

مقرر الإدارة المحلية

لطلاب التعليم العام – سنة رابعة

إعداد

الدكتورة رنا علي حيدر

أساليب التنظيم الإداري

يقع على عاتق الدولة القيام بالوظيفة الإدارية وهذا بدوره يتطلب جهاز إداري قادر على إنجاز المهام الإدارية المتعددة والمتشعبة .

التنظيم الإداري يعتبر ضرورة لا بد منها لكي تنهض الدولة بالوظيفة الإدارية ، وهو مكون من مجموعة أجهزة إدارية بحيث تقوم كل إدارة بوظائفها ضمن الاختصاصات الممنوحة لها وبواسطة موظفيها من أجل تحقيق الأهداف المرجوة منها . إن تعدد الأجهزة الإدارية لا يتبعه بالضرورة تعدد في الأشخاص الإدارية العامة ، وإنما ذلك مرهون بالأسلوب المتبع في التنظيم الإداري . والدولة يمكنها ممارسة نشاطها الإداري وإدارة الخدمات العامة فيها بإحدى طريقتين من طرق التنظيم الإداري : فهي إما أن تتبع المركزية الإدارية، أو اللامركزية الإدارية.

يترتب على اتباع الدولة لأسلوب المركزية الإدارية قيام شخصاً إدارياً عاماً واحداً بممارسة جميع الاختصاصات الإدارية في جميع أجزاء إقليم الدولة . أي أنه لا يوجد سوى شخصية اعتبارية واحدة في النظام الإداري المركزي وهي شخصية الدولة ذاتها. بينما يترتب على اتباع الدولة لأسلوب اللامركزية الإدارية وجود أشخاص إدارية عامة أخرى إلى جانب شخصية الدولة ، يستوي في ذلك أن تكون هذه الأشخاص ذات طبيعة محلية (وحدات الإدارة المحلية) أو ذات طبيعة مرفقية (المؤسسات والهيئات العامة) .

لا بد من القول بأن الدولة ليست مجبرة على تبني أسلوباً دون الآخر (المركزية واللامركزية) حتى تنهض بالوظيفة الإدارية ، ذلك أن الدول المعاصرة تأخذ غالباً بكل الأسلوبين في أداء وظائفها ، بحيث تختار إدارة جزءاً من نشاطها وفق مقتضيات المركزية الإدارية بينما تدير الجزء الآخر وفق مقتضيات اللامركزية الإدارية حسب ظروفها السياسية والاجتماعية والثقافية والتاريخية. ولكن تغليب الأخذ بأسلوب دون آخر يختلف من دولة إلى أخرى ، وقد يختلف أيضاً ضمن الدولة الواحدة من زمن لآخر. ويعود ذلك إلى إجراء هذه الدول نوع من الموازنة بين محاسن ومساوئ كل أسلوب في أداء الخدمات العامة بأفضل السبل وبأقل التكاليف وبمدة زمنية معقولة . وسوف ندرس فيما يلي الجوانب القانونية للمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وتطبيقاتهما العملية .

المركزية الإدارية

أولاً:- تعريف المركزية الإدارية وتمييزها عن غيرها من المفاهيم

المركزية الإدارية تعني - بإجماع الفقه الإداري - (حصر صلاحيات القرار وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق تمثيلها في عاصمة الدولة أو في الأقاليم تسمى السلطة المركزية). ويعني ذلك من الناحية القانونية أنه يوجد شخص اعتباري عام واحد مركزي هو الدولة يباشر جميع الاختصاصات، ولا توجد أشخاص إدارية عامة أخرى تشاركها في مباشرة الوظيفة الإدارية. ولكن يمكن تصور المركزية أيضاً مع وجود عدد من الأشخاص العامة إلى جانب الدولة كالمؤسسات العامة والوحدات المحلية، وذلك في حال سمحت الدولة بوجود أشخاص معنوية عامة أخرى إلى جانب شخصيتها المعنوية مع ممارستها رقابة قوية على أعمالها والحد من صلاحياتها من خلال قيامها بتسمية أعضاء مجالسها أو إدارتها. أو قد تجتمع جميع العناصر القانونية للمركزية الإدارية، لكن يبقى التنظيم الإداري في الدولة مركزياً إذا لم تتمكن الوحدات المحلية من القيام بعملها نتيجة عدم حصولها على الوسائل المالية اللازمة.

لا يجب الخلط بين المركزية الإدارية و بين المركزية السياسية، فالأولى تنحصر في الوظيفة الإدارية و تعتبر طريقة من طرق إدارة المرافق العامة في الدولة، أما الثانية فهي انعكاس لشكل الدولة الموحدة التي تتسم بوحدة التنظيم السياسي للسلطة بحيث تتجمع السلطات العامة في يد مستو سياسي واحد وتخضع لدستور واحد وتباشر سيادتها على جميع أرجاء إقليم الدولة، على عكس اللامركزية السياسية المكونة من عدة كيانات سياسية كما في الدول الاتحادية التي تتألف من مستويين دستوريين هما : الاتحاد والدويلات .

كما لا يجب أن نخلط بين المركزية الإدارية و المركزية الاقتصادية التي تتحقق عندما يترك أمر توجيه الاقتصاد القومي للسلطة العامة المركزية، مما لا يدع مجالاً في ظل هذا النظام للأخذ بالتعددية الاقتصادية. وهذا ما نراه مطبقاً وبشكل واضح المعالم في الدول حديثة النشأة والدول النامية التي تسعى إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي.

ثانياً- أركان المركزية الإدارية

للمركزية الإدارية عدة أركان يمكن حصرها كالآتي :

١- حصر الوظيفة الإدارية بيد الإدارة الحكومية المركزية:

في المركزية الإدارية تكون سلطة البت النهائي في جميع الشؤون الداخلية في الوظيفة الإدارية من اختصاص السلطة المركزية ، فبذلك تكون إدارة كامل إقليم الدولة عن طريق العاصمة أو ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم . أي أن الوظيفة الإدارية تتركز في يد جهة محددة هي السلطة المركزية في الدولة ، فيكون بذلك اتخاذ القرار في أي شأن من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية يكون بكل مراحله من اختصاصها وحدها . فالحكومة المركزية هي من يعد مشروع القرار وهي من يقوم باتخاذها بشكله النهائي وهي نفسها من يتابع تنفيذه .

