الكلية : القانون

القسم او الفرع : القانون

المرحلة: الثانية

أستاذ المادة : م.د. محمد نعمان عطا الله

اسم المادة بالغة العربية : القانون الاداري

اسم المادة باللغة الإنكليزية : Administrative law

اسم الحاضرة الأولى باللغة العربية: النظم الإدارية

اسم المحاضرة الأولى باللغة الإنكليزية : administrative systems

محتوى المحاضرة الثالثة

سنتعرض في هذه المحاضرة الى النظم الادارية في مسالة توحيد و توزيع الوظائف الادارية في البلد وهما المركزية الادارية واللامركزية الادارية كما سنتطرق في هذه المحاضرة الى نموذج الفيدرالية التي طبقت في بلدنا والتي منحت الى اقليم كردستان و التي يطلق عليها احياناً (اللامركزية السياسية).

الفرع الاول

المركزية الإدارية

المركزية الادارية هي صورة من صور التنظيم الاداري ويقصد بها حصر ممارسة الوظيفة الادارية في الدولة بالحكومة المركزية وعدم التجزئة فتقوم الاجهزة الادارية التابعة للحكومة في المركز بممارسة الوظائف والاختصاصات الادارية في جميع اقليم الدولة، فالمركزية الادارية هي الوحدة في الادارة أي أن الوظائف الادارية تباشرها سلطة واحدة (السلطة المركزية في العاصمة وممثلوها في المحافظات).

وفكرة المركزية الادارية ليست جديدة اذ ترجع نشأتها الى القرن السادس عشر ، عندما قامت الدولة الحديثة في اوربا والتي احتاجت آنذاك الى توحيد جميع السلطات والاختصاصات بيد الحاكم والسلطة المركزية، ولم يكن لولاة الاقاليم المنشرين في الاقاليم الال الرجوع الى السلطة المركزية في العاصمة وقد طرأت تغييرات نظام المركزية الادارية بتعدد مهام الدول وتشعب واتساع مسؤولياتها.

و يتضح ان للمركزية الادارية عنصرين هما:

١- حصر الوظيفة الادارية بيد الدولة المركزية ، فتكون سلطة البت النهائي واتخاذ القرار النهائي في شؤون الوظيفة والنشاط الاداريين بيد الادارة المركزية على جميع اقليم الدولة المركزية .

٢- خضوع جميع الموظفين لنظام السلم الاداري وللحكومة المركزية ، اذ يكون للحكومة المركزية وحدها اختصاص التعيين في الوظائف العامة جميعاً، فضلاً عن ان الموظفين يخضعون لنظام اداري متدرج يبدأ من ادنى موظف الى اعلى موظف في السلطة الرئاسية.

صور المركزية الإدارية: أن دراسة اسس نظام المركزية الادارية يوجب علينا دراسة صورها وهما صورتين :

١- صورة التركيز الاداري: وهي الصورة البدائية لنظام المركزية الادارية وبمقتضاها تتركز السلطة الادارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء المختصين في العاصمة بحيث لا يكون لرؤساء الوحدات الادارية (المحافظ، قائمقام، مدير الناحية) اية صلاحية خاصة بتصريف الأمور في مناطقهم بل عليهم الرجوع الى السلطة المركزية في كل شيء، وقد اطلق على هذا النوع من المركزية (المركزية الوزارية) ابرازاً لدور الوزارة فيها وهيمنة الوزير المختص هيمنة تامة على شؤون وزارته.

٢- صورة عدم التركيز الاداري : أن الصورة الاولى (التركيز الاداري) لم تعد مستساغة في العمل الاداري بالوقت الحاضر حيث تشعبت وتنوعت واجبات الوزير بصورة غير مألوفة وتم اللجوء الى هذا الاسلوب الذي يمنح رؤساء الوحدات الادارية (المحافظ، القائممقام، مدير الناحية) سلطة البت في مسائل معينة دون الرجوع الى السلطة المركزية ولكن تحت اشرافها وهذا الاسلوب اطلق عليه صورة (عدم التركيز الاداري) فالعمل بهذا الاسلوب هو صورة من صور المركزية الإدارية ولا يخرج عن نطاقها لأن رؤساء الوحدات الادارية هم الذين عينتهم السلطة المركزية ويخضعون للسلم الوظيفي وهذا التخويل لبعض الصلاحيات سواء كان بنص القانون أو قرار ما هو الا لتخفيف العبء عن الوزير في اداء المهام المناطة بوزارته ، وتؤدي هذه الطريقة الى تصريف الامور بسرعة ومجهود اقل مما يتطلبه الأمر وخاصة المحافظات البعيدة عن العاصمة.

