

المحور الأول: مفهوم ومقومات المركزية الادارية

أولاً: تعريف المركزية

تعرف المركزية على أنها حصر المهام والمسؤوليات والوظائف في نقطة واحدة من الدولة تمثل عاصمتها مثل رئيس الحكومة والبرلمان والمحكمة العليا للدولة والمجلس الأعلى للقضاء.

وتعتبر المركزية فلسفة للتنظيم والإدارة تتضمن عنصرين أساسيين هما :

أ- التوزيع الاختياري: ويقصد به أنواع السلطات الممنوحة لتطوير الخطط القائمة مثل السياسات واختيار الوسيلة المناسبة للرقابة على الأداء وتمركز السلطة.

ب- تمركز السلطة: حيث أن القرارات الهامة والحيوية لا تفوض إلى الإدارات والأقسام نظراً لخطورتها وحساسيتها بالنسبة للتنظيم، وإنما تقوم بها الإدارة العليا.

والمركزية نسق إداري مؤسس على الإنفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتبدير الشؤون العامة للبلاد انطلاقاً من مركز العاصمة، وتعني أيضاً التوحيد وعدم التجزئة، فالمركزية هي توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية

ويعني ذلك من الناحية القانونية أنه يوجد شخص اعتباري عام واحد مركزي هو الدولة يباشر جميع الاختصاصات، ولا توجد أشخاص إدارية عامة أخرى تشاركها في مباشرة الوظيفة الإدارية، ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، فهي تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد وهيئة واحدة ويتعين هنا القول ن تعريف المركزية الإدارية لا تقيد احتكار

الوزراء لكل مظاهر الوظيفة الإدارية وانشغالهم بإصدار جميع القرارات، فالمركزية تتضمن وجود أشخاص وهيئات تعاون الوزراء في العاصمة والأقاليم بشرط أن تكون تابعة للوزير تبعية كاملة وخاضعة لسلطته العليا

ثانيا: عناصر المركزية الإدارية

تتأسس المركزية الإدارية وتقوم على ثلاثة أركان رئيسية يتعين أن تتوافرا لكي يتحقق هذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري

1- تركيز السلطة بين أيدي السلطة المركزية .

المقصود هو وجود سلطة واحدة تتبثق عنها ممارسة كافة السلطات الإدارية الأخرى المتواجدة داخل الدولة وهي السلطة المركزية في العاصمة المتجسدة في السلطة التنفيذية فتكون هذه السلطة صاحبة جميع القرارات النهائية التي قد تتخذ، كذلك يدخل في إعداد السلطات الإدارية المركزية ممثلي الإدارة المركزية في أقاليم ومناطق الدولة (الولاية مثلا) حيث يتبع هؤلاء الممثلين للسلطات الإدارية المركزية ويرتبطون بعلاقة التبعية والخضوع المباشر لها، إعطائهم قسطا وقدر معلوما من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية، إلا أن ذلك لا يعني أم أصبحوا مستقلين عن السلطات الإدارية المركزية لأم مازالوا يرتبطون لسلطات الإدارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية والخضوع له

2-:التبعية الهرمية.

المقصود بها بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هذه الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية. وتعتبر هذه التبعية من لوازم النظام المركزي، وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة . وتندرج هذه التبعية في سلم

إداري إلى أن تصل إلى أدنى درجات الإدارة. ومختلف وحدات هذا الجهاز الإداري المركزي المتماusk لا تتمتع بشخصية معنوية قائمة بذاتها .و لكنها جميعها تنتمي إلى شخص الدولة.

3-: السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية هي جوهر النظام الإداري المركزي وتقتضي خضوع الموظف الأدنى مرتبة لسلطة الموظف الأعلى مرتبة . تتحدد خصائصها في أنها :سلطة إدارية، شمولية، مفترضة.

وتتحدد مظاهرها في :

أ. سلطة الرئيس على الشخص المرؤوس

وتتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه، ولما كانت هذه السلطة ليست امتيازاً للرئيس وإنما هي نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون، فإنه من حق المرؤوس أن يتظلم إدارياً من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائياً متى أصيبت بعيب إساءة استعمال السلطة.

ب.سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه

وتأخذ هذه الاختصاصات مظهرين:سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه، وحقه في ممارسة الرقابة على هذه الأعمال.

