المركزية الإدارية:

تعد المركزية أقدم أسلوب انتهجته الدول لتنظيم وتسيير الشؤون الإدارية وهو أسلوب تطور بتطور الوظيفة الإدارية.

1. تعريف نظام المركزية الإدارية:

يقصد بالمركزية الإدارية أن تنفرد الحكومة المركزية في العاصمة أو عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة، بالفصل النهائي في جميع الاختصاصات التي تدخل في الوظيفة الإدارية، بحيث يؤدي هذا التركيز للسلطة الإدارية إلى وحدة أسلوب النظام الإداري في الدولة إلى إقامة وبناء هيكل النظام الإداري في الدولة على الشكل نظام تدرجي أو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري.

2. أركان المركزية الإدارية (الأسس): تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أسس :

- حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة:

تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة معناه ان يكون لها وحدها حق اتخاذ وإصدار القرارات وقد يساعدها في ذلك من يمثلها على مستوى الأقاليم تحت إشرافها ورقابتها، ولا توجد في هذا النظام أشخاص معنوية أخرى محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية[1].

- التدرج السلمي (الهرمي):

يقصد بالتدرج السلمي توزيع موظفي الوزارات والمصالح المركزية سواء في العاصمة او في فروعها في الولايات حسب وظائفهم على مراتب أو درجات متدرجة تدرجا هرميا يكون سلما إداريا من أصغر موظف في القاعدة إلى أعلى موظف ويتصاعد هذا السلم حتى نجد في قمته الوزير في كل وزارة.

وبذلك يكون الوزير هو أعلى درجات السلم الإداري في وزارته ويليه نواب الوزير، ثم مدراء المديريات المركزية ونواب المدراء إلى أن نصل إلى أقل موظف في الرتبة.

.- السلطة الرئاسية:

السلطة الرئاسية من أهم ركائز النظام المركزي وهي مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه، ومن شأنها أن تجعل المرؤوسين يخضعون للرئيس وهي تتقرر بدون نص وبشكل تلقائي.

ومن أهم السلطات التي يملكها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه:

- **سلطة الرئيس على شخص المرؤوس:** تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار بداية، وتنتهي بإنهاء المهام والعزل.
- **سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه:** تشمل هذه السلطة حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه بإصدار الأوامر والتوجيهات قبل ممارسة أعمالهم ومراقبة تنفيذهم هذه الأعمال والتعقيب عليها:

- سلطة توجيه الأوامر: وذلك من خلال التعليمات والمناشير والمذكرات، والمرؤوس في هذه الحالة ملزم بواجب الطاعة، على أن يتحمل الرئيس المسؤولية عن ما أمر به، وهو ما تؤكده المادة 129 من القانون المدني بحيث نصت على أنه "لا يكون الموظفون والأعوان مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

- **سلطة التعقيب والرقابة على أعمال المرؤوس:** تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس في إجازة أعمالهم أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها ، كما يملك كذلك مكنة الحلول محلهم إذا اقتضى العمل ذلك، وعليه تأخذ هذه السلطة العديد من الصور:

المصادقة: (الإجازة) وتتمثل في سلطة الرئيس في إجازة عمل مرؤوسه، بحيث لا يعد هذا العمل نافذا ولا صحيحا دون مصادقة الرئيس.

التعديل: وهو قيام الرئيس بإجراء التغييرات التي يراها مناسبة وتتلاءم مع العمل الإداري.

الإلغاء: إذا قدر الرئيس أن عمل مرؤوسه يتسم بعدم المشروعية فله أن يلغيه فلا ينفذ بعد ذلك.

السحب: وهو آلية مشابهة للإلغاء كونه يعدم العمل الإداري لكنه يختلف عنه من حيث الأثر، فإذا كان للإلغاء أثر فوري فللسحب أثر رجعي ،أي أنه يقضي على هذا العمل إضافة إلى ما رتبه من آثار.

