الجوانب القانونية للمركزية الإدارية

وتطبيقاتها العملية

د. سعيد نحيلي

أستاذ مساعد- قسم القانون العام- كلية الحقوق- جامعة البعث

ملخص البحث

تعد المركزية الإدارية واحداً من أساليب التنظيم الإداري التي تقوم عليه الإدارات الحكومية.وهي لا تعدو أن تكون أحد أساليب أداء الخدمات العامة. إلا أنه وكما نعلم فإن إدارة وتقديم الخدمات العامة مركزياً يقتصر على المرافق الحكومية السيادية، أما باقي المرافق فيمكن إدارتها بصورة لا مركزية سواء تعلق الأمر باللامركزية المحلية(الإدارة المحلية) أو اللامركزية المرفقية. ولا يخفى على أحد من المهتمين في علم الإدارة العامة الجوانب القانونية والسياسية والإدارية لنظام المركزية الإدارية، كما لا يخفى على هؤلاء الثغرات والعيوب التي يخلفها هكذا نظام إذا ما طبق في دولة ما بشكل متطرف وبأشد صوره وهو التركيز الإداري.

ونحن إذ نحاول في هذا البحث طرح إشكالية المركزية الإدارية ودورها في أداء الخدمات العامة فإننا سنقتصر على إبراز جوانبها القانونية والثغرات التي برزت على مستوى التطبيق العملي سواء في بلدنا سورية أو غيرها من الدول.

مقدمة:

يتطلب إنجاز المهام الإدارية المتعددة والمتشعبة التي تقع على عاتق الدولة توافر جهاز إداري مسلّح بالعنصرين البشري والمادي .

وإذا كان واضحاً أن الإدارة تظهر في علاقتها مع المواطن من خلال عمالها وهيئاتها، إلا أن هذا يشكل ظاهر الحال فقط، أما الحقيقة فهي أن التصرفات التي يقوم بها عمال الإدارة (الموظفون) ينبغي أن تنسب إلى واحدٍ من مجموعة الأشخاص الإدارية العامة التي تشكل بمجملها التنظيم الإداري "l'organisation administrative"[1]. ولا يختلف اثنان على أن التنظيم الإداري يعتبر ضرورة لابد منها لكي تنهض الإدارة بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها من اجل تحقيق أهدافها. وإذا كان التنظيم الإداري للدولة يتضمن العديد من الأجهزة الإدارية ، بيد أن هذا التعدد لا يتبعه بالضرورة تعدد في الأشخاص الإدارية العامة ، بل يختلف الأمر باختلاف الأسلوب المتبع في التنظيم الإداري . ويجمع الفقه الإداري على أن الدولة تمارس نشاطها الإداري وتدير الخدمات العامة باتباع أي من أسلوبي التنظيم الإداري: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

---

[1] يحتل موضوع التنظيم الإداري أهمية كبيرة في دراسات علم الإدارة العامة إذ يعتبر بجانب التخطيط والرقابة والتوجيه واحداً من عناصر العملية الإدارية الذي بواسطته تمارس نشاطها وعن طريقه تحقق أهدافها .

فإذا أخذت الدولة بأسلوب المركزية الإدارية فإن هذا يعني أن هناك شخص إداري عام واحد يمارس جميع الاختصاصات الإدارية في جميع أجزاء إقليم الدولة. بعبارة أخرى: فإنه لا يوجد في النظام الإداري المركزي سوى شخصية اعتبارية واحدة في الدولة هي شخصية الدولة [٢] ذاتها.

أما إذا أخذت الدولة بأسلوب اللامركزية الإدارية فإنه توجد أشخاص إدارية عامة أخرى إلى جانب شخصية الدولة سواءً كانت هذه الأشخاص ذات طبيعة محلية (وحدات الإدارة المحلية) أو ذات طبيعة مرفقية (المؤسسات والهيئات العامة).

وينبغي أن لايفهم مما سبق أنه على الدولة أن تختار بين الأسلوبين (المركزية واللامركزية) من أجل ممارسة نشاطها ، وذلك أنه لا توجد دولة في العصر الحديث تمارس جميع وظائفها بشكل مركزي فقط أو بشكل لامركزي فقط، بل تأخذ الدول المعاصرة بكلا الأسلوبين في أداء وظائفها ، بحيث تدير جزءاً من نشاطها وفق مقتضيات المركزية الإدارية بينما تدير الجزء الآخر وفق مقتضيات اللامركزية الإدارية. بيد أن تغليب الأخذ بأسلوب المركزية الإدارية أو أسلوب اللامركزية الإدارية يعتبر مسألة نسبية تختلف من دولة أخرى ، بل يختلف ضمن الدولة الواحدة من زمن لآخر. وتتحكم بذلك مجموعة من

---

[٢] يفرق الفقه الدستوري بين شكلين للدول : الدول الموحدة والدول الاتحادية .ويؤكد على أن الدولة الاتحادية تتألف من مستويين : مستوى الاتحاد والدويلات وكلاهما يعد دولة بالمعنى الدستوري .الأمر الذي يدفعنا للقول إن الدولة الاتحادية التي تأخذ بالنظام الإداري المركزي تتألف من مستويين إداريين اثنين هما : الإدارة الاتحادية و إدارة الدويلة .

الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية والتاريخية .كما تلجأ دول عالمنا المعاصر إلى إجراء نوع من الموازنة بين محاسن ومساوئ الأسلوبين في أداء الخدمات العامة لجهة كلفة الخدمة وجودتها وزمن إيصالها للمنتفعين بها.

وكما هو واضح مما سبق فإن الأمر يدور حول مجموعة من المصطلحات الإدارية القانونية التي يتم تداولها واستخدامها في الأوساط العلمية دون أن يكون هناك وضوح للمدلول الحقيقي لكل مصطلح . فالاقتصاديون يستخدمون مصطلح المركزية الإدارية والإداريون يستخدمونه والسياسيون والقانونيون أيضا، وكل فئة من هؤلاء تفهمه من وجهة نظرها بشكل مختلف عن الأخرى ، الأمر الذي يشكل دافعاً للبحث في هذا الموضوع بغية إظهار مدلوله الحقيقي .

وسوف يتم التركيز في هذا البحث على الجوانب القانونية للمركزية الإدارية وتطبيقاتها العملية، الأمر الذي يقتضي تعريفها وبيان أركانها وتقديرها ومن ثم تطبيقاتها العملية سواءً في سوريا أوفي غيرها من الدول.

أولاً :- تعريف المركزية الإدارية La centralisation administrative وتمييزها عن غيرها من المفاهيم :

هناك شبه إجماع في الفقه الإداري على أن المركزية الإدارية تعني التجميع التنظيمي والوظيفي للمهام الإدارية بيد جهة واحدة وفق معايير محددة مسبقاً . فالمركزية الإدارية تعني بعبارة أخرى حصر صلاحيات القرار وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة

الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في الأقاليم تسمى السلطة المركزية Le pouvoir central . ويعني ذلك من الناحية القانونية أنه يوجد شخص اعتباري عام واحد مركزي هو الدولة يباشر جميع الاختصاصات، ولا توجد أشخاص إدارية عامة أخرى تشاركها في مباشرة الوظيفة الإدارية. وبهذا تشكل المركزية الإدارية المفهوم المقابل لمصطلح اللامركزية الإدارية La décentralisation administrative) التي تسمح بتوزيع الوظيفة الإدارية بين عدة أشخاص إدارية إقليمية (الدولة ووحدات الإدارة المحلية) ومرفقية (مؤسسات وهيئات عامة).بيد أنه يمكن الحديث عن مركزية أيضاً حتى في حال سمحت الدولة بوجود عدد من الأشخاص العامة (كالمؤسسات العامة والوحدات المحلية) ولكنها تمارس رقابة قوية على أعمالها وتحد من صلاحيتها فتقوم هي بتسمية أعضاء مجالسها أو إداراتها . وقد يحدث أن تجتمع جميع العناصر القانونية للامركزية الإدارية لكن الصبغة المركزية للدولة تبقى طاغية لاسيما عندما تشكو الوحدات المحلية من عدم حصولها على الوسائل المالية اللازمة للقيام بعملها[3]. وتختلف المركزية الإدارية وفق التعريف السابق عن المركزية السياسية التي تعكس شكل الدولة الموحدة التي تتميز بوحدة التنظيم السياسي للسلطة بحيث تتجمع السلطات العامة في يد مستوى سياسي واحد وتخضع لدستور واحد وتباشر سيادتها على كافة أرجاء إقليم الدولة ، فلا وجود في ظل هذا النظام لكيانات سياسية أخرى على غرار ما هو عليه الحال في الدول

---

[3] أنظر Agathe van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet – Brisset, Dictionnaire de droit administratif, ° édition , Dalloz ,Paris1999, p.50.٢

الاتحادية التي تتألف من مستويين دستوريين هما: الاتحاد والدويلات. أما المركزية الإدارية فهي تنحصر في الوظيفة الإدارية ، بل هي لاتعدو أن تكون موديلاً من موديلات[4] إدارة المرافق العامة modes de Gestion des services publics في الدولة. كما تختلف المركزية الإدارية عن المركزية الاقتصادية التي تتحقق عندما يترك أمر توجيه الاقتصاد القومي للسلطة العامة المركزية ، حيث لا مجال في ظل هذا النظام للأخذ بالتعددية الاقتصادية .وهذا ما نراه مطبقاً وبشكل واضح المعالم في الدول حديثة النشأة والدول النامية التي تسعى إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي.

وبهدف تحقيق المزيد من الوضوح حول مفهوم المركزية الإدارية وجوانبها القانونية ، فلابد من حصر الأركان الأساسية التي تقوم عليها المركزية الإدارية، وهذا ما سنتم معالجته في الفقرة التالية.