ب.1. سلطة التوجيه(الرقابة السابقة أو رقابة الشرعية): من أجل ضمان حسن سير

الجهاز الإداري وفعالته، خول القانون للرئيس حق توجيه الأوامر والتعليمات والمنشورات للمرؤوسين كتابياً و شفويًا

ب.2. سلطة التعقيب(الرقابة اللاحقة أو رقابة المشروعية). ونتيح هذه السلطة للرئيس

الإداري بمراقبة أعمال مرؤوسيه التي يقومون بها سواء دورياً من تلقاء نفسه أو بعد تلقي شكاوي من جهة معينة .و تظهر هذه السلطة من خلال ممارسة الرئيس الإداري سلطة

تعديل وإلغاء وسحب الأعمال التي قام بها المرؤوس. كما يملك سلطة الحلول محله للقيام بأعمال رفض القيام بها.

المحور الثاني: أشكال وتقدير المركزية

نحدد في هذه الجزئية أشكال المركزية في فرع أول ثم تقديرها في فرع ثاني

أولاً: أشكال المركزية الإدارية

المركزية الإدارية تمارس في ظل أسلوبين متعارف عليهما كالتالي :

1- التركيز الإداري : *la centralisation administrative*

يستدعي قيام هذا المبدأ تركيز مجموع السلطة الإدارية في العاصمة بحيث لا يكون لممثلي الإدارة المركزية في الأقاليم أية سلطة خاصة في تدبير الأمور .
غير أن هذا الأسلوب لم يعد ممكن التطبيق في الوقت الحاضر بسبب الوظائف المتعددة المنوطة بالدولة والمهام المختلفة المسندة لها .

2- عدم التركيز الإداري *la déconcentration administrative*

يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على أساس منح بعض موظفي الإدارة المركزية في العاصمة بصفة فردية أو في شكل لجان تعين الحكومة أعضائها حق البت نهائياً في بعض الأمور دوت الحاجة للرجوع الى السلطة المركزية المختصة، بغية تخفيف العبء عنها وتحقيق السرعة في انجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية خاصة بالنسبة للاماكن البعيدة عن العاصمة.

1. التفويض

يتميز عدم التركيز الإداري باعتماد تقنية التفويض كأداة يتم بمقتضاها التخفيف من وطأة التركيز الإداري

يعرفه جانب من الفقه بأن: "إمكانية أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته أو واجباته التي يستمدّها من القانون لأحد العاملين المرؤوسين من المستويات الإدارية له في الدرجة"

2. شروط التفويض

2.أ. الشروط الموضوعية

تتجلى الشروط الموضوعية للتفويض في :

_ وجود نص صريح يبيح أو ياذن بالتفويض: الأصل هو أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بصفة أصلية ولا يمكن تفويضه إلى غيره إلا إذا كان هناك نص يجيز بذلك وشريطة أن يكون النص من نفس مستوى النص الذي خوله الاختصاص، مع أنه ليس هناك ما يمنع من الاستناد إلى عرف إداري قائم لأن هذا الأخير مصدر من مصادر القانون الإداري.

هكذا يكون النص القانوني الذي يجيز التفويض ذو طبيعة دستورية أو تشريعية أو تنظيمية .

_ أن يصدر قرار إداري يقضي بالتفويض : وذلك حتى يتمكن صاحب السلطة الأصلية من التعبير عن إرادته في التفويض إلى غيره، وحتى يلتزم هذا الغير بالعمل أو بالامتناع عن عمل، فيحقق ذلك القرار أثرا قانونيا تجاه الطرفين.

_ أن يكون التفويض جزئيا وليس كليا : فلا يجوز لصاحب الاختصاص الأصلي تفويض كل اختصاصه إلى غيره ويبقى هو بدون اختصاص، وإنما يجب أن يقتصر على جزء من الاختصاص فقط، وهذا بخلاف نظام الإنابة المؤقتة الذي يتوخى إيجاد حل لحادث طارئ ناتج بالأساس عن شغور وظيفة، حيث يحل النائب محل صاحب الاختصاص الأصلي في كل اختصاصاته، فتكون الإنابة المؤقتة بصفة أصلية في كل أعباء الوظيفة.

_ أن يكون التفويض صحيحا : بمعنى أن يكون المفوض هو صاحب الاختصاص الحقيقي وإلا شاب تصرفه البطلان، فلا يجوز إلا للسلطة التي تملك الاختصاص التفويض فيها، كما لا يجوز التفويض في المسائل التي قد لا يسمح المشرع بالتفويض فيها لاعتبارات معينة.

_ أن يكون التفويض في حدود النص الأذن وقرار الأصيل: أي أن النص الذي يأذن بالتفويض يجب أن يرسم عادة الحدود التي يمارس فيها التفويض، سواء من حيث الأشخاص الذين يفوض لهم، أو من حيث الموضوعات التي يفوض فيها.