3.صور المركزية الإدارية:

إن نظام المركزية الإدارية كونه حصر الوظيفة الإدارية في الإدارة المتواجدة في العاصمة لا يتحقق دائما بهذا المفهوم، إذ يتعذر على الإدارة المركزية القيام بكل الوظائف والمهام في كل إقليم الدولة، خاصة إذا سلمنا أن هناك أقاليم تبعد عن العاصمة مسافات تقدر بألاف الكيلومترات، فهي تقوم في هذه

الحالة بتسيير ذلك الإقليم بواسطة أجهزة إدارية متواجدة إقليميا تحت توجيهها وإشرافها، لذلك قسم الفقه هذا الأسلوب (المركزية) إلى صورتين:

التركيز الإداري:

أو المركزية المشددة وتتجسد في تركيز جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية بالعاصمة التي يعود إليها أمر البت في جميع المسائل الإدارية، سواء كانت تتعلق بالدولة ككل أو التي تخص إقليما معينا من أقاليمها، ويطلق على هذا الأسلوب المركزية المشددة أو المتوحشة، وهذا الأسلوب في التنظيم والتسيير لا ينطبق مع متطلبات الدول الحديثة بالنظر لكثرة الالتزامات والأعباء الملقاة على عاتق الدولة، والتي لا يمكن الاستجابة لها من خلال جهة إدارية واحدة تتواجد في الجزائر العاصمة.

عدم التركيز الإداري:

يقوم أسلوب عدم التركيز على توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي، بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، فيبقون خاضعين للتوجيه والرقابة من قبل السلطات المركزية، ويتحقق نظام عدم التركيز الإداري عبر نظام التفويض.

- **تعريف التفويض:**

هو نقل وتحويل جزء من الصلاحيات والسلطات الإدارية من مستوى إلى مستوى آخر أقل منه، أو هو اسناد الرئيس الإداري بعض الصلاحيات إلى معاونيه المباشرين، وتحكم التفويض العديد من الشروط:

-وجوب وجود نص قانوني يميز التفويض: وذلك بمقتضى النصوص الدستورية أو القوانين أو المراسيم التنظيمية.

- أن يكون التفويض جزئيا: فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته، لأن ذلك يعد تنازلا عن مزاولة أعماله التي أسندها القانون له.

- بقاء الرئيس المفوض مسؤولا: رغم التفويض يبقى الرئيس المفوض مسؤولا عن الأعمال التي فوضها.

- يجب أن يكون التفويض مؤقتا: وعادة ما تقترن المدة ببقاء الرئيس الإداري أو ببقاء المفوض إليه في مركزه، والتفويض معناه تفويض السلطة دون المسؤولية، كما أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بإعادة التفويض نفسه إلى من هم أدنى منه في السلم الوظيفي.

- أنواع التفويض: قد يأخذ التفويض الإداري إحدى الصورتين، فقد يكون تفويضا للاختصاص: ويقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) بممارسة جانب من اختصاصه إلى موظف آخر طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية.

تفويض التوقيع: يقتصر دوره على مجرد توقيع المفوض إليه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص السلطات الأصلية ولحسابها وتحت رقابتها، فهو مجرد عمل مادي، حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدتها السلطة الأصلية المختصة.

4. تقدير المركزية الإدارية:

للمركزية الإدارية **مزايا** عديدة يمكن إجمالها من الناحية السياسية في تقوية نفوذ سلطة الدولة وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح، أما من الناحية الإدارية يؤدي نظام المركزية إلى تحقيق العدالة والمساواة أمام الخدمات لإشراف الحكومة على إدارة المرافق العمومية على كامل إقليم الدولة.

ويساهم نظام المركزية الإدارية من الناحية المالية في توفير الأموال وموارد الدولة، بحيث ثبت أن الاستقلال المالي ينجم عنه في الكثير من الأحيان الإفراط والمبالغة في صرف الأموال مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة.

كما لا يخلو نظام المركزية من العيوب، ولعل أهمها من الناحية الإدارية أن تطبيق هذا النظام يؤدي إلى قتل روح المبادرة والإبداع لدى الموظفين، ذلك لأن دورهم ينحصر في تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن السلطة المركزية.

