**المحور الأول: نظام المركزية الإدارية**

**أولا: مفهوم المركزية الإدارية:** تأخذ الدولة بأسلوبين للتنظيم الإداري، أسلوب المركزية وأسلوب اللامركزية الإدارية، فالأول يقوم على تجميع كافة الصلاحيات والإختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية في يد سلطة إدارية واحدة وهي الحكومة سواءا باشرت الإختصاصات بنفسها أو بواسطة ممثيليها يعملون لحسابها وتخضع لنظام السلطة الرئاسية وتصدر القرارات بإسم الحكومة.

إن التكلم عن المركزية الإدارية يحيلنا على الدولة التقليدية أو الحارسة التي لا تهتم إلا بالدفاع والقضاء والأمن حيث إعتمدت في بداية ظهورها على النظم المركزية لكن سرعان ما تشعبت أدوار الدولة وأصبحت تهتم وتسير بالإضافة إلى المرافق التقليدية مرافق أخرى نعتت بالمرافق المتطورة ويمكن إجمالها في أنشطة التجارة والصناعة والإقتصاد، مما أدى إلى ظهور المركزية الإدارية مع عدم التركيز في مرحلة أولى، واللامركزية الإدارية في مرحلة ثانية للتخفيف من عبئ الإدارة المركزية وجعلها تهتم بالقضايا التي تحتاج كثرة الدقة والتمحيص من جهة والإعتراف بأن هناك مصالح محلية مستقلة عن المصالح الوطنية.

إلى جانب ذلك تتفاوت درجة تطبيق الدولة للنموذجين حسب ظروف كل دولة وحاجياتها مع أنه في الوقت الراهن أصبحت الدول تحرص على تكييف تنظيماتها الإدارية للجمع بين الأسلوبين، كما أن أغلب الأنظمة السياسية أنتهجت نظام المركزية الإدارية لإدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهينة، ومن بين ما حققته الدول إعتمادا على هذ الأسلوب بسط نفوذها على جميع نواحي الدولة ومختلف مجالاتها.

إن المركزية الإدارية نظام إداري يتميز بربط كل المرافق العمومية بمركز وحيد يتمثل في الحكومة فكل القرارات تصدر من المركز وتظل جميع المناطق خاضعة لرقابة الدولة وتحت تصرفاتها.

فأسلوب الإدارة المركزية يتجلى إذن في تركيز جميع السلطات في أيدي الحكومة المركزية التي يعود لها أمر البث النهائي في جميع القضايا الإدارية سواءا كانت ذات أهمية كبرى أو صغرى أو متوسطة وهذا في نظرنا يعرقل السير العادي لكل دولة تمارس هذا النظام ويزكي البيروقراطية ويقضي على الديمقراطية وهو نظام ديكتاتوري بكل المقاييس الشيئ الذي أدى إلى إتجاه الدول المعاصرة إلى ترك سلطة البث النهائي في بعض الأمور إلى هيئات إدارية تتمتع بقدر من الإستقلال المالي تقوم بتسييرها شؤونها المحلية التي تقتضي أن يترك شأنها لهيئات مستقلة تديرها بإمكانياتها الذاتية مع خضوعها لنوع من الرقابة تسمى بالوصاية الإدارية تمارسها عليها الإدارة المركزية.

**1 تعريف الإدارة المركزية:** يرتكز التنظيم الإداري في أية دولة مهما كان النظام القائم بها على أساليب فنية تقنية تتمثل في المركزية واللامركزية، والإختلاف بين الدول، يكمن في مدى ودرجة الأخذ بأحد هذين الأسلوبين تبعا ومرعاة للمعطيات السائد بها في شتى المجالات: السياسية والإقتصادية، والإجتماعية، والمركزية هي أول النظم التي عرفتها الدول في الحكم والإدارة، فهي تقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري يقصد بها “ توحيد النشاط الإداري وحصرا في يد الهيئات الإدارية (السلطة التنفيذية) الموجودة في العاصمة، ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الإستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لها لاتتمتع بأي قدر من الإستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبط به.

فالمركزية إذن تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة غير أن هذا لا يعني إحتكار النشاط الإداري من طرف الوزراء بل أنهم يعتمدون على أعوانه بحيث تكون للوزير الهيمنة التامة على أعوانهم سواءا في العاصمة أو في الأقاليم مما يتحتم على المواطنين في جميع أنحاء الدولة التوجه إلى العاصمة لقضاء شؤونهم الإدارية.

**2. فالمركزية تعني لغة:** التوحيد والتجميع لمركز معين أو بعبارة أخرى عدم التشتت وعدم التجزئة.

**أما إصطلاحا**: توحيد وحصر كل سلطة الوظيفية الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية، بحيث يؤدي هذا التجمع لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة وإلى إقامة وبناء الهيكل الإداري في الدولة على شكل مثلث أو هرم.

وهناك من عرفها بأنها” حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت النهائي في جميع الإختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها تسمى السلطة المركزية”. أو هي قصر وحصر وجمع الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم: الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة”**.**

كما يمكن أن تظهر المركزية في صورة تركيز إداري وهي المركزية المطلقة أو المكثفة وهي حصر كل السلطات الإدارية في أيدي الرئيس أو الحكومة المركزية ولا تكون هنالك أية سلطة خاصة للممثلين أو الموظفين. كما قد تأخذ صورة عدم التركيز وهي الصورة التي بمقتضاها يخول إلى موظفي الإدارة في العاصمة ولاية البث في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير، وهذا بغرض تخفيف العبئ عن المصالح المركزية.

**ثانيا: أسس المركزية الإدارية وصورها**

**1. أسس المركزية الإدارية**

من خلال التعريفات السابقة للمركزية الإدارية نلاحظ بأن هاته الأخيرة تقوم على 03 عناصر أساسية:

.الحصرية أو التركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية

. خضوع موظفي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري

. السلطة الرئاسية

**- تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية (الحصرية):** إن تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية مأخوذة بمعناه الواسع أي رجال السلطة التنفيذية في مدارجها العليا في العاصمة وعمالها من موظفي المصالح الخارجية لهذه السلطة في الأقاليم.

الحصرية أو التركيز بيد الإدارة المركزية يعني وجود سلطة واحدة في العاصمة تحتكر سلطة البت والتقدير النهائي في جميع القضايا والأمور الإدارية رغم إختلاف أهميتها في الدولة كلها حيث تبثق عنها ممارسة كافة السلطات الإدارية الأخرى، ويتمثل ذلك أساسا في إستأثارها على شؤون الوظيفة الإدارية عن طريق تمركز السلطة في يد رجال الحكومة المركزية مما يعني عدم وجود مجالس محلية منتخبة( الجماعات المحلية) تتولى تسيير أمور وقضايا ومرافق محلية، وبذلك يشرف الوزراء على جميع المرافق العامة سواءا كانت ذات طابع وطني أو محلي التابعة للقطاع الذي يسيرونه وهذا لايعني إنعدام وجود ممثلي ومندوبي الدولة على مستوى الوحدات الإقليمية التابعة للدولة أكثر مما يدل على عدم التخويل لهذه الوحدات سلطة إتخاذ القرارات النهائية وبصفة مستقلة عن الإدارة المركزية في العاصمة حيث تمتد سلطة الدولة إلى جميع أنحائها وتسيطر على الإشراف على جميع الهيئات الإدارية الوطنية، التي هي في الأصل منبثقة عنها ومكملة لها لكن يمكن للدولة أن تفوض القيام ببعض مهامها إلى ممثليها سواءا كانو في العاصمة أو الأقاليم.

ومن مظاهر المركزية نجد تركيز الإختصاصات الفنية في يد مجموعة من الأخصائيين في العاصمة يدرسون ويعدون القرارات تمهيدا لرفعها إلى الوزراء لإختيار القرار النهائي والتوقيع عليه ويرتبط بالتركيز الإداري أيضا إحتكار الوزراء لسلطة التعيين في الوظائف العمومية فلا يترك إختيار الموظفين المحليين في الأقاليم والمدن إلى هيئات محلية، كما أن للموظف علاقة مباشرة بالسلطة المركزية.

وعدم وجود مجالس محلية يعني عدم الإعتراف بوجود مصالح محلية ينبغي ترك عملية مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمهم الأمر، وبمعنى آخر ليس للسكان المحليين الحق في التدخل والمشاركة في إتخاذ القرارات التي تعني محيطهم بصفة مباشرة.

**- خضوع موظفي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري (التبعية الإدارية): ا**لتبعية الإدارية تعني أن موظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية إعتمادا على تدرج هرمي يسمى بالسلم الإداري الذي نجد على قمته الوزير المختص الذي يخضع له الجميع في وزارته، والمقصود أيضا من التبعية الإدارية أو الهرمية بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هذه التبعية من لوازم النظام المركزي وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة، غير أن المركزية الإدارية لاتعني حتما تركيز الوظيفة الإدارية في القمة كما يقول **الأستاذ طعيمة الجرف “تسمح بإنحدار بعض مظاهر هذه الوظيفة من قمة السلم الإداري إلى قاعدته. بحيث يكون لكل وحدة من وحدات الجهاز الإداري المركزي أن تمارس جزءا منها وفقا لقانون إختصاصها وهو ما يعني ضرورة الإعتراف لكل وحدات الجهاز الإداري في المستويات المختلفة بحق إصدار القرارات في حدود مالها من إختصاصات بشرط أن تخضع فيما بينهما لفكرة التبعية الإدارية للوحدات العليا”.**

وبمعنى آخر أن موظفي الدولة يتوزعون على الوزارات والإدارات المركزية في العاصمة والأقاليم حسب وظائفهم وضمن رتب تدرجهم في السلم الإداري فالعلاقات التسلسلية تولد عنصر التبعية بين الرؤساء والمرؤوسين داخل الإدارة العامة بهدف تحقيق المهام المحددة لها.

ومختلف وحدات هذا الجهاز المتماسك لاتتمتع بالشخصية المعنوية القائمة بذاتها ولكنها كلها تنتمي إلى شخص الدولة، وهي التي تتحمل التعويض على أخطائها وتصرفات مصالحها الخارجية.

**- السلطة الرئاسية:** إن السلطة الرئاسية من أهم المعايير المعتمدة للتمييز بين النظم المركزية واللامركزية حيث يخضع فيها الموظفون لسلم إداري يترأسه الوزير الذي يعتبر الرئيس التسلسلي للموظفين العاملين والتابعين لوزارته الأمر الذي يجعل السلطة المركزية تتمتع بسلطة واسعة على أـشخاص المرؤوسين وأعمالهم.

وهي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري ويكفي النظر إلى العلاقة التي تربطه بالسلطة المركزية لكي نحدد صفته مركزية هي أم لا فإذا كانت العلاقة رئاسية كان الجهاز مركزيا، وتتميز السلطة الرئاسية بأنها تطال جميع المرؤوسين حيث أن جميع الموظفين يخضعون لرؤسائهم في الإدارة، بمعنى أن السلطة الرئاسية هي الموظف أقل درجة من حيث وظيفته القانونية للموظف الأعلى درجة وكل موظف يوجد في مركز إداري أعلى يمارس سلطاته على الموظفين الموجودين في الرتبة الدنيا حتى الوصول إلى القاعدة التي تضم الموظفين الصغار.

والسلطة الرئاسية في الحقيقة هي جوهر نظام ومادته فهي ليست حقا مطلقا ولا شخصيا لصاحبه لكنه مجرد إختصاص يخول للرئيس حق تعيين مرؤوسيه وتخصيصهم لعمل معين. إن السلطة الرئاسية سلطة شاملة ومفترضة

. **شاملة** حيث الرئيس يخول له القانون والنصوص التنظيمية جاري بها العمل مراقبة مرؤوسيه وذلك عن طريق ما يصدره إليهم من أوامر ملزمة متعلقة بالتنظيم وأساليبه وهذه الرقابة تعتبر عامة أي موجهة إلى جل تصرفات الموجهة الأقل درجة

. **ومفترضة** لأنها تقوم على أساس القوانين والأنظمة المتداولة في هذا الشأن.

فالسلطة رئاسية إذن هي مجموع الإختصاصات والصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه وتجعلهم يرتبطون برابطة التبعية والخضوع، فهي إختصاصات مصدرها وأساسها القانون منحت من أجل تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.

وقد كرس المشرع الجزائري فكرة السلطة الرئاسية من خلال قوانين وتشريعات عديدة نذكر منها أول قانون للوظيف العمومي في الجزائر لسنة 1966 (الأمر 66/13 الملغى في مواده 19 و20) أو حتى في أخر قانون لسنة 2006 (الأمر 06/03 في 24 و 40 و44 و47 و48).

**\* خصائص السلطة الرئاسية: هي:**

**. سلطة إدارية:** وليست قضائية أي يباشرها رئيس إداري في شأن من الشؤون الإداري من أجل إحترام المشروعية والملائمة، فالوزير مثلا يمكنه تعديل قرار المرؤوس لعدم المشروعية أو عدم الملائمة، إما من تلقاء نفسه أو بناءا على طلب صاحب المصلحة، في حين لايمكن للقاضي إلغاء القرار الإداري غير المشروع إلا بناءا على طلب صاحب المصلحة الشخصية المباشرة.

. **سلطة مفترضة:** أي أنها تتم بقوة القانون ولو لم يوجد نص يسمح بما للرئيس الإداري معنى ذلك أنها تقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص.

. **سلطة شاملة:** ذلك أن الرئيس الإداري رقابة إدارية عامة في مواجهة مرؤوسيه سواءا على شخصهم أو أعمالهم.

**. سلطة داخلية:** والتي يقصد بها الرقابة الذاتية أي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها.

**\* مظاهر السلطة الرئاسية:** وتتمثل في:

. ا**لرقابة السابقة (الإشراف والتوجيه): أ**ي الرقابة على شخص المرؤوس، والهدف منها هو إعانة المرؤوسين على تفهم القوانين وذلك من خلال الدوريات والمناشير التي توضح النصوص والمقتضيات القانونية وقد تكون قرارات فردية أي موجهة إلى موظف بشخصه أو تنظيمية موجه إلى أفراد معينون بأوصافهم وليس بذواتهم وهذه القرارات تقبل الطعن أمام القضاء.

ومن مقتضيات حسن سير الجهاز الإداري تمكين الرئيس الإداري سلطة التوجيه والإشراف، والمتمثلة أساسا في توجيه الأوامر والتعليمات توضيحا لكيفية العمل الإداري وفق ما تستوجبه المصلحة العامة، تتخذ سلطة الإشراف والتوجيه صورة إصدار أوامر وتعليمات أو إجراءات وأعمال تنظيمية داخلية تهدف التسيير الداخلي للإدارة وهو ما تداوله الفقه الإداري للدلالة على هذه السلطة.

وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها” العملية الإدارية التي تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال عامليه من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو الإلتزام الصحيح”.

وعليه فإن سلطة التوجيه المقررة للرئيس الإداري يقابلها واجب الطاعة والخضوع من طرف المرؤوس، فواجب الطاعة يتمثل في الخضوع لأوامر الرؤساء وإحترامهم في نطاق الوظيفة العمومية، وهذا الإمتثال واجب وظيفي يفرض الخضوع لأحكام القانون وتعليمات الرؤساء إنطلاقا من إحترام مبدأ التدرج الذي يحكم العلاقة بين الموظفين فيما بينهم وعلاقتهم بالإدارة.

**ولتنتج سلطة الإشراف والتوجيه أثارها وأهدافها المرجوة لابد من توفر الشروط التالية:**

أن تكون الأوامر الرئاسية واضحة،

أن تكون الأوامر قابلة للتنفيذ،

أن تهدف لضمان السير الحسن للجهاز الإداري،

تطبيق مبدأ الحوار بين الرئيس والمرؤوس،

تفعيل عامل التحفيز من قبل الرئيس الإداري أثناء توجيه الأوامر للمرؤوس،

إستيعاب الرئيس الإداري الجانب النفسي والإجتماعي للمرؤوس، من أجل إتباع أفضل الأساليب والطرق عند ممارسة سلطة الإشراف والتوجيه،

ضرورة تدريب وتكوين الرؤساء الإداريين على أساليب جديدة في التسيير الإداري.

. ا**لرقابة اللاحقة أو البعدية (سلطة التعقيب والمتابعة):** يتميز التعقيب فيما تخوله النصوص الدستورية والقانونية للرئيس من حق إجازة أعمال مرؤوسيه أو الإعتراض عليها وقبول القرارات قد يكون قبولا صريحا أو ضمنيا، وتشمل سلطة التعقيب أيضا إلغاء الرئيس لبعض القرارات المشروعة لكن غير الصائبة نظرا لعدم ملائمتها للظروف التي يواجهها المرفق أو الدولة، كما أن التعقيب يكون بناءا على تنظيم إداري أو تلقائيا من طرف الرئيس.

تنص المادة 47 من الأمر رقم 06/03 على ما يلي” كل موظف مهما كانت مرتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لايعفي الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه”.

وما يلاحظ على هاته المادة أنها تقرر بشكل جازم مسؤولية الرئيس الإداري في أية درجة من درجات السلم الإداري عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، وهي مسؤولية تحتاج إلى ضرورة حيازة هذا الأخير من السلطات الكافية على أعمال المرؤوس.

وهذه السلطة تتيح للرئيس الإداري مايلي: سلطة المصادقة (الإجازة)، سلطة التعديل، سلطة الإلغاء، سلطة السحب وأخيرا سلطة الحلول.

**\* سلطة الإجازة:**  ومعناه أن العمل الذي قام به المرؤوس غير نافذ وغير ساري المفعول ولا ينتج أثاره إلا أذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس المختص. وتتخذ سلطة الإجازة مظهرين:

**الإجازة الصريحة:** وتتحقق في حالة ما إذا إشترط القانون الموافقة والقبول الصريح سواءا كتابة أو شفاهة من طرف الرئيس الإداري على عمل مرؤوسيه مبديا رأيه وموقفه بالتأييد لعمل مرؤوسيه صراحة، فالقانون يقرر أن أعمال المرؤوس لاتكون نافذة إلا بعد إجازتها من قبل الرئيس الإداري المختص، وعليه فإن غياب تلك الإجازة الصريحة يعني عدم قبول عمل المرؤوس وبالتالي يصبح هذا الأخير لاغيا لايرتب أي أثر قانوني فيما بعد.

**الإجازة الضمنية:** وتتحقق في حالة إنقضاء أجال معينة محددة قانونا وعدم إعتراض الرئيس على أعمال المرؤوس فتعتبر في هذه الحالة مصادقة ضمنية من طرف الرئيس وبالتالي تكون الأعمال نافذة وتنتج أثرها القانوني.

\* **سلطة التعديل:** بموجب هاته السلطة يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات مرؤوسيه، إذ يخول القانون للرئيس أثناء مراقبته لعمل المرؤوس أن يدخل على ذلك العمل من الاتغييرات والتحويرات اللازمة والتي من شأنها الحفاظ على إحترام القانون (إحترام المشروعية) وتحقيق أكبرقدر من المصلحة العامة (مبدأ الملائمة)، وسلطة التعديل في الحقيقة هي إعمال لسلطة التصديق والإلغاء في آن واحد.

لكن سلطة التعديل القرارات هنا يجب أن تكون في الحدود التي يستطيع فيها المرؤوس تعديل هذا القرار من جهة ومن جهة أخرى فإن إدخال التعديلات على قرارات المرؤوس ينبغي أن يكون وفق القدر اللازم لجعل تلك الأعمال أكثر صحة وسلامة وإتفاقها مع القوانين واللوائح ... وأكثر ملائمة لمقتضيات سير المرفق العام بإنتظام وإطراد وتحقيقا للصالح العام.

