المحور الثاني: التنظيم الإداري

المحاضرة رقم 10- المركزية الإدارية-

تتناول المحاضرة ملخص للنقاط التالية:

- *تعريف نظرية المركزية الإدارية*
- *أركان المركزية الإدارية*
- *صور المركزية الإدارية*

by karima ameziane

Made with Gamma

مفهوم المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بسلطة البت النهائي في جميع الاختصاصات التي تتضمنها الوظيفة الإدارية، عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها، أي تنفرد هذه السلطة الإدارية الواحدة التي عادة ما يكون مقرها بالعاصمة بممارسة الوظيفة الإدارية بالدولة عن طريق أقسامها وعمالها التابعين لسلطتها الرئاسية سواء في داخل العاصمة أو خارجها في الأقاليم

ويترتب على ذلك وجود شخص معنوي عام واحد هو الدولة، ولا وجود لأشخاص معنوية عامة أخرى تشاركها في مباشرة هذه الاختصاصات سواء كانت مصلحية أو إقليمية (هذا يعني أن الوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية)

وتختلف المركزية الإدارية بهذا التحديد عن المركزية السياسية والتي تعكس الدولة الموحدة من الناحية السياسية، إذ تتميز الدولة الموحدة بوحدة التنظيم السياسي للسلطة فيها، وتخضع لدستور واح و تباشر سيادتها الواحدة على كافة أنحاء الدولة، أما المركزية الإدارية والتي تعكس السلطة الإدارية الموحدة

أي أن سلطة البت النهائي في الاختصاصات يعود لسلطة إدارية واحدة.

Made with Gamma

عناصر و أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على عدة عناصر أساسية، تتمثل في حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، التبعية الإدارية المتدرجة أو التدرج الإداري (الهرم أو السلم الإداري)، وأخيرا رقابة السلطة الرئاسية، وهذا ما نوضحه في الملخص أدناه

تركيز وحصر الوظيفة الإدارية

يتمثل هذا العنصر في حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة أو الحكومة المركزية في العاصمة أي حصر سلطة التقرير والبت النهائي في جميع الاختصاصات في يد السلطة المركزية بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة الموظفين التابعين له الذين ينظمهم سلم وظيفي متدرج، وسواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم حيث تمتد سلطة الحكومة أو السلطة المركزية الى جميع أنحاء الدولة بحيث تحتكر الاشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية الموجودة في الدولة سواء كانت مرافق عامة وطنية أو مرافق محلية لأنه لا توجد هيئات لا مركزية مستقلة في النظام المركزي

التدرج الإداري (الهرم أو السلم الإداري)

ويقصد به أن كافة المصالح والهيئات الإدارية في السلطة الإدارية يجمعها بناء واحـد هـو الجهاز الإداري الذي يتم ترتيبه في صورة سلم متدرج أو هرمي قمته رئيس الهيئة الإدارية (وهو الوزير يليه نواب الوزير ثم رؤساء المديريات في الوزارة ثم يليها رؤساء المصالح وبعدها رؤساء الأقسام ... الخ)

ويؤدي هذا التدرج الهرمي الى ربط الوحدات ببعضها البعض بمجموعة من القواعد والمبادئ،

أهمها مبـدأ تدرج التصرفات القانونية الصادرة من هذه الهيئات من ناحية القوة الإلزامية (حيث يعتبر القرار الصادر من الوزير أعلى من القرار الصادر من نائبه، والقرار الصادر من النائب اقـوى من القرار الصادر من المدير وهكذا)

ويترتب على ذلك، واجب الطاعة والخضوع والتبعية من الدرجات الأدنى في السلم الإداري لآوامر وتوجيهات ونواهي الدرجات الأعلى منها في إطار علاقة السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، (هي سلطة الأمر والنهي المخولة للرئيس الإداري يقابلها واجب الخضوع والتبعية من قبل المرؤوس الإداري)

وهذه السلطة هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة، وتعتبر الركيزة الأساسية لـوجـود النظام المركزي، حيث تتقرر للرئيس مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى.

وتعتبر السلطة الرئاسية سلطة شاملة، لأنها تشمل أشخاص المرؤوسين (سلطة تعيينهم وتوزيعهم على الإدارات المختلفة وتوزيع الأعمال الوظيفية عليهم، كما تتضمن سلطة نقلهم من إدارة الى أخرى، وكذلك ترقية الموظفين الى درجات وظيفية أعلى، إلى توقيع الجزاءات التأديبية عليهم عند ارتكابهم الأخطاء أو مخالفات إدارية بما فيها الفصل من الوظيفة العامة طبقا لما يقرره القانون)

وأعمالهم (تتفرع هذا السلطة الى فرعين: سلطة سابقة على قيام المرؤوسين بمباشرة اختصاصاتهم، تتمثل في **سلطة التوجيه**، وسلطة