اللامركزية الإدارية

انتهجت الدول أسلوبا آخر يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الإقليم ويطلق عليه نظام اللامركزية الإدارية.

1. تعريف اللامركزية الإدارية: تعرف على أنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهات الحكومية المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية.

2. أركان اللامركزية الإدارية:

من خلال التعريف السابق يمكن أن نستنتج أن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على الأركان التالية:

الاعتراف بوجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة: ترتكز اللامركزية على توزيع الصلاحيات والمهام، بحيث تتولى الأجهزة المركزية شؤون الدفاع والأمن والشؤون الخارجية ورسم السياسة العامة في المجال السياسي والاقتصادي وغيرها ويطلق عليها المهام الوطنية. أما الأجهزة المحلية فتتولى تسيير المسائل ذات الطبيعة المحلية أو الجهوية كالنقل، توزيع المياه، والصحة وغيرها وأطلق عليها المهام المحلية.

الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحية مستقلة: يقصد بهذا الركن أن الهيئات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرارات الإدارية وتسيير شؤونها دون تدخل الجهاز المركزي، لكنها تخضع للرقابة الوصائية من قبل السلطة المركزية.

تولي سكان الوحدات المحلية إدارة شؤونهم المحلية: حيث يتولى سكان الجماعات الإقليمية إدارة شؤونهم بأنفسهم، وأن يتم ذلك باختيار السلطات المحلية من السكان بواسطة الانتخاب، وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية.

3. صور اللامركزية الإدارية:

تتمثل صور اللامركزية في صورتين هما: اللامركزية الإقليمية أو المحلية واللامركزية المرفقية أو المصلحية.

اللامركزية الإقليمية أو المحلية: ومعناها أن تمنح السلطة المركزية لجزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المصالح المحلية مع تمتعه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم.

اللامركزية المرفقية أو المصلحية: يجد المشرّع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال عن الجهات المركزية، مع خضوعها لإشرافها كمرفق الماء والغاز والكهرباء والنقل لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيدا عن التعقيدات الإدارية.

4. الرقابة الوصائية وتمييزها عن الرقابة الرئاسية:

يقصد بالرقابة الوصائية (الوصاية الإدارية) "مجموع **السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة**". وتتجلى مظاهر الرقابة الوصائية (*Contrôle de tutelle*) في الرقابة على الأشخاص والرقابة على الهيئة ككل والرقابة على الأعمال.

- الرقابة على الأشخاص: بالنسبة للأشخاص المنتخبين فيجوز للسلطة المركزية وقفهم وإقصائهم من المجالس المنتخبة وفقا للكيفيات والإجراءات المحددة قانونا.

- الرقابة على الهيئة: تملك السلطة المركزية صلاحية على الهيئة تتمثل في الحل، ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين.

- الرقابة على الأعمال: وتتجلى مظاهرها في المصادقة على هذه الأعمال أو إلغائها وكذلك الحلول.

ويمكن أن نجمل أوجه الاختلاف بين الرقابة الوصائية والسلطة الرئاسية فيما يلي:

من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية يجب أن يكون منصوصا عليها قانونا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجودا إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه "لا وصاية دون نص"، و هذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج في ممارستها لنص، فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية.

من حيث الطعن:لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري، وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

من حيث المسؤولية: من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل السلطة الوصية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل .

5. تقدير اللامركزية:

لا يخلو نظام اللامركزية الإدارية مثله مثل نظام المركزية من المزايا والعيوب:

بالنسبة لمزايا اللامركزية من الناحية السياسية فهي تكرس مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة. أما من الناحية الإدارية تؤدي اللامركزية إلى تخفيف الأعباء على الإدارة المركزية، بحيث يتيح توزيع الوظائف تفرغ الإدارة المركزية لأداء مهام أكثر أهمية وذات بعد وطني.

ومن الناحية الاجتماعية تؤدي اللامركزية إلى تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة.

كما لا يخلو نظام اللامركزية من العيوب، ولعل أهم هذه العيوب أن تطبيق هذا النظام من شأنه أن يؤدي إلى تبديد الأموال العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي ستتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة ونفقات كثيرة .