

## الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية:

إنّ نظام المركزية الإدارية الذي نشأ مع مفهوم الدولة الحديثة و الذي كان هدفه الحفاظ على وحدة الدولة كان يتلائم مع وظائف الدولة آنذاك حيث اقتصر على ادارة المرافق العامة التقليدية(الأمن الدفاع و القضاء) لكن مع تطور وظائف الدولة مع ازدياد عدد السكان و تنوع المرافق العامة أدى الى صعوبة ادارة الدولة وفق نظام مركزي و هو ما حتم التخفيف من هذا النظام عبر السماح بإنشاء وحدات و هيئات محلية و تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى هذه الوحات وهو ما يعبر عنه **بعدم التركيز الإداري** كصورة جديدة للنظام المركزي. في محاولة للتخفيف من سلبيات حصر السلطات بشكل مطلق في الصورة التقليدية للنظام المركزي و هو ما يعبر عنه الفقهاء **بالتركيز الإداري** .

**أولاً/ التركيز الإداري - la concentration administrative:** و يسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية. ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها و عمومياتها في يد السلطة المركزية في العاصمة حيث يجرد كل ممثلي الأقاليم و الهيئات من سلطة القرار و يتحتم عليهم الرجوع للسلطة المركزية المختصة في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرافق. و قد كانت نشأة هذا النظام في عهد الملوك حيث حصرت سلطة القرار في يدهم الى أن تخلو عنها في مرحلة متقدمة لصالح الوزراء في بعض السلطات المفوضة و هم بدورهم فوضوا بعض من هذه الصلاحيات الى ممثلي الأقاليم بعد اتساع رقعة الدولة و تعدد وظائفها مما مهد الطريق نحو ظهور نظام عدم التركيز الاداري.

**ثانياً/ عدم التركيز الإداري - la déconcentration administrative:** و يسميه البعض بالمركزية النسبية وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى (المركزية المطلقة). وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة. ومما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة و تعقدها و كثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار. لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص. كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الاستقلال و الانفصال التام عن السلطة المركزية، بل إن سائر ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة يتم تحت إشراف الوزير المختص. لذا فإنّ هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفاً من أعباء السلطة المركزية ومنعاً لاختناق العمل الإداري.

**فعدم التركيز الإداري كما يقول (charles Brun) قضية بين الدولة وعمالها أو موظفيها و هو يؤدي إلى اقتصاد في النفقات وإلى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه و لا يترتب عليه أبدا الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية ولكن فقط ينقل موقع سلطة القرار . لذلك قال (Odillon Barrot)إننا دائما أمام نفس المطرقة التي تضرب و لكن مع تقصير في اليد الضاربة.**

ولا جدال أن نظام عدم التركيز الإداري وإن بات يشكل ضرورة لازمة لتنظيم الدولة نظرا لما يترتب عنه من تخفيف لكثير من التعقيدات، وبما يحققه من تخفيف العبء على الوزراء في قيامهم بمهامهم، إلا أنه اتضح بعد طول تجربة أنه لم يحقق على المستوى العملي ديمقراطية الإدارة بصورة جيدة.

### **المطلب الثاني: تقدير المركزية الإدارية:**

إن تقييم نظام المركزية الادارية يقتضي البحث عن مزاياه(الفرع الأول ) و عيوبه(الفرع الثاني)

### **الفرع الأول: مزايا النظام المركزي:**

للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها في عدة نواحي سياسية و ادارية و اقتصادية و اجتماعية و سنتناولها فيما يلي:

**أولا/ من الناحية السياسية:** إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية و فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و المصالح و تحكمها في زمام الأمور.<sup>1</sup> فهو يدعم الوحدة الوطنية للدولة سياسيا و دستوريا بفضل الرقابة و الإشراف المباشر على الوظيفة الادارية، كما لا يمكن تصور قيام دولة بدون الاعتماد على هذا النظام حتى بالنسبة للدول الحديثة الأكثر ديمقراطية.

**ثانيا/ 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 و الوضوح في الإجراءات و

المعاملات الإدارية و عدم 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.

**ثالثاً/ 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 و الهيئات الادارية ، خاصة وأنه ثبت بالدليل القاطع أنّ الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبيًا على الوعاء المالي للدولة.

### الفرع الثاني: عيوب النظام المركزي

رغم ما يتمتع به النظام المركزي من مزايا سبق ذكرها، إلا أنه يعاب عليه خاصة: **أولاً/ 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 و بشأن كل صغيرة و كبيرة، إلا أن ذلك سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار و تسيير الشؤون المحلية.

**ثانياً/ من الناحية الإدارية:** إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجز عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب الإجراءات و كثرة الملفات و تركيز 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 و المعطيات المحلية، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار

### المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية.

بعد العيوب التي عرفها التنظيم المركزي للدولة و بغية تحقيق مبدأ ديمقراطية الادارة و التخفيف من سلبيات البيروقراطية التي نتجت عن التسيير المركزي للنشاط الاداري ظهرت فكرة التنظيم اللامركزي لنشاط الدولة و الذي يقصد به توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة أثناء تأدية وظائفها تحت رقابة و اشراف السلطة الإدارية المركزية .و يرادف مصطلح اللامركزية في بعض الدول لمعنى الحكم المحلي نظرا لتمتع الوحدات

المحلية باستقلالية واسعة في تسيير شؤونها المحلية الى حد تحولها الى حكومات مصغرة-كما أن اللامركزية تتجسد بنظام الادارة المحلية .و هو ما يستلزم في البداية تمييز هذا النظام عن غيره من المفاهيم المشابهة:

فهو يختلف عن النظام المركزي الذي يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية أما اللامركزية فتقوم على توزيعها.

كما أنها تختلف عن نظام عدم التركيز الاداري الذي يشكل صورة من صور النظام المركزي المرن في كون المناطق و الأقاليم و الوحدات المحلية التي تفوض الى موظفيها التابعين رأسياً للسلطة المركزية بعض الصلاحيات دون أن تتمتع تتمتع باستقلالية قانونية.

بالإضافة الى ذلك فإن التنظيم اللامركزي يظهر في شكلين رئيسيين (المطلب الأول) لكن مختلفين عن بعضهما-كما أنه لابد من توفر ثلاثة أركان أساسية لقيام التنظيم اللامركزي (المطلب الثاني) وتظهر أهمية التنظيم اللامركزي من خلال تقييم هذا النظام(المطلب الثالث)