لاحقة على صدور تصرفات وأعمال المرؤوسين، هي **سلطة التعقيب**:- المصادقة أو الإجازة، التعديل، الإلغاء، السحب، الحلول-)؛ مع حق المرؤوس في التظلم من الأوامر الصادرة اليه، إذا رأى أنها مشوبة بعيب من العيوب

Made with Gamma

مدى إلتزام المرؤوس بإطاعة أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة وموقف المشرع الجزائري

يثير واجب الطاعة لقرارات وأوامر الرؤساء، مشكلة مدى إلتزام المرؤوسين بتنفيذ أوامر الرؤساء، حتى ولو كانت مخالفة للقانون فهل هو ملزم باحترامها أم ملزم باحترام تنفيذ الأوامر القانونية فقط ؟
إجابة على هذا السؤال يقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر غير المشروعة للرئيس
أ - الأوامر المشروعة: إذا كانت الأوامر الصادرة من الرئيس الإداري تتماشى مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس واجبة، غير ذلك لا يمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه الإداري في حدود اخلاقيات الوظيفة, وافضل مرحلة لإبداء الرأي حسب رأي الفقهاء هي المرحلة السابقة لاصدار القرار أي مرحلة التمهيد، أما إذا صدر القرار، فإن تنفيذه واجب من المرؤوس وليس له ان يعرقله أو أن يقف ضد تنفيذه
ب -الأوامر الغير مشروعة: لقـد أثارت إشكالية مدى التزام المرؤوس بالأوامر غير المشروعة اشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، حيث انقسم إلى ثلاث اتجاهات موجزها فيما يلي

1 الاتجاه الأول: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس (هوريو)

يقـوم هـذا الرأي على احترام واجـب الطاعـة دون الالتزام بمبدأ المشروعية وسيادة القانون , حيث أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة اليه من رئيسه الإداري و لو كانت غير مشروعة، لأن إعطاء المرؤوس سلطة فحص الأوامـر و مناقشتها ينجـر عـنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العمومية والإخلال بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد .وفي هذه الحالة تكون المسؤولية مرفقية.

2 الاتجاه الأول: الأوامر غير المشروعة غير ملزمة للمرؤوس (دوجي)

إذا أصـدر الـرئيس أوامـر مخالفة للقانون لمرؤوسيه فـلا يلزم المرؤوس بتنفيذها، لأنه إذا خالف الأول أي الرئيس القانون فلا يلزم المرؤوس بإتباعه إلا الجنود فلهم تنفيذ أوامر رؤساؤهم دون أن يحق لهم مناقشتها .لأن الجندي هو آلة للإكراه, محرومة من التفكير.
ولا خلاف أن هذا الرأي ينجم عنه المحافظة على مبدأ المشروعية، غير أنه يعاب عليه تعطيل الجهاز الإداري و عرقلة سيره، إذا ما خول للمرؤوس تقدير أوامر رئيسه الإداري والامتناع عن تنفيذها إذا اقتنع بعدم مشروعيتها.وفي حالة تنفيذ الأمر غير المشروع تقوم المسؤولية الشخصية للمرؤوس

3 الاتجاه الثالث: الأوامرغير المشروعة ملزمة للمرؤوس و فقا لشروط معينة

و يترأس هذا الاتجاه الفقيه الألماني لاباند، كما تبناه القضاء الفرنسي و ترتيبا على ذلك، يعفى المرؤوس من المسؤولية الجنائية أو المدنية أو التأديبية عن أعماله المخالفة للقوانين واللوائح بتوفر شروط وهي أن يثبت أن ارتكابه كان تنفيذا لأمر أو قرار مكتوب صادر اليه من رئيسه المختص، وأن يكون قد نبه رئيسه كتابة بوجه المخالفة في الأمر الصادر عنه، وأخيرا أن يصر الرئيس على أمره رغم تنبيهه بوجود هذه المخالفة. وتبعا لهذا الرأي, فإن المسؤولية التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر المخالف للقانون يتحملها المرفق (المسؤولية تكون مرفقية ليست شخصية للموظف المرؤوس)

4 موقف المشرع الجزائري

الموظف ملزم بتنفيذ أوامر رئيسه الصادرة إليه متى كان تنفيذها واجبا عليه (المادة 129 قانون مدني جزائري)

Made with Gamma

صور المركزية الإدارية

1 - التركيز الإداري

يقصد بالتركيز الإداري حصر سلطة البت والتقرير النهائي بيد الرئيس الإداري أي استئثاره بسلطة اتخاذ القرارات، وإصـدار الأعمال والتصرفات في كافـة شـؤون إدارته دون مشاركة أحـد مـن نـوابـه أو مرؤوسيه.

ويحدث التركيز الإداري بهذا المعنى من جانب أي رئيس إداري يحتل قمة التسلسل الوظيفي في ادارته، سواء في النظام المركزي أو في النظام اللامركزي فقد يكون هذا الرئيس: رئيس الجمهورية أو رئيس الـوزراء أو أحـد الـوزراء أو رئيس أحـدى السلطات اللامركزية المحلية أو المرفقية و بذلك ينحصـر دور الموظفين و المرؤوسين بالقيام بالأعمال التحضيرية وجمع البيانات و تجهيزها قبل اتخاذ القرارات من جانب الرئيس ثم يقومون بتنفيذها.

2 - عدم التركيز الاداري

يقتضي عدم التركيز الاداري قـيـام الرئيس الاداري بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعـض سلطاته (اختصاصاته) الى نوابه و مرؤوسيه دون الرجوع اليه.

فقد يتخلى الوزير عن بعض اختصاصاته لنائبه أو مدير الديوان في الوزارة كما يجوز لرئيس البلدية أن ينقل سلطة البت و التقرير لبعض مرؤوسيه مثل رئيس مصلحة الحالة المدنية، وهذا ما يسمى **بعدم التركيز الداخلي** أو للمديرين الموجودين على مستوى الأقاليم (كمديري التربية والتعليم أو الصحة أو الأشغال العمومية أو الولاة...) فيطلق عليه **عدم التركيز الخارجي**، كما يستطيع أن يتنازل الوالي على بعض اختصاصاته لرئيس الدائرة, ...

و يتحقـق عـدم التركيز الاداري بطريقين إما عن طريق توزيع الاختصاصات إبتداء بالقانون بين أعضاء السلطة الادارية، بحيث يستطيعون اتخاذ القرارات دون الرجوع الى الرئيس الاداري الأعلى مثل اختصاصات الوالي في النظام القانوني الجزائري محددة في قانون الولاية والمراسيم المطبقة له، إضافة الى قوانين أخرى، أو بواسطة اللجوء الى اسلوب التفويض الاداري.

Made with Gamma

التفويض الاداري

يحتل موضوع التفويض في السلطة الادارية مكانة هامة بين موضوعات القانون الاداري باعتباره الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز الاداري داخل التنظيم الاداري، وذلك نظرا لما يحققه من فوائد للعمل الإداري.

يقصد بتفويض السلطة أن يعهد الرئيس الاداري بممارسة بعض سلطاته التي تستمدها من القانون الى أحد مرؤوسيه، أو بمعنى آخر نقل الرئيس الاداري لجانب من سلطاته الى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع اليه، مع بقاء مسؤوليته عن هذه الاختصاصات أمام الرئاسات العليا. وهذا يعني أن التفويض ينصب على جانب من السلطة في الاختصاصات دون جانب المسؤولية لأن مسؤولية الرئيس الاداري عما قام بتفويضه من اختصاصات تظل باقية أمام رؤساء لذا يسمى التفويض بتفويض السلطة لا تفويض الاختصاص .

وغالبا ما يقوم الرئيس الاداري بتفويض سلطاته الأقل أهمية، لكي يتفرغ لمباشرة اختصاصاته الهامة التي تؤثر تأثيرا مباشرا على سير العمل الاداري. وتفويض السلطة أو الاختصاص لا يجوز إلا بنص القانون، وذلك حسب النظام الفرنسي والذي أخذت به أغلبية دول العالم منها الجزائر ومصر، فصاحب الاختصاص ملزم بأن يمارس اختصاصه، إلا في الحالات التي يصرح فيها المشرع بجواز التفويض وفي حدود ما يسمح به، ذلك أن الاختصاص ليس حق لصاحبه يتصرف فيه كما شاء . ويتم التفويض في الشكل الكتابي الرسمي، لتحديد الموضوعات التي تم التفويض فيها، أو قد يكون شفويا، وذلك غالبا ما يكون في المسائل البسيطة أو العاجلة التي لا تتطلب كتابة قرار التفويض.

Made with Gamma

مبررات نظام المركزية الإدارية

لنظام المركزية الإدارية العديد من المزايا وفي نفس الوقت يتخلله العديد من العيوب، يمكن ايجاز أهمها فيما يلي:

- ***المزايا***

- يدعم الوحدة الوطنية والدستورية للدولة بتركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.
- تحقيق وحدة أسلوب الوظيفة الإدارية وثبات ووضوح واستقرار الإجراءات
- تعد المركزية الأسلوب المثل لإدارة الدول، من حيث انعدام الاسراف والتبذير وتحقيق الوفرة في الأموال.
- تعد السلوب الأمثل لإدارة وتسيير وتمويل المؤسسات والمرافق العامة (الدفاع، العدالة، التعليم..)
- لها دور هام في تحقيق وحدة التطبيق والتنفيذ للخطط الوطنية والسياسة العامة

Made with Gamma

- ***العيوب***

- يعد أسلوب غير كافي وحده اتسيير جهاز الوظيفة الإدارية
- تركيز سلطة البت النهائي في شؤون الوحدات الإدارية في يد السلطة المركزية يتناقض مع مبدأ الديمقراطية الإدارية
- مع ازدياد الوظائف والأعباء الإدارية للدولة الحديثة أصبح من المستحيل إدارة جهاز الإداري بأسلوب المركزية (حالة الاختناق بسبب كثرة الملفات بيد شخص واحد ما ينتج عنه انتشار طاهرة البيروقراطية

Made with Gamma