



الجامعة الافتراضية السورية
SYRIAN VIRTUAL UNIVERSITY

قانون الإدارة المحلية

الدكتور أحمد اسماعيل



Books

قانون الإدارة المحلية

الدكتور أحمد اسماعيل

من منشورات الجامعة الافتراضية السورية

الجمهورية العربية السورية ٢٠١٨

هذا الكتاب منشور تحت رخصة المشاع المبدع – النسب للمؤلف – حظر الاشتقاق (CC– BY– ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legalcode.ar>

يجوز للمستخدم بموجب هذه الرخصة نسخ هذا الكتاب ومشاركته وإعادة نشره أو توزيعه بأية صيغة وبأية وسيلة للنشر ولأية غاية تجارية أو غير تجارية، وذلك شريطة عدم التعديل على الكتاب وعدم الاشتقاق منه وعلى أن ينسب للمؤلف الأصلي على الشكل الآتي حصراً:

أحمد اسماعيل، الإجازة في الحقوق، من منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٨

متوفر للتحميل من موسوعة الجامعة <https://pedia.svuonline.org/>

Local administartive Law

Ahmad Isamil

Publications of the Syrian Virtual University (SVU)

Syrian Arab Republic, 2018

Published under the license:

Creative Commons Attributions- NoDerivatives 4.0

International (CC-BY-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legalcode>

Available for download at: <https://pedia.svuonline.org/>



الفهرس

- 1 مقومات الإدارة المحلية مبادئ التنظيم الإداري المحلي
- 2 الوحدة التعليمية الأولى: المركزية الإدارية
- 3 مقدمة
- 3 المركزية الإدارية
- 3 مفهوم المركزية الإدارية
- 4 صور المركزية الإدارية
- 7 وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري
- 13 تمارين
- 14 الوحدة التعليمية الثانية: اللامركزية الإدارية 1- مفهومها وأركانها
- 15 مفهوم وصور اللامركزية
- 15 التمييز بين اللامركزية واللامركزية الإدارية
- 19 أركان اللامركزية الإدارية
- 19 الفقرة الأولى: الركن الأول "وجود مصالح ذاتية خاصة وتمييزة للهيئات المحلية"
- 20 أولاً- معيار المصالح القومية المصالح المحلية
- 23 ثانياً- أسلوب توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية
- 24 1- الأسلوب الأنجلوسكسوني في بيان اختصاصات الأشخاص المحلية
- 24 2- الأسلوب الفرنسي في بيان اختصاصات الأشخاص المحلية
- 25 تفضيل أحد الأسلوبين
- 26 ثالثاً: الشخصية المعنوية
- 27 1- مفهوم الشخصية المعنوية
- 27 2- أنواع الأشخاص المعنوية
- 29 3- الآثار العامة التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات الإدارية المحلية
- 31 4- الآثار الخاصة التي تترتب على تمتع الوحدات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة إلى جوار الدولة
- 33 الفقرة الثانية: الركن الثاني "استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية"
- 34 أولاً- الانتخاب

42	..... ثانياً - عدم خضوع أشخاص اللامركزية للسلطة الرئاسية
43	..... الفقرة الثالثة: الركن الثالث "خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية"
44	..... أولاً - مفهوم الوصاية الإدارية
45	..... ثانياً - أهداف الرقابة على الهيئات المحلية
48	..... ثالثاً - صور الرقابة على الهيئات المحلية
48	..... 1- الرقابة الإدارية
57	..... 2- الرقابة القضائية
58	..... 3- الرقابة البرلمانية
60	..... 4- الرقابة الشعبية
61	..... تمارين
62	..... الوحدة التعليمية الثالثة: اللامركزية الإدارية 2-تقدير النظام اللامركزي
63	..... الفقرة الأولى: مزايا اللامركزية الإدارية
63	..... 1- الأخذ باللامركزية الإدارية ضرورة بفرضها الدور الحديث للدولة
64	..... 2- تخفيف الضغط عن عاتق السلطة المركزية
65	..... 3- الأخذ بالنظام اللامركزي يعد وسيلة مهمة لتطوير التنظيمات الإدارية
66	..... 4- اللامركزية ضرورة ديمقراطية
66	..... 5- اللامركزية ضرورة اجتماعية وإنسانية
67	..... الفقرة الثانية: انتقادات اللامركزية أو عيوب اللامركزية والرد عليها
67	..... 1- اللامركزية الإدارية تمس الوحدة القانونية والسياسية والإدارية
68	..... 2- اللامركزية قد تستدعي الوحدات المحلية لتغليب المصالح المحلية على المصالح القومية
68	..... 3- اللامركزية غير أقدر على المستوى الفني في مواجهة المشكلات الإدارية
69	..... 4- انتقدت اللامركزية من الناحية المالية
70	..... تمارين
71	..... تطبيقات الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية
72	..... الوحدة التعليمية الرابعة: التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سورية
81	..... تمارين

82	الوحدة التعليمية الخامسة: الإدارة المحلية في ظل القانون الجديد لعام 2011
84	محددات التنظيم المحلي في قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011
85	أولاً - الملامح الجديدة لقانون الإدارة المحلية رقم 107 تاريخ 2011/8/23
87	ثانياً - المصطلحات القانونية للإدارة المحلية وفق قانون 107 لعام 2011
89	ثالثاً - أهداف القانون
95	المجلس الأعلى للإدارة المحلية
97	الخطة الوطنية للمركزية ونقل الاختصاصات
99	تمارين
100	الوحدة التعليمية السادسة: الوحدات التعليمية المحلية في قانون الإدارة المحلية والتقسيمات الإدارية
101	الوحدات الإدارية المحلية في قانون الإدارة المحلية والتقسيمات الإدارية
101	أولاً -الوحدات الإدارية المحلية
103	ثانياً -التقسيمات الإدارية وفق قانون الإدارة المحلية
109	تمارين
110	الوحدة التعليمية السابعة: هيئات الإدارة المحلية
111	المجالس المحلية
111	أولاً - التشكيل والوضع القانوني لأعضاء المجالس المحلية
115	تمارين
116	الوحدة التعليمية الثامنة: اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية
118	اختصاصات المجالس المحلية
118	الفقرة الأولى
120	الفقرة الثانية
126	الفقرة الثالثة
127	الفقرة الرابعة
130	الفقرة الخامسة
131	اختصاصات المكاتب التنفيذية
131	الفقرة الأولى

132	الفقرة الثانية
136	الفقرة الثالثة
138	الفقرة الرابعة
139	الفقرة الخامسة
140	الفقرة السادسة
141	تمارين
142	الوحدة التعليمية التاسعة: التقسيمات الإدارية والإدارات المشتركة
143	التقسيمات الإدارية "المنطقة-الناحية-الحي"
143	التقسيمات الإدارية و فيق قانون الإدارة المحلية
144	الفقرة الأولى
146	الفقرة الثانية
147	الفقرة الثالثة
150	الإدارات المشتركة
150	الفقرة الأولى
150	الفقرة الثانية
151	تمارين
152	الوحدة التعليمية العاشرة: الأحكام المتعلقة بالمجالس المحلية والرقابة
153	الأحكام المتعلقة بأعضاء المجالس المحلية
153	حقوق أعضاء المجالس المحلية "الحصانة"
153	وضع الأعضاء المتفرغين من المحامين والمهندسين
153	الأجر والتعويضات
162	ارتباط الأجهزة التنفيذية والمحلية بالوحدات الإدارية
163	الأحكام المالية للمجالس المحلية
163	الفقرة الأولى: وسائل التمويل
166	الفقرة الثانية: أوجه الإنفاق
167	الفقرة الثالثة: الموازنة
171	الأحكام العامة

173	تمارين
174	الوحدة التعليمية الحادي عشرة: معوقات وتحديات الإدارة المحلية
182	تمارين
183	قائمة المراجع

مقومات الإدارة المحلية

مبادئ التنظيم الإداري المحلي

الوحدة التعليمية الأولى

المركزية الإدارية

الكلمات المفتاحية:

تنظيم إداري- أجهزة الدولة الإدارية- تشكيل- اختصاصات- سلطة مركزية ومحلية- سياسة عامة للدولة- المركزية الإدارية - التركيز الإداري " المركزية المطلقة"- عدم التركيز الإداري "المركزية النسبية" اللوزارية - السلطة الرئاسية- أركان المركزية الإدارية- تقدير نظام المركزية الإدارية- اللامركزية الإدارية- إدارة محلية - حكم محلي- تنمية محلية.

الملخص:

التنظيم الإداري هو تصنيف أجهزة الدولة الإدارية المختلفة، وبيان تشكيلها، وتوزيع الاختصاصات الإدارية وممارستها بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من أجل تنفيذ السياسة العامة للدولة. وتنهج الدول في تنظيمها الإداري أسلوبين هما: الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي.

وتعد المركزية واللامركزية صورتين من صور التنظيم الإداري العام اللذين تطبقهما الدولة في تنظيم جهازها الإداري وتسيير مرافقها العامة. وتأخذ الدول عادة بهاتين الصورتين أو بإحدهما بالقدر الذي يتلاءم ويتناسب مع فلسفتها السياسية العامة في الحكم.

الأهداف التعليمية:

في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على معرفة:

- مبادئ التنظيم الإداري
- مفهوم المركزية واللامركزية
- مفهوم المركزية الإدارية- وصور المركزية " النسبية والمطلقة"، أي التركيز الإداري وعدم الإداري أو اللوزارية
- أركان المركزية
- تقدير النظام المركزي " محاسن ومساوئ".

تعد الإدارة المحلية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي، يقوم على تزويد الوحدات الإدارية المحلية باختصاصات قانونية، تمكنها من إدارة شؤونها المحلية، بوساطة مجالس محلية منتخبة، بإشراف ورقابة السلطة المركزية.

وتعد المركزية واللامركزية صورتين من صور التنظيم الإداري العام اللذين تطبقهما الدولة في تنظيم جهازها الإداري وتسيير مرافقها العامة. وتأخذ الدول عادة بهاتين الصورتين أو بإحدهما بالقدر الذي يتلاءم ويتناسب مع فلسفتها السياسية العامة في الحكم.

وهاتين الصورتين وإن تثللهما بعض نماذج من التنظيم الإداري كنموذج التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري، فإنهما يبقيان الأكثر شيوعاً في دول عالمنا المعاصر، حيث تمارس الدولة سلطتها ووظيفتها الإدارية من خلال أحد هذين النظامين أو بالأخذ بهما معاً، حسب ظروف كل دولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وعلى هذا، سوف نستعرض تباعاً مفهوم المركزية الإدارية، ثم مفهوم التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، في الوحدة التعليمية الأولى، فمفهوم اللامركزية في الوحدة التعليمية الثانية.

المركزية الإدارية

مفهوم المركزية الإدارية:

يقصد بالمركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يقوم على مبدأ جمع وتركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية المتواجدة في العاصمة، أو عن طريق ممثليها الذين يعملون في العاصمة أو في الأقاليم، باسمها ولحسابها ويخضعون لها خضوعاً رئاسياً.

ويتبين من هذا التعريف أن السلطة التنفيذية المركزية في نظام المركزية الإدارية هي التي تتولى إدارة جميع المرافق العامة في الدولة، سواء كانت هذه المرافق مركزية أم محلية. وهي تتولاها إما مباشرة أو بواسطة ممثليها في العاصمة أو في الأقاليم. والسلطة التنفيذية المركزية هي التي تقوم بتنفيذ القوانين في كافة أرجاء الدولة. ومفاد ذلك أن ليس هناك في الدولة من شخصية اعتبارية سوى شخصية الدولة الاعتبارية، وأن جميع المرافق العامة تكون تابعة لشخصية الدولة.

صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية إحدى صورتين:

إما صورة المركزية الإدارية المطلقة وتسمى التركيز الإداري concentration أو المركزية النسبية وتسمى عدم التركيز الإداري déconcentration .

1- التركيز الإداري أو صورة المركزية المطلقة:

يقصد بهذه الصورة من صور المركزية الإدارية حصر سلطة البت والتقرير النهائي في جميع الأمور الإدارية بيد الرئيس الإداري الذي يكون له وحده سلطة اتخاذ القرارات دون مشاركة أحد من نوابه أو مرؤوسيه في الوحدات الإدارية الدنيا سواء كان هؤلاء يقيمون في العاصمة أم في الأقاليم. ويقتصر دور النواب والمرؤوسين على مجرد تنفيذ ما يصدره الرئيس الإداري الأعلى من قرارات.

وقد يكون الرئيس الإداري الأعلى هو رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء أو كبار الموظفين الحكوميين، أو رئيس إحدى الهيئات اللامركزية المرفقية أو المحلية، أو غيرهم من رؤساء الهيئات والمصالح والإدارات المختلفة في الدولة.

على أن هذا الشكل من المركزية المطلقة لا يحول دون تخويل الوزراء لممثلهم في الفروع بالأقاليم بعض الاختصاصات الفنية أو الاستشارية أو تحضير مشروعات القرارات. ولكن مع ذلك، هذا لا يغير من صورة المركزية، حيث أن سلطة البت النهائي تبقى من اختصاص الرئيس الإداري الأعلى أو السلطة المركزية التي تنفرد وحدها بإصدار القرارات.

من جهة أخرى، فإن صورة التركيز الإداري قد تقع في النظام المركزي أو النظام اللامركزي الإداري. ومثل هذا النظام وإن كان له ميزة العمل على تحقيق تجانس النظام الإداري في الدولة، إلا أن له مساوئ عديدة أبرزها:

استحالة قيام الرئيس الإداري الأعلى أي الوزير بتصريف كافة الأمور في الوزارة سواء بنفسه أو بواسطة مكتبه في العاصمة، فضلاً عن البطء في إصدار القرارات، مع ما يترتب على ذلك من ضياع في الوقت والمال - نتيجة الانتقال إلى العاصمة- وعرقلة سير العمل الإداري. لذلك فإن نظام التركيز

الإداري المطلق أو المركزية المطلقة لا يتصور إمكانية تطبيقه في دول عالمنا المعاصر، بسبب تزايد وظائف الدولة واتساع نشاطها وتعقده.

2- صورة عدم التركيز الإداري:

نظراً لصعوبة أو استحالة الأخذ بنظام المركزية الإدارية المطلقة أو التركيز الإداري في دول عالمنا المعاصر، وللتخفيف من حدة التركيز الإداري تلجأ الدول إلى إتباع أسلوب أقل شدة يتمثل بالأخذ بنظام عدم التركيز الإداري.

ويعني نظام عدم التركيز الإداري قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البت والتقدير النهائي في بعض اختصاصاته أو جانب منها إلى نوابه أو مرؤوسيه سواء المقيمين في العاصمة أو الأقاليم ودون الرجوع إليه في هذه الأمور.

وعدم التركيز الإداري قد يكون داخلياً أو خارجياً.

أ- عدم التركيز الداخلي:

يعني عدم التركيز الداخلي نقل سلطة البت والتقدير النهائي في بعض الأمور الإدارية من الرئيس الإداري الأعلى " صاحب الاختصاص الأصيل" إلى أحد نوابه أو كبار مرؤوسيه المقيمين معه في العاصمة، أي في ديوان الوزارة العام.

ب- عدم التركيز الخارجي:

ويعني نقل سلطة البت والتقدير النهائي في بعض الشؤون الإدارية من الرئيس الإداري في العاصمة إلى أحد ممثلي السلطة المركزية المقيمين في الأقاليم، أي خارج العاصمة.

وفي كلتا الصورتين من صور عدم التركيز الإداري يمكن أن نلاحظ أن عدم التركيز الإداري لا يستلزم تعدد السلطات الإدارية، إذ أنه يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة، أي بين السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم.

وهؤلاء الأعضاء وإن مارسوا سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور التي هي من اختصاصات الرئيس الإداري الأعلى، فهم غير مستقلين عن السلطة المركزية، وهم إنما يمارسونها داخل نطاق السلطة

الرئاسية التي يخضعون لها، ويبقون تابعين لها. أي أنهم يمارسون صلاحياتهم ضمن إطار السلطة التسلسلية وتحت رقابة وإشراف الوزير المختص.

ومن فوائد الأخذ بنظام عدم التركيز الإداري أو المركزية النسبية أو التي تسمى "باللوزارية" ، التخلص من التركيز الشديد في السلطة بمساوئه التي أشرنا إليها سابقاً، والمتمثلة في عجز الرئيس الإداري عن القيام بمهامه بسرعة وكفاءة، البطء في إصدار القرارات وضياح الوقت والمال، وعرقلة سير العمل الإداري.

فعدم التركيز الإداري يؤدي على عكس التركيز الإداري المطلق إلى تخفيف العبء عن عاتق الرئيس الإداري الأعلى " الوزراء"، ويؤدي إلى توفير الوقت والجهود والمال، نتيجة ضرورة الانتقال إلى العاصمة في نظام التركيز، ويجعل إصدار القرارات قريباً من المواطنين في الأقاليم التي يقيمون فيها، ويعمل على تزويد ممثلي السلطة المركزية بالخبرة والدراية في مجال العمل الإداري، الأمر الذي يكفل التغلب على الصعوبات والعقبات التي تواجه سير العمل الإداري سواء في العاصمة أم في الأقاليم.

وفي نظام عدم التركيز تبقى وحدة الدولة القانونية والسياسية راسخة وموطدة، فالسلطة المركزية في العاصمة هي التي تقرر وتنتهي وتأمّر، وهي تقوم بذلك على المستويين المركزي والمحلي بواسطة موظفيها. ومثل هذا الأمر يمكن كما أشرنا من البت في معظم القضايا التي تعرض على ممثلي السلطة المركزية الذين يبقون خاضعين لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، ويخفف بالتالي كثيراً عن كاهل السلطة المركزية، حيث يصبح كثيراً من الأمور من اختصاص ممثلي السلطة المركزية بموجب القانون.

فعدم التركيز يبدو وكأنه يشكل خطوة نحو الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية.

وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري

يتحقق عدم التركيز بوسيلتين: إما بالقانون أي بإرادة المشرع، أو بالتفويض في بعض الاختصاصات.

- الوسيلة الأولى: تحقيق عدم التركيز عن طريق إرادة المشرع

يتحقق عدم التركيز الإداري عن طريق إرادة المشرع وذلك بتوزيع الاختصاصات بمقتضى نصوص تشريعية بين أعضاء السلطة الإدارية الواحدة أو بين الرئيس الإداري الأعلى والمرؤوسين وممثلي الوزراء أو المحافظين . ويستطيع المرؤوسون بمقتضى النصوص التشريعية اتخاذ القرارات دونما حاجة للرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى.

- الوسيلة الثانية: التفويض في الاختصاصات

ويعني تفويض الرئيس الإداري الأعلى لجزء من اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى بعض أعضاء السلطة الرئاسية الخاضعين لرئاسته. ويستطيع المفوض إليه اتخاذ قرارات فيما فوض فيه، دونما حاجة للرجوع إلى الرئيس الأعلى المفوض.

والتفويض قد يكون كتابياً وقد يكون شفهيّاً، وقد يكون مطلقاً أو مقيداً بزمان معين. ولكن لا يمكن أن يكون التفويض شاملاً، حيث أن التفويض الشامل بكافة الاختصاصات باطل.

فليس لوزير أن يفوض غيره برسم سياسة الوزارة، فمثل هذا التفويض لا يجوز، وفق مبدأ "الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض"، ولأن مباشرة السلطة لاختصاصاتها هو واجباً قانونياً وليس حقاً تتصرف فيه على هواها، إلا إذا كان التفويض بالقانون.

ويترتب على ذلك في مقام التفويض أن ليس للمرؤوس أن يفوض غيره في الاختصاص المفوض به، وفق القاعدة المذكورة "الاختصاصات المفوضة لا تفوض أو لا تقبل التفويض".

على أن المسؤولية تبقى على عاتق المفوض، حيث أن المسؤولية لا تفوض، وأن المسؤولية من جانب المرؤوس تتحدد وفق مبدأ " تعادل السلطة والمسؤولية".

كما أن تصرفات المفوض إليه خارج نطاق التفويض تكون باطلة وغير مشروعة.

ومن شروط التفويض أن يكون كتابياً. وللمفوض إمكانية أو الحق في إلغاء التفويض، كما ان له أن يعدل من نطاق التفويض حسب متطلبات سير العمل في الجهاز الإداري.

ولكن هل يمكن للرئيس الإداري الأعلى الذي فوض جزءاً من اختصاصاته أن يمارسها أثناء فترة قيام التفويض؟

يجيب الفقه على هذا التساؤل بالتمييز بين نوعين من التفويض: التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع. ويرتب على هذه التفرقة النتائج التالية:

في تفويض السلطة لا يستطيع المفوض ممارسة الاختصاصات التي فوضها إلى المفوض طيلة مدة التفويض. أما التفويض في التوقيع فلا يحرم المفوض من ممارسة حق التوقيع إلى جوار المفوض إليه.

التفويض في السلطة يوجه إلى المفوض إليه بصفته الشخصية، وهذا التفويض لا ينتهي إذا تغير شخص المفوض إليه. أما التفويض في التوقيع فهو شخصي، وينتهي إذا ما تغير شخص المفوض أو المفوض إليه.

-المطلب الثاني: أركان المركزية الإدارية:

تقوم المركزية على أركان ثلاثة هي:

أولاً- تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية وحدها:

تقوم المركزية الإدارية على تجميع وتركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، أي تقوم على استئثار الحكومة الموجودة في العاصمة لكافة السلطات التي تخولها لها الوظيفة الإدارية، والتي تشمل الدولة بكافة مرافقها العامة القومية والمحلية.

ففي نظام المركزية الإدارية لا مكان لمجالس محلية أو بلدية منتخبة، والموظفين في الأقاليم ليسوا سوى عمال السلطة المركزية الذين يمارسون جزءاً من الاختصاصات لحساب السلطة المركزية وباسمها. وعلى هذا يكون لهذه السلطة وحدها حق إصدار القرارات اللازمة لسير العمل الإداري في الدولة بأسرها. وأكثر ما تتجلى مظاهر التركيز الإداري في مرفق الأمن والشرطة الذي يساهم بشكل حقيقي وفعال في ضمان وحدة الدولة القانونية والسياسية.

ثانياً - خضوع ممثلي السلطة المركزية لنظام التسلسل الإداري:

يعد نظام التسلسل الرئاسي الإداري إحدى خصائص نظام المركزية الإدارية، حيث يتم توزيع موظفي الوزارات والمرافق والإدارات المركزية على درجات متصاعدة متدرجاً هرمياً، يسمى بالسلم الإداري، حيث نجد في قاعدة هذا السلم الإداري صغار العاملين والموظفين، وفي قمته الوزراء كل في وزارته.

وظاهرة التسلسل الإداري في نظام المركزية لا تنفي وحدة الجهاز الإداري في الدولة، بخضوع كل موظف إلى رئيسه الأعلى وصولاً إلى الرئيس الإداري الأعلى أي إلى الوزير. فموظفي الجهاز الإداري غير مستقلين إزاء السلطة المركزية وفي كلتا صورتها التركيز أو عدم التركيز الإداري.

كما أن مقتضى التسلسل الإداري العضوي أن يقابله التدرج في التصرفات القانونية التي تصدر من موظفي الجهاز الإداري، بحيث لا يجوز لموظفي الدرجات الإدارية الدنيا التصرف على خلاف الضوابط والقرارات الصادرة عن رؤسائهم، وإلا كانت القرارات التي يتخذونها غير مشروعة. فنظام التسلسل لا يعني فقط التقيد بمبدأ المشروعية الذي يترجم بالخضوع للقانون، بل يقتضي خضوع التصرفات الصادرة عن كل موظف للقرارات الصادرة عن الرؤساء في الدرجات العليا وإطاعة الموظف الأدنى للموظف الأعلى (1).

وهذه الطاعة الرئاسية وإن كانت تعني تبعية كل مرؤوس لرئيسه الأعلى، فهي بالمقابل تعني أن السلطة الرئاسية تنقرر للرئيس على مرؤوسيه.

ثالثاً - السلطة الرئاسية:

في نظام المركزية الإدارية تنقرر السلطة الرئاسية للرئيس الإداري على مرؤوسيه بشكل طبيعي دون نص، حيث أنها تعني مجموعة الصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها الرئيس الإداري إزاء مرؤوسيه، والتي يقابلها تبعية المرؤوسين للرئيس الإداري.

على أن السلطة الرئاسية لا تشكل حقاً أو امتيازاً للرئيس الإداري، بل هي اختصاص يمنحه القانون للرئيس الإداري بغية انتظام سير المرافق العامة وحسن أداء العمل في الجهاز الإداري .

¹- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص 152 .

والسلطة الإدارية وإن كان من جوهرها " الإطلاق " وشمولها لشخص المرؤوس ولأعماله، فهي إنما تمارس في نطاق الشرعية القانونية ومقتضيات حسن سير العمل في الجهاز الإداري، وبالتالي فإن الرئيس الإداري يكون مسؤولاً إذا شاب تصرفاته التعسف وسوء الاستخدام أو مخالفة مبدأ المشروعية أو الانحراف في السلطة في ممارسته للسلطة الرئاسية. ويكون من حق المرؤوس التظلم من ذلك رئاسياً والطعن أمام القضاء الإداري.

ومظاهر السلطة الرئاسية تشمل أشخاص المرؤوسين وأعمالهم، وهذه الأخيرة تتضمن سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه من جهة، وسلطة التعقيب والرقابة على أعمالهم من جهة أخرى.

- مظاهر السلطة الرئاسية:

1- سلطة الرئيس على أشخاص المرؤوسين في حياتهم الوظيفية

تتضمن هذه السلطة للرئيس على أشخاص مرؤوسيه الحق في ممارسة السلطة التي تتعلق بحياتهم المسلكية، من التعيين في الوظيفة العامة إلى تخصيصهم في أداء الوجبات المحددة للوظيفة، إلى سلطته في إجراء الترقيات والترفيعات، ومنحهم المكافآت التشجيعية وممارسة سلطة النقل والتأديب وتوقيع العقوبات التأديبية بحق المرتكبين لمخالفات إدارية.

على أن ممارسة السلطة الرئاسية المذكورة إنما تتم في حدود القانون الذي يقضي بأن يمارس الرئيس سلطته ضمن إطار الشرعية القانونية من جهة، وتأمين حسن سير العمل الإداري وانتظامه من جهة أخرى. وعليه، فعلى الرئيس الإداري عدم الخروج عن حدود القانون، و إلا كانت قراراته مشوبة بمخالفة القانون، ومن ثم يحق للمرؤوس التظلم منها إدارياً، والطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

2- السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين:

تتضمن هذه السلطة حق الرئيس الإداري إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات الداخلية لتوجيه المرؤوسين في تنفيذ أحكام القانون والأنظمة. وهذه السلطة تمارس إما بصورة مسبقة في سلطة التوجيه، أو بصورة لاحقة في سلطة التعقيب.

آ- سلطة التوجيه المسبقة:

ففي هذه السلطة يكون من حق الرئيس كما ذكرنا إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات التي تحمل للمرؤوسين ما يتعلق بتنفيذ القوانين والأنظمة، وما يخص حسن سير العمل الإداري، مع ما يقتضيه واجب المرؤوسين القيام بما تفرضه القوانين والأنظمة من جهة، وضمان حسن أداء العمل الإداري على الوجه الأمثل من جهة أخرى.

وعليه، يكون من واجب المرؤوسين إطاعة الأوامر والتعليمات طالما أنها متفقة ومبدأ الشرعية القانونية، وبشكل أن مخالفة الأوامر من جانب المرؤوس تشكل سبباً لقيام المسؤولية التأديبية بحق المرؤوس المخالف.

ولكن إذا كانت الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بشكل واضح، فإن من حق المرؤوس مراجعة رئيسه الإداري بشأنها في حدود الاحترام والأدب المطلوب في العلاقة ما بين الرئيس والمرؤوس. أما إذا أصر الرئيس على رأيه بصورة نهائية، فيكون من واجب المرؤوس التنفيذ بعد الاعتراض خطياً على المخالفة التي احتوتها أوامر الرئيس، ويكون التنفيذ عندها على مسؤولية الرئيس.

ب- سلطة التعقيب والرقابة للرئيس على أعمال المرؤوس:

فهذه السلطة هي سلطة لاحقة على الأعمال والتصرفات، وهي تتضمن إما سلطة إقرار أو إجازة تصرفات المرؤوسين، وإما سلطة التعقيب التي تتضمن سلطة الرئيس في تعديل أو إلغاء أو سحب قرارات المرؤوسين، أو الحلول محلهم، ولكن بمقتضى نص القانون في ممارسة سلطة الحلول.

وسلطة الرئيس في التعقيب والرقابة لا تتوقف عند حدود الشرعية القانونية، بل هي تمتد لتشمل جانب الملاءمة في العمل الإداري وحسن تصرف المرؤوس.

المطلب الثالث : تقدير النظام المركزي

مما لا شك فيه أن نظام المركزية الإدارية وإن تضمن بعض المحاسن، فإن مساوئه تفوق كثيراً محاسنه.

أولاً- مزايا النظام المركزي

من المحاسن " المزايا" التي قيلت في نظام المركزية الإدارية، نذكر المزايا التالية:

1- من محاسن النظام المركزي أنه يعمل على تدعيم سلطة الدولة وتوطيد أركانها، حيث يعمل على تقوية السلطة المركزية وتقوية نفوذ الحكومة في الدولة.

2- يؤدي نظام المركزية إلى تحقيق التجانس في النظم الإدارية المطبقة في كافة أرجاء الدولة، نظراً لوحدة المصدر الذي تنبثق منه، ولأنها تسهم في إحاطة المواطنين بتطبيق هذه النظم بيسر، وتساعد الجمهور على تفهمها والاعتقاد عليها.

3- يؤدي الأخذ بنظام المركزية الإدارية إلى الاقتصاد في النفقات العامة، مقارنة بما تتطلبه اللامركزية الإدارية من نفقات.

4- تؤدي المركزية إلى العدالة والمساواة في تحمل أعباء المرافق العامة القومية التي تهتم سكان الدولة بأسرها، والتي يتساوى المواطنون في تحمل تكاليفها والاستفادة منها. وبالتالي فإن هذا يساهم في تحقيق المصالح القومية والابتعاد عن المصالح الشخصية.

5- تشكل المركزية الإدارية نظاماً إدارياً مناسباً في تسيير المرافق العامة القومية، لما تتطلبه هذه المرافق من خبرة ودراسات فنية، قد لا تتوفر في الوحدات اللامركزية. كما أن موظفي الجهاز المركزي يتمتعون بقدر أشمل وأكبر من الخبرة والدراية في العمل الإداري، الأمر الذي يمكن من إجادته وحسن أداء العمل الإداري على مستوى الدولة ككل.

ثانياً - عيوب النظام المركزي

في الواقع مهما قيل في مزايا النظام المركزي، فإن عيوب هذا النظام أكبر بكثير من مزاياه.

1- يؤدي النظام المركزي إلى نتيجة حتمية ومؤكدة هي عجز الرئيس الإداري، نتيجة تراكم المعاملات في العاصمة، وتوقيع الرئيس عليها دون تدقيق وتمحيص، أي دون إلمام بمحتوياتها.

2- يؤدي نظام المركزية إلى عرقلة مصالح المواطنين، نتيجة تفشي البيروقراطية في الجهاز الإداري الناجمة عن مركزية السلطة الشديدة في العاصمة.

3- يؤدي الأخذ بنظام المركزية الإدارية إلى إضاعة الوقت والمال دون مبرر، نتيجة لكثرة المكاتبات والمراسلات ما بين الرئيس الإداري المقيم في العاصمة والمرؤوسين المقيمين في الأقاليم، وبصورة خاصة فيما يتعلق بالاستفسارات وبيانات الرأي من السلطة المركزية في القضايا الإدارية.

4- عجز السلطة المركزية عن تلبية حاجات المواطنين على الصعيد المحلي، بالإضافة إلى عدم تفهمها لهذه الحاجات نتيجة بعدها عنهم.

باختصار، إن نظام المركزية الإدارية نتيجة لتزايد وظائف الدولة واتساع نشاطها وتعقده، يلقى صعوبة كبيرة لتطبيقه في الدولة المعاصرة، وهو إن أمكن تطبيقه في بعض الدول الصغيرة التي لا تعدو كونها مدناً صغيرة، بسبب بساطة الحياة الإدارية فيها، فإن الدولة الحديثة تجد نفسها مضطرة تحت ضغط الحاجات المحلية والمفهوم التدخل للبلد إلى الأخذ بنظام أكثر ديمقراطية وأكثر تلبية لحاجات المواطنين على الصعيد المحلي، وأكثر انسجاماً كذلك مع الدور التدخل الحديث للنهوض بمسؤولياتها إزاء المواطنين، ألا هو نظام اللامركزية الإدارية.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: من صور المركزية الإدارية:

1. التركيز الإداري
2. عدم التركيز الإداري
3. اللوزارية
4. جميع الخيارات السابقة صحيحة

الإجابة الصحيحة رقم 4

الوحدة التعليمية الثانية

اللامركزية الإدارية

1- مفهومها وأركانها

الكلمات المفتاحية:

مفهوم اللامركزية- صور اللامركزية- اللامركزية المحلية أو الإقليمية- اللامركزية المصلحية أو المرفقية- اللامركزية السياسية- أركان اللامركزية الإدارية - مصالح قومية ومحلية- هيئات مستقلة منتخبة- شخصية معنوية- وصاية" أي رقابة الحكومة المركزية".

الملخص:

تعني اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية " الحكومة" وبين أشخاص معنوية عامة، مستقلة إدارياً ومالياً وفنياً، عن السلطة المركزية، إلا أنها تباشر وظيفتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، حيث يكون استقلال هذه الأشخاص المعنوية أو الهيئات العامة أو الوحدات الإدارية ليس استقلالاً مطلقاً في مواجهة السلطة المركزية، التي تمارس الرقابة عليها تحت المصطلح الدارج باسم الوصاية الإدارية.

الأهداف التعليمية:

في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على:

- معرفة مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها.
- التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.
- معرفة أركان اللامركزية الإدارية.
- التعرف على معيار المصالح القومية والمحلية.
- التعرف على ضمانات استقلال أعضاء الهيئات المحلية بالانتخاب.
- التعرف على مفهوم الشخصية المعنوية العامة والأشخاص المعنوية العامة المحلية.

اللامركزية الإدارية كما هو حال المركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري، إلا أنها تفتقر عن المركزية التي تقتضي تركيز سلطة البت والتقرير في الأمور الإدارية بيد السلطة المركزية، فإن اللامركزية تقتضي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية " الحكومة " وبين أشخاص معنوية عامة، مستقلة إدارياً ومالياً وفنياً، عن السلطة المركزية، إلا أنها تباشر وظيفتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، حيث أن استقلال هذه الأشخاص المعنوية أو الهيئات العامة أو الوحدات الإدارية ليس استقلالاً مطلقاً في مواجهة السلطة المركزية، التي تمارس الرقابة عليها تحت المصطلح الدارج باسم الوصاية الإدارية.

مفهوم وصور اللامركزية

تظهر اللامركزية بصور مختلفة، منها صورة اللامركزية الإقليمية أو المحلية، وصورة اللامركزية المرفقية أو المصلحية ومثالها المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

وهناك اللامركزية السياسية التي تستخدم في فقه القانون الدستوري للدلالة على الدولة الاتحادية المركبة أو الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية التي تطبق اللامركزية السياسية في تنظيمها السياسي، الذي يرتكز على مبدأ تعدد السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وتوضيحاً لهذه الصورة عن صورة اللامركزية الإدارية المحلية، نرى أولاً استعراض الفروق ما بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، ثم نستعرض صورة اللامركزية الإدارية المحلية فصورة اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

السبب الذي يستدعينا للتمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو أن الإدارة المحلية لا توجد في الدول ذات النظم الفيدرالية أي التي تأخذ باللامركزية السياسية إلا على مستوى الولايات أو الدويلات الأعضاء الداخلة في الإتحاد الفدرالي، وهي تأتي في المستوى الثالث في الإدارة بعد المستوى الاتحادي " القومي " ومستوى الولايات أو الدويلات، في حين ان الإدارة

المحلية في الدول الموحدة او البسيطة تأتي في المستوى الثاني بعد المستوى الوطني أو القومي
(1).

وعلى هذا الأساس، فاللامركزية الإدارية تتصرف أساساً إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية، سواء كانت إقليمية أم مرفقية أو مصلحة.

أما في اللامركزية السياسية فتتوزع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية وبين الولايات أو الدويلات الداخلة في الاتحاد، بحيث تتولى الدولة الاتحادية السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على المستوى الاتحادي، وتتولى كل ولاية أو دويلة أو جمهورية أو إمارة سلطات عامة تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة بها تمارسها على مستوى الجغرافي للولاية، في إطار الدستور الاتحادي.

وعلى هذا الأساس، فإن الفروق الجوهرية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية تتجسد في النقاط التالية (2):

تعد اللامركزية إدارية نظاماً إدارياً يقوم أساساً على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، على أساس إقليمي أو مرفقي. بينما تتعلق اللامركزية السياسية بالنظام السياسي للدولة الاتحادية "الفيدرالية"، ويتم بموجبها توزيع الاختصاصات والسلطات بين الدولة الاتحادية والولايات أو الدويلات التي تعد وحدات سياسية، تتمتع بالاستقلال الذاتي، حيث لكل منها دستورها الخاص بها.

تخضع الوحدات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية لذات القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة الموحدة أو البسيطة، أما الولايات أو الدويلات في اللامركزية السياسية فلكل منها الحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي تسنها سلطاتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية.

¹ - د. رمضان محمد بطيخ، " الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية"، المطبعة الاقتصادية، ط1، 1988، ص 115.

² - انظر، د. عبد الغني بسيوني عبدالله، " القانون الإداري"، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1991، ص 140.

- " النظم السياسية"، ص 124 وما بعدها.

د. محسن خليل، " النظم السياسية والقانون الدستوري"، الإسكندرية، ط2، 1971، ص 89.

وفي الواقع، يجسد هذا الفارق المعيار المميز للتفرقة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، حيث عندما لا يكون هناك سلطة تشريعية مستقلة في الولاية، يتولاها مجلس نيابي خاص، لا نكون أمام دولة اتحادية، بل أمام دولة بسيطة تتضمن وحدات إدارية محلية تتمتع فقط بامتيازات اللامركزية الإدارية، وليس من بينها سلطة التشريع على المستوى المحلي.

3- ومن الفرق السابق يتبين لنا أن الولايات أو الدويلات أو الجمهوريات الأعضاء في الدولة الاتحادية تتمتع بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تمارسها بصورة مستقلة ضمن الولاية، دون أي رقابة من السلطة الاتحادية طالما بقيت في إطار احترام الحدود التي رسمها لها الدستور الاتحادي.

أما في اللامركزية الإدارية فالوحدات المحلية أو الهيئات الإقليمية " مجالس أو مكاتب"،

فتحترم وحدة التشريع في الدولة البسيطة، فلا تتمتع بسلطات تشريعية بل تتمتع فقط

بسلطات إدارية على المستوى المحلي، وفيها تنهض المجالس المحلية بالوظيفة التقريرية،

وتنهض المكاتب التنفيذية بوظيفة وضع مقررات الهيئة التقريرية " المجالس"، موضع

التنفيذ، وهذا كله تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

4- في اللامركزية السياسية يتولى الدستور الاتحادي توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات أو الولايات الأعضاء بالطريقة التي تلائم ظروف وأوضاع كل دولة، بينما في اللامركزية الإدارية يضطلع القانون العادي بتشكيل الهيئات اللامركزية سواء كانت محلية أم مرفقية، ويحدد اختصاصاتها وكيفية مباشرة مهامها ووظائفها.

ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية تتمثل في صعوبة تعديل الاختصاصات الممنوحة للولايات في اللامركزية السياسية، لأن هذا تقتضي تعديل الدستور الاتحادي نفسه، وهذا الدستور كما هو معلوم هو دستور جامد يشترط لتعديله أغلبية خاصة وإجراءات معقدة، وهذا يشكل بحد ذاته ضمانا مهمة لحماية اختصاص الولايات. أما الاختصاصات التي تنهض بها الهيئات اللامركزية والممنوحة لها بموجب تشريع عادي، فيمكن تعديلها بنفس الإجراءات المعتادة لسن التشريعات العادية، أي أنها تعدل بسهولة ويسر.

5- في اللامركزية السياسية تتكون الإرادة العامة للدولة الاتحادية على أساس مشاركة الولايات في تكوين الإرادة العامة للدولة الاتحادية، وهذا يتم إما من خلال ممثلي الولايات في مجلس الولايات الذي يتولى سن التشريعات الاتحادية بالاشتراك مع مجلس النواب، أو من خلال مشاركة الولايات في تعديل الدستور الاتحادي. أما الهيئات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية فلا تتمتع بأي وجه من أوجه المشاركة، حيث أنها كما قلنا لا تساهم أبداً في العملية التشريعية والسياسية للدولة، بل تمارس الاختصاصات المحددة لها قانوناً والتي تنازلت لها الدولة عنها صراحة، ولا يخفى في أن الدولة تستطيع أن تزيد أو تقلص هذه الاختصاصات، بل تستطيع سحبها وتعديل الحدود الجغرافية للوحدات المحلية، حتى ولو أدى ذلك إلى زوال بعضها.

أركان اللامركزية الإدارية

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس أن تتولى الوحدات المحلية " محافظات، مدن، بلدان، بلديات"، إدارة شؤونها بنفسها ضمن إطار الدولة الواحدة. واللامركزية الإدارية سواء كانت محلية أم مرفقية، لا تتحقق إلا بتوافر أركانها، التي يمكن إجمالها بالأركان أو الأسس التالية:

1- أن يكون للوحدات أو المجموعات المحلية مصالح محلية خاصة أو ذاتية، متميزة عن المصالح القومية، وان تمنح الشخصية المعنوية المستقلة.

2- أن تتولى المجموعة المحلية إدارة شؤونها بنفسها، أي أن يتولى الإشراف على مصالحها المحلية هيئات مستقلة منتخبة، لإدارة مصالحها الذاتية، وأن يكون لها موارد مالية تسمح لها القيام بممارسة اختصاصاتها.

3- خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية، أي احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الهيئات المحلية، وأن تكون هذه الرقابة غير متشددة أو لا تكون شديدة الوطأة على الأشخاص اللامركزية، حتى لا تزول معها دعائم اللامركزية.

وستنولى شرح هذه الأركان تباعاً.

الفقرة الأولى: الركن الأول "وجود مصالح ذاتية خاصة وتمييزة للهيئات المحلية"

عندما كثرت وظائف الدولة وتتنوع صنوف الخدمات التي تقدمها، وتشعبت اختصاصاتها وتضاعفت الأعباء الملقاة على عاتقها نتيجة لاعتمادها لمذهب التدخل في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، وجدت الدولة نفسها مضطرة بشكل أو بآخر توزيع القيام بهذه النشاطات وإشباعها، بين السلطة المركزية وبين هيئات عامة متخصصة محلياً أو مرفقياً، ويكون لهذه الهيئات نظمها المستقلة " جغرافياً أو فنياً" عن السلطة المركزية، فكانت هنا اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية، ومن ثم إلقاء مهمة إدارة وتنظيم النشاطات على المستوى المحلي والتي يعبر عنها بالحاجات المحلية أو المصالح المحلية أو الحاجات الذاتية المتميزة عن الحاجات والمصالح القومية، إلى أبناء الوحدة المحلية أنفسهم، ليتولوا بأنفسهم إدارة هذه الحاجات انسجماً مع المفهوم الديمقراطي في الحكم من جهة، وازداد وعي الجماهير وحبهم للمساهمة في إدارة شؤونهم المحلية، من جهة أخرى.

كما وجدت الحكومة أو السلطة المركزية نفسها مضطرة أيضاً لتخفيف حدة الضغط الزائد عليها في العاصمة، ومواجهة متطلبات الجمهور ورجباته، إلى توزيع الحاجات أو الخدمات بينها وبين السلطة المحلية، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات والجهد والوقت، ويؤدي إلى السرعة وإلى المرونة في إنجاز الأعمال وحل مشاكل المواطنين، وتدارك الأخطاء والعقبات والتغلب عليها.

وهكذا كانت نقطة البداية أو الانطلاق في تكوين الهيئات اللامركزية الإدارية سواء المحلية منها أم المرفقية، حيث لا بد في كل منهما من وجود مصالح خاصة محلية متميزة عن المصالح القومية أو العامة.

ونتيجة لذلك ظهرت لدينا هنا مشكلتان، الأولى تتعلق بتحديد معيار ما هو قومي وما هو محلي، والثانية تتعلق بكيفية أو آلية توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية (3).

وستتولى معالجة هاتين النقطتين تباعاً.

أولاً- معيار المصالح القومية والمصالح المحلية

بصورة عامة يمكن القول أن هناك حاجات ومصالح على مستوى الدولة كلها تفرض نفسها ولا يمكن مواجهتها إلا على المستوى المركزي، وهو ما يتمثل بالمرافق العامة ذات الطابع السيادي

كالعدل والدفاع والأمن القومي والتمثيل الخارجي والدبلوماسي، وكذلك المرافق العامة غير السيادية كالمواصلات بين كافة أرجاء الدولة، وإعداد ومتابعة تنفيذ الخطط الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي، وبالتالي فمثل هذه الحاجات هي حاجات قومية وتمس كيان الدولة أو الأمة، وينهض بها والقيام بأعبائها مرافق عامة قومية تخضع لهيمنة السلطة المركزية، ولكن بالمقابل هناك حاجات أو مصالح لا تظهر إلا على مستوى جغرافي أضيق أو محدد من إقليم الدولة، وبالتالي لا تهم هذه الحاجات جموع المواطنين على مستوى الدولة، بل تهم مواطني أو أبناء الوحدة المحلية أو القطاع الجغرافي الذي تنشأ فيه، ويطلق عليها تسمية المصالح

³ - د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص85، وما بعدها. نشير في الواقع إلى ان استعمال كلمة سلطة محلية هو من باب المجاز، وأن الهيئات المحلية تمارس اختصاصات ومهام ضمن إطار السلطة العامة للدولة، وان استعمال السلطة الإدارية أيضاً في هذا السياق، إنما هو من باب التبدل على أهمية الدور المتعاطم الذي تقوم به الإدارة اليوم، وهذا ما مجده لدى بعض المؤلفين أمثال السيد هنري شاردون في مؤلفه " الإدارة في السلطة"،

المحلية كالماء والكهرباء والغاز والصرف الصحي، والنظافة العامة، المواصلات الداخلية، التعليم والصحة، وتأمين الحدائق ومراكز الاهتمام بالأطفال والشباب أندية رياضية وقاعات مطالعة، وغير ذلك من صنوف الخدمات، والبنى التحتية للمنطقة الجغرافية.

من جهة أخرى حتى ضمن التوزيع الجغرافي نشهد على المستوى المحلي فروقاً بين قطاع جغرافي وآخر حسب توضع الجغرافي، كأن يكون في إقليم ساحلي أو جبلي أو سهلي، وما يترتب على ذلك من اختلاف في أوجه وطبيعة وذاتية الخدمات المحلية المطلوبة لأبناء هذا الإقليم أو ذلك، رغم اعتماد أو تبني التجانس والتماثل في ممارسة الاختصاصات لتلبية الحاجات المحلية على مستوى اختصاص المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية، ولكل مستوى من المستويات المحلية، كما سنرى ذلك في قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 تاريخ 2011/8/23 ، على مستوى المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية.

