المحور الأول: أسس التنظيم الاداري في الجزائر.

تعد أسس التنظيم الاداري مهمة من أجل تنظيم الدولة لجهازها الاداري حيث تأخذ احدى صور التنظيم الاداري اما المركزية الادارية أو اللامركزية الادارية، لهذا تقتضي الدراسة ن تتعرف على هذه الأسس التي يقوم عليها التنظيم الاداري.

أولا: الأسس العامة للتنظيم الاداري.

يقوم التنظيم الاداري على أساسين هما:

1- المركزية الادارية:

من خلال دراستنا لمفهوم الدولة نجد أن نظام المركزية قديم الظهور حيث ظهرت مع ظهور الانسان وكان يتم ممارسته حتى في القبائل (زعيم القبيلة)، قبل تطور مفهوم الدولة التي باتت تعرف عدة صور.

أ- مفهوم المركزية الادارية:

تعرف المركزية الادارية على أن الوظيفة الادارية تقتصر في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى فهي تقوم على مبدأ توحيد الادارة ودعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة أو المركز، ويعرفها الباحث عمار بوضياف أنه في ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، فهي اذن تقوم على استقطاب السلطات الادارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.

بمعنى أخر أن المركزية الادارية تتمثل في حصر وتركيز أو جمع الوظيفة والسلطات الادارية في الدولة بيد الحكومة وممثليها أي الوزارة في العاصمة مما يؤدي الى ادارة جميع مرافق الدولة ومؤسساتها من جهة واحدة في العاصمة ولا تشارك في ذلك أي هيئة أو سلطة أخرى مهما كانت صفتها، وبالتالي فيكون للحكومة المركزية سلطة البث والتقرير النهائي لكل المسائل الادارية من خلال تنظيمات متعددة الأشكال لكنها تستقر في يد واحدة داخل الدولة، وعليه فالدولة تنفرد في ظل النظام الاداري بإدارة مرافقها لتظهر بشكل هرم اداري متسلسل وقد يأخذ هذا النظام صورتين هما التركيز الاداري وعدم التركيز الاداري.

بـ صور المركزية الادارية.

تنقسم المركزية الادارية الى صورتين هما:

الصورة الأولى: التركيز الاداري:

يطلق على هذا النوع بالمركزية المتطرفة أو الوزارية، وتعني تركيز جميع مظاهر السلطة الادارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة بحيث لا تترك لأي ممثلين أو فروع سلطة التقرير بل تعتبرهم مجرد أدوات لتنفيذ سياساتها وقرارتها، ومن خلال هذا يتضح لنا عدم وجود هذا النوع من التنظيم الاداري في الوقت الحالي نظرا لصعوبة ادارة الدولة الحديثة المتدخلة لهذه الطريقة، اذ تتركز السلطة الادارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء مما يساهم في تراكم الملفات والقضايا وبطئ معالجتها فينعكس ذلك سلبا على الجمهور المعني بالخدمة.

الصورة الثانية: عدم التركيز الاداري:

تسمى بالمركزية المعتدلة اللاوزارية، النسبية ظهرت نتيجة مساوئ أو سلبيات التركيز الاداري، فلا يتوقع مثلا أن يسير وزير قطاعه على مستوى كل ولايات وأقاليم الوطن كل ولايات وأقاليم الوطن كل يوم هو في العاصمة، خاصة بعد تطور مجالات الحياة وتشعبها وزيادة الكثافة السكانية الأمر الذي أدى الى استحالة اطلاع الوزير على كل طلبات الجمهور يوميا وحلها والنظر فيها، هذا الأمر بدوره الى منح الوزراء أو وزير قطاع معين سلطات وصلاحيات خاصة لموظفيهم الاقليمين يستطيعون بفضلها وتحت اشرافهم لبث في بعض الأمور مع احتفاظ السلطة المركزية بسلطتها الرئاسية تجاههم، كما قد تحدث لجنة لهذا الغرض، وهو المعنى العام للمركزية الادارية. وعليه فهذا النوع – عدم التركيز الاداري- يعبر عن تفويض اختصاصه الذي يقوم عن طريقة الوزير بتفويض جزء من صلاحياته لأحد مرؤوسيه تخفيضات من أعبائه، لكن هذا الأسلوب يبقى دائما غير قادر على تسيير الادارة بطريقة ديمقراطية عملية.