ثانياً- أركان المركزية الإدارية : بالعودة إلى تعريف المركزية الإدارية وتحليله يتبين أنها تقوم من الناحية القانونية على مجموعة من الأركان أهمها :

١- حصر الوظيفة الإدارية بيد الإدارة الحكومية المركزية: حيث تقتضي المركزية الإدارية تركيز الوظيفة الإدارية في يد جهة محددة هي السلطة

---

[4] تتنوع طرق إدارة المرافق العامة : فهناك الإدارة المباشرة بواسطة السلطة المركزية أو وحدات الإدارة المحلية وهناك الإدارة غير المباشرة عن طريق أشخاص القانون الخاص . لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع انظر : د. نعيلي ،الحسين ،الهندي ،المرافق العامة ، منشورات جامعة حلب ،عام ٢٠٠٤ ص :١٤٥ وما بعد .

المركزية في الدولة. والجدير بالذكر أن اتخاذ القرار في شأن من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية يكون بكل مراحله من اختصاص هذه الأخيرة .فهي تعد مشروع القرار وهي تتخذ القرار بشكله النهائي وهي تتابع تنفيذه . أي أنها تملك سلطة البت النهائي في جميع الشؤون الداخلة في الوظيفة ، أي أن إقليم الدولة برمته يُدار عبر العاصمة أو ممثليها في الأقاليم .

٢- **حتمية البناء التسلسلي للإدارة المركزية:** إن الأخذ بنظام المركزية الإدارية يستغرق بالضرورة أن تكون الإدارة ذات تركيبة تسلسلية " structure hiérarchieque" (subordination) أو هرمية . أي أن الجهاز الإداري في الدولة يقسم إلى ثلاثة مستويات إشرافية هي : المستوى الإشرافي الأعلى والمستوى الإشرافي المتوسط والمستوى الإشرافي الأدنى. وتتدخل هذه المستويات الإشرافية في علاقة مع بعضها البعض وفق ما تقتضيه قاعدة التدرج الإداري hiérarchie administrive أي توزيع موظفي الإدارة المركزية على مراتب ودرجات تشكل سُلَّماً إدارياً يقبع في قمته الوزير ويوجد في قاعدته صغار العاملين . وينجم عن التدرج الإداري تطبيق مبدأ وحدة الرئاسة والأمر وهو كمبدأ من المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري يعني أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في نطاق منظمة معينة في يد واحدة بحيث لا يكون للمرؤوس داخل المنظمة سوى رئيس مباشر واحد . بما يحقق استقرار النظام ومنع تشييع المسؤولية وضياعها. حيث أن تعدُّد الرئاسات

الإدارية ، يلقي بظلاله على الكفاية الانتاجية للإدارة ويعيق تطبيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد .

٣-السلطة الرئاسية : Le pouvoir hierarchique

يُشتق هذا العنصر من العنصر السابق . ويقصد بالسلطة الرئاسية تلك التي تقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي . أي أن هذه السلطة تجد أساسها ليس في القوانين والأنظمة فحسب ، بل في الطبيعة القانونية لنظام المركزية الإدارية القائم أساسا على قاعدة التسلسل الإداري والتي تمنح بطبيعة الحال حقاً للرئيس الإداري يتمثل في مجموعة من الصلاحيات سواءً على أشخاص مرؤوسيه أو بالطبع على تصرفاتهم. و تجدر الإشارة الى أن التطبيق العملي للسلطة الرئاسية يتطلب توافر مجموعة من التقنيات القانونية technique juridique .

غير أنه وقبل التعرض لهذه التقنيات وتفاصيلها نجد من الضروري تحديد **الصفات التي تتصف بها السلطة الرئاسية:**

أ- صفات السلطة الرئاسية :

(١)**إنها سلطة شاملة** :يفسر بعض الفقه هذا الشمول استنادا لمحل الرقابة . حيث ينطلق أنصار هذا الرأي بأن الرقابة تشمل أعمال المرؤوسين (أي تصرفاتهم القانونية المتمثلة في القرارات والعقود وغيرها) وأشخاص المرؤوسين على أن تتناوله كموظف عام في خدمة الدولة وجزءاً من الهيكل التنظيمي للإدارة (tutelle administrative sur les actes et sur les personnes)

بيد أن هذا الرأي وإن كان صحيحاً، لكنه لايمثل كل الحقيقة. حيث يوجد معيار آخر لتحديد لفظة (الشمولية) ألا وهو مدى وحجم هذه الرقابة فلا يقتصر مدى هذه الرقابة على النواحي القانونية (رقابة مشروعية) بل تمتد لتشمل نواحي الملاءمة أيضاً .

(٢) **إنها سلطة تلقائية:** يعني ذلك أن الرئيس الإداري يمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسه أي أنه يمارسها سواءً بناءً على طلب أو شكوى من الأفراد أو حتى بدون ذلك. بل إنها تمارس في أغلب الحالات بدون طلب انطلاقاً من خصوصية طبيعة العملية الإدارية حيث تعد الرقابة إحدى الوظائف الأساسية في الإدارة الحكومية ، وتصبح الرقابة من هذه الزاوية واجب على الرئيس الإداري وليس حق بيده، أي ينبغي على الرئيس الإداري أن يمارسها سواءً أشار إليها النص القانوني أو لم يشير.