مفاد ذلك، أن الطبيعة الجغرافية للأقاليم أو الوحدات المحلية تضي سمة خاصة على حاجات السكان المحلية، وتعكس ظروف البيئة التي يعيشون فيها وطبيعة السكان ومتطلباتهم، رغم أن هذه المتطلبات تكون في أيامنا الحالية واحدة على مستوى تأمين الحاجات الأساسية والضرورية على المستويين المحلي والقومي بآن معاً، ورغم تغير الطبيعة الخاصة والنوعية لهذه المتطلبات الضرورية المعاصرة.

وعلى هذا تتحدد السمات أو الخصائص العامة والخاصة للحاجات المحلية التي يتم إشباعها عن طريق المرافق المحلية *services locaux* ، والتي تقتضي من القائمين على هذه المرافق التخصص والكفاءة، وهذا من شأنه تأمينها بعيداً عن الأسلوب المركزي، أي بأسلوب اللامركزية الإدارية.

مع ذلك، لو أمعنا النظر في سمات الحاجات والمصالح القومية والمحلية، بعد ان عرفنا ان وظائف الدولة ومهامها تعددت وتشعبت وتنوعت بشكل يفوق التصور، لتبين لنا ان ما كان يعد حاجة أو مصلحة قومية، أصبح الآن من الحاجات المحلية كالسكك الحديدية والكهرباء والماء والغاز مثلاً، وترتب على ذلك تغيراً جوهرياً في نظام إدارة وطرق إدارة المرافق التي تنهض بعبء تأمين الحاجات القومية والمحلية.

وعليه، فإن محاولة وضع معيار حاسم للتمييز بين ما يعد من المصالح القومية وما يعد من المصالح المحلية تبدو إن لم تكن مستحيلة، فهي على الأقل صعبة لمرونة هذه المصالح وتأثرها بالظروف التاريخية والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، كما في تعديل الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل في عام 2008 وإدخال التعديل المتعلق بالحقوق والواجبات المتعلقة بميثاق البيئة لعام 2004 .

بصورة عامة وللتمييز بين هذه المصالح يمكن القول أن المصالح المحلية التي تنهض بعبء تأمينها الهيئات المحلية تتمثل في الدولة البسيطة الموحدة في كافة الخدمات المتعلقة بمواطني الوحدة المحلية وعلى كافة المستويات عدا، المستوى السياسي والتشريعي، وذلك بأن يورد المشرع نصاً عاماً يحدد فيه بأن تكون الوحدات الإدارية على المستوى المحلي مسؤولة في كل المستويات " مسؤولة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة وكافة الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات، بحيث تقتصر مهمة السلطة المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم وإدخال أساليب التقنية الحديثة، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية" (م 2 ف2 من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لعام 2011)، ومن البديهي أن يتم مباشرة هذا الاختصاص في نطاق القوانين والأنظمة التي تقرها الدولة، وفي نطاق " تطبيق لا مركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة، وذلك من خلال توسيع وتحديد واضح غير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً" وأن تكون قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، وذلك كما جاء في قانون الإدارة المحلية السوري لعام 2011 .

بعد هذا الحكم العام في تحديد ما هو قومي وما هو محلي، وبيان اختصاص المجالس المحلية كما سنراها بالتفصيل في موضعها، تجدر الإشارة إلى أن إدارة مرفق ما من المرافق القومية أو المحلية وفقاً للنظام المركزي أو اللامركزي لا يعني بأي حال من الأحوال عدم إمكانية إعادة النظر في إدارة هذا المرفق، وفق أي من النظامين المركزي أو اللامركزي، لأن المسألة هنا لا تتعلق بطبيعة المرفق في ذاته، وإنما تتعلق بإرادة المشرع حسب مختلف الظروف الاقتصادية

والاجتماعية والجغرافية والتاريخية والبيئية التي تحيط بالدولة، وحسب فلسفة الحكم ونظام الإدارة فيها (4).

فطريقة الإدارة مركزية أو لا مركزية هي إذن مسألة تقديرية أو اعتبارية يقدرها المشرع نفسه، وهي تختلف من دولة إلى أخرى، حتى أنها داخل الدولة الواحدة تختلف من وقت إلى آخر، تبعاً لتغير الظروف التي تحيط بالدولة، وتبعاً لمقومات فلسفتها في الحكم والإدارة.

ولكن أياً كان الأمر، إذا كانت السلطة المركزية تتولى عن طريق المرافق العامة القومية إشباع الحاجات والمصالح العامة القومية بالنسبة لأهميتها الكبرى لمجموع المواطنين على مستوى الدولة كلها، وأن السلطة المحلية تنهض عن طريق المرافق المحلية بعبء إشباع الحاجات والمصالح المحلية، وأن مسألة التمييز بين هذين النوعين من المرافق وإن كانت مسألة تقديرية للمشرع في الدولة، حسب ظروف الدولة وفلسفتها في الحكم والإدارة، فإن المنطق يقضي أيضاً بأن توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من جهة، وبيان المقصود بالحاجات والمصالح المحلية وتحديدها، هي مسألة أخرى تعود في الواقع إلى المشرع نفسه الذي يتولى، سواء كان التشريع دستورياً أم عادياً، توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من جهة وتحديد وبيان ما المقصود بالمصالح والحاجات المحلية الذاتية المتميزة من جهة أخرى.

ثانياً- أسلوب توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية

في هذا الصدد، نميز بين أسلوبين اثنين في بيان اختصاصات الهيئات المحلية اللامركزية:

الأول هو أن تحدد هذه الاختصاصات على سبيل الحصر، بحيث لا يسمح لها أن تباشر أي نشاط آخر، إلا عن طريق تشريع جديد مستقل، كما هو الحال في بريطانيا وأمريكا.

والأسلوب الثاني هو أن يحدد المشرع اختصاصات الهيئات المحلية بصفة عامة، أي كقاعدة عامة بحيث تباشر الهيئات المحلية نشاطها في نطاق هذه القاعدة، وحسب أنواع النشاطات المحددة بموجبها، وهذا هو الأسلوب الفرنسي.

⁴ - د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 86.

سننولى شرح هذين الأسلوبين.

1- الأسلوب الأنجلوسكسوني في بيان اختصاصات الأشخاص "الهيئات" المحلية

في هذا الأسلوب يحدد المشرع على سبيل الحصر اختصاصات الهيئات المحلية، حيث يحدد أنواع المرافق المحلية بصورة حصرية، لا يجوز بعدها للهيئات المحلية أن تمارس اختصاصاً لم يورده المشرع ضمن اختصاصاتها، كما لا يجوز إنشاء مرافق محلية جديدة خلافاً لما أقره المشرع.

ووفقاً لهذا الأسلوب إذا ما أريد توسيع اختصاص الهيئات المحلية فإنه يتوجب أن يتدخل المشرع من جديد بإصدار تشريع يضيف فيه اختصاصات جديدة للهيئات المحلية، وذلك من منطلق أن هذا الاختصاص الجديد إنما يعبر عن نشاط جديد وعن حاجة جديدة للسكان، يتوجب إشباعها على المستوى المحلي.

مع ذلك، رغم أن هذا الأسلوب يقوم على تحديد المرافق العامة المحلية وعلى تعداد الحاجات المحلية على سبيل الحصر والتحديد، فإن المرافق العامة المحلية التي يجري تحديدها في إنجلترا تعد أكثر شمولاً منها في النظام الفرنسي، بسبب اتساع دائرة الحاجات المحلية التي يتوجب إشباعها من وجهة نظر المشرع الإنجليزي على المستوى المحلي.

2- الأسلوب الفرنسي في بيان اختصاصات الأشخاص المحلية

يجري العمل في فرنسا على أن يحدد المشرع الفرنسي اختصاص الهيئات المحلية بشكل عام وليس على سبيل الحصر، أي يحددها بصفة عامة بإيراد قاعدة عامة تتحدد بمقتضاها اختصاص الأشخاص المحلية، كما في قانون البلديات لعام 1884 الذي حدد اختصاص المجالس البلدية.

وبموجب هذا الأسلوب تقوم الهيئات التي تمثل الأشخاص المحلية بإشباع كافة الحاجات المحلية بالقياس على أنواع المرافق المحلية التي حددها المشرع. وعلى هذا فالأصل في هذا التحديد يكون للسلطة المحلية إلا ما أسنده المشرع صراحة كاختصاص محجوز للسلطة المركزية.

مع ذلك، ينبغي ألا يفهم مما سبق بيانه أن الأسلوب الإنجليزي في تحديده لاختصاصات السلطات المحلية على سبيل الحصر فيه تضيق لنشاطها، وأن الأسلوب الفرنسي يوسع من مجالات هذه النشاطات للسلطات المحلية، بل على العكس، فإن الواقع يظهر أن النظام الإنجليزي في تحديد الاختصاصات يتميز بالانتساع وتعدد الاختصاصات التي يدرجها المشرع في اختصاص السلطات المحلية، على عكس النظام الفرنسي الذي يتميز بدوره بالتضييق في تحديد اختصاصات السلطات المحلية، والتوسع في اختصاص السلطة المركزية (7).

من جهة أخرى، يقوم الأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاص الأشخاص المحلية على عنصرين أساسيين:

الأول: يظهر من خلال التماثل في البنيان الإداري لكافة الوحدات الإدارية، مهما كان عدد سكانها أو أهميتها الجغرافية.

الثاني: يتجلى من خلال التماثل في الاختصاصات التي تمارسها السلطات المحلية التي توجد في مستوى واحد من مستويات التنظيم اللامركزي.

وفي الواقع هذا ما أخذ به المشرع السوري في تحديده لاختصاص الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

وما يؤخذ على هذا الأسلوب في التحديد هو أنه يتجاهل الفروق التي توجد بين الوحدات المحلية من حيث طبيعتها الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي ما يجب ان تتمتع به هذه الوحدات من حرية في تقدير الاختصاصات او الاحتياجات المحلية التي تتفق واحتياجات البيئة المحلية (5).

تفضيل أحد الأسلوبين:

في مجال المقارنة بين الأسلوبين السابقين لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية نقول أن الحكم الذي يمكن أن نطلقه حول تفضيل احد الأسلوبين إنما يعود إلى المشرع نفسه، في كل دولة على حدة، وعلى ضوء مجموعة من المعطيات التاريخية والاجتماعية

⁵ - د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 88.

والاقتصادية والسياسية والثقافية والبيئية التي تحيط بهذا المجتمع، وتحدد درجة تقدمه وتطوره، وتميزه بالتالي عن غيره من المجتمعات الأخرى، بل وتميز المجتمع ذاته من وقت لآخر، ومن ثم يكون الحكم حول تفضيل أحد الأسلوبين السابقين "الفرنسي أو الانجلوسكسوني" نابغاً من صميم الواقع المحلي الذي يعكس ويعبر عن أحاسيس الجماعة المحلية ذاتها، ويعكس عمق الحاجات والمصالح المحلية التي تتلاءم وظروف البيئة المحلية، ويتوجب إشباعها على المستوى المحلي.

بناءً عليه، وعلى ضوء ما سبق بيانه حول بيان المصالح العامة القومية والمصالح العامة المحلية، وحول بيان وتحديد الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، تترتب نتيجة بالغة الأهمية تقضي بمنح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية، وما يترتب على ذلك من استقلال هذه الهيئات في مباشرة اختصاصاتها، مع تحديد لدرجة هذا الاستقلال الذي يبقى خاضعاً ضمن حدود معينة ومحددة لرقابة السلطة المركزية.

وعليه، سندرس الشخصية المعنوية ضمن هذه الفقرة، ثم نتناول في الفقرة الثانية استقلال الهيئات المحلية، فالرقابة على الهيئات المحلية في الفقرة الثالثة.

ثالثاً: الشخصية المعنوية

من مقتضى الحديث عن وجود مصالح أو حاجات محلية ذاتية متميزة عن المصالح القومية، ومحددة في نطاق محلي أو مرفقي، يقوم بها أجهزة أو هيئات منبثقة عن أبناء الوحدة المحلية ومرتبطة بها، أي مستقلة عن السلطة المركزية، هو الاعتراف للوحدات الإدارية المحلية أو الإقليمية، بالشخصية المعنوية القانونية المستقلة عن شخصية الدولة.

ويترتب على منح الشخصية المعنوية للهيئات المحلية عدها وحدات معنوية "اعتبارية" مستقلة عن الأفراد المكونين لها، ذلك أن اللامركزية الإدارية تعنى أول ما تعنى به هو خلق أشخاص معنوية عامة داخل الدولة، وتكون مستقلة عن شخصية الدولة، ولكنها تخضع لرقابتها، وتقوم بإشباع الحاجات المحلية المتميزة أو الأنشطة الذاتية الخاصة بها (7⁶).

⁶ - د. محمد حسنين عبد العال، " الإدارة العامة"، جامعة القاهرة، 1981، ص 67.

⁷ - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، " مبادئ وأحكام القانون الإداري"، الدار الجامعية، 1994، ص 195.

وعليه، فالترابط واضح بين استقلال الهيئات المحلية من جهة، والاعتراف لها بالشخصية المعنوية، من جهة أخرى.

1- مفهوم الشخصية المعنوية:

رغم أن القانون المدني استعمل مصطلح الشخصية الاعتبارية (8)، إلا أن تعبير الشخصية المعنوية الذي يرجحه الفقه (9)، يطلق على مجموعة من الأشخاص التي تهدف إلى تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال التي تخصص لغرض معين، شريطة أن يعترف لها القانون بالشخصية القانونية، فتصبح بذلك أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات (10).

والأشخاص المعترف بها قانوناً نوعان:

أشخاص طبيعية " آدمية" أي الإنسان نفسه، له وجود مادي حقيقي وعقل وإرادة ظاهرة.

والشخص المعنوي: الذي ينشأ عن تكتل مجموعة من الأشخاص أو رصد مجموعة من الأموال لغرض معين، ضمن شروط معينة، فيكون لها شخصية مستقلة عن الأشخاص الذين يؤلفونها أو يديرونها، وتتدخل بهذه الصفة - أي بصفتها شخصية مستقلة- ، كطرف من أطراف الحق، وينظر إليها القانون ويعاملها كما لو كانت شخصاً حقيقياً، فيقرر لها الحقوق ويفرض عليها الواجبات، ويجيز لها التعامل مع الغير، واكتساب الحقوق واستعمالها (11).

2- أنواع الأشخاص المعنوية

تقسم الأشخاص المعنوية وفق أحكام القانون المدني إلى قسمين:

أ- أشخاص معنوية خاصة: وتخضع لأحكام القانون المدني والتجاري، كالشركات التجارية والمدنية والجمعيات الخاصة.

⁸ - انظر المادتين 54 و 55 من القانون المدني السوري الصادر بتاريخ 1949/5/18.
⁹ - د. عبدالله طلبه، " مبادئ القانون الإداري"، مطبعة دار الكتاب، جامعة دمشق، 2006، ص93. د. توفيق شحاته، " مبادئ القانون الإداري"، 1955، ص35.
¹⁰ - انظر د. هشام القاسم، " المدخل إلى علم القانون"، جامعة دمشق، مطبعة الجمعية التعاونية للطباعة، ط8، 2008، ص302.
¹¹ - تجدر الإشارة إلى أن دراسة الشخص الطبيعي تشمل : وجود الشخص الطبيعي والخصائص التي تتصل بشخصيته وتحدد معالمها- الاسم- حالة الشخص - الأهلية- الذمة المالية - الموطن . أما دراسة الشخص المعنوي فتشمل : مفهوم الشخص المعنوي وطبيعته ووجوده - حقوق وخصائص الشخص المعنوي - أنواع الشخص المعنوي. انظر د. هشام القاسم، مرجع سابق، ص 303 وما بعدها، ص 400 وما بعدها.

ب - أشخاص معنوية عامة: وتخضع لأحكام القانون العام، وتشمل الدولة والمحافظات والبلديات بالشروط التي يحددها القانون، والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية" (م 54 من القانون المدني)، وكذلك وفق أحكام هذه المادة " كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص بالقانون".

والأشخاص المعنوية العامة التي هي موضوع دراستنا تصنف في زمرتين رئيسيتين هما:

الأشخاص المعنوية العامة المحلية، والأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية، وستقتصر على الأولى منها.

الأشخاص المعنوية العامة المحلية

من مقتضى تصنيف الأشخاص المعنوية هو أن ينظر إلى مدى اختصاص الشخص المعنوي من الناحية الإقليمية، بمعنى أن فكرة الشخص المعنوي المحلي تقتضي أن هذا الشخص لا يستطيع أن يمارس اختصاصاته إلا في جزء الإقليم الذي يحدده له المشرع، ويعبر عنه بحدود الوحدة الإدارية المحلية (12)، أما الدولة فهي كما نعلم تعد أهم الأشخاص المعنوية وهي تمارس اختصاصاتها على جميع أرجاء الإقليم، وعلى الأقاليم المخصصة للأشخاص المعنوية الأخرى، وهذا بالنسبة للمرافق العامة القومية التي تهيمن عليها الدولة في جميع أجزاء الإقليم.

وعليه، إذا كانت الدولة تعد أهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، فإن الأشخاص المعنوية العامة المحلية تتعدد داخل الدولة، حيث يكون هناك المحافظات والمدن والبلديات والبلدان والقرى، وهي كأشخاص معنوية عامة محلية تمارس اختصاصاتها ضمن الحدود الإقليمية المبينة والمحددة لها قانوناً، أي وفق ما أقره المشرع لها .

وتعدد الأشخاص المعنوية العامة المحلية داخل الدولة ورد في قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لعام 2011، حيث جاء في المادة 7 من هذا القانون على أن " تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية".

¹² - غالباً ما نلاحظ عبارة " أهلاً وسهلاً بكم"، و " رافقتكم السلامة"، وذلك كدلالة على مدى اختصاص الشخص المعنوي المحلي.

وغني عن البيان أن تعدد الأشخاص المعنوية العامة المحلية يعني إقرار المشرع للوحدات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية المتميزة عن شخصية الدولة، وان الشخصية المعنوية يعترف بها للوحدة الإدارية المحلية وفق التعداد الوارد لدينا في قانون الإدارة المحلية، وليس للهيئة التي تعبر عن إرادة هذه الوحدات، سواء تمثلت بالمجالس أم المكاتب التنفيذية.

فالمجالس المحلية ليست سوى أداة تعبير عن إرادة الوحدة الإدارية المحلية، وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية على الإطلاق، فالذي يتمتع بالشخصية المعنوية هو الوحدة الإدارية ذاتها، لا الهيئة التي تعبر عنها وتمثلها.

والاعتراف بالشخصية المعنوية العامة يعني حتماً تحقيق الآثار القانونية التي تترتب على منح الشخصية المعنوية للأشخاص اللامركزية، - سواء كانت محلية أم مرفقية- وسواء كانت هذه الآثار أو النتائج للشخصية المعنوية نتائج عامة تشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص، أم نتائج خاصة تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة للأشخاص اللامركزية إلى جوار الدولة.

سنطوّل بيان الآثار العامة والخاصة للشخصية المعنوية العامة.

3- الآثار العامة التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات الإدارية المحلية:

من الثابت قانوناً أن هذه الآثار تشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص، وهذه الآثار هي:

1- وجود شخص قانوني جديد هو الشخص المعنوي الذي يصبح له مصالح خاصة يحميها القانون. ويحدد القانون كيفية إنشاء الشخص المعنوي وتشكيله، والهيئات التي تعبر عن إرادته. وفي حال الشخص المعنوي العام المحلي فإن القرارات والتصرفات التي تتخذها هذه الهيئات تتخذ باسم الشخص المعنوي ولحسابه، وليس باسم الدولة ولا لحسابها.

2- تمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن أموال الأفراد المكونين له.

3- تمتع الشخص المعنوي بأهلية التقاضي، فيكون مدعياً أو مدعى عليه، وفي كلتا الحالتين يكون ممثل الشخص المعنوي طرفاً في الدعوى، ولكنه لا يظهر فيها بصفته الشخصية، بل بصفته الوظيفية. ومن مقتضيات أهلية التعاقد عدم قبول الدعوى في حال رفعها على

ممثّل الدولة، دون الممثّل القانوني للوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية، وذلك لانتفاء الصفة في رفع الدعوى.

4- تمتع الشخص المعنوي بأهلية التعاقد، وقبول الهبات والوصايا، والقيام بكافة التصرفات القانونية التي لا تتعارض مع الأهداف التي قام من أجل تحقيقها. ويترتب على هذه النتيجة أن الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية تمارس الاختصاصات والصلاحيات التي أسندها لها القانون، ولا يكون للسلطة المركزية ان تحل محلها في مباشرة هذه الاختصاصات والصلاحيات، لأن مثل هذا الحل غير مقبول في فقه النظام اللامركزي، إلا إذا وجد نصاً صريحاً يتيح للسلطة المركزية حق الحل. وهذا الحق يكون على سبيل الاستثناء، لأن الأصل العام في اللامركزية حق الأشخاص المعنوية في المبادأة بالتصرف بما يدخل ضمن صلاحياتها واختصاصاتها. على أن حق المبادأة لا يتعارض مع خضوع بعض أعمال الأشخاص المعنوية العامة المحلية لرقابة السلطة المركزية، وقيام هذه السلطة بالتصديق أو إلغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن هذه الأشخاص، طالما بقي الأصل مقررّاً بقيام الأشخاص اللامركزية بنفسها ومباشرة بالأعمال الداخلة في اختصاصاتها، وذلك نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة (13).

5- يستقل الشخص المعنوي بمسؤولياته، حيث يكون مسؤولاً من الناحية المدنية وفق قواعد المسؤولية التقصيرية والمسؤولية التعاقدية. أما المسؤولية الجزائية فلا تقع إلا على ممثّل الشخص المعنوي، الذي يكون قد ارتكب جريمة أثناء ممارسته لوظيفته. مع ذلك، قد يتعرض الشخص المعنوي للعقوبة الجزائية، ولكن هذه قد تكون على شكل غرامة، أو عقوبة الحل (14).

13 - د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، " مبادئ وأحكام القانون الإداري"، الدار الجامعية، 1994، ص198.
14 - نصت المادة 55 من القانون المدني السوري على أن " 1- الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي قررها القانون. 2- فيكون له:
أ- ذمة مالية مستقلة.
ب- أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقرها القانون.
ج- حق التقاضي.
د- موطن مستقل.
هـ- ويكون له نائب يعبر عن إرادته".

4- الآثار الخاصة التي تترتب على تمتع الوحدات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة إلى جوار الدولة، وتظهر من خلالها كشخص من أشخاص القانون العام، فنجلها في النتائج والآثار التالية:

1- تعد التصرفات القانونية التي تصدر عن الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية والتي تصدر عنها بإرادتها المنفردة من قبيل القرارات الإدارية التي تخضع لنفس القواعد التي تخضع لها القرارات الإدارية بصورة عامة، من حيث قبول الطعن فيها أمام القضاء الإداري بالإلغاء أو التعويض، وإمكانية تنفيذها جبراً على الأفراد دون حاجة اللجوء إلى القضاء. فيكون لها بذلك ذات المزايا التي تتمتع بها القرارات الصادرة عن الدولة.

2- للأشخاص المعنوية العامة المحلية حق استخدام وسائل وأساليب القانون العام في تحقيق وظائفها، فيكون لها حق نزع الملكية للمنفعة العامة جبراً عن صاحبها بصفة مؤقتة أو دائمة، ولها حق الاستيلاء المباشر وحق التنفيذ المباشر لقراراتها. كما أن النشاط الذي تباشره الأشخاص المعنوية العامة المحلية يتخذ صفة النشاط الإداري الذي يقوم به المرافق العامة، ويخضع لذات القواعد التي تحكم المرافق العامة من حيث المساواة والمجانبة والانتظام والاضطراد والتغير والانسجام مع متطلبات الخدمة العامة. أما عندما تلجأ المرافق المحلية إلى استخدام وسائل وأساليب القانون الخاص، فعندها يخضع هذا النشاط لأحكام القانون الخاص، وليس لأحكام القانون العام وبالتحديد لأحكام القانون الإداري.

3- تعد العقود التي تبرمها الهيئات التي تمثل الأشخاص المعنوية العامة المحلية عقوداً إدارية، بفرض أن هذه الأشخاص هي من أشخاص القانون العام، وذلك إذا ما استجمعت هذه العقود الشروط المطلوبة لاعتبار العقد عقداً إدارياً. وتبعاً لذلك، فهي تتمتع بحقوق وامتيازات السلطة العامة في شأن العقود الإدارية، من حيث الفسخ الأحادي والتعديل الانفرادي، والتنفيذ على حساب المتعاقد في حالة تأخره عن التنفيذ أو إهماله.

4- تعد أموال الأشخاص المعنوية العامة المحلية من الأموال العامة، وتتمتع بالحصانة القانونية المقررة للأموال العامة، من حيث عدم جواز التصرف فيها، وعدم جواز اكتسابها بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها. كما تتمتع بالحماية الجزائية المقررة في قانون العقوبات لحماية الأموال العامة المملوكة للدولة. من جهة أخرى، إذا كانت الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية تستقل بأموالها عن أموال الدولة، ولها حق التصرف فيها طبقاً للقواعد التي تحكم التصرف في الأموال العامة، إلا أنه ليس للشخص المعنوي العام المحلي أن يستعمل مالاً خاصاً بشخص معنوي آخر، إلا بعد إذن هذا الأخير له (15).

5- يعد العاملون في الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية موظفين عموميين، وعلاقتهم بالشخص المعنوي العام المحلي هي علاقة تنظيمية، وأن الأصل في هذه العلاقة أن تنظمها قوانين خاصة " كموظفين عموميين محليين"، وأن قانون الوظيفة العامة لا يسري عليهم إلا استثناءً (16)، إلا أن هذا لا يفي اعتباراً المشرع أن قانون الوظيفة العامة يطبق عليهم عند خلو النظام الخاص بهم من أحكام، ولا يفي كذلك من تطبيق النصوص الواردة في قانون العقوبات التي تعاقب على الجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون.

6- أما المنازعات التي تثور بين الأشخاص المعنوية العامة المحلية وبين الأشخاص العامة وإلا إذا كان لهذه المنازعات صفة النزاعات المدنية، فيختص القضاء العادي فيها عندئذ. كما تخضع مسؤولية الأشخاص المعنوية العامة المحلية لقواعد خاصة تختلف عن قواعد المسؤولية المقررة في القانون المدني، ولا سيما فيما يتعلق بترتيب مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية هذه الأشخاص على أساس المسؤولية بدون خطأ، أي على أساس نظرية المخاطر.

من جهة ثانية، يستقل الشخص المعنوي المحلي بتحمل المسؤولية عن الأعمال والتصرفات الصادرة عنه، سواء كانت أعمال مادية أم قانونية " القرارات والعقود

15 - د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 78.

16 - من الجدير بالذكر أن قانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004 - ومن قبله القانون رقم 1 لعام 1958 - قد اخضع العاملين في الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية لأحكامه، وجاء في هذا القانون أن الجهة العامة هي " إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية، أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى". كما حددت أيضاً المادة 159 من هذا القانون الفئات المستثناة من أحكامه.

الإدارية"، وسواء قامت المسؤولية على أساس تقصيري أو تعاقدية، فإنه في حال الحكم على الشخص المعنوي، فهو الذي يتحمل التعويض من ميزانيته الخاصة، لأن هذه الأعمال والتصرفات تكون منسوبة للشخص المعنوي المحلي وليس للدولة.

كما لا ينفي قيام هذه المسؤولية أيضاً خضوع بعض تصرفات الأشخاص اللامركزية لتصديق السلطة المركزية، ما دامت هذه التصرفات صادرة عنها بمقتضى ما لها من حق المبادرة في اتخاذ القرار والتصرف بما يدخل في نشاطها، نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية العامة المحلية.

الفقرة الثانية- الركن الثاني "استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية"

من سمات الأخذ بنظام اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية في مواجهة السلطة المركزية. والاستقلال المقصود به هنا وكما يعبر عنه المشرع، هو الاستقلال المالي والإداري والفني من جهة، وقدرة الوحدات الإدارية على ممارسة اختصاصاتها دون إلزام أو قيود أو توجيه أو أمر للتصرف على نحو معين من قبل السلطة المركزية ثم ضمان هذا الاستقلال ذاته من جهة ثانية، لأن استقلال الهيئات المحلية يتعارض بذاته مع خضوع أشخاص اللامركزية الإدارية، للسلطة الرئاسية.

فالخضوع للسلطة الرئاسية وما يتضمنه من مبدأ الخضوع والطاعة، يتعارض مع مفهوم اللامركزية، لأنه إذا كان ممثلو الشخص اللامركزية خاضعين رئاسياً للسلطة الرئاسية فهذا يعني بشكل أو بآخر أن اللامركزية وما تتضمنه من استقلال يصبح دون معنى، "وضرباً من العيب والخيال".

فمن سمات الأخذ بنظام اللامركزية هو استقلال الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

والاستقلال المقصود هو معرفة ما ذا تمثل الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية من جهة، ومعرفة آلية اختيار الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي.

بناءً عليه، السؤال الذي يطرح حول استقلال الهيئات المحلية يثور حول معرفة فيما إذا كان تعيين أعضاء الهيئات المحلية من شأنه أن يضمن هذا الاستقلال، أم أن انتخاب الأعضاء الذين يمثلون الهيئات المحلية هو الذي يضمن استقلال أعضاء الهيئات المحلية أو " أشخاص اللامركزية الإقليمية"، أم أن العبرة ليست في طريقة تشكيل الهيئات المحلية، بل في أن يتحقق هذا الاستقلال بالفعل وذلك من خلال قدرة هذه الهيئات على ممارسة اختصاصاتها ووجود الضمانات التي تكفل هذا الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، وذلك بضمان عدم خضوع أشخاص الهيئات الإقليمية للسلطة الرئاسية، التي هي سمة النظام المركزي وليس النظام اللامركزي.

من جهة أخرى، تتوجب الإشارة إلى أن استقلال الهيئات المحلية لا يتعارض مع خضوعها للرقابة من جانب السلطة المركزية، ولكنها رقابة من نوع خاص حتى لا تقضي على استقلال الشخص المعنوي.

هذه النقاط ستكون موضع دراستنا في الفقرات التالية، حيث سنعالج الانتخاب أولاً، ثم عدم خضوع ممثلي الهيئات الإقليمية للسلطة الرئاسية ثانياً، فالرقابة على الهيئات المحلية.

أولاً - "الانتخاب" أي أن يتولى الإشراف على المصالح المحلية هيئات منتخبة

- لمحة عن مدى اعتبار انتخاب أعضاء الهيئات المحلية شرطاً أساسياً ولازماً لتحقيق استقلالهم عن السلطة المركزية

يترتب على منح المشرع الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الإقليمية، بيان أسلوب تشكيل الهيئات المحلية التي تتولى تمثيل الشخص المعنوي العام المحلي، أو بمعنى أدق بيان أسلوب اختيار أعضاء المجالس المحلية.

والمشرع في صدد اختياره لأسلوب تشكيل الهيئات التي تتجسد في المجالس المحلية، قد يرجح أسلوب الانتخاب وهو الأصل أو القاعدة الأصلية، وقد يرى أن يتم تشكيلها بالتعيين، أو

بالانتخاب والتعيين. لهذا السبب، نظراً لوجود أكثر من أسلوب في اختيار أعضاء الهيئات المحلية، كثر النقاش حول مدى اعتبار الانتخاب ركناً لازماً أم لا للإدارة المحلية؟.

وخشية الفقه في الموضوع هو أن يؤدي التعيين في تشكيل المجالس التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي أن يصبح أعضاء هذه المجالس أداة طيعة بيد الحكومة المركزية، التي تملك تعيينهم وعزلهم. ومن جهة ثانية، الخشية من أن يكون استقلال الهيئات المحلية تبعاً لذلك استقلالاً شكلياً دون معنى أو مضمون، أو أن يكون استقلالاً "يخفي نوعاً من المركزية في التصرف".

وانقسم الفقه تبعاً لذلك حول مدى اعتبار انتخاب أعضاء الهيئات المحلية شرطاً لازماً أو ضرورياً للامركزية المحلية، أم لا.

وظهر في هذا الخصوص اتجاهان، الاتجاه الأول يقول بان الانتخاب ليس شرطاً ضرورياً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية، والاتجاه الثاني على العكس يرى بأن الانتخاب ركناً لازماً للإدارة المحلية، وشرطاً أساسياً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية.

وعليه، سنستعرض هذين الاتجاهين على التوالي، ثم نبين رأينا في الموضوع.

الاتجاه الأول: الانتخاب ليس شرطاً ضرورياً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية

يرى أنصار هذا الاتجاه انه ليس من الضروري الربط بين اللامركزية المحلية وضرورة اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب، لأن استقلال الهيئات المحلية يتحقق ليس بطريقة الانتخاب، بل من خلال الصلاحيات التي يستمدها أعضاء الهيئات المحلية من القانون في مباشرة صلاحياتهم، واتخاذ قرارات نهائية نافذة وذات صفة تنفيذية. كما يتحقق هذا الاستقلال بتعيين هؤلاء الأعضاء مع منحهم حماية عدم القابلية للعزل، ويقارنون رأيهم بوضع القضاة المعيّنين من قبل السلطة التنفيذية، وأن هذا التعيين لا ينفى استقلالهم، نظراً لتمتعهم بضمانة عدم القابلية للعزل من السلطة المركزية التي قامت بتعيينهم، طالما لم يفقدوا شروط هذا التعيين.

كذلك يرون أن هذا الاستقلال يتحقق بعدم الخضوع للسلطة التأديبية للحكومة المركزية أو عدم الخضوع للسلطة الرئاسية.

وسنستعرض هذه الحجج تباعاً.

حجج القائلين بان الانتخاب ليس شرطاً ضرورياً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية

يبدو أن السبب الذي دعا أنصار هذا الاتجاه إلى القول أن الانتخاب ليس شرطاً ضرورياً للامركزية المحلية أو للإدارة المحلية هو استقلال الهيئات المحلية، وان هذا الاستقلال يتحقق بالضمانات التي أوردنا، ومنها:

- منحها الشخصية المعنوية،
- عدم خضوع أعضائها للسلطة الرئاسية،
- الأخذ بمبدأ التعيين مع تقرير عدم جواز قابلية العزل للأعضاء المعيّنين من قبل السلطة المركزية.

ويذهب جانب من هذا الفقه إلى القول أن " الرأي المنفق عليه الآن أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية ليس اختيار أعضاء السلطة اللامركزية بطريق معين، وإنما هو استقلال السلطة اللامركزية واستقلال أعضاء هذه السلطة وحرّيتهم في مباشرة اختصاصاتهم بالطريقة التي يرونها دون أن يكونوا خاضعين في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها".

ولإمكانية القول بهذا الاستقلال وتلك الحرية للشخص اللامركزي وأعضائه، لا بد من توافر الشرطان الأساسيان التاليان:

- 1- أن يكون للشخص اللامركزي دور رئيس في إدارة المرافق العامة التابعة له.
- 2- أن يكون ممثلي الشخص الإداري اللامركزي سلطة ذاتية يستمدونها من القانون، بمعنى أن يكون ممثلي الشخص الإداري اللامركزي حق إصدار قرارات إدارية تنفيذية بمحض رأيهم وإرادتهم في دائرة اختصاص معينة يحددها القانون، دون أن يكونوا خاضعين في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها" (17).

¹⁷ - د. محمد فواد مهنا، " القانون الإداري العربي"، 1965، ص 422.

فحسب هذا الفقه هو الإقرار للهيئات المحلية بسلطات حقيقية وفعلية ودور رئيس في إدارة المرافق العامة المحلية، وهذا يتم من خلال قيامهم بالإدارة الفعلية والسلطة الذاتية التي يستمدونها من القانون.

من جانب آخر، يرى أنصار هذا الاتجاه انه إذا كان دور أعضاء المجالس المحلية يقتصر على مجرد كونه دوراً استشارياً أو نقل الرغبات والآراء إلى السلطة المركزية، فإن الاستقلال المنشود يصبح حبراً على ورق، وتفقد اللامركزية الإدارية بذلك مقوماتها الحقيقية.

وليدعم هذا الاتجاه رأيه أكثر فقد قارن بين اللامركزية المرفقية واللامركزية الإدارية بشأن الانتخاب، فقال أنصاره أن اللامركزية المرفقية لا تتطلب اللجوء إلى الانتخاب، لأن هيئات هذه اللامركزية يتم تشكيلها أساساً عن طريق التعيين من جانب السلطة المركزية، مع جواز الأخذ بأسلوب الانتخاب في بعض الأحوال، وذلك لأن هذه الهيئات قامت في الأصل لاعتبارات فنية تتجسد في الرغبة في حماية النشاط اللامركزي من تعقيدات الجهاز الإداري الحكومي، وتوفير أداة فنية صالحة من أهل الخبرة يديرونه بقدر كبير من الحرية والاستقلال، وهذا يجعل الأصل في اختيار أعضائها عن طريق التعيين لا الانتخاب.

وعليه، فاللامركزية الإدارية كاللامركزية المرفقية لا تتطلب كون الانتخاب دعامة أساسية لتحقيق استقلال الهيئات المعبرة عن إرادة الشخص اللامركزي.

ويضيف أنصار هذا الاتجاه حجة أخرى تتبع من مفهوم الانتخاب ذاته بالقول، أن الانتخاب يقتضي أن يكون سكان الوحدة المحلية قد بلغوا مستوى معيناً من النضج والوعي العلمي والثقافي والسياسي في حسن اختيار ممثليهم، وهذا يفتقر في الدول التي لم يبلغ سكانها هذا المستوى، وهو قد يسيء إلى إدارة المرافق المحلية ذاتها، من خلال اختيار أعضاء غير أكفاء وغير مؤهلين التأهيل اللازم لإدارة المرافق المحلية، وهذا فيه إضرار ليس بمصالح الأقاليم، بل بمصالح الدولة كلها، خاصة وأن اللامركزية الإدارية استندت في نشأتها إلى اعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية، وهذا كله يجعل الانتخاب فيها أكثر وضوحاً واستقلالاً.

وخلاصة قول هذا الاتجاه هو أن الانتخاب لا يشكل شرطاً لازماً للإدارة المحلية ولا يشكل ضماناً لاستقلال أعضاء المجالس المحلية، رغم أن الانتخاب في ذاته يكون أكثر وضوحاً واستقلالاً في مفهوم اللامركزية المحلية منه في اللامركزية المرفقية.

الاتجاه الثاني: يرى أن الانتخاب هو الشرط الأساسي واللازم لتحقيق استقلال أعضاء المجالس المحلية، أو استقلال أعضاء الهيئة المعبرة عن إرادة الوحدة الإدارية المحلية.

يرى أنصار هذا الاتجاه أن التعيين يهدم فكرة اللامركزية، ولا يعدو أن يكون في الحقيقة سوى شكلاً من أشكال المركزية المستترة بعدم التركيز الإداري. فالأخذ بطريقة التعيين بالنسبة لكل أعضاء المجالس المحلية أو لأغلبهم يهدر في الواقع كل قيمة جدية لاستقلال هذه المجالس، حيث أن استقلال المجالس المحلية لا يظهر في الواقع إلا منذ اللحظة التي يتم فيها اختيار أعضائها بطريق الانتخاب. كما لا يمكن الاحتجاج من جهة أخرى حول ما قيل بصدد اللامركزية المرفقية، لأن هذه تقوم على اعتبارات التخصص الفني وإعطائها قدرًا من الحرية في ممارسة نشاطها بعيداً عن تعقيدات الجهاز الإداري الحكومي. ومن ثم فالتعيين هنا يتم بقصد تيسير شؤون الشخص المرفقي نفسه، وليس لمصلحة جهاز من أجهزة السلطة المركزية، وهذا الأمر من شأنه أن يجعل التعيين فيها نوعاً من التحديث الإداري، وإدارة هذه المرافق بطريقة فنية سليمة تكفل أوفر إنتاج ممكن وبأقل التكاليف الممكنة، وترك أهل الخبرة والاختصاص يديرونه بقدر كبير من الحرية والاستقلال، خاصة وأن الانتخاب قد لا يوصل هؤلاء إلى هذه المناصب، فيكون التعيين فيها هو الأفضل والأسلم.

أما اللامركزية الإقليمية أو المحلية فتقضي أن يتولى سكان الوحدة الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية مهمة الإشراف على تسيير الشؤون والمصالح المحلية بأنفسهم. ولكن لما كان يتعذر على السكان المحليين إدارة مصالحهم بأنفسهم، فيكون من المفروض أن ينهض بهذه المهمة من ينتخبونه نيابة عنهم لهذه المهمة. وبالانتخاب نبعث عن الأعضاء احتمال التأثير والضغط عليهم من جانب السلطة المركزية، ونبعد عنهم كذلك ممارسة الضغط تحت شعار أن من يملك التعيين يملك العزل، كما يملك إعادة التعيين بالتجديد ولقترات أخرى. فالانتخاب يستجيب إذن لمقتضيات اللامركزية المحلية، التي تقضي بضرورة أن يتولى الإشراف على المصالح المحلية هيئات منتخبة.

- من جهة أخرى، الانتخاب من شأنه أن يشكل وسيلة لتعلم الديمقراطية ويحقق الديمقراطية الإدارية

فطالما يتعذر على سكان الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية إدارة شؤونهم بأنفسهم، فالمفروض انتخاب من ينوب عنهم في إدارة هذه الشؤون. وعن طريق الانتخاب يتم التدريب على تحمل المسؤولية وتقدير الحاجات المحلية التي تهم السكان المحليين، ومن ثم تكوين رأي عام محلي تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي الذي يقضي ان يكون الحكم من الشعب وبالشعب وللشعب، أي من سكان الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية وبهم ولهم. وعندها يكون التطبيق السليم للمبدأ الديمقراطي في المجالين السياسي والإداري على حد سواء، وذلك في حال أراد البعض أن يتذرع أو يحتج بأن الشأن المحلي ذو جانب إداري لا سياسي.

فالديمقراطية تعد الوسيلة المثلى لتدريب المواطنين وتعوددهم على حسن اختيار ممثليهم. ونرى من وجهة نظرنا أنه لا يجوز التذرع أو الاحتجاج بأن المواطنين في الوحدات المحلية لم يصلوا إلى المستوى الذي يؤهلهم لاختيار ممثليهم في المجالس المحلية، وإلا فكيف نقبل منهم ممارسة حقهم السياسي واختيار ممثليهم على المستوى الوطني؟. فالأمر إذن سيان، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وانه لا بديل عن الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية.

* - المقارنة بين الانتخاب والتعيين في تحقيق استقلال أعضاء المجالس المحلية

في الواقع، إذا كان لكل من الاتجاهين السابقين حججه ومبرراته، فإن الانتخاب يبقى الوسيلة المثلى والمفضلة من أجل تحقيق استقلال الهيئات المحلية وتحقيق الديمقراطية الإدارية.

والسبب في عد الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية المفضلة في تحقيق استقلال الهيئات المحلية وتحقيق الديمقراطية الإدارية هو أن نظام الإدارة المحلية بما يتضمنه من مجالس محلية ومكاتب تنفيذية يشبه اختيار أعضاء البرلمان على المستوى الوطني، وكما تكون العلاقة بين البرلمان والحكومة على المستوى الوطني تكون العلاقة كذلك بين المجالس المنتخبة المحلية والمكاتب التنفيذية على المستوى المحلي، الأمر الذي

يؤكد ضرورة الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية، فنكون بذلك أمام صورة من صورة الديمقراطية على المستوى المحلي، وتتقرر فيها كذلك العلاقة بين الهيئة التقريرية الممثلة بالمجالس المحلية والهيئة التنفيذية الممثلة بالمكاتب التنفيذية.

- من جهة أخرى، فالإدارة المحلية قامت كما نعلم على اعتبارات سياسية، إلى جانب الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية، وهي تهدف في أصل نشأتها إلى تمكين مواطني الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية من إدارة شؤونهم بأنفسهم، وهذا في الواقع لا يمكن ان يتحقق إلا من خلال انتخاب ممثليهم أو من ينوب عنهم في ممارسة هذه النشاطات، وإشباع الحاجات والمصالح المحلية.

- أما التعيين فيخشي معه تأثير السلطة المركزية على الأعضاء، وهذا يبعدنا عن جوهر الديمقراطية والفكر الديمقراطي، وتكوين رأي عام محلي يخدم هذا الفكر في تطبيقاته على الإدارة المحلية.

- من جهة أخرى، ومن خلال الانتخاب نتعود على ممارسة الديمقراطية وممارسة الرقابة وتفعيل هذه الرقابة، وذلك من خلال العلاقة بين المجالس والمكاتب التنفيذية، حيث قضت المادة 115 مثلاً من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 108 لعام 2011 ، على أن " تكون المكاتب التنفيذية مسؤولة أمام المجالس المحلية التي تتبع لها مباشرة، ولهذه المجالس الحق في محاسبتها وحجب الثقة عن الأعضاء المنتخبين/ جماعياً أو إفرادياً / بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس". وفي ذلك أيضاً تكريساً لمفهوم الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية التي " تمثل المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية بما في ذلك مصلحة الأجيال القادمة" (المادة 8 من القانون رقم 108 لعام 2011)، حيث تؤكد المادة 12 على أن "يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ، ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام السري والمباشر والمتساوي" .

- أخيراً، تجدر الإشارة إلى انه إذا كانت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحدد بشكل أو بآخر فيما إذا كان أعضاء المجالس كلهم منتخبين أو أغلبهم أو بعضهم معينين، أما أن يكونوا كلهم معينين أو الغلبة فيهم للمعينين، فهذا مما يهدم ويناقض المفهوم الديمقراطي الذي يجسد روح العصر الحديث، وضرورة اختيار

أعضاء المجالس المحلية من سكان الوحدة المحلية الذين يرتبطون ارتباطاً مباشراً بمصالحهم المحلية، وينجم عن ذلك قيامهم بمزاولة المسؤولية العامة بأنفسهم، حيث يعد الناخبون تبعاً لذلك أصحاب الإرادة الحقيقية للشخصية المعنوية للوحدة الإدارية التي تتمتع بهذه الشخصية، وهذا يعني بشكل أو بآخر تأمين استقلال الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب، وتبقى مسؤوليتها كذلك محددة بموجب أحكام القانون.

- كما أن ممارسة النيابة على المستوى المحلي تعد وسيلة للتدريب على ممارسة النيابة على المستوى الوطني، ويتدرب أبناء الوحدة المحلية على الانتخاب، ويشقوا طريقهم للنيابة على المستوى الوطني، ويتدربوا بذلك على ممارسة المسؤولية العامة على المستوى المحلي ومن ثم على المستوى الوطني، وقد يشقوا من خلال نجاحهم على المستوى المحلي الطريق نحو منصب وزاري. ومن هذا المنطلق، لا يمكن التذرع بشكل أو بآخر على عدم توافر النضج والوعي السياسي لدى المواطنين، فهذه الحجة غير مقبولة، وتتناقض تناقضاً كلياً مع المفهوم الديمقراطي الذي يشكل روح العصر الحديث. وهذا كله يقر بشكل أو بآخر ضرورة الأخذ بالأسلوب الديمقراطي في تشكيل الهيئات المحلية، ونعني بذلك الأخذ بأسلوب الانتخاب.

