المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة

مدوح احمد : كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية – جامعة الجزائر2
نجيمي عبد الرحمان : قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية – جامعة الجلفة
نجيمي نعاس : كلية العلوم القانونية و الادارية – جامعة الجلفة

مقدمة :

إن الحديث عن المركزية الإدارية يحيلنا على الدولة التقليدية أو الحارسة التي لا تهتم إلا بالدفاع والأمن والقضاء حيث اعتمدت 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 والاقتصاد مما أدى إلى ظهور المركزية الإدارية مع عدم التركيز في مرحلة أولى واللامركزية الإدارية في مرحلة ثانية للتخفيف من عبء الإدارة المركزية وجعلها تهتم بالقضايا التي تحتاج كثرة الدقة و التمحيص من جهة والاعتراف بأن هناك مصالح محلية مستقلة وأصحابها أولى بها من جهة أخرى وتتفاوت 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 انتهجت نظام المركزية الإدارية لإدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهينة ومن بين ما حققته الدول اعتمادا على هذا الأسلوب بسط نفوذها على جميع نواحي الدولة ومختلف مجالاتها.فما هو مدلولها؟ وما هو محتواها ؟

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 أي وجود سلطة واحدة تنبثق عنها ممارسة كافة السلطات الإدارية الأخرى المتواجدة داخل الدولة وهي السلطة المركزية في العاصمة المتجسدة في السلطة التنفيذية فتكون هذه الأخيرة هي صاحبة جميع القرارات النهائية التي قد تتخذ في الأمور الإدارية.

فأسلوب المركزية الإدارية يتجلى في تركيز جميع السلطات في أيدي الحكومة المركزية التي يعود لها أمر البث النهائي في جميع القضايا الإدارية سواء 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 الشيء الذي أدى إلى اتجاه الدول المعاصرة إلى ترك سلطة البث النهائي في بعض الأمور إلى هيئات إدارية تتمتع بقدر من الاستقلال المالي تقوم بتسيير شؤونها المحلية التي تقتضي أن يترك شأنها لهيئات مستقلة تديرها بإمكانياتها الذاتية مع خضوعها لنوع من الرقابة تسمى الوصاية الإدارية تمارسها عليها الإدارة المركزية والأقسام الرئيسية في كافة السلطات الإدارية في النظام المركزي هي الوزارات

وهذه الأخيرة تقوم على مبدأ التخصيص وتبسط سلطاتها على جميع مناطق وأقاليم الدولة وتمتد اختصاصاتها إلى مختلف مرافقها العمومية سواء كانت وطنية أم محلية والوزارات لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة و إنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية

ويستنتج مما سبق أن للمركزية الإدارية ثلاثة عناصر وهي الحصرية أو تركيز السلطة بيد الإدارة المركزية، التبعية الإدارية ثم السلطة الرئاسية وصورتين تتجليان في المركزية وعدم التركيز ومزايا وعيوب وهذا ما سنحاول جاهدين توضيحه في النقط الموالية.

1. المبادئ العامة للتنظيم المركزي :

يمكن أن نعرف المركزية بأن يعهد بكل المهام والوظائف الإدارية إلى السلطة التنفيذية (الحكومة) في العاصمة التي يعود إليها أمر البث النهائي في القضايا والأمور الإدارية وقد تفوض بعض الاختصاصات لممثليها ومندوبيها على مستوى العمالات والأقاليم وبمقتضى هذا يتكلف الوزراء بالوظائف الإدارية للدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة دون أن يشركوا في ذلك هيئات الأخرى[1] أي تتجه الدولة في تسيير المرافق العمومية وتصريف الأمور الإدارية إلى حصر جميع الاختصاصات في يد الإدارة المركزية في العاصمة حيث تعرض عليها كل صغيرة وكبيرة وتبث في كل مسألة.

إن هذا النظام هو صعب التطبيق في الحاضر نظرا لتعقد دور الدولة لذلك تم التوجه إلى تعيين مندوبين وممثلين على مستوى الوحدات الترابية من طرف السلطة المركزية وتمكينهم من اتخاذ بعض القرارات النهائية في بعض القضايا و الأمور لتخفيف العبء عنها وتفرغها للأمور ذات الأهمية القصوى.