ويفرّق الفقه الإداري الألماني [5] بين نوعين للرقابة التي تمارس على المرؤوس فهناك الرقابة القطاعية (التخصصية) والتي تهدف إلى التأكد من أن انجاز الواجبات الإدارية قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة من جهة ،وفيما إذا جاء منسجماً مع الغرض من المهام الإدارية من جهة ثانية . والنوع الآخر هو رقابة الخدمة أوالرقابة التسلسلية (Dienstaufsicbt) (يقابله باللغة الفرنسية

---

[5] Maurer, Hartmut , Allgemeines Verwaltvngsrecht 12 . Aufl, München, 1999, S.543; BRANDER, Grenzen des ministeriellen Weisungsrechts gegenüber nachgeordneten Behörden DÖV1990,.S. 966

tutelle administrative) وهي تنسحب على التنظيم الداخلي للإدارة، ونظامها الداخلي وشؤون العاملين فيها. وتجدر الإشارة إلى أن التفريق بين كلا النوعين له آثار عملية لأن الرقابة تمارس من قبل سلطات مختلفة فمثلاً ممثل الحكومة في محافظة ما Regierungspräsedent وهو ما يقابل باللغة الفرنسية (préfet) يخضع وفق أدبيات رقابة الخدمة (الرقابة التسلسلية) لوزير الداخلية ، ويخضع وفق أدبيات الرقابة التخصصية لكل وزير حسب القطاع الذي يقوده.

فلو أراد مواطن ما أن يشتكي من سلوك موظف ما، فعليه أن يتقدم بشكوى للسلطة الرئاسية، أما عندما يرى أن عملاً إدارياً (act administratif) صادر عن موظف ما قد خالف القوانين والأنظمة والهدف contraire au droit فعليه أن يتصل مع السلطة الرقابية المختصة قطاعياً من خلال شكوى الرقابة recours hiérarchique علماً أن كلا النوعين من الشكاوى لايتعدى توجيه اللوم.

ب – تقنيات السلطة الرئاسية:

(١) تقنيات الرقابة على أشخاص المرؤوسين لجهة مراكزهم وأوضاعهم الوظيفيّة القانونية: لابدّ هنا من التذكير أن السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس تبدأ مع بداية الحياة الوظيفية للموظف وتنتهي بانتهاء خدمته فهي بذلك تشمل سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس

وتتابعه في مسيرته الوظيفية (التحرك الزمني والمكاني) حيث يمكن للرئيس نقل المرؤوس وترفيعه وترقيته ومنحه التعويضات والعلاوات والإجازات والحوافز وإيقاع العقوبات المسلكية[٦] عليه، غير أن ممارسة هذه السلطة على أشخاص الموظفين تنحصر بمراكزهم وأوضاعهم الوظيفية لذا يشترط من ممارسيها التقيد بمتطلبات حسن سير العمل الإداري.

(٢) **تقنيات الرقابة على أعمال المرؤوسين** : تتناول السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على المرؤوس أعمال هذا الأخير. وقد درج الفقه الإداري على تقسيم تقنيات هذه الرقابة إلى قسمين اثنين هما : الرقابة السابقة على صدور تصرفات المرؤوسين وتتمثل في التوجيه، والرقابة اللاحقة على صدور تصرفات وأعمال المرؤوسين وتتجلى في التعقيب. وسنوضح فيما يلي مضمون كل سلطة على حده.

• **سلطة التوجيه** : تتمثل هذه السلطة بمجموعة من الصلاحيات والأوامر يقررها المشرع للرئيس الإداري، وتظهر على شكل أوامر شفوية أو مكتوبة، أو إعداد كتب ومنشورات (circulaire) ودليل استرشادي. وتتضمن هذه

١- [٦] يفرق قانون العاملين الأساسي السوري رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ بين العقوبات المسلكية الخفيفة والعقوبات المسلكية الشديدة ويقول :إن العقوبات الخفيفة تفرض بقرار من صاحبة الحق في التعيين أو السلطة التي تعلوها على مبدأ أن الأعلى يشرف على الأدنى ضمناً. أما العقوبات الشديدة فتفرض بحكم من المحكمة المسلكية المختصة مكانياً وتنفذ بقرار السلطة صاحبة الحق في التعيين (أنظر المادة ٦٨ من القانون ٥٠ لعام ٢٠٠٤).