خلاصة القول: أن الانتخاب وإن كان لا يشكل من وجهة نظرنا ركناً من أركان اللامركزية المحلية، إلا أنه يدعم ويوطد استقلال الهيئات المحلية، والاختلاف في الفقه حول ما إذا كان الانتخاب يشكل ركناً من أركان اللامركزية المحلية يرجع في الحقيقة إلى كون الانتخاب وسيلة لتحقيق الاستقلال، فالانتخاب وسيلة واستقلال الهيئات المحلية غاية، لذلك وإن كنا ندعم الانتخاب ونشجع عليه - خاصة وإن قانون الإدارة المحلية السوري كغيره من القوانين اعتمد الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية - يتوجب علينا أن لا نخلط بين استقلال الهيئات المحلية والوسيلة التي توصل إلى هذا الاستقلال. فنظراً للمحاسن التي ذكرناها بشأن الانتخاب، وتتويجاً للمفهوم الديمقراطي في العصر الحديث، لا يبقى سوى التأكيد على أن الانتخاب وإن

كان لا يشكل ركناً من أركان اللامركزية المحلية، إلا انه يشكل الوسيلة المثلى لتحقيق
وضمان استقلال أعضاء المجالس المحلية⁽¹⁸⁾.

ثانياً - عدم خضوع أشخاص اللامركزية للسلطة الرئاسية

ذكرنا أن الوحدات الإدارية المحلية لا تشكل درجة من درجات الإدارة المركزية، لذلك فهي لا
تخضع للسلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، كما هو الأمر في النظام
المركزي، ولو كان الأمر كذلك، أي فيما إذا خضعت الأشخاص اللامركزية خضوعاً رئاسياً
للسلطة الرئاسية، لكان معنى ذلك أن اللامركزية وما تتضمنه من استقلال تصبح دون معنى،
وضرباً من العبت والخيال.

ومفاد ذلك انه في النظام اللامركزي ليس للسلطة المركزية سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات
الملزمة لوحدات الإدارة المحلية. كما ليس للسلطة المركزية ممارسة السلطة الرئاسية التي تتضمن
حق إلغاء قرارات المرؤوسين وسحبها وتعديلها، والحلول محل المرؤوس في مباشرة اختصاصاته
والقيام محله في التصرف.

فهذه السلطة التي تنقرر في النظام المركزي دون نص قانوني يفرضها أو ينص عليها، وتفرضها
طبيعة التنظيم الإداري ذاته، تتناقض ومفهوم الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الإدارية المحلية
ذات الشخصية المعنوية.

مع ذلك، إذا كانت الأشخاص المحلية لا تخضع لرقابة رئاسية، فهذا لا يعني استقلالها المطلق
والتام في مواجهة السلطة المركزية، بل هي تخضع لنوع خاص من الرقابة والإشراف من جانب
السلطة المركزية.

وهذا الخضوع والإشراف على الهيئات المحلية أمر تمليه طبيعة النظام اللامركزي ، حيث أن
الهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية المحلية تنهض بممارسة الوظيفة الإدارية في النطاق
المحلي، ولهذا لا بد من خضوعها في ممارسة هذه الوظيفة لرقابة السلطة المركزية.

¹⁸ - د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ص212. د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق ص 85.

كما أن هذا الخضوع لرقابة السلطة المركزية يعد في حد ذاته ركناً من أركان اللامركزية الإدارية، بقصد الحفاظ على وحدة الدولة القانونية والسياسية، وحتى لا تتحول الهيئات المحلية إلى دول داخل الدولة، ولتبقى ضمن إطار السياسة العامة للدولة، ولتضمن حماية الوحدات المحلية نفسها من الانحراف أو التجاوز في ممارسة اختصاصاتها، أو التصرف على نحو لا يتفق ومفهوم المشروعية القانونية في الدولة.

بناءً عليه، حيث أن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية تعد ركناً من أركان اللامركزية الإدارية المحلية، نجد أن جميع التشريعات في معظم الدول تحرص على تحديد مدى ونطاق الرقابة على الهيئات المحلية، وهي رقابة ليست بالشديدة ولا الثقيلة الوطأة على الهيئات المحلية، وهي ليس عجباً أن تسمى اصطلاحاً بالوصاية الإدارية.

والقصد من تبني مفهوم الوصاية في هذا الصدد على الهيئات المحلية هو أن لا تكون الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية رقابة مشددة ثقيلة، بل رقابة من نوع خاص رقابة نمطية منهجية بهدف منع الانحراف والتجاوز والتصرفات غير المشروعة.

فالرقابة على الهيئات المحلية التي تسمى اصطلاحاً "بالوصاية الإدارية" هي موضوع فقرتنا اللاحقة، باعتبارها ركناً من اللامركزية الإدارية المحلية.

الفقرة الثالثة: الركن الثالث "خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية"

ينصرف مصطلح الوصاية المأخوذ من القانون المدني إلى الأشخاص ناقصي الأهلية، أما في القانون الإداري فينصرف مفهوم الوصاية إلى ممارسة السلطة المركزية للرقابة على أشخاص اللامركزية الإقليمية " المحلية" أو المرفقية، ولكن ليس لنقص في أهلية هذه الأشخاص اللامركزية، "محافظة- مدينة- بلدة- بلدية"، حيث أنها تتمتع بالشخصية المعنوية، ولها تبعاً لذلك الأهلية الكاملة في مباشرة جميع التصرفات القانونية التي تدخل في الحدود المقررة لها قانوناً.

ومن ثم فالرقابة التي تمارسها السلطة المركزية تهدف إلى الحفاظ على الوحدة القانونية والسياسية للدولة، وإلى حماية المصلحة العامة ومصالح الهيئات المحلية، وذلك بمنع هذه الأخيرة من مخالفة القوانين والأنظمة أو القيام بأعمال وتصرفات غير مشروعة.

من هذا المنطلق يتوجب علينا بيان مفهوم الوصاية والفرق بينه وبين الرقابة، ثم التمييز بين الرقابة على الهيئات المحلية وممارسة السلطة الرئاسية، فأهداف الرقابة، وصورها ومداهها.

أولاً- مفهوم الوصاية الإدارية " الرقابة الإدارية "

"من الوصاية الإدارية إلى الرقابة الإدارية"

في إطار التمييز بين الوصاية في القانون المدني والوصاية الإدارية في القانون الإداري، نرى الفروق التالية:

1- في الوصاية المدنية نجد أن الأعمال التي يقوم بها الوصي هي نفس الأعمال التي كان يمكن أن يقوم القاصر، فيما لو كان كامل الأهلية. أما أعمال الشخص اللامركزي " الهيئات المحلية" فتتسب إلى هذه الهيئات نفسها " مجالس أو مكاتب"، حتى لو خضعت لتصديق السلطة المركزية، ويبقى مصدر الأعمال هو الشخص اللامركزي نفسه، ويبقى هو المسؤول عنها رغم التصديق عليها من السلطة المركزية.

2- إن تصرفات وأعمال الهيئات المحلية بما لها من حق المبادأة في التصرف تكون باسم ولحساب الشخص المحلي، ومن ثم من المنطقي ان تكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن تصرفاتها. أما في القانون المدني فإن تصرفات الوصي تباشر وتمارس لحساب القاصر، المشمول بالوصاية.

3- الهدف من الوصاية في القانون الإداري والتي يفضل عليها مصطلح الرقابة هو حماية وضمان مصالح الهيئات المحلية، وحماية المصلحة العامة، وحماية المشروعية القانونية وفيها حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، بمنع الهيئات المحلية من إتيان أو القيام بتصرفات أو أعمال مخالفة للقوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها. أما الوصاية في القانون المدني فالهدف منها هو حماية مصلحة القاصر أو القصر المشمولين بالوصاية.

بناءً على هذه الفروق، نرى تفضيل وترجيح اصطلاح الرقابة الإدارية على الوصاية الإدارية.

وهذا مأخذ به المشرع الفرنسي في قانون اللامركزية تاريخ 1982/3/2 حيث ألغى مصطلح الوصاية tutelle واستبدله بمصطلح الرقابة contrôle.

وكذلك فعل المشرع السوري سواء في القانون رقم 15 لعام 1971 الملغى بالمرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 المتضمن قانون الإدارة المحلية السوري.

مع ذلك، فالشيء الأساسي في مفهوم الرقابة على الهيئات المحلية وانسجاماً مع مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به الأشخاص اللامركزية المحلية والذي يجد مصدره في الدستور والقانون، هو ان لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية رقابة شديدة ولا ثقيلة الوطأة، وإنما أن تمارس وفق ضوابط وقيود منهجية، حتى لا يفقد الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية معناه وقيمه الدستورية والقانونية.

بناء عليه، ما هي أهداف الرقابة على الهيئات المحلية، وما هي ضوابطها والفروق بينها وبين السلطة الرئاسية التي هي سمة الرقابة في النظام المركزي.

هذا ما سنتناوله في الفقرات التالية.

ثانياً - أهداف الرقابة على الهيئات المحلية

رغم تعدد التعريفات التي قيلت في مفهوم الرقابة، فإن الرقابة وفي محاولة لتعريفها تعني "مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لمباشرتها على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة"⁽¹⁹⁾.

وتهدف الرقابة على الهيئات المحلية إلى تحقيق أهداف متعددة، منها الأهداف السياسية والإدارية والمالية. وسنتناول شرح هذه الأهداف.

1 - الأهداف السياسية للرقابة على الهيئات المحلية

تتمثل الأهداف السياسية للرقابة على الهيئات المحلية في النقاط التالية:

أ- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة

نظراً لأن الإدارة المحلية تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات مستقلة محلياً، فإن هذا يترتب عليه تعدد الوحدات الإدارية المحلية المستقلة داخل الدولة، ومع هذا التعدد يخشى انفصال هذه الوحدات ليس

¹⁹ - د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص 92.

فقط عن الحكومة المركزية، بل وعن بعضها البعض الآخر، ومن هنا تظهر أهمية الرقابة كسلاح فعال بيد الحكومة المركزية بغية الحفاظ على الوحدة السياسية والقانونية للدولة.

ب- تهدف الرقابة على الهيئات المحلية إلى تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية

لما كان من مهام الإدارة المحلية إشباع الحاجات المحلية، ولما كان من الصعب كما رأينا وضع معيار مميز للحاجات القومية والحاجات المحلية، وبالتالي فقد تتعارض المصالح المحلية مع المصالح القومية، وإزاء احتمال قيام هذا التعارض تأتي أهمية الرقابة كوسيلة ضغط على الهيئات المحلية، وتفضيل المصالح القومية على المصالح المحلية عند التعارض.

ت- حماية حقوق الأفراد وحياتهم

وحدات الإدارة المحلية إنما وجدت في الأصل لتحقيق مصالح المواطنين وإشباع حاجاتهم، وهي في أدائها لهذه الوظيفة قد تتخذ منها ذريعة تتغول من خلالها على حقوق الأفراد وحياتهم، وذلك من خلال الأنظمة أو اللوائح الضابطة التي تحد بها كثيراً من حقوق الأفراد وحياتهم. ومن هنا تأتي أهمية الرقابة للتأكد من مشروعية أعمال وتصرفات الهيئات المحلية وبالتالي عدم مساسها بحقوق الأفراد وحياتهم.

2- الأهداف الإدارية

تظهر أهمية الأهداف الإدارية في النقاط التالية:

أ- التأكيد على وحدة الدولة الإدارية

لما كانت السلطة المركزية هي التي ترسم السياسة العامة للدولة، ولما كان على الوحدات الإدارية المحلية أن تلتزم في أعمالها وتصرفاتها حدود هذه السياسة، كان من حق السلطة المركزية أن تمارس رقابتها على هذه الهيئات للتأكد من احترامها للسياسة العامة للدولة، وبذلك يتحقق الترابط والانسجام بين السياسة العامة للدولة وما تمارسه هذه الهيئات من اختصاصات ونشاطات إدارية، تحقيقاً لوحدة الدولة الإدارية.

ب- التأكد من حسن سير إدارة المرافق العامة المحلية

كما نعلم أن الهيئات المحلية قد لا يتوافر لديها العناصر الكفؤة التقنية والمؤهلة التأهيل الجيد، وان أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية قد لا يأتي بأشخاص يصلحون للقيام بهذه المهمة التقنية والفنية والخدمية، وهنا تظهر أهمية الرقابة من خلال مد يد العون والمساعدة لهذه الهيئات لتتلافى أوجه القصور والحصول على أفضل الخدمات وتحقيق ما يرغب به سكان الوحدات المحلية بأيسر الطرق، وقلها كلفة وأفضلها خدمة، فتكون الرقابة بذلك جسراً للهيئات المحلية من خلال العون والمساعدة في حسن سير إدارة مرافقها العامة المحلية بالشكل المطلوب والمرضي.

ت- تحقيق التنسيق الإداري على مستوى الدولة

تهدف الرقابة على الهيئات المحلية إلى تحقيق التنسيق بين وحدات الإدارة المحلية من ناحية، وبين الحكومة المركزية من ناحية أخرى، وخصوصاً في المجالات المتعلقة بإنجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي من شأنه إلى نهضة المجتمع وتطوره في المجال الإداري، وذلك من خلال تحقيق الانسجام والتنسيق الإداري على المستوى الإداري للدولة ككل.

3- الأهداف المالية للرقابة على الهيئات المحلية

تتمثل هذه الأهداف في النقاط التالية:

أ- مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية

تبدو أهمية الرقابة هنا في الحد من تعسف الهيئات المحلية في إنفاق مواردها المالية في غير مصارفها الشرعية، وتوجيه صرف هذه النفقات بما يعود على السكان المحليين من مصلحة ونفع. كما تمنع هذه الرقابة من تحصيل الضرائب والرسوم في الوحدات المحلية دون وجه حق أو على خلاف القانون. كما أنها تشكل وسيلة مهمة لمنع إرهاق المواطنين بزيادة الأعباء المالية عليهم.

ب- تنفيذ خطط التنمية على القومي والمحلي

تبدو أهمية الرقابة هنا من خلال مساعدة الهيئات المحلية على حسن إعداد خطط التنمية وتنفيذها على المستوى المحلي، والتأكد من عدم وجود تعارض بينها وبين الخطة القومية للدولة. من جهة ثانية، تساعد هذه الرقابة على تنفيذ الخطط القومية

للتنمية عن طريق تسخير الموارد الاقتصادية التي تسيطر عليها وحدات الإدارة المحلية، وبما لا يتعارض مع الاستقلال الذي تتمتع به هذه الوحدات.

ت- تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية تنفيذها

نظراً للفتاوت بين الموارد المالية للوحدات الإدارية المحلية، وكون بعضها ذات موارد محدودة، فالرقابة تساعد الهيئات المحلية من خلال النصح والإرشاد التي تقدمها السلطة المركزية على الاضطلاع بمسؤولياتها تجاه سكان الوحدة المحلية، كما تساعدها بتقديم الإعانات المالية لسد العجز في خزينتها، وهذا يؤكد حق السلطة المركزية في الرقابة على كيفية إنفاق المساعدات والموارد المالية إنفاقاً سليماً.

ثالثاً: صور الرقابة على الهيئات المحلية

تتخذ الرقابة على الهيئات المحلية صوراً متعددة، فقد تكون رقابة إدارية، أو قضائية، أو برلمانية أو شعبية. وسنتولى بيان صور هذه الرقابة على التوالي.

1 - الرقابة الإدارية

يتوجب التويه بداية إلى أن الرقابة الإدارية ليست في درجة واحدة من الشدة أو المرونة، فهي تتفاوت شدة أو مرونة وفقاً لأسلوب التنظيم الإداري السائد في الدولة. فهي بصورة عامة قوية ومحكمة في النظام المركزي، ويضيق نطاقها في النظام اللامركزي. والسبب في ذلك هو أن الرقابة في النظام المركزي تقوم على تطبيق

قاعدة التبعية أو التسلسل الإداري الرئاسي *hiérarchie administrative*

التي تعطي الرئيس الإداري سلطات واسعة على مرؤوسيه من حق توجيه المرؤوسين وإصدار الأوامر الملزمة لهم، وحق إلغاء قرارات المرؤوسين وسحبها أو تعديلها، وحق الحلول محل المرؤوس. وهذه السلطة التي توجد داخل جهاز إداري واحد تابع لجهة إدارية واحدة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري المركزي، وهي تنقرر بقوة القانون ولا تحتاج إلى نص يقررها.

أما الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات المحلية فهي ليست مطلقة، وإنما هي رقابة مقيدة ومحصورة في نطاق معين لا يصح معه للسلطة المركزية أن تتجاوزها، وإلا كانت محلاً للطعن من قبل الهيئة اللامركزية.

والسبب في ذلك يعود إلى أن هذه الرقابة تقوم بين أشخاص عامة متميزة، وهي تتفاوت بين الأشخاص اللامركزية المحلية والمرفقية.

ففي اللامركزية المحلية تقوم هذه الرقابة بين الدولة " السلطة المركزية" والهيئات المحلية، والسلطة المركزية في ممارستها لهذه الرقابة لا تستطيع أن توجه أو تصدر الأوامر والتعليمات الملزمة للوحدات الإدارية المحلية المستقلة، وهي حين تمارس سلطة التعقيب على أعمال الهيئات المحلية لا تملك إلا أحد أسلوبيين: إما أن تصدق عليها جملة أو ترفضها جملة، أي أنها لا تستطيع أن تلغي أو تسحب أو تعدل أعمال الهيئات المحلية، وهي في هذا تتميز عن الرقابة الرئاسية، ولأن استقلال الهيئات المحلية هو الأصل والرقابة هي الاستثناء، وهي لا تكون إلا بنص قانوني صريح يقرها، ولا يتعدى نطاق ممارستها ما هو مقرر صراحة في نصوص القانون. ويترتب على ذلك أن الوحدات الإدارية تستطيع أن تتمسك بقراراتها رغم الاعتراض عليها من قبل السلطة المركزية، وتستطيع أن تخاصم هذه القرارات أمام القضاء الإداري في حال مخالفتها لمبدأ الشرعية القانونية.⁽²⁰⁾

ومفاد ذلك، يستدعي عدم الخلط بين الرقابة الرئاسية والرقابة في ظل النظام اللامركزي. من جهة ثانية، يتوجب بيان الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية.

سنبدأ ببيان الأجهزة أولاً، ثم التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات المحلية.

نبذة أولى: الأجهزة التي تمارس الرقابة على الهيئات المحلية

تتمثل هذه الأجهزة في :

- رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء

يظهر دور رئيس الدولة من خلال ممارسته لحق حل المجالس المحلية، (مادة 122 من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لعام 2011)، وكذلك من وجهة نظرنا من

²⁰ - د. عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري"، جامعة دمشق، ط10، 2006، ص128. د. عبدالله طلبة، " الإدارة المحلية"، مطبعة جامعة دمشق، ط3، 1990، ص33.

خلال حقه في طلب تقارير من الوزراء عن أعمال وزارتهم، وهنا من وزير الإدارة المحلية، وكذلك في ممارسته السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور(م 83 من الدستور السوري لعام 2012)، وكذلك من خلال توجيه رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للإدارة المحلية، عندما يرأس مجلس الوزراء، أو عند وضع السياسة العامة للدولة في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته والإشراف على تنفيذها (م 98 من الدستور).
ودور رئيس مجلس الوزراء يظهر من خلال تصديقه على بعض العقود.

- مجلس الوزراء

باعتباره الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة (م 118 من الدستور)، وينهض بوضع السياسة العامة للدولة مع رئيس الجمهورية، سواء كان ذلك على المستوى القومي أو المحلي، ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام البرلمان عن الجهاز الإداري، ومنه الإدارة المحلية، فقد تقررت الرقابة للمجلس كهيئة جماعية يمارسها على نشاط الوحدات المحلية، وذلك فيما إذا كانت قرارات المجالس المحلية تتعارض مع السياسة العامة للدولة، أو لا تتفق مع القوانين والأنظمة.

- الوزراء

نظراً لأن الوزراء يتربعون على قمة الوزارات المختلفة في الدولة، وهم على احتكاك دائم مع وحدات الإدارة المحلية، فقد أسندت معظم الدول مهمة الرقابة في هذا الخصوص إلى وزارة أو عدة وزارات، ويشار إليها بالوزير المعني أو الوزير المختص، كوزير الإدارة المحلية في سورية، وزير الداخلية في فرنسا ولبنان.

من ذلك أوكل قانون الإدارة المحلية في سورية إلى وزير الإدارة المحلية الاختصاصات التالية:

- أ- تصديق موازنات المحافظات والمدن بعد موافقة وزير المالية.
- ب- تصديق قرارات الوحدات الإدارية المتضمنة فرض رسوم محلية، أو إضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة لصالح هذه الوحدات.
- ت- إحداث النواحي والبلدان والقرى والوحدات الريفية بقرار بناء على اقتراح المكتب التنفيذي في المحافظة.

ث- طلب إلغاء القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة أو مجالس المدن في مراكز المحافظات أو مكاتبها التنفيذية عنها في فترات عدم انعقادها، إذا تعارضت مع قوانين الدولة وخطتها وأنظمتها.

ج- تولي شؤون العاملين من الحلقة الأولى في أمانات سر المحافظات والبلديات.

ح- تصديق قرار حجب الثقة عن المكاتب التنفيذية.

أجهزة الرقابة المركزية في الدولة

كالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في سورية، والجهاز المركزي للرقابة المالية، محكمة الحسابات في فرنسا، ويلاحظ أن الرقابة التي تباشرها هذه الأجهزة غالباً ما تتعلق بالنواحي المالية، والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية، ورقابة مدى تنفيذ الخطط الاقتصادية والمالية، ومدى تنفيذ القوانين والأنظمة.

- المحافظون

غالباً ما يسبغ القانون على المحافظ صفة تمثيل السلطة التنفيذية المركزية، وصفة رمز السلطة المركزية في المحافظة والعين اليقظة التي تتولى سياسة الدولة، ووصف تمثيل الشخصية الاعتبارية للمحافظة. ونتيجة لهذا التمثيل المزدوج يخول المحافظ تحقيق الاتصال والانسجام بين السلطة المركزية والمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ودورهم واضح من خلال مؤتمرات المحافظين التي تعقد، ويعالجون فيها من خلال ممارستهم لسلطاتهم أسس عمل الأجهزة المحلية، صعوباتها، وسبل تذليلها وحلها، بهدف ضمان تطبيق النصوص الأساسية للإدارة المحلية بمفهوم موحد في سائر المحافظات.

- كما تجدر الإشارة إلى أن الرقابة قد تسند إلى الهيئات المحلية ذاتها، بوصفها درجة من التنظيم الإداري المحلي، حيث تكون العلاقة تسلسلية بين المجالس الأعلى والمجالس الأدنى، والمكاتب التنفيذية ذات المستوى الأعلى والمكاتب ذات المستوى الأدنى. أما علاقة الوزارات بالأجهزة المحلية فهي علاقة إشراف.

وميزة هذه الرقابة أنها تكون بهدف الرشد الموجه الناصح للهيئات المحلية الخاضعة لمثل هذه الرقابة، قبل قيامها بأي عمل ترى أنه غير مشروع أو غير مناسب. وهي رقابة محمودة فيما إذا مورست بحسن نية.

إلا أن هناك من يرى بعض المآخذ عليها فيما إذا مورست بشدة، فقد تؤدي إلى تعطيل إمكانية المبادرة والابتكار من جانب المجالس الأدنى، وإلى البطء والروتين في العمل، والتأخر في إنجاز الأعمال وتأدية الخدمات. وعليه، بعد استعراضنا للأجهزة التي تتولى الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، نتساءل عن مدى هذه الرقابة أو على ما ذا تمارس هذه الرقابة وكيف تمارس وما هو مداها.

نبذة ثانية: كيف تمارس الرقابة الإدارية وعلى ما ذا تنصب، وما هو مداها
تنصب الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية على الأشخاص وعلى الأعمال.

أ- الرقابة على أشخاص الهيئات المحلية

تنصب هذه الرقابة على أعضاء المجالس المحلية وتتمثل في إيقاف هذه المجالس عن أداء أعمالها مؤقتاً، أو بحلها. ولكن نظراً لخطورة الحل أو الوقف فإن المشرع يحدد حالات الوقف أو الحل ويحيطها بضمانات، كأن تتم انتخابات جديدة خلال مدة معينة يحددها القانون، أو يشترط عرض قرار الحل على البرلمان، أو عدم حل المجلس لذات السبب مرتين. وهذه الضمانات تكاد تشبه ضمانات الحل السياسي الذي تقوم به الحكومة تجاه المجالس النيابية "البرلمان".

من ذلك ما نصت عليه المادة 122 من قانون الإدارة المحلية السوري لعام 2011 بأن "لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل". على أن إيقاف أو حل المجالس المحلية المنتخبة لا يتضمن إلغاء الوحدة الإدارية ذات الشخصية المعنوية، لأن هذا لا يكون إلا بسحب الشخصية المعنوية المقررة للوحدة الإدارية المحلية، وهذا لا يجوز إلا بقانون.

والحكمة من استخدام حق الحل هو احتكام السلطة المركزية إلى ناخبي الوحدة المحلية.

والرقابة تشمل في الواقع الأعضاء المنتخبين والمعينين بأن معاً، وذلك عندما يسمح القانون بتعيين عدد محدود من أعضاء المجالس المحلية. فقد يكون للسلطة المركزية حق تعيين بعض الأشخاص، وقد يحتفظ القانون لأحد هؤلاء المعينين بحق تولي رئاسة المجلس المحلي. وهذا لا يتنافى كما قلنا ومفهوم الاستقلال اللازم للأشخاص اللامركزية، طالما كانت الغلبة للعنصر المنتخب على العنصر المعين، والغاية من التعيين هي استكمال النقص من الأعضاء الفنيين الأكفاء ممن قد لا تساعدهم الانتخابات من الوصول إلى عضوية هذه المجالس. كما أن للسلطة المركزية في رقابتها على الأشخاص حق ممارسة بعض السلطات التأديبية عليهم، كحق وقفهم عن العمل أو حق مساءلتهم تأديبياً، وهذا الحق يشمل الأعضاء المعينين والمنتخبين، ويكون شاملاً لرئيس المكتب التنفيذي أيضاً.

ولكن يفضل عند ممارسة هذه السلطات التأديبية من قبل السلطة المركزية أن لا تتخذ وسيلة للتضييق على استقلال الشخص اللامركزي، وان لا تمارس إلا في حدود ضيقة ومبرراتها الجدية للوقف والمساءلة.

ب- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية

تتخذ الرقابة هنا مظهرين، مظهر إيجابي ويتمثل في حق الإذن والتصديق ووقف التنفيذ والإلغاء، ومظهر إيجابي يتمثل في حق الحلول.

المظاهر الإيجابية للرقابة على أعمال الهيئات المحلية

1- الإذن أو الترخيص

ويعني أن تقوم الهيئات المحلية باستئذان السلطة المركزية قبل مباشرة العمل القانوني، للحصول منها على الإذن أو الترخيص اللازم، وهو سابق على القيام بالعمل أو التصرف.

2- التصديق

يعني الأمر بالتنفيذ، وأن قرارات أو أعمال الهيئات المحلية لا تكون نافذة إلا بعد التصديق عليها من جانب السلطة المركزية، والتصديق قد يكون ضمناً أو صريحاً. وهو يكون لا حقاً على القيام بالعمل، ولا يكون نافذاً إلا بعد

موافقة السلطة المركزية عليه. وفي كلتا الحالتين فإن دور السلطة المركزية يقتصر على التصديق أو عدم التصديق، ولا يمتد إلى إدخال أي تعديل على العمل القانوني، لأن التعديل يعد بمثابة قرار جديد، وهذا ما لا تملكه السلطة المركزية.

أما تاريخ بدء النفاذ فيتحدد من تاريخ طلب الإذن بالقيام بالعمل أو التصديق عليه، وهنا نميز بين حالتين:

-إذا لم تجب السلطة المركزية على الطلب، فإن المشرع قد يرتب قرينة القبول أو الرفض على سكوت السلطة المركزية. فالأمر يتوقف على إرادة المشرع. فقد يعد المشرع عدم الإجابة أو عدم الرد على الطلب بمثابة موافقة ضمنية، أي إذنًا ضمنيًا للقيام بالتصرف أو التصديق عليه، أو قد يجعل من عدم الرد أو السكوت رفضاً من جانب السلطة المركزية، أي قرينة بعدم الموافقة ورفض التصديق المطلوب.

ومستند السلطة المركزية في الرفض أو الموافقة يقتصر فقط على جانب المشروعية لا الملائمة، ما لم يقرر المشرع بنص صريح للسلطة المركزية، رقابة جانبي المشروعية والملائمة.

والنتائج التي تترتب على تصديق السلطة المركزية تتمثل في النقاط التالية:

1- رغم تصديق السلطة المركزية، فإن العمل الذي تمت المصادقة عليه يبقى منسوباً إلى الشخص اللامركزي، أي إلى الوحدة الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية.

2- يعد العمل القانوني الخاضع للتصديق نافذاً من تاريخ صدوره عن الشخص اللامركزي، وليس من تاريخ التصديق عليه من جانب السلطة المركزية. وهذا في حقيقته كأنه شرط واقف معلق على حصوله إعطاء العمل القانوني قوة النفاذ، فيعد وكأنه صدر من تاريخ صدوره الأصلي وليس من تاريخ التصديق عليه.

3- بعد التصديق يبقى الشخص اللامركزي حراً في تنفيذ القرار أو عدم تنفيذه، فيستطيع أن يعدل عنه أو يلغيه أو يسحبه أو يعدله أو يستبدل غيره به.

4- المسؤولية عن التصرف تنصرف إلى الشخص اللامركزي ذاته لا إلى السلطة المركزية. وفي حال حصول ضرر، فالشخص اللامركزي هو الذي يتحمل التعويض، إلا إذا كانت السلطة المركزية قد أهملت أو انحرفت في ممارسة رقابتها، فتقوم مسؤوليتها تجاه الغير على أساس الخطأ، إلى جانب مسؤولية الشخص اللامركزي.

5- رغم حصول الإذن أو التصديق من جانب السلطة المركزية فإن التصرف يبقى قابلاً للإلغاء أو التعويض من قبل القضاء، لأن التصديق ليس من شأنه أن يطهره من عيوب عدم المشروعية إذا كان مشوباً بإحداها. وعيوب عدم المشروعية تعني عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، وعيب الانحراف بالسلطة.

3- حق وقف تنفيذ القرارات أو إلغاؤها

هنا قد لا يتطلب المشرع التصديق على أعمال الشخص اللامركزي، فيعد القرار الصادر عن الهيئة المحلية مكتملاً لعناصره وقابلاً للتنفيذ الفوري، دون حاجة للتصديق عليه. ولكن مع ذلك فالمشرع قد يمنح السلطة المركزية حق وقف تنفيذ القرار أو إلغاؤه، سواء لعدم المشروعية أو لعدم الملائمة⁽²¹⁾. ولكن حق السلطة المركزية يقتصر على الإلغاء كلية أو القبول كلية بالقرار، دون إلغاء بعض أجزائه، لأن الإلغاء الجزئي يعد بمثابة تعديل للقرار، وهذا كما قلنا لا تملكه السلطة المركزية.

المظهر السلبي للرقابة على قرارات الهيئات المحلية " سلطة الحلول "

²¹ - هناك من يرى أن الإلغاء يتحقق هنا لعدم المشروعية دون الملائمة، إلا إذا خول المشرع السلطة المركزية حق الإلغاء والوقف لعدم المشروعية وعدم الملائمة، ولكن هذا أمراً نادر الحدوث لسبب ما يتضمنه من شل سلطة التقدير والملائمة التي تملكها الأشخاص اللامركزية، وهذا نتيجة ما تتمتع به هذه الأشخاص من استقلال. انظر، د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص 221-222.

الحلول يعني تخويل السلطة المركزية بمقتضى نص قانوني صريح ان تحل محل الهيئة اللامركزية في مباشرة الاختصاص المقرر لهذه الهيئة، إذا ما أهملت أو رفضت القيام به، رغم التزامها به قانوناً.

والحكمة من الحلول هو عدم تعريض المصلحة العامة للخطر وشل المرافق العامة وتعرضها للخطر، والحد من تعسف وانحراف الشخص اللامركزي عن الغاية من إنشائه، فيما إذا أهمل أو رفض أو امتنع عن التصرف، أي عن اتخاذ القرار الواجب عليه قانوناً. ومن الناحية العملية غالباً ما يتمثل الحلول في حالات تأخر المجلس المحلي أو عجزه عن اعتماد موازنة الوحدة المحلية في الوقت المحدد.

ونظراً لخطورة سلطة الحلول على الهيئات المحلية فقد أحاطها المشرع بضمانات تتمثل بوضعه قيوداً على السلطة المركزية، ومن هذه القيود التي تشكل ضمانات هي شروط الحلول.

شروط الحلول:

1- الحلول لا يكون جائزاً إلا بناءً نص قانوني صريح، وجهة الرقابة لا تملك ممارسة سلطة الحلول من تلقاء ذاتها. ذلك أن الأصل هو استقلال الشخص اللامركزي، وان الرقابة هي الاستثناء، ونظراً لما تمثله هذه الرقابة من اعتداء على الاستقلال، فهي لا تكون إلا بمقتضى نص قانوني صريح، وفي حدود هذا النص.

2- لا يكون الحلول جائزاً إلا في حالة السلطة المقيدة للهيئة المحلية، أي في حالة كانت الهيئة المحلية ملزمة بالتصرف قانوناً، ولكنها أهملت أو رفضت أو امتنعت عن التصرف، فيعد عملها هنا غير مشروع لمخالفته أحكام القانون، فتتدخل السلطة المركزية بالحلول إعمالاً لحكم القانون. وهذا التدخل لا يكون كما قلنا إلا في حالة السلطة المقيدة أو الاختصاص المقيد للهيئة المحلية، وليس في حالة السلطة أو الاختصاص التقديري. وبالتالي، فالحلول يقتصر على رقابة جانب المشروعية من التصرف ولا يتعداه إلى جانب الملائمة.

3- لا بد من إنذار الهيئة المحلية قبل القيام بالحلول، حتى يعد الحل سلباً وقانونياً. أي لا بد من توجيه دعوة صريحة للهيئة المحلية للقيام بالتصرف قبل أن تحل محلها السلطة المركزية في القيام به.

2- الرقابة القضائية

تمارس الرقابة القضائية على أشخاص وعلى أعمال الهيئات المحلية وذلك حسب النظام القضائي في الدولة، فيما إذا أخذ بنظام القضاء الموحد أو القضاء المزدوج. ونعني بذلك، في حالة القضاء الموحد كما في البلاد الأنجلوسكسونية كإنجلترا وأميركا، تباشر المحاكم العادية الرقابة على الإدارة المحلية وتخضع كما يخضع له الأفراد لذات القواعد القانونية المطبقة في الدولة.

أما في نظام القضاء المزدوج حيث يوجد نوعين من القضاء: القضاء العادي والقضاء الإداري، فالرقابة القضائية تعني الخضوع للقضاء الإداري المتخصص في منازعات الإدارة، كما في فرنسا وسورية ومصر ولبنان، حيث توجد المحاكم الإدارية ومحاكم القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، ومن ثم تخضع الوحدات الإدارية المحلية لقواعد قانونية خاصة هي قواعد القانون الإداري، مع الأخذ بعين الاعتبار قواعد توزيع الاختصاصات بين القضائين العادي والإداري، وخاصة فيما يتعلق بقضايا المسؤولية.

هذا وتتميز الرقابة القضائية بالحيدة والتخصص والنزاهة، وابتعادها عن التيارات والتجاذبات السياسية والحزبية، وهذا يضي عليها سمة خاصة من شأنها ضمان وصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم، وحقوق وحريات الوحدات المحلية (المادة 34 مثلاً من الدستور الفرنسي لعام 1958).

ولكن الرقابة القضائية تختلف عن الرقابة الإدارية من حيث أنها تستلزم دعوى أمامها، ثم أنها مقيدة بتأمين احترام مبدأ المشروعية الذي يعد الأساس للرقابة القضائية (22).

وتتصب الرقابة القضائية على أشخاص الهيئات المحلية وتتمثل في الطعون الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية، واحترام القواعد القانونية المتعلقة بشروط الترشيح، إجراءات الترشيح، الشروط

22 - انظر في ذلك المؤلفات المتعلقة بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة. من ذلك، د. عبدالله طلبه، " الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، ط8، 2006، منشورات جامعة دمشق.

الواجب توافرها في الناخبين،،، والطعن في القرارات الصادرة بحق الأعضاء والتي تمس مراكزهم القانونية، كقرارات إسقاط العضوية أو وقفها أو إلغاؤها أو قرار حل المجالس المحلية. من ذلك، في الجمهورية العربية السورية يتم الطعن في تسمية أعضاء المجالس المحلية أمام محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية في مراكز المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات. أما بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية الأخرى فيتم الطعن أمام محكمة الاستئناف المدنية الأولى في المحافظة. وتتصب الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية للتأكد من مشروعيتها أو عدم مشروعيتها. ولكن لا يدخل في اختصاص القاضي الإداري رقابة ملائمة الأعمال والتصرفات التي تجريها الوحدة الإدارية، لأن ذلك يحول القاضي إلى رئيس إداري، ويجيز له التدخل في النشاط الإداري المحلي، وهذا ما لا يملكه القاضي ويتنافى بطبيعته مع طبيعة وظيفة القضاء التي تقوم على إعلاء واحترام صرح المشروعية القانونية. كما أن رقابة القضاء على مدى احترام المشروعية تقتصر على الإلغاء والتعويض، ولا تمتد إلى التعديل.

وفي حال الرقابة القضائية على دستورية القوانين فيكون من حق القضاء المختص إلغاء التشريعات المخالفة للدستور إذا خول سلطة الإلغاء، وغالباً ما تكون الرقابة سابقة على صدور القانون.

أما في الرقابة اللاحقة فيمتنع القاضي فقط عن تطبيق التشريع في الواقعة المعروضة عليه إذا تبين له عدم دستوريته.

3- الرقابة البرلمانية

الرقابة البرلمانية هي الرقابة التي يمارسها البرلمان على وزارة الإدارة المحلية، ومن خلالها على الهيئات المحلية. وتسمى هذه الرقابة أحياناً بالرقابة السياسية، وهي في الواقع تعد رقابة فعالة، وليس لها أية حساسية، خاصة عندما تشعر الهيئات المحلية أن هدف هذه الرقابة هو مصلحتها وحمايتها من تدخل السلطة المركزية.

وتشمل الرقابة البرلمانية إنشاء الوحدات المحلية والغاؤها، تحديد مستوياتها وصلحياتها، تشكيل المجالس والمكاتب من خلال القانون، وتحديد مواردها المالية، وكل ما يتعلق بها، للتأكد من قيامها بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

وتمارس الرقابة من خلال الوسائل التي يملكها البرلمان، والتي تتمثل بالوسائل التي يحددها دستور الدولة ويوضح حدودها. ومن هذه الوسائل نذكر :

1- السؤال البرلماني: وهو أسلوب يوجه بمقتضاه أعضاء الهيئة التشريعية أسئلة إلى الوزراء، للاستفسار عن موضوع معين والتدابير التي اتخذت بشأنه، وتلقي الجواب عنه، خلال مدة معينة. والأسئلة قد تكون أسئلة شفوية أو خطية أو مغرلة، كما في فرنسا مثلاً.

2- الاستجواب: وهو أقوى من السؤال وخطر منه في نتائجه، لأنه قد يؤدي رغم ما يسمى بالبرلمانية العقلانية، في حالة عدم الاقتناع بالإجابة، إلى التصويت على الثقة في حدود الإجراءات التي يحددها الدستور.

3- لجان التحقيق: وهي لجان تشكل للتحقيق في موضوعات أو مسائل مالية أو إدارية، بغية الوصول إلى معرفة أمور معينة والكشف عن الخلل الموجود في إحدى الإدارات العامة، ومن بينها الإدارة المحلية. ويكون لهذه اللجان حق دعوة أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها، ويكون هذا عبر الوزير المعني، وذلك للاستفسار منهم ومناقشتهم في المسائل موضوع التحقيق.

4- قد يتم طرح نشاط الهيئات المحلية أو بعضها للمناقشة العامة في البرلمان، وذلك إما بناء على طلب من بعض أعضاء البرلمان أو استجابة للرأي العام، أو بمناسبة مناقشة قانون في المجلس.

5- كما تظهر هذه الرقابة أثناء مناقشة البرلمان للموازنة العامة، ومنها وزارة الإدارة المحلية، بما فيها رقابة الإعانات والمنح للهيئات المحلية، وبما تتضمنه ميزانيات الهيئات المحلية.

6- الرقابة من خلال العرائض *pétition* التي يقدم إلى البرلمان من قبل الأفراد والهيئات المختلفة، وتتضمن حقهم في تقديم الشكاوى إلى البرلمان الذي يملك إجراء التحقيق فيها، ومناقشة الوزراء وطلب إيضاحات منهم بشأنها.

7- هناك الرقابة عن طريق ما يسمى المفوض البرلماني *L'Ombudsman* أو الوسط بين الإدارة والبرلمان أو حامي المواطنين *Le Médiateur , protecteur des citoyens*

ومهمته مراقبة مختلف نشاطات وفعاليات الإدارة العامة، بما في ذلك الإدارة المحلية. ونظام المفوض يقتضي تعيينه من السلطة التشريعية، ويتمتع بالاستقلال التام خلال فترة وکالته، و لا يكون مسؤولاً إلا أمام السلطة التي عينته. ويتولى الرقابة على الأجهزة الحكومية في مختلف مستوياتها، إما بناء على طلب من احد أعضاء البرلمان أو المجموعة البرلمانية، أو بناء على الشكاوى أو التظلمات التي يقدمها المواطنون ضد الإدارة. ويقدم المفوض أو حامي المواطنين تقريره إلى البرلمان مبيناً فيه الأمور التي حقق فيها والتدابير التي اتخذتها السلطات المختصة بشأنها.

4- الرقابة الشعبية

تعد هذه الرقابة من أنجع وأنجح وسائل الرقابة على الهيئات المحلية في الكشف عن الأخطاء التي تنطوي عليها تصرفات أعضاء هذه الهيئات، سواء من المجالس أو المكاتب أو الأجهزة المحلية، ومحاسبة المقصرين منهم، عما يرتكب من انحرافات أو قصور . وتلعب الأحزاب السياسية دوراً مهماً في هذه الرقابة، وذلك من منطلق الدور الفعلي الذي يمكن أن تلعبه الأحزاب السياسية في نظم التعددية الحزبية، في استثارة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية، وتعبئة الجهود السياسية من خلال خلق الوعي الجماهيري المؤهل لتنفيذ برامج التنمية التي تخططها وتنفذها الهيئات المحلية.

ومن مقتضى المبدأ الديمقراطي ممارسة الرقابة الشعبية بواسطة الشعب نفسه، أي من خلال هيئة الناخبين المحليين، باعتبارهم أصحاب السيادة ومصدر كافة السلطات في المجتمعات الديمقراطية.

وتتجسد الرقابة كما يرد في قوانين الإدارة المحلية، ومنها قانون الإدارة المحلية السوري، في النقاط التالية:

1- التزام المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، بتنظيم ندوات للمواطنين ليعرضوا خلالها شكاواهم وتظلماتهم، وليناقشوا المجلس حول ما قام به من أعمال، كما يعرض عليهم المجلس ما حققه من إنجازات.

2- تحويل قيادة المنظمات الشعبية الحق في مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة الإدارة المحلية، وذلك عن طريق التقدم بمذكرات إلى المجلس وإلى المكتب التنفيذي للوحدة المحلية، تتضمن فيها آراءها وملاحظاتها.

3- إعطاء الحق لكل مواطن في رقابة ونقد المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة، عن طريق تقديم الشكوى أو التظلم، وإلزام هذه الجهات بدراستها والتحقق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد عليها، مع شرط أن لا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل نفس الجهة التي قدمت الشكوى بحقها.

4- كما تمنح القوانين المواطنين حق استجواب ممثلهم في المجلس المحلي، وذلك أثناء الندوات العامة التي يعقدها المجلس، أو تقديم تقرير بحقه إلى المجلس المذكور الذي يقوم بالتحقيق في الاتهامات الموجهة إليه، فإذا ثبت إدانته، قرر إلغاء عضويته.

5- كما تمارس الرقابة الشعبية بواسطة الصحافة، وذلك عندما تقوم بنقد المجالس المحلية أو المكاتب التنفيذية وأجهزتها، وعند ذلك يجب التحقيق في الأمور المثارة.

وسوف نستعرض الرقابة الرسمية والرقابة الشعبية وفق قانون الإدارة المحلية السوري، في الفصل الثاني المتعلق بتطبيقات الإدارة المحلية.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: من الفروق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

1. اللامركزية الإدارية تعني نظام سياسي.
2. اللامركزية السياسية تعني نظام إداري.
3. كلاهما نظام سياسي.
4. اللامركزية الإدارية تعني نظاماً إدارياً.

الإجابة الصحيحة رقم 4

الوحدة التعليمية الثالثة

اللامركزية الإدارية

2- تقدير النظام اللامركزي

الكلمات المفتاحية:

رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية- وصاية ام رقابة- مفهوم الرقابة - أهداف الرقابة " السياسية- الإدارية- المالية" - صور الرقابة " إدارية- على الأشخاص وعلى الأعمال" الإذن- الترخيص- التصديق- الحلول -" الرقابة القضائية- الرقابة السياسية " البرلمانية"- الرقابة الشعبية- تقدير النظام اللامركزي- مزايا - انتقادات اللامركزية والرد عليها.

الملخص:

الرقابة على الهيئات المحلية تعني " مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لمباشرتها على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة". وتهدف الرقابة على الهيئات المحلية إلى تحقيق أهداف متعددة، منها الأهداف السياسية والإدارية والمالية.

الأهداف التعليمية:

- في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على معرفة:

- مفهوم الرقابة على الهيئات المحلية.
- أهداف الرقابة السياسية والإدارية والمالية.
- صور الرقابة: الإدارية، القضائية، البرلمانية، والشعبية.
- تقدير النظام اللامركزي، بمعرفة مزاياه والانتقادات التي وجهت إليه والرد عليها.

تقدير النظام اللامركزي

للامركزية الإدارية كما هو حال المركزية الإدارية مزايا وعيوب، إلا أن مزايا النظام اللامركزي تفوق بكثير عيوبه، ولهذا السبب الاتجاه السائد في معظم دول العالم هو الأخذ بنظام اللامركزية، لأنه النظام الذي يتلاءم حقيقة مع تطور العلوم الاجتماعية والإنسانية، ومع مفاهيم الديمقراطية التي تجعل الشعب مصدر السلطة.

ولأنه النظام الذي يمكن سكان الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية من تلبية احتياجاتهم بأنفسهم، ويتجاوب مع تطور واتساع وتعقد وتنوع المهام التي تقوم بها الدولة، والدور الحديث الذي تضطلع به.

الفقرة الأولى: مزايا اللامركزية الإدارية

1- الأخذ باللامركزية الإدارية ضرورة يفرضها الدور الحديث للدولة

أضحى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في وقتنا الحاضر ضرورة من الضرورات التي فرضت نفسها لمزاياه الإدارية والسياسية والاجتماعية والإنسانية. حيث بعد أن كانت وظائف الدولة الحارسة تقتصر على الخدمات العامة التقليدية التي تمثلت بشؤون الدفاع ضد الاعتداء الخارجي، حفظ الأمن الداخلي وتحقيق العدالة بين الأفراد، ولم تكن تفكر بمحاولة التدخل في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، ولكن بحكم انحسار المبادرة الفردية وضرورة الإقلاع عن المذهب الفردي الذي كان يحدد نشاط الإدارة على بعض الفعاليات الأساسية، وجدت الدولة نفسها مضطرة وتحت تأثير مفاهيم العدالة الاقتصادية والاجتماعية وتأثير المذاهب الاشتراكية والتدخلية التي سادت منذ القرن التاسع عشر، للتدخل في الفعاليات والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وانتقلت بذلك نتيجة لهذا الدور المتعاطم من مفهوم الدولة الحارسة إلى دولة متدخلة، تتدخل بإقامة التوازن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية والاقتصادية، ثم لتصبح بعد ذلك دولة الرفاه Welfare state التي يقوم على عاتقها تحقيق الرفاه والتقدم والرخاء، نتيجة التوسع الهائل لميادين النشاط التدخلية للدولة، وحيث تحت ضغط العمل وكثرة الوظائف التي تنهض بها الدولة وتنوعها وتعقدتها واتساع مجالاتها، وجدت نفسها من جديد عاجزة على النهوض بمسؤولياتها، وغدا من الضروري التخفيف عن كاهلها، وكان هذا بتبني النظام اللامركزي، الذي يسمح للوحدات المحلية ولل سكان المحليين حق إدارة شؤونهم وتسيير مراقفهم المحلية بأنفسهم.

وكان من مزايا اللامركزية كضرورة فرضت نفسها نتيجة الدور الحديث للدولة، هو تخفيف الضغط عن عاتق السلطة المركزية.

2- تخفيف الضغط عن عاتق السلطة المركزية

بعد أن أضحت مهام الدولة تفوق كل تصور، وأصبح من المتعذر على السلطة المركزية أن تنهض بها في العاصمة، فالأخذ باللامركزية الإدارية يخفف كثيراً عن عاتق السلطة المركزية التي عليها أن تتصرف للقضايا ذات الطابع القومي، وكان هذا عن طريق نقل جانب من النشاط الإداري إلى الوحدات المحلية التي منحها المشرع الشخصية الاعتبارية لتباشر جزءاً من النشاط الإداري على وجه الاستقلال مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية، أي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية المستقلة، وضرورة تمكين الوحدات المحلية من إدارة شؤونها وتسيير مراقفها العامة المحلية، الأمر الذي يوفر على أبنائها الوقت والجهد والمال، والبعد عن البيروقراطية والروتين.

وهذه هي إحدى المزايا الإدارية المهمة للامركزية الإدارية، التي ترتب عليها العديد من المزايا الإدارية، التي نجملها فيما يلي:

أ- اللامركزية الإدارية تحقق حسن سير المرافق العامة وتقضي على التعقيدات الإدارية.
ب- تؤمن السرعة والمرونة واللبت في الأعمال، وحل المشكلات وتلافي الأخطاء وتداركها.
ت- تجعل القرارات على مستوى الوحدات المحلية نتيجة توافر المعلومات والمعطيات لدى المسؤولين المحليين " مجالس ومكاتب"، أكثر فاعلية وكفاءة، كونها مبنية على معلومات متكاملة وصحيحة.

ث- تسهل عملية الاتصال وتؤمن فاعليتها في التنظيم الإداري المحلي، " على مستوى المحافظة"، مما يجعل الاتصالات تتم بصورة مباشرة دون تعقيدات بيروقراطية روتينية.
ج- تأمين التنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية المحلية على مستوى أداء الخدمات المحلية، من خلال الإدارات المشتركة والتعاون المشترك بين الأقاليم المتجاورة جغرافياً.

ح- تخفف الضغط عن عاتق القيادات المركزية في السلطة المركزية، وتقلل القلق لديهم نتيجة انشغال بالهم بالأساليب والطرق في كيفية مباشرة النشاط الإداري على المستوى المركزي والمحلي، وهذا الأمر يجعلهم يهتمون بالنتائج، ويتم تقييم الأشخاص الذين يشكلون صلة

الوصل بين السلطة المركزية والمحلية " كالمحافظين"، على أساس الانجازات التي يحققونها، وليس وفق الأسلوب أو الطريقة التي يتبعونها في العمل.

خ- يتم من خلال اللامركزية تنمية القدرات والمهارات القيادية لدى المسؤولين المحليين، ويتم التدريب على تحمل المسؤولية والإعداد لتولي المناصب القيادية، وشق الطريق نحو ولاية على المستوى القومي.

3- الأخذ بالنظام اللامركزي يعد وسيلة مهمة لتطوير التنظيمات الإدارية

حيث لا يخفى اهتمام المشرع كما ظهر في تشريعنا السوري بضرورة إيجاد وحدات إدارية قادرة على النهوض بخدمات المجتمع المحلي بكفاءة وفاعلية، وهذا ينسجم وضرورات الإصلاح الإداري، والسير بخطى التنمية الشاملة المستدامة والمتوازنة. فأعضاء المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية أقدر من غيرهم، مع أبناء الوحدة المحلية، على معرفة حاجات ومتطلبات مجتمعهم المحلي، ولهم مصلحة شخصية في تأمين حسن سير المرافق المحلية، وضمان سيرها بانتظام واضطراد. وهذا من شأنه تطوير التنظيم الإداري اللامركزي، لأن النظام اللامركزي يقتضي تنوع أساليب النشاط الإداري بقدر تنوع الحاجات المحلية والمرفقية، وتعدد الحاجات العامة وتنوعها، وهذا كله يتطلب تلبيتها بوسائل وأساليب فنية تختلف عن تلك التي تتبع في النظام المركزي. أو بمعنى آخر، هذا يقتضي إخراجها من وحدة الأسلوب الإداري المركزي. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى النتائج التالية:

أ- في نظام اللامركزية الإدارية نكون أقدر على معرفة الحاجات المحلية.

ب- نظام اللامركزية الإدارية يكون أقدر على مواجهة الأزمات.

ت- نظام اللامركزية الإدارية أقدر على تحقيق أكبر قدر من العدالة في توزيع الضرائب.

ث- والأهم من ذلك أن نظام اللامركزية الإدارية المحلية لا يتعارض مع مبدأ وحدة

الجهاز الإداري في الدولة:

وهو لا يهدد وجود الدولة السياسي والقانوني، إذ أن نظام اللامركزية

الإدارية ينصرف فقط إلى ممارسة الوظيفة الإدارية، والوحدات الإدارية

المحلية لا تتمتع باستقلال مطلق أو تام في مواجهة السلطة المركزية، بل

تبقى خاضعة لرقابة السلطة المركزية، وحتى لا تكون هذه الرقابة مشددة،

أطلق عليها كما نوهنا اصطلاحاً الوصاية الإدارية، وهي لهذا السبب

تهدف إلى ضمان الحفاظ على وحدة النظام الإداري وحماية المصالح القومية، وفي الوقت الذي لا تهدد فيه استقلال الوحدات المحلية.

4- اللامركزية ضرورة ديمقراطية

يعد نظام اللامركزية المحلية أو الإقليمية استجابة حقيقية لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقاً للمبادئ الديمقراطية. فنظام الديمقراطية من شأنه ان يؤدي إلى مشاركة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية، كما يباشر الشعب شؤونه السياسية في الديمقراطية السياسية. وهو يحقق أيضاً "ديمقراطية الإدارة"، فيكون الأخذ بذلك باللامركزية خير وسيلة لتربية الناخبين وأعضاء المجالس المحلية وغيرهم، التربية السياسية الصحيحة، وتعلمهم كيفية ممارسة الديمقراطية الحقيقية. ومن نتائج ذلك:

أ- يتم إتباع أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية.

ب- تدريب الناخبين على ممارسة حقوقهم السياسية.

ت- تدريب أعضاء الهيئات المحلية على كيفية ممارسة الرقابة على أجهزة الإدارة على المستوى المحلي. ويتدربوا كذلك على ممارستها على المستوى الوطني " في المجالس النيابية"، عندما يكتب لهم الاشتراك في هذه المجالس، من خلال حيازتهم لثقة واحترام السكان المحليين. ولهذه الأسباب بمجملها تعد اللامركزية الإدارية تطبيقاً حقيقياً للديمقراطية على المستوى المحلي، قبل الانتقال إلى مواقع العمل القومي في المجالس النيابية.

5- اللامركزية ضرورة اجتماعية وإنسانية

فاللامركزية الإدارية المحلية تساعد على تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية الوطنية لدى السكان المحليين (1)، حيث في هذا النظام:

أ- يكون المواطن أكثر إدراكاً لمسؤولياته وواجباته المتصلة بالحاجات المحلية، وحل المشكلات المحلية، وتحمله بعض الأعباء في سبيل رفايته ورفاهية مجتمعه المحلي.

ب- اللامركزية تجعل المواطن يسهم في تنفيذ المشروعات في وحدته المحلية، وما يصاحب ذلك من شعور ورغبة جادة ومخلصة في الحفاظ على

¹ - أنظر، د. علي شريف، " الإدارة العامة المعاصرة"، دار الجامعة، 1988، ص 384.

المنشآت والمشروعات وصيانتها، كونها من صنعه أو صنعهم، وتدر
بالنفع العام عليهم.

ت- على الصعيد الإنساني: تجعل العاملين والموظفين والمتعاملين معهم،
مخلصين في أداء أعمالهم، ويشعرون بأهميتهم وأهمية دورهم على
الصعيد المحلي التنافسي مع المحليات الأخرى، وكذلك قدرتهم على
تحمل مسؤولية البت واتخاذ القرار، وممارسة حرية التصرف بشكل
ديمقراطي مشترك، بين كافة الجهات المعنية في الوحدة المحلية.
ث- وهذا الشعور بالمسؤولية يولد الرضا بالسلطة على المستوى المحلي،
ويشكل جسراً في مساعدتها وإنجاحها في تحقيق مهامها.

الفقرة الثانية: انتقادات اللامركزية أو عيوب اللامركزية والرد عليها

في الواقع رغم كل المزايا التي أتينا على ذكرها للامركزية الإدارية المحلية، هناك من وجه
سهام نقده لها، معتبراً أن هناك عدداً من نقاط الضعف المرتبطة بهذا الأسلوب.
وتمثلت الانتقادات في النقاط التالية:

1- اللامركزية الإدارية تمس الوحدة القانونية والسياسية والإدارية للدولة، بالنظر لقيامها
على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية سواء المحلية منها
أم الإقليمية، مما قد يكون سبباً في تمزيق وحدة السلطة العامة داخل الدولة.

• الرد على هذا الانتقاد:

يرى أنصار اللامركزية أن هذا النقد مبالغ فيه في الواقع، وأن وحدة الدولة
غير مهددة على الإطلاق، نظراً لأن اللامركزية الإدارية تختلف عن
اللامركزية السياسية، فهي تتصرف إلى توزيع وممارسة الوظيفة الإدارية
وحدها، دون سواها من الوظائف التشريعية والقضائية. من جهة أخرى، كما
أن ممارسة الوظيفة الإدارية من قبل الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية
المعنوية يخضع لرقابة السلطة المركزية التي لها حق الرقابة والإشراف على
الهيئات المحلية وعلى أعمالها، عن طريق الوصاية الإدارية، أي الرقابة
الإدارية.

2- هناك من يرى أن اللامركزية قد تستدعي الوحدات المحلية لتغليب المصالح المحلية على المصالح القومية. وفي هذا قد تسبب بعض النزاعات بينها وبين الإدارة المركزية، أو بين بعضها والبعض الآخر. وقد تسبب مشكلات في الاتصال بين المستوى المركزي والمحلي، مما قد يعرض وحدة السلطة للضعف، وضعف التنسيق على النطاق القومي. أضف إلى ذلك، وجود الميل لدى الهيئات المحلية لتنفيذ مشروعات براءة على المستوى المحلي، بغرض الدعاية المحلية.

الرد:

في الواقع، رداً على هذا الانتقاد يرى أنصار اللامركزية أن ليس هناك من خوف على وحدة الدولة الإدارية، لأن اللامركزية الإدارية تباشر أعمالها في نطاق محدود يتمثل في المصالح المحلية، وبالتالي فالخطر المشار إليه بعيد الوقوع عملياً لأن الهيئات المركزية تنهض بعبء إدارة المرافق العامة القومية، وتصرفات الهيئات المحلية تخضع للرقابة الإدارية والقضائية، وهذا كله كفيل بوضع حد لتجاوزات الوحدات المحلية وإجبارها على العمل داخل إطار الصالح العام، والعمل على تحقيق التنسيق بين الصالح العام والصالح الخاص المحلي.

3- انتقدت اللامركزية بأنها ليست أقدر على المستوى الفني في مواجهة المشكلات الإدارية.

فهي لا تقدم أفضل الصيغ الإدارية من أجل إدارة سليمة، وهي من الأساليب الإدارية المشكوك بنجاحها، لأن الإدارة الحديثة تتطلب خبرة وكفاية فيمن يتولون شؤونها. فالعناصر المنتخبة قد لا تكون على قدر من المستوى الفني، والانتخاب بحد ذاته في تشكيل الهيئات المحلية لا يوصل إلى اختيار ذوي الكفاءة والمقدرة لتولي الوظائف الإدارية على المستوى المحلي. وهذا الأمر يجعل الهيئات المحلية تفتقر إلى الخبرة والدراية في إدارة المرافق والمشروعات العامة، بالمقارنة مع الخبرات والكفاءات التي تتوافر في الإدارة المركزية.

الرد:

في الواقع رغم جدية هذا النقد، يرى أنصار اللامركزية أن نقص الكفاءة والخبرة لدى العنصر المنتخب في الوحدات المحلية يمكن تلافيه وتداركه عن طريق الاستعانة بأهل الخبرة والاختصاص، وتزويد المجالس بتعيين بعض العناصر الفنية أو المتخصصة في الهيئات المحلية، شريطة ألا يتجاوز عدد المعينين عدد الأعضاء المنتخبين، حتى لا يكون هناك إخلالاً بالمبدأ الديمقراطي على المستوى المحلي.

4- انتقدت اللامركزية الإدارية من الناحية المالية، على أساس أن الوحدات المحلية لا يمكن أن تحقق الأهداف المرجوة من وجودها دون موارد مالية كافية، وهي بذلك تحتاج إلى نفقات كبيرة تتحملها خزانة الدولة، هي في غنى عنها من جهة، ويجعل الوحدات المحلية من جهة ثانية في حالة أشبه بالتبعية للسلطة المركزية، وتفقد بذلك الاستقلال الذي هو أهم مقوماتها، فضلاً عن أن الهيئات المحلية تميل إلى الإسراف في المسائل المالية، تحت ضغط المؤثرات الانتخابية.

الرد:

في الواقع ما قيل بشأن الإسراف المالي يمكن تداركه عن طريق إحكام رقابة السلطة المركزية على الأمور المالية للوحدات المحلية، علماً أن هذا النقد يقع في جانب الإدارة المحلية كما يقع في جانب الإدارة المركزية.

أما بخصوص ما تحتاجه الوحدات المحلية من نفقات باهظة، فالرد هو أن معظم نفقات الهيئات المحلية تحصل عليها من الضرائب والرسوم التي تفرضها على سكان الوحدة المحلية، فضلاً عن أن القانون حدد الموارد المالية للوحدات المحلية، مع مرونة في الإيرادات شريطة عدم إرهاق المكلف المحلي، وأن الوحدات المحلية تحصل على ما ينقصها من خزانة الدولة. والمشكلة الحقيقية تتعلق بالتوزيع العادل للدخل القومي، أكثر مما تتعلق بضعف الإمكانيات المادية لدى الهيئات المحلية أو الإسراف المالي على المستوى المحلي.

كما أن حصول الهيئات المحلية على قسط من احتياجاتها المالية من ميزانية الدولة يحقق العدالة في تقديم الخدمات العامة، وإنشاء المشروعات العامة بين الوحدات المحلية، وخاصة المتجاورة جغرافياً منها.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: تقوم الرقابة في النظام اللامركزي على أساس:

1. كونها تقوم بين أشخاص معنوية عامة متميزة.

2. قاعدة التبعية.

3. قاعدة التسلسل الإداري.

4. التسلسل الرئاسي.

الإجابة الصحيحة رقم 1

اختر الإجابة الصحيحة: لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها، وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال:

1. أربعة أشهر.

2. تسعين يوماً.

3. خمسة أشهر.

4. ستة أشهر.

الإجابة الصحيحة رقم 2

تطبيقات الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية

الوحدة التعليمية الرابعة

التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سورية

الكلمات المفتاحية:

مقاطعات - انطاكية - أفاميا - فينيقيا - جند - عواصم - ثغور - قصبات - ولايات - متصرفيات - أفضية - نواحي.

الملخص:

تمتد دراسة التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سورية إلى ما قبل الفتح الإسلامي، حيث إن سورية تعد من أقدم وأعرق الدول في العالم. ففي كل مرحلة من مراحل البلاد كان يتم تقسيمها إلى عدة أقسام إلى ما بعد الاحتلال الفرنسي لسورية، حيث قام عهد الاستقلال، وبدأت المسيرة الوطنية المستقلة في اتخاذ ما يلزم من خطوات لتكييف النظام الإداري بما يتفق والأوضاع الجديدة للدولة المستقلة.

الأهداف التعليمية:

في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على:

- معرفة التطورات التاريخية التي طرأت على التنظيم الإداري في سورية.
- معرفة القوانين التي تعاقبت على التنظيم المحلي في سورية.
- معرفة تطبيقات القانون رقم 15 لعام 1971، حيث يعد القانون الأهم في تطور التنظيم الإداري المحلي السوري، حتى القانون الحالي رقم 107 لعام 2011.

في الواقع تمتد دراسة التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي في سورية إلى ما قبل الفتح الإسلامي، حيث إن سورية تعد من أقدم وأعرق الدول في العالم.

ففي عصور ما قبل الفتح الإسلامي قسم البيزنطيون سورية في القرن الرابع الميلادي إلى عدة مقاطعات، واحتفظ القسم الشمالي منها باسم سورية، وقسم إلى جزأين: الأول سورية الأولى ومركزها أنطاكية، والثاني سورية الثانية ومركزها أفاميا (1).

والقسم الجنوبي من سورية سمي باسم فينقيا، وقسم أيضاً إلى جزأين: فينقيا الأولى ومركزها صور، فينقيا الثانية ومركزها حمص، ومن مدنها دمشق، بعلبك، تدمر.

وبعد الفتح الإسلامي قسم المسلمون بلاد الشام إلى خمسة أجناد عدا العواصم والشغور، وكل جند يضم عدة قصابات. والأجناد هي :

1- جند دمشق وقصبتها دمشق، ولها مدنها.

2- جند حمص وقصبتها حمص ومدنها.

3- جند قسرين وقصبتها حلب ومدنها.

4- جند الأردن.

5- جند فلسطين.

وفي العهد الأيوبي قسمت بلاد الشام إلى ستة أقسام رئيسية، أطلق على كل قسم منها اسم نيابة.

وفي عهد المماليك أبقى على هذا التقسيم، وسميت النيابات بالممالك، كالممالك الشامية والممالك الحلبية، ولكل منها كافل، يقال له كافل الممالك الشامية وكافل الممالك الحلبية.

وفي العهد العثماني أبقى السلطان سليم الأول الذي فتح بلاد الشام عام 1516م على التقسيمات الإدارية على ما كانت عليه في عهد المماليك، مع تغيير التسمية، حيث أصبحت الممالك أو النيابات تسمى الولايات. وقسمت سورية إلى ثلاث ولايات هي ولاية الشام، وولاية

¹ - اعتمدنا في دراسة التطور التاريخي على دراسة أ. حاكمي طريف، " مسيرة الإدارة المحلية خلال 25 عاماً"، وزارة الإدارة المحلية، المكتب الصحفي، 1996.

حلب، وولاية طرابلس. وكل ولاية تضم ألوية. فولاية الشام ضمت عشرة ألوية، وولاية حلب ضمن تسعة ألوية، وولاية طرابلس شملت خمسة ألوية.

وفي بداية القرن الثامن عشر بقيت التقسيمات الإدارية في بلاد الشام على ما كانت عليه تقريباً، وحلت كلمة الأيالة محل الولاية.

وفي عام 1871 صدر عن الدولة العثمانية قانون إدارة الولايات العمومية، وطبق هذا القانون على سورية. وقد قسم القانون المذكور الدولة إلى ولايات، والولاية إلى ألوية، والألوية إلى أقضية، والأقضية إلى نواح، والنواحي إلى قرى، وجعل للولاية فقط الشخصية الاعتبارية.

ونص القانون على نوعين من المجالس: الأول يسمى المجالس الإدارية للولايات والألوية والأقضية، والثاني هو المجلس العمومي للولاية.

ويتألف المجلس الأول من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين، وصلاحياته كانت إقليمية محدودة، والمجلس العمومي كان منتخباً من قبل هيئة انتخابية حددها القانون، ومدته أربع سنوات، وصلاحياته كانت تتعلق بالشؤون المالية والخدمات.

ولكن في عهد الاحتلال العثماني لم يكن هناك أي مظهر من مظاهر الإدارة الحديثة، ورزحت الولايات تحت نير الإقطاعيين والمستغلين.

ويوم جلاء الأتراك عن بلاد الشام عام 1916 كانت بلاد الشام تقسم إلى ثلاث ولايات، هي:
1- ولاية دمشق وتضم أربعة ألوية هي: لواء الشام الشريف، لواء حماة، لواء حوران، ولواء معان.

1- ولاية حلب وتضم ثلاثة ألوية هي: لواء حلب، لواء أروفة، ولواء مرعش.

2- ولاية بيروت وتضم خمسة ألوية هي: لواء بيروت- طرابلس- اللاذقية- البلقاء وعكا.

وكان هناك ثلاثة ألوية ترتبط مباشرة بالباب العالي هي: لواء القدس- لبنان- دير الزور.

وبعد الاحتلال الفرنسي لسورية عام 1920 ، لم يكن الانتداب الفرنسي أقل سوءاً من سابقه من حيث المضمون والجوهر، ولم يكن نظام الإدارة أفضل، إذ عمدت سلطات الاحتلال الفرنسي من منطلق سياستها فرق تسد، إلى تقسيم البلاد على أساس طائفي وعشائري، وهذا بغية استمرار الاحتلال في نهب ثروات الشعب وقهره عبر الفتن الطائفية والعشائرية وتجزئة البلاد. وقسمت البلاد إلى وحدات شبيهة بالدويلات لتتحكم فيها المصالح الاستعمارية الاستغلالية. ولتنفيذ سياستها الاستعمارية قسمت الدولة بموجب القرار الصادر عن المفوض السامي الفرنسي في 1936/4/15 رقم 4151 إلى أربع درجات هي:

الولايات - المتصرفيات - الأفضية - النواحي.

ثم بتاريخ 1936/1/10 صدر القرار رقم 5 ل.ر. قسمت بموجبه سورية إلى ثماني محافظات هي: دمشق - حلب - حمص - حماة - حوران - الفرات - الجزيرة - اسكندرون -

وقسمت جميع المحافظات إلى أفضية، والأفضية إلى نواح.

ونص القرار المذكور على الورق على إنشاء مجالس محلية ومنحها صلاحية إبداء الرأي وبيان أمنيات سكان المناطق المحلية وحاجاتها العمرانية والثقافية والاجتماعية. ولكن هذا التنظيم لم ينفذ نتيجة رغبة الاستعمار الاستمرار في الاحتلال عبر الفتن الطائفية والعشائرية.

حيث نلاحظ أن القرار المذكور لم يتطرق إلى محافظتي اللاذقية والسويداء، لأنهما كانتا في نظر المفوض الفرنسي مستقلتين إدارياً وسياسياً عن سورية. لذلك لم يكن مستغرباً ان عمت الاضطرابات العنيفة في جميع أرجاء سورية عام 1936، اضطرت سلطات الاحتلال إزاءها إلى توقيع معاهدة مع الحكومة السورية تاريخ 1936/9/9 كان من آثارها عودة هاتين المحافظتين إلى الوطن الأم.

ومن مفارقات الاحتلال في التنظيم المحلي في القرار رقم 5 ل.ر. النص على أن تدار محافظة اسكندرون وفقاً لنظامها الخاص بها، وجعل دمشق مدينة ممتازة إدارياً، وهذه هي سياسة ذر الرماد في العيون، حيث لا يخفى أن اتفاق Franklin Bouillon المعقود بتاريخ 1921/10/20 وقضى بإتباع سياسة خاصة في منطقة اسكندرون، انتهى إلى تنازل فرنسا عن هذه المنطقة إلى تركيا بالاتفاق التركي المعقود في 1939/6/23. وهذا كله دليل

على أن الهدف من استحداث هذه البنية الإدارية لم يكن الهدف منها مصالح المحافظات والسكان المحليين، وإنما هدفه هو خدمة مصالح المستعمر في جني الضرائب والإحصاء والرقابة على تنقلات السكان، وبالتالي استغلال البلاد والسكان.

وبعد زوال الانتداب الفرنسي عام 1946، قام عهد الاستقلال، وبدأت المسيرة الوطنية المستقلة في اتخاذ ما يلزم من خطوات لتكييف النظام الإداري بما يتفق والأوضاع الجديدة للدولة المستقلة. وتجدت هذه المسيرة بإصدار التشريعات التي شكلت الملاكات الأساسية للدولة، وكان من عداد التشريعات الصادرة المتعلقة بالتنظيم الإداري المحلي القانون رقم 172 تاريخ 1956/1/23 المسمى قانون البلديات، حيث قسمت بموجبه البلديات في الجمهورية العربية السورية إلى أربع درجات هي:

الدرجة الأولى: أمانة العاصمة وبلدية حلب.

الدرجة الثانية: بلديات مراكز المحافظات الأخرى.

الدرجة الثالثة: بلديات مراكز الأضية والنواحي التي يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نسمة.

الدرجة الرابعة: بلديات مراكز النواحي والقرى، واعتبرت البلدية بموجب القانون شخصاً اعتبارياً ذا استقلال مالي.

كما صدر بتاريخ 1956/3/29 قانون المخاتير رقم 215، المتعلق بمجالس القرى والأحياء.

ثم في عام 1957 صدر قانون التنظيمات الإدارية رقم 496 تاريخ 1957/12/21 الذي ألغى القرارين 5 و 6 لعام 1936 الصادرين عن السلطة الفرنسية، وقد تضمن القانون الجديد تقسيم الجمهورية العربية السورية إلى محافظات ذوات شخصية اعتبارية، والمحافظات إلى مناطق، والمناطق إلى نواحي، والنواحي إلى قرى.

وفي عهد الوحدة مع مصر العربية عام 1958 صدر تشريع (القانون 152 لعام 1961) يقضي بتطبيق قانون الإدارة المحلية الذي كان نافذاً في الإقليم المصري، على الإقليم السوري في الجمهورية العربية المتحدة.

إلا ان هذا القانون لم يلغى بالمرسوم التشريعي رقم 79 تاريخ 1961/11/8 بعد حدوث الانفصال، وأعيد العمل بقانون التنظيمات الإدارية رقم 496 لعام 1957.

وبموجب هذا القانون، وقبل تطبيق قانون الإدارة المحلية رقم 15 تاريخ 1971/5/11، كان يسود القطر العربي السوري تنظيمان إداريان أساسيان، هما:

- **تنظيم إداري:** يقوم على قمته وزارة الداخلية، ويحكمه قانون التنظيمات الإدارية رقم

496 لعام 1957، وقانون مجالس القرى والأحياء رقم 215 لعام 1956 وتعديلاته.

وبموجب هذين التشريعين قسمت الدولة إلى محافظات، والمحافظات إلى مناطق،

والمناطق إلى نواح، والنواحي إلى قرى، ويرأس كل منها على التوالي: المحافظ- مدير

المنطقة- مدير الناحية- المختار .

ويطلق على مراكز المحافظات وعلى التجمعات التي يزيد عدد سكانها على عشرة

آلاف نسمة اسم المدينة.

وتقسم المدن بدورها إلى أحياء لا يقل عدد سكانها عن 2500 نسمة ولا يزيد عن

7500 نسمة، والمحافظات وحدها تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

- **تنظيم بلدي:** يقوم على قمته وزارة الشؤون البلدية والقروية، ويحكمه قانون البلديات رقم

172 لعام 1956 وتعديلاته، وبموجب هذا التشريع قسمت البلديات في سورية كما

ذكرنا إلى أربع درجات.

وعليه، بمقتضى التنظيم الإداري كانت توجد أربع مستويات للوحدات الإدارية هي :

المحافظة- المنطقة - الناحية - القرية.

وبمقتضى قانون التنظيم البلدي كان يوجد مستويان هما: وزارة الشؤون البلدية والقروية

والبلدية.

ولكن أهم ما يؤخذ على هذين التنظيمين الإداري والبلدي يتبدى بالآتي:

- بعدهما عن الديمقراطية الشعبية.

- كونهما أقرب إلى المركزية الإدارية، من حيث قلة الاختصاصات المخولة للهيئات

المحلية والوصاية الشديدة المفروضة على أعمالها، وخضوعهما لمزاجية السلطة

المركزية في تعيين من تراه مناسباً لتحقيق مصالحها.

- عدم التمييز بين سلطة المجلس وسلطة المحافظ من جهة، وبين سلطة المجلس وسلطات الإدارات المركزية من جهة أخرى.
 - الاهتمام بسلطة المحافظ أكثر من اهتمامه بسلطة مجلس المحافظة.
 - تشكيل المجالس كان يتم بالتعيين، ولم تلجأ السلطة المركزية إلى إجراء انتخابات فعلية لمجالس الوحدات المحلية.
- وفي الثامن من آذار عام 1963 قامت الثورة بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي، ومنذ ذلك التاريخ شقت الثورة طريقها نحو ترسيخ مفاهيم ومنطلقات جديدة في الحكم تقوم على مبادئ الديمقراطية الشعبية، والمركزية الديمقراطية، والمشاركة والرقابة الشعبية، وترافقت عملية التطوير بالتأكيد المستمر على دور الجماهير وممارستها مسؤولياتها في توجيه شؤون الحكم، والعمل على تعزيز بناء الدولة والمجتمع وتطويره باستمرار نحو الأفضل.
- لهذا كانت مرحلة ما بعد ثورة الثامن من آذار عام 1963 مرحلة متميزة عن المراحل التي سبقتها، كونها قامت على إشراك جماهير الشعب في تحمل مسؤولياتها والمساهمة في عمليات البناء والتطوير.
- وتعززت هذه المسيرة في السادس عشر من تشرين الثاني عام 1970 بقيام الحركة التصحيحية التي قادها الرئيس حافظ الأسد، والتي كان من أهم مبررات قيامها العودة إلى الشعب في كل أموره بهدف استرداد ثقته بالثورة والحزب. وعملت على ترسيخ مبدأ حرية المواطن وتعزيز في تحمل المسؤولية والمشاركة في اتخاذ القرار، في جو من الديمقراطية الشعبية، بحيث تكون السلطة بيد الشعب، الذي هو منبع كل السلطات.
- وكان من ثمار ذلك، صدور قانون الإدارة المحلية الذي اعتبر نافذاً بتاريخ 1971/5/11، وهذا قبل وضع دستور 1973.
- وقد كرس دستور 1973 المبادئ والأهداف السابقة في مقدمته، وأكدت المادة 129 منه على أن " مجالس الشعب المحلية هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية التي تحدد وفقاً لأحكام القانون"، وفي المادة 130 " يحدد القانون اختصاصات مجالس الشعب المحلية وطريقة انتخابها وتكوينها وحقوق أعضائها وواجباتهم وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها".

- قانون الإدارة المحلية رقم 15 تاريخ 1971/5/11
 - مرحلة ما بعد تطبيق قانون الإدارة المحلية رقم 15 تاريخ 1971/5/11 حتى
قانون 107 تاريخ 2011/8/23
- في الواقع بصدر قانون الإدارة المحلية لعام 1971 حدثت تغييرات جذرية مهمة في مسيرة التنظيم الإداري المركزي والمحلي، وذلك لضخامة الأعباء والمهام الملقاة على عاتق الدولة على الصعيدين المركزي والمحلي.
- فقانون الإدارة المحلية لعام 1971 جاء نتيجة دراسة علمية وافية لعدد من التجارب التي مرت بها الدول العربية والأجنبية، وبعد تقدير واقعي لظروف القطر المختلفة واستيعابها بصورة كاملة، وهو يعبر في مجمله عن رغبة الثورة والحزب في تحقيق الديمقراطية الشعبية، والقضاء على المركزية، وإفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة الفعالة في إدارة الشؤون المحلية عن طريق مجالسهم المنتخبة.
- وبصدر القانون طبق على المحافظات منذ عام 1972، حيث صدر قرار مجلس الوزراء تاريخ 1971/10/22 بتطبيق المرحلة الأولى منه على المحافظات، وفقاً للمادة 105 من القانون التي نصت على أن " يتولى مجلس الوزراء وضع برنامج لتنفيذ أحكامه بصورة تدريجية فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية، ونقل الاختصاصات التي تمارسها الوزارات إلى الوحدات الإدارية".
- وفي 1972/3/3 جرت أول انتخابات عامة ومباشرة لمجالس المحافظات، أسفرت عن قيام سلطة محلية منتخبة في كل محافظة.
- وفي 1972/3/5 صدر قرار آخر نقل بموجبه إلى هيئات الإدارة المحلية الكثير من الاختصاصات الواردة في القانون، ثم بمقتضى القانون رقم 29 لعام 1972 نقلت إلى وزارة الإدارة المحلية الاختصاصات التي كانت تمارسها وزارة الشؤون البلدية والقروية فيما يتعلق بتنظيم الشؤون المالية والإدارية للبلديات.
- وحيث أن وزارة الإدارة هي الجهة الإدارية المركزية التي أنيطت بها مسؤولية تطبيق قانون الإدارة المحلية وبصورة خاصة العمل، على تحقيق أهدافه وحمايتها، وتطوير النصوص وأساليب العمل ووسائله بكل ما يخدم ذلك، فقد أحدثت هذه الوزارة بموجب المرسوم التشريعي رقم 36 تاريخ 1971/8/12 ، ونقل هذا المرسوم إليها

الاختصاصات التي كانت تمارسها وزارة الداخلية بمقتضى قانون التنظيمات الإدارية رقم 496 لعام 1957 وتعديلاته، وقانون مجالس القرى والأحياء رقم 215 لعام 1956 وتعديلاته، باستثناء بعض الشؤون المتعلقة بالأحوال المدنية وقضايا الأمن. وقد حددت مهام الوزارة بموجب المرسوم التشريعي رقم 69 تاريخ 1973/9/3 في الاختصاصات التالية:

1- الإشراف على تطبيق قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية، وسير العمل في الوحدات الإدارية وتطوير هذه الإدارة بما يحقق تنمية المجتمع اقتصادياً واجتماعياً.

2- التنسيق بين المحافظات في مجال الإدارة المحلية، وتنظيم تعاون هيئاتها وأجهزتها المحلية مع الأجهزة المركزية في حدود سياسة الدولة وخطتها العامة.

3- اقتراح السياسة العامة للإدارة المحلية طبقاً لاحتياجات المجتمع ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.

4- متابعة تنفيذ المشاريع المحلية وتقييمها.

5- المساهمة في ربط التخطيط المحلي بالخطة العامة للدولة بما يحقق التكامل الاقتصادي والاجتماعي.

6- استصدار التشريعات والأنظمة اللازمة وإصدار القرارات والتعليمات التنظيمية التي تكفل حسن تطبيق قانون الإدارة المحلية.

ومن جملة الاختصاصات الأخرى التي تنهض بها الوزارة، يلاحظ أن دور الوزارات المختصة أساسي، وأن مسؤولياتها في دفع مسيرة الإدارة المحلية وتطويرها هامة جداً، ولا سيما في مجال توجيه الهيئات المحلية والأجهزة التي تتبعها وتدريبها على ممارسة اختصاصاتها، وتعزيز روح الإيجابية فيها، انطلاقاً من مبدأ تدعيم اللامركزية، عن طريق التصدي لحل جميع المشاكل التي تعترض سبيل التجربة بكل جدية وتصميم.

وعلى هذا، يبدو أن دور الوزارة ومسؤولياتها في دفع مسيرة الإدارة المحلية وتطويرها مهمة جداً، انطلاقاً من مبدأ تدعيم اللامركزية عن طريق التصدي من قبل المجالس المحلية بجدية لجميع المشاكل التي تعترض سبيل التجربة.

وقد تم توسيع مشاركة المواطنين في مواقع اتخاذ القرار لدفع مسيرة التنمية الشاملة والمتوازنة في الاتجاه الصحيح، وبما يحقق متطلبات السكان المحليين. وكان لمجالس الإدارة المحلية الدور المهم والتميز في مختلف مجالات التنمية والخدمات في جميع المحافظات، الأمر الذي كان له منعكساته الايجابية على صعيد تنفيذ المشاريع وتحقيق التوازن في الخدمات التي قدمت للمواطنين على المستوى المحلي.

وقد أثبتت المرحلة الماضية من تطبيق نظام الإدارة المحلية قدرة هذا النظام على تلبية الاحتياجات المحلية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقامت المجالس والمكاتب بمسؤولياتها مجتمعة وبصورة مقبولة، ورسخت وجودها كمؤسسات ديمقراطية شعبية تقوم بتطوير مجتمعاتها المحلية.

ومن هذا التصور جاء القانون الجديد لعام 2011 ليعزز ويطور مسيرة الإدارة المحلية، بما يلبي طموحات المواطنين إزاء التحديات الحديثة للإدارة المحلية، حيث نستعرض تطور الإدارة المحلية في سورية من خلال هذا القانون.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: بدأت مسيرة الإدارة المحلية في سورية بصورة حديثة ومعاصرة منذ:

1. 1971

2. 1956

3. 1958

4. 1973

الإجابة الصحيحة رقم 1

الوحدة التعليمية الخامسة

الإدارة المحلية في ظل القانون الجديد لعام 2011

الكلمات المفتاحية:

المجلس الأعلى للإدارة المحلية- المجالس المحلية- المكاتب التنفيذية- اختصاصات الهيئات المحلية- المحافظة- المدينة- البلدة- البلدية- أمين عام المحافظة- مدير المدينة والبلدة-المصطلحات القانونية للقانون- أهداف القانون- لامركزية السلطة والمسؤولية- الهيكل التنظيمي المحلي- وظائف نوعية

الملخص:

لقانون الإدارة المحلية الجديد 107 لعام 2011 ملامح إيجابية كثيرة تتلخص بإعادة تقسيم الوحدات الإدارية، إحداث إدارات مشتركة مؤقتة بين الوحدات الإدارية، إحداث مكاتب لتنسيق الخدمات بين جميع الجهات المعنية عند تنفيذ مرافق الخدمات والبنى التحتية، إحداث وظائف نوعية، تعزيز اللامركزية من خلال انتخاب رئيس المجلس المحلي و غيرها من النقاط الإيجابية.

الأهداف التعليمية:

في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على:

- معرفة المحددات التنظيمية والإدارية للقانون الجديد.
- معرفة التقسيمات الإدارية المحلية ومستوياتها.
- معرفة الجديد في القانون رقم 107 لعام 2011 بالمقارنة مع القانون 15 لعام 1971.

صدر قانون الإدارة المحلية الجديد بالمرسوم التشريعي رقم /107/ تاريخ 23 /8/ 2011، وبدأ سريانه بتاريخ 2011/10/1، وصدرت لائحته التنفيذية، وقد أحدث هذا القانون نقلة نوعية جديدة في تنظيم الإدارة المحلية، تنفيذاً لمنهج الإصلاح الذي يعبر عن المشاركة الحقيقية للمواطنين في النهوض بمجتمعهم المحلي.

من هذا المنطلق، نتناول في هذا الفصل المخصص للإدارة المحلية في سورية في قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011، بيان المحددات التنظيمية الجديدة للإدارة المحلية، التي يشكل استجلاؤها مدخلاً أساسياً لفهم الإدارة المحلية في القطر العربي السوري.

محددات التنظيم المحلي في قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011

تتمثل محدّدات التنظيم المحلي في سورية في قانون 2011 باستعراض الجديد في هذا القانون بالمقارنة مع قانون 1971، ثم بيان أهداف القانون الجديد، والتقسيمات الإدارية، وتشكيل الهيئات المحلية (المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية)، فاختصاصات الهيئات المحلية، ثم علاقة الهيئات المحلية بالسلطة المركزية، ثم نستعرض معوقات وتحديات الإدارة المحلية، وكيفية مواجهتها.

فنظام الإدارة المحلية كما نعلم ليس نظاماً جامداً لا يخضع للتبديل أو التعديل، بل هو نظام متطور وفي حاجة دائمة إلى دراسة ومراجعة شاملة، حتى يساير ما يطرأ على المجتمع من تغيرات وتطورات، وذلك بصرف النظر عن شكل الحكم.

من هذا المنطلق جاء القانون الجديد نتيجة دراسة علمية وافية، للتجارب التي مرت بها العديد من الدول والاستفادة منها، وبعد تقدير واقعي لظروف القطر المختلفة واستيعابها بصورة كاملة، وليعبر في ثوبه الجديد عن الرغبة الجادة والصادقة والمخلصة لكافة المعنيين بالشأن المحلي، مواطنين وعاملين وموظفين، " وسلطة مركزية وهيئات محلية" - بعد أن حدد الدستور الجديد أساس النظام السياسي الذي يقوم على مبدأ التعددية السياسية، وفي أن تتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع- في تطوير البنية المؤسساتية وتعزيز اللامركزية والدور التنموي وتعزيز الإدارة المالية وتعزيز دور الرقابة، وهذا كله في إطار المحافظة قانونياً على استقلال الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية، وحق السلطة المركزية التأكيد من تقديم الوحدات المحلية الخدمات المجتمعية على المستوى المحلي بشكل أفضل، في إطار انسجام السياسة المحلية مع السياسة العامة للدولة.

من جهة ثانية، لا يخفى أن هذا القانون جاء ليتمشى في أهدافه ومبادئه ومنطلقاته ومواده وبشكل إيجابي مع الحراك الإيجابي الذي تشهده سورية، في عملية الإصلاح والتطوير، وتلبية احتياجات المجتمع الحالية والمستقبلية.

وعليه، من استقراء الملامح الأساسية للقانون الذي صدر بالمرسوم التشريعي رقم 107 تاريخ 2011/8/23 وبدء سريانه بتاريخ 2011/10/1، والبدء بتطبيقه الفعلي بتاريخ 2011/12/12 حيث جرت فيه انتخابات مجالس الإدارة المحلية، وفق هذا القانون وقانون الانتخابات العامة،

نرى أن هذا القانون حمل الكثير من الايجابيات التي تؤدي إلى الارتقاء بمستوى تأمين الاحتياجات المحلية على الصعيد الخدمي والتموي في الوحدات الإدارية المحلية.

أولاً - الملامح الجديدة لقانون الإدارة المحلية رقم 107 تاريخ 2011/8/23

أهم الملامح الإيجابية لقانون الإدارة المحلية الجديد 107 لعام 2011، تبدو في النقاط التالية:

- 1- تقسيم الوحدات الإدارية إلى أربعة مستويات هي " المحافظة - المدينة - البلدة - والبلدية"، وهذا بدلاً من خمسة مستويات سابقاً.
- 2- نص القانون على إحداث إدارات مشتركة مؤقتة بين الوحدات الإدارية، لتنفيذ مشروعات مشتركة فينا بينها، وهذا تطبيقاً لجوهر مبدأ المشاركة.
- 3- إحداث مكاتب لتنسيق الخدمات بين جميع الجهات المعنية عند تنفيذ مرافق الخدمات والبنى التحتية.
- 4- إحداث وظائف نوعية هي وظائف أمين عام المحافظة، ومدير المدينة والبلدة، وذلك بهدف إيجاد مرجعية قانونية في الوحدة الإدارية.
- 5- تعزيز اللامركزية من خلال انتخاب رئيس المجلس المحلي من قبل أعضاء المجلس، وليس كما كان الأمر في القانون السابق بالتعيين، ورئيس المجلس المحلي سيكون رئيساً للمكتب التنفيذي، ما عدا مركز المحافظة، حيث يكون المحافظ وفق القانون رئيساً للمكتب التنفيذي في المحافظة، ويكون هناك رئيس لمجلس المحافظة مستقل عن المحافظ. وهذا تجديد مهم حيث كان المحافظ في القانون السابق بوصفه ممثلاً للشخصية الاعتبارية للمحافظة يتولى إدارة مجلس المحافظة، كما كان يتولى رئاسة المكتب التنفيذي للمحافظة. أما مع القانون الجديد فالمحافظ فقط يرأس المكتب التنفيذي للمحافظة، وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة.
- 6- منح المجالس المحلية صلاحيات واختصاصات جديدة والتوسع فيها، من خلال:
 - قيام المجالس بوضع الخطط التنموية القصيرة والطويلة الأجل.
 - نقل اختصاصات بعض مديريات الوزارات في المحافظات والإدارات والمؤسسات العامة إلى السلطة المحلية، من أجل تقوية الدور التنموي للوحدات الإدارية المحلية.
 - إمكانية إحداث الشركات، أو الدخول في شراكات مع أطراف عامة أو خاصة، ضمن حدود القوانين النافذة، وهذا يشكل توجهاً جديداً نحو التشاركية مع القطاع الخاص.

7- سمح القانون الجديد بإقامة مشاريع استثمارية من قبل المحافظة، بنسبة 25% من الموازنة المستقلة لها، بهدف تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية، وبهذا يكون القانون قد أعطى بعداً تنموياً وخدمياً للوحدات المحلية، وليس خدمياً كما كان سابقاً.

8- تعزيز دور الرقابة الرسمية " الإدارية والقضائية"، إضافة إلى الرقابة الشعبية التي تتجسد في رقابة المواطنين، والمنظمات الشعبية، والنقابات المهنية، والمجتمع المحلي.

9- من الجديد في القانون إحداث المجلس الأعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء، حيث سينهض هذا المجلس بالعديد من المهام المتعلقة بوضع الخطط الوطنية اللامركزية في سورية، ووضع الاختصاصات التي ستنتقل إلى المجالس المحلية، مع وضع خطة زمنية لنقل هذه الاختصاصات إلى المجالس، وذلك وفقاً للإمكانيات المالية والفنية والبشرية لهذه الوحدات، وكذلك متابعة تنفيذ الخطة الوطنية لحين الانتهاء من نقل الصلاحيات بشكل كامل إلى الوحدات الإدارية المحلية.

10- نص القانون أيضاً على إحداث مراكز لخدمات المواطن في الوحدات الإدارية وعلى مختلف مستوياتها، وهذا بهدف تقديم أفضل الخدمات للمواطنين وتلبية احتياجاتهم.

من هذه المقارنة البسيطة بين قانون 1971 وقانون 2011 ، وبعد أن حددنا مقومات الإدارة المحلية في الفصل الأول، سنتعرف في هذا الفصل على محددات التنظيم المحلي في القانون الجديد والتقسيمات الإدارية على المستوى المحلي، فننتاول تشكيل الهيئات المحلية، ثم اختصاصات المجالس المحلية، فعلاقة المجالس المحلية بالسلطة المركزية.

قبل البدء بدراسة المحددات التنظيمية للإدارة المحلية وفق القانون الجديد نرى من المناسب بغية الوضوح والتحديد، استعراض المصطلحات القانونية والمقصود بها في معرض تطبيق

هذا القانون.

ثانياً - المصطلحات القانونية للإدارة المحلية وفق قانون 107 لعام 2011

جاء في المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية على أنه يقصد بالتعبير الواردة في معرض تطبيق هذا القانون، المعاني المبينة بجانب كل منها، على الشكل التالي (م 1):

المجلس الأعلى: المجلس الأعلى للإدارة المحلية المشكل وفق أحكام هذا القانون.

الوزارة: وزارة الإدارة المحلية.

الوزير: وزير الإدارة المحلية.