ويبدوا من الصورتين السالفتين أن للمركزية الإدارية حالتين الأولى تتركز فيها السلطات الإدارية في يد الوزراء في العاصمة والثانية هي المسماة بالمركزية الإدارية مع عدم التركيز والتي بمقتضاها يتم توزيع سلطة إصدار القرارات بين الرئيس الإداري وبعض أعضاء السلطة سواء داخل العاصمة أو خارجها[2] لكن قبل التطرق لهاتين الصورتين سنتطرق لدراسة عناصر المركزية الثلاث وفي الأخير سنتحدث عن بعض مزايا وعيوب المركزية الإدارية.

1.1. مفهوم المركزية الإدارية:

إن المقصود بالمركزية الإدارية ربط كل المرافق العمومية بمركز موحد ووحيد يتمثل في الدولة[3] مع إمكانية تفويض القيام ببعضها إلى ممثليها على مستوى الوحدات الترابية وبمعنى آخر تركيز السلطات

(1)- توفيق السعيد "القانون الإداري"، طبعة 2006، ص 77.

(2)- البكريوي عبد الرحمان "الوجيز في القانون الإداري المغربي"، الطبعة الأولى 1990، ص 61.

(3)- عبد القادر مساعد وأحمد اجمعون "التنظيم الاداري"، ص 22، طبعة 2005.

الإدارية في يد ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى[1] وحصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم للرقابة الرئاسية التي يمارسها الوزير المختص[2].

فالمركزية تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة غير أن هذا لا يعني احتكار النشاط الإداري بأجمعه من طرف الوزراء بل أنهم يعتمدون على أعوانه حيث تكون للوزير الهيمنة التامة على أعوانهم سواء في العاصمة أو في الأقاليم[3] مما يتحتم على المواطنين في كل ربوع الدولة التوجه إلى العاصمة لقضاء جميع الشؤون الإدارية المتعلقة بهم.

والمركزية نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات الإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من مركز العاصمة[4] وتعني التوحيد وعدم التجزئة[5].

من خلال التعريف السابق للمركزية الإدارية نلاحظ أنها تتوفر على ثلاثة عناصر أساسية: الحصرية أو التركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية (المطلب الأول) ثم خضوع موظفي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري (المطلب الثاني)، وأخيرا السلطة الرئاسية (المطلب الثالث).

1.1.1. تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية (الحصرية):إن تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية مأخوذ بمعناه الواسع أي رجال السلطة التنفيذية في مدارجها العليا في العاصمة وعمالها من موظفي المصالح الخارجية لهذه السلطة في الأقاليم العمالات[6].

الحصرية أو التركيز بيد الإدارة المركزية يعني وجود سلطة واحدة في العاصمة تحتكر سلطة البث والتقدير النهائي في جميع القضايا و الأمور الإدارية رغم اختلاف أهميتها في الدولة كلها حيث تنبثق عنها ممارسة كافة السلطات الإدارية الأخرى[7] ويتمثل ذلك أساسا في استأثر ها 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[8] وبذلك يشرف الوزراء على جميع المرافق العامة سواء

(1)- الخطابي المصطفى "القانون الإداري والعلوم الإدارية"، طبعة 1993، ص51.
(2)- البكريوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص62.
(3)- الخطابي المصطفى، م س، ص 62.
(4)- محمد يحيا "المغرب الإداري"، طبعة 2004.
(5)- مليكة الصروخ "القانون الإداري دراسة مقارنة"، طبعة 2001.
(6)- البكريوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 63.
(7)- مساعد عبد القادر "التنظيم الإداري"، طبعة 2005، ص22.
(8)- خطابي المصطفى، م س، ص51.

كانت ذات طابع وطني أم محلي التابعة للقطاع الذي يسيرونه وهذا لا يعني انعدام وجود ممثلي ومندوبي الدولة على مستوى الوحدات الإقليمية التابعة للدولة أكثر مما يدل على عدم التخويل لهذه الوحدات سلطة اتخاذ القرارات النهائية وبصفة مستقلة عن الإدارة المركزية في العاصمة حيث تمتد سلطة الدولة إلى جميع أنحاءها وتسيطر على الإشراف على جميع الهيئات الإدارية الوطنية[1] التي هي في الأصل منبثقة عنها ومكملة لها لكن يمكن للدولة أن تفوض القيام ببعض مهامها إلى ممثليها سواء كانوا في العاصمة أو الأقاليم.

ومن مظاهر المركزية نجد تركيز الاختصاصات الفنية في يد مجموعة من الأخصائيين في العاصمة يدرسون ويعدون القرارات تمهيدا لرفعها إلى الوزراء لاختيار القرار النهائي والتوقيع عليه ويرتبط بالتركيز الإداري أيضا احتكار الوزراء لسلطة التعيين في الوظائف العمومية فلا يترك اختيار الموظفين المحليين في الأقاليم والمدن إلى هيئات محلية[2] كما أن للموظف علاقة مباشرة بالسلطة المركزية.

وعدم وجود مجالس محلية يعني عدم الاعتراف بوجود مصالح محلية ينبغي ترك عملية مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمهم الأمر أي إلى السكان المعنيين بها وبمعنى آخر ليس للسكان المحليين الحق في التدخل والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تعني محيطهم بصفة مباشرة.

إن الاعتماد على هذا العنصر يؤدي حتما إلى اتخاذ القرارات من الناحية القانونية تتركز في أعلى قمة الهرم الإداري أي الجهاز الإداري الأعلى يبقى دائما هو صاحب حق التوجيه وذلك من خلال التعليمات التي يصدرها الرئيس إلى المرؤوسين حيث أعمال المرؤوسين يمكن إجازتها أو تعديلها أو إبطالها من طرف الرئيس وهو المعيار الصارم والمعتمد في تمييز النظام المركزي ويعني وجود نظام إداري تسلسلي وهذا يحيلنا على التبعية الإدارية.

2.1.1. خضوع موظفي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري(التبعية الإدارية)

التبعية الإدارية تعني أن موظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية اعتمادا على تدريج هرمي يسمى بالسلم الإداري الذي نجد على قمته الوزير[3] 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[4] غير

(1)- توفيق السعيد، المرجع السابق، ص 77.
(2)- البكريوي عبد الرحمان، م س، ص63.
(3)- خطابي المصطفى، م س، ص52.
(4)- البكريوي عبد الرحمان، م س، ص63.

أن المركزية الإدارية لا تعني حتما تركيز الوظيفة الإدارية في القمة كما يقول الأستاذ طعيمة الجرف "تسمح بانحدار 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 اختصاصها وهو ما يعني ضرورة الاعتراف لكل وحدات الجهاز الإداري في المستويات المختلفة بحق إصدار القرارات في حدود مالها من اختصاصات 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 المحدد لها[1].

ومختلف وحدات هذا الجهاز المتماسك لا يتمتع بالشخصية المعنوية القائمة بذاتها ولكنها كلها تنتمي إلى شخص الدولة[2] وهي التي تتحمل التعويض على أخطاءها وتصرفات مصالحها الخارجية.

3.1.1. 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 أشخاص المرؤوسين وأعمالهم[3].

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[4] وتتميز السلطة الرئاسية بأنها تطال جميع المرؤوسين حيث أن جميع الموظفين يخضعون لرؤسائهم في الإدارة[5] بمعنى أن السلطة الرئاسية هي الموظف الأقل 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.

(1)- توفيق السعيد، المرجع السابق، ص 77..
(2)- البكريوي عبد الرحمان، م س، ص64.
(3)- مساعد عبد القادر، م س، ص23.
(4)- توفيق السعيد، م س، ص78.
(5)- توفيق السعيد،م س، ص78.

والسلطة الرئاسية هي جوهر نظام ومادته فهي ليست حقا مطلقا ولا شخصيا لصاحبه لكنه مجرد اختصاص يخول للرئيس حق تعيين مرءوسيه وتخصيصهم لعمل معين[1].

إن السلطة الرئاسية سلطة شاملة ومفترضة:

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

وسلطة مفترضة لأنها تقوم على أساس القوانين والأنظمة المتداولة في هذا الشأن.

ومن أهم السلطات التي يتمتع بها الرئيس اتجاه مرءوسيه هي:

ا–**سلطة التوجيه:** والهدف منها 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 موجهة إلى أفراد معينون بأوصافهم وليس بذواتهم وهذه القرارات تقبل الطعن أمام القضاء.

ب– **سلطة التعقيب والرقابة على أعمال المرؤوس:** يتميز التعقيب فيما تخوله النصوص الدستورية والقانونية للرئيس من حق إجازة أعمال مرؤوسيه والاعتراض عليها وقبول القرارات قد يكون قبولا صريحا أو ضمنيا ففي الحالة الأولى وجب على الرئيس إصدار قرار القبول و إلا اعتبر العمل المقام من طرف المرؤوس غير تام مهما كانت مدة السكوت. أما في الحالة الثانية فيشترط مرور مدة محددة.