وما تجدر الإشارة إليه أن التعديل قد يلجأ إليه الرئيس بناءا على شكاوى وتظلمات من الأشخاص ذوي المصلحة في تعديل الأعمال الماسة بمراكزهم القانونية بشكل يجعلها مطابقة للنصوص القانونية، أو قد يلجأ إليها الرئيس تلقائيا بمناسبة ممارسته لسلطة الرقابة والمتابعة لأعمال المرؤوس.

**\* سلطة السحب:** ويقصد به تجريد العمل الإداري أو القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي بقرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة، ويترتب عليه إزالة كافة أثار القرار الإداري في الماضي والمستقبل إعتباره كأنه لم يكن.

**\* سلطة الإلغاء:** هو إزالة أثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون الماضي وإبتداءا من تاريخ الإلغاء قد تكون السلطة المصدرة للقرار سلطة وصية، رئاسية.

**\* سلطة الحلول:** طبقا لمبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية يجوز للرئيس الإداري حلول محل المرؤوس ومباشرة التصرف الذي يختص المرؤوس بإصداره، وبصورة أخرى يحل الرئيس محل المرؤوس في حالة حصول مانع للمرؤوس أو تقاعس وتماطل في أداء مهامه بحيث يتأثر سير الإدارة وبالضرورة تضييع مصالح المتعاملين بها.

**2. صور المركزية الإدارية:** إن أسلوب الإداري المركزي تختلف صوره بإختلاف درجة وحصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية، فإذا كان الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتكيز الإداري أو المركزية المكثفة أو المطلقة أو الوزارية، ويبين تحويل بعض السلطات للممثيلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالمركزية النسبية. وتتجلى هاته الصور في:

**. التركيز الإداري:** بمقتضى هاته الصورة تنحصر الصلاحيات الإدارية بكل جزئياتها في يد الوزير بحيث لايكون لممثل الوزير في الأقاليم أي سلطة أي ينبغي على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم الرجوع إلى وزارتهم في كل جزئية ومن هنا جاء وصف الوزارية للدلالة على الدور العظيم للوزير وهيمنته على جميع شؤون الوزارة في المركز والأقاليم ومن هنا تم وصف التركيز الإداري بالمركزية المتطرفة أو الحصرية الإدارية.

وتعليقا على هذه الصورة يمكن القول بأن المركزية المطلقة لم تعد مستساغة في الوقت الراهن بحكم تعدد الخدمات الإدارية وتشعبها بصورة لم يكن لها مثيل في الماضي بحيث لم يعد بإمكان السلطات المركزية اليوم القيام بكل ما يتعلق بالوظيفة الإدارية، لهاته الأسباب إقتنعت الدول الحديثة بسلبيات هذا التنظيم إلى إدخال نوع من التعديل عليه لغاية التخفيف من حده، وقد تم هذا التعديل في أسلوب عدم التركيز الإداري.

**. عدم التركيز الإداري:** يسميه البعض بالمركزية النسبية أو الجزئية أو المخففة، وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى كما أسلفنا بيانه، ومما زاد من حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة وتعقدها وكثرة إتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم مما إستحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار. لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواءا من الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية إتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص. كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض.

غير أنه لاينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الإستقلال والإنفصال 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 فإن هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض إختصاص. أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفا من أعباء السلطة المركزية ومنعا لإختناق العمل الإداري.

ويعتبر هذا النوع من الأساليب الإدارية الحديثة النشأة ويتجلى في الإعتراف لبعض الموظفين التابعين لوزير معين بسلطة إتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة والبث فيها نهائيا دون الرجوع إلى المركز وهي من بين طرق تخفيف الثقل المركزي في التسيير وتحقيق وطأ النمط المركزي في التدبير، وبالتالي تتحقق السرعة والمردودية والفعالية ويقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثيليها على الصعيد المحلي بحيث ينتج لهؤلاء بعض الصلاحيات والإختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها وخاضعين لرقابتها أي دون أن يترتب على ذلك إستقلالهم عنها.

وقد عرف ذلك الأستاذ محمد الصغير بعلي” أـن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها وإختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم”.