أما التفويض فهو يعرف على أنه يعهد لرئيس الاداري وفقا لما يسمح به القانون لأحد مرؤوسيه بممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل في مهام وظيفته التي يشغلها، فهو لا يعني تنازل عن السلطة أو الصلاحيات وانما هو عمل اداري يتم بإرادة الرئيس الاداري المفوض لإشراك المفوض اليه في بعض صلاحياته تحت رقابة وتوجيه المفوض، وتجد فيه مسؤولية ثنائية، مسؤولية المفوض اليه اتجاه المفوض ومسؤولية المفوض الأصيل عن ما قام به المفوض اليه.

وبالتالي التفويض يكون من الأعلى الى الاسفل، ويكون جزئيا وليس كليا، ويبقى دائما من حق الاصيل ممارسة ما فوضه من صلاحيات لمرؤوسيه، كما له الحق متابعة أعمال المرؤوس المفوض ومراقبتها ويجوز له سحب التفويض، وانهاؤه أو تعديله في أي وقت يراه، فالهدف من التفويض هو توزيع السلطة الادارية وتقليل التركيز الاداري.

ملاحظة: مع التفويض تبقى مسؤولية الأصيل قائمة لهذا يقال أن المسؤولية لا تفوض ولا تتأثر بالتفويض، كما يشترط للتفويض وجود نص قانوني يجيزه، ويجب أن يكون التفويض واضحا ومحددا.

ج- أركان المركزية الادارية.

يرتكز النظام الاداري على ركنين أساسيين هما:

1- تركيز السلطة بين أيدي الادارة المركزية:

أي أن تنفرد الحكومة بالوظيفة الادارية ويستأثر الوزير بسلطة اتخاذ القرار بالأشراف والهيمنة على مرؤوسيه مهما اختلفت مستوياتهم على مستوى العاصمة أو على مستوى باقي الأقاليم.

2- خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الاداري والسلطة الرئاسية:

بمعنى ارتباط كل الوحدات الادارية بالسلطة المركزية في العاصمة مشكلة سلما اداريا يعلوه الوزير وفي كل درجة منه يحوز الموظف صفة الرئيس لمن هم أدنى منه درجة وصفة المرؤوس لمن يعلوه درجة في هذا السلم الاداري حيث تربطهم علاقة تسمى السلطة الرئاسية، يترتب عنها علاقة تبعية وخضوع من المرؤوس للرئيس حتى أن مجلس الدولة الفرنسي أقر عدم امكانية رفع دعوى الغاء ضد قرارات الرئيس الموجهة للمرؤوسين في اطار تنفيذ العمل الوظيفي باستثناء التي تمس بمساره الوظيفي مثل قرارات الترقية والتأديب.

وتعرف السلطة الرئاسية (المركزية) على أنها مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس اداري في مواجهة مرؤوسيه تربطهم علاقة تبعية وخضوع يمنحها القانون للرئيس رعاية للمصلحة العامة ولحسن سير المرافق العامة.

د- تقيم المركزية الادارية.

يتميز هذا النظام كغيره من الأنظمة بمجموعة من الايجابيات والسلبيات أهمها:

1- مزايا وايجابيات المركزية الادارية:

- النظام المركزي أو المركزية الادارية تقوي السلطة المركزية وتزيد من نفوذها وفرض هيمنها على أقاليم الدولة المختلفة.

- تحقيق المساواة بين المتعاملين مع الادارة دون التمييز بينهم من حيث اقامتهم بسبب تركيز اتخاذ القرار في يد سلطة واحدة.

- يحقق تجانس العمل الاداري ووضوحه وتوحيد نمطه.

- يعد من بين الانظمة في اقتصاد المال حيث يقلل من تبذير النفقات العامة، لأن استقلال المالي عادة ما يؤدي الى ظاهرة الافراط أو المبالغة في الصرف.

2- عيوب وسلبيات المركزية الادارية:

- حرمان القاعدة الشعبية من المساهمة في صناعة القرار وتسيير شؤون الدولة ولو بطريقة غير مباشرة.

- انتشار وسيطرة ظاهرة البيروقراطية.

- جهل وسوء التعامل مع المعطيات والمميزات المحلية.

- صعوبة تنفيذ نفس القرار على جميع أقاليم الدولة.

- بطئ الاطلاع على الملفات وبطئ الاستجابة لتلبية الحاجات العامة.

ه- هيئات الادارة المركزية في الجزائر.

تتكون الادارة المركزية الادارية من عدة هيئات هي:

1- رئاسة الجمهورية:

تعتبر أهم المؤسسات الدستورية، حيث حدد المشرع الجزائري شروط الترشح لهذا المنصب والصلاحيات التي يتمتع بها، حيث يتمتع بعدة صلاحيات مثل: سلطة التعيين بصفته يمثل أعلى الهرم الاداري حيث يقوم بتعيين المسؤولين السامين في الدولة وانهاء مهامهم على حسب قاعدة توازي الأشكال، ومثال على المناصب (الامين العام لكل الوزارات، مديرو الجامعات، المدير العام

للوظيف العمومي، وفي رئاسة الجمهورية يعين على سبيل المثال الامين العام لرئاسة الجمهورية، كما يعين في المصالح الخارجية على مستوى وزارة الشؤون الخارجية كل من القناصل العامين والقناصل يعين على مستوى المؤسسات القضائية رئيس محكمة التنازع وقضاتها، بالإضافة الى رؤساء المحاكم ووكلاء الجمهورية...الخ).

على المستوى الاقليمي: يعين الولاة، المندوبون، الكتاب العامون للولايات المفتشون العامون للولايات، رؤساء دواوين الولاة، رؤساء الدوائر.

وتتكون رئاسة الجمهورية من عدة مصالح فالمهام المتعددة والمختلفة لرئيس تتطلب :

- جهاز اداري.
- مدير الديوان.
- أمانة عامة لرئاسة الجمهورية.
- أمانة عامة للحكومة.
- مستشارون.
- رئيس الديوان.

2- الوزير الاول:

منصب الوزير الاول جاء مع التعديل الدستوري لسنة 2008، والذي يعين بمقتضى مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بنفس الالية وفق قاعدة توازي الاشكال، حيث يعين الوزير الاول بعد استشارة الاغلبية البرلمانية وينهي مهامه حيث يقوم الوزير الاول بعدة صلاحيات حسب المادة 90 من الدستور أهمها:

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الاحكام الدستورية.
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- يرأس اجتماعات الحكومة.
- يوقع المراسيم التنفيذية يسهر على حسن سير الادارة العمومية.

3- الوزارات:

الحكومة تتكون من عدة وزارات تمثل جميع القطاعات حيث تمثل الوزارة هيئة تركيز اداري لا تتمتع بالشخصية المعنوية بل تستمد وجودها من الدولة، اذ تعتبر كل وزير ممثل للدولة على مستوى قطاعه يمارس الصلاحيات باسمها ولحسابها، حيث يمثل الوزير الرئيس الاعلى في وزارته يقوم برسم سياسته في حدود ما أعدته السياسة العامة للدولة ينفذها وينسق بين وحداتها الادارية.

وللوزارة هياكل ادارية على مستوى الولايات تشرف على تنفيذ قرارتها وتعليماتها وبرامجها وتمثلها على المستوى المحلي تعرف باسم المديريات التنفيذية.

4- الهيئات الاستشارية المركزية:

الهدف من انشاء هيئات استشارية هو مساعدة الادارة في مختلف عمليات صنع وتنفيذ السياسة العامة للدولة وذلك من خلال الاستفادة من أراء وخبرات المختصين في أي مجال، وتوجد في

الجزائر عدة هيئات استشارية مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها وهي محددة بموجب مراسيم رئاسية.