المحور الثاني: التنظيـم الإداري

المحاضرة رقم 11 - اللامركزيـة الإداريـة -

تتناول المحاضرة ملخص للنقاط الآتية:

- تعريف اللامركزية الإدارية
- أركان اللامركزية الإدارية
- التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية والسلطة الرئاسية
- صور اللامركزية الإدارية
- أسس ومبررات اللامركزية

k by karima ameziane

Made with Gamma

تعريف اللامركزية الإدارية

هي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية (الحكومة) وهيئات إقليمية مستقلة أو مصلحية

متخصصة، تحت إشراف ورقابة السلطة التنفيذية (الرقالة الوصائية)

إذ تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية مستقلة تخضع للرقابة الوصائية في مباشرتها لاختصاصاتها

والمعيار الذي يميز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإن كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارستها لاختصاصاتها تحت اشراف السلطة المركزية؛ نكون بصدد لامركزية إدارية

Made with Gamma

أركـان اللامركزيـة الإداريـة

1

وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يمثل هذا العنصر نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية الإدارية سواء إقليمية أو مصلحية، إذ يلزم وجود مصالح محلية ذاتية متميزة عن المصالح الوطنية لاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو زراعية أو سياحية (مثال: قد تكون الأقاليم صناعية بحاجة إلى تطوير وترقية لتحقيق حاجات المنطقة أو زراعية أو عمرانية..إلخ)

2

وجود هيئات محلية مستقلة لإدارة المصالح المحلية المتميزة

إن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة للاقاليم المختلفة لا معنى له بدون أن يتم إنشاء هيئات محلية مستقلة يعهد لها بإدارة المصالح المحلية.

وتتميز هذه الهيئات المحلية بالاستقلالية المالية والإدارية عن طريق منحها الشخصية المعنوية وما يترتب عن ذلك من الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة، فتكون لها أهلية قانونية، ونائب يعبر عن إرادتها وذمة مالية خاصة بها مصدرها الضرائب والقروض ورسوم انتفاع المواطنين بالخدمات التي تؤديها، علاوة على المنح وافعانات التي تقدم إليها من الحكومة المركزية أو المؤسسات العامة والخاصة

3

الرقابة الوصائية (الرقابة الإدارية)

مهما كانت درجة الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات الإدارية المحلية، إلا أنها تخضع لرقابة إدارية من طرف السلطة الوصية تسمى الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية

ويقصد بها مجموعة الاختصاصات المخولة قانونا للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات اللامركزية ضمانا لتحقيق مبدأ المشروعية واستهداف المصلحة العامة، وتقوم على منح اختصاصات واسعة للسلطات اللامركزية مع خضوعها لرقابة واسعة من قبل السلطات المركزية، وعلى هذا تختلف الرقابة الوصائية (الرقابة الإدارية) عن السلطة الرئاسية في عدة جوانب كالآتي:

Made with Gamma

التمييز بين الرقابة الإدارية (الرقابة الوصائية) والسلطة الرئاسية

تختلف الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة جوانب أهمها:

من حيث الطعن وقواعد المسؤولية

الرقابة الوصائية تمارس بين شخصين معنويين أحدهما الدولة والآخر هيئة محلية مستقلة سواء كانت البلدية أو الولاية أو المؤسسة العامة، وعليه يجوز للهيئة المحلية أن تطعن في قرار السلطة المركزية في حين لا يملم المرؤوس حق الطعن في قرار رئيسه الإداري، إضافة إلى ذلك يسأل الرئيس عن أعمال مرؤوسه الإداري، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أي مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل، ويمكن أن تتحمل المسؤولية القضائية أو السياسية

من حيث أداة الممارسة وطبيعة الرقابة

الوصاية الإدارية لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون صراحة (لا وصاية بدون نص) ، على خلاف الرقابة الرئاسية التي تمارس بصفة تلقائية فهي مفترضة تطبيقا لمبدأ وحدة الأمر والرئاسة والوجه الثاني لعلاقة التبعية والخوع بين الرئيس ومرؤوسه وهو ما يجعل هذه الأخيرة رقابة معقدة تحكمها العديد من الآليات القانونية، في حين تعتبر رقابة الوصاية رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة

من حيث مظاهر الرقابة

تتمثل مظاهر الرقابة الوصائية على السلطات اللامركزية في الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها والتي تتمثل أساسا في حق حل المجالس المحلية وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا، ولا يترتب على هذا الحل زوال الشخصية المعنوية المستقلة للهيئة الإقليمية، بل يؤدي ذلك إلى إعادة انتخاب أعضاء المجلس خلال مدة محددة،أما عن الرقابة على أعمال الهيئات المحلية سواء كانت اعمالها إيجابية أو سلبية، فتتمثل في المصادقة (الصريحة والضمنية) ، الإلغاء والحلول الذي يكون في حالات قليلة محددة حصرا في القانون كونه أخطر مظاهر الرقابة الوصائية على الأعمال، في حين تشمل رقابة السلطة الرئاسية على الأعمال رقابة قبلية تتمثل في سلطة التوجيه ورقابة لاحقة تتضمن سلطة الرقابة والتعقيب التي تشمل كل من سلطة إجازة الرئيس لأعمال مرؤوسه أو المصادقة عليها، وتشمل سلطة التعديل وكذا الإلغاء بالإضافة للسحب والحلول