التعليمات والمنشورات تفسيراً للنصوص التي يتولى الموظف تنفيذها. وبما أن سلطة التوجيه كما يدل اسمها تتضمن من جملة ما تتضمنه توجيه أوامر إلى المرؤوس الإداري، فلا بد من طرح السؤال التالي : هل تعد هذه الأوامر ملزمة للمرؤوس، يطيعها وينفذها كما هي؟

في الحقيقة إن واجب الطاعة الملقى على عاتق المرؤوسين في إطاعة أوامر الرئيس يستمد أصله من اعتبار الموظف جزءاً من الهيكل التنظيمي للمنظمة التي يعمل لديها. ولهذا السبب فإن أوامر الرئيس لا ترتقي من حيث الطبيعة الحقوقية إلى مرتبة القرار الإداري. وبالتالي فهي وإن كانت مخالفة للقانون لا تقبل الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة كونها تتناول الموظف باعتباره عضواً في الهيكل التنظيمي للمنظمة، ولا تتناوله في مركزه الشخصي. ولكن ومن زاوية أخرى يتحمل المرؤوس مسؤولية شخصية عن مشروعية تصرفاته الوظيفية (مسؤولية مسلكية، مسؤولية جزائية، مسؤولية مدنية). وبالتالي ينشأ هنا نوع من الصراع : فمن جهة، على الموظف أن يلتزم بتوجيهات الرئيس، ومن جهة ثانية عليه أن يتجنب المسؤولية الشخصية بشتى صورها، فكيف يحل النزاع؟ يرى الفقه الألماني أن هذا النزاع لا يمكن حله إلا من خلال عملية الاعتراض . فعندما يكون لدى الموظف العام تحفظات على مشروعية الأوامر التي يتلقاها من الرئيس الإداري فعليه أن يسلك طريق الاعتراض لدى رئيسه . فإذا قام هذا بالإصرار على الأمر ، فعلى المرؤوس أن يقوم بالتنفيذ ولكن وبنفس الوقت تسقط عنه المسؤولية الذاتية . غير أن الحال يختلف إذا كان توجيه الرئيس يتضمن أمراً للقيام

بتصرف أو سلوك يعاقب عليه القانون الجزائي (أي ارتكاب جريمة جزائية) ، أو كان هذا التصرف أو السلوك المطلوب القيام بهم مناهضاً لكرامة الإنسان فيحق عندئذٍ رفض الأمر شريطة أن يكون الأمر دالاً دلالة واضحة على ارتكاب الجرم الجزائي . إذ أن أوامر الرئيس الإداري لا تعد من أسباب التبرير والإباحة في مجال المسؤولية الجزائية (مبدأ المسؤولية الجزائية الشخصية) .

٢ - **سلطة التعقيب على أعمال المرؤوسين** : تتجلى هذه السلطة بمجموعة من الصلاحيات أهمها :

حق الرئيس في إجازة وإقرار أعمال مرؤوسيه وحقه في تعديل أو إلغاء أو سحب قراراتهم أو حتى الحلول محلهم في إصدارها إذا كان هناك نص قانوني صريح[٧].

وبخصوص سلطة الرئيس في إقرار وتصديق أعمال المرؤوسين ، فهو يمارس رقابة شاملة على التصرف الذي قام به المرؤوس حيث يتأكد من مشروعيته ومن ملاءمته للعمل الإداري . أي أنه من حق الرئيس الإداري أن يلغي قراراً أصدره أحد مرؤوسيه إذا كان سليماً من الناحية القانونية ، ولكنه غير ملائم للعمل الإداري .

---

[٧] انظر : د. فوزت فرحان ، القانون الإداري العام ، الكتاب الأول ، منشورات مكتبة الحلبي ،٢٠٠٤ ،ص:٥٦ يقصد بإلغاء القرار الإداري ،إعدام آثار القرار بالنسبة للمستقبل ex nunce أما السحب فيمتد إلى الماضي لينهي جميع الآثار التي رتبها بالإضافة إلى المستقبل ex tunce ،

ولابدّ من الإشارة في نهاية هذه الفقرة الى أن السلطة الرئاسية يقابلها دوماً مسؤولية الرئيس الإداري أمام الرئيس الأعلى الى أن نصل إلى مسؤولية الوزير أمام رئيس الجمهورية . أما أساس هذه المسؤولية فيكمن في المبدأ الشهير من مبادئ التنظيم الإداري ألا وهو مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية.

ثالثاً : صور المركزية الإدارية :

تأخذ المركزية الإدارية صورتين هما : التركيز الإداري concentration وعدم التركيز الإداري déconcentration .

١- التركيز الإداري (الوزارية) :

بمقتضى هذه الصورة تنحصر الصلاحيات الإدارية بكل جزئياتها في يد الوزير ، بحيث لا يكون لممثل الوزير في الأقاليم أي سلطة ، أي ينبغي على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم الرجوع إلى وزاراتهم في كل جزئية . ومن هنا جاء وصف (الوزارية) للدلالة على الدور العظيم للوزير وهيمنته على كافة شؤون الوزارة في المركز وفي الأقاليم ، ومن هنا تمّ وصف التركيز الإداري بالمركزية المتطرفة أو الحصرية الإدارية[٨].

وتعليقاً على هذه الصورة من المركزية الإدارية يمكن القول : إنها تؤدي الى إهدار مبدأ التلازم بين السلطة و المسؤولية . إذ كيف يتسنى تحميل الرئيس الإداري مسؤولية سير العمل وانتظام المرفق العام في الوقت الذي لا يملك فيه

---

[٨] المحامي الدكتور محي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٣ ، ص: ٢٣ .

أي سلطة . ناهيك عن العيوب الأخرى التي يمكن توجيهها لنظام التركيز الإداري لاسيّما أنه يؤدي الى انشغال الوزير بأمور ثانوية ويبعده عن أمهات الأمور (رسم السياسات العامة للدولة) . واستناداً الى هذه العيوب فلم يعد لهذه الصورة تطبيق من الناحية العملية .

٢- عدم التركيز الإداري (اللاوزارية) :

أمام فشل أسلوب الوزارية في إدارة الشؤون والخدمات العامة ، كان لابدّ من التفكير بأسلوب آخر يجنبنا الوقوع في مخاطر المركزية المتطرفة . من هنا كان الاعتماد على أسلوب عدم التركيز الإداري أو ما يسمى المركزية النسبيّة . وهذا الأسلوب يخوّل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في المحافظات سلطة البت النهائي في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير ، الأمر الذي يُوفر وقتاً طويلاً للوزير يستطيع أن يستثمره في إنجاز المهام الرئيسية في وضع السياسة العامة للدولة[٩].

بيد أن السؤال الذي يطرح نفسه هو : كيف يتم الانتقال إلى أسلوب عدم التركيز الإداري ؟ بسؤال آخر : ماهي آليات ممارسة السلطة في نظام عدم التركيز الإداري (اللامركز الإداري) ؟

---

[٩] خالد الظاهر ، القانون الإداري (دراسة مقارنة) (الكتاب الأول) دار المسيرة للنشر ،١٩٩٨، ص:١٠٣ وما بعد .

أ. أساليب ممارسة السلطة في نظام عدم التركز الإداري (صور عدم التركيز الإداري)[10] يتحقق عدم التركيز الإداري من خلال تقنيتين اثنتين هما :

(١) **إعادة توزع الاختصاص ابتداءً بنص تشريعي:** حيث يتولى المشرّع منح أكثر من شخص أو أكثر من جهة اختصاصات سلطة اتخاذ القرارات الإدارية ، وهنا يتعين الرجوع الى النصوص القانونية لتحديد وبيان مراكز اتخاذ القرار دون العودة الى الحكومة المركزية في العاصمة .

(٢) **أسلوب التفويض الإداري :** وهو أكثر الأساليب المتبعة لممارسة السلطة في نظام عدم التركيز الإداري . حيث يعهد الإداري ببعض اختصاصاته إلى إداري آخر ليمارسها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة .أي أن التفويض لا يعني تخلي الإداري عن سلطاته ومسؤولياته ، بل هو مجرد آلية أفضل لتقديم الخدمات وإنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وبكفاءة[11]، وهذه في حقيقة الأمر هي ذاتها فوائد الأخذ بنظام عدم التركيز الإداري والتي يضاف إليها ما يلي :

- التخلص من التركيز الشديد للسلطة .

---

[10] يستخدم بعض الكتاب عبارة "صورعدم التركيز الإداري" وأهمها حسب رأيهم : التفويض والإنابة والحلول .انظر د. فوزت فرحان ، القانون الإداري العام ، الكتاب الأول ، مكتبة الحلبي ،٢٠٠٤،ص: ٥٦ وما بعد .

[11] لمزيد من المعلومات حول موضوع التفويض الإداري ومقارنته مع التفويض التشريعي راجع : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري، الدار الجامعة ، بلا تاريخ ، ص:١٨٢ وما بعد؛ عبد الله طلبة، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٨، ص : ١٢١ وما بعد؛ أنور رسلان، القانون الإداري، برنامج التعليم المفتوح، نسخة خاصة بسورية، ٢٠٠٤. ص: ٧٩ وما بعد .

- توفير الوقت والجهد والمال .
- حل المشكلات والصعوبات التي تواجه سير العمل الإداري بشكل أكثر فعالية لأن سلطة اتخاذ القرار تكون في يد المرؤوس الأكثر قرباً من الواقع، ورغم ذلك يجب عدم الخلط بين اللاتركيز الإداري واللامركزية الإدارية، ففي اللاتركيز الإداري تكلف الدولة ممثليها في الدوائر والتقسيمات الإدارية بالمزيد من السلطات، أما في اللامركزية فتقوم الدولة بالاعتراف بالمزيد من الصلاحيات للهيئات المحلية المنتخبة، فالمفهومان مختلفان قانونياً، لكن العمليتين شبيهتان، حيث أن اللامركزية لا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا صحبها عدم تركيز إداري.