الوزير المختص: وزير الوزارة المختصة الذي تتبع له الجهة العامة في الوحدة الإدارية.

المحافظ: ممثل السلطة المركزية وهو عامل لجميع الوزارات يعين ويعفى من منصبه بمرسوم.

الوحدة الإدارية: المحافظة أو المدينة أو البلدة أو البلدية ولها شخصية اعتبارية.

المجلس: المجلس المحلي المنتخب للوحدة الإدارية ويمارس عمله وفق أحكام القانون.
المكتب التنفيذي : المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

المحافظة: حيز جغرافي ضمن التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية يضم عدة مدن وبلدات وبلديات وقرى ومزارع ويمكن للمحافظة أن تكون مدينة واحدة.

المدينة: كل مركز محافظة أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على 50000 نسمة .
البلدة: كل مركز ناحية أو تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 10001 و50000 نسمة.

البلدية: كل تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 5001 و 10000 نسمة.

الحي : قطاع من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانه عن 10000 نسمة في المدن وعن 5000 نسمة في البلدات وعن 4000 نسمة في البلديات وعن 1000 نسمة في التجمعات السكانية التي ضمت إلى المدينة أو البلدية.

المنطقة: قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن 60000 نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة

مباشرة ويشمل ناحيتين على الأقل.

الناحية: قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن 25000 نسمة ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مركز المحافظة.

القرية: التجمع السكاني المحدث بموجب القانون 15 لعام 1971.

المزرعة: التجمع السكاني المحدث بموجب القانون 15 لعام 1971.

لجنة الحي: اللجنة المشكلة بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

الأمين العام: العامل الأعلى مرتبة في الهيكل الإداري في المحافظة.

المدير: العامل الأعلى مرتبة في الهيكل الإداري في المدينة أو البلدة.

الخطة المحلية : الخطة الشاملة التي تحدد أهداف الوحدة الإدارية لمدة أربع سنوات والوسائل والإجراءات والنشاطات اللازمة لتحقيقها.

النشاطات المحلية: المشاريع الخدمية والتنمية والاقتصادية والاستثمارية التنموية والاجتماعية والثقافية التي تقوم بها الوحدات الإدارية ضمن نطاق عملها.

النشاطات الاقتصادية: المشاريع الاقتصادية والاستثمارية التي تقوم بها الوحدة الإدارية. **النشاطات الاجتماعية:** الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الوحدة الإدارية ضمن نطاقها لمساعدة المنظمات أو الجمعيات أو الروابط أو النوادي العلمية والثقافية والتربوية والخيرية والرياضية التي لا تستهدف الربح ومساعدة الأسر والأفراد في المستويات الاجتماعية والتنمية كافة. **السلطة المحلية:** مجلس الوحدة الإدارية ومكتبها التنفيذي والأجهزة المرتبطة بها.

الأجهزة المحلية: مديريات الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة والشركات التي نقلت اختصاصاتها إلى السلطة المحلية.

السلطة المركزية: هي الوزارات والإدارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة والجهات المرتبطة بها.

الأجهزة المركزية : مديريات الوزارات والإدارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة التي لم تنقل اختصاصاتها إلى السلطة المحلية وتعمل في نطاق الوحدة الإدارية.

الرابط الطريقي: وجود طريق نافذ تربط بين التجمعات السكانية المعنية .

الرابط الجغرافي: عدم وجود مانع طبيعي بين التجمعات السكانية المعنية.

مركز خدمة المواطن: يقدم الخدمات للمواطن وفق الشروط والضوابط والتوجهات التي تضعها الوحدة الإدارية مع الجهات المعنية الأخرى لتبسيط الإجراءات الإدارية.

الخطة الوطنية اللامركزية: الخطة التي يتم بموجبها نقل اختصاصاتها من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية.

ثالثاً - أهداف القانون

يمكن إجمال الأهداف التي أرساها القانون لإدارة محلية متطورة وذات فعالية، في النقاط التالية:

1- تعزيز الديمقراطية واللامركزية:

يتجلى تعزيز الديمقراطية واللامركزية في النقاط التالية:

- تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة
- يتمثل هذا المبدأ في نقاط عديدة مهمة، منها:
- تعزيز الديمقراطية

من أهداف الإدارة المحلية ذكرنا الأهداف السياسية، وارتباط نظام الإدارة المحلية نظرياً وتاريخياً بالفكرة الديمقراطية، التي تهدف إلى إشراك المواطنين في إدارة الأمور المحلية الخاصة بهم. كما ترمي هذه الأهداف من المنظور الديمقراطي ذاته إلى تدعيم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل الوطني والقومي، ومجابهة ما قد يتعرض له الوطن من مخاطر وأزمات. وتدعيم المفهوم الديمقراطي، كمنهج سياسي يرمي إليه القانون يعني إشراك الشعب في الحكم، بحيث لا يتم شيء في الدولة إلا بواسطته أو على الأقل برضاه (1).

ومن هذا المنطلق فالإدارة المحلية تتلاقى مع ما يهدف إليه النظام الديمقراطي، بل تدعّمه وتؤكد عليه، بعد الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وهي الأساس لنظام الحكم الديمقراطي في

1 - د. محمد كامل ليله، "النظم السياسية" (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، 1970، ص 215.

الدولة. وديمقراطية الإدارة تعني في مفهومها الأساسي بالقياس مع الديمقراطية السياسية، " إشراك واشتراك المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية التي تتصل اتصالاً مباشراً بحياتهم، أما الديمقراطية السياسية فتشتمل على مباشرة الشعب بواسطة نوابه للأمر السياسي أو التشريعية. فديمقراطية الإدارة المحلية هي إذن من أهم مقومات الديمقراطية السياسية، وهي المادة التي تغذي جذور الديمقراطية. ولهذا جاء التأكيد على المبدأ الديمقراطي في المقام الأول من أهداف قانون الإدارة المحلية، الذي يجعل الأمر نابعاً من إرادة الشعب، ويؤمن رقابته على حسن التنفيذ.

- تعزيز اللامركزية من خلال تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات

يتجلى تعزيز الديمقراطية من خلال تبني القانون لمبدأ لا مركزية السلطة والمسؤولية، حيث من المبادئ المقررة في القانون الدستوري هو التلازم بين السلطة والمسؤولية، حيث نظراً للتلازم بين السلطة والمسؤولية، فإن هذا يعني أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وهذا لا يمكن إنكاره في المجال الدستوري المتعلق بالسلطات العامة، ولا في المجال الإداري في إطار ممارسة الوظيفة الإدارية وما تتضمنه من سلطة. ومن هنا كان التأكيد على ضرورة التوازن بين السلطة التي تمنح للشخص، والمسؤولية التي يتحملها (2).

وفي مجال الإدارة المحلية ومن مقتضيات مبدأ لا مركزية السلطة والمسؤولية الذي تبناه القانون يظهر في الحفاظ على الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الإدارية المحلية، والذي يعد ركناً أساسياً من أركان اللامركزية، وبالتالي فإن لا مركزية السلطة والمسؤولية تعني توفيقاً للمبدأ الديمقراطي وللمبدأ الاستقلال أن تكون السلطة بيد الشعب، وهو يمارس السلطة باعتباره مصدر كل سلطة، وهو الذي يتحمل نتائج ممارستها، وهذا هو التكريس الحقيقي للمفهوم الديمقراطي وتلازمه مع تأكيد مبدأ اللامركزية والتلازم بينها في مجال الإدارة المحلية.

وقد كرس قانون الإدارة المحلية تعزيز التلازم بين الديمقراطية واللامركزية، من خلال:

أ- توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية. وهذا يأتي في إطار تمكين هذه المجالس من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية

22 - السلطة تعني حق الأمر والنهي والتوجيه والإشراف، ويستمددها الشخص من وظيفته ومن مكونات شخصيته المتعلقة بالخبرة والذكاء والسلوكية والتجربة، في حين تعني المسؤولية تحمل تبعات نتائج ممارسة الوظائف والواجبات. وقد أكد فايول في كتابه المشهور " الإدارة الصناعية والعامة"، هذا المبدأ في دراسته للوظيفة الإدارية. انظر، د. عبدالله طلبه، " الإدارة العامة"، منشورات جامعة دمشق، 2004، ص 21-22.

المحلية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرائية، وهذا كله بما يتناسب ويتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة.

ب- التأكيد على ضرورة إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، والقدرة على تنفيذ المشاريع الخاصة به بكفاءة وفعالية، من خلال تعديل مستويات الوحدات الإدارية وتحديد هيكليتها المحلية، بما يتماشى مع وظيفتها الأساسية، وإضافة عدد من الوظائف النوعية فيها.

ت - لتحقيق هذا الهدف جعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة بصورة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة وكافة الشؤون التي تهم المواطنين في وحداتهم المحلية.، ويأتي تحقيق هذا الهدف في نطاق التخطيط العام، وفي إطار القوانين والأنظمة والتشريعات التي تقرها الدولة من أجل النهوض بالشؤون العامة والمحلية للمجتمع والدولة.

ج- وفي هذا الإطار لممارسة السلطة والمسؤولية، تقتصر مهمة السلطات المركزية على المهام الرئيسية المتعلقة بالتخطيط والتشريع والتنظيم، وإدخال أساليب التقانة الحديثة، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية.

د- وتعزيز اللامركزية جاء أيضاً من خلال التأكيد على جعل الخدمات المحلية قريبة ممن يحتاجون إليها، وأضحى من ثم للامركزية بعداً جديداً في ظل القانون من خلال العمل على خلق حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي للوحدات الإدارية.

هـ - تجلت اللامركزية من خلال التأكيد على النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي، والمساعدة على النمو المتوازن وتكافؤ الفرص بين المناطق، بتكريس وتعزيز مبدأ التعاون المشترك بين الوحدات الإدارية بما يحقق التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي للوحدات الإدارية، وذلك من خلال إحداث إدارات مشتركة تستطيع أن تنفذ برامج ومشاريع كبرى بشكل كفؤ وفعال.

و- يهدف القانون من خلال تعزيز اللامركزية إلى تحسين المستوى المعيشي للمواطنين، وذلك من خلال الدور الاقتصادي والتنموي والخدمي الفاعل للوحدات الإدارية، والعمل على خلق فرص عمل.

ز - تتجلى اللامركزية في القانون من خلال تأمين المساهمة الحقيقية والمجدية في الجهود التي تبذل لتحقيق النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي، وذلك من قبل ذوي الكفاءات القادرين على تقديم مثل هذه المساهمة البناءة.

2- تعديل الهيكلية الإدارية المحلية وتعزيز العمل في الوحدات المحلية

تضمن القانون في هذا الخصوص تجديداً مهماً برز من خلال توضيح وتحديد مهام وصلاحيات المحافظين الذين يعدون رؤساء للمكاتب التنفيذية، وكذلك مهام واختصاصات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية، والعمل على وضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للمحافظات والوحدات الإدارية، وترجمتها إلى خطط طويلة الأجل تضمن الانتقال إلى مراحل تنمية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسساتياً.

أ- تعديل الهيكل التنظيمي المحلي

كما تم تعديل الهيكل التنظيمي المحلي، وذلك من خلال إضافة عدد من الوظائف النوعية في المستوى المحلي، منها وظيفة أمين عام محافظة يتولى تدقيق وإعداد القرارات الصادرة عن المجلس والمكتب التنفيذي، ورفع مشاريع القرارات والخطط والبرامج للمجلس، وتدقيق الدراسات التي تجريها أجهزة الأمانة العامة والأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة قبل عرضها على مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي. ومدير عام للوحدة الإدارية، أي مدير المدينة أو البلدة حيث يتولى تنظيم جداول أعمال المجلس والمكتب التنفيذي، والتحضير لدوراتهما والدعوة لها، ومتابعة القرارات الصادرة عنها، ورفع مشاريع القرارات والخطط والبرامج للمجلس، والإشراف على العاملين في دوائر الوحدات الإدارية والمحافظة.

ب- اشتراط القانون فيمن يتولون الوظائف النوعية أن يتمتع شاغلوها بكفاءة وخبرة إدارية وفنية، من أجل ضمان حسن سير العمل في الوحدات المحلية واستمراريتها، وعدم حدوث فراغ بين دورة انتخابية وأخرى.

ج- تعزيز العمل في الوحدات الإدارية المحلية جاء من خلال نص القانون على ضرورة وأهمية: خلق وحدات إدارية كفؤة وقادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ،

وضع الاستراتيجيات التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي،

والانتقال من الدور الخدمي إلى الدور التنموي،

والتعاون المشترك بين الوحدات المحلية، وهذا الهدف من الأهمية الكبرى في حال نجاح تحقيقه.

د- أكد القانون كذلك على أهمية تنفيذ المشاريع الخاصة بالوحدات المحلية بكفاءة وفعالية وذلك من خلال تعديل مستوى الوحدات الإدارية، الذي أضحى على أربعة مستويات : المحافظة، المدينة، البلدة، وبلدية.

3- تعزيز المبدأ الديمقراطي والمسؤولية والرقابة والانتخاب

تظهر أهمية هذا الهدف في انتهاج الأسلوب الديمقراطي في الإدارة المحلية، من خلال تأكيد القانون على ضرورة:

أ- إناطة السلطات بهيئات تنتبثق عن إرادة المواطنين يجري انتخابها بأسلوب ديمقراطي.

ب- ديمقراطية الانتخاب من خلال الاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي.

ت- تركيز المسؤولية في أيدي فئات الشعب، لتمارس بنفسها مهام القيادة تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية، الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة، ويحقق رقابته الدائمة على حسن التنفيذ والممارسة.

ث- تعزيز مبدأ التعاون المشترك بين الوحدات المحلية.

ج- توزيع الأدوار بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وتفرغ رجال السلطة المركزية للمهام الرئيسية المركزية.

ح- مساهمة المواطنين في نجاح إدارتهم المحلية، لتحقيق النهوض بالمجتمع المحلي.

4- التأكيد على الدور المالي والإنتاجي للوحدات المحلية:

وذلك من خلال:

1- تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية وتأمين الموارد المالية، لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الخدمي، وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده وتنمية هذه الموارد، لتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، كما ذكرنا.

2- التأكيد على ضرورة تقديم خدمات أفضل، وهذا منظور الأخذ بإدارة الجودة، وتطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الإدارية يكون من شأنها المساعدة على خلق فرص عمل.

3- التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي الإنتاجي للوحدات المحلية، وذلك بعدها ليست أداة لأداء الخدمات العامة فحسب، بل تعد كياناً أساسياً في الإنتاج.

5-التأكيد على تأمين خدمات المواطنين

ويأتي تحقيق هذا الهدف من خلال :

1- تبسيط الإجراءات بكافة أشكالها، وخاصة الإجراءات الإدارية التي تعد من وسائل تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور بصفة عامة، وهنا بين الإدارة المحلية وسكان الوحدة.

2- التأكيد على تأمين خدمات المواطنين من خلال إنشاء " مراكز خدمة المواطن"، التي تختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية كافة بشكل مباشر وفق الأنظمة والشروط الموضوعية من قبل مجالس الوحدات الإدارية والوزارات والإدارات المعنية، وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الالكترونية بما يوفر الجهد والوقت والمال.

وهذا يعني أن تكون الحركة في مراكز خدمة المواطن " حركة وثائق"، وليس حركة أشخاص، توفيراً للوقت والجهد والمال.

بشكل عام يمكن القول، أن القانون أرسى مبادئ الديمقراطية المحلية باعتماد وتعزيز مبدأ الديمقراطية واللامركزية، وذلك بجعل الأمر كله في الوحدات الإدارية المحلية نابعاً من إرادة الشعب، صاحب السلطة ومصدر كل سلطة، وهذا أقصى ما تسعى الديمقراطية إلى تحقيقه.

المجلس الأعلى للإدارة المحلية

قبل الحديث عن الوحدات الإدارية في قانون الإدارة المحلية وتشكيل الهيئات المحلية " التقريرية منها " أي المجالس " والتنفيذية أي " المكاتب"، وحيث أن القانون قد نص على إنشاء المجلس الأعلى للإدارة المحلية، فيبدو الأمر طبيعياً أن نبدأ بدراسة هذا المجلس أولاً، ثم نتابع في الوحدات الإدارية ، وتشكيل الهيئات المحلية، وبيان اختصاصاتها، والعلاقة بين المجالس والمكاتب من جهة، والعلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية من جهة أخرى.

3- المجلس الأعلى للإدارة المحلية- تشكيكه - اختصاصاته

الجديد في المرسوم التشريعي رقم 107 تاريخ 2011/8/23 المتضمن قانون الإدارة المحلية النص على إنشاء المجلس الأعلى للإدارة المحلية، وذلك في المواد 3 إلى 6 ، التي بينت تشكيل المجلس واختصاصاته.

أ- تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

نصت المادة (3) من قانون الإدارة المحلية على أن يتكون المجلس الأعلى للإدارة المحلية على الشكل التالي:

رئيساً	رئيس مجلس الوزراء
نائباً للرئيس	الوزير
عضواً	رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي
أعضاء	المحافظون
أعضاء	رؤساء المجالس المحلية للمحافظات
عضواً	رئيس هيئة التخطيط الإقليمي
عضواً ومقرراً.	معاون الوزير

يدعو رئيس المجلس الوزراء المعنيين للتسيق معهم بشأن نقل بعض أو كل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية، واقتراح التشريعات والأنظمة اللازمة.

هذا ويبت المجلس الأعلى في كل الشؤون والتدابير التي يراها متعلقة بالإدارة المحلية من حيث دعمها وتطويرها، واقتراح القوانين الخاصة بذلك، وإصدار القرارات التنفيذية اللازمة.

ب- اختصاصات المجلس الأعلى

يتولى المجلس الأعلى الاختصاصات التالية:

- 1- وضع الخطة الوطنية اللامركزية وفق برنامج زمني محدد، والإشراف على تنفيذ هذه الخطة ودعمها والتنسيق مع كافة الجهات المعنية في سبيل تنفيذها.
 - 2- إصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية.
 - 3- إقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على لوائح الرسوم والموارد والتعويضات.
- ونصت المادة الخامسة من القانون على أن يجتمع المجلس الأعلى مرتين في السنة على الأقل، وكما دعت الحاجة بدعوة من رئيسه.

كما يدعو رئيس المجلس الأعلى من يراه من المختصين لحضور اجتماعاته.

ويقوم المجلس خلال فترة زمنية لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ صدور القانون بإصدار الخطة الوطنية للمركزية. وهذه الخطة تحدد برنامجاً زمنياً ضمن فترة أقصاها خمس سنوات يجوز تمديدها لمرة واحدة لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون إلى المجالس المحلية.

وللمجلس الأعلى تشكيل لجان تنسيقية للإعداد لهذا الانتقال من جميع النواحي القانونية والإدارية والتقنية.

للمجلس الأعلى بناء على اقتراح الوزير إحداث مدينة أو بلدة لأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياحية أو أثرية أو حدودية، دون التقيد بعدد السكان.

أخيراً، نص القانون على أن قرارات المجلس الأعلى ملزمة للوزارات والجهات العامة كافة.

حيث إن القانون يتحدث عن الخطة الوطنية للمركزية ونقل الاختصاصات المنصوص عليها في القانون إلى المجالس المحلية، فلا بد من وقفة عند مفهوم الخطة الوطنية للمركزية ونقل الاختصاصات.

الخطة الوطنية للامركزية ونقل الاختصاصات

الخطة الوطنية للامركزية كما عرفها القانون هي: الخطة التي يتم بموجبها نقل اختصاصاتها من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية.

ومن المتفق عليه فقهاً وقانوناً أن الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية الاعتبارية تمارس الاختصاصات المحددة لها قانوناً، أي الاختصاصات التي منحها إياها المشرع، في كل المجالات التي تهم المواطنين. وفي ذلك ترسيخ لمفهوم اللامركزية وتعزيزها بتوسيع اختصاصات المجالس المحلية كما نص القانون 107 لعام 2011، وتحديد للاختصاصات التي تنقل إليها من الإدارة المركزية.

ونقل الاختصاصات يتم بقرار من مجلس الوزراء، وحسب القانون الجديد يقوم رئيس المجلس الأعلى للإدارة المحلية بدعوة الوزراء المعنيين، للتنسيق معهم لنقل بعض أو اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية، واقتراح التشريعات والأنظمة اللازمة.

وفي هذا امتداداً لتطبيقات الإدارة المحلية، فقد صدرت قرارات من مجلس الوزراء قضت بنقل الكثير من الاختصاصات إلى الإدارة المحلية، مع التنويه أن المشرع أخذ بمبدأ العموم في توزيع الاختصاصات، من حيث جعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة عن الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات مباشرة، ووفق ما تقرره اللائحة التنفيذية، علماً أن هذه الفقرة الأخيرة لم ترد في القانون المذكور، حسب المادة 2 منه.

وفي ذلك مرونة من المشرع ، لأن إجراءات إضافة الاختصاصات المحلية التي قد تغفلها اللائحة التنفيذية أو تتطلب الظروف والمستجدات إضافتها تبقى أكثر يسراً، وإن إضافة هذه الاختصاصات، لا تعني نقلها إلى الوحدات الإدارية، لأن هذا النقل يجب أن يتم من قبل مجلس الوزراء، وفق الصيغة المعتمدة من المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ويتم ذلك عملياً بصورة تدريجية، تبعاً لتوافر الأجهزة والاعتمادات المالية، والظروف الموضوعية التي تجعل النهوض بها أمراً ممكناً.

هذا وقد نقل الكثير من الاختصاصات كما قلنا، ولا يزال هناك الكثير أيضاً يتوجب نقله إلى الوحدات المحلية.

وقد تم في ظل القانون السابق تحديد الأجهزة التي كانت تتبع الوزارات المختصة ونقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ذات العلاقة، وأصبحت هذه الأجهزة تابعة لمجالسها المحلية عن طريق مكاتبها التنفيذية، وتشكل فيما بينها ملاكاً خاصاً بكل من هذه الوحدات.

كما حددت الوزارات والإدارات والجهات المركزية الأخرى، كما يلي:

الوزارات: الدفاع - الداخلية - العدل - الصناعة - العليم العالي - النفط والثروة المعدنية - الكهرباء - المالية - الاقتصاد والتجارة الخارجية - الأوقاف - الإعلام - هيئة تخطيط الدولة (مع الأخذ بعين الاعتبار سياسة دمج الوزارات التي تمت في ظل بعض الحكومات).

- المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي التي يقرر نقلها إلى الإدارة المحلية.
- الهيئات والإدارات: الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش - إدارة قضايا الدولة - الجهاز المركزي للرقابة المالية - المديرية العامة للجمارك - المكتب المركزي للإحصاء - المديرية العامة للمصالح العقارية - المديرية العامة للأحوال المدنية - المديرية العامة للآثار والمتاحف - جهاز تفتيش العاملين الزراعي والصناعي لدى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل - المعاهد النقابية العمالية والفلاحية.
- وفي مرحلة لاحقة تمت إضافة عدد من الاختصاصات المنقولة إلى الوحدات المحلية، في المجالات التالية:

الزراعة - التموين والتجارة الداخلية - التربية - الثقافة - الآثار - السياحة - المواصلات - الإنشاء والتعمير - الثروة المائية - الشؤون الصحية - المجال الاجتماعي والعمل والعمال - الخدمات والمرافق - الكهرباء والثروة المعدنية. إضافة إلى إشراف وزارة الإدارة المحلية على مؤسسة تقاعد موظفي ومستخدمي البلديات.

ومفاد ذلك، أن الوزارات والإدارات والمؤسسات والشركات العامة الأخرى المذكورة، هي الجهات التي لم تنقل اختصاصاتها للإدارة المحلية، وبالتالي، فإن فروع هذه الجهات في الوحدات الإدارية هي الأجهزة التي بقي ارتباطها مركزياً.

وتأسياً عليه، فإن فروع الوزارات والجهات العامة الأخرى المركزية الموجودة في المحافظات، تخضع لإشراف مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.

من جهة أخرى، فإن وجود نوعين من الأجهزة في الوحدات الإدارية لا يعني، الاستقلالية التامة لأحدهما عن الآخر، ذلك أنها تشكل في مجملها أجهزة متكاملة للدولة، انطلاقاً من وحدة السلطة والكيان.

ففروع الأجهزة المركزية العاملة في الوحدات الإدارية تقوم عند الاقتضاء بالعمل لصالح هذه الوحدات، كما تقوم الأجهزة المحلية بالعمل لصالح السلطة المركزية، وذلك وفق أسس تحدد بالاتفاق بين وزير الإدارة المحلية والوزير ذي العلاقة.

أما فيما يتعلق بشؤون العاملين في الوحدات الإدارية " مركزية ومحلية"، فقد بقيت دون تعديل. والوزير ذو العلاقة يمارس الصلاحيات المتعلقة بش العاملين في الوحدات الإدارية وفقاً لما ينص عليه قانون العاملين الأساسي. كما يتولى المحافظ معالجة شؤون هؤلاء العاملين، وفقاً للقانون المذكور.

وعليه، وفي إطار الخطة الوطنية للامركزية التي تقضي أن يحدد ضمن برنامج زمني ولفترة أقصاها خمس سنوات، يجوز تمديدها مرة واحدة، لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في القانون إلى الوحدات المحلية، ويكون دور الوزارات واللجان التنسيقية التي يشكلها المجلس الأعلى للإعداد لهذا الانتقال مهماً على كافة الصعد، في سبيل تدعيم مبدأ اللامركزية والتصدي لحل جميع المشاكل التي تعترض الإدارة المحلية، وإنجاحها بكل جدية وتصميم.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: يرأس المحافظ حسب قانون الإدارة المحلية الجديد رقم 107 لعام 2011:

1. المجلس المحلي للمحافظة.
2. المكتب التنفيذي للمحافظة.
3. المجلس المحلي والمكتب التنفيذي للمحافظة.
4. المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

الإجابة الصحيحة رقم 2

الوحدة التعليمية السادسة

الوحدات الإدارية المحلية في قانون الإدارة المحلية والتقسيمات الإدارية

الكلمات المفتاحية:

الخطة الوطنية للامركزية - المحافظة - المدينة - البلدة - البلدية - الربط الطرقي أو الجغرافي - الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المحلية - المنطقة - الناحية - الحي.

الملخص:

قسمت الجمهورية العربية السورية بمقتضى قانون الإدارة المحلية إلى وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، هي: المحافظة - المدينة - البلدة - البلدية.

إلى جانب التقسيمات الأساسية للإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية، توجد تقسيمات فرعية تقسم بمقتضاها، المحافظات إلى مناطق، والمناطق إلى نواح، المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء. لكن ليس للمنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية.

الأهداف التعليمية:

في نهاية هذه الوحدة التعليمية يجب أن يكون الطالب قادراً على:

- معرفة المقصود بالوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وهي المحافظة - المدينة - البلدة - البلدية.
- معرفة التقسيمات الإدارية الفرعية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية وهي المنطقة والناحية والحي.

الوحدات الإدارية المحلية في قانون الإدارة المحلية والتقسيمات الإدارية

أولاً- الوحدات الإدارية المحلية

قسمت الجمهورية العربية السورية بمقتضى قانون الإدارة المحلية إلى وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وهي:

1- المحافظة - المدينة - البلدة - البلدية.

وعرفها القانون كما يلي:

المحافظة: حيز جغرافي ضمن التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية يضم عدة مدن وبلدات وبلديات وقرى ومزارع ويمكن للمحافظة أن تكون مدينة واحدة.

المدينة: كل مركز محافظة أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على 50000 نسمة .
البلدة: كل مركز ناحية أو تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 10001 و50000 نسمة.

البلدية: كل تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 5001 و 10000 نسمة.

وعلى هذا، فالوحدة الإدارية هي المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية وهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

وقد نص القانون على أن :

- تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقانون.
 - تحدث المدن وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير، وتحفظ المدن المحدثه سابقاً بصفتها.
 - تحدث البلدات والبلديات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقرار من الوزير بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
- ونص القانون على انه " يجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة يمثلها مجلس واحد، وفي هذه الحالة يتمتع مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي فضلاً عن اختصاصاتهما، باختصاصات مجلس المدينة ومكتبه التنفيذي (م 7).

كما نص القانون على أن تضم إلى المدن والبلدات والبلديات مع مراعاة الحدود الإدارية للمحافظات والمناطق والنواحي، جميع القرى والمزارع التي لا تتبع أي مدينة أو بلدة أو بلدية، ولا يزيد بعدها على 15 كم عن حدود مخطتها التنظيمي العام المصدق، على أن تحقق فيما بينها الربط الطرقي أو الجغرافي، وتمثل هذه القرى والمزارع في مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية وفقاً لأحكام هذا القانون.

كما يجوز للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بناءً على اقتراح الوزير إحداث مدينة أو بلدة لأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياحية أو أثرية أو حدودية، دون التقيد بعدد السكان (المادة 10 من القانون).

ونصت المادة 11 على أن " تعامل المدن كافة معاملة مدن مراكز المناطق لجهة إحداث الإدارات العامة المنصوص على إحداثها في القوانين والأنظمة النافذة".

وحسب القانون عندما تمنح الوحدة الإدارية الشخصية الاعتبارية لهذه الوحدة فهذا يعني أن: الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المحلية تمثل : (إضافة إلى الآثار العامة والآثار الخاصة التي ذكرناها عندما استعرضنا الشخصية الاعتبارية)

- المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية بما في ذلك مصلحة الأجيال القادمة.
- أن الناخبون في الوحدة الإدارية يمثلون أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية، ويعتبر الاقتراع العام والسري والمباشر بموجب قانون الانتخابات العامة⁽¹⁾ الأساس الذي يعبر بموجبه أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية عن إرادتهم.
- تعد المجالس المحلية للوحدات الإدارية المنتخبة ممثلاً لإرادة الشخصية الاعتبارية، وتتحدد مسؤوليتها القانونية بموجب أحكام هذا القانون.

وعلى هذا تكون التقسيمات الأساسية للوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري في الجمهورية العربية السورية، وفق قانون الإدارة المحلية هي : المحافظة، المدينة، البلدة، والبلدية.

¹ - صدر قانون الانتخابات العامة بالمرسوم التشريعي رقم 101 تاريخ 2011/8/3 .

ولكن إلى جانب التقسيمات الأساسية للإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية، توجد تقسيمات فرعية تقسم بمقتضاها، المحافظات إلى مناطق، والمناطق إلى نواح.

ثانياً- التقسيمات الإدارية وفق قانون الإدارة المحلية

التقسيمات الإدارية الفرعية هي: المنطقة والناحية والحي، حيث نصت المادة 73 من القانون على أن " تقسم المحافظات إلى مناطق وتقسّم المناطق إلى نواح، كما تقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء".

والمنطقة هي: قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن 60000 نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة ويشمل ناحيتين على الأقل.

الناحية: قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن 25000 نسمة ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مركز المحافظة.

كما تقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء، والحي هو:

الحي : قطاع من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانه عن 10000 نسمة في المدن وعن 5000 نسمة في البلدات وعن 4000 نسمة في البلديات وعن 1000 نسمة في التجمعات السكانية التي ضمت إلى المدينة أو البلدية.

ولكن ليس للمنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية.

ونورد فيما يلي التقسيمات المحلية والإدارية في المحافظات السورية:

محافظة دمشق:

تتميز محافظة دمشق بأنه لا يوجد فيها منطقة أو ناحية، لأن نطاق المحافظة يتكون من مدينة واحدة يمثلها مجلس محلي واحد، وله مكتب تنفيذي، ويمارس مجلس المحافظة اختصاصات مجلس المحافظة ومجلس المدينة، كما يمارس مكتبه التنفيذي اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة واختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المدينة. ورئيس مجلس المحافظة مستقل عن المحافظ، حيث ينتخب رئيس المجلس من أعضاء المجلس المحلي، والمحافظ يرأس فقط المكتب التنفيذي.

ويتألف مجلس المحافظة من مائة عضو، والمكتب التنفيذي من 11 عضواً.

وعلى صعيد قطاع الخدمات والمرافق، فقد تم تقسيم المدينة إلى دوائر خدمية، هي:

- 1- دائرة خدمات المهاجرين.
 - 2- دائرة خدمات ركن الدين.
 - 3- دائرة خدمات المزة.
 - 4- دائرة خدمات برزة.
 - 5- دائرة خدمات ساروجة.
 - 6- دائرة خدمات القنوات.
 - 7- دائرة خدمات الميدان.
 - 8- دائرة خدمات الشاغور.
 - 9- دائرة خدمات دمر.
 - 10- دائرة خدمات القدم.
 - 11- دائرة خدمات كفرسوسة.
 - 12- دائرة خدمات جوير.
 - 13- كما تم إحداث دوائر خدمية في المناطق الصناعية المتواجدة على أرض المحافظة، وهي: دائرة خدمات الزبلطاني - حوش بلاس - ابن عساكر الصناعية - القدم.
- * - محافظة ريف دمشق:

تقسم المحافظة إدارياً إلى 8 مناطق، و 28 ناحية.

المجالس المحلية عددها 44 مجلساً محلياً، موزعة كما يلي:

مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 100 عضو.

مجالس المدن 14 عدد أعضائها 281 .

مجالس بلدان 29 عدد أعضائها 351 .

و 74 بلدية، 180 قرية، و 55 مزرعة.

*** - محافظة حلب:**

تقسم إدارياً إلى 8 مناطق، و 31 ناحية.
عدد المجالس المحلية فيها 45 مجلساً.
مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 100.
مجالس مدن 12 عدد أعضائها 273.
مجالس بلدان 32 عدد أعضائها 354 عضواً.
و 78 بلدية، 1519 قرية، و 1312 مزرعة.

*** - محافظة حمص**

تقسم إدارياً إلى 5 مناطق، و 17 ناحية.
المجالس 25 مجلساً، مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 100 عضو.
مجالس مدن 8 عدد أعضائها 190.
مجالس بلدان 16 عدد أعضائها 182.
البلديات 26، و 446 قرية، 441 مزرعة.

*** - محافظة حماة**

تقسم إدارياً إلى 4 مناطق، و 16 ناحية.
عدد المجالس 29 مجلساً. مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 100 عضو.
مجالس مدن 7 عدد أعضائها 170. مجالس بلدان 21 عدد أعضائها 241.
و 107 بلديات، و 495 قرية، 423 مزرعة.

*** - محافظة إدلب**

تقسم إدارياً إلى 5 مناطق، و 18 ناحية.

المجالس 24 ، مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 100.

مجالس المدن 10 عدد أعضائها 203.

مجالس البلدان 13 عدد أعضائها 166.

وفيها 66 بلدية، و 895 قرية ومزرعة.

*** - محافظة اللاذقية:**

تقسم إدارياً إلى 4 مناطق، و 17 ناحية.

المجالس 22 ، مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 92.

مجالس مدن 4 عدد أعضائها 110. مجالس بلدان 17 عدد أعضائها 175.

وفيها 68 بلدية، و 681 قرية ومزرعة.

*** - محافظة طرطوس**

تقسم إدارياً إلى 5 مناطق، و 22 ناحية.

المجالس 27، مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 71 .

مجالس مدن 5 عدد أعضائها 100. مجالس بلدان 21 عدد أعضائها 215.

*** - محافظة دير الزور**

تقسم إدارياً إلى 3 مناطق، و 11 ناحية.

المجالس 27 ، مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 99.

مجالس مدن 5 عدد أعضائها 123. مجالس بلدان 21 عدد أعضائها 265.

وفيها 49 بلدية، و 12 قرية، وعدد من المزارع.

*** - محافظة الحسكة**

تقسم إدارياً إلى 4 مناطق، و 11 ناحية.

المجالس 16، مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 98. مجالس مدن 5 عدد أعضائها 100.

مجالس بلدان 10 عدد أعضائها 105.

وفيها 9 بلديات، و 1677 قرية، و 1727 مزرعة.

*** - محافظة الرقة**

تقسم إدارياً إلى 3 مناطق، و 6 نواحي.

المجالس 10 ، مجلس المحافظة 1 عدد أعضائه 64. مجالس المدن 3 عدد أعضائها 72.

مجالس البلدان 6 عدد أعضائها 65.

وفيها 24 بلدية، و 284 قرية، و 500 مزرعة.

*** - محافظة درعا**

تقسم إدارياً إلى 3 مناطق، و 11 ناحية.

المجالس 25 ، مجلس محافظة 1 عدد أعضائه 67. مجالس مدن 9 عدد أعضائها 180.

مجالس بلدان 15 عدد أعضائها 183.

وفيها 44 بلدية، و 129 قرية ومزرعة.

*** - محافظة السويداء**

تقسم إدارياً إلى 3 مناطق، و 9 نواح.

المجالس 13، مجلس المحافظة 1 عدد أعضائه 37.

مجالس مدن 3 عدد أعضائها 60. مجالس بلدان 9 عدد أعضائها 90.

* - محافظة القنيطرة

تتألف من منطقتين، هما منطقة القنيطرة، وتضم 3 نواح، ومنطقة فيق.

وتضم المحافظة مدينتين. المجالس 4، محافظة 1 عدد أعضائه 32.

مجلس بلدة عدد 3، هي خان أرنبه، الخشنية، والبطيحة (2).

وفي عام 2011 بلغ عدد الوحدات الإدارية المحلية 154 مدينة، 502 بلدة، و 681 بلدية، وبذلك يكون المجموع 1337، بينما كان العدد سابقاً 639 (3).

وبهذا نكون استعرضنا في هذا المبحث الوحدات الإدارية المحلية والتقسيمات الإدارية.

وبناءً عليه، نجد أن قانون الإدارة المحلية قد نص على وجود مستويين من الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، ويتألف المستوى الأول من المحافظات، والمستوى الثاني من الوحدات الإدارية وهي المدن والبلدات والبلديات.

أما المناطق والنواحي والأحياء فهي أجهزة إدارية أو أجهزة وظيفية في نطاق رقعتها الجغرافية، وتخدم الوحدات الإدارية الأساسية الواقعة في نطاقها، وتساعد على حسن القيام بأداء مهامها، ولكن دون أن تكون درجة تسلسلية بين هذه الوحدات والمحافظات، ولم يخولها القانون أية سلطة رقابية على الوحدات المذكورة. وهذا يعني، أن ليس للمنطقة والناحية والحي مجلس محلي، وإنما اوجب القانون وجود لجنة في كل من المنطقة والحي.

ويلاحظ انه عند إحداث المناطق والنواحي يراعى وفق القانون عدد السكان من جهة بحيث لا يقل عدد سكان المنطقة عن 60 ألف نسمة، والناحية عن 25 ألف نسمة، والتوفيق في توسطها وسهولة الوصول إليها أو باتجاه السير إلى مركز الوحدة الإدارية الأعلى، وكذلك مراعاة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياحية والجغرافية، باستثناء مناطق البادية والمناطق الهامشية والمناطق ذات الفعاليات الاقتصادية والسياحية.

² - استقينا هذه الإحصائيات من منشورات وزارة الإدارة المحلية " مسيرة الإدارة المحلية خلال 25 عاماً"، مطابع الإدارة السياسية، 1996. مع ملاحظة بعض التغيرات التي حصلت حيث أصبح عدد مجالس المدن في عام 1999 95، والبلدان 231، وذلك بموجب قرارات حددت التجمعات السكانية التي أصبحت مؤهلة لإحداثها بلداناً، بحكم النمو السكاني.

³ - وفق ما جاء في جريدة البعث تاريخ 2012/12/5، العدد 14400.

من جهة أخرى، يلاحظ أن القانون وإن فرق بين البيئة الحضرية والبيئة الريفية بتحديد أنواع الحداد الإدارية الأساسية، المدينة، البلدة، البلدية، وخصها باختصاصات واسعة، إلا أن هذا التفريق لا يعني عدم التكافؤ في تقديم الخدمات التي يجب أن تقدم إلى المواطنين في الوحدات المختلفة.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل ب:

- 1 قانون.
- 2- بمرسوم.
- 3- بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية.
- 4- بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح المكتب التنفيذي للمحافظة.

الإجابة الصحيحة رقم 1

الوحدة التعليمية السابعة

هيئات الإدارة المحلية

الكلمات المفتاحية:

مجلس محلي- مجلس المحافظة- مجلس المدينة- مجلس البلدة- مجلس البلدية- تشكيل- أعضاء المجالس المحلية- المكتب المؤقت- المكتب الدائم- شغور- غياب- مكتب تنفيذي- أعضاء المكتب التنفيذي.

المخلص:

نص قانون الإدارة المحلية على أن يكون لكل وحدة من الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية هيئة تقريرية تتمثل بالمجلس المحلي، وهيئة تنفيذية تتمثل بالمكتب التنفيذي. المجلس المحلي مقره مركز الوحدة الإدارية، ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي، ومدته أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين، ويجوز تمديدها بصك تشريعي، وللمجلس سلطة التقرير. المكتب التنفيذي، لكل مجلس من المجالس المحلية مكتب تنفيذي، تكون له سلطة التنفيذ، مدته أربع سنوات تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته (المادة 27).

الأهداف التعليمية:

أن يكون الطالب قادراً على معرفة:

- المجالس المحلية من حيث التشكيل والوضع القانوني للأعضاء.
- المكاتب التنفيذية من حيث التشكيل والوضع القانوني.
- معرفة أن المحافظ يرأس فقط المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، وإن رئيس مجلس المدينة أو البلدية يرأس مكتبها التنفيذي.

نص القانون على أن يكون لكل وحدة من الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية هيئة تقريرية تتمثل بالمجلس المحلي، وهيئة تنفيذية تتمثل بالمكتب التنفيذي.

ومفاد ذلك، أن يكون لكل مجلس من المجالس المحلية مكتباً تنفيذياً.

المجالس المحلية

أولاً- التشكيل والوضع القانوني لأعضاء المجالس المحلية

أوجب القانون أن يكون لكل وحدة إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية مجلس محلي مقره مركز الوحدة الإدارية، ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي، ومدته أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين، ويجوز تمديدتها بصك تشريعي، وللمجلس سلطة التقرير.

1- تشكيل المجالس المحلية

نص القانون على أن يحدد عدد أعضاء المجالس المحلية على الشكل التالي:

* - مجلس المحافظة: ممثل لكل 10000 (عشرة آلاف) مواطن، بما لا يقل عن 50 عضواً ولا يزيد عن 100 عضو.

* - مجلس المدينة: ممثل لكل 4000 (أربعة آلاف) مواطن بما لا يقل عن 25 عضواً ولا يزيد عن 50 عضواً.

* - مجلس البلدة: ممثل لكل 2000 (ألفان) مواطن بما لا يقل عن 10 أعضاء ولا يزيد عن 25 عضواً.

* - مجلس البلدية: 10 أعضاء⁽¹⁾.

¹ - بالعودة إلى قانون الانتخاب الذي ضمن للمواطنين ممارسة حقهم الانتخابي بكل حرية ومسؤولية، جاء فيه تعريف كل من العامل والفلاح والكاسب الصغير والحرفي، كما يلي:
العامل: من يعمل في الدولة أو القطاع العام أو المشترك أو الخاص، لقاء أجرة، ويكون مشمولاً بأحكام قانون العمل أو نظام الاستخدام الخاص بالجهة التي يعمل لديها.
الفلاح: كل من يعمل في الأرض بنفسه أو يعمل بالاشتراك مع غيره، وتكون الزراعة مصدر رزقه الأساسي، ولم يكن مشمولاً بقانون الإصلاح الزراعي وتعديلاته.
الكاسب الصغير: كل بائع بالمفروق لا يتجاوز دخله السنوي المقدر على أساس ضريبة الدخل مبلغ 15000 ليرة سورية.

2- النظام القانوني للمجالس المحلية

يتجلى النظام القانوني للمجالس المحلية في النقاط التالية:

- مدة المجالس المحلية حددت بأربع سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين، ويجوز تمديدتها بصك تشريعي.
- لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي، أي لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس محافظة وعضوية مجلس أو مكتب تنفيذي لمدينة أو بلدية.
- يتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية وفقاً لأحكام قانون الانتخابات العامة (2).
- تدعى المجالس المحلية المنتخبة إلى الاجتماع بدورتها الأولى بقرار من الوزير، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور الصك القانوني بتسمية الأعضاء الفائزين، وتجتمع حكماً في اليوم السادس عشر، إذا لم يصدر قرار دعوتها.
- يؤدي أعضاء المجالس اليمين القانونية عند مباشرة أعمالهم.
- **المكتب المؤقت**
- في الجلسة الأولى التي تعقد برئاسة أكبر الأعضاء سناً، ويتولى أمانة السر أصغر الأعضاء سناً، ويختار الرئيس من باقي الأعضاء الحاضرين مراقبين اثنين، ويشكلون جميعاً المكتب المؤقت الذي تنتهي مهمته بانتخاب المكتب الدائم للمجلس.
- ويتلى صك تسمية الفائزين لعضوية المجلس، ثم يؤدي رئيس المجلس المؤقت اليمين القانونية ويدعو الأعضاء إفرادياً إلى أدائها. ولا يجوز للمعضو الاشتراك في أعمال المجلس قبل أداء

الحرفي: من يعمل في إنتاج مواد أو يقدم خدمات حرفية معتمداً على جهده الشخصي وخبرته المهنية بصورة أساسية، مستعيناً بأفراد أسرته أو بعمال آخرين، على أن لا يزيد عدد العاملين في المنشأة على 9 عمال، وان لا يتجاوز دخله السنوي الصافي مبلغ 15000 ليرة سورية. كما يجدر بالذكر أن القانون منح حق الانتخاب لكل مواطن عربي سوري من الذكور والإناث أتم الثامنة عشرة من عمره في أول السنة التي يجري فيها الانتخاب، ما لم يكن محروماً من بموجب القوانين النافذة. والمحرومون من حق الانتخاب هم:

- أ- المحجور عليهم مدة الحجر.
 - ب- المصابين بأمراض عقلية طويلة مدة مرضهم.
 - ت- المحكومين بمقتضى المواد 63-65-66 من قانون العقوبات.
 - ث- الفارين من وجه العدالة إذا صدرت بحقهم مذكرات قضائية حتى يسلموا أنفسهم.
- ونص القانون على أن لا يتمتع بحق الانتخاب عسكريو الجيش والقوات المسلحة بما فيها قوى الأمن، وكذلك عناصر الهيئات ذات النظام العسكري.
- واعتمد القانون سجلات الأحوال المدنية في نهاية العام السابق لانتخابات المجالس المحلية أساساً في تحديد عدد السكان. كما تعتمد أرقام المكتب المركزي للإحصاء في التجمعات السكانية المحدثة والتي لا يوجد فيها سجل مدني.

² - بلغ عدد المرشحين لانتخابات الإدارة المحلية في عام 2011، 42889 مرشحاً، وذلك لانتخاب 17588 عضواً في المجالس المحلية.

اليمين، وإذا لم يؤد اليمين خلال خمسة عشر يوماً يعد مستكفراً ويحل محله من يليه بعدد الأصوات ضمن قطاعه.

• المكتب الدائم

• ينتخب المجلس بالاقتراع السري وفي أول جلسة يعقدها رئيساً للمجلس، بالأكثرية المطلقة للحاضرين، فإن لم تحقق يعاد الانتخاب في نفس الجلسة، ويكتفى بالأكثرية النسبية.

• ثم توقف الجلسة فور انتخاب رئيس المجلس، وتستأنف برئاسته لانتخاب المكتب الدائم المكون من نائب الرئيس وأمين السر ومراقبين اثنين.

• يتم انتخاب نائب الرئيس بالأكثرية المطلقة للحاضرين، فإن لم تحقق يعاد الانتخاب ويكتفى بالأكثرية النسبية.

• يتم انتخاب أمين السر ومراقبين اثنين بالأكثرية النسبية، وعند تساوي الأصوات يعمد إلى القرعة. ويجدد انتخابهم حسب الحال سنوياً، في أول دورة للمجلس من كل عام.

• وينتخب المجلس أعضاء المكتب التنفيذي (م 21 ف3).

تكون جلسات المجلس علنية، ويمكن لرئيس المجلس دعوة من يراه لحضورها، ما لم يطلب الرئيس أو ثلث الأعضاء جعلها سرية، وفي هذه الحال يقرر المجلس في جلسة سرية بالأكثرية المطلقة للأعضاء الحاضرين، ما إذا كانت المناقشة في أي من المواضيع المطروحة أمامه تستمر في جلسة سرية أو علنية.

تشكل المجالس المحلية لجاناً دائمة من أعضائها ومن غيرهم من أصحاب الخبرة والاختصاص، ويحدد النظام الداخلي طبيعة هذه اللجان وتكوينها وأسلوب عملها.

للمجلس أن يشكل عند الحاجة لجاناً مؤقتة لدراسة قضايا معينة.

يصدر النظام الداخلي للمجالس المحلية بقرار من الوزير.

* - إذا شغل مقعد من مقاعد مكتب المجلس لأي سبب كان، ينتخب المجلس خلفاً له في أول جلسة يعقدها.

* - إذا تخلف نائب الرئيس أو أمين السر أو المراقبان عن حضور ثلاث جلسات متتالية خلال الدورة الواحدة، ولم يجد المجلس في غيابه عذراً مقبولاً، انتخب البديل.

*- إذا تغيب أمين السر، أو المراقبان عن حضور جلسة المجلس، يكلف رئيس المجلس أحد الأعضاء بمهمة المتغيب.

*- يكون نائب رئيس المجلس نائباً لرئيس المكتب التنفيذي، ومتفرغاً حكماً (م 29).

*- في حال غياب رئيس المجلس ينوب عنه نائب رئيس المجلس في جميع اختصاصاته ومهامه المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية والقوانين والأنظمة النافذة.

*- في حال إعفاء رئيس المجلس من مهامه يعتبر نائب رئيس المجلس في المدينة والبلدة عاقداً للنفقة وأمراً للتصفية والصرف.

هذا فيما يتعلق بالمجالس المحلية، حيث أن القانون حدد أن

يكون لكل مجلس من المجالس المحلية مكتباً تنفيذياً، فنستعرض الآن المكاتب التنفيذية، من حيث التشكيل والوضع القانوني، ثم نتناول في المبحث الخامس دراسة اختصاصات المجالس والمكاتب.

المطلب الثاني: الهيئة التنفيذية "المكاتب التنفيذية"

1- التشكيل والنظام القانوني للمكاتب التنفيذية

نص القانون على أن يكون لكل مجلس من المجالس المحلية مكتب تنفيذي، تكون له سلطة التنفيذ، مدته أربع سنوات تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته (المادة 27).

يحدد عدد أعضاء المكتب التنفيذي عدا رئيس المكتب كالاتي (م 28):

- عضو مكتب تنفيذي واحد لكل 10 أعضاء مجلس محافظة بما لا يقل عن 8 ولا يزيد على 10 ويشمل العدد نائب الرئيس .

- 8 أعضاء في مدينة مركز المحافظة والمدينة التي يزيد عدد سكانها على 100000 نسمة ويشمل العدد نائب الرئيس .

- 6 أعضاء في المدينة التي يقل عدد سكانها عن 100000 نسمة ويشمل العدد نائب الرئيس .

- 4 أعضاء في البلدة والبلدية ويشمل العدد نائب الرئيس .

وهذا يعني، أن عدد أعضاء المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات (عدا رئيس المكتب) لا يقل عن 8 أعضاء، ولا يزيد على 10 أعضاء، وهذا العدد يشمل نائب الرئيس.

عدد أعضاء المكتب التنفيذي في مدينة مركز المحافظة والمدينة، (عدا رئيس المكتب) هو 8 أعضاء، إذا كان عدد سكانها يزيد على مائة ألف نسمة، والعدد يشمل نائب الرئيس.

عدد أعضاء المكتب التنفيذي في المدينة التي يقل عدد سكانها عن مائة ألف نسمة (عدا رئيس المكتب) يكون العدد 6 أعضاء، وهذا العدد يشمل نائب الرئيس.

وفي البلدة والبلدية يكون عدد أعضاء المكتب التنفيذي (عدا الرئيس) 4 أعضاء، وهذا العدد يشمل نائب الرئيس.

من جهة ثانية، مع مراعاة أحكام المادة (7) من هذا القانون المتعلقة بالوحدات الإدارية وتحديد نطاق المحافظة، قضت المادة (29) على أن :

- 1- يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة ويرأس رئيس مجلس المدينة أو البلدة مكتبها التنفيذي . وفي الواقع، هذا تجديد مهم بالمقارنة مع القانون السابق، حيث إن المحافظ لم يعد يرأس مجلس المحافظة كما كان عليه الحال سابقاً، بل له الآن فقط رئاسة المكتب التنفيذي في المحافظة.
- 2- يكون نائب رئيس المجلس نائبا لرئيس المكتب التنفيذي ومتفرغاً حكماً .
- 3- يوزع المكتب التنفيذي أعماله على أعضائه في أول اجتماع يعقده .
- 4- يكون جميع أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة متفرغين حكماً .
- 5- للوزير بقرار منه بناء على اقتراح رئيس المجلس تفرغ عضو أو عضوين في المكاتب التنفيذية للمدن والبلدات .

6- يعتبر رؤساء المجالس المحلية والأعضاء المتفرغون في المكاتب التنفيذية من العاملين في الدولة مندوبين حكماً ويستمر ندبهم طيلة مدة عملهم .

7- يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الأعمال على أعضائها بقرار من الوزير بالذات كما يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية الأخرى وتوزيع الأعمال بين أعضائها بقرار من الوزير أو من يفوضه ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل تصديق هذه القرارات .

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: حددت مدة المجالس المحلية بالقانون بـ:

- 1- أربع سنوات. 2 خمس سنوات. 3- ست سنوات. 4- سبع سنوات.

الإجابة الصحيحة رقم 1

الوحدة التعليمية الثامنة

اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية

الكلمات المفتاحية:

اختصاص المجالس المحلية - مجلس المحافظة - مجلس المدينة - مجلس البلدة - مجلس البلدية - أسلوب توزيع الاختصاصات - اختصاص أمين عام المحافظة - اختصاصات رئيس مجلس المدينة والبلدة والبلدية - اختصاصات المكاتب التنفيذية - اختصاصات المحافظ.

المُلخَص:

إضافة إلى الاختصاص العام الذي تمارسه المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة" يختص مجلس المحافظة بممارسة اختصاصات عدة فلمجلس المحافظة اختصاص وضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة، اتخاذ القرارات والتدابير إضافة إلى دراسة اختصاصات مجلس المحافظة.

أما مجلس المدينة والبلدة والبلدية فمن اختصاصته وضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في الوحدة المحلية، اتخاذ التدابير والقرارات لممارسة الشؤون التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية للامركزية

الأهداف التعليمية:

لابد في هذه الدراسة أن يكون الطالب قادراً على معرفة:

- اختصاصات مجالس الوحدات المحلية
- اختصاصات المكاتب التنفيذية
- اختصاصات المحافظ
- اختصاصات أمين عام المحافظة
- اختصاصات مدير المدينة البلدة والبلدية

بعد أن استعرضنا التشكيل والوضع القانوني لكل من المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في الوحدات الإدارية المحلية، نتناول الآن بالشرح اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية.

وسنعمد إلى استعراض اختصاصات المجالس المحلية أولاً، ثم اختصاصات المكاتب التنفيذية ثانياً.

ولكن قبل البدء في الحديث عن اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية، لا بد لنا من إبداء ملاحظتين: الأولى تتعلق بالتذكير بأهداف القانون، والثانية تتعلق بأسلوب توزيع الاختصاصات.

التذكير بأهداف القانون:

من قراءة نصوص القانون قراءة متكاملة، وفي معرض الحديث عن الاختصاصات، نرى أن القانون هدف إلى جعل الوحدات الإدارية، في كل المستويات مسؤولة مباشرة، عن الخدمات والاقتصاد والثقافة، وكافة الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات (المادة 2)، وذلك في نطاق السياسة العامة للدولة (المادة 30)، وتطبيقاً لمبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، من خلال توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية، ابتغاء تمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً، وفي هذا تأكيد واضح على ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية في سورية. من أهداف القانون إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي.

أسلوب توزيع الاختصاصات:

في الواقع يبدو لنا أن الأسلوب الذي انتهجه المشرع في توزيع الاختصاصات وفي نطاق الخطة الوطنية للامركزية لنقل الاختصاصات، يحول دون حدوث أية ملاسات بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، ويساعد على خلق جو من التعاون والعمل المشترك، فيما توافرت النوايا الحسنة في التطبيق.

فبإتباع توزيع الاختصاصات بإيراد المبدأ العام لممارسة الاختصاصات، جاءت المواد لتحديد الاختصاصات التي تعود ممارستها للوحدات المحلية، وتلك التي تظل ضمن ممارسة السلطة المركزية وهي المتعلقة بالتخطيط والتشريع والتنظيم وإدخال أساليب التقنية الحديثة، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية، يبدو أن هذا الأسلوب أسلوب " التخصيص بعد التعميم"، هو من أفضل

الأساليب والأكثر ضمانة في تحقيق التوازن والاستقلال ومراعاة الاعتبارات المختلفة السياسية والإدارية.

مع ذلك، تبقى ملاحظة أساسية لا بد من إيرادها، هي أن زيادة حجم الاختصاصات يجب أن لا تعتبر في حد ذاتها، إذ أن العبرة ليست في ذلك، وإنما بالقدرة على ممارسة الاختصاصات بأكبر قدر من الكفاءة والفعالية الإدارية والإنتاجية، وأن زيادة حجم الاختصاصات يقتضي بالضرورة زيادة حجم الامكانيات، بالقدر الذي يخلق نوعاً من التوازن بينهما. وهنا ظهر لنا رغبة المشرع في تعزيز المالي للوحدات الإدارية، حيث قضى القانون بتخصيص المدن والبلدات والبلديات بنسبة 25% من الموازنة المستقلة للمحافظة، إلى جانب منح مجلس المحافظة سلطة إقرار تمويل مشاريع استثمارية تموية ذات مردود بما لا يتجاوز 25% من الموازنة المستقلة لصالح المحافظة، لتتمكن من تنفيذ مشاريعها الخدمية والتنموية، وهذا دليل على الرغبة الصادقة في إنجاح التجربة إلى أقصى حد.

اختصاصات المجالس المحلية

نظراً لأن أسلوب التخصيص بعد التعميم في توزيع الاختصاصات، يعد من أفضل الأساليب في توزيع الاختصاصات، فقد عمد المشرع في قانون الإدارة المحلية إلى إيراد المبدأ العام لاختصاصات المجالس المحلية، ثم حدد بعد ذلك اختصاصات المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، وعلى ذلك الشكل التالي:

الفقرة الأولى :

الاختصاص العام للمجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة

ورد النص في المادة 30 من القانون على منح المجالس المحلية اختصاصاً عاماً في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة " اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً" بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، الصناعة، الزراعة، الاقتصاد والتجارة، التربية، الثقافة، الآثار، السياحة، النقل والطرق، الري، مياه الشرب والصرف الصحي، الكهرباء، الصحة، الشؤون الاجتماعية والعمل، الخدمات والمرافق، المقالع والثروة

المعدنية، إدارة الكوارث والإطفاء، إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق، البيئة، الرياضة والشباب، المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية.

ولضمان تحقيق هذه الاختصاصات للمجالس المحلية صلاحيات:

1- التنسيق مع الأجهزة المركزية المستثناة من الخطة الوطنية للمركزية ويشمل ذلك إبداء الرأي حول خطط عملها وتنفيذها بحسب مقتضيات ومتطلبات عمل هذه الأجهزة.
2- الولاية المباشرة لجميع الأجهزة المحلية التي تم نقل اختصاصاتها سابقاً وخلال مراحل تطبيق هذا القانون إلى الوحدة الإدارية وفق الخطة الوطنية للمركزية، ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي، وتشمل هذه الولاية:

أ- تحديد أولويات عملها (عمل الأجهزة المحلية) وإقرار خططها التنموية طويلة الأمد.

ب- إقرار خطط عملها السنوي ومتابعة تنفيذها.

ج- تقييم عملها واقتراح ما يتعلق بإدارتها.

د- تصديق عقودها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

3- الإشراف على الأجهزة المركزية التي سيتم نقل اختصاصاتها إلى الوحدات الإدارية بموجب الخطة الوطنية للمركزية ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي ويشمل ذلك:

أ- الاطلاع على خططها وموازناتها وإبداء الرأي فيها.

ب- طلب الاستعلام والمناقشة والتنسيق وإبداء الرأي حول عملها.

وعليه، بعد أن أورد القانون النص العام لاختصاص العام للمجلس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة، حدد اختصاصات كل مجلس من المجالس المحلية، حيث سنتناول على التوالي استعراض اختصاصات مجلس المحافظة، ثم اختصاصات مجالس المدن والبلدات والبلديات.

الفقرة الثانية:

اختصاصات مجلس المحافظة

يختص مجلس المحافظة بموجب مجلس المحافظة بموجب قانون الإدارة المحلية (المواد 32 حتى 35)، بممارسة الاختصاصات التالية: " إضافة إلى الاختصاص العام الذي تمارسه المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة"

أولاً- لمجلس المحافظة اختصاص وضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة

ورد النص في المادة 32 من قانون الإدارة المحلية على أن مجلس المحافظة يضع الخطط ويتابع تنفيذها من أجل ضمان التنمية المتوازنة والمستدامة، وله في سبيل ذلك الصلاحيات والاختصاصات التالية، التي يمكن تلخيصها في اختصاصات التكليف، التنسيق، والإقرار، وذلك كما يلي:

- 1- تكليف الجهات المختصة في الأجهزة المحلية والمركزية أو بيوت الخبرة المحلية والدولية بوضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للمحافظة وترجمتها إلى خطط طويلة الأجل تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً وثقافياً بالاعتماد على خصائص وإمكانات المحافظة البشرية والمادية .
- 2- التنسيق مع المجالس المحلية الأخرى، والأجهزة المركزية وجميع فعاليات القطاع العام والخاص والأهلي في الإعداد للخطة مع التأكيد على انسجامها مع الخطة الخمسية التنموية على المستوى الوطني.
- 3- إقرار الخطة التنموية التأشيرية على مستوى المحافظة على الأجل الطويل والمتوسط وربطها بالخطط الإقليمية المكانية.
- 4- إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية الملزمة للمكتب التنفيذي والتي تمثل خطة مرحلية لتحقيق الرؤية المستقبلية ومتابعة ومراقبة أداء المكتب التنفيذي لتحقيقها وتقديم نتيجة الأداء للمواطنين.

5- إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية ودعم الترويج للمحافظة والاستثمارات فيها. ونظراً لتركيز القانون على أهمية التخطيط لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة، وعلى المستوى المحلي بشكل عام، نتوقف عند دراسة هذه المسألة.

أهمية التخطيط المحلي:

جعل القانون مهمة السلطات المركزية تقتصر على " التخطيط، والتشريع، والتنظيم، وإدخال أساليب التقنية الحديثة، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية"، وأتاح القانون في نفس الوقت للوحدات الإدارية المحلية، اختصاصات في مجال التخطيط، (خصوصاً ما ورد في المواد 2، 30، 31، 32، وكذلك المواد المتعلقة باختصاصات مجالس المدن والبلدات والبلديات)، ووضح من ذلك أهمية استجلاء المقصود من التخطيط المحلي، الذي يعد جزءاً من التخطيط العام، ولأن عناصر عملية التخطيط قد لا تختلف في عناصرها وخطوطها العامة عن التخطيط العام، حيث هناك سياسات وأهداف ومؤشرات وتوجيهات متعلقة بها، ووسائل متاحة لوضع هذه السياسات والأهداف موضع التطبيق والتنفيذ بشكل متوازن، متكامل ومتناسق، وهذا كله من أجل ضمان التنمية المتوازنة والمستدامة على المستوى المحلي.

والخطط المحلية سواء كانت طويلة الأجل، متوسطة، أم سنوية، كالخطط المركزية، لا يمكن أن تكون وافية بالغرض، ومحقة للسياسات والأهداف، إلا إذا شاركت الشريحة الكبرى من المواطنين في الوحدات المحلية في رسم معالمها الأساسية ومؤشراتها وتحديد أطرها، انطلاقاً من تصوراتها النابعة من احتياجاتها الفعلية والإمكانات المتاحة.

من هذا المنطلق، بعد أن كان التخطيط المحلي يتركز في المجلس الاقتصادي والاجتماعي في القانون السابق، أضحى اليوم من مهام المجالس المحلية التي لها تكليف الجهات المختصة في الأجهزة المحلية والمركزية، " هذا يعني مديريات ودوائر التخطيط، بإشراف هيئة التخطيط والتعاون الدولي"، وكذلك بيوتات الخبرة المحلية والدولية، لتقوم كل هذه الجهات بوضع رؤية تنموية مستقبلية" اقتصادية واجتماعية وخدمية"، ومن ثم ترجمتها إلى خطط طويلة الأجل، تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسساتياً وثقافياً، بالاعتماد على خصائص وإمكانات "المحافظة" البشرية والمادية.

ثم تتبعها مرحلة التنسيق، وإقرار الخطط من المجالس المحلية، وتكون ملزمة للمكاتب التنفيذية المعنية، ويظهر دور هذه المكاتب وفق المادة 38 بإعداد الخطط التي تدخل في نطاق عمل المجالس، وترفعها إليها للمصادقة عليها ومتابعة تنفيذها.

فدور المكتب التنفيذي المعني ووفق التوجيهات الأساسية للمجلس، يقوم بإعداد الخطط، بالاشتراك مع لجان المجالس المحلية الدائمة، وفي هدي الأسس العامة، ويتم تحديد الأولويات وتنفيذ البرامج والمشروعات والجدول الزمني اللازمة لعمليات التنفيذ، وطرح المشروعات في المناقصات العامة طبقاً لهذه الجداول.

وكما ذكرنا يقوم مجلس المدينة والبلدة والبلدية بالتنسيق مع مجلس المحافظة لوضع الرؤية المستقبلية ويبيدي الرأي حول الخطط الإقليمية المكانية، حيث تشكل المشاريع ذات الأهمية الكبرى بنوداً خاصة في مشاريع الخطة. وتشكل القطاعات المتعلقة بالسكن، التخطيط العمراني، الطرق والأرصفة، الحدائق، التعليم، والصحة، وقطاعات أخرى حسب رؤية المجلس، بنوداً على حدة في الخطة. وللمجلس المعني وضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة، وله إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية الملزمة للمكتب التنفيذي، والتي تمثل خطة مرحلية لتحقيق الرؤية المستقبلية.

وتظهر أهمية الأخذ بالتنمية المتوازنة والمستدامة بسبب الخلل والقصور الذي ظهر في الخطط السابقة، حتى الثمانينات على الأقل من القرن العشرين، وخاصة في مجال التنمية الاجتماعية، حيث كانت معظم الاستثمارات تذهب إلى مدن ومراكز المحافظات، ولمشاريع مركزية فيها، الأمر الذي حرم الريف الذي يشكل سكانه نصف السكان أو أكثر، من معظم الخدمات الضرورية والأساسية اللازمة للاستقرار والإنتاج.

وقد تم اتخاذ خطوات مهمة من خلال توضع المدن الصناعية، وزيادة الاهتمام بالزراعة وكل ما يتعلق بشؤون التنمية الريفية، وتحققت خطوات ونتائج ملموسة على صعيد تأمين الخدمات والمرافق المحلية، ساهمت في رفع مستوى الحياة في الريف والمدينة، وتحقيق التوازن بينهما، ولكن حتى يكون التخطيط وافياً وبحقق التوازن المتكامل والمنسق والشامل، جاء القانون ليشدد على أهمية الخطط كضمان لتحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة.

ويبدو لنا أن السبب في حرص المشرع على أهمية التنمية، يعود إلى ما تعانيه الإدارة العامة والإدارة المحلية بشكل خاص من آثار العولمة التي اكتست أبعاداً متشابكة، جعلتها في صلب التحديات التي تواجهها على كافة الأصعدة، وما تتطلبه من قدرات ليست باليسيرة في مواجهتها، والتعامل معها بكفاءة وفاعلية، ومن ثم توجيه وقيادة عملية التنمية بالكيفية التي يترتب عليها تحقيق الأهداف المنشودة، خاصة وأن القانون يشدد على ضرورة إيجاد وحدات قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي.

فالتنمية بصورها المتعددة، ومنها التنمية الإدارية تعد إحدى الوظائف الإدارية المهمة لإدارة الموارد البشرية، وتظهر أهميتها من خلال التركيز على العنصر البشري، الذي هو الأساس في رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحديث الإدارة، وما يترتب عليه من تكثيف الجهود في سبيل الوصول إلى التنمية المنشودة.

ونحن في هذا المقام لسنا بصدد دراسة التنمية من حيث مفهومها ومعاييرها وآثارها، والمعوقات التي تحول دون تحقيقها، وأثر التخطيط في ضمانها، إلا أن أهمية دراستها تنبع من معالجة أهم المشكلات التي تواجه وضع الخطط والبرامج وتنفيذها، لتحقيق وضمان التنمية المنشودة على مستوى المجتمع المحلي.

وإذا كان الأمر كذلك، فإننا نكتفي بالقول أن :

التنمية الاجتماعية = التعليم ، الثقافة، الصحة.

التنمية الإدارية= اختيار، وتهيئة وتدريب وتطوير العنصر البشري،

التنمية الاقتصادية= تطوير عوامل الإنتاج وزيادة الدخل القومي.

كلها تعد الوعاء التطويري للتنمية التي تتصف بكونها: شاملة، مستمرة، مخططة، متوازنة، مستدامة، تهدف إلى تحقيق الرفاهية، وهي عملية استثمارية، ومسؤولية إدارية.

ثانياً- صلاحيات اتخاذ القرارات والتدابير:

من أجل ممارسة هذه الصلاحية التي يتولاها مجلس المحافظة ، نص القانون في المادة 33

- على انه إضافة إلى الصلاحيات الواردة في المادة (32) من هذا القانون يتولى مجلس المحافظة اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة أو الإدارة أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى السلطة المحلية بموجب الخطة الوطنية للمركزية وعلى الأخص:
- 1- إقرار الخطط اللازمة لزيادة إنتاجية العمل باستمرار وتحسين نوعية الإنتاج وتخفيض التكاليف مع التوفير في النفقات الإدارية بهدف زيادة الربحية.
 - 2- دعم نشاط المجالس المحلية الأخرى ومساعدتها في تأدية مهامها.
 - 3- وضع أسس استثمار الثروات المحلية التي لم تحدد التدابير والخطط المركزية طرقاتاً أخرى لاستثمارها وذلك بعد الرجوع للوزارة المختصة.
 - 4- التعاون مع مجالس المحافظات الأخرى بما يسهم في توحيد الرؤى والأهداف إزاء تنفيذ المهام المشتركة في إطار التكامل الإقليمي.
 - 5- لقيام بالمهام التي تخرج بطبيعتها من نطاق الإمكانيات الذاتية للمدن والبلدات والبلديات.
 - 6- إقرار الخطط لإدارة الكوارث للتخفيف من أخطارها ومعالجة نتائجها في حال وقوعها وتخزين كميات من المواد مواد الإيواء، المواد الغذائية، والمشتقات النفطية.. إلخ احتياطاً بالتنسيق مع الوزارات المختصة.
 - 7- إقرار الخطط الخاصة بحماية الأرواح والمنشآت والممتلكات الخاصة والعامة من أخطار الحريق.
 - 8- وضع أسس التصرف بالأموال الخاصة للمحافظة المنقولة وغير المنقولة بيعاً وإيجاراً واستثماراً وتتبع بشأن التصرف بالأموال العامة الإجراءات القانونية اللازمة.
 - 9- وضع القواعد لإدارة المشاريع والمنشآت التي تخدم المحافظة وتتخلى الجهة صاحبة العلاقة عنها واستثمارها وصيانتها.
 - 10- تنظيم كل أمر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة ولا يدخل في اختصاص المجالس الأخرى.
 - 11- إقرار الموازنة المستقلة للمحافظة.
 - 12- إعداد الموازنات وإقرار الخطط السنوية للأجهزة المحلية على مستوى المحافظة.
 - 13- الموافقة على استرجار القروض الداخلية والخارجية بما يتوافق مع القوانين والأنظمة النافذة.

- 14- قبول المنح والهبات والتبرعات وفقا لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.
- 15- تحديد التعرفة الواجب تحصيلها للخدمات التي تقع خارج نطاق خدمات المحافظة وذلك بناء على طلب ذوي الشأن بالتنسيق مع الوزارات المختصة.
- 16- إقامة مشاريع مشتركة مع وحدات إدارية أخرى ضمن المحافظة والانضمام إليها أو الانسحاب منها مع وحدات إدارية خارج المحافظة بعد موافقة الوزير.
- 17- إقرار اتفاقات التشاركية بين المحافظة والمنظمات الشعبية والمنظمات الأهلية وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية.
- 18- تسمية أعضاء اللجان الدائمة والمؤقتة.
- 19- إحداث مراكز لخدمة المواطن تقوم بمنح الرخص وتقديم الخدمات والرعاية وغيرها وفق الأنظمة والشروط الموضوعية من قبل المجلس والوزارات والإدارات المعنية لتبسيط الإجراءات.
- 20- الإشراف على عمل المكتب التنفيذي وطلب تقارير نوعية وعامة من المكتب.
- 21- إقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي.
- وعليه، في إطار صلاحية اتخاذ القرارات والتدابير يمكن القول أن صلاحيات المجالس المحلية تتلخص في وظائف الإقرار، الدعم، وضع الأسس، القيام بالمهام، التنظيم، الإعداد، الموافقة، الإحداث، الإشراف، وذلك وفق التفصيل الوارد في القانون.
- ولمجلس المحافظة موازنة مستقلة لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، حددت إيراداتها ونفقاتها بالقانون رقم 35 لعام 2007.
- كما لمجلس المحافظة إقرار تمويل مشاريع استثمارية تنموية ذات مردود بما لا يتجاوز 25% من الموازنة المستقلة لصالح المحافظة.
- وللمجلس الأعلى إعادة النظر بهذه النسبة تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة.

الفقرة الثالثة:

اختصاصات رئيس مجلس المحافظة

نص القانون على أن يتولى رئيس مجلس المحافظة الاختصاصات الآتية:

1. تمثيل المجلس أمام القضاء والغير .
2. توقيع محاضر وقرارات ومراسلات مجلس المحافظة.
3. متابعة تنفيذ قرارات المجلس وتوصياته ومقترحاته .
4. دعوة أعضاء مجلس المحافظة إلى حضور اجتماعات الدورات العادية والاستثنائية وفقاً لأحكام نظامه الداخلي وبرأس جلساته .
5. تنسيق الاتصال بين مجلس المحافظة والسلطات المحلية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المجلس.
6. دعوة أي من المديرين العاملين في نطاق المحافظة عن طريق المحافظ لحضور الجلسات لمناقشة المواضيع المطروحة ذات الصلة بعملهم.
7. الإشراف على جميع الأعمال الإدارية المتعلقة بمكتب المجلس .
8. تلقي شكاوى المواطنين المتعلقة بأعمال المجلس والأجهزة المحلية .

وجاء في المادة 36 يتولى رئيس مجلس المحافظة مخاطبة المحافظ في جميع الأمور التي تتطلب تنسيقاً مع السلطة المركزية .

وقضت المادة (37) على أنه:

- 1- إذا تغيب رئيس المجلس عن حضور جلسات المجلس حل نائبه بدلاً عنه، وإذا تغيباً معاً يرأس الجلسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً .
- 2- يتمتع نائب الرئيس بجميع صلاحيات رئيس المجلس عند غيابه أو إذا تعذر عليه القيام بمهامه .

الفقرة الرابعة:

اختصاصات مجلس المدينة والبلدة والبلدية

يتولى مجلس المدينة والبلدة والبلدية بموجب قانون الإدارة المحلية، الاختصاصات التالية: (60 و61).

أولاً- اختصاص وضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في الوحدة المحلية

ورد في المادة 60 من قانون الإدارة المحلية أنه إضافة إلى اختصاصات المجالس المحلية الواردة في المادة (32) من هذا القانون يقوم مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية بوضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في الوحدة المحلية وله في سبيل ذلك:

- 1- التنسيق مع مجلس المحافظة لوضع رؤية تنموية مستقبلية "اقتصادية واجتماعية وخدمية" للمدينة أو البلدة ووضع خطط طويلة الأمد تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة "اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً وثقافياً" بالاعتماد على خصائص الوحدة الإدارية ومواردها البشرية والمادية واقتراح المشاريع التي تقع ضمن اختصاصات مجلس المحافظة والأجهزة المركزية لإدراجها في خطته.
- 2- المشاركة وإبداء الرأي حول الخطط الإقليمية المكانية ضمن نطاق الوحدة الإدارية.
- 3- التنسيق مع المجالس المحلية والأجهزة المركزية وجميع فعاليات القطاع العام والخاص وهيئات المجتمع المحلي في الإعداد للخطة وفي مناقشته.
- 4- إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية.
- 5- إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية ودعم الترويج للوحدة الإدارية والاستثمارات فيها .
- 6- متابعة وإقرار المخططات التنظيمية وفق القوانين والأنظمة .
- 7- تشجيع إقامة المراصد الحضرية ومراكز توثيق المعلومات المحلية.

ثانياً - اختصاص اتخاذ التدابير والقرارات لممارسة الشؤون التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية للمركزية:

يتمثل هذا الاختصاص في وظائف القيادة والتوجيه، القيام بالمهام، الموافقة، الإشراف، الاستثمار، وضع الأسس، الإحداث والتمويل، الإنشاء، الإقرار، المراقبة، وذلك على التفصيل التالي وفق أحكام المادة 61 التي نصت على ما يلي:

إضافة إلى الاختصاصات الواردة في المادة (61) أعلاه يتولى مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة أو الإدارة أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية للمركزية. وله في سبيل ذلك اتخاذ القرارات والتدابير التالية:

- 1- قيادة وتوجيه أعمال الأجهزة التابعة للمدينة والبلدة لتحسين العمل فيها عن طريق المكتب التنفيذي وممارسة الرقابة على سائر أوجه نشاطها.
- 2- القيام بمهام الوحدة الإدارية المنصوص عليها في قوانين الاستملاك.
- 3- القيام بمهام الوحدة الإدارية المنصوص عليها في قوانين وأنظمة إزالة الشيوخ.
- 4- الموافقة على الأنظمة المعمارية والعمرانية وفق الأنظمة والقوانين النافذة .
- 5- الإشراف على جاهزية خطط الدفاع المدني والحماية من الكوارث والآفات على مستوى الوحدة الإدارية ومتابعة تنفيذها.
- 6- استثمار الثروات المحلية غير المستثمرة من جهات عامة أخرى .
- 7- تغيير تخصيص الأملاك العامة للمدينة أو البلدة وإدخالها في أملاكها الخاصة.
- 8- وضع أسس التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للوحدة الإدارية بيعا وإيجاراً واستثماراً ضمن القوانين والأنظمة المرعية.
- 9- إحداث وتمويل شركات ذات مردود اقتصادي للوحدة الإدارية وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة ومنح الاستثمارات الخاصة في المدينة أو البلدة .
- 10- وضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق والمشروعات الحكومية التي تعهد السلطة المركزية إلى الوحدة الإدارية بإدارتها.

- 11- وضع القواعد لإدارة المشاريع والمنشآت التي تخدم الوحدة الإدارية والتي تتخلى الجهة صاحبة العلاقة عنها واستثمارها .
- 12- إحداث شركات ومصالح النقل الداخلي .
- 13- رعاية الشباب والرياضة وتنظيم أوقات الفراغ ودعم النشاط المتعلق بالأندية والمراكز الرياضية والتربية البدنية مادياً وفنياً.
- 14- إنشاء المدن والأبنية والملاعب والمراكز الرياضية وإدارتها واستثمارها وصيانتها .
- 15- وضع الأسس والمعايير الخاصة لمنح رخص تركيب اللوحات الإعلانية .
- 16- إقرار الموازنات والخطط السنوية للأجهزة المحلية على مستوى الوحدة الإدارية .
- 17- إقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي .
- 18- إقرار اتفاقات التشاركية بين المجلس وهيئات المجتمع المحلي وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية .
- 19- إحداث مراكز الدعم المجتمعي لتنفيذ النشاطات الاجتماعية وتمكين المستفيدين وأسرههم اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وتعليمياً ومهنياً من خلال برامج متنوعة يتم تنفيذها عن طريق هذه المراكز بما يضمن تحقيق العدالة في توزيع الخدمات الاجتماعية وتنفيذ البرامج اللازمة للنهوض بالواقع الاجتماعي في المحافظة.
- 20- تولي السلطة التنظيمية في كل أمر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة.
- 21- مراقبة تنفيذ التعليمات الخاصة بتطبيق متطلبات الوقاية من الحرائق ضمن جميع الأبنية والمنشآت وجميع المشيدات في المحافظة وحسب نظام الوقاية من الحرائق المعتمد من نقابة المهندسين أصولاً.
- 22- مراقبة التقيد بالأمن الصناعي والصحة والسلامة المهنية وعدم تلويث البيئة.
- 23- إحداث مراكز خدمة المواطن في المدينة والبلدة.

الفقرة الخامسة:

اختصاصات رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية:

يقتضي التنويه بداية أن رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية يرأس المجلس المحلي ويرأس المكتب التنفيذي في المدينة والبلدة والبلدية، (وفق المواد 7 و 29 و 69 من القانون) لذلك اقتضى هذا التنويه.

بموجب المادة 69 من القانون " يتولى رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية الاختصاصات التالية " :

- 1- تمثيل شخصية الوحدة الإدارية أمام القضاء والغير .
- 2- رئاسة المكتب التنفيذي للمدينة أو البلدة .
- 3- دعوة أعضاء المجلس لحضور الدورات العادية والاستثنائية وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس ويرأس جلساته .
- 4- دعوة أعضاء المكتب التنفيذي للاجتماع وفقاً لنظامه الداخلي ويرأس اجتماعاته .
- 5- تنفيذ قرارات المجلس والمكتب التنفيذي والتقييد بها .
- 6- الطلب من أمانة السجل العقاري نقل أراضي أملاك الدولة غير المبنية الواقعة ضمن حدود الوحدة الإدارية إلى ملكية هذه الوحدة .
- 7- الاختصاصات المنوطة برئيس المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية في القوانين والأنظمة النافذة .
- 8- شؤون العاملين وفق القوانين والأنظمة النافذة .
- 9- ممارسة الأمور التنفيذية التي لم يعهد بها إلى جهة معينة في هذا القانون ضمن حدود الوحدة الإدارية .
- 10- عاقداً للنفقة وأمرًا للتصفية والصرف .
- 11- الإشراف على أجهزة الوحدة الإدارية بما يكفل تنفيذ المهام المنوطة بها .
- 12- التوقيع على القرارات والمراسلات الصادرة عن المجلس والمكتب وإدارات الوحدة الإدارية .
- 13- في حال غياب رئيس المجلس ينوب عنه نائبه في جميع الاختصاصات المنوطة به ويكون عاقداً للنفقة وأمرًا للتصفية والصرف في حال إعفائه لحين تعيين البديل .
- 14- لرئيس المجلس التفويض ببعض اختصاصاته .

اختصاصات المكاتب التنفيذية

الفقرة الأولى:

اختصاصات المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات

يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الاختصاصات الآتية (م 38):

- 1- تنفيذ قرارات مجلس المحافظة ومتابعتها وتقديم تقارير دورية إلى المجلس بشأنها.
- 2- تقديم المساعدة للمكاتب التنفيذية للمجال الأخرى ضمن المحافظة في تأدية مهامها بناء على طلبها.
- 3- الرقابة على عمل الأجهزة المحلية في نطاق المحافظة وتقديم تقارير دورية بشأنها إلى المجلس.
- 4- إعداد الخطط التي تدخل في نطاق عمل المجلس ورفعها إليه للمصادقة عليها ومتابعة تنفيذها.
- 5- إعداد مشروع الموازنة المستقلة للمحافظة بالتنسيق مع الجهات المعنية.
- 6- التعاون مع المحافظات الأخرى فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ المهام المشتركة.
- 7- إبداء الملاحظات حول عمل وقرارات الأجهزة المركزية وتقديم المقترحات عندما تمس هذه القرارات مصالح سكان المحافظة.
- 8- التصديق على عقود الأجهزة المحلية وفق الحدود المنصوص عليها في نظام العقود والقوانين والأنظمة النافذة.
- 9- تكليف الجهات العامة أو الخاصة إعداد الدراسات الاقتصادية والتخطيطية والتقنية لتطوير أعمال وخدمات الوحدة الإدارية.
- 10- الإشراف على إعداد وجاهزية خطط الحماية من الكوارث والزلازل ومتطلبات الوقاية من الحرائق التي تعدها الجهات المختصة.
- 11- المشاركة في تأمين المساعدات اللازمة لإعانة ضحايا الآفات والكوارث.
- 12- اتخاذ التدابير اللازمة لضمان حقوق المحافظة في الدعاوى القضائية المقامة منها وعليها.
- 13- اتخاذ أي قرار مستعجل يدخل في اختصاص مجلس المحافظة في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدة الإدارية على أن يراعى في ذلك عدم مخالفة أي قرار نافذ أصدره المجلس وعلى أن

- يعرض هذا القرار على المجلس عند انعقاده في أول دورة له للنظر فيه وفي حال رفضه يعتبر لاغيا دون أن يكون لذلك اثر على الحقوق الناشئة للغير.
- 14- وضع الأسس والإجراءات لمنح التراخيص الإدارية وفق القوانين النافذة والأنظمة التي تضعها الوزارة المختصة.
- 15- تشكيل لجنة دراسة طلبات الترخيص باستعمال المياه العامة السطحية والجوفية في المشاريع الزراعية ومنح رخص استعمال الموارد المائية وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- 16- إصدار قرارات الترخيص الإداري للمعامل والمنشآت الصناعية أو السياحية أو الخدمية أو التربوية التي تنص القوانين والأنظمة على ترخيصها من المكتب التنفيذي للمحافظة.
- 17- وضع تسعيرة للمنتجات المحلية.
- 18- اقتراح إحداث أندية رياضية واجتماعية وثقافية في المحافظة.
- 19- جميع اختصاصات المحافظة التي تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة الخاصة بتنظيم عمل الجمعيات الأهلية.

الفقرة الثانية:

إدارة المحافظة

المحافظ واختصاصاته

قضت المادة (39) بان يكون في كل محافظة محافظ يعين ويعفى من منصبه بمرسوم. ويعتبر من أعضاء السلطة التنفيذية .

يقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعماله اليمين القانونية (م 40).

يمثل المحافظ السلطة المركزية في المحافظة وهو عامل لجميع الوزارات (م 41).

المادة (42)

يشرف المحافظ بصفته ممثلا عن السلطة المركزية على عمل السلطات المحلية وجميع الأجهزة

المحلية والمركزية في المحافظة وعلى تطبيقها للقوانين والأنظمة (م 42).

يعلم المحافظ الوزير في حال مغادرته المحافظة (م 43).

اختصاصات المحافظ

يتولى المحافظ بموجب المادة 44 من القانون، المهام الآتية :

أولاً :

- 1- تنسيق الاتصال بين المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة والسلطة المركزية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المكتب .
- 2- شؤون العاملين في أجهزة المحافظة وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة باستثناء قوى الأمن الداخلي وبما يفوض به من الوزير المختص .
- 3- تبليغ أوامر وتوجيهات السلطة المركزية إلى الجهات ذات العلاقة ومتابعة تنفيذها .
- 4- المهام التي تفوضه بها السلطة المركزية مما يدخل أصلاً في اختصاصاتها ولا يمنع القانون التفويض بها .
- 5- اتخاذ التدابير التي يراها لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والأنظمة النافذة وفقاً لتعليمات وزير الداخلية وذلك في الأمور التي لا تدخل في اختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي .
- 6- الاتصال مع النيابة العامة في المحافظة في القضايا التي لها مساس بالنظام العام وشؤون الأمن وسرعة تنفيذ الأحكام القضائية .
- 7- تطبيق قواعد الحريات العامة الدستورية وصونها .
- 8- القيام بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرم المشهود كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية وله أن يأمر بإجراء التحقيق في الجرم غير المشهود عند الاقتضاء وهو يؤدي وظيفته المتعلقة بالضابطة الإدارية بواسطة موظفي الإدارة العامة وقوى الأمن الداخلي على ألا يؤدي ذلك إلى مخالفة تعليمات الجهة المركزية المختصة .
- 9- تنفيذ تدابير الحماية الذاتية والوقاية من جميع أنواع الأخطار بما فيها الناجمة عن الطبيعة أو الأخطار المصطنعة وذلك من خلال لجان مختصة ضمن المحافظة .

ثانياً :

- 1- عاقداً للنفقة وأمرراً للتصفية والصرف لموازنة المحافظة وله أن يفوض كلاً أو جزءاً المديرين المعنيين بهذه الصلاحيات .

2- للمحافظ اختصاصات الوزير الواردة في نظام العقود بما يتوافق مع السقوف المحددة في القوانين والأنظمة النافذة .

ونصت المادة 45 على أن "للمحافظ إذا وقع غصب بين على عقار أو على حقوق عينية عقارية أن يقرر إعادة الحالة الراهنة إلى ما كانت عليه قبل الغصب وله عند وقوع اعتداء بين من شأنه إيجاد خلاف عام على الغلال ويؤثر في الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة للمحافظة عليها وان يأمر بتوزيعها بين ذوي الاستحقاق وفق التعامل الجاري سابقاً أو أن يضعها أمانة لدى شخص ثالث دون أن يكون لذلك في الحالتين تأثير في الحكم الذي تصدره السلطات القضائية .

يبقى مفعول التدبير الإداري قائماً إلى أن يلغى أو يعدل بقرار معلل من السلطة نفسها او لحين صدور قرار قطعي من السلطات القضائية التي تفصل بأصل النزاع .

ونصت المادة 46 أن "على الوزارات والأجهزة المحلية "باستثناء قوى الأمن الداخلي" أخذ رأي المحافظ في تعيين ونقل مديري الدوائر المركزية والمؤسسات والشركات التي ينحصر عملها في نطاق المحافظة" .

وعلى جميع العاملين في الإدارات المركزية في الوزارات المنقول اختصاصاتها للمحافظة والمفتشين الموفدين بمهمة رسمية إلى المحافظة أن يتصلوا بالمحافظ لاطلاعه على مهماتهم قبل المباشرة بها(م 47) .

كما أن "على المحافظ أن يقدم إلى الوزير تقريراً كل ثلاثة أشهر يتعلق بأوضاع المحافظة بشكل عام وترسل نسخ من التقرير إلى الوزارات المختصة كل حسب اختصاصه(م 48) .
يومن للمحافظ بيت للسكن .

اختصاصات المحافظ بوصفه رمز السلطة المركزية وعامل لجميع الوزارات

نصت المادة 50 على أن

1- "ينفذ المحافظ التعليمات التي يصدرها الوزراء بما يتعلق بالشؤون التخطيطية والتنظيمية والفنية العائدة لوزاراتهم فيما لا يتعارض واختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.

2- للمحافظ أن يبدي ملاحظاته على هذه التعليمات قبل تنفيذها وإذا أصر الوزير المختص خطياً على تنفيذ تعليماته يمكن للمحافظ حينها أن يرفع الأمر إلى رئاسة مجلس الوزراء عن طريق الوزير

اللبت فيه إلا إذا رأى أن التنفيذ يؤدي إلى خلل خطير في النظام العام أو الأمن العام فعليه أن يرفع الأمر فوراً إلى رئاسة مجلس الوزراء .

كم ينفذ مديرو المؤسسات وشركات القطاع العام والمشارك ومديرو فروعها في المحافظة ومديرو الأجهزة المحلية والمركزية والهيئات العامة والمديريات العامة طلبات المحافظ الخطية المتعلقة بالأمن العام والصحة العامة والراحة العامة على ألا تؤدي إلى مخالفة القوانين والأنظمة النافذة (م 51) .
وتنفذ قوى الأمن الداخلي في المحافظة أوامر المحافظ وفق الفقرة 5 من البند أولاً من المادة 45.

1- للمحافظ إذا رأى أن قوى الأمن الداخلي الموجودة في المحافظة غير كافية لتأمين الأمن والنظام والسلامة العامة أن يطلب بواسطة وزارة الداخلية تعزيز هذه القوى أو الاستعانة بقوى الجيش كما يحق له في الحالات الاستثنائية التي يستحيل فيها الاتصال بالسلطة المركزية أن يطلب مباشرة وعلى مسؤوليته المعونة من قائد المنطقة أو الموقع وفي هذه الحالة يلبي طلبه (م 52) .

ينفذ الدفاع المدني في المحافظة أوامر المحافظ في أثناء السلم والحرب .

كما يتولى المحافظ الصلاحيات التالية: (م 54)

- 1- تأليف لجان البت في الطعون بنتائج الفحوص الفنية للمركبات .
- 2- تشكيل لجنة تحديد الأجور في المحافظة .
- 3- تعيين رئيس وأعضاء لجنة نقل الركاب المشترك .
- 4- تعيين لجان الخطوط الموحدة .
- 5- منع سير السيارات مؤقتاً على أحد الخطوط لأسباب تتعلق بالأمن العام أو بالأعمال الجارية على الطرق العامة .
- 6- دعوة العاملين الدائمين الذين يقومون بمسك سجلات المركبات الى تأدية اليمين القانونية وفق أحكام قانون السير وتعديلاته .
- 7- تعيين مرشدين للقيام بتعليم الدين والنصح والإرشاد وإقامة الشعائر الدينية في مؤسسات الرعاية الاجتماعية العاملة في ميدان الأحداث .
- 8- توزيع الأرباح الناتجة عن تشغيل رأس المال الدائم في المؤسسات الاجتماعية وفق تعليمات الوزارة المختصة .
- 9- حسم الخسارة التي قد تنتج عن تشغيل رأس المال الدائم في المؤسسات الاجتماعية .

10- تخصيص نسبة مئوية من أرباح رأس المال الدائم السنوية كتعويض لرئيس وأعضاء لجنة العمل والأحداث العاملين في الإنتاج .

غياب المحافظ عن المحافظة

في حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي ويعتبر عاقداً للنفقة وأمراً للتصفية والصرف في حال إعفائه لحين تعيين البديل (م 55).

وللمحافظ بصفته رئيساً للمكتب التنفيذي أن يفوض نائب رئيس المكتب أو الأمين العام أو مديري الأجهزة المحلية والمركزية ببعض اختصاصاته وفق القوانين والأنظمة .

كما للمحافظ بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية أن يفوض ببعض اختصاصاته للأمين العام ومديري الأجهزة المركزية وفق القوانين والأنظمة النافذة .

على مديري ورؤساء الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية إعلام المحافظ عند مغادرة المحافظة .

مسؤولية المحافظ

منح قانون الإدارة المحلية المحافظ حصانة خاصة بشأن المسؤولية التي يتحملها من جراء ممارسة اختصاصاته، وفي هذا قضت المادة 56 من القانون بان يختص مجلس القضاء الأعلى بمحاكمة المحافظ من الناحية المسلكية بعد إحالته إليه بمرسوم بناء على اقتراح الوزير ولا تحرك الدعوى العامة بحقه لجرم ناشئ عن الوظيفة إلا بقرار من مجلس القضاء الأعلى.

الفقرة الثالثة: أمين عام المحافظة واختصاصاته

استكمالاً للحديث عن المكتب التنفيذي ورئاسة المحافظ للمكتب التنفيذي، فقد نص القانون على إحداث وظيفة أمين عام للمحافظة، حيث سنتولى في هذه الفقرة استعراض الوضع القانوني لأمين عام المحافظة وبيان اختصاصاته.

أمين عام المحافظة

استحدث القانون وظيفة أمين عام المحافظة ، ونصت المادة (58) على أن يعدل النظام الداخلي، ليشمل توصيف الوظيفة وشروط شغلها. وفيما يلي أحكام المادة المذكورة:

1- تحدث وظيفة أمين عام المحافظة في كل محافظة ويعدل النظام الداخلي ليشمل توصيف الوظيفة وشروط إشغالها .

2- يعين الأمين العام للمحافظة من عاملي الفئة الأولى من أبناء المحافظة من ذوي الخبرة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير .

3- تحل عبارتا أمين عام وأمانة عامة محل عبارتي أمين سر وأمانة سر أينما وجدت في القوانين والأنظمة .

اختصاصات أمين عام المحافظة

نصت المادة(59) على أن يتولى أمين عام المحافظة الاختصاصات التالية :

- 1- إعداد جداول أعمال اجتماعات المكتب التنفيذي .
- 2- تدقيق وإعداد القرارات الصادرة عن المجلس والمكتب التنفيذي .
- 3- رفع مشاريع القرارات والخطط والبرامج للمجلس .
- 4- إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى اللجان المختصة في المجلس لدراستها قبل عرضها على المجلس .
- 5- إعداد محاضر اجتماعات المكتب التنفيذي ومتابعة القرارات الصادرة عنها وتوثيقها أصولاً .
- 6- رفع الخطط السنوية للمكتب التنفيذي للمصادقة عليها .
- 7- متابعة تنفيذ خطط المحافظة ورفع تقارير بها إلى المكتب التنفيذي .
- 8- متابعة تنفيذ قرارات مجلس المحافظة والمكتب التنفيذي .
- 9- التنسيق بين جهاز المحافظة وباقي الهيئات والجهات العامة في المحافظة .
- 10- تطبيق النظام الداخلي للمحافظة .
- 11- إدارة شؤون العاملين في دوائر الأمانة العامة والتنسيق بين مديرياتها وتوزيع المهام والمراقبة ومتابعة التنفيذ .
- 12- تقديم التقارير الدورية للمكتب التنفيذي في جميع مجالات عمل المحافظة .

- 13- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان سرية المراسلات والوثائق والمستندات ذات الصلة السرية .
 - 14- تدقيق الدراسات التي تجريها أجهزة الأمانة العامة والأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة قبل عرضها على مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي .
 - 15- تأشير القرارات والمراسلات كافة قبل توقيعها من رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
 - 16- الأعمال والمهام التي يكلفه بها المحافظ .
 - 17- حضور اجتماعات المجلس والمكتب دون أن يكون له حق التصويت .
- الفقرة الرابعة:

اختصاص المكتب التنفيذي لمجالس المدن والبلدات والبلديات

يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المدينة أو البلدة أو البلدية ما يلي :

- 1- تنفيذ قرارات المجلس.
- 2- القيام بمهام المجلس المحلي في الإشراف والتنسيق والإدارة المنصوص عليها في المادة (32) من هذا القانون .
- 3- إعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية "السنوية والبعيدة الأجل" والبرامج التفصيلية لتنفيذ هذه الخطط .
- 4- مراقبة وتنسيق نشاط مختلف الأجهزة المحلية والمؤسسات والدوائر الخدمية ضمن نطاق الوحدة الإدارية .
- 5- إبداء الرأي في قرارات الأجهزة غير التابعة للمجلس حينما تمس هذه القرارات مصالح المواطنين في المدينة والبلدة .
- 6- إدارة واردات الوحدة الإدارية وأموالها وعقاراتها واستثمارها وفق ما يقره المجلس ومراقبة حساباتها والقيام بجميع الأعمال اللازمة لضمان حقوقها .
- 7- تدقيق أذابير العقود قبل تصديقها من الجهات المختصة وإعطاء أمر المباشرة .
- 8- وضع الأسس والإجراءات الخاصة لمنح رخص البناء والتراخيص الإدارية .
- 9- اقتراح مشروعات الاستملاك للمنفعة العامة العائدة للوحدة الإدارية والجهات العامة كافة.
- 10- تكليف الجهات العامة أو الخاصة إعداد الدراسات الاقتصادية والتخطيطية والتقنية لتطوير أعمال وخدمات الوحدة الإدارية .

11- اتخاذ التدابير اللازمة لتأمين حقوق الوحدة الإدارية في الدعاوى القضائية المقامة منها أو عليها .

12- اتخاذ أي تدابير أو قرار مستعجل يدخل أصلاً في اختصاص المجلس في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدة الإدارية على أن يراعى في ذلك عدم مخالفة أي قرار نافذ أصدره المجلس وان يعرض هذا التدبير أو القرار على المجلس عند انعقاده في أول دورة له للنظر فيه وفي حال رفضه يعتبر لاغياً دون ان يكون لذلك أي اثر على الحقوق الناشئة للغير .

13- تشكيل لجان الأحياء ولجان العمل التطوعي ولجان التنمية المحلية والإشراف على عملها واعتماد الأسس المناسبة لدعمها مادياً ومعنوياً ومراقبة نشاطها .

وجاء في المادة(68)

1- يمارس المكتب التنفيذي اختصاصاته بصورة مجتمعة .

2- يتولى أعضاء المكتب التنفيذي كل في نطاق اختصاصه مراقبة القطاع المكلف به للثبوت من كفاية الأداء ومن تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الوحدة الإدارية ومكتبها التنفيذي في مجال هذا القطاع ورفع تقارير إلى المكتب عن سير العمل مع ملاحظاته واقتراحاته في هذا الشأن .

الفقرة الخامسة: اختصاصات رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية

أضفنا هذه الفقرة للتبويب فقط بأن رئيس مجلس المدينة أو البلدة هو الذي يرأس مكتبها التنفيذي (المادة 29). وأن نائب رئيس المجلس - سواء في المحافظة أو المدينة أو البلدة- يكون نائباً لرئيس المكتب التنفيذي، ويكون متفرغاً حكماً (المادة 29).

لذلك، فرئيس مجلس المدينة والبلدة، يرأس وفق القانون المجلس المحلي والمكتب التنفيذي، ويتولى الاختصاصات المنصوص عليها في المادة 69 من القانون، التي ذكرنا آنفاً.

الفقرة السادسة

مدير المدينة أو البلدة واختصاصاته

نصت المادة (70) على أن تحدث وظيفة مدير من الفئة الأولى في المدن والبلدات وتعتبر مضافة إلى ملاكها ويعدل نظامها الداخلي ليشمل توصيف الوظيفة وشروط إشغالها ويعين بقرار من الوزير .

الاختصاصات

قضت المادة (71) بأن يتولى مدير المدينة أو البلدة الاختصاصات التالية ..

1- تنظيم جداول أعمال المجلس والمكتب والتحضير لدوراتهما والدعوة لها ومتابعة القرارات الصادرة عنها .

2- رفع مشاريع القرارات والخطط والبرامج للمجلس .

3- رفع الخطط السنوية للمكتب التنفيذي للمصادقة عليها .

4- إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى اللجان المختصة في المجلس لدراستها قبل عرضها على المجلس .

5- متابعة تنفيذ خطط المدينة أو البلدة ورفع تقارير عنها إلى المكتب التنفيذي .

6- الإشراف المباشر على إدارات المدينة أو البلدة ومتابعة ما تقوم به من أعمال .

7- تقديم التقارير الدورية للمكتب التنفيذي في جميع مجالات عمل المدينة أو البلدة .

8- الإشراف على العاملين في دوائر الوحدة الإدارية .

9- دراسة الموضوعات التي ستعرض على المجلس وتقديم نتائج الدراسة لرئيس المجلس تمهيدا لعرضها على المجلس .

10- التنسيق بين جهاز الوحدة الإدارية وباقي الهيئات والجهات العامة في الوحدة والمحافظة .

11- وضع الخطط الإدارية والمالية لشؤون المدينة أو البلدة وإعداد برنامج المشروعات المقترح القيام بها خلال السنة المالية وعرضه على رئيس المجلس تمهيدا لعرضه على المجلس .

12- إعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي وعرضهما على رئيس المجلس تمهيدا لعرضهما على المجلس .

13- التنسيق مع الأجهزة الإدارية والتنفيذية العاملة في نطاق المدينة أو البلدة لتيسير تنفيذ الأعمال المشتركة بينها .

- 14- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان سرية المراسلات والوثائق والمستندات ذات الصلة السرية .
- 15- تأشير القرارات والمراسلات كافة قبل توقيعها من رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المدينة أو البلدة .
- 16- الأعمال والمهام التي يكلفه بها رئيس المجلس .
- 17- حضور اجتماعات المجلس والمكتب دون ان يكون له حق التصويت .
- 18- تنفيذ التدابير المحلية للحماية الذاتية والوقاية من جميع أنواع الأخطار بما فيها الناجمة عن الطبيعة أو الأخطار المصطنعة بالتنسيق مع الجهات المختصة .
- 19- مراقبة تنفيذ التعليمات الخاصة بتطبيق متطلبات الوقاية من الحرائق ضمن جميع الأبنية والمنشآت وجميع المشيدات في الوحدة الإدارية وحسب نظام الوقاية من الحرائق المعتمد من نقابة المهندسين أصولاً .

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: يعين الأمين العام للمحافظة:

1. بقرار من رئيس الجمهورية
2. بقرار من مجلس الوزراء
3. بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير
4. بقرار من المحافظ

الإجابة الصحيحة رقم 3

الوحدة التعليمية التاسعة

التقسيمات الإدارية و الإدارات المشتركة

الكلمات المفتاحية:

المنطقة- الناحية- الحي

المُلخَص:

التقسيمات الإدارية الفرعية هي: المنطقة والناحية والحي، حيث نص القانون على أن " تقسم المحافظات إلى مناطق وتقسّم المناطق إلى نواح، كما تقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء". ولكن ليس للمنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية.

الأهداف التعليمية:

لابد في هذه الدراسة أن يكون الطالب قادراً على معرفة:

- المنطقة والناحية والحي
- مدير المنطقة ومدير الناحية
- الحي - الهيئة الاختيارية- مهام المختار
- الإدارات المشتركة، بمعرفة المشاريع والبرامج المشتركة، فمكتب تنسيق الخدمات.

التقسيمات الإدارية " المنطقة - الناحية - الحي "

ذكرنا في سابقاً عند الحديث عن الوحدات الإدارية المحلية والتقسيمات الإدارية، أن التقسيمات الأساسية للوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري في الجمهورية العربية السورية، وفق قانون الإدارة المحلية هي : المحافظة، المدينة، البلدة، والبلدية.

والى جانب التقسيمات الأساسية للإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية، توجد تقسيمات فرعية تقسم بمقتضاها، المحافظات إلى مناطق، والمناطق إلى نواح.

ثانياً- التقسيمات الإدارية وفق قانون الإدارة المحلية

التقسيمات الإدارية الفرعية هي: المنطقة والناحية والحي، حيث نصت المادة 73 من القانون على أن " تقسم المحافظات إلى مناطق وتقسّم المناطق إلى نواح، كما تقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء".

و **المنطقة هي:** قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن 60000 نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة ويشمل ناحيتين على الأقل.

الناحية: قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن 25000 نسمة ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مركز المحافظة.

كما تقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء، والحي هو :

الحي: قطاع من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانه عن 10000 نسمة في المدن وعن 5000 نسمة في البلدات وعن 4000 نسمة في البلديات وعن 1000 نسمة في التجمعات السكانية التي ضمت إلى المدينة أو البلدية.

ولكن ليس للمنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية.

وعلى هذا، نستعرض في الفقرات التالية التقسيمات الإدارية التي نص عليها القانون، وهي المنطقة، الناحية والحي.

الفقرة الأولى:

المناطق

نص القانون على أن " يكون إحداث المناطق والنواحي متوافقا مع متطلبات الخطة الخمسية للدولة ويوزع على سنواتها وفق خطة تعد من قبل وزارة الإدارة المحلية بالتنسيق مع وزارة الداخلية يعتمدها رئيس مجلس الوزراء وبراعى في اختيار المنطقة أو الناحية المقترح إحداثها التوفيق بين توسطها وسهولة الوصول لها أو باتجاه السير إلى مركز الوحدة الإدارية الأعلى" (م 74).

أولاً- إحداث المناطق والنواحي:

1- المناطق :

تحدث المناطق وتسمى وتعين مراكزها وتعديل بمرسوم على أن تضم ناحيتين على الأقل عدا القرى المرتبطة بمدينة مركز المنطقة مباشرة بناء على اقتراح الوزير (م 75).

2- النواحي

تحدث النواحي وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ (م 76).

ثانياً- النظام القانوني للمنطقة وللمدير المنطقة

نص القانون على أن يكون في كل منطقة مدير منطقة يمثل السلطة التنفيذية في منطقتة وهو مسؤول عن الأمن العام والراحة العامة والسلامة العامة ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة ويقوم بالوظائف المخولة له بموجب التشريعات النافذة ويؤازر مجالس الوحدات الإدارية في منطقتة" (م 77).

ثالثاً- ارتباط مدير المنطقة

ويرتبط مدير المنطقة

- أ- بوزير الداخلية لجهة التعيين والنقل والأمور الذاتية والمسلكية.
ب- بالمحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية.

رابعاً- اختصاصات مدير المنطقة يتولى مدير المنطقة بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية المهام التالية:

- أ- تبليغ القوانين والأنظمة إلى مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والأجهزة التابعة للمنطقة.
ب- تبليغ الأوامر والتوجيهات الصادرة عن السلطات الأعلى / السلطة المركزية / المحافظ مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي في المحافظة/ ومتابعة تنفيذه.
ج- اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

الاختصاصات الأخرى:

- 1- يشرف مدير المنطقة على جميع دوائر منطقتة ودوام العاملين فيها واقتراح العقوبات بحقهم ويستثنى من ذلك المحاكم والمجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية (م 78).
2- على جميع العاملين في المنطقة المنوه عنهم في الفقرة السابقة أن يقدموا إلى مدير المنطقة جميع البيانات اللازمة وكل ما من شأنه تسهيل مهمته وله أن يقترح معاقبة أي من عاملي المنطقة المقصرين في شؤون عملهم.
3- يرفع مدير المنطقة تقارير إلى المحافظ عن عمل جميع دوائر المنطقة في حال وجد أن هناك خلافاً في عمل أي منها.

خامساً- مسؤولية مدير المنطقة:

مدير المنطقة مسؤول عن النظام العام في المنطقة وهو يمارس وظيفته المتعلقة بالضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرائم المشهوددة وفق الأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية ويأمر بإجراء

التحقيقات في الجرائم غير المشهودة عند الاقتضاء ويقوم أيضاً بوظيفته المتعلقة بالضابطة الإدارية بواسطة العاملين المختصين وقوى الأمن الداخلي في المنطقة" (م 79).

لمدير المنطقة في الأحوال المنصوص عليها في المادتين /77/76/ من هذا القانون أن يتخذ التدابير الأولية لحفظ النظام ويقدم اقتراحاته مع التحقيقات الجارية إلى المحافظ كي يتخذ القرار المناسب حول الغصب البين" (م 80).

"يعلم مدير المنطقة المحافظ في حال مغادرته لمنطقة عمله" (م 81).

الفقرة الثانية:

الناحية

نص القانون على أن يكون في كل ناحية مدير ناحية يمثل السلطة التنفيذية في الناحية وهو مسؤول عن الأمن العام والراحة العامة والسلامة العامة في ناحيته ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة على ألا يتعارض مع اختصاصات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية (م 82).

ويرتبط مدير الناحية بمدير المنطقة مباشرة وينفذ تعليماته ويرفع له تقارير عن حسن سير العمل ضمن ناحيته.

وعلى جميع العاملين في الناحية باستثناء القضاة تنفيذ الأوامر التي تصدر عن مدير الناحية فيما يتعلق بتأمين المصلحة العامة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة وله حق مراقبة دوامهم واقتراح العقوبات المناسبة للمرجع المختص.

يتولى مدير الناحية فضلاً عن ذلك المهام التالية:

أ- يرأس قوى الأمن الداخلي في الناحية.

ب- يقوم بوظائف الضابطة العدلية والضابطة الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

ج- يؤازر مجالس الوحدات الإدارية.

يعلم مدير الناحية مدير المنطقة في حال مغادرته لمنطقة عمله.

الفقرة الثالثة:

الحي

نص القانون على أن تؤلف في كل حي لجنة برئاسة المختار وعضوية عدد من الأعضاء يتراوح عددهم ما بين 7 إلى 11 عضوا يختارهم المكتب التنفيذي من المواطنين المقيمين الدائمين في الحي وفق آليات يقرها المجلس (م 83).

وترتبط لجنة الحي بالمكتب التنفيذي وتعتبر جهازا من أجهزته.

الهيئة الاختيارية (م 85 - 86 - 87)

المختار

تشكل هيئة اختيارية في الحي برئاسة المختار وعضوين من أعضاء لجنة الحي تنتخبها لجنة الحي وتجتمع بدعوة من رئيسها.

يقوم المجلس بتقسيم الوحدة الإدارية إلى أحياء وفق تعريف الحي الوارد في المادة/1 من هذا القانون.

تجتمع لجنة الحي مرة كل شهر بدعوة من رئيسها وترفع محضر اجتماعها إلى المكتب التنفيذي لدراسته والرد على مضمونه.

مهام لجنة الحي (م 88)

- 1- اقتراح الخطة الخدمية السنوية للحي.
- 2- المساهمة الشعبية في تنفيذ المشاريع التي تعود بالنفع العام في الحي وتنظيم لجان عمل تطوعي لتنفيذ مشاريع مجتمعية بإشراف المكتب التنفيذي.
- 3- إعلام المكتب التنفيذي عن أي خلل في تنفيذ مشاريع الخدمات على مستوى الحي.
- 4- العناية بشؤون الحي اجتماعيا وعمرانيا وثقافيا والتعبير عن رغبات المواطنين في هذه الأمور ورفع التوصيات المتعلقة بها إلى المكتب التنفيذي.

*- في حال غياب المختار لأكثر من عشرة أيام ينوب عنه احد أعضاء الهيئة الاختيارية بقرار من رئيس المكتب.

*- يؤدي المختار أمام رئيس الوحدة الإدارية القسم التالي.. "أقسم بالله العظيم أن أقوم بواجب وظيفتي وفق القوانين والأنظمة بصدق وتجرد وأمانة".

مهام المختار :

- 1- إعلان القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات وكل ما يتطلب إعلانه في لوحة إعلانات مقر اللجنة وفي الأماكن العامة ودور العبادة
 - 2- القيام بما يوجبه عليه قانون الأحوال المدنية فيما يتعلق بوقائع/ الولادة / الوفاة / والوثائق التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة
 - 3- مؤازرة السلطات المعنية بالأمر المتعلقة بالأمن ومراقبة الغرباء والأجانب والإخبار عنهم.
 - 4- المساهمة المفروضة بمقتضى أنظمة خدمة العلم وخدمة الاحتياط والتحري عن المكتومين ومراقبة الفارين من الخدمة الإلزامية والإخبار عنهم.
 - 5- الإعلام عن الأطفال المتسربين من مرحلة التعليم الأساسي.
 - 6- مساعدة السلطات القضائية ومأموري الحجز والجباة والجمارك وموظفي الجهات العامة.
 - 7- القيام بوظائف الضابطة العدلية ضمن الشروط القانونية.
 - 8- مرافقة ممثلي القوة العامة عند دخول المنازل.
 - 9- المؤازرة لتنفيذ المذكرات القضائية.
 - 10- تنظيم جداول السكان بحسب الإقامة والنزوح والولادة والوفاة.
 - 11- تنظيم الجداول الإحصائية والبيانات المتعلقة بالأمر التي تطلبها السلطات المختلفة. ويستوفي المختار بدلا عن أداء خدماته حسب التعرفة التي يقرها مجلس الوحدة وفق الأسس التي يحددها مجلس المحافظة.
- كما يستلم المختار خاتمه الرسمي من قبل رئيس المكتب التنفيذي وفق النموذج المقرر من قبل وزارة الإدارة المحلية وفي حال فقدانه ينظم ضبط بالواقعة ويرفع إلى رئيس المكتب التنفيذي. و يحظر على المختار تحت طائلة المساءلة القانونية..

1- حفر خاتم رسمي واستعماله إلا بموافقة خطية من رئيس المكتب التنفيذي.

2- تسليم خاتمه الرسمي إلى الغير لأي سبب.

3- الامتناع عن إعطاء وثيقة أو شهادة مكلف بإعطائها قانونا.

بناءً على ما تقدم، من استعراض الوحدات الإدارية المحلية والتقسيمات الإدارية، نجد أن قانون الإدارة المحلية قد نص على وجود مستويين من الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، ويتألف المستوى الأول من المحافظات، والمستوى الثاني من الوحدات الإدارية وهي المدن والبلديات والبلديات.

أما المناطق والنواحي والأحياء فهي أجهزة إدارية أو أجهزة وظيفية في نطاق رقعتها الجغرافية، وتخدم الوحدات الإدارية الأساسية الواقعة في نطاقها، وتساعد على حسن القيام بأداء مهامها، ولكن دون أن تكون درجة تسلسلية بين هذه الوحدات والمحافظات، ولم يخولها القانون أية سلطة رقابية على الوحدات المذكورة. وهذا يعني، أن ليس للمنطقة والناحية والحي مجلس محلي، وإنما اوجب القانون وجود لجنة في كل من المنطقة والحي.

ويلاحظ انه عند إحداث المناطق والنواحي يراعى وفق القانون عدد السكان من جهة بحيث لا يقل عدد سكان المنطقة عن 60 ألف نسمة، والناحية عن 25 ألف نسمة ، والتوفيق في توسطها وسهولة الوصول إليها أو باتجاه السير إلى مركز الوحدة الإدارية الأعلى، وكذلك مراعاة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياحية والجغرافية، باستثناء مناطق البادية والمناطق الهامشية والمناطق ذات الفعاليات الاقتصادية والسياحية.

من جهة أخرى، يلاحظ أن القانون وإن فرق بين البيئة الحضرية والبيئة الريفية بتحديد أنواع الوحدات الإدارية الأساسية، المدينة، البلدة، البلدية، وخصها باختصاصات واسعة، إلا أن هذا التفريق لا يعني عدم التكافؤ في تقديم الخدمات التي يجب أن تقدم إلى المواطنين في الوحدات المختلفة.

الإدارات المشتركة

ينصرف الحديث في هذا الجزء إلى دراسة المشاريع والبرامج المشتركة، فقرة أولى، ثم مكاتب تنسيق الخدمات، فقرة ثانية.

الفقرة الأولى: المشاريع والبرامج المشتركة

نص القانون في المادة 97 على أنه "يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير إحداث إدارات دائمة لمشاريع خدمية وتنموية تقع في اختصاص الوحدات الإدارية.

وللوزير بقرار منه بناء على اقتراح المحافظين المعنيين إحداث إدارات مشتركة مؤقتة تقوم بمهام لصالح المدن والبلديات والبلديات المتجاورة ضمن نطاق المحافظة الواحدة أو محافظتين متجاورتين لغرض محدد أو لتقديم الخدمات والمساعدات للقرى والتجمعات السكانية بما يحقق التنمية الريفية.

تشكل لهذه الغاية لجنة مشتركة بقرار من الوزير بناء على اقتراح المكاتب التنفيذية للوحدات الإدارية المعنية لدراسة خطة المشروع وتمويله وإدارته واستثماره.

الفقرة الثانية: مكاتب تنسيق الخدمات

قضت المادة 98 على أن "يحدث في كل محافظة بقرار من المحافظ مكتب يسمى مكتب تنسيق مهمته التنسيق بين جميع الجهات المعنية بتنفيذ مرافق خدمات البنى التحتية بشكل متواز ومتكامل.

يضم المكتب ممثلين عن الجهات المعنية ورؤساء الوحدات الإدارية.

يعمل المكتب بإشراف عضو المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة المختص في مجال الخدمات والمرافق العامة.

ويعمل المكتب على دمج البرامج الموضوعة من قبل الجهات المعنية وفقا للخطة السنوية في برنامج نهائي(م 99).

تلتزم جميع الجهات العامة والأطراف المعنية بتنفيذ مرافق خدمات البنى التحتية وفق البرنامج الزمني الذي يضعه المكتب.

وتحدد المبادئ والإجراءات التي تنظم عمل المكتب بموجب أنظمة تصدر عن الوزير.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: تحدث المناطق:

1. بمرسوم

2. بقانون

3. بقرار

4. بلائحة

الإجابة الصحيحة رقم 1

اختر الإجابة الصحيحة: تحدث النواحي:

1. بقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ

2. بمرسوم

3. بلائحة

4. بقانون

الإجابة الصحيحة رقم 1

الوحدة التعليمية العاشرة

الأحكام المتعلقة بالمجالس المحلية والرقابة

الكلمات المفتاحية:

- حقوق أعضاء المجالس المحلية - الحصانة - الوضع القانونية لأعضاء المجالس المحلية - المحظورات على الأعضاء - الرقابة - الرقابة الرسمية - الرقابة الشعبية - الإيرادات - أوجه الإنفاق

الملخص:

نص القانون على أن أعضاء المجالس المحلية لا يسألون جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبديونها في الجلسات وفي أعمال اللجان.

وهم يتمتعون خلال مدة انعقاد اجتماعاتهم بالحصانة، ولا تجوز ملاحقتهم جزائياً ولا تنفذ الأحكام الجزائية بحقهم، إلا بعد الحصول على إذن من المجلس. إلا أنه يجوز توقيفهم في حالة الجرم المشهود وعندئذ يجب إعلام المجلس فوراً.

الأهداف التعليمية:

أن يكون الطالب قادراً على معرفة:

- الأحكام المتعلقة بأعضاء المجالس المحلية
- الرقابة على الوحدات المحلية
- ارتباط الأجهزة التنفيذية والمحلية بالوحدات الإدارية
- الأحكام المالية للمجالس المحلية

الأحكام المتعلقة بأعضاء المجالس المحلية

حقوق أعضاء المجالس المحلية "الحصانة"

نص القانون على أن أعضاء المجالس المحلية لا يسألون جزائيا أو مدنيا بسبب الوقائع التي يوردونها أو الآراء التي يبدونها في الجلسات وفي أعمال اللجان.

وهم يتمتعون خلال مدة انعقاد اجتماعاتهم بالحصانة، ولا تجوز ملاحقتهم جزائيا ولا تنفيذ الأحكام الجزائية بحقهم، إلا بعد الحصول على إذن من المجلس. إلا أنه يجوز توقيفهم في حالة الجرم المشهود وعندئذ يجب إعلام المجلس فوراً.

للجهات الرقابية إذا وجدت أن احد قرارات المجلس أو المكتب التنفيذي شابه عيب قانوني أو إداري فلها استيضاح الأمر من الجهة مصدرة القرار بكتاب رسمي ولها أن ترفع نتائج تدقيقها إلى الوزير للمعالجة .

وضع الأعضاء المتفرغين من المحامين والمهندسين

نص القانون على أن تطبق الأنظمة النافذة لدى نقابة المحامين على رؤساء مجالس الوحدات الإدارية وأعضاء مكاتبها التنفيذية المتفرغين من المحامين فيما يخص ممارسة عملهم الخاص (م 104).

كما تطبق الأنظمة النافذة لدى نقابة المهندسين على رؤساء مجالس الوحدات الإدارية وأعضاء مكاتبها التنفيذية المتفرغين من المهندسين فيما يخص ممارسة عملهم الهندسي الخاص شريطة عدم تعلقه بعملهم الوظيفي (م 105).

الأجر والتعويضات

نص القانون على أن يتقاضى رؤساء مجالس الوحدات الإدارية والأعضاء المتفرغون في المكاتب التنفيذية من العاملين في الجهات العامة أجورهم وتعويضاتهم المتممة للأجر، وهي تعويض الاختصاص والتعويض الفني والتعويض العائلي، من جهاتهم الأصلية.

أما التعويضات الأخرى التي كان يتقاضاها رئيس المجلس والأعضاء المتفرغون من جهاتهم الأصلية والتي يرتبط منحها القيام بالوظيفة أو العمل، فيمنح صاحب العلاقة لقاءها مبلغ /2000/ ليرة سورية شهريا بقرار من الوزير بالنسبة لرؤساء مجالس المحافظات، وقرار من المحافظ بالنسبة لبقية رؤساء المجالس وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين.

تعويض العمل الإضافي:

يتم تكليف رؤساء وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين بالعمل الإضافي وفق قانون العاملين الأساسي وتصدر هذه القرارات وفق ما يلي :

أ- بقرار من الوزير لرؤساء مجالس المحافظات.

ب- بقرار من المحافظ بالنسبة لرؤساء مجالس المدن والبلدات والبلديات والأعضاء المتفرغون في مجلس المحافظة.

ت- بقرار من رئيس المكتب التنفيذي بالنسبة لأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغون في المدن والبلدات والبلديات.

تعويضات العضو المتفرغ من غير العاملين في الجهات العامة

يتقاضى رئيس مجلس الوحدة الإدارية والعضو المتفرغ في المكتب التنفيذي من غير العاملين في الجهات العامة الحائز إحدى الشهادات المطلوبة للتعيين أجرا شهريا مقطوعا على أساس الأجر المخصص لبدء التعيين لحملة هذه الشهادات بموجب القوانين والأنظمة النافذة مع إضافة علاوة عن كل سنتين بعد نيله الشهادة وفق النسب المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة كما يستحق التعويضات التي لها صفة الشمول لأمثاله من العاملين في الجهات العامة بموجب القوانين والأنظمة النافذة.

التعويضات الأخرى

يستفيد رؤساء مجالس الوحدات الإدارية وأعضاء مجالسها ومكاتبها التنفيذية من تعويض النقل والانتقال والإجازات الإدارية والصحية وفق الأحكام الواردة في القانون الأساسي للعاملين بالدولة.

لوزير بقرار منه أن يمنح رؤساء مجالس الوحدات الإدارية وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين تعويضا شهريا لا يتجاوز /2000/ ليرة سورية.

تعويض حضور الجلسات

يستحق أعضاء المجالس المحلية وأعضاء مكاتبها التنفيذية غير المتفرغين تعويضا عن حضور جلسات المجالس والمكاتب التنفيذية واللجان ويحدد هذا التعويض بقرار من الوزير.

الترفيح

يتم ترفيح المشمولين بأحكام البند 1/ من المادة " 106 " من القانون وفق أحكام الترفيح المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة .

مع مراعاة البند/1/ من المادة 106 تصرف نفقات الرواتب والأجور والتعويضات المنصوص عليها في هذه المادة وفق الآتي:

- موازنة الأمانة العامة في المحافظة لمجلس المحافظة.
- موازنة الوحدة الإدارية " مدن، بلدات ، بلديات"، لمجلس الوحدة الإدارية.

إن الأجر الشهري الذي يتقاضاه رئيس الوحدة الإدارية أو العضو المتفرغ في المكتب التنفيذي سواء كان من العاملين في الدولة أو من غير العاملين في الدولة يعتبر راتبا شهريا في معرض حساب ضريبة الدخل والحسميات على الرواتب والأجور.

الإجازات

تمنح الإجازات الإدارية والصحية لرؤساء مجالس المحافظات بقرار من الوزير ومن المحافظ بالنسبة لبقية رؤساء المجالس المحلية وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين. يحق لرئيس الوحدة الإدارية وعضو المكتب التنفيذي المتفرغ الجمع بين أجره المستحق والراتب التقاعدي.

تخضع استحقاقات رؤساء مجالس الوحدات الإدارية والأعضاء المتفرغين في المكاتب التنفيذية للاقتطاعات المترتبة عليها بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

المحظورات على الأعضاء

لا يجوز الجمع بين عمل رئيس المجلس أو عمل العضو المتفرغ في المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية وبين أي عمل آخر.

كما يحظر على رؤساء وأعضاء المجالس وأعضاء مكاتبها التنفيذية القيام بأي عمل أو ممارسة أي موضوع من شأنه الإضرار بأداء واجباته أو المساس بمصالح وحدته الإدارية سواء كان ذلك في لجان الخبرة أو لجان حل المنازعات أو المناقصات والمزايدات التي تكون الوحدة الإدارية طرفاً فيها.

شؤون أعضاء المجالس المحلية

الغياب

يعتبر غياب العاملين في الدولة عن وظائفهم لحضور جلسات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وجلسات اللجان المشكلة من قبل هذه المجالس وكذلك غيابهم عند تكليفهم من قبل هذه المجالس ومكاتبها التنفيذية للقيام بمهام تتعلق بالشؤون المتصلة بالإدارة المحلية "غياباً مشروعاً".

النقل

ينقل إلى ملاك المحافظة أو المدينة أو البلدة العاملون في الأجهزة التابعة للوزارات والإدارات والمؤسسات العاملة في المحافظة التي تنقل اختصاصاتها مع شواغرهم وللوزير إعادة توزيع الملاك فيما بين هذه الجهات وتطوى حكماً من ملاكات تلك الوزارات والإدارات والمؤسسات وظائف المنقولين.

كما تنقل بقرار من وزير المالية رواتب العاملين المنقولين بموجب هذه المادة إلى موازنة مجلس الوحدة الإدارية المنقولين إليها كما تنقل مكاتبهم وأثاثهم بتعليمات تصدر عن المحافظ.

صلاحيات المحافظ المتعلقة بشؤون العاملين

يمارس المحافظ فيما يتعلق بشؤون العاملين اختصاصاته المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة وبما يفوض به من الوزير المختص.

ينقل العاملون من محافظة إلى محافظة بموافقة مسبقة من المحافظين المختصين.

أما فيما يتعلق بإلغاء العضوية وسقوطها وزوالها، فسنعالجها في موضعها المتعلق بالرقابة على الهيئات المحلية.

المبحث التاسع: الرقابة على الوحدات المحلية

نص القانون في المادة 113 على أن " تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقا لأحكام هذا القانون ".
وستنولى معالجة كلاً من الرقابة الرسمية والشعبية.

أولاً.. الرقابة الرسمية على تصرفات المجالس المحلية

الأصل في قرارات المجالس المحلية أن تكون نافذة بعد صدورها، أي أنها لا تخضع عدا القليل منها لرقابة مسبقة، وإنما تخضع للرقابة اللاحقة.

وعلى هذا قضت المادة 114 بأن "ترسل قرارات مجلس المحافظة وقرارات مجالس مدن مراكز المحافظات المتعلقة بوضع الخطط والبرامج والأنظمة إلى الوزير والوزير المختص خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها .

كما ترسل قرارات المجالس الأخرى المتعلقة بالأمور المشار إليها في الفقرة السابقة إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها

وتسري أحكام الفقرتين السابقتين على قرارات المكتب التنفيذي التي يتخذها نيابة عن المجلس في فترات عدم انعقاده .

إذا تعارضت القرارات المنوه عنها في المادة / 113/ أو أي قرارات أخرى مع قوانين الدولة وخطتها وأنظمتها فان طلب تعديل أو إلغاء هذه القرارات يكون على الشكل التالي:

1- الوزير أو الوزير المختص بالنسبة لقرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظات.

-المحافظ بالنسبة لبقية قرارات المجالس الأخرى .

ويكون طلب تعديلها أو إلغاؤها من قبل المجلس الذي أصدرها، خلال مدة خمسة عشر يوما، وفي حال أصر المجلس على قراره في أول جلسة له بعد الاعتراض، جاز رفع الأمر إلى الجمعية العمومية القسم الاستشاري في مجلس الدولة، وذلك فيما يخص قرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظات، ضمن مدة خمسة عشر يوما ويكون قراره نهائيا وملزما.

أما القرارات التي تخص المجالس الأخرى فترفع إلى الوزير ويكون قراره نهائيا وملزما .

أما بقية قرارات المجلس فتعتبر نافذة من تاريخ صدورها. (م 117).

هذا ويوقف تنفيذ القرارات التي يعترض عليها وفقا لأحكام هذا القانون، إلى أن يبت في الاعتراض من قبل المرجع المختص.

على ان القرارات الملغاة لا ترتب أي حق مكتسب للغير، بدءا من تاريخ إلغائها .

- تدقيق العقود والإيرادات والنفقات وقطع الحسابات

نص القانون على أن "ينتخب مجلس الوحدة الإدارية من بين أعضائه /بالاقتراع السري/ لجنة تدقيق لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة مهمتها تدقيق العقود والإيرادات والنفقات وقطع الحساب والتصرفات التي يجريها المجلس ومكتبه التنفيذي في نهاية كل سنة وللجنة أن تستعين بمن تراه مناسبا من ذوي الخبرة لتحقيق ذلك ولها الحق في طلب أي معلومات تساعد في أداء مهمتها . ينتهي عمل اللجنة بنهاية شهر شباط من كل عام وتقوم بتقديم تقريرها إلى رئيس المجلس خلال خمسة عشر يوما من الشهر الذي يليه وفي حال اكتشفت اللجنة أي مخالفة قانونية يتم إحالة الأمر إلى الجهات المختصة (م 119).

مسؤولية المكاتب التنفيذية وقرار حجب الثقة عن أعضاء المجالس

من جهة أخرى، نص القانون على أن "تكون المكاتب التنفيذية مسؤولة أمام المجالس المحلية التي تتبع لها مباشرة ولهذه المجالس الحق في محاسبتها وحجب الثقة عن الأعضاء المنتخبين /جماعيا أو إفراديا/ بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس" (م 115).

ويرسل قرار حجب الثقة إلى الوزير مباشرة وتطبق عليه المادة / 115 / من هذا القانون .
3/ يكون قرار حجب الثقة نافذا من تاريخ اعتماده من قبل السلطة صاحبة الصلاحية وفق أحكام هذا القانون .

وينتخب المجلس مکتبا تنفيذيا جديدا أو عضوا جديدا خلال أول دورة له تعقب نفاذ قرار حجب الثقة .

قرار حجب الثقة

يخضع قرار حجب الثقة إلى التصديق من الوزير (م 116) .

في حال عدم التصديق على قرار حجب الثقة يعاد هذا القرار إلى المجلس الذي أصدره وفي حال إصرار المجلس عليه وعدم موافقة الجهة المختصة يحال الموضوع إلى مجلس الدولة القسم الاستشاري /الجمعية العمومية / للبت فيه .

حل المجالس

عند حل المجالس كلها أو بعضها يستمر المكتب التنفيذي ذو العلاقة بالقيام بأعماله ويتولى اختصاصات المجلس إضافة إلى ذلك حتى يتم انتخاب مجلس جديد (م 118) .

ثانيا : الرقابة الشعبية

تهدف الرقابة الشعبية إلى التأكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ولجانها وأجهزتها لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين وللقرارات التي تتخذها (م 120) .

وتتمثل هذه الرقابة بما يلي:

1- تعتمد المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية كافة والأجهزة المحلية مبدأ الشفافية في نشر المعلومات كحق للمواطنين .

2- قيام المجالس بتنظيم ندوات دورية تعرض فيها ما قام به المجلس من انجازات وتستمع إلى شكاوى وتظلمات المواطنين وينشر تقييم أداء المكاتب التنفيذية من جهة تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط .

1- يحق للنقابات والمنظمات الشعبية والمهنية وهيئات المجتمع المحلي مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة السلطة المحلية وتمارس هذا الحق بتوجيه مذكرات إلى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن ملاحظاتها وآراءها .

2- لكل مواطن الحق بتقديم شكوى أو تظلم أو نقد على عمل المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة وعلى هذه الجهات دراستها والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد عليها على ألا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل نفس الجهة المشكو منها .

3- يحق لوسائل الإعلام بأنواعها المختلفة الرقابة على عمل الوحدات الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة .

وعلى الجهات الرقابية وفق أحكام المادة 121 إهمال كل الشكاوى التي لا تقدم وتوقع من قبل أصحابها بالذات مرفقة بالوثائق والمستندات وبصورة عن البطاقة الشخصية سواء كانت بحق رئيس الوحدة الإدارية أو المكتب التنفيذي أو العاملين في تلك الوحدات . ولها طلب تحريك الدعوى العامة بحق كل من يثبت أن ادعاءه كاذب

إلغاء العضوية وسقوطها وزوالها

حل المجالس المحلية

لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل (م 122).

تلغى العضوية في المجالس في الحالتين التاليتين (م 123 - 124 - 125)

1. إذا رأى مجموعة من المواطنين ان ممثلهم في المجلس قد انحرف عن السياسة العامة للدولة أو عمل على تحقيق مكسب شخصي متناسياً مصالح الجماهير أو تقاعس عن القيام بواجباته نحوها فلهم الحق بتقديم مذكرة بهذه المواضيع إلى المجلس المختص وعلى هذا المجلس أن يحقق فيها فإذا ثبتت إدانته قرر المجلس إلغاء عضويته .

2. إذا تغيب العضو عن حضور ثلاث دورات متتالية في غير حالتي الخدمة الإلزامية والاحتياطية فعلى المجلس إلغاء عضويته في حال كان غيابه غير مبرر .

قرار إلغاء العضوية

يتخذ قرار إلغاء العضوية في جلسة تحضرها الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس وبموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين وللعضو الذي اتخذ قرار بإلغاء عضويته الاعتراض على هذا القرار أمام مجلس الوزراء بالنسبة إلى أعضاء مجلس المحافظة وأعضاء مجالس مدن مراكز المحافظات وأمام الوزير بالنسبة إلى بقية المجالس المحلية ويكون القرار الصادر عن هذه المراجع مبرما .

كما تزول عضوية احد أعضاء المجالس بالاستقالة أو الوفاة وتسقط العضوية إذا فقد عضو المجلس احد شروط الترشيح المنصوص عليها في قانون الانتخابات العامة .

وفي حال إلغاء عضوية احد الأعضاء أو سقوطها أو زوالها بالوفاة يحل محله من يليه في عدد الأصوات من قطاعه إلا إذا رأت السلطة المختصة دعوة الناخبين لانتخاب عضو جديد .

في حال شغور عضوية احد أعضاء المكتب التنفيذي لأي مجلس، فللمكتب التنفيذي المعني الحق بإصدار قرار بتكليف احد أعضائه بالأعمال الموكلة إلى ذلك العضو إلى حين انتخاب البديل .
لعضو المجلس المحلي تقديم طلب معلل بإلغاء عضويته من المجلس ويبقى مستمرا بعمله لحين صدور صك الإلغاء .

ولعضو المكتب التنفيذي الحق بتقديم طلب اعتذار عن عضوية المكتب التنفيذي إلى رئيس المكتب التنفيذي لعرضه على المجلس في أول جلسته له وعليه الاستمرار بعمله حتى صدور الصك اللازم .

ارتباط الأجهزة التنفيذية والمحلية بالوحدات الإدارية

يصدر المكتب التنفيذي التوجيهات والأوامر إلى الأجهزة التابعة له ضمن حدود القوانين والأنظمة النافذة ويقع على عاتق هذه الأجهزة عندما ترى ان هذه التوجيهات والأوامر مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة إعلام الجهة التي أصدرتها خطيا وفي حال إصرارها على التنفيذ يعرض الأمر على الوزير والوزير المختص.

على الأجهزة العاملة في نطاق أي وحدة إدارية وغير التابعة لها أن تتعاون مع المجلس في هذه الوحدة وان تحترم القرارات التي يتخذها وتساعد على تنفيذها

تخضع الأجهزة التابعة للوحدات الإدارية لإشراف الوزارة المختصة من الناحية الفنية ولهذه الوزارة حق توجيه هذه الأجهزة وإبداء الملاحظات على أعمالها عن طريق رئيس المكتب التنفيذي في المحافظة .

عناصر وزارة الداخلية

1- يوضع عدد من عناصر الشرطة تحت تصرف الوحدة الإدارية وفق أسس يتفق عليها بين وزير الداخلية والوزير .

2- تخضع هذه العناصر فنيا إلى رئيس مجلس الوحدة الإدارية وتخضع إداريا ومسلكيا إلى وزارة الداخلية.

3- تحمل وزارة الداخلية رواتب هذه العناصر وتحمل الوحدات الإدارية جميع النفقات القانونية الأخرى / مقرات/ تجهيزات/ آليات /تعويضات /لباس... الخ ./

تحدد بقرار من وزير الداخلية بعد الاتفاق مع الوزير العلاقات النازمة للأوضاع المتعلقة بارتباطات تلك العناصر وشؤونهم المختلفة .

الأحكام المالية للمجالس المحلية

من أهم مقومات نجاح نظام الإدارة المحلية، توفير الإمكانيات المالية اللازمة التي تتيح للوحدات المحلية قدراً كبيراً من الاستقلالية وحرية الحركة، وتساعد على تحقيق المشاريع والخدمات الحيوية المحلية، بما خدم المواطنين في هذه الوحدات.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع، فقد أولى قانون الإدارة المحلية عناية خاصة للشؤون المالية للوحدات الإدارية المحلية، فأفرد لها المواد 134 حتى 151 ، وذلك من الباب العاشر المخصص للأحكام المالية للمجالس المحلية.

ويمكن تلخيص هذه الأحكام في الفقرات التالية:

حيث يكون لكل وحدة إدارية محلية، ذات شخصية اعتبارية مستقلة، موازنة خاصة بها، تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة، وذلك وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة للدولة المنصوص عليها في القانون الأساسي، ولكن تكون موازنات الوحدات المحلية منفصلة عن الموازنة العامة، مع ارتباطها بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي.

الفقرة الأولى: وسائل التمويل " الإيرادات "

تتألف إيرادات الوحدات الإدارية المحلية، ذات الشخصية الاعتبارية، حسب المادة 134 من القانون، التي نصت على أنه " مع مراعاة القوانين والأنظمة النافذة يضاف إلى إيرادات المدن والبلدات والبلديات، ما يلي:

- 1- نسبة / 50/ بالمائة من أسعار دخول المتاحف والقلاع والمواقع الأثرية.
- 2- فائض المؤسسات والشركات والمشاريع ذات الحسابات المستقلة التابعة للمدن والبلدات والبلديات.
- 3- الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية.
- 4- الهبات والوصايا والتبرعات وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- 5- المساعدات المقدمة من المنظمات الدولية وبرامج التوئة التي يقرها الوزير وفق القوانين والأنظمة النافذة .
- 6- حصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بالمدن والبلدات والبلديات وفق القوانين النافذة.

- 7- الغرامات الناجمة عن مخالفة الأنظمة المحلية وغرامات الرسوم والتكاليف المحلية.
- 8- القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الأخرى التي تحصل عليها من جهات القطاع الخاص وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- 9- نسبة / 3 / بالمائة من إجمالي الإيرادات الجارية الفعلية المحصلة للسنة المالية /الموازنة العامة للدولة/ توزع على المدن والبلدات والبلديات بقرار من الوزير وفق أسس ومعايير محددة.
- 10- نسبة / 5 / بالمائة من ثروات الغابات.
- 11- النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الدولة.
- 12- الإعانة المقررة في الموازنة العامة للدولة.
- 13- الإعانة المقررة في الموازنة المستقلة.
- 14- القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الأخرى التي تحصل عليها من صندوق الدين العام ومصرف إقراض الوحدات الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- 15- نسبة / 25 / بالمائة من رسوم رخص استثمار المناجم والمقالع .
- وأضافت المادة 135 من جانبها، أنه:**

- 1- يستوفى رسم يومي عن إعلانات الطرق المحلية، سواء كانت ثابتة أو متحركة أو ضوئية، وعن الإعلانات المعروضة على أنظار الجمهور في الأماكن والمحلات كافة، الداخلة ضمن الحدود الإدارية للمدن والبلدات والبلديات، رسم لا يقل عن:
- أ- 10 عشرة ليرات سورية للمتر المربع أو جزء المتر المربع للإعلان الطرقي.
- ب- 5 خمس ليرات سورية للمتر المربع أو جزء المربع للإعلانات المعروضة على أنظار الجمهور.
- 2- تمنح رخصة تركيب اللوحات الإعلانية من المجلس، وفق أسس ومعايير توضع من قبله. ومع مراعاة أحكام قانون الموازنة المستقلة، قضت المادة 136 بأنه " يجوز بقرار من مجلس المحافظة مصدق من الوزير، فرض تكاليف محلية على مطارح جديدة، لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة، على ألا يكون للقرار المتخذ اثر يتجاوز العام الجاري، إلا إذا قرر المجلس مد أثره للعام الذي يليه، على ألا يتجاوز التكاليف عن المطرح الواحد /500/ ليرة سورية ويجوز بقرار من المجلس الأعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام وفق مؤشرات التضخم الوطنية".
- أما المادة 137 فقضت بأنه " تحدد تعرفه استثمار المشاريع التي تنفذها الوحدة الإدارية بقرار من مجلسها ويصدق من قبل مجلس المحافظة.

والمادة 138 بدورها قضت بأنه:

- 1- تحول نسبة / 25 / بالمائة من موازنة المحافظة المستقلة إلى مجالس المدن والبلدات والبلديات بقرار من مجلس المحافظة وتخصص حصراً لتنفيذ مشاريع استثمارية في هذه الوحدات وتعد هذه المادة معدلة لأوجه إنفاق الموازنة المستقلة.
- 2- للمجلس الأعلى تعديل النسبة المنصوص عليها في البند السابق تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة.

كما أن للوحدة الإدارية :

- 1- الحصول على سلف وتسهيلات ائتمانية بقرار من المجلس وفق القوانين والأنظمة النافذة وفي ضوء موازنته.
- 2- استئجار القروض من المصارف والصناديق لتنفيذ مشاريعها المختلفة وفق الأحكام المطبقة في الجهات المقرضة وفي ضوء موازنتها.
- 3- لا يجوز للمجلس منح القروض أو السلف إلى الغير إلا بنص تشريعي .
- 4- يجوز الحصول على قروض من جهات أجنبية بالتنسيق مع الجهات المعنية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

كما أن للمجالس بمقتضى المادة 140 من القانون أن تحدد في الأنظمة التي تصدرها:

- 1- الغرامات التي تفرض على المخالفين على ألا تتجاوز /5000/ ليرة سورية، ويجوز بقرار من المجلس الأعلى رفع هذا المبلغ مرة كل عام، وفق مؤشرات التضخم الوطنية.
- 2- إصدار الأنظمة اللازمة لتسوية المخالفات وفق القوانين والأنظمة النافذة، " قبل إجراء أي ملاحقة قضائية"، فيما إذا سدد المخالف فوراً نسبة معينة من الغرامة أو سدد خلال ثمانية أيام من تنظيم الضبط نسبة معينة أخرى، وتحدد هاتان النسبتان من قبل المجلس. وتصدر قرارات المجالس المشار إليها في هذا الفصل بأكثرية ثلثي الحاضرين.

هذا وتعفى من الرسوم والتكاليف المحلية الجهات التالية:

- أ- الوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والمنظمات الشعبية والنقابات المهنية والاتحادات والعقارات المملوكة لها شريطة ألا تكون هذه العقارات مستثمرة أو مهيأة للاستثمار.

ب- الجوامع والمساجد والكنائس والأديرة وأماكن العبادة والعمارات الوقفية العائدة للأديان كافة ما دامت مخصصة للغاية التي أوقفت من أجلها وغير مستثمرة.

ج- البعثات السياسية والقنصلية وأعضاؤها والمسلكيون شريطة المعاملة بالمثل.
د- عمارات اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمة الهلال الأحمر العربي السوري شريطة ألا تكون مستثمرة أو مهيأة للاستثمار.

هـ- عمارات الجمعيات الخيرية المخصصة لغايات هذه الجمعيات شريطة عدم استثمارها.

و- المقابر.

كما تعامل الوحدات الإدارية فيما يتعلق بالضرائب والرسوم معاملة الوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري تكليفا وإعفاء.

وتخضع المؤسسات العامة والشركات والمنشآت العامة ذات الطابع الاقتصادي ومؤسسات الإنشاءات العامة للرسوم والتكاليف المحلية.

الفقرة الثانية: أوجه الإنفاق

تحدد مجالات إنفاق الوحدة الإدارية في الأوجه التالية:

- 1- النفقات الاستثمارية التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الأموال العامة.
- 2- نفقات الرواتب والأجور والتعويضات والنفقات الإدارية وما يماثلها العائدة للمجالس والأجهزة التابعة لها.
- 3- نفقات تأمين الخدمات المحلية المختلفة ومشاريعها.
- 4- أقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية والفوائد المترتبة عليها.
- 5- عجز المؤسسات والشركات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة.
- 6- النفقات الأخرى التي تترتب عليها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

الفقرة الثالثة

الموازنة

يكون لكل وحدة إدارية محلية، ذات الشخصية الاعتبارية، موازنة مستقلة تتضمن، إيرادات الوحدة ونفقاتها، بالإضافة إلى نتائج موازنات الشركات والمؤسسات التابعة للوحدة الإدارية المحلية، والمشاريع ذات الحسابات المستقلة وفق مبدأ الصوافي، وتكون هذه الموازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، مع ارتباطها بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي.

وفي هذا قضت المادة 144 وما بعدها من القانون على أن:

" توضع لكل وحدة إدارية موازنة، تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة، وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة، المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي.

وتكون هذه الموازنات منفصلة عن الموازنة العامة، مع ارتباطها بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي.

وتتضمن موازنة الوحدة الإدارية، نتائج موازنات الشركات والمؤسسات التابعة لها، والمشاريع ذات الحسابات المستقلة وفق مبدأ الصوافي.

كما تشمل موازنة المحافظة، موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها، عدا مدن مراكز المحافظات.

إعداد مشاريع الموازنات:

يعد مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية، من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة، بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس.

وتعد مشاريع الموازنات المذكورة وفق تبويب ينسجم مع أسس التبويب المبينة في القانون المالي الأساسي والأحكام المنبثقة عنه، كما تعد الاقتراحات المتعلقة بالموازنات وفقاً للخطة المالية العامة، وللمبادئ والتعليمات التي تصدرها وزارة المالية، بناءً على المذكور، بحيث:

تراعى في إعداد مشاريع موازنات المحافظات والمدن، المؤشرات التي ترد في قواعد إعداد الموازنة العامة، كما تتبع في إعداد مشاريع موازنات الوحدات الإدارية المحلية الأخرى، المؤشرات التي تعطى من المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية الأعلى.

وعملياً، يتولى المكتب التنفيذي للمحافظة، بالاتصال مع اللجنة المختصة " لجنة الموازنة"، في المجلس المحلي، تهيئة مشروع موازنة المحافظة قبل أربعة أشهر من بدء السنة المالية الجديدة، ويعد ورود موازنات الوحدات المحلية المشمولة بموازنة المحافظة.

وهذا ما نصت عليه المادة 148 من القانون التي قضت بأن

- 1- " تعد مشاريع الموازنات المذكورة وفق تبويب ينسجم مع أسس التبويب المبينة في القانون المالي الأساسي والأحكام الصادرة عنه كما تعد الاقتراحات المتعلقة بالموازنات وفقا للخطة المالية العامة وللمبادئ والتعليمات التي تصدرها وزارة المالية بناء على القانون المذكور .
- 2- يطبق في إعداد مشاريع موازنات المحافظات والمدن المؤشرات التي ترد في قواعد إعداد الموازنة العامة كما تطبق في إعداد مشاريع موازنات البلديات والبلديات المؤشرات التي تعطى من المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

إقرار الموازنة:

وتقر الموازنة من قبل المجلس، حيث يقر مجلس المحافظة مشروع الموازنة قبل شهرين من بدء السنة المالية الجديدة.

تصديق الموازنة:

ترفع موازنة المحافظة قبل شهرين من بدء السنة المالية الجديدة، للتصديق عليها من قبل الوزير، بعد موافقة وزير المالية.

وتصدق الموازنات على الوجه التالي :

أ- تصدق موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة، من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية.

ب- موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة، من قبل الوزير .

ت- موازنة الوحدات المحلية الأخرى من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

تجدر الإشارة إلى أنه إذا حل بدء السنة المالية الجديدة ولم تصدر موازنة الوحدة الإدارية المحلية، فيجري في هذه الحالة عقد وصرف النفقات العائدة للسنة المالية الجديدة، في حدود الاعتمادات ربع السنوية الواردة في بنود موازنة السنة المالية السابقة.

أما الإيرادات فينابر على استيفائها وفق الأنظمة النافذة.

توزيع الاعتمادات والمناقلة بين الأبواب

توزع الاعتمادات في هذه الموازنات وتجري مناقلة الاعتمادات فيها وفقا لأحكام النظام المالي الخاص بالوحدات الإدارية. هذا يعني:

تجري المناقلات بين أبواب الموازنة " عدا الباب المتعلق بالعمليات الاستثمارية"، من قبل السلطة التي تملك صلاحية إقرار وتصديق الموازنة كما تقدم.

وتجري المناقلات بين بنود وفقرات الباب الواحد " عدا باب العمليات الاستثمارية"، من قبل المجلس المحلي للوحدة الإدارية.

وتتم مناقلات الباب المتعلق بالعمليات الاستثمارية وفق احكام القانون المالي الأساسي والقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن، الذي يقضي بأن تجري هذه المناقلات بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بعد موافقة اللجنة الاقتصادية.

ولكن لا يجوز إجراء المناقلة من الاعتمادات المتعلقة بالنفقات ذات الصفة الإلزامية، والتي يحددها وزير المالية بقرار منه"، فهذه لا يجوز مناقلتها إلى الاعتمادات الأخرى.

أما فتح الاعتمادات الجديدة والإضافية في الموازنة، فيجري وفق الأسلوب المتبع في إقرارها وتصديقها.

إلا انه لا يجوز فتح اعتمادات على موازنة السنة بعد انتهائها.

تنفيذ الموازنة

تطبق في تنفيذ موازنات الوحدات الإدارية أحكام القانون المالي الأساسي المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة.

وللوزير تعديل أوجه إنفاق الموازنة المستقلة الواردة بالقانون رقم /35/ لعام /2007/ بإضافة باب أو بند جديد إلى أوجه إنفاق هذه الموازنة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة.

الموازنة المستقلة

نصت المادة 34 من القانون على أن " لمجلس المحافظة موازنة مستقلة، لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، وحددت إيراداتها وأوجه إنفاقها بالقانون رقم 35 لعام 2007".

وتتألف إيرادات الموازنة المستقلة من:

حصيلة واردات العمل الشعبي " المركزية والمحلية".

حصيلة الرسوم والتكاليف المحلية التي تفرضها مجالس المحافظات.

الإعانات التي تخصصها الدولة للوحدات الإدارية والبلديات.

وفورات السنة السابقة.

أوجه إنفاق الموازنة المستقلة:

يقتصر الإنفاق من هذه الموازنة على الأوجه والمشاريع التالية:

مياه الشرب.

المدارس ومتمماتها.

الصحة.

الصرف الصحي.

الطرق الفرعية والثانوية.

ومثل هذه الموازنة تتيح في الواقع للمحافظة بما تشتمل عليه من مرونة، واستقلالية في اتخاذ القرار، من القيام بخدمات لا يستهان بها، وتنفيذ المشاريع الخدمية الضرورية، كما تساهم في دعم الوحدات الإدارية المحلية من الناحية المالية، مع المحافظة على استقلاليتها.

الأحكام العامة

وفقاً للأحكام العامة التي نص عليها القانون، الأحكام التالية:

رقابة الشؤون المالية

- يقوم الجهاز المركزي للرقابة المالية، بمراقبة الشؤون المالية وتنفيذ موازنات الوحدات الإدارية المحلية، وفقاً للأحكام النافذة.

أحكام أساسية خاصة للشؤون المالية والمحاسبة للوحدات الإدارية المحلية

خلافًا للنصوص النافذة، تنظم الأحكام الأساسية الخاصة بالقروض والتسهيلات الائتمانية، وجميع الشؤون المالية والمحاسبة للوحدات الإدارية، والمؤسسات والشركات والمنشآت التابعة لها، بنظام مالي خاص، يصدر بقرار من وزير المالية بناءً على اقتراح الوزير، وفق أحكام القانون المالي الأساسي .

عوائد الجباية

يخول الوزير تحديد عوائد الجباية وأصول منحها المستفيدين منها بالتنسيق مع وزير المالية.

مصرف إقراض للوحدات الإدارية

يحدث مصرف إقراض للوحدات الإدارية بمرسوم، يحدد رأسماله ومصادر تمويله ومهامه ويحل محل صندوق البلديات.

أصول اتخاذ القرارات نيابة عن المجلس

لا يجوز اتخاذ القرارات المشار إليها في هذا الباب نيابة عن المجلس المختص في فترات عدم انعقاده.

تعيين عمال مؤقتين

تخصص نسبة 5/ بالمائة من الموازنة المستقلة للمحافظة، لتعيين عمال مؤقتين لصالح مجالس المدن والبلدات والبلديات، وفق خطة استخدام لتشغيل عاملين مؤقتين لديها، يوافق عليها المجلس ويعتمدها الوزير.

نظام الحوافز

يصدر الوزير نظام حوافز خاصاً للعاملين في الوحدات الإدارية، بالتنسيق مع وزير المالية.

تعديل نسبة الـ 5% المتعلقة بتعيين عمال مؤقتين

للمجلس الأعلى تعديل النسبة المنصوص عليها في البند 1/ /تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة. تعاون الأجهزة التنفيذية العاملة في نطاق الوحدة مع المجلس

تتعاون الأجهزة التنفيذية العاملة في نطاق الوحدة الإدارية مع المجلس، وتحترم القرارات التي يتخذها ضمن حدود اختصاصه، وتساعد على تنفيذها.

نقل صلاحيات وزارة النقل إلى وزارة الإدارة المحلية

تنتقل صلاحيات وزارة النقل في كل ما يتعلق بالنقل الداخلي، أينما وردت في النصوص النافذة، إلى وزارة الإدارة المحلية.

نقل ملكيات شركات النقل الداخلي

تنتقل ملكيات شركات النقل الداخلي القائمة حالياً، في كل من دمشق وحلب وحمص واللاذقية، إلى ملكية الوحدة الإدارية بما لها وما عليها.

ملاك الوحدات المضمومة

يعد ملك الوحدات الإدارية والبلديات المضمومة، إلى مدن وبلدات وبلديات قائمة، مضافا حكما إلى ملك هذه المدن والبلدات والبلديات.

أحكام قانونية ختامية

تعتبر جميع القوانين والأنظمة النافذة المخالفة لأحكام هذا القانون معدلة حكما.

ينهى العمل بالقوانين والمراسيم التالية :

القانون 172 لعام 1956.

القانون رقم 251 لعام 1956 وتعديلاته.

القانون 496 لعام 1957 وتعديلاته .

المرسوم التشريعي رقم 15 لعام 1971 وتعديلاته.

المرسوم رقم 2297 لعام 1971 وتعديلاته.

وبهذا يكون القانون رقم 107 لعام 2011 قد وحد النظام القانوني للإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: للنقابات والمنظمات الشعبية والمهنية وهيئات المجتمع المحلي، نقد المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية، عن طريق:

1. الشكوى
2. التظلم
3. المذكرات
4. الرقابة الرئاسية

الإجابة الصحيحة رقم 3

الوحدة التعليمية الحادي عشرة

معوقات وتحديات الإدارة المحلية

الكلمات المفتاحية:

العنصر البشري - الكوادر البشرية الكفوة - الإمكانيات المادية - القوانين والأنظمة - التنسيق - الشفافية - مركز خدمة المواطن - مركز دعم القرار - ملاحق العقود - السكن العشوائي - التعاون بين المحافظات - التخطيط - التنمية الشاملة المتوازنة والمستدامة - الروابط بين المجتمع والدولة والمواطن.

الملخص:

من أهم المعوقات والصعوبات التي واجهت تجربة الإدارة المحلية في البدايات، يمكن ان نعزيبها إلى الأسباب والعوامل التالية:

1. العنصر البشري.
2. الإمكانيات المادية.
3. القوانين والأنظمة.

الأهداف التعليمية:

لابد في هذه الدراسة أن يكون الطالب قادراً على معرفة:

- الصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية، من حيث الصعوبات القانونية، المادية، والعنصر البشري.
- معرفة الصعوبات النوعية من حيث الشفافية، التنسيق، التخطيط، وأهمية دور المجالس المحلية في عملية التنمية الشاملة المتوازنة والمستدامة
- معرفة إجراءات تطبيق الخطة الوطنية للامركزية، ونقل الاختصاصات، إضافة إلى الصعوبات النوعية المتعلقة بتفعيل مركز خدمة المواطن والاهتمام بمركز دعم القرار، ومحاربة البيروقراطية.

مع تجربة الإدارة المحلية السورية التي نقول أنها بدأت فعلياً مع قانون 15 تاريخ 1971/5/11، ورسخها القانون 107 تاريخ 2011/8/23، ومع حرص القانون الأول على تطبيق مبادئ لم ترى النور من قبل، كمبدأ جماعية القيادة، وتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية على أساس جعل الوحدات المحلية في كل المستويات مسؤولة عن الشؤون التي تهم المواطنين فيها، واعتماد المرونة في اللائحة التنفيذية التي تصدر بمرسوم لتفصيل الاختصاصات بما يحقق أهداف القانون، مع الأخذ بعين الاعتبار أن ما ورد في القانون لا يجيز لأي هيئة إدارية مباشرة اختصاصات غير مقرر لها قانوناً، وإن إضافة اختصاصات ضمن اللائحة التنفيذية ضمن إطار القانون، لا يعني نقلها إلى الوحدات المحلية، لأن هذا النقل كان يجب أن يتم من قبل مجلس الوزراء بصورة تدريجية، تبعاً لتوافر الأجهزة والملاكات والاعتمادات المادية والظروف الموضوعية التي تجعل ممارسة مثل هذه الاختصاصات أمراً ممكناً.

ومع مراعاة مبدأ جماعية القيادة ومجمل المبادئ التي أرساها قانون 1971 كمبادئ المركزية الديمقراطية، المشاركة الشعبية، الديمقراطية الشعبية، الرقابة الشعبية، وغيرها من المبادئ التي تكفل عدم تركيز المهام بشخص الرئيس الإداري وحده، وتجنباً لمساوئ الفردية والبيروقراطية، وبعد تطبيق ناهز أربعين عاماً، مع بعض التعديلات التي لم تتل من القانون برمته، وفي إطار الربط بين النص والتطبيق العملي، واستشفاف واقع سير العمل في المرافق المحلية وتأمين احتياجات المواطنين على الصعيد المحلي، نستطيع القول أن التجربة وكأي تجربة، جابهت في حيز التطبيق بعض الصعوبات والثغرات، وحالت بشكل أو بآخر من تحقيق الأهداف الكاملة للإدارة المحلية، ولكنها ساهمت بشكل أو بآخر على تحقيق التقدم النوعي المتميز في سورية.

وقد ظهرت هذه الصعوبات بصورة واضحة وجلية في نطاق المهام الإدارية المتعلقة بالتنظيم والتخطيط والبرمجة، ولم تعالج بصورة كافية مشاكل المواطنين واحتياجاتهم، ولم ترع أنها أتت استجابة لرغبة حقيقية في التطوير الإداري، والتحول الجذري في بنية الإدارة سياسياً واجتماعياً واقتصادياً.

لذلك هناك من حاول أن يعزي بشكل أو بآخر معوقاتنا وصعوباتنا فيعزيها إلى القوانين، وكأن القوانين من وجهة النظر هذه تشكل العقبة الكأداء لنجاح أو فشل أي تجربة، ونحن لا ننكر ذلك، ولكن هذا ما كان يتم ويحصل، علماً بأن القوانين نحن نضعها ونحن نعدلها.

لذلك، حتى نكون على بينة من تقييم تجربة الإدارة المحلية في سورية، التي هي كأي تجربة في العالم، تواجه في البدايات مشاكل ومعوقات وصعوبات، ولكن المهم فيها هو أن يصار إلى معالجتها تدريجياً، على ضوء التطبيق والممارسة، والعمل على إيجاد الحلول اللازمة لها، على هدى واقع كل بيئة ومنطقة وتبعاً للظروف والأوضاع الخاصة بها.

ومن أهم المعوقات والصعوبات التي واجهت تجربة الإدارة المحلية في البدايات، يمكن ان نعزيها إلى الأسباب والعوامل التالية:

1. العنصر البشري.
2. الإمكانيات المادية.
3. القوانين والأنظمة. (1)

فالعنصر البشري ظهر في البدايات من خلال عدم إيمان وجدية بعض الوزراء والمحافظين في إمكانية تطبيق مبدأ اللامركزية، بحجة عدم كفاءة هيئات الإدارة المحلية وأجهزتها، من النواحي التنظيمية والتخطيطية والفنية، والإصرار على معالجتها بالأسلوب المركزي، وعزوفاً عن قيام الأجهزة المركزية بالمهام الأساسية، التي أوكلت إليها بمقتضى القانون والمتعلقة بالتخطيط والتشريع والتنظيم والتنسيق والرقابة والتأهيل والتدريب.

وكذلك عدم استيعاب المحافظين في البدايات لأهداف ومتطلبات ومنطلقات الإدارة المحلية، وذلك من منطلق كونهم ممثلين للسلطة المركزية، وعاملين لجميع الوزارات وممثلين للشخصية الاعتبارية للمحافظة، وبالتالي عدم تشجيعهم هيئات الإدارة المحلية المعبرة عن إرادة سكان الوحدات المحلية في الممارسة الفعلية للاختصاصات المخولة لها بموجب القانون.

وظهر هذا من خلال اجتماعات المحافظين، وعدم التنسيق في الاجتماعات، وعدم المتابعة لما تم اتخاذه في الاجتماعات السابقة، وكان النجاح على المستوى المحلي هو نجاح فردي لممثل السلطة المركزية. من جهة أخرى، وعلى مستوى التمثيل في المجالس المحلية كانت الصعوبات واضحة من خلال ضعف مشاركة المرأة في البدايات، على مستوى مجالس المحافظات، وعلى نسب التمثيل في المجالس المحلية بشكل عام.

¹ - انظر في هذه الصعوبات والمعوقات، د. عبدالله طلبة، " الإدارة المحلية"، مرجع سابق، ص211 وما بعدها.

وعلى مستوى الشهادات والمؤهل العلمي الجامعي وما بعد الجامعي، المؤشرات الإحصائية تؤكد ذلك، وانعكاس هذا الوضع على سير العمل والمؤهلات للعمل بشكل فعال وجدي في أعمال مجلس يقرر السياسة الاقتصادية والاجتماعية لمحافظة بكاملها. وهذا الأمر ينطبق بدوره على أعضاء المكاتب التنفيذية وعلى الأجهزة الإدارية المحلية، التي كانت تشكو في اغلب المحافظات من نقص الكوادر الفنية، وهذا يعود لعدم الاهتمام الكافي والجدي بسياسية الإعداد، وانخفاض أجور عمال الإدارة العامة.

مع ذلك، حتى لا نغرق أنفسنا كثيراً في الحديث عن هذه الصعوبة، فهي صحيحة في بدايات تطبيق الإدارة المحلية لدينا، ولكن اليوم الأمر مختلف جداً وجذرياً عن السابق، فنسبة التعليم العالي الجامعي وما بعد الجامعي والماجستير والدكتوراه، والتخصصات على كافة المستويات، في تطور وازدياد مستمر، وبلغت نسبة متقدمة وفاقت دول أخرى، بعد القضاء على الأمية بنسبة عالية جداً، وكل هذا وذاك انعكس إيجاباً على التمثيل وعلى مستوى التمثيل في المجالس المحلية، خصوصاً بعد ازدياد نسبة مشاركة المرأة في التمثيل، وأثر كل ما سبق على فعالية العمل في المجالس المحلية والمكاتب التنفيذي، وعلى سير العمل بصورة عامة في الوحدات المحلية.

ولكن للحقيقة والإنصاف فقد ظهرت لدينا بعد أن تغلبنا على الصعوبة المتعلقة بالعنصر البشري، صعوبات جديدة وبنوعية جديدة، - وإن كان ما يتعلق بالسلوك البشري منها واحد- من هذه الصعوبات النوعية الجديدة برأينا: أهمية المشاركة في إدارة الشؤون المحلية، ومشاركة القطاع الخاص ودوره وإثره في إنجاح الإدارة المحلية، أهمية التفكير بمفهوم الإقليم الاقتصادي والتعاون الاقتصادي بين الأقاليم المتجاورة جغرافياً. ومن هذا المنطلق جاء القانون الجديد ليؤكد أهمية التعاون على مستوى الإقليم الاقتصادي.

الصعوبات المادية

تبدت الصعوبات المادية - رغم كون وسائل التمويل المحلية متعددة وشاملة- من خلال ضخامة الأعباء الملقاة على كاهل الهيئات المحلية بالمقارنة مع الاعتمادات المتوفرة، وعدم كفاية هذه الاعتمادات لتنفيذ المشروعات الحيوية والضرورية.

وكانت الصعوبات في عدم توفر الآليات اللازمة لتنفيذ مثل هذه المشاريع، واعتماد المحافظات على عدد من المتعهدين في تنفيذ المشاريع الحيوية، الأمر الذي أدى إلى تدني مستوى التنفيذ في عدد كبير منها، رغم اعتماد بعضها الآخر على شركة الإنشاءات العامة.

ولكن في الحقيقة، هذه الصعوبة لا تتعلق بضعف إمكانيات القطر المادية بقدر ما تتعلق بسوء توزيع الدخل القومي، وحيث يلحظ في مجال التعاقد إهمال وتقصير ورشاوى وهدر أموال عامة، وعدم تنسيق

واضح ويبيّن بين الهيئات المحلية والأجهزة الإدارية العاملة في نطاق الوحدة المحلية على أي مستوى، (وظهر هذا في مجالات المياه والكهرباء والهاتف)، وكثرة هذه الأعمال وما يلحقها من تبذير وإسراف للمال العام.

وكذلك، ظهور متنفعين استفادوا من هذا الوضع، بالتواطؤ مع العاملين في الهيئات المحلية، واستنزاف الموارد البلدية.

الصعوبات القانونية

ظهرت من خلال النص على تطبيق القانون على مستوى المحافظات أولاً، وبقاء العمل بالقوانين والأنظمة السابقة على باقي الوحدات المحلية، ريثما يتم تعديلها وتطبيقها عليها تدريجياً، وهذا جعل الوحدات المحلية خاضعة للعديد من القوانين والأنظمة المتضاربة والمتناقضة.

وهذا أحدث إرباكات للهيئات المحلية وللسلطة المركزية على السواء من حيث إمكانية الوصول إلى وحدة التنظيم المحلي ووحدة التشريع.

أضف إلى ذلك، أن القانون المالي المطبق لم يساعد بدوره على إجراء التحول الجذري المطلوب للإدارة المحلية، وما رافق ذلك من تشريعات ضريبية انعكس فيها العبء الضريبي على البعض دون البعض الآخر، وعدم العدالة الضريبية في العديد من القوانين الضريبية، تحت ذريعة تأمين دخول للخزينة، ولو على حساب العدالة الضريبية.

أضف إلى ذلك، التقنن في إرهاب المكلفين وخاصة ذوي الدخل المحدود بضرائب ورسوم لا يطبقونها، وهكذا تضافرت كل هذه الصعوبات أمام الإدارة المحلية.

لذلك، بغية التغلب على المعوقات والصعوبات التي واجهت الإدارة المحلية جاء القانون الجديد ليشكل نقلة نوعية في اتجاه تذليل ما يواجهه الإدارة المحلية.

ولكن اليوم ومع هذا القانون لا ننكر أننا قد نواجه بعض الصعوبات والتحديات النوعية الجديدة في عمل الإدارة المحلية، ومن هذه الصعوبات برأينا:

نقل الاختصاصات، العلاقة بين الأحزاب السياسية والإدارة، الانتخابات في المجالس المحلية، وقد لا نغالي القول أننا قد نعاني من نقص المشاركة الفعلية في مناقشات المجالس المحلية، وغياب الندوات

والمشاركة الشعبية، وعدم تنشيط وتفعيل اللجان المحلية، وغير ذلك من صعوبات نحاول استجلائها وطرح حلول معالجتها، التي تمر أولاً وقبل كل شيء عبر المواطن ومن خلال المواطن، الذي يرى أن جزءاً كبيراً من الشعور بالمواطنة الصحيحة مرتبط بأداء مجالس الإدارة المحلية⁽²⁾.

فمن الصعوبات النوعية الجديدة:

أهمية دور مجالس المحافظات في واقع عملية التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة، في كل المناطق والمحافظات، وفي إطار التكامل والتعاون بين المحافظات " المكاتب التنفيذية والمجالس المحلية، وأثر ذلك على ضم قرى أو دمجها أو فصلها بالتنسيق مع هيئة التخطيط الإقليمي، وأثر ذلك على حسن سير عمل مجالس المحافظات وتطوير أدائها ومستلزماتها.

من الصعوبات، إجراءات تطبيق الخطة الوطنية للامركزية ونقل الاختصاصات والصلاحيات من الوزارات إلى الوحدات المحلية، وفق مقتضى القانون، ومن هنا تأتي أهمية المجلس الأعلى للإدارة المحلية في تحقيق التنسيق اللازم بين المستويين المركزي والمحلي، وابتكار الآليات اللازمة والمناسبة لتحقيق التنسيق الفعال بين الإدارة المركزية "الحكومة" والإدارة المحلية، والعمل على رفد الوحدات المحلية بالخبرات الوطنية المؤهلة والكفوة .

- توضيح العلاقة الحقيقية بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، وإيلاء الأهمية للمجالس المحلية لتمارس دورها الريادي في وضع الرؤية المستقبلية والخطط التنموية للوحدة المحلية، وهذا الأمر أصبح على عاتق هذه المجالس، بعد أن تم تحقيق القفزة النوعية المطلوبة في هذا الخصوص بتحديد العلاقة بين المحافظ ورئيس مجلس المحافظة، وذلك بتحديد المهام والصلاحيات بينهما، ولم يعد المحافظ يرأس مجلس المحافظة.
- مع زيادة أهمية دور المجالس المحلية يأتي التركيز على أهمية تعزيز الروابط المجتمعية بين المواطن والدولة، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وتوسيع دور المواطنين للمشاركة في إدارة الشؤون المحلية، وتعزيز وسائل التواصل مع المواطنين، للتشاور معهم وأخذ مقترحاتهم بعين الاعتبار عند وضع الخطط وتنفيذ المشاريع ومتابعة التنفيذ وممارسة الرقابة.

² - من توجيهات السيد رئيس الجمهورية خلال ترؤسه اجتماع المجلس الأعلى للإدارة المحلية تاريخ 2012/4/19.

• إيلاء الأهمية الكبرى لسياسة إعداد وتكوين وتهيئة الكوادر البشرية اللازمة المؤهلة للانتقال إلى اللامركزية الإدارية، وذلك:

أ- بإنشاء معهد خاص للإدارة المحلية،

ب-تنظيم الدروس والمحاضرات المعمقة والإزامية إتباعها، وخاصة تلك المتعلقة بالعقود الإدارية، وإقامة الدورات التدريبية والتنسيق بين الأجهزة المركزية والمحلية في تبادل الخبرات والكوادر.

ت-تفعيل دور وزارة الإدارة المحلية على شبكة الانترنت وهذا ما تم إنجازه في السنوات الماضية، مع زيادة الاهتمام في تفعيل النشاط الإداري المحلي، عبر البوابة التشاركية ومناقشات آراء المواطنين والرد عليها من قبل المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية، سواء المتعلقة بهمومهم اليومية أم المتعلقة بالتخطيط الإقليمي المحلي.

ث- إيلاء الأهمية الكبرى لمراكز خدمة المواطن، بحيث تكون الحركة في مركز الخدمة حركة وثائق لا حركة الأشخاص. فالمواطن غير مضطر لمتابعة تفاصيل البلاغات والتعاميم والأنظمة وما أكثرها لدينا، حيث يضيع المختص فيها، والمواطن لا يعنيه كذلك هيكلية الأجهزة الإدارية، لسير معاملته، ولا تفسير القوانين والأنظمة. فالمركز المنشود إذا ما تم تفعيله يعد أحد الأدوات الضرورية التي تساعد في خفض التكاليف المترتبة على المواطنين، وتبعث الطمأنينة والرضا في نفسه عن أداء الجهات المسؤولة، وعامل مهم من عوامل محاربة الفساد والرشوة.

ج- إضافة إلى تفعيل مراكز خدمة المواطن، وضع دليل خاص للخدمة إضافة إلى أدلة العمل لكل العاملين، وهذا من شأنه أن يحد من الأخطاء، ويغلق باب الاجتهاد والقضاء على الروتين، ويؤمن المساواة التامة بين المواطنين، حيث أن احترام هذا المبدأ يعد بدوره المفتاح الحقيقي لديمقراطية الإدارة المحلية ونجاحها.

ح- ويتبع ما سبق زيادة الاهتمام بمركز دعم القرار المحلي، واستكمال بناء حواضن المعلومات، لكافة أوجه النشاط الإداري على المستوى المحلي.

خ- من التحديات أيضاً الاهتمام بالريف وعدم إهماله على حساب المدينة.

د- تحديات السكن العشوائي، وهذا يتم برأينا من خلال تسهيلات إجراءات البناء على المواطنين لا تعقيدها، ووضع مخططات شعبية يساهم المواطنون فيها عن طريق الدولة

بإشادتها وبنائها، ضمن المخططات التنظيمية التي تعد خصيصاً للمواطنين، والحد قدر الإمكان من فضل القيمة العقارية، حيث نعتقد أن الإدارة ساهمت بشكل أو بآخر في ارتفاع أسعار السكن، وهذا ما سبب مشكلة في السكن العشوائي. ونضيف إلى ذلك، ان تقوم الوحدات المحلية وبمشاركة القطاع الخاص على تشجيع الاستثمارات العقارية بكافة أشكالها في الوحدة، وتخصيص مساكن للمواطنين على الطريقة الفرنسية التي HLM أي السكن بسعر معتدل.

د- وما يصدق على مرفق السكن المحلي، يصدق بدوره على تحديات فرص العمل للشباب والقضاء على البطالة، وعلى تأمين احتياجات المواطنين على المستوى المحلي، كمرفق النقل، وغيره من أوجه خدمة المواطنين بكافة شرائحهم، كتسهيل عمل المزارعين وتشجيعهم ودعمهم، ليس فقط بالقروض بفوائد مشجعة، بل بتأمين وسائل النقل الضرورية والآلات الزراعية، والاهتمام بالمناطق الصناعية والحرفية، تسهيل إجراءات منح الرخص الإدارية، وإصدار القوانين اللازمة لتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، من خلال تجارب الدول الأخرى في هذا الخصوص، ودفع عملية النمو الاقتصادي من خلال المدن الصناعية وتسهيلات الدخول إلى الحقل الصناعي، وغير ذلك من يسهم في زيادة الإنتاجية، حيث أن الوحدات المحلية ليست فقط وحدات خدمية بل هي وحدات إنتاجية، وما على المسؤولين سوى التفكير بزيادة اهتمام المواطنين بالمشاركة الفعالة في النشاط المحلي، وهذه من خصائص رجل الإدارة الناجح، والوصول إلى الحكم الرشيد، والمواطنة الصادقة، وإذا كان هناك تقصير أو إهمال من أي منهما فما أفضل من الاعتراف بذلك، فالعيب هو أن ننسب النجاح لأنفسنا إذا لم نكن ناجحين، والمواطن هو الحكم على نجاحنا.

ر- حيث أن المواطن يلعب دور الحكم والمقيم لنجاحنا في الإدارة المحلية، فلا بد من التركيز على التحديات التي تتجم عن عملية الاختيار الصادقة لأعضاء المجالس المحلية، وممارسة الديمقراطية الصحيحة، حيث على مستوى المواطن المحلي هناك من يعزي عدم فعالية الإدارة المحلية إلى : - عدم تطبيقها على الوجه الصحيح، - أو أن من يصلون إلى مناصب الإدارة المحلية يبحثون عن المكاسب الشخصية، وليس عن تطبيق القانون، - وهناك من يعزي التجربة (بالفشل أو النجاح) إلى نوعية الناس الذين نختارهم، فيما

إذا كانوا يحسون بالمسؤولية ومؤهلين لدورهم أم لا ، وهذا يعني انه لا من التركيز على دور المواطن الصالح، في عملية الاختيار والمفاضلة بين المرشحين في انتخابات الإدارة المحلية.

ز- إذا أخذنا الملاحظات السابقة كتحديات للإدارة المحلية، فهذا يقودنا إلى التركيز على أهمية إبرام العقود الإدارية من اجل تنفيذ المشروعات في الوحدات المحلية، وضرورة عدم البدء بالدراسات لأي مشروع قبل ضمان التمويل له، (3) لأن الدراسة مكلفة ، فما الجدوى في ذلك؟ ومسألة توقف المشاريع لأسباب بيروقراطية، وملاحق العقود الإدارية بدورها، تعد من الأسباب التي تستدعي الحل مع الهيئات المحلية، ومتابعة المشاريع التي تم البدء بتنفيذها، حتى لا تكون وسيلة لهدر المال العام، ووسيلة تخفي وراءها الكثير من الفساد والبيروقراطية.

س- أخيراً حتى لا نسهب كثيراً في سرد التحديات، فالقلم أيقظنا ليقول لنا أن التحديات تختزل ببضع كلمات هي: الشفافية " الشفافية السياسية، الإدارية، المالية"، المساواة والعدالة بين المواطنين، والرقابة هي رقابة الضمير، ونجاح الإدارة المحلية هو نجاحنا أولاً وقبل كل شيء.

تمارين:

اختر الإجابة الصحيحة: يمكن القول أن تحديات الإدارة المحلية تختزل بـ:

1. الشفافية
2. المساواة والعدالة
3. الرقابة
4. جميع الخيارات السابقة صحيحة.

الإجابة الصحيحة رقم 4

³ - من توجيهات السيد رئيس الجمهورية خلال ترؤسه اجتماع المجلس الأعلى للإدارة المحلية، تا 2012/4/19.

قائمة المراجع

- د. إبراهيم شيحا، " مبادئ وأحكام القانون الإداري"، الدار الجامعية، 1994.
- د. أحمد كمال أبو المجد، " دراسات في نظم الإدارة المحلية"، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1968.
- د. أحمد رشيد، " نظام الحكم والإدارة المحلية"، دار المعارف، القاهرة، 1977.
- د. حسن عوضة، " الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية- دراسة مقارنة"، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1983.
- د. خالد الزعبي، " تشكيل المجالس وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية"، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1992.
- د. خالد القباني، " اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان"، منشورات عويدات، 1981.
- أ. حسين مصطفى حسين، " الإدارة المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
- د. رمزي طه الشاعر، " نظام الإدارة المحلية"، جامعة عين شمس، 1983.
- د. صبحي محرم، " الخدمات المركزية للسلطات المحلية"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلسلة الدراسات، 1970.
- د. صبحي محرم، " نظم الحكم المحلي الرئيسي في العالم"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1972.
- د. طعيمة الجرف، " مبادئ في نظام الإدارة المحلية"، مكتبة القاهرة الحديثة، 1962.
- أ. طريف حاكمي، " مسيرة الإدارة المحلية خلال خمسة وعشرين عاما"، وزارة الإدارة المحلية السورية، المكتب الصحفي، 1996.
- د. ظريف بطرس، " مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق"، القاهرة، مطبعة الأنجلو المصرية، 1971.
- د. سليمان محمد الطماوي:

- "الإدارة المحلية والديمقراطية - ديمقراطية العلاقات العامة"- جامعة عين شمس، 1963.
- "الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- " شرح نظام الحكم المحلي الجديد"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
- د.رمضان محمد بطيخ، " الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية"، مؤسسة العين، ط1، 1988.
- د. زين العابدين بركات، " القانون الإداري"، مطبوعات جامعة دمشق، 1975.
- د. عبد المعطي محمد عساف، " محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلسلة الدراسات الإدارية، 1984.
- د. عبد القادر الشخيلي، " نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية"، مكتبة المحتسب، عمان، 1983.
- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، " القانون الإداري"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- د. عبدالله طلبه:
- " الإدارة المحلية"، مطبوعات جامعة دمشق، ط3، 1990.
- " الإدارة العامة"، منشورات جامعة دمشق، 1999.
- " مبادئ القانون الإداري"، منشورات جامعة دمشق، مطبعة دار الكتاب، 2006.
- د. علي الصاوي، " الإدارة المحلية- مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية"، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، 1995.
- د. علي عبد العليم محجوب و. فؤاد العطار، " اختصاصات المجالس المحلية ودورها في تنفيذ مشاريع التنمية"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلسلة الدراسات الإدارية، 1970.
- د. علي شريف، " الإدارة العامة المعاصرة"، الدار الجامعية، 1988.
- د. كمال غالي، " الإدارة العامة"، المطبعة الجديدة بدمشق، 1975.

- ا. كمال نور الله، " معالم تشريع جديد للإدارة المحلية في سورية"، دراسة مقدمة للمؤتمر العربي للعلوم الإدارية، 1969.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، " المرجع في القانون الإداري"، مطبعة العشري، ط2، 2007.
- د. محمد وليد العبادي، " الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية"، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1995.
- د. محمد فؤاد مهنا، " القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني"، دار المعارف، 1964.
- " تنظيم العلاقة المركزية بالسلطات المحلية وفقاً لمبادئ علم التنظيم والإدارة"، دراسة مقدمة للندوة العربية الثانية للإدارة المحلية بدمشق، 1972.
- د. محمد حامد الجمل، " ديمقراطية الحكم المحلي"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961.
- د. محمد محمود زيتون، " الإدارة المحلية في مصر من خمسة آلاف سنة إلى اليوم"، دار المعارف بمصر، 1962.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، " مبادئ وأحكام القانون الإداري"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- أ. مصطفى الجندي، " الحكم المحلي والديمقراطية"، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1967.
- د. مصطفى كامل إسماعيل، " تطبيقات اللامركزية الإدارية"، بحث مقدم للندوة العربية للإدارة المحلية بدمشق، 1972.
- د. ماجد راغب الحلو، "الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز"، مجلة كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1974.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، " نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن"، مجلة العلوم الإدارية، 1961.
- د. نادر احمد أبو شيخة و د. عبد المعطي محمد عساف، " الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية"، دار مجدلاوي، عمان، 1985.

د. يونس أحمد البطريق، " بعض الجوانب المالية للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية"،
مطبعة جامعة الإسكندرية، 1970.

المراجع باللغة الأجنبية

F.Auby et C. le Padge-jessua," Les juges administratifs face à la
décentralisation", Actualité juridique de droit administratif, 1984.

F.Auby," La décentralisation fait-elle maitre de nouvelles tutelles", AJDA.1984.

D.Chabonol, " Code de justice administratve", 4éd, Le Moniteur; 2010.

F.Luchaire et Y.Luchaire, " Le droit de la décentralisation", PUF,1983.

Y.luchaire et autres, " relations extérieure des régions", RFDA, 1986.

" L'Administration publique , Recueil des Textes , Coll A.Colin, Paris, 1971.

Baratin,H.L. " Organisation et Méthodes dans l'administration publique",ed
Berger- Lwvrault,Paris, 1963.

Billy,J." Les techniciens et le pouvoir",PUF," Que sais-je", n 887,1963.

Debbacsh,ch." Science Administrative",Daloz, 1972.

Debbasch, ch, " l'administration au pouvoir", Paris, 1970.

Belorgey, " Le gouvernement et l'administration de la France", A.Colin, Paris,
1967.

Roger Gregoire." La fonction publique",Paris, 1954.

" Auby, Drago, Eisenmann, Rivero, Gournay, Crozier, " Traité de Science Administrative", Oeuvre collective, ed Mouton,Paris, 1966.

Bernard Gournay. " L'Administration", " Que sais-je",n 1004.

B.Gournay,"Introduction à la science administrative" A.Collin,1970. "

Gourney , Kesler et Siwek. " L'administration publique",Paris, 1967.

– Laurent Blanc." La fonction publique",PUF, 1971.

L.D. White, " Introduction to the Study of Public Administration", 5ed, The – Mac Millan,co.New york,1967.

G.Burdeau, " Droit constitutionnel et institutiouons politiques", LGDJ,1980.

– L'Etat",édit du Seuil, Paris, 1970.

A.Bournazel, " Le nouveau conseil général et administration du département", éd Le Moniteur, 1984.

– R.Chapus, " Droit administratif général", Montchrestien, 2001.

Ch,Debbash, .ch.Pontier.J.M.Bourdon, J.Ricci, "Droit constitutionnel et institutions politiques",Economica, Paris, 2001.

Forge,S,m" Droit administratif", PUF, Paris, 2002.

J.M.Forge, " Droit administratif", PUF, 2002.

A.Laubadere, A.Venezia, J.c.Gaudemet, " Traité de droit administratif", LGDJ, Paris, 1999.

J.Moreau, " Administration régionale, départementale et municipale", Dalloz,2002.

– J.Rivero, " Droit administratif", Dallz.1983.

J.Rivero, et j.Waline, " Droit administratif", précis Dalloz,14ème éd,1992.

G.Vedel, et p. Delvové, " Droit administratif", P.U.F. Paris, 1993.

Villiers, Dictionnaire de droit constitutionnel", A.Colin, Paris, 2001.

Vanlan.A – Gondouin. G– inserguet– Brisset, " Dictionnaire de droit administratif",A.Colin,2005.

– M.Waline, " Précis de droit administratif", Montchrestien, 1969.

RAJDA. 1982, n 2 et 5 .

A.Delcamp, " Les nouvelles conditions du contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales", AJDA.1982,n9.

Revue de droit public 1982, n 3 , 5, et 6. Dont les articles suivants:

M–H, Fabre, " L'unité et l'indivisibilité de la République, Réalité ? Fiction?, 1982, n3.

L.Favoreau, Décentralisation et Constitution", 1982, n5.

F.Luchaire," Les fondements constitutionnels de la décentralisation",1982,n6.

– M.Lombard, G.Dumont, " Droit administratif", Dalloz, 2003.

Long ,M, .B.weil. G.Braibant, p.Delvolé.P.Genvois.B. " Les grands arrêts de la jurisprudence administrative", Dalloz, 12éd, Paris,1999.