

المركزية و اللامركزية :

المركزية الإدارية:

تعريفها : هي جمع الوظيفة الإدارية و حصرها بيد شخص معنوي عام واحد و هو الدولة حيث يتولى و يهيمن على النشاط الإداري ، و إن تعددت الهيئات و الأفراد القائمين به ، وفق نظام السلطة الرئاسية.

من خلال هذا التعريف يمكننا إستنباط العناصر التالية :

حصر الوظيفة الإدارية في شخص معنوي عام واحد : بطبيعة الحال في بداية نشأة الدولة ، تكون الوظيفة الإدارية محصورة في يد شخص معنوي عام واحد ، يعتقد أنه الوزير كلا في مجاله ، يحاول من خلال ذلك تسيير شؤون قطاعه بالمركزية الوزارية المشددة و المركزة ، و لكن في نهاية المطاف لا يمكنه بأي حال من الأحوال ممارسة نشاطه بإرياحية نظرا لما تكتسبه هذه الطريقة من عيوب ، تجعله ينشأ عدة هيئات إدارية منتشرة في ربوع الوطن .

تعدد الهيئات الإدارية: رغم تعددها إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية تجعلها خاضعة في عملها إلى أوامر فوقية تكون مجبرة لتنفيذها .

نظام السلطة الرئاسية : بمفهوم آخر خضوع كل الهيئات الإدارية إلى سلطة تدريجية ينحصر دورها في تخفيف العبء على الهيئة الوصية ، و تعمل وفقا لأوامر تدريجية صادرة تجعلها بمثابة آلات لا تفكر بقدر ما هي تنفذ ، و يعود هذا الفضل إلى القانون الإداري العسكري الفرنسي الذي ساد في ظل و بعد الثورة الفرنسية 1789 مما أدى في مراحل مختلفة الإعتقاد على العسكريين من أجل تسيير الشؤون الإدارية .

و بمجرد تحليل السلطة الرئاسية نجدها مبنية على فاعلين أساسيين ، أحدهما يأخذ شكل الرئيس و آخر شكل المرؤوس ، و تتجسد ذات العلاقة بموجب مظهرين أساسيين ، مظهر أول يتعلق الأمر بعلاقة الرئيس مع شخص المرؤوس و مظهر ثاني يخص علاقة الرئيس مع عمل المرؤوس و الذي بدوره يعالج مسائل في إطار الرقابة القبلية و أخرى بعدية.

علاقة الرئيس مع شخص المرؤوس :

هذه العلاقة تنحصر بين الرئيس إتجاه المرؤوس في كل ما يمسه في شخصه و يتعلق بمساره المهني و الوظيفي ، إبتداء من الإجراءات الأولية لتوظيفه إلى غاية نهاية علاقة التوظيف بأي سبب من الأسباب سواء الوفاة ، الإستقالة ، الإقالة .

و تكمن هذه العلاقة في كل الصلاحيات التي خولها قانون الوظيفة العمومية و قانون العمل للرئيس إتجاه مرؤوسيه سواء في التوظيف ؛ التعيين ؛ الترسيم ؛ الإنتداب ؛ الترقية ؛ التنزيل من الرتبة ؛ تسليط العقوبات التأديبية ؛ الإقالة ؛ الإستقالة ؛ الإحالة على الإستيداع ؛ التقاعدإلخ.

علاقة الرئيس مع عمل المرؤوس :

تأخذ مظهرين مختلفين أولهما يعتبر بمثابة رقابة سابقة أو قبلية يمارسها الرئيس قبل أداء المهام من طرف المرؤوس و التي تأخذ شكل توجيهات ، و ثانيهما يعتبر بمثابة رقابة لاحقة أو بعدية تأخذ شكل تعقيبات بعد تنفيذ المهام من المرؤوس و إستلام الرئيس عمل المرؤوس .

الرقابة قبلية أو السابقة :

هي تلك الأوامر و التعليمات و المنشورات التي تحدد للمرؤوسين نطاق و حدود عملهم ، و التي تعتبر أكثر ملائمة مع مبدأ المشروعية .

و التساؤل الذي يطرح نفسه في ذات الصدد ، هل ينفذ المرؤوس الأوامر غير المشروعة الصادرة من رئيسه ؟

للإجابة على هذا التساؤل لا بد من التنويه أن هذه المسألة أسالت حبرا كثيرا من المشرع ، الفقهاء ، و الهيئات القضائية الإدارية المختصة .

رأي المشرع الجزائري في ذات السياق ، أدرجه في المادة 129 من القانون المدني و التي أجبرت الموظفين العموميين و العمال العاملون تنفيذ أوامر رؤسائهم مهما كانت واجبة الطاعة ، بمفهوم المخالفة أن كل الأوامر غير المشروعة لا بد من تجنب تنفيذها لأنها تتنافى مع قواعد المشروعية .

رأي بعض الفقهاء في تنفيذ الأوامر غير المشروعة :

رأي هوريو موريس أحد أعمدة القانون الإداري الذي يعود لهم الفضل في إرساء قواعده القانونية و مبتكر معيار السلطة العامة في إطار مدرسة تولوز.