_ أن لا يكون التفويض في الاختصاصات المفوضة : فالشخص الذي يمارس اختصاصا معيناً عن طريق التفويض لا يمكنه أن يقوم بتفويض ذلك الاختصاص لغيره.
2.ب . الشروط الشكلية :

_ شكل قرار التفويض: يقصد بشكل القرار الصورة الخارجية التي تحتم القوانين والمراسيم أن يفرغ فيها قرار التفويض، فالكتابة والتاريخ والتوقيع كلها من أشكال القرار، وكقاعدة عامة ليس هناك شكل معين للقرار، ولكن درج العمل على ضرورة أن يكون قرار التفويض مكتوباً للتدليل على صفة مصدره ولتبرير شرعية الأعمال المتخذة من قبل المفوض له، غير أنه من الناحية العملية قد يكون قرار التفويض شفوياً مما قد يطرح في حالة نزاع بين المعنيين بقرار التفويض إشكالية إثبات وجوده وما قديترتب عنه من مسؤوليات.

_ نشر قرار التفويض: عملية نشر قرار التفويض عبارة عن عمل مادي يلي مباشرة عملية اتخاذه، وهي لا تنتج أثراً قانونياً، وإنما تدل على إصدار قرار التفويض حتى يصبح موضوع التنفيذ، وليعلم به من يهمهم الأمر.

القاعدة المتعارف عليها انه لا توجد طريقة محددة للنشر، مما يجعل الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في اختيارها لطريقة النشر بما يتلاءم مع إمكانياتها ووسائلها المتاحة.

وللتفويض آثار تتحدد في :

1. بالنسبة للمفوض:

أن يتعلق التفويض بالسلطات والاختصاصات التي يملكها وفي الحدود المسموح بها قانونا.

- إذا حدد النص الذي يجيز التفويض من يفوض إليهم بأسمائهم أو صفاتهم تعين على السلطة الأصلية أن يكون قرارها بالتفويض لهؤلاء الأشخاص دون غيرهم.

- إذا حدد النص الذي يجيز التفويض ترتيبا معيناً للأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم وجب على المفوض احترام هذا الترتيب، وإلا اتسم قراره بعدم المشروعية.

2 . بالنسبة للمفوض له

يجب عليه احترام التفويض والعمل بمقتضاه، وإذا امتنع عن ممارسة التفويض الممنوح له صراحة أو ضمناً، فإن هذا الامتناع يعتبر مخالفة تأديبية وتجوز مساءلته وتوقيع الجزاء عليه، وفي حالة قيامه بالاختصاصات المفوضة إليه، فإنه يتحمل كافة الآثار المترتبة على قراراته. وإذا حدد قرار التفويض النطاق الزمني أو المكاني لممارسة الاختصاصات المفوضة إليه أو وضعت له قيوداً أو توجيهات معينة فإنه يجب عليه احترامها وعدم تجاوزها.

ثانياً: تقييم المركزية الإدارية

إذا كان أسلوب المركزية الإدارية يعتبر ضرورياً في المراحل الأولى لبناء الدولة، فإن استمرار هذه الأخيرة رهين بمدى التخفيف منه لفائدة الوحدات اللامركزية، لذا فإن هذا الأسلوب يمتاز بنقاط قوة ونقاط ضعف على النحو التالي :

أولاً: إيجابيات المركزية الإدارية

للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها في عدة نواحي سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وسنتناولها فيما يلي:

من الناحية السياسية: إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح وتحكمها في زمام الأمور. فهو يدعم الوحدة الوطنية للدولة سياسيا ودستوريا بفضل الرقابة والإشراف المباشر على الوظيفة الادارية، كما لا يمكن تصور قيام دولة بدون الاعتماد على هذا النظام حتى بالنسبة للدول الحديثة الأكثر ديمقراطية.

من الناحية الإدارية: إنّ النظام المركزي هو أقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة مما يوفر الاستقرار والوضوح في الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقضها، فشروط الانتفاع بخدمة ما وإجراءاتها تظل واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين مع الإدارة، لذلك أشار Charles Brun أنّ عدم التركيز كصورة من صور المركزية يؤدي إلى تقليص سلبيات الإدارة البيروقراطية.

من الناحية الاقتصادية: إن النظام المركزي من أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الموظفين والهيئات الادارية، خاصة وأنّه ثبت بالدليل القاطع أنّ الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة.

ثانيا: سلبيات المركزية

رغم نقاط القوة السابقة إلا أن هناك نقط ضعف تمثل الجانب السلبي للمركزية الادارية

هي:

من الناحية السياسية: إنّ تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار، وإن كان يؤدي كما رأينا إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية، وبسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم وبشأن كل صغيرة وكبيرة، إلا أن ذلك سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.

من الناحية الإدارية: إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجز عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب الإجراءات وكثرة الملفات وتركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة أشخاص، الأمر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي. وفضلا عن ذلك فإن النظام المركزي يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق والمعطيات المحلية، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار.