الجمهورية العربية السورية
الهيئة السياسية لقوى الثورة السورية
الرقم / AAA / 000604
التاريخ / 06 / 04 / 2016

الانظمة
الادارية المركزية و اللامركزية في القانون الاداري

الانظمة الادارية :

نظام المركزية الادارية :

هي صورة قديمة من صور الادارة يقصد بها حصر مختلف مظاهر الوظيفة الادارية في الدولة في ايدي اعضاء الحكومة او لدى تابعيهم الخاضعين لرقابتهم الرئاسية المتواجدين ايضا في العاصمة او باقي محافظات الدولة .
- من خلال التعريف يتضح ان للمركزية صورتان :
1 - التركيز الاداري
2 - التركيز الغير الاداري

الصورة الأولى :

التركيز الإداري : بمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها في عمومياتها و جزئياتها في يد الوزراء في العاصمة حيث لا يكون لممثلهم في الإقليم سلطة للبت في الأمور الإدارية أي تتركز سلطة التنفيذ في مكاتب الوزراء حيث لا تكون هناك أي سلطة خاصة لغيرهم من الموظفين المنتشرين في البلاد حيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق وطنية أو محلية ى محل في مثل هذا النظام لمجالس بلدية أو محافظات منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية و يمثل ذلك أساسا في تركيز ولاية البت و التقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية في يد رجال الحكومة المركزية ، بمعني إن يكون من حق هؤلاء وحدهم سلطة إصدار هذه القرارات الإدارية النهائية و ما تتضمنه هذه السلطة من ولاية تعديل هذه القرارات و تعديل أثارها أو سحبها أو إلغاءها ، كما يترتب على تركيز إصدار القرارات الإدارية احتكار عمال الحكومة المركزية و السلطة التعيين في الوظائف العامة ، فلا يترك اختيار للموظفين في المحافظات و البلديات و الهيئات المحلية في سكان المناطق .

الصورة الثانية :

عدم التركيز الإداري و بمقتضاها يخول إلى موظفي الوزراء في العاصمة أو في المحافظات سواء بمفردهم أو في شكل لجان المحافظات البت في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير .

كما أن تطبيق نظام عدم التركيز الإداري ضرورة لازمة في تنظيم الدولة و في كل المشروعات نظرا لما يترب على التركيز المطلق من تعقيدات و قد أخذت معظم الدول الحديثة بصورة عدم التركيز الإداري و لهذا أخذت القوانين الحديثة تقيم

بجانب رئيس السلطة التنفيذية جهازا إداريا يتدرج في وحدات إدارية منظمة تنظيما رئاسيا ، الأمر الذي يقتضي الاعتراف ولموظفيها غير أن قيام الدولة المعاصرة على أسلوب عدم التركيز الإداري لم يكن من شأنه في بداية الأمر أن يسلب مظاهر الوظيفة الإدارية بعمومياتها و جزئياتها من يد الحكومة إنما خفف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح و عمال منتشرين في مختلف محافظات الدولة و بلدياتها و تبقى كل هذه الهيئات و المصالح و هؤلاء الموظفين مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي طبقا للسلم الإداري القائم على قاعدة التابعية من ناحية ، حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها صعودا إلى أن نصل إلى قمة الهرم و على قاعدة السلطة الرئاسية حيث تكون الهيئة الأعلى بمثابة الرئيس الإداري للهيئة التي تدنوها نزولا إلى أن نصل إلى قاعدة الهرم .

غير أنه قد تحتاج بعد طول التجربة أن نظام عدم التركيز الإداري و إن أدى إلى تخفيف العبء عن العاصمة إلا أنه لم يحقق ديمقراطية الإدارة على صورة أكمل .

المقصود بالتفويض :

هو نقل جزء من الاختصاصات من الأصيل الى المفوض اليه و هناك نوعان :
1 - تفويض اختصاص : هو نقل جزء من الاختصاص من الأصيل الى المفوض اليه .
2 - تفويض توقيع هو منح المفوض اليه سلطة التوقيع نيابة عن الأصيل .
شروط التفويض :
1- ان يكون بنص قانوني .
2- ان يكون من جهاز الاعلى الى الاسفل .
3- ان يكون جزئي
4- لا تفويض في ما تم التفويض فيه .
الفرق بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع :

تفويض الاختصاص يؤدي إلى نقل جزء من الاختصاص من المفوض اي الأصيل إلى المفوض إليه و ينجم عنه حرمان الأصيل من مزاولة تلك الاختصاص مادام التفويض قائم اما تفويض التوقيع يستمر المفوض اي الأصيل الى جانب المفوض إليه في مباشرة اختصاصاته.

1- تفويض الاختصاص يوجه الى الشخص بصفته و ليس نيابة اما في تفويض التوقيع يوجه الشخص الى داته و ليس بصفته .
2- و يترتب في تفويض الاختصاص يضل قائما مع تغيير الأصيل اما في تفويض التوقيع ينتهي بمجرد تغيير أحداهما .
3- تفويض الاختصاص القرارات الصادرة من المفوض اليه تنسب إليهإما في تفويض التوقيع فتنسب إلىالأصيل .
أسس المركزية :

تقوم على ثلاثة عناصر :

العنصر الأول:

التركيز الإداري سبق تعريفه

العنصر الثاني:

التدرج الإداري: هو ان مصالح الوزارة لا تكون في درجة واحدة وانما تتدرج على شكل تسلسلي هرمي يوجد في قمته الوزير (النظام البرلماني) أو رئيس الدولة في النظام الرئاسي بحيث تكون القاعدة التي تحكم على قدر الدرجات هي خضوع الدرجة الادنى للدرجة الاعلى الى ان تصل الى قمة الهرم التي يخضع لها الجميع .

العنصر الثالث :

السلطة الرئاسية : يكون للرئيس الحق في اصدار القرارات و الاوامر و للمرؤوس واجب له الطاعة يعني له سلطة على شخص المرؤوس و كل اعماله فسلطة الرئيس على الشخص المرؤوس تتمثل في تعيينه , تأديبه اذا اخل بالتزاماته و سلطة الرئيس على اعمال المرؤوس لها مظهرين :

المظهر الأول :

الرقابة السابقة تتمثل في إصدار المنشورات و التعليمات و الأوامر اللازمة للقيام بالعمل الإداري.

المظهر الثاني :

الرقابة اللاحقة تتمثل في متابعة اعمال المرؤوس فيحق للرئيس إجازتها او تعديلها او إلغائها و ليس للمرؤوس الحق في الاعتراض على ذلك.

سؤال : الى أي مدى تمتد طاعة المرؤوس للرئيس :

الرأي الأول :

وجوب طاعة أوامر الرئيس و عدم الاعتراض عليه حتى و لو كانت غير مشروعة طاعة عمياء و تعود المسؤولية على الرئيس و قد انتقد هدا الراي .

الرأي الثاني :

من حق بل من واجب عليه عدم طاعة الأوامر الغير مشروعة و إلا تحمل المسؤولية أي المرؤوس و انتقد هدا الرأي .

الراي الثالث :

يعطي المرؤوس الحق في مراقبة الرئيس من الناحية الشكلية يعني دلك يثبت الأمر انه صادر من الرئيس يجب طاعته ثم يثبت ان المرؤوس هو المختص بتنفيد ذلك الامر و قد انتقد هدا الراي .

الرأي الرابع :

يجب على المرؤوس الاعتراض على الاوامر الغير المشروعة و الاعتراض يكون كتابيا و الامر يكون كتابي و ادا لم يتم بالاعتراض الكتابي فالمسؤولية للمرؤوس اما ادا اصر الرئيس على الامر غير المشروع ينفد المرؤوس ذلك فالمسؤولية تعود للرئيس(ادا قام بالاعتراض في الوهلة الاولى و لم ينفد)

ايجابيات النظام المركزي :

1 - ان الاخد بالنظام المركزي يؤدي الى توحيد انماط النشاط الاداري في مختلف انحاء الدولة بحيث ابعاد الانظمة الامنية عن ذلك .
2 – يؤكد على الوحدة السياسية و القانونية .
3 – اقلال النفقات العامة عموما للوهلة الاولى .
4 – ان اشراف الحكومة على المرافق العامة في مختلف الاقاليم يؤدي الى العدالة و المساواة بين الافراد ازاء الخدمات التي يقوم بها .

عيوب النظام المركزي :

1- اسلوب غير ديمقراطي يبعد الكفاءات عن الاسهام في ادارة المرافق العامة و المشاركة في العمل العام
2- تتسم بالبطء و التعقيد و الروتين في اداء الخدمات و تلبية حاجات المواطنين .
1- ان بعد مركز اتخاد القرار عن المكان الذي ينفذ فيه خاصة في الاماكن البعيدة عن العاصمة يجعلها غير ملائمة للاحتياجات المحلية .

♣ ملاحظة :

"" النظام المركزي تاريخيا مرتبط بالحكم المطلق و تدخل الدولة مازال قائم و سيدوم لأنه من المستحيل التخلي عنه لأنه يجسد وحدة الدولة و المساواة و النفقات، فالنظام اللاّمركزي ليس بديل للنظام المركزي بل هو مكمل له.""

النظام اللامركزي (La decentralization) :

فكرة التفويض هي صورة تطبيقية لعدم التركيز الإداري و هذا يتماشى مع تقريب الإدارة من المواطن و التسهيل و السرعة.

مفهوم الانظمة اللامركزية الإدارية :

كل هيئة لامركزية إلاّ و تتمتع بالشخصية المعنوية، عكس بعض الهيئات التي تجسد النظام المركزي : الوزارة، المديرية، الدائرة "هيئات عدم تركيز × مركزي"، كلها لا تملك الشخصية المعنوية بل هناك شخص معنوي واحد يجسد المركزي و يملك الشخصية المعنوية و هو الدولة .

يعرّف النظام اللامركزي بأنه :

1- توزيع للسلطات بين هيئة مركزية و أخرى لامركزية لكنه طرح غير جدي.
2- اللامركزية هي سلطة إتخاذ القرار على المستوى المحلي دون الرجوع إلى الهيئة المركزية أو السلطة المركزية.
لكن : ما هو الفرق بين التفويض و السلطة اللامركزية ؟

التفويض :

لا يملك السلطة، و قد جاء ليخفف من حدة النظام المركزي و قد يوازيه أو يجاوزه، بينما عدم التركيز فالرئيس الإداري يستطيع الرجوع عن التفويض بينما في النظام اللامركزي لا يستطيع الرئيس التدخل في سلطات الهيئات اللامركزية.

الوصاية الإدارية:

رقابة واحدة تنطبق في إطار الرقابة بين المركزي و الهيئات الامركزية "الرقابة الوصائية".

رقابة ملائمة و رقابة مفترضة الرقابة الرئاسية رقابة نصية تدعيما للنظام اللامركزي لأنها مبدأ دستور يالرقابة الوصائية.

أمثلة :

مصر : يسمى الحكم المحلي

يوغسلافيا : التسيير الذاتي

الجزائر : دمجت بين التجربة الفرنسية و التجربة اليوغسلافية فيما يخص النظام اللاّمركزي.

عمليا في الجزائر هناك تضييق على الهيئات اللامركزية رغم أن الشعارات لامركزية، و هذا راجع إلى إعتبارات سياسية (مركزي على حساب اللامركزي).

على مستوى المحافظة الا الولاية هناك مزج بين النظامين ما دام أن :

1- المحافظ او الوالي معيّن (يمثل الدولة) و المجلس منتخب (يعبّر عن إرادة مجموعة من السكان يقطنون المحافظة).

2- إعتبارات تاريخية : هناك من يطالب بالحكم الذاتي !!!!!

3- إعتبارات ثقافية : نسبة الأمية مرتفعة جدا.

4- المشاريع المطروحة أمام البرلمان في إطار توسيع ميزانية الهيئات المحلية و هذا يصعب من تطبيق اللامركزية (عدم الإستقلال المالي)، هناك بلديات تفتقر إلى مصادر التموين المالي، بل تستمدها من حقوق معينة و الحفلات و بالتالي إنعدام الموارد المالية.

" اللامركزية عمليا غير موجودة في الجزائر" – فقط على الورق

النتيجة : دراسة النظامين ليست دراسة فوقية بل أنها مرتبطة بعدة عوامل مذكورة، رغم ذلك لا مفر من تطبيق اللامركزية لأنها تهدف أساسا إلى :

- المشاركة لتسيير و إتخاذ القرار.
- التمثيل.
- تقريب الإدارة من المواطن.

النظام اللامركزي مدرسة للتكوين و التجربة الواجب أن يكون الرئيس في القاعدة و يرتقي إلى الهرم عكس الدول المتخلفة.

