدة سريان القرار وهذا على العكس من تفويض التوقيع الذي يجوز للمفوض ممارسة وظيفة التوقيع.
- في تفويض الاختصاص يتم النظر إلى الجهة الإدارية المفوضة دون أن يكون الشخص الموظف الشاغل لهذه الوظيفة محل اعتبار، إذ لا ينتهي التفويض بتغيير شاغل المنصب بخلاف تفويض التوقيع الذي يكون موجها ومرتبطا بالشخص المفوض بذاته وينتهي بانتهاء مهامه.

خامسا: تقدير النظام المركزية الإدارية

تنازع الفقه أمام هذا النظام بين مؤيد له مبرزا مزاياه ومعارض له مظهرا لعيوبه كما هو موضح ادناه:

1- مزايا المركزية الإدارية:

- تقوية السلطة العامة، وتسهيل بسط نفوذ الحكومة وهيبتها. وتعمل على إبراز وحدة السلطة والسيادة في الدولة.
- إشراف الحكومة على المرافق العمومية في كامل إقليم الدولة مما يفضي إلى العدالة والمساواة أمام الخدمات، كما تعمل على إخضاعها لإشراف ورقابة دقيقة.
- تحقيق تجانس النظم الإدارية في الدولة، فيسهل على الموظفين الإحاطة بتلك النظم وبالتالي حسن تنفيذها.
- تقليل من النفقات العامة إلى أقصى حد، نظرا لوحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة والموحدة، وهذا هو الأفضل في المجال الاقتصادي.

2-عيوب المركزية الإدارية:

- تؤدي المبالغة فيها عادة إلى تعطيل الأعمال والروتين، حيث أن المرحلة التي يقطعها القرار من أسفل إلى أعلى من أجل التصديق يكون على حساب الكفاءة والكلفة.
- المبالغة فيها يؤدي إلى ضعف التخطيط والتنسيق، حيث أن ارتفاع القرارات التفصيلية في السلم الإداري يعطل وقت الإداريين بقضايا تفصيلية وإغراقهم في الأعمال التنفيذية على حساب الإدارة الشاملة والتخطيط والتنسيق الكلي.
- المبالغة فيها يؤدي إلى ضياع الفروع المختلفة للوزارات في السعي للحصول على الموافقة والموارد المالية اللازمة.
- تؤدي إلى تجاهل الحاجيات المحلية وعدم أخذها بعين الاعتبار مما يضعف قرارات الجهاز الإداري وخططه التنفيذية.
- تقوية السلطة المركزية يؤدي إلى تقوية الحكم المطلق والذي بدوره يؤدي إلى الطغيان والاستبداد.
- بعض قرارات السلطة المركزية قد تكون غير ملائمة لبعض الحاجيات المحلية.

- استئثار العاصمة والمدن الكبرى بمعظم المرافق والمقاولات العمومية يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة.

وفي الأخير يمكن أن نخلص إلى أنه بالرغم من هذه النقائص، فلا يمكن تصور دولة حديثة دون مركزية إدارية، إلاّ أن ما يعيب هذا النظام جعل النظام الإداري في الدولة كله مركزيا لا سيما بالنسبة للمرافق الإقليمية، لذلك يأتي نظام اللامركزية كعامل فعّال للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الحكومة المركزية وسد النقائص التي ظهرت جراء تطبيق نظام المركزية الإدارية.