بقي أن نذكر أن التفويض الإداري يجد له أساساً قانونياً عاماً في سورية يتمثل في المرسوم التشريعي/٦٩/ لعام ٢٠٠٥ بالإضافة إلى التشريعات الإدارية الخاصة التي تتضمن بعض الأحكام التي ترخص للرئيس الإداري استعمال مؤسسة التفويض لأداء بعض المهام الإدارية من هذه التشريعات نذكر على سبيل المثال لا الحصر قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦، وقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١...الخ

رابعاً- تقدير المركزية الإدارية (المركزية الإدارية في الميزان):

كأي نظام بشري يحقق نظام المركزية الإدارية بعض الفوائد (الحسنات) ولكن تسجل عليه بالوقت ذاته بعض العيوب . ومن أهم الحسنات التي سجلها الفقه لنظام المركزية الإدارية نذكر: إن نظام المركزية الإدارية يحقق الوحدة القانونية والسياسية للدولة ، ويقوي السلطة التنفيذية ، كما يساعد على الاستقرار والدقة ووضوح الإجراءات الإدارية والاقتصاد في الإنفاق العام، ناهيك عن أن نظام المركزية الإدارية هو الأسلوب الأمثل والأصلح لإدارة المرافق العامة القومية التي تعتبر بطبيعتها غير قابلة للتوزيع ، بل ينبغي أن تدار بأسلوب موحد عن طريق المركز، مثل: مرفق الدفاع ومرفق القضاء والأمن(الوظائف الكلاسيكية للدولة).غير أن الحسنات (وهي أصلاً محل اختلاف في وجهات النظر) لا ولن تستطيع الصمود أمام (العيوب) التي تعتري نظام المركزية الإدارية ، لاسيما إذا أمعنا النظر في التغيرات التي طرأت على دور الدولة وفرضتها التطورات الاقتصادية والسياسية والثقافية والنظام العالمي الجديد، فلم يعد نظام المركزية الإدارية صالحاً لإدارة المهام المتعددة والمتنوعة في دول عالمنا المعاصر إدارة كفوءة وفعالة وفق مقاييس جودة الخدمة، فهو نظام بعيد عن المرونة ولا يشجع على الابتكار وعلى مشاركة الموطنين في تحمل المسؤولية في الشأن العام. ناهيك عن أنه يؤدي إلى الهدر في الوقت والمال. أمام هذه العيوب التي لاتخفى على أي من المتتبعين كان لابد من ابتكار نظام إداري آخر لإدارة الخدمات العامة، نظام يراعي المتغيرات التي طرأت على

دور الدولة ، نظام يقوم على أساس توزيع السلطات لا على أساس حصرية السلطات : إنه نظام اللامركزية الإدارية ونظام التشاركية بين العام والخاص في أداء الخدمات العامة Partenariat public privé (PPP).

خامساً- هيكلية الإدارة المركزية في سورية كتطبيق من تطبيقات المركزية الإدارية:

وردت لفظة السلطة المركزية في المادة /٢/ من المرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ المتضمن قانون الإدارة المحلية كما وردت في المادة /٢/ فقرة /٢/ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية حيث جاء فيها " يقصد بالسلطة المركزية:أ. مجلس الوزراء ب. الوزارة المختصة جـ. وزارة الإدارة المحلية . غير أن هذا التحديد للسلطة المركزية وفق قانون الإدارة المحلية لا يشمل هيكلية الإدارة المركزية برمتها حيث يعد إدارة مركزية بالمعنى الذي تتطلبه أدبيات المركزية الإدارية كل جهة تتبع للسلطة المركزية والتي تمارس نشاط حكومياً يشمل إقليم الدولة برمته. هذا المعنى ينطبق على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء والوزراء والمحافظين ومديري المناطق ومديري النواحي ، بالإضافة إلى الوحدات الإدارية المساعدة العاملة والاستشارية والملحقة مباشرة برئاسة الحكومة. وإذا حاولنا تصميم هيكل تنظيمي للمستوى المركزي للإدارة الحكومية في سورية فإنه يبدو على الشكل التالي :

وفق هذه الهيكلية تتألف الإدارة المركزية في سورية من مستويين إداريين هما:

١- الدولة (ممثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ووحدات الإدارة المركزية الملحقة بها.

٢- المحافظات (ممثلة بالمحافظ ومديري المديريات والمصالح التابعة لسائر وزارات الدولة ومديري المناطق والنواحي)

على خلاف تنظيم الإدارة المركزية في فرنسا والتي تتألف من عدة مستويات هي :

- Etat الدولة — رئيس الدولة + رئيس الحكومة + الوزراء
- Région الإقليم — ممثل السلطة المركزية في الإقليم
- Département المحافظات — ممثل السلطة الإدارية المركزية في المحافظة

وعلى خلاف التنظيم الإداري المركزي في جمهورية ألمانية الاتحادية الذي يتألف من ثلاثة مستويات[1] :