أما عن الرقابة على الأعضاء المكونين للهيئات المحلية، فتتمثل الرقابة الوصائية في التوقيف والاقصاء، وهي تختلف عن رقابة الرئيس الإداري للمرؤوس التي تشمل التعيين والترقية والنقل والتأديب والفصل

Made with Gamma

صور اللامركزية الإدارية

1

اللامركزية الإدارية الإقليمية

تتجسد هذه الصورة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة مثل الولاياة والبلدية (في الجزائر)، ومما يترتب على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي من أهلية وحق التقاضي وذمة مالية مستقلة واستقلال إداري

وترتيبا على ذلك ، تقوم هذه الأشخاص اللامركزية بإدارة المرافق والمصالح المحلية عن طريق مجالس محلية منتخبة غالبا، وهذه المرافق العامة تشمل جميع الخدمات التي تقدم لسكان المنطقة من صحة وتعليم ونظافة وكهرباء ومياه، وصرف صحي...

2

اللامركزية المرفقية أو المصلحية

ظهر هذا النوع من اللامركزية الإدارية حديثا نوعا ما، عندما تدخلت الدولة المعاصرة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، فكثرت المشاريع والمرافق والمصالح العامة، مما أدى إلى منح هذه المرافق الشخصية الاعتبارية كي تتولى ادارتها استقلالا عن الدولة عن طريق ما يسمى بالمؤسسات العامة

وقد نشأ هذا النوع من اللامركزية الإدارية لاعتبارات موضوعية ترجع إلى طبيعة النشاط ، ونوع المرافق والمشاريع التي يتعلق بها هذا النشاط

Made with Gamma

تمييز بعض المفاهيم التي لها علاقة باللامركزية الإدارية

1

التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية

- تستقل كل ن اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية بمباشرة جزء من الوظيفة الإدارية من خلال منحها الشخصية المعنوية وخضوعهما للرقابة الإدارية الوصائية
- غير أن اللامركزية المرفقية تبدأ عندما يمنح المشرع الشخصية المعنوية لمرفق معين في حين تبدأ اللامركزية ا قليمية بالاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة وهذا يؤدي إلى تقسيمها إلى أقاليم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية ويعهد بإدارة شؤونها المحلية لقاطنيها
- كذلك فإن الشخص المعنوي الاقليمي يباشر نشاطات متعددة في حين تمارس الأشخاص اللامركزية المرفقية نشاطا واحدا
- الأشخاص الإقليمية ينظمها قانون واحد (قانون الولاية، قانون البلدية،..) وتطبق عليها أحكام موحدة فيما يتعلق بتشكيل هيئاتها وأجهزتها، أما المرفقية لا يوجد قانون واحد يطبق عليها جميعا (كل مرفق يطبق الأحكام والقواعد الواردة في قانون إنشائه)
- اللامركزية الإقليمية تظهر لأسباب سياسية بينما تظهر اللامركزية المرفقية وتقوم على اعتبارات فنية
- قد يقوم الشخص الاقليمي بإنشاء شخص مرفقي تابع له

2

التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

- عدم التركيز الإداري صورة من صور النظام المركزيي يخول ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال بتفويض منها، فاستقلال هذه الهيئات والمصالح الخارجية غير الممركزة هو استقلال عارض فرضته عوامل فنية منطقية خلافا لاستقلال الوحدات اللامركزية الذي يعد استقلالا أصيلا
- ممثل السلطة المركزية في عدم التركيز الإداري يمارس مهامه تحت رقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية، في حين الهيئات اللامركزية لا تربطهم رابطة السلطة الرئاسية بالسلطة المركزية إنما تقوم العلاقة بينهما على فكرة الرقابة الإدارية الوصائية

Made with Gamma

تقديـــر نظـام اللامركزيـة الإداريـة

المزايـــا

1. يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة
2. تخفيف العبء عن الإدارة المركزية وتجسيد مبدأ تقريب الإدارة من المواطن
3. تحسين مردودية الوظيفة الإدارية نظرا لإدارة الشؤون المحلية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة مما يؤدي إلى تجنب البطء والروتين وتبسيط الإجراءات

العيـــوب

1. يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية والاعتراف لهذه الأخيرة بالشخصية المعنوية
2. يؤدي نظام اللامركزية الإدارية إلى عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري واختلافه من إقليم لآخر
3. تشكيل الهيئات الإقليمية بناء على مبدأ الانتخاب قد يكون عاملا في ضعف مردودية الجهاز الإداري لقلة خبرته وكفاءته وتأثير الدعاية الحزبية في تكوينه

Made with Gamma