<u>تقدير نظام المركزية الادارية:</u> عند الوقوف على تقدير نظام المركزية الادارية يجب التطرق الى اهم مزايا هذا النظام:

١- يؤكد النظام المركزي وحدة الدولة القانونية والسياسية ويقوي السلطة المركزية فو نظام توحيد ضد التفتيت، لذلك لجأت الدول الحديثة اليه.

٢- أن اشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة الوطنية يعد امراً ضرورياً لتحقيق العدالة والمساواة في تقديم الخدمات لأفراد الشعب.

٣- ان نظام المركزية الادارية يقوم على توحيد اساليب وانماط النشاط الاداري بما يكفل التجانس في العمل الاداري ويؤدي الى استقرار الاجراءات و زيادة وضوحها بمرور الوقت.

الفرع الثاني

اللامركزية الادارية

هو ذلك الاسلوب من اساليب العمل الاداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية من جهة وهيئات او مجالس ليست من موظفي السلطة المركزية ولا يخضعون للسلم الوظيفي ، وغالباً ما تكون هذه الهيئات منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية ولكنها تباشر اختصاصات ادارية تحت اشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية .

<u>عناصر اللامركزية الادارية</u>

ومن هذا التعريف تبدو لنا العناصر الاساسية المكونة لأسلوب اللامركزية الادارية او الاركان التي تقوم عليها وهي:

١- الاعتراف بوجود مصالح محلية الى جانب المصالح الوطنية ، اي وجود مصالح تهم عموم منطقة معينة كالمحافظة او القضاء ويكون الاعتراف بهذه المصالح من قبل المشرع .

٢- تولي هيئات محلية تسيير المصالح واشباع الحاجات المحلية ، فلا يكفي اعتراف المشرع بوجود مصالح محلية تتميز بطابعها الخاص لقيام النظام اللامركزي، بل يجب أن يعد بإشباع هذه الحاجات الى هيئات منتخبة انتخاباً مباشراً من قبل ابناء المنطقة او المحافظة المعنية.

٣- اشراف السلطة المركزية على اعمال الهيئات المحلية (اللامركزية) لأن اللامركزية الادارية لا تعني القول بالاستقلال المطلق عن السلطة المركزية ، لذلك يقوم هذا النظام على اساس ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها تحت اشراف و رقابة السلطة المركزية.

تقدير نظام اللامركزية الادارية

وسنتطرق في هذا التقدير الى ام محاسن هذا النظام ومساوئه:

اولا: مزايا او محاسن اللامركزية الادارية:

١- تزداد فيه رقعة الديمقراطية ومساهمة ابناء الشعب في العمل الاداري بشكل مباشر.

٢- يخفف العبء عن الادارة المركزية في وقت تعددت فيه وظائف الدولة وتشعبت مسالكا.

٣- أن ادارة المرافق العامة المحلية من قبل الهيئات المحلية يحقق نتائج افضل لقرب المشرفين عليها من حاجات المواطنين ومعرفتهم بها تفصيلياً، وانه يؤدي الى تيسير الاجراءات ويقلل المكاتبات والنفقات.

ثانياً: مساوئ اللامركزية الادارية:

١- يؤدي تطبيق هذا النوع من الادارة الى تغليب المصالح المحلية على المصالح العامة.

٢- ان الهيئات المحلية تنقصها في كثير من الاحيان الخبرة والامكانات المادية والفنية لتيسير المرافق العامة بشكل منتظم اضافة الى زيادة النفقات والاسراف من قبل الهيئات المحلية.

الفرع الثالث

الفيدرالية

لقد انتقل العراق بعد عام ٢٠٠٣ من الدولة البسيطة التي تعتمد نظاماً ادارياً لا مركزياً في ممارسة الوظائف الادارية الى دولة اتحادية (فيدرالية) تتقاسم السلطات فيها حكومة اتحادية (مركزية) لها اختصاصات محددة، واقاليم ومحافظات غير منتظمة بإقليم لها صلاحيات واسعة .

وقد استخدم لفظ الفيدرالية لأول مرة في العراق في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، والفيدرالية التي نبحث فيها في هذا المقام هي النظام الاداري الذي يمنح اقاليم الدولة المختلفة صلاحيات واسعة في ادارة شؤونها ، وتتولى هذه الادارة هيئات منتخبة تمارس اختصاصات دستورية باستقلال تام عن الحكومة الاتحادية، وان دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ قد اقر في الفقرة اولاً من المادة (١١٧) منه (اقليم

كردستان اقليماً اتحادياً) واجازت الفقرة ثانياً من المادة ذاتها تأسيس اقاليم جديدة ، ولم يتم تشكيل اي اقليم في العراق لحد الان عدا اقليم كردستان، كما احتدم الجدل بين الحكومة الاتحادية حول تفسير نصوص الدستور المتعلقة بتوزيع و ادارة الثروات الطبيعية بسبب عدم وضوح نصوص الدستور.