فعدم التركيز الإداري بهذا المعنى يقوم على أساس فكرة التفويض لضمان فعالية النشاط الإداري، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية ببعض صلاحياتها وإختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في الأقاليم مثل الولاة، رؤساء الدوائر، ومسؤولي المديريات الموجودة في المستوى الولائي دون منحهم الإستقلال القانوني أو إنفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية، وهو ما يسمى بالتفويض في السلطة أو تفويض الإختصاص كما يأخذ التفويض صورة التفويض في التوقيع أو تفويض الإمضاء، ونظرا لطبيعة التفويض الإستثنائية فهو معفوف بالعديد من القواعد والشروط والتي من أهمها:

وجوب إستناد التفويض بصورتيه إلى نص قانوني تشريعي أو تنظيمي يجيزه ويسمح به صراحة، وأن يكون التفويض في الإختصاص جزئيا، ذلك أن صاحب الإختصاص لايمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخليا تماما عن ممارسة مهامه، وكذلك أن تحكم عملية التفويض قاعدة “ لاتفويض في التفويض” بحيث لايجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بالتفويض فيما فوض إليه إلى غيره، ومن بين الشروط أيضا أن تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها كما الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية.

**3. تقييم المركزية الإدارية (تقديرها):** إذا كان أسلوب المركزية الإدارية يعتبر ضروريا في المراحل الأولى لبناء الدولة، فإن إستمرار هاته الأخيرة رهين بمدى التخفيف منه لفائدة الوحدات اللامركزية لذا فهو يتميز بمظاهر قوة (مزايا) ومكامن ضعف (عيوب).

**1. مزايا المركزية الإدارية:**

**. سياسيا** أن المركزية تدعم الوحدة الاوطنية للدولة سياسيا وإداريا بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة بحيث لايمكن تصور دولة لاتستند إلى مركزية إدارية فهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة.

. **إداريا** يتحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة مع إختلاف مناطقهم فالتحييز لايمكن تصوره في هذا النظام لأن سلطة القرار تم تركيزها، ةمن ثم لامجال للتمييز بين الأصل المقيمين في العاصمة مثلا وغيرها من المناطق لذا يعتبر هذا النظام الأقرب للعدالة.

. **اقتصاديا** فإن هذا النظام يقلل من الإنفاق العام وتقليصه وذلك من خلال الإكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين مما يوفر مصاريف وأموال كثيرة.

وما تجدر إشارة إليه أيضا أن النظام المركزي يعتبر أفضل الأنظمة في مجال الإقتصاد كون تم ثبوت الإستقلالية المالية للهيئات اللامركزية ينتج عنه الإفراط والمبالغة في الإنفاق وهذا ما يؤثر سلبا على ميزانية الدولة.

. **إجتماعيا**: يحقق العدالة والمساواة بين المواطنين شمالا، جنوبا، شرقا، غربا وذلك بموجب إشراف وإدارة السلطات أينما كانوا السلطات المركزية في العاصمة على مختلف المرافق العامة في جميع أنحاء الوطن، وذلك بإعطائها طابع موحد وغير جهوي للعمل الإداري.

**2 . عيوب المركزية الإدارية (مساوئ):**

**سياسيا:** هيمنة السلطة المركزية ونفوذها على مختلف أجزاء الإقليم وإنفرادها بسلطة إتخاذ القرار، وهذا ما يؤدي إلى حرمان السلطة الشعبية المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية، فهو إذن أسلوب غير ديمقراطي.

**إداريا:** تركيز السلطة التقريرية في العاصمة عادة ما يؤدي إلى تعطيل الأعمال والإصرار على هذه المبالغة قد يؤدي بالعمل ذاته إلى الروتين والتعطيل مما يؤدي إلى إنتشار ظاهرة البيروقراطية بأبشع صورها المتمثلة بإستبدادية السلطة وبالشلل الذي يتميزبه هذا النظام، كما أنه يؤدي إلى تجاهل كليا الحقائق المحلية والحاجات الملموسة بالمواطنين.