٢- حتمية البناء التسلسلي للإدارة المركزية :

إن الأخذ بنظام المركزية الإدارية يحتم أن تكون الإدارة ذات تركيبة تسلسلية أو هرمية. أي إن الجهاز الإداري في الدولة يقسم إلى ثلاثة مستويات إشرافية هي: المستوى الإشرافي الأعلى، والمستوى الإشرافي المتوسط، والمستوى الإشرافي الأدنى.

وتدخل هذه المستويات الإشرافية في علاقة مع بعضها بعضاً وفق ما تقتضيه قاعدة التدرج الإداري . وتعني هذه القاعدة: (توزيع موظفي الإدارة المركزية على مراتب ودرجات تشكل سُلماً إدارياً يقبع في قمته الوزير ويوجد في قاعدته صغار العاملين). وينجم عن التدرج الإداري تطبيق مبدأ وحدة الرئاسة والأمر، وهو كمبدأ من المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري يعني أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في نطاق منظمة معينة في يد واحدة بحيث لا يكون للمرؤوس داخل المنظمة سوى رئيس مباشر واحد ، بما يحقق استقرار النظام ومنع تشييع المسؤولية وضياعها . حيث إن تعدد الرئاسات الإدارية يؤثر على الكفاية الإنتاجية للإدارة ويعيق تطبيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

٣-السلطة الرئاسية :

يُشتق هذا العنصر من البناء التسلسلي للإدارة المركزية . ويقصد بالسلطة الرئاسية تلك التي تقرر للرئيس على رؤوسه بشكل طبيعي. فهي بذلك تجد أساسها في القوانين والأنظمة ، و في الطبيعة القانونية لنظام المركزية الإدارية القائم أساساً على قاعدة التسلسل الإداري التي تمنح بطبيعة الحال حقاً للرئيس الإداري يتمثل في مجموعة من الصلاحيات سواءً على أشخاص رؤوسه أو بالطبع على تصرفاتهم.

يجب التنويه إلى أن السلطة الرئاسية يقابلها دوماً مسؤولية الرئيس الإداري أمام الرئيس الأعلى إلى أن نصل إلى مسؤولية الوزير أمام رئيس الجمهورية. و هذه المسؤولية قائمة على مبدأ شهير من مبادئ التنظيم الإداري ، وهو مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية.

و تجدر الإشارة إلى أن التطبيق العملي للسلطة الرئاسية يكمن في الرقابة التي يمارسها الرئيس على أشخاص المرؤوسين وأعمالهم وسوف نذكرها بإيجاز فيما يلي :

أ- الرقابة على أشخاص المرؤوسين لجهة مراكزهم وأوضاعهم الوظيفية القانونية :

إن السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس تشمل سلطة الرئيس على المرؤوس من التعيين حتى انتهاء الخدمة ، فهي بذلك تشمل سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس ، نقل المرؤوس ، ترفيعه ، ترفيقه ، منحه التعويضات والعلاوات و الإجازات والحوافز ، إيقاع العقوبات المسلكية عليه ، أي أنها مرتبطة وجوداً وعدمياً مع صفة الموظف فهي تبدأ مع بداية الحياة الوظيفية للموظف وتنتهي بانتهاء خدمته. غير أن ممارسة هذه السلطة على أشخاص الموظفين تنحصر بمراكزهم وأوضاعهم الوظيفية ، لذا يشترط من ممارستها التقيد بمتطلبات حسن سير العمل الإداري .

ب- الرقابة على أعمال المرؤوسين :

بالإضافة إلى السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على شخص المرؤوس ، يمارس الرئيس نوع آخر من الرقابة ولكن هذه المرة على أعمال المرؤوس . وهذه الرقابة إما أن تكون سابقة على صدور تصرفات المرؤوسين وتكمن في التوجيه ، أو تكون لاحقة على صدور تصرفات وأعمال المرؤوسين وتتمثل في التعقيب.

١- الرقابة السابقة (سلطة التوجيه) :

للرئيس الإداري مجموعة من الصلاحيات والأوامر يقررها له المشرع ، وتكون على شكل أوامر شفوية أو مكتوبة ، أو كتب أو منشورات تتضمن تفسيراً للنصوص التي يتوجب على الموظف تنفيذها. ولكن ما مدى إلزامية هذه الأوامر ؟ هل يتوجب عليه أن يطيعها وينفذها كما هي؟

بما أن الموظف يعد جزءاً من الهيكل التنظيمي للمنظمة التي يعمل لديها ، فبهذا لا تكون أوامر الرئيس بمثابة قرارات إدارية غير قابلة للطعن بالإلغاء - في حال مخالفتها للقانون - أمام المحكمة الإدارية المختصة كونها تتناول الموظف بوصفه عضواً في الهيكل التنظيمي للمنظمة ، ولا تناوله في مركزه الشخصي.

أما بخصوص المسؤولية الشخصية للموظف عن تصرفاته الوظيفية ، فهناك ثلاث أنواع للمسؤولية هي : المسؤولية المسلكية، المسؤولية الجزائية، المسؤولية المدنية.

والسؤال هنا إذا كان على الموظف الالتزام بتوجيهات الرئيس الإداري ، فكيف له أن يتجنب المسؤولية الشخصية ؟

الحل يكمن فيما يلي : عندما تكون الأوامر التي تلقاها الموظف العام من الرئيس الإداري غير مشروعة ، فعليه أن يسلك طريق الاعتراض لدى رئيسه. فإذا قام هذا الأخير بالإصرار على الأمر ، فعلى المرؤوس أن يقوم بالتنفيذ ولا تترتب عليه مسؤولية في هذه الحالة .

أما إذا كانت الأوامر التي تلقاها الموظف العام من الرئيس الإداري تتضمن أمراً بارتكاب جريمة جزائية ، أو كان هذا التصرف أو السلوك المراد القيام به منافياً لكرامة الإنسان ، فيمكن للموظف رفض هذا الأمر ، وفي حال إقدام الموظف على تنفيذ الأمر فهو يعرض نفسه للمسؤولية .

٢ - الرقابة اللاحقة (سلطة التعقيب على أعمال المرؤوسين) :

هذا النوع من الرقابة يخول الرئيس الإداري مجموعة من الصلاحيات ، أهمها حق الرئيس في الإجازة والإقرار والتعديل و الإلغاء والسحب وحتى الحلول محل مرؤوسيه فيما يتعلق بأعمالهم ، ولكن بصورة استثنائية وبموجب نص قانوني بالنسبة للحلول .