حصر هذا الفقيه ، إلزامية المرؤوس تنفيذ أوامر رئيسه و ذلك تحقيقا لمبدأ إستمرارية المرفق العام ، حيث غلب ذات الكفة على حساب المشروعية ، و إستند في طرحه إلى فكرة تفادي إرتباك و إختلال سير المرافق العامة .

مع العلم أنه في حالة تنفيذ المرؤوس هذه الأوامر غير المشروعة ستترتب مسؤولية إدارية في إطار خطأ مرفقي متعلق بالمرفق العام و ليس شخصي خاص بالمرؤوس.

رأي ليون ديغي أحد أعمدة القانون الإداري الذي يعود لهم الفضل في إرساء قواعد القانون الإداري و من مبتكري نظرية المرفق العام تحت لواء مدرسة بوردو .

حيث أعطى قيمة للمشروعية على حساب الإستمرارية ممنعا بذلك المرؤوس من تنفيذ الأوامر غير المشروعة و إلا سيكون بذلك قد ارتكب خطأ شخصيا يجعله يتحمل مسؤوليته الشخصية كمرؤوس، و لا مسؤولية مرفقية يتحملها المرفق العام.

رأي ثالث زواج بين الرأي الأول و الرأي الثاني و جاء بحل وسطي مفاده ، أن للمرؤوس إمكانية تنبيه رئيسه حول عدم مشروعية أوامره ، فإذا أصر الرئيس ، و جب على المرؤوس تنفيذها و تقع المسؤولية على الرئيس وحده.

الرقابة اللاحقة أو البعدية :

يمارس هذا النوع من الرقابة من الرئيس إتجاه المرؤوس إما من تلقاء نفسه ، أو عند تلقيه تظلمات و شكاوى صادرة من طرف الغير ، و تتمحور هذه الرقابة في عدة مسائل جوهرية نذكر منها:

التصديق:

يعني أن العمل الصادر من المرؤوس لا ينتج آثاره و يعتبر غير نافذ إلا إذا تمت المصادقة عليه من طرف الرئيس سواء بالتصديق الضمني أو الصريح كما يلي:

التصديق الضمني:

عادة ما تشترط القوانين و الأنظمة مدة قانونية للتصديق ، فبمجرد انقضاء ذات المدة يصبح عمل المرؤوس نافذ.

التصديق الصريح :

غالبا ما يكون التصديق الصريح ملزم و مشترط من طرف القوانين و الأنظمة ، و عليه يصبح الرئيس ملزم بنص قانوني إما لقبول عمل المرؤوس أو رفضه .

التعديل :

يخول القانون صلاحيات للرئيس القيام بتعديل بالإضافة أو بالحذف لعمل المرؤوس حتى يكون مطابقا مع مبدأ المشروعية و يحقق المصلحة العامة.

الإلغاء و السحب :

في حقيقة الأمر لا يجوز للرئيس مبدئيا أن يلغي أو يسحب عمل مرؤوسيه عندما يكون مشروعاً و ذلك إحتراماً لمبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة . و في حالة العكس أي عند قيام المرؤوس بعمل غير مشروع ، يخول القانون لرئيس إمكانية إلغاءه بأثر فوري ، أو سحبه بأثر رجعي و يصبح العمل عديم الأثر .

الحلول و الإنابة:

يمكن للرئيس بقوة القانون أن يحل محل مرؤوسيه في حالة تقاعسهم أو عدم أدائهم مهامهم على أحسن وجه ، و ذلك بتوافر شرطين أساسيين ألا و هما ، إصدار الأمر للمرؤوس ، و إصراره على الإمتناع ، حيث يكون الحلول في كل الإختصاصات .

أما الإنابة ، أنه ينوب الرئيس مرؤوسيه بقرار صادر من رئيس أصيل و تكون في بعض أو كل الإختصاصات بناء على نص نظامي أو في عدم وجوده.

و بمفهوم آخر تكمن الفروقات بين الحلول و الإنابة كالاتي :

- ✓ يتم الحلول بقوة القانون، في حين أن الإنابة تتم بقرار صادر رئيس أصيل .
- ✓ يمارس الحلول في كل الإختصاصات ، بينما تمارس الإنابة في بعض أو كل الإختصاصات .
- ✓ لا يمارس الحلول إلا بموجب نص قانوني أو تنظيمي في حين تمارس الإنابة في وجوده من عدمه.
- ✓ يحدد النص القانوني أو التنظيمي الحل بالصفة الوظيفية ، بينما تحدد الإنابة بإسم و صفة النائب.
- ✓ يحدد القانون سلطات الحلول ، أما سلطات النائب يحددها قرار الإنابة .

صور أو أشكال المركزية :

تأخذ المركزية شكلين أساسيين ، يتعلق الأمر بالتركيز الإداري ، و عدم التركيز الإداري .