الإتحاد (المستشار والوزراء) — Bund

↓

الدويلات (رؤساء حكومات الدويلات والوزراء) — Länder

↓

المحافظات (ممثلي الحكومة المركزية في المحافظات) Bezirke

خاتمة

تعرضنا في بحثنا هذا إلى جزئية المركزية الإدارية وركزنا على جوانبها الإدارية والقانونية وعناصرها وأركانها وتطبيقاتها العملية وحسناتها والعيوب التي تعتري هذا النظام. وقد اعتمدنا الدراسة المقارنة سواء في سورية أو ألمانيا أو حتى في فرنسا لنقف على تفاصيل هذا الموضوع والإلمام بجميع جوانبه وقد بدا واضحاً من خلال الدراسة أن الموضوع يطرح مجموعة من الإشكاليات ولاسيما فيما يتعلق بمدى انسجام هذا الأسلوب من أساليب الإدارة مع الاتجاهات الديمقراطية التي تسعى شعوب العالم قاطبة إلى تطبيقها، إلا أنها بالمقابل يتبين أنه من المسلم به اعتماد أسلوب الإدارة المركزية في تقديم الخدمات العامة القومية ذات الطابع السيادي والتي تتعلق بالمرافق الحيوية في الدولة.

وفي نهاية المطاف توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

١-المركزية الإدارية أسلوب يفرض نفسه في الهيكلية التنظيمية لأي دولة من الدول بغض النظر عن نظامها السياسي أو الاقتصادي، أي لا يمكن لأي هيكل إداري حكومي أن يتخلى عن المستوى المركزي في إدارة بعض الخدمات العامة.

٢- يختلف مستوى المركزية الإدارية من دولة لأخرى تبعاً لنظامها السياسي والاقتصادي ووفقاً للإيديولوجية الإدارية المتبعة فيها.

٣- نوصي بالأخذ بنظام المركزية الإدارية في إدارة الخدمات العامة ذات الطابع السيادي ولاسيما في الدول النامية التي لم تتوفر فيها مقومات اللامركزية الإدارية حيث أن الفن الإداري اللامركزي يحتاج بالتأكيد إلى مجموعة من العناصر الأساسية وعلى رأسها العنصر البشري والوعي السياسي والإداري الذي ينبغي أن تتمتع به، ناهيك عن العنصر المالي الذي يعد عصب الحياة العامة في الدولة لأن أي قرار حكومي يحتاج بالتأكيد إلى نفقة مالية وهذه النفقة تحتاج إلى إيرادات لعلها توصف بأنها ناقصة في هذه الدول. ولا ننسى عقبة القوانين والأنظمة وتشابكها في الدول النامية والتي تشكل بحق عائقاً جدياً في طريق تطبيق اللامركزية الإدارية بيد أنه لا يعني ذلك أن نستكين إلى نظام المركزية الإدارية بسبب هذه الصعوبات والمعوقات التي أشرنا إليها، بل ينبغي السعي دوماً إلى البحث عن بدائل تؤدي أفضل الخدمات للمواطن الذي ينبغي أن يبقى البوصلة الأساسية لأي عمل حكومي أو أي عمل في الشأن العام.

Maurer, Hartmut , Allgemeines Verwaltvngsrecht 12 . Aufl, München 1999, S.543

المراجع

١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة – العملية الإدارية – الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت عام ١٩٨٢ .

٢- د. خالد الظاهر، (القانون الإداري) (الكتاب الأول) دار المسيرة للنشر ١٩٩٨.

٣- د. سام دله، القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشورات جامعة حلب ٢٠٠٥.

٤- د. سعيد نحيلي ، د. ابراهيم الهندي، عبسي الحسن، المرافق العامة، منشورات جامعة حلب ٢٠٠٤.

٥- د. فوزت فرحان ، القانون الإداري العام ، الكتاب الأول ، منشورات مكتبة الحلبي ٢٠٠٤.

٦- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، بلا تاريخ.

٧- د. عبد الله طلبة ، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق ١٩٩٨.

٨- د. محي الدين القيسي ، القانون الإداري (دراسة مقارنة) الكتاب الأول ، دار النشر ١٩٩٨.

9- Maurer, Hartmut , Allgemeines Verwaltungsrecht 12 . Aufl, München 1999. (المانى)

10- BRANDER, Grenzen des ministeriellen Weisungsrechts gegenüber nachgeordneten BehÖrden DÖV1990(المانى) .

11- Agathe van Lang, Geneviève Gondouin, Véronique Inserguet – Brisset, Dictionnaire de droit administratif, 6 édition , Dalloz ,Paris1999.

Abstract

Administrative centralization is a form of administrative regulation on which government administrations are based. It is merely a form of public service performance. It is well known though that managing and offering public services centrally is restricted to the sovereign government authorities, while others can be managed non-centrally whether on the municipal level (municipal administration) or the facility one. None of those interested in the field of public administration can miss the legal, political and administrative aspects of administrative centralization system. Nor can they miss the gaps and flaws resulting from such a system should it be applied in a country in the form of administrative focalization; the most extreme form of administrative centralization.

In the present research, we shall attempt to explore the problematic of administrative centralization and its role in the performance of public services. We shall focus on its legal aspects and the flaws which emerge after practical application both in Syria and other countries.