وفيما يخص إقرار وتصديق أعمال المرؤوسين ، فإن سلطة الرئيس تكون شاملة على التصرف الذي قام به المرؤوس ، من ناحية مشروعيته ومن ناحية ملاءمته للعمل الإداري . (أي إنه من حق الرئيس الإداري أن يلغي قراراً أصدره أحد مرؤوسيه إذا كان سليماً من الناحية القانونية ، ولكنه غير ملائم للعمل الإداري) .

ولكن ما هي صفات السلطة الرئاسية ؟

للسلطة الرئاسية عدة صفات ومن أهمها :

- **الشمولية** : تشمل السلطة الرئاسية أعمال المرؤوسين (قرارات ، عقود ، إلخ...) وأشخاص المرؤوسين بوصفهم موظفين عموميين في خدمة الدولة وجزءاً من الهيكل التنظيمي . لكن الشمولية لا تقف عند هذه الحدود بل تمتد إلى رقابة المشروعية و رقابة الملاءمة أيضاً .

- **التلقائية** : يعني ذلك أن الرئيس الإداري يمارس هذه الرقابة بشكل تلقائي ، دون تقديم شكوى من الأفراد أو بعد تقديمها. وذلك يعود إلى خصوصية طبيعة العملية الإدارية ، حيث تعد الرقابة إحدى الوظائف الأساسية في الإدارة الحكومية ، فتكون بذلك رقابة واجباً على الرئيس الإداري وليس حق بيده ، مما يستوجب قيام الرئيس الإداري بممارستها حتى ولو لم يشر إليها النص القانوني . وتجدد الإشارة إلى أن بعض الأنظمة تفرق بين نوعين من الرقابة التي تمارس على المرؤوس : أولهما الرقابة الفنية (التخصصية) : و تهدف إلى التأكد من موافقة ما تم إنجازه من الواجبات الإدارية للقوانين والأنظمة النافذة من جهة ، ومن ملاءمته مع الغرض من المهام الإدارية من جهة ثانية . وثانيهما يتمثل في رقابة الخدمة أو الرقابة التسلسلية وهي تنسحب على التنظيم الداخلي للإدارة ، ونظامها الداخلي وشؤون العاملين فيها.

ثالثاً: صور المركزية الإدارية

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

١- التركيز الإداري (الوزارية) :

يستخدم مصطلح الوزارية للدلالة على الدور العظيم للوزير وهيئته على جميع شؤون الوزارة في المركز وفي الأقاليم ، حيث تنحصر الصلاحيات الإدارية بكل جزئياتها في يده ، فلا يكون بذلك لمثله في الأقاليم أي سلطة تذكر ، مما يستدعي قيام ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم بالرجوع إلى وزاراتهم في كل جزئية. لهذا السبب يوصف التركيز الإداري بالمركزية المتطرفة أو الحصرية الإدارية.

مساوئ المركزية الإدارية

- إهدار مبدأ التلازم بين السلطة و المسؤولية. حيث لا يمكن للرئيس الإداري أن يتحمل مسؤولية سير العمل وانتظام المرفق العام وهو لا يملك فيه أي سلطة.
- إن نظام التركيز الإداري يؤدي إلى انشغال الوزير بأمور ثانوية ويبعده عن دوره الأساسي في رسم السياسة العامة للدولة.
- والحقيقة لم يعد لهذه الصورة تطبيق من الناحية العملية بالنظر إلى العيوب التي تعترضها.

٢- عدم التركيز الإداري (اللاوزارية) :

لم يستطع أسلوب الوزارية النجاح في إدارة الشؤون والخدمات العامة ، مما أدى إلى تبني أسلوب آخر لاجتناب الوقوع في مخاطر المركزية المتطرفة. فتم الاعتماد على أسلوب عدم التركيز الإداري ، أو ما يسمى المركزية النسبية. بموجب هذا الأسلوب يمكن لبعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في المحافظات التمتع بسلطة البت النهائي في بعض الأمور من دون حاجة للرجوع إلى الوزير ، حتى يتمكن هذا الأخير من القيام بالمهام الرئيسية المكلف بها والتي تتجسد في وضع السياسة العامة للدولة.

ولكن ما هي آليات ممارسة السلطة في نظام عدم التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري ؟

أساليب ممارسة السلطة في نظام عدم التركيز الإداري

هناك تقنيتين يمكن من خلالهما تحقيق عدم التركيز الإداري هما :

- **توزيع الاختصاص بنص تشريعي** : يقوم المشرع بموجب هذه التقنية بمنح أكثر من شخص أو أكثر من جهة اختصاصات سلطة اتخاذ القرارات الإدارية . فعند الحاجة لتحديد وبيان مراكز اتخاذ القرار يجب الرجوع إلى النصوص القانونية فيمكن اتخاذ القرار من الجهة التي حددها القانون دون الحاجة للعودة إلى الحكومة المركزية في العاصمة .

- **التفويض الإداري** : يعتبر أسلوب التفويض الإداري من أكثر الأساليب المتبعة لممارسة السلطة في نظام عدم التركيز الإداري (اللاتركيز الإداري) . حيث يعهد الإداري ببعض اختصاصاته إلى إداري آخر ليمارسها من دون الرجوع إليه ، ولكن تبقى مسؤولية الأول عن تلك الاختصاصات المفوضة ولا تنتقل إلى المفوض إليه . أي إن التفويض لا يعني تخلي الإداري عن سلطاته ومسؤولياته ، بل هو يحقق واحدة من فوائد الأخذ بنظام عدم التركيز الإداري عن طريق استخدام آلية أفضل لتقديم الخدمات وإنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وبكفاءة .

١- محاسن التفويض الإداري :

للتفويض الإداري عدة محاسن تتجسد في : سرعة إصدار القرارات ، حل المشاكل الإدارية قبل أن تتعقد ، خفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية . كما ويسمح التفويض بتوفير الوقت والجهد والمال و بالتخلص من التركيز الشديد للسلطة و بخلق كوادرات إدارية قادرة على تحمل المسؤولية . كما و يمكن من خلال إتباع هذا الأسلوب حل المشكلات والصعوبات التي تواجه سير العمل الإداري بشكل أكثر فعالية ، لأن سلطة اتخاذ القرار تكون في يد المرؤوس الأكثر قرباً من الواقع .