وتشمل سلطة التعقيب أيضا إلغاء الرئيس لبعض القرارات المشروعة لكن غير الصائبة نظرا لعدم ملاءمتها للظروف التي يواجهها المرفق أو الدولة، كما أن التعقيب يكون بناء على تنظيم إداري أو تلقائيا من طرف الرئيس[2].

2.1. صور المركزية :

إن الوزير لا يمكن له القيام بتسيير جل المرافق العامة التابعة لقطاع الوزارة التي يديرها بل يعتمد على موظفين وفنيين فقيمة الوزارة تتحدد انطلاقا من طريقة توزيع المستخدمين ومستواهم الفني[3]، وهذا

(1)– البكريوي عبد الرحمان، م س، ص64 .
(2)– البكريوي عبد الرحمان، م س، ص66.
(3)–البكريوي عبد الرحمان، م س، ص67.

يحيلنا فيما لا شك فيه على صور المركزية الإدارية التي قد تتخذ أحد الشكلين: فقد يتولى الوزير ممارستها منفردا وهذه الصورة هي التي نسميها بالتركيز الإداري أو المركزية الجامدة والصلبة.

وقد يستعين الوزير ببعض معاونيه ينتمون إلى وزارته تحت رقابته وسلطته الرئاسية سواء كانوا في العاصمة أو الأقاليم وهذا ما يطلق عليه المركزية الإدارية مع عدم التركيز.

1.2.1. التركيز الإداري:

وهذه الصورة تعني تركز السلطة الإدارية كلها في يد الوزراء في العاصمة فلا يعطى في هذه الصورة أي قدر من السلطة لباقي الموظفين سواء كانوا في العاصمة أو الأقاليم[1] أي عدم توفر سلطات الانفراد بالقرار الإداري على مستوى الوحدات الترابية أو البث في بعض القضايا بشكل مستقل وهي من بين الصور المتشددة للمركزية الإدارية ويترتب عنها اقتصار مهام فروع الهيئات المركزية على التحضير والإعداد والتنفيذ سواء للقرارات التي أصدرت بشأنها قرارات نهائية أو بالنسبة للقرارات التي يستوجب رفعها إلى السلطة المركزية وتطبيق ما أصدره الرؤساء في قمة الجهاز الإداري، فالتركيز يضيق الخناق على الموظفين في فروع الوزارات ولا يجعلهم يعملون في راحة واستقرار حيث ينفرد الوزير بممارسته كافة الاختصاصات المنوطة بوزارته فلا يشرك في ممارستها أحد من موظفي الوزارة لا في العاصمة ولا خارجها[2]، حيث يظهر دور الموظفين في العاصمة على وجهين الوجه الأول هو رفع التقارير والاقتراحات إلى الوزير المختص للبث فيها نهائيا، أما الوجه الثاني يكمن في تنفيذ القرارات النهائية.

وهذه الصورة البدائية للمركزية غير متصورة في العصر الحديث نظرا لتعقد المهام الإدارية وكثرتها. فلا يمكن تصور الرجوع دائما في كل قضايا الأقاليم البعيدة إلى الوزارة[3]، لذلك نلاحظ عدم تواجد هذا الأسلوب من الناحية العلمية في أية دولة من الدول المعاصرة لكن نجدها في صورة ثانية:

2.2.1. اللامركزية (عدم التركيز الإداري):

يعتبر من الأساليب الإدارية الحديثة النشأة ويتجلى في الاعتراف لبعض الموظفين التابعين لوزير معين بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة والبث فيها نهائيا[4] دون الرجوع إلى

(1)- الخطابي المصطفى، م س، ص52.
(2)- البكريوي عبد الرحمان، م س، ص67.
(3)- الخطابي المصطفى، م س، ص53.
(4)- الخطابي المصطفى، م س، ص 53.

العاصمة وهي من بين طرق تخفيف الثقل المركزي في التسيير وتحقيق وطأ النمط المركزي في التدبير[1]، وبالتالي تتحقق السرعة و المر دودية والفعالية ويقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي بحيث ينتج لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها وخاضعين لرقابتها أي دون يترتب عن ذلك استقلالهم عنها[2].