أنواع اللامركزية:

النوع الأوّل :

اللامركزية الإقليمية:

تتجسد في الهيئات المحلية أي البلدية و المحافظة . في كل الدول، فكرة الإقليم طرحت و رتبت بعض المشاكل فيما يتعلق بالهيئات المركزية (الجامعة، المستشفى إلى أي إقليم ؟) لهذا ظهر النوع الثاني :

اللامركزية المرفقية:

التخصص : الهيئات الإقليمية إختصاصها عام خلاف الهيئات الإقليمية أخرى إختصاصها خاص. بمعنى أنه هناك نوعين للامركزية إقليمية و مرفقية.

أسس قيام النظام اللامركزي الإقليمي : ثلاث لا رابع لهما

1- الإنتخاب :

نقاش حول ما هو النظام الإنتخابي المعتمد، و هذا العنصر يجسد فكرة المشاركة و رغم أهمية هذا العنصر هناك من ينتقد بحدة فكرة الإنتخاب (الجهوية، العصبية و المحسوبية).

عنصر الإنتخاب هو المشكل الحقيقي في تشكيل الهيئات المحلية لأنها لا تخضع لمعايير موضوعية بل تخضع للعروشية، المحسوبية و الجهوية لكنه يبقى إيجابي لا يمكن الإستغناء عنه.

2- الرقابة الوصائية :

تنطبق مع النظام اللامركزي سواء كان مرفقي أو إقليمي و هي أساسية لا يمكن الإستغناء عنه.

مظاهر الرقابة الوصائية :

التصديق
الإلغاء
الحلول

3- المصالح المحلية :

ذلك يرجع لأسباب مصلحية مثلا منطقة فلاحية أي لتوسيع النشاط الفلاحي فيها.
الإكتظاظ علة أدى إلى خلق بلدية.
أهم المصالح هو تقريب الإدارة من المواطن.
النتيجة : عنصر الإنتخاب يؤدي إلى ضرورة خلق رقابة وصائية ثم مصالح، أي الإنتخاب هو العنصر الأساسي.
إختصاص الدولة شأن عمومي وطني
إختصاص الهيئات الإقليمية المحلية. شأن هموم إقليمي

النوع الثاني : اللامركزية المصلحية أو المرفقية

القاعدة العامة أنها تعتمد على عنصر التعيين و ذلك في جميع الدول. و هو يقوم على :
إختصاصات أصلية (غير تفويضية)
القرار المتخذ في إطار تداولي (مجلس الإدارة)
الخصائص المشتركة بين اللامركزية المصلحية و الإقليمية :
- الشخص المعنوي.
- الرقابة الوصائية.
- إختصاصات مستمدة من القانون حتى رئيس الجمهورية لا يمكن أن يتدخل في إختصاصات رئيس البلدية سواء كانت تنظيمية أو تشريعات.

تقدير النظام اللامركزي

إيجابياته :

يتماشى و الديمقراطية .
مدرسة تكوين إطارات الدولة و الإدارات.
تقريب المواطن من الإدارة.
تسهيل و تخفيف أداء الخدمات و غيرها.

عيوبه :

ممكن ان يظهر مشكلة التبذير للأموال .
يتعارض و فكرة الصالح العام .
عدم المساواة.

ملاحظات :

♥ البلدية لا يمكن أن يمثلها الوالي بإعتبارها سلطة رئاسية مستقلة و الوزير لا يمكنه أن يمثل الوالي لأن صفته مستمدة من القانون المنشئ لها.
♥ أثناء التقاضي الوالي من يمثل ولايته و جزاء مخالفة ذلك يؤدي إلى البطلان أو عدم القبول.
" تارة يكون رئيس البلدية ممثلا للدولة عندما يطبق قانون الحالة المدنية، و ممثلا للبلدية عندما يباشر دعواه عن الأضرار التي تلحقها البلدية أثناء تنفيذ مشاريعها : صفة إزدواج وظيفي

مع جزيل الشكر والتقدير
عاشت ثورتنا ثورة الكرامة والعزة والانسان ثورة الوطن والتاريخ
والرحمة لشهداء سورية مشاعل المستقبل ومنارات الهدى

للتواصل على الايميل : politicalthority@yahoo.com