لا يجب الخلط بين اللاتركيز الإداري واللامركزية الإدارية ، ففي اللاتركيز الإداري تقوم الدولة بتكليف ممثليها في الدوائر والتقسيمات الإدارية بالمزيد من السلطات أي تقوم بتفويضها صلاحيات إضافية . أما في اللامركزية فالوضع مختلف حيث تقوم الدولة بالاعتراف بالمزيد من الصلاحيات للهيئات المحلية المنتخبة وبالتالي تكون صلاحيات هذه الأخيرة أصلية . من الناحية القانونية المفهومان مختلفان وإن تشابهت العمليتان ، فاللامركزية لا تكون فعالة إلا إذا صاحبها عدم تركيز إداري .

٢- المبادئ التي تحكم التفويض الإداري

تتعدد المبادئ التي تحكم التفويض الإداري فمن ضمنها : أن يكون التفويض جزئياً و أن ينصب التفويض على السلطة من دون المسؤولية. كما يجب عدم تفويض الاختصاصات المفوضة و لا يكون التفويض إلا من أعلى إلى أسفل. كما و يحق للرئيس الإداري أن يعدل في السلطات المفوضة.

٣ - شروط صحة التفويض الإداري

حتى يكون التفويض الإداري صحيحاً لا بد من توافر عدة شروط هي : أن يكون هناك نص تشريعي يأذن بالتفويض ، أن يكون هذا النص من مرتبة النص الذي منح الأصل اختصاصاته ، أن يصدر قرار من المفوض إلى المفوض إليه .

التفويض في أمريكا والتفويض في فرنسا :

من الناحية القانونية ، تتركز السلطة في أمريكا بيد الرئيس الإداري ولا تصل إلى المرؤوس إلا بتفويض من الرئيس ، حيث يقوم الرئيس بتفويض الأمور قليلة الأهمية. ولا ينجم عن تفويض الاختصاص تفويض المسؤولية بل تبقى المسؤولية مشتركة بين المفوض والمفوض إليه.

أما في فرنسا فلا بد أن يستند التفويض إلى نص قانوني يسمح به لأن الأصل هو أن يقوم الرئيس الإداري بممارسة الاختصاصات التي أسندها إليه القانون ولا يجوز له أن يتصرف بها عن طريق التفويض إلا إذا أذن المشرع له بذلك .

التفريق بين تفويض السلطة وتفويض التوقيع

يختلف تفويض التوقيع عن تفويض السلطة في عدة نقاط :

١- تفويض التوقيع يكون تفويضاً للتوقيع فقط ، أي من دون ممارسة سلطة بينما يكون الثاني لممارسة السلطات المفوض بها.

٢- تفويض السلطة يؤدي إلى نقل الاختصاص المفوض ، بينما لا يؤدي تفويض التوقيع إلى حرمان صاحب الاختصاص الأصل من ممارسة سلطاته .

٣- تفويض التوقيع يكون شخصياً ينقضي بتغير شخص المفوض أو الشخص شاغل الوظيفة ذي المنصب .

٤- القيمة القانونية للقرارات تكون في حالة تفويض التوقيع مستندة إلى موقع صاحب الاختصاص الأصل في السلم الإداري بينما تستند إلى موقع المفوض إليه في حالة تفويض السلطة.

التفويض الإداري في سورية

إن الأساس القانوني العام للتفويض الإداري في سورية يتمثل في المرسوم التشريعي/٦٩/ لعام ٢٠٠٥ وفي التشريعات الإدارية الخاصة التي تتضمن بعض الأحكام التي تمكن الرئيس الإداري من استعمال التفويض لأداء بعض المهام الإدارية. من هذه التشريعات قانون تنظيم الجامعات رقم ٦/ لعام ٢٠٠٦، وقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٥/ لعام ١٩٧١... والملغى بموجب القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ الذي حلّ محله ، ونظام العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ وغيرها من التشريعات الأخرى .

رابعاً- تقدير المركزية الإدارية

لنظام المركزية الإدارية بعض الفوائد ومن أهمها : أنه يحقق الوحدة القانونية والسياسية للدولة ، ويقوي السلطة التنفيذية ، كما يساعد على الاستقرار والدقة ووضوح الإجراءات الإدارية والاقتصاد في الإنفاق العام ، كما ويعد نظام المركزية الإدارية هو الأسلوب الأمثل والأصلح لإدارة المرافق العامة القومية التي تعدّ بطبيعتها غير قابلة للتوزيع ويجب أن تدار بأسلوب موحد عن طريق المركز ، مثل : مرفق الدفاع ومرفق القضاء والأمن .

إلى جانب الحسنات هناك عيوب لنظام المركزية الإدارية وهذه العيوب أصبحت أكثر وضوحاً بعد التغيرات التي طرأت على دور الدولة وفرضتها التطورات الاقتصادية والسياسية والثقافية والنظام العالمي الجديد ، فلم يعد نظام المركزية الإدارية صالحاً لإدارة المهام المتعددة والمتنوعة في دول عالمنا المعاصر إدارة فعالة وفق مقاييس جودة الخدمة ، حيث أن نظام المركزية الإدارية يعتبر نظام بعيد عن المرونة ولا يشجع على الابتكار وعلى مشاركة المواطنين في تحمل المسؤولية في الشأن العام . بالإضافة إلى كونه يؤدي إلى الهدر في الوقت والمال.

هذه العيوب أظهرت ضرورة ابتكار نظام إداري آخر لإدارة الخدمات العامة يراعي المتغيرات التي طرأت على دور الدولة.

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

وردت لفظة السلطة المركزية في المرسوم التشريعي ذو الرقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية كما وردت في المادة ٢/ /فقرة ٢/ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية ذو الرقم ١٥/ لعام ١٩٧١ حيث جاء في هذا القانون: "يقصد بالسلطة المركزية:

أ. مجلس الوزراء

ب. الوزارة المختصة

ج. وزارة الإدارة المحلية.