فالاعتراف بهذه السلطة لموظفي الوزارة سواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم كما قد تخول هذه السلطة بصفة فردية شكل لجان إدارية مع بقاءهم تابعين للدولة[3].

كما يتاح بهذه الصفة للموظفين المحليين اتخاذ القرارات الأكثر ملائمة للحاجيات المحلية[4]، أما من الناحية المالية فهيئة عدم التركيز ليس لها ميزانية مستقلة عن الميزانية العامة وخاصة بها بل هي تابعة لميزانية الدولة سواء من حيث نفقاتها أو مواردها وفي بعض الأحيان تأخذ صفة أمر بالصرف مساعد.

وتمتع مندوبي وممثلي الدولة وبهذه السلطة لا تنفي عنهم السلطة الرئاسية بل يمارس هؤلاء سلطتهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين[5].

ويتم منح هذه الصلاحيات إلى هيئات اللاتركيز عن طريق التفويض الذي عرفه الأستاذ محمد سليمان الطماوي من حيث طبيعة القانونية بأنه "الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب اختصاص بجزء من هذا الاختصاص سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر".

أما من ناحية مشروعيته فيعرف بما يلي "أن يوكل جزء من اختصاصات جهة إدارية إلى جهة إدارية أدنى منها مرتبة".

والتفويض ينقسم إلى قسمين تفويض الاختصاص ثم تفويض التوقيع وبأن التفويض يكون جزئيا وليس كليا فانه يؤدي حتما إلى استقلال جزئي للهيئات المفوضة لها أما إذا كان كليا فيعتبر تنازلا.

ا- **تفويض الاختصاص أو السلطة:** يرتبط بالوظيفة بعض النظر عن ممارسها أو صاحبها الأصلي ويعمل به حتى في حالات الحلول المحل الموظف المعني وبهذا يكتسي هذا التفويض صبغة التفويض صبغة

(1)- توفيق السعيد م. س. ص78.
(2)- توفيق السعيد م. س. ص 79.
(3)- الخطابي المصطفى م.س. ص 53.
(4)- الخطابي المصطفى م.س. ص53.
(5)-الخطابي المصطفى م.س.ص 53

مستمرة ويبقى معمول به ما لم يقع سحبه مع العلم أن المفوض لا يجوز له ممارسة الاختصاصات المفوضة خلال جل هذه المدة أما الأعمال التي يقوم بها المفوض له في دائرة التفويض فتبقى مرتبطة به وتحتل في تدرج الأعمال مكانة المفوض[1].

ب– **تفويض الإمضاء أو التوقيع:** فهو لا يغير الاختصاص و يقتصر دوره على مجرد توقيع المفوض له على بعض القراراتالداخلة في اختصاص المفوض ولحسابه وتحت رقابته ومسئوليته[2] أي التوقيع على الوثائق التي سبق أن أعدها الأصيل[3] وينتهي تلقائيا بمجرد تغير شخص المفوض أو المفوض له.

والشروط الموضوعية للتفويض يمكن إجمالها فيما يلي[4]:

– وجوب وجود نص قانوني يبيح و يأذن بالتفويض وذلك بمقتضى المبادئ الدستورية والقوانين التنظيمية أو العادية أو المراسيم التنظيمية.

– أن يصدر قرار إداري يمنح التفويض أي التعبير عن إدارة المفوض.

– أن يكون التفويض صحيحا: بمعنى أن يكون المفوض هو صاحب التفويض الحقيقي وإلا شاب تصرفه البطلان.

– أن يكون التفويض في حدود النص الإذن وقرار الأصيل سواء من حيث الأشخاص أو من حيث الموضوعات المفوضة.

ونذكر من الشروط الشكلية ما يلي:

– **شكل قرار التفويض في ذاته:** يقصد به الصورة التي يظهر عليها من حيث الكتابة والتاريخ والتوقيع وما إلى ذلك وقرار التفويض لا يخضع إلى شكل محدد إلا إذا اشترط المشرع ذلك صراحة في بعض قرارات التفويض مثل.

– **نشر قرار التفويض:** لا توجد طريقة معينة للنشر لأي أن الإدارة تتميز بسلطة تقديرية في ذلك ما عدا إذا نص المشرع على طريقة محددة للنشر ويتم النشر في المغرب غالبا عن طريق الجريدة الرسمية.

(1)– الحاج شكرة "القانون الإداري"، الطبعة الأولى 2006، ص 89.
(2)– الحاج شكرة، م س، ص89.
(3)– مليكة الصروخ، م س.
(4)– مساعد عبد القادر، م س، ص 28،29،30.

***يمكن تلخيص أوجه المفارقة بين نوعي التفويض فيما يلي:**

– تفويض الإمضاء لا يعفي المفوض من مسئوليته عن الأخطاء التي يرتكبها المفوض له فهو يضل مسؤول إداريا وقضائيا بخلاف الأمر بالنسبة للتفويض في الاختصاص.

– في تفويض السلطة لا يجوز للمفوض طيلة مدة التفويض أن يمارس الاختصاص موضوع التفويض بخلاف تفويض التوقيع الذي يجيز للمفوض أن يمارس نفس التوقيع إلى جانب المفوض له.

– إن القرار الصادر في إطار تفويض الاختصاص ينسب إلى المفوض له، أما القرار الصادر من المفوض إليه في تفويض التوقيع فانه يستمد قوته من المفوض صاحب الاختصاص الأصلي حيث يصدر باسم هذا الأخير.

وانطلاقا مما سبق يتبين أن الهدف الأساسي من التفويض هو التخفيف من أعباء الرئيس بتفويض جزء من اختصاصه إلى معاونيه أو مساعديه أو مرءوسيه حتى يتفرغ المفوض إلى مهامه الرئيسية.

3.1. تقدير المركزية:

إذا كان أسلوب المركزية الإدارية يعتبر ضروريا في المراحل الأولى لبناء الدولة، فان استمرار هذه الأخيرة رهبن بمدى التخفيف منه لفائدة الوحدات اللامركزية لذا، فهو يتميز بمظاهر قوة (مزايا) ومكامن ضعف (عيوب).

1.3.1.مزايا المركزية:

– تعتبر المركزية أداة فعالة لتقوية السلطة العامة داخل الدولة وفرض هيمنتها على جميع أنحاء البلاد على جميع المستويات القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

– ضرورة لأي دولة حتى ولو مع وجود نظام اللامركزية الإدارية، حيث نجد سلطات تمثل السلطة المركزية وتخضع لتوجيهاتها.

– إشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة في جميع الأقاليم يؤدي إلى العدالة ومساواة الأفراد في الدولة كلها أمام خدماتها ذلك أن القرارات التي تتخذها السلطة المركزية تتصف بالموضوعية لأنها تضل بعيدة عن ضغط المصالح المحلية.

–يؤدي احتكار السلطة المركزية باختصاص التقرير إلى السرعة في التقرير والتصرف وذلك نظرا إلى وحدة المصدر التي تنبثق منه السلطة المركزية الإدارية.

– إن نظام المركزية الإدارية يمكن الدولة المركزية من القيام بالمشاريع الضخمة التي قد تعجز عنها الوحدات الترابية.

– تعمل على تحقيق العدالة والمساواة بين جميع نواحي الدولة، حيث تسير جميع الأقاليم والعمالات، وجميع المرافق من قبل السلطات المركزية الأمر الذي يتطلب نظرة شاملة لحل الإشكاليات المطروحة، وإشباع الحاجيات العامة بصفة عادلة ومتساوية بين جميع الوحدات الترابية دون تمييز.

2.3.1. عيوب المركزية:

– إن المركزية بنظرتها الشمولية على جميع أنحاء البلاد، تغفل الحاجيات المحلية التي لا يمكن أن يحس بها السكان المحليين، وبالتالي تؤدي إلى تميز بعض المناطق عن الأخرى. وكثيرا ما تحظى العاصمة بأهمية كبرى تفوق غيرها من الوحدات الترابية، الأمر الذي قد يختلف نوعا من التفاوت بين الجهات والعمالات والأقاليم.

– إن تعزيز المركزية يؤدي لا محالة إلى تقوية الحكم المطلق وطغيان الاستبداد داخل الدولة.

– أنها أسلوب غير ديمقراطي، حيث تتركز السلطة في أيدي قلة من الوزراء وكبار الموظفين، وتبعد كثيرا من الكفاءات الوطنية عن الإسهام في إدارة المرافق العمومية وفي العمل العام.

– إن اللجوء إلى المركزية المفرطة غالبا ما يؤدي إلى ضعف التنسيق والتخطيط.

– إن تركيز السلطة التقريرية في العاصمة عادة ما تؤدي تعطيل الأعمال والإصرار على هذه المبالغة قد تؤدي بالعمل الإداري ذاته إلى الروتين والتعطيل.

– إن الاكتفاء بإدارة الدولة من العاصمة، مظهر من مظاهر انعدام الديمقراطية المحلية. حيث لا يسمح للسكان المحليين بتسيير بعض شؤونهم المحلية بواسطة ممثلين لهم يختارونهم لارتباطهم بالوحدة الترابية التي ينتمون إليها، وتبعا للشعور الجماعي الذي لا يمكن إغفاله في الجماعات البشرية.

خاتمة :

وهكذا فإن التنظيم الإداري المركزي قد عرف تطورا كبيرا منذ بداية السبعينات وذلك انطلاقا من المركزية مع التركيز الإداري، أو المركزية المطلقة والحصرية التي لا تدع مجالا للهيئات المحلية على المستوى الإقليمي بتنفس الصعداء دون اتخاذ القرارات ولو كانت بسيطة بل لا بد من الرجوع السلطة المركزية بالعاصمة، وأن هذا التركيز الإداري قائم على مجموعة من الأسس من أهمها: السلطة الرئاسية بمعنى أن جميع الموظفين يخضعون لرؤسائهم فالموظف الأقل درجة في السلم الإداري مرورا بعدم التركيز الإداري أو اللاتمركز الذي أعطى نوعا من الحرية لممثلي السلطة المركزية على الصعيد المحلي في اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة لسير المرافق المحلية دون الرجوع أو طلب الإذن من الحكومة المركزية بالعاصمة، وهذه السياسة قائمة على مبدأ التفويض وجاءت لتخفيف العبء على الجهاز المركزي.

وللمركزية الإدارية مزايا كما أن لها عيوب أيضا، وأهم ما تتميز به المركزية الإدارية هو المؤسسة الرئاسية وما خول لها الدستور من سلطات واختصاصات سواء في المجال الإداري والتنظيمي أو في المجال القضائي وأيضا في أعضاء الحكومة المكونة من الوزير الأول وباقي الوزراء وكتاب الدولة والأمانة العامة للحكومة والكاتب العام.

لكن رغم كل هذا التحول في طريقة العمل التي نهجتها الدولة فهذا لم يكن كافيا نظرا للضغط الكبير والمستمر الذي أثقل كاهل الحكومة المركزية، والتي لم تعد قادرة على تحمل جميع مشاكل الجهات المحلية، مما دفعها إلى انتهاج أسلوب آخر في تدبير وتسيير الدولة، ألا وهو اللامركزية الجهوية التي خففت وطأ العبء قليلا على المركز.

ومع هذا فلا زال الأمر على ما هو عليه، إذ لا زالت الممارسات السابقة في إطار المركزية الإدارية قائمة إلى حد الآن ولم يستطع الرؤساء الإداريون الخروج عن النمط السابق في الإدارة بحيث أنهم لا يزالون يمارسون مهامهم وسلطاتهم كما في السابق، وكأن أي تغيير لم يحدث.

قائمة المراجع :

1- توفيق السعيد: "مدخل لدراسة القانون الإداري"، الطبعة الأولى 2006
2- عبد الله إدريسي: "محاضرات في القانون الإداري"، الجزء الأول: المرفق العام التنظيم الإداري، طبعة 1995.
3- المصطفى الخطابي: "القانون الإداري والعلوم الإدارية"، طبعة 1993.
4- عبد القادر مساعد، أحمد أجعون، "التنظيم الإداري" طبعة 2005.
5- محمد يحيى «المغرب الإداري» الطبعة الثالثة، 2001.
6- مليكة الصروخ: "القانون الإداري" دراسة مقارنة، طبعة أكتوبر 2001.
7- محمد كرامي، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، 2000.
8- اشركي افقير عبد الله، علي الحنودي، الوجيز في دراسة المبادئ الأساسية للقانون العام، طبعة 2005-2006.

9- الدكتور الحاج الشكرة، القانون الإداري النشاط الإداري الطبعة الأولى 2005.
10- محمد معتصم، "النظم السياسية المعاصرة" الطبعة الأولى، المحاضرات في مادة القانون الإداري، فبراير 1993.