التركيز الإداري :

يطلق عليه المركزية المكثفة ؛ المشددة ؛ الوزارية ؛ المطلقة ؛ الكاملة ، و يعتبر هذا النوع من التسيير صورة بدائية للمركزية حينما كان شكل الدولة يسمى بالدولة الحارسة ، و كان دورها جد محدود ، كون الوظيفة الإدارية كانت محصورة في يد الوزير ، و يعتبر كل ممثليه في الأقاليم بمثابة منفيين للأوامر ، و هم ملزمون للرجوع إلى الوزير في كل كبيرة و صغيرة و هذا ما جعل الأستاذ دباش بوصفهم على أساس أنهم بمثابة صناديق البريد.

أمثلة تطبيقية عن هيئات التركيز الإداري:

هي مختلف الوزارات المتواجدة في الجزائر العاصمة ، على غرار وزارة المالية ؛ وزارة الطاقة و المناجم ؛ وزارة الصناعة ؛ وزارة التجارة ؛ وزارة الشباب و الرياضة ؛ وزارة الموارد المائية.....إلخ.

عدم التركيز الإداري :

و يسمى أيضا المركزية المخففة ؛ النسبية ؛ البسيطة ؛ اللوزارية ، و يعتبر هذا النوع من التسيير كألية تخفيف عبء التنقل على المنتفعين و تخفيف الضغط على الوزير ، و كل هذا أملتة ظروف تغيير نمط الدولة من شكل الدولة الحارسة إلى شكل الدولة المتدخلة .

و يستند هذا النوع من التسيير على أساس فكرة التفويض و ذلك لضمان و نجاعة النشاط الإداري و بالنتيجة تحسين الأداء الإداري لفائدة المنتفعين .

هذا التفويض يتم بتنازل السلطات المركزية عن جزء من صلاحياتها و إختصاصاتها لبعض الموظفين المؤهلين المنتشرين عبر الأقاليم بدون منحهم الشخصية المعنوية و بالتالي بدون منحهم الإستقلال القانوني و المالي .

أمثلة تطبيقية عن هيئات عدم التركيز الإداري :

الدائرة ؛ المقاطعة الإدارية ؛ مختلف مديريات الهيئة التنفيذية على غرار ، مديرية الشباب و الرياضة ؛ مديرية السكن ؛ مديرية التجهيزات العمومية ؛ مديرية التعمير و البناء و الهندسة المعمارية.....إلخ.

تجدر الإشارة أن التفويض يأخذ نوعين أساسيين و يتطلب شروط.

أنواع التفويض الإداري:

للتفويض الإداري نوعين من التفويض ، يتعلق الأمر بالتفويض بالتوقيع و التفويض بالإختصاص .

التفويض بالتوقيع :

يكلف بموجبه المرؤوس سواءا شفاهة أو كتابة بتوقيع بعض القرارات نيابة عن الرئيس ، مع إحتفاظ هذا الأخير على التوقيع في أي وقت ، حيث لا يوجد نص قانوني أو تنظيمي يجبر الرئيس على التفويض و لكن هو مستنبط من العرف الإداري ، كما يظل إسم المفوض و صفته الوظيفية على القرارات و ينحصر دور المفوض له إلا في التوقيع ، و لا يعفي هذا النوع من التفويض ، المفوض من المسؤولية .

التفويض بالإختصاص :

هو منح الرئيس جزء من صلاحياته كتابة و بناء على نص قانوني أو تنظيمي يجيز ذلك ، حيث يدون إسم المفوض له ، و صفته الوظيفية و توقيع على القرار دون الإشارة للمفوض ، كما تقع المسؤولية بجزء أكبر على المفوض له .

شروط التفويض في الإختصاص :

أن يأخذ شكل قرار مكتوب يدون فيه إسم و صفة المفوض له ، و غرض التفويض و مدة سريانه ، و الصلاحيات المراد تفويضها .

لا يحق للمرؤوس المفوض له القيام بالتفويض للغير ، إستنادا إلى قاعدة عدم جواز التفويض في التفويض .

التفويض لا يعفي المفوض من المسؤولية عن القرارات التي يصدرها المفوض له، حيث تكون المسؤولية مشتركة بين المفوض و المفوض له .

مزايا و عيوب المركزية :

للمركزية مزايا من أبعاد متعددة سواء كانت ، إدارية ؛ إجتماعية ؛ إقتصادية .

من الناحية الإدارية :

تجانس النظم و الأنماط الإدارية و الذي يبسط إستقرار و شفافية في المعاملات الإدارية و تجنب التناقضات التي قد تحصل في مختلف الهيئات و الوحدات الإدارية.

من الناحية الإجتماعية :

يمكن تحقيق ضمان مبدأ العدالة و المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العامة .

من الناحية الإقتصادية :

يحد من الإنفاق العام و يقلص من تسيبه ، و يسير المال العام بعقلانية .

عيوب المركزية :

يكرس هذا النوع من التسيير ظاهرة البيروقراطية ، و يقتل المبادرة على مستوى الهيئات و الوحدات الإدارية في ظل تضخم الجهاز الإداري و تدخل الدولة في شتى المجالات.

يحد من الأعمال بمبدأ الديمقراطية في شكل الدولة الحديثة ، و يكرس النظام الديكتاتوري الإستبدادي .