غير أن هذا التحديد للسلطة المركزية وفق قانون الإدارة المحلية لا يشمل هيكلية الإدارة المركزية برمتها حيث يعد إدارة مركزية بالمعنى الذي تتطلبه أديبات المركزية الإدارية كل جهة تتبع للسلطة المركزية والتي تمارس نشاطاً حكومياً يشمل إقليم الدولة برمته . هذا المعنى ينطبق على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء والمحافظين ومديري المناطق ومديري النواحي ، بالإضافة إلى الوحدات الإدارية المساعدة العاملة والاستشارية والملحقة مباشرة برئاسة الحكومة.

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

- ١ - الدولة (ممثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ووحدات الإدارة المركزية الملحقة بها).
- ٢ - المحافظات (ممثلة بالمحافظ ومديري المديرية والمصالح التابعة لسائر وزارات الدولة ومديري المناطق والنواحي).

اللامركزية الإدارية

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها. وهذا التوزيع قد يتم على أساس إقليمي بحيث توجد هيئات محلية (إقليمية) مستقلة أو على أساس موضوعي (مرفقي) ينتج عنه وجود هيئات مصلحية أو مرفقية مستقلة عن الإدارة المركزية .

والمعيار الذي يميز المركزية الإدارية عن اللامركزية الإدارية : هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها. فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة نكون أمام نظام مركزي ، أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية نكون بصدد لامركزية إدارية .

ثانياً: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

تقوم اللامركزية السياسية على أساس توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية والولايات بحيث تتعدد فيها السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، أما اللامركزية الإدارية فتقتصر على النواحي الإدارية. وبهذا يمكن أن توجد اللامركزية الإدارية سواء في الدول الاتحادية أو في الدول الموحدة (البسيطة) . أي أن شكل الدولة من الناحية الدستورية ليس له أي دور في تحديد الأسلوب الإداري المتبع في تقديم وإدارة الخدمات العامة. فاللامركزية الإدارية ليست حكراً على الدولة الاتحادية بل يمكن أن توجد أيضاً في الدولة البسيطة. ومن أهم الفروقات القائمة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية نذكر:

اللامركزية الإدارية :

- تقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية للدولة والوحدات الإدارية اللامركزية سواء المرفقية منها أو الإقليمية.
- إنها تعبر عن نظام إداري.
- تخضع الوحدات الإدارية في اللامركزية الإدارية لذات القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة.

أما اللامركزية السياسية:

- فتقوم على توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية (الاتحاد) والولايات، بحيث يتولى الاتحاد السلطات الثلاث (التشريعية القضائية التنفيذية) ويكون لكل ولاية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة بها تمارسها في نطاقها الجغرافي.
- إنها تعبر عن نظام سياسي.
- تتمتع الولايات في الدولة الاتحادية بالحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها سلطتها التشريعية وتمارس صلاحياتها من دون رقابة إلا بمحدود ما يفرضه الدستور الاتحادي.

ومن الفروقات أيضاً : أن الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية فتخضع لرقابة الحكومة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها الإدارية وذلك بخلاف ما ذكرنا بالنسبة للولايات في الدولة الاتحادية . كما وأن اختصاصات الاتحاد واختصاصات الدويلات يتم توزيعها بموجب نص دستوري ، أما الاختصاصات الإدارية التي تتولاها الهيئات اللامركزية المحلية فيتم منحها إما بموجب نص دستوري وإما بواسطة تشريع داخلي عادي.

ثالثاً: أركان اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية عدة أركان من أهم هذه الأركان :

١- الاعتراف بوجود مصالح ذاتية محلية متميزة عن المصالح المركزية :

حيث تتولى السلطة المركزية إدارة المصالح والمرافق العامة القومية ، ويترك للهيئات المحلية (السلطات المحلية) إدارة المرافق المحلية . و لكن كيف تميز المصالح المحلية المستقلة وما هي المعايير المستخدمة لفصلها عن المصالح القومية ؟ في الحقيقة حتى يتم التمييز بين هذه المصالح عن بعضها تتبع الدول أسلوبين اثنين هما:

الأسلوب الأول: (أسلوب التعداد الحصري) الأسلوب التشريعي: يتمثل في تحديد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز لها أن تباشر أي نشاط آخر إلا عن طريق تشريع جديد، وأن تمارس اختصاصاتها في الحدود التي وضعها المشرع.

الأسلوب الثاني: (الأسلوب العام): حيث يحدد المشرع اختصاص الهيئات اللامركزية بصفة عامة مبهمه طبقاً للقاعدة العامة: كأن ينص المشرع: تختص الوحدات المحلية بممارسة جميع الاختصاصات ذات الطابع المحلي ، وتجدر الإشارة أن لكل أسلوب من هذين الأسلوبين محاسنه ومساوئه .

٢- وجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح الذاتية :

إن الاعتراف بوجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية يقود بالنتيجة إلى إسناد إدارة هذه المصالح إلى هيئات معترف لها بالشخصية المعنوية المستقلة . أي تكون هذه الهيئات اللامركزية مستقلة عن شخصية الدولة وتمتعة بالحق في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، فيكون لها حق التعاقد وحق التقاضي كما وتكون قراراتها ذاتية .

٣ - خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية:

أ. الأسلوب الإنكليزي في ممارسة الرقابة على الوحدات اللامركزية (الإقليمية منها والمرفقية): تمارس الوحدات المحلية صلاحيات واسعة وحرية كبيرة في اتخاذ القرارات وتخضع لرقابة قضائية، ورقابة من السلطة الإدارية المركزية، و رقابة سياسية يمارسها البرلمان، وتتجلى هذه الرقابة في: إنشاء الوحدات اللامركزية، ومنحها الشخصية المعنوية وبيان اختصاصاتها، وكما ويتولى البرلمان إلغاء وتعديل القوانين الخاصة بها. أما الرقابة القضائية: فتتم من خلال محاصمة الحكومة المركزية للهيئات اللامركزية أمام القضاء.

ب. الأسلوب الفرنسي: تخضع الهيئات الإدارية اللامركزية وفق هذا الأسلوب إلى رقابة دقيقة ومحكمة. وتشمل الرقابة الأشخاص اللامركزية وأعمالها.

أما الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية فتتضمن: حق حل المجالس المحلية - وقفها - حق تعيين أعضائها - وحق سحب الثقة عنهم.

أما الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية فتشمل الوسائل الآتية:

- الإذن في اتخاذ التصرف.
- التصديق على الأعمال الصادرة عنها.
- إلغاء بعض القرارات الصادرة عنها وسحبها.
- الحل محلها في اتخاذ بعض التصرفات.

ولابد من التأكيد على أن تصرفات سلطة الرقابة تعد قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يمكنه إلغاؤها في حال كان فيها تجاوز الاختصاصات المنصوص عنها في القوانين النافذة.

رابعاً: صور اللامركزية الإدارية

هناك إجماع فقهي لدى كتاب القانون الإداري في فرنسا وألمانيا ومصر وسوريا وغيرها على أن للامركزية الإدارية صورتين اثنتين هما:

١- اللامركزية الإدارية المحلية:

تتجسد هذه الصورة في النطاق الإقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من إقليم الدولة تتمثل في المحافظات- والمدن- والبلدات- والبلديات بكل ما يترتب على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي وتحمله لبعض الالتزامات. والقصد من هذا الاتجاه التشريعي هو: قيام الأشخاص اللامركزية بإدارة المرافق والمصالح المحلية التي يعينها المشرع في النطاق الإقليمي بواسطة مجالس محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال إزاء السلطة المركزية، مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي يبينها القانون. وقد أخذ الكثير من الدول بهذه الصورة، وطبقها ورسمت أنظمة قانونية متكاملة لتجسيدها بشكل قانوني، ويعبر عنها من الناحية العملية بالإدارة المحلية (الإدارة الذاتية).

٢- اللامركزية الإدارية المرفقية:

ظهر هذا النوع من اللامركزية الإدارية حديثاً عندما تدخلت الدولة المعاصرة في العديد من المجالات الاقتصادية التي كانت تحجم عن ممارستها سابقاً، فكثر المشاريع والمرافق والمصالح العامة، وظهرت الحاجة إلى منح بعض المرافق والمشاريع الشخصية المعنوية من أجل إدارة شؤونها بشكل مستقل عن الدولة، وبعيداً عن التعقيدات الحكومية، مع خضوعها لإشراف السلطة المركزية. وقد نشأ هذا النوع لاعتبارات موضوعية ترجع إلى طبيعة النشاط ونوع المرافق والمشاريع التي يتعلق بها هذا النشاط. ويعبر عن اللامركزية المرفقية عادة: بالمؤسسات العامة والهيئات العامة، بحيث تمارس المؤسسة العامة أو الهيئة العامة نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق والأنشطة. ومن حيث النظام القانوني للامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية فإن الأولى ينظمها قانون واحد يتضمن أحكام موحدة تطبق على جميع الأشخاص الإقليمية، (قانون الإدارة المحلية في سوريا)، أما الأشخاص اللامركزية المرفقية فتخضع من جهة لنظام قانوني واحد (قانون المؤسسات العامة رقم ٢/ لعام ٢٠٠٥ في سورية)، إضافة إلى أنه ينطبق على كل مؤسسة أو هيئة عامة الأحكام التي تضمنها قانون إحداثها.

أخيراً وليس آخراً فإن إحداث اللامركزية المرفقية يعود إلى افتراضات فنية تتمثل في الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي، وترك أهل الخبرة يديرونه بقدر من الحرية ومن الاستقلال، أما اللامركزية الإدارية المحلية فترجع نشأتها إلى افتراضات إدارية وجغرافية وسياسية. وسوف يتم البحث بالتفصيل في هاتين الصورتين من صور الإدارة في الفصل المخصص للتطبيقات العملية للامركزية الإدارية بصورتها الإقليمية والمرفقية.

خامساً: تقدير اللامركزية الإدارية

&& مزايا اللامركزية الإدارية (مسوّغات الأخذ بها):

- أ. **مسوّغات سياسية:** تعد اللامركزية الإدارية تطبيقاً للديمقراطية في المجال الإداري. ويتجلى ذلك في إشراك سكان الوحدات المحلية في تشكيل المجالس والهيئات الممثلة لهم عن طريق الانتخاب وما يحققه ذلك من مزايا تنجسد في تدريب السكان على ممارسة حق الانتخاب، وعلى اختيار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المرافق المحلية وبذلك تعدّ اللامركزية الإدارية مدرسة للديمقراطية وتحمل المسؤوليات.
- ب. **مسوّغات إدارية:** تخفف اللامركزية الإدارية من العبء الواقع على عاتق الدولة المعاصرة في إدارة المرافق و المشروعات العامة والمتكاثرة، باستمرار نتيجة لازدياد تدخل الدولة في مجالات وأنشطة جديدة، كما أنها تحقق مبدأ الإدارة عن قرب.
- كما تمتاز اللامركزية الإدارية بأن الهيئات اللامركزية سواء المحلية منها أو المرفقية تكون أقدر من السلطة المركزية في إدارة المصالح والمرافق المحلية، بعيداً عن التعقيدات والإجراءات الإدارية المعقدة التي تعرفها الإدارة المركزية.

&& مساوئ اللامركزية الإدارية: وجهت لللامركزية عدة انتقادات هي:

- أ. **المساس بوحدة الدولة السياسية والقانونية.**
- ب. **تحتاج إلى نفقات كبيرة تتحملها خزانة الدولة.**
- ت. **تفتقر اللامركزية المحلية للخبرة والدراية مقارنة مع الإدارة المركزية.**
- ث. **تتجاهل اللامركزية المرافق القومية وتهتم بالمصالح المحلية. ويمكن الرد على هذه الانتقادات :**
- أ. **فيما يتعلق بالمساس بوحدة الدولة فهي غير مهددة على الإطلاق، لأننا بصدد تطبيق لامركزية إدارية ولم نصل بعد إلى اللامركزية السياسية، ناهيك عن أن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية التي تهدف إلى الحفاظ على الوحدة القانونية للدولة تكفل إلى حد كبير هذه الوحدة .**
- ب. **أما القول: إن الهيئات المحلية تفتقر إلى الخبرة والدراية فهذا صحيح ولكن تقوم السلطة المركزية بتقديم المساعدة الفنية والقانونية والمادية للإدارة اللامركزية، الأمر الذي يؤدي إلى اكتسابها قدر معقول من الخبرة في الشؤون الإدارية.**
- ت. **وبالنسبة للقول: إن اللامركزية الإدارية تحمل خزانة الدولة نفقات كبيرة هي في غنى عنها، فهو غير مقبول أيضاً. فالهيئات اللامركزية تحقق واردات ذاتية (الضرائب والرسوم المحلية التي تفرضها على سكان الإقليم) تنفقها عندئذ على مشاريعها، الأمر الذي يحقق عدالة في توزيع الحصيلة الضريبية، كما يشجع الأفراد على الامتناع عن التهرب الضريبي.**

التنظيم الإداري في سورية

الإدارة الحكومية المباشرة (الإدارة المركزية وأشخاصها)

يتألف التنظيم الإداري المركزي في سورية من ثلاثة مستويات:

١- الإدارة العليا ٢- الإدارة الوسطى ٣- الإدارة الدنيا

أولاً: الإدارة العليا:

تمثل الإدارة العليا برئيس الجمهورية، مجلس الوزراء والوزراء. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإدارات تقوم ليس فقط بوظائف إدارية صرفة، بل تقوم بأعمال الحكومة. وليس من الأمر السهل التمييز بين هذين النوعين من أعمال الإدارة العليا، لأن الوظائف الإدارية من قبل الإدارة العليا تتمثل بالقيادة والتنسيق، لذا فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأعمال الحكومة. وتجدر الإشارة إلى أن الوزراء يقوموا بوظائف تخصصية كل حسب حقيقته، لذا فمن الممكن وصفهم بأنهم سلطات إدارية متخصصة (وزارة الداخلية، الاقتصاد، إلخ). وتعمل هذه المستويات الإدارية وفق مبدأ وحدة الإدارة والتنسيق، وهذا ما يمكن تحقيقه من خلال توجيهات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً: الإدارة الوسطى:

وهي تتجلى بالمحافظ (كممثل للسلطة المركزية) الذي يقوم بممارسة جميع أعمال الإدارة العامة على مستوى محافظته، أي إنه يمثل السلطة المركزية في محافظته، لذا فإن المحافظ يخضع إدارياً ليس فقط لوزير الإدارة المحلية، بل يخضع أيضاً لباقي الوزراء كل حسب حقيقته. فمثلاً في مجال المهن الحرة يرتبط المحافظ بوزير الاقتصاد، وفي مجال حماية الآثار يخضع لتوجيهات وزير الثقافة، وهكذا... فهو فعلاً إدارة وسطى، لأنه يعد الوسيط والمنسق بين الإدارة العليا والإدارة الدنيا.

ثالثاً: الإدارة الدنيا:

وتمثل هذه الإدارة بالمنطقة والناحية. حيث يقوم مدير المنطقة ومدير الناحية كل حسب اختصاصه المكاني بإنجاز جميع المهام الإدارية التي يوكلها له المشرع، أو التي يمارسها بتفويض من المحافظ.

• المركز القانوني المزدوج للمحافظ:

يتميز المحافظ في التنظيم الإداري السوري بمركز قانوني مزدوج. فهو من جهة يمثل الإدارة العليا في محافظته، غير أنه من جهة ثانية يرأس المكتب التنفيذي للمحافظة. فهو بذلك يعد شخص إداري يتبع السلطة المركزية (الإدارة الوسطى) ومن جهة ثانية يتبع السلطة المحلية. وينجم عن الربط بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية بوساطة المحافظ إدارة فعالة تراعي المصالح المركزية والمصالح المحلية.

• البناء التسلسلي للإدارة المركزية:

تتميز الإدارة المركزية من الناحية التنظيمية ببنائها التسلسلي، الذي يبدو من خلال صلاحيات الرقابة والتوجيه الذي تتولاه الإدارة العليا على الإدارة الدنيا. وتهدف الرقابة بالدرجة الأولى إلى تنسيق المهام الإدارية وتوحيدها كما تهدف إلى رقابة السلطات كل على حدة. كما أنها تمكن من ممارسة نوع من الرقابة البرلمانية، حتى ولو كانت رقابة غير مباشرة.

أشخاص السلطة المركزية

رئيس الجمهورية

أولاً: موقع رئيس الجمهورية في نظام الحكم:

يجب التفريق هنا بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي. فإذا كانت الحكومة مرتبطة فقط بالبرلمان، نكون بصدد نظام برلماني، أما إذا كان هناك ارتباط للحكومة برئيس الدولة فيكون نظام الحكم نظام رئاسي. وتجدر الإشارة إلى أن نظام الحكم الجمهوري في سورية يعتمد على النظام الرئاسي والبرلماني معاً، لأن الحكومة تكون مسؤولة عن أعمالها سواء أمام البرلمان (نظام برلماني) وأمام رئيس الجمهورية (نظام رئاسي) وهذا ما أكدته دستور البلاد الجديد لعام ٢٠١٢. وتجدر الإشارة إلى أن موقع رئيس الجمهورية والسلطات الواسعة التي منحه إياها الدستور يعد نتيجة مباشرة لقرار المشرع الدستوري باعتماد النظام الرئاسي. وبهذا يختلف موقع رئيس الجمهورية في سورية عن موقع رئيس الدولة في الدول التي اعتمدت النظام البرلماني (ألمانية-بريطانية-السويد-إلخ) حيث إن وظيفة رئيس الدولة في هذه الأنظمة تقتصر على النواحي التمثيلية. وبما أن رئاسة الجمهورية تعدّ واحدة من المؤسسات الدستورية، فإننا نحيل إلى مؤلفات القانون الدستوري للتعرف على دقائق الأمور المتعلقة بمنصب رئيس الجمهورية، سواءً لجهة شروط المترشح لمنصب رئيس الجمهورية أم لجهة كيفية اختياره، أم لجهة مدة ولايته أم لجهة مسؤوليته ومحاكمته أوحى لجهة السلطات التي يتمتع بها. بيد أن هذا لا ينبغي أن يمنع التعرض لبعض الأحكام الدستورية المتعلقة بمنصب رئيس الجمهورية في مؤلفات القانون الإداري، لأن رئيس الجمهورية يعد رئيس السلطة التنفيذية في النظام السياسي المختلط (البرلماني-الرئاسي)، فيمارس الكثير من الاختصاصات ذات الطابع الإداري الصرف إضافةً لاختصاصاته الدستورية.

ثانياً: الاختصاصات الإدارية والتنفيذية لرئيس الجمهورية:

يمارس رئيس الجمهورية مجموعة من الاختصاصات الإدارية أصالة عن نفسه، وهي اختصاصات مشتقة مباشرة من الدستور منها :

إنه يمارس السلطة الرئاسية على جميع الجهات العامة في الدولة حيث يحق له طلب تقارير من الوزراء ودعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته -إصدار القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وإعداد مشاريع القوانين، وإحالتها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها -تعيين كبار الموظفين العسكريين والمدنيين، وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون-وضع كل الأنظمة الخاصة بالضابطة الإدارية بصفته ساهراً على الأمن العام-إصدار جميع القرارات والأوامر اللازمة لمنصبه بوصفه القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة -تشكيل الهيئات والمجالس واللجان المتخصصة -وضع السياسة العامة للدولة بالتعاون مع مجلس الوزراء -ممارسة بعض السلطات الاستثنائية وهي سلطات مقيدة بالشروط التي حددها الدستور حصرياً بشكل لا يساء استعمالها، لأن استعمالها بطريقة غير مشروعة يؤدي إلى الإضرار بحقوق الأفراد وحررياتهم العامة.

ثالثاً: الأدوات التي يستخدمها رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته الدستورية:

الأداة الرئيسية التي يملكها رئيس الجمهورية هي المراسيم بشقي أنواعها، سواء كانت مراسيم تشريعية، أم مراسيم تنظيمية، أم مراسيم عادية. ولكن هذا لا يعني أنه ليس بمقدوره إصدار قرارات إدارية أو حتى توجيهات. بل على العكس تماماً فهو يملك سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية في حالات خاصة حدّتها التشريعات النافذة. والأمثلة على ذلك القرار الذي سيتخذه رئيس الجمهورية لحل المجالس المحلية المنتخبة استناداً إلى ما ورد عليه النص في المادة/١٢٢/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١٢.

أما بخصوص المراسيم التي يستخدمها رئيس الجمهورية لدى ممارسته لاختصاصاته الإدارية والتنفيذية فهي بمعظمها مراسيم عادية ومراسيم تنظيمية.

رابعاً: الطبيعة الحقوقية للمراسيم العادية والمراسيم التنظيمية

١- المراسيم العادية:

تخفي المراسيم العادية قرارات إدارية، أي إنها لا تتضمن قواعد عامة ومجرّدة، أي إنها لا تأخذ صفة التشريع بل يقتصر أثرها في مضمونها، فهي بهذه المنزلة لا تختلف عن باقي القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية التنفيذية الأخرى (رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظون والمدراء العامون ورؤساء المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في وحدات الإدارة المحلية). فهي بهذه المنزلة تتناول شخصاً معيناً بذاته أو مجموعة أشخاص محدّدين بذاتهم، كما تشمل حالة أو حالات محدّدة بذاتها. والأمثلة على ذلك: مرسوم تعيين محافظ - مرسوم تعيين سفير - مرسوم تعيين رؤساء الجامعات - مرسوم تحديد شواطئ البحر - مرسوم تحويل أملاك الدولة العامة إلى أملاك دولة خاصة. فهذه جميعاً تعد مراسيم عادية وليست مراسيم تنظيمية أو مراسيم تشريعية.

٢- المراسيم التنظيمية:

يملك رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية ويمارسها بموجب مراسيم تنظيمية. والمراسيم التنظيمية تختلف عن المراسيم العادية لجهة أنها تتضمن قواعد عامة ومجرّدة، أي إنها عكس المراسيم العادية، قوانين بالمعنى الموضوعي، وهي تختلف عن القوانين الشكلية فقط من حيث الجهة التي تصدرها، حيث يقوم رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية بإصدار المراسيم التنظيمية، في حين يقوم البرلمان بسن القوانين الشكلية. وتكمن الحكمة في منح رئيس السلطة التنفيذية السلطة التنظيمية في أن هذه السلطة التنفيذية لديها الخبرة الكافية والدراية التامة في الشؤون الفنيّة بشكل يفوق خبرة المشرّع العادي، أضف إلى ذلك فإنها تركّز على الأمور التفصيلية التي يتعدّر على المشرّع العادي الإلمام بها، الأمر الذي يجعل إسناد صلاحية إصدارها للسلطة التنفيذية أمراً معقولاً ومنطقياً. فهي إذاً مكملّة لدور المشرّع. ولا تختلف السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية بموجب مراسيم تنظيمية عن تلك التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، الذين خوّلهم القانون هذه الصلاحية، فهي جميعها تعد قرارات تنظيمية، أو ما يطلق عليها لوائح أو تشريعات فرعيّة، تميّزها عن التشريعات الأصلية المتجسّدة بالقوانين الشكلية التي تقوم السلطة التشريعية عادةً بسنّها. وقد درج الفقه على تقسيم المراسيم التنظيمية إلى عدة أنواع أهمها:

أ. المراسيم التنظيمية التي تتضمن أنظمة إدارية عامة:

وهي التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب تفويض تشريعي، وينحصر هدفها في تفسير أحكام القانون الذي تسنّه السلطة التشريعية. ومن أمثلتها: المرسوم التنظيمي رقم ٢٥٠/لعام ٢٠٠٦ المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم ٦/لعام ٢٠٠٦.

ب. المراسيم التنظيمية التي تتضمن الأنظمة العادية:

وهذه المراسيم تأخذ نموذج القرار الإداري، أي كان من المفترض أن تصدر من الوزير المختص، غير أن ظروف معينة فرضت إصدارها بصيغة مراسيم لتفادي التناقضات التي يمكن أن تحصل بين الوزارة المختصة ووزارة أخرى، فيقدم رئيس الجمهورية نفسه بوصفه الحكم بين الوزارتين. ومن الممكن أن يعود السبب في إصدارها بصيغة مرسوم إلى أن الوزارة المعنية قد تراخت عن إصدار القرار اللازم لتنظيمها، أو لأن الموضوع من الأهمية بمكان، الأمر الذي يتطلب تنظيمه بمرسوم تنظيمي كما هو الحال في إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، حيث يتم إحداث هذه الجهات بمرسوم تنظيمي استناداً لأحكام المادة ٢/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

خامساً: حدود السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية:

يُتخذ بحدود السلطة التنظيمية: مجموعة القيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم التنظيمية، وهي قيود تنبثق من مبدأ تدرج القاعدة القانونية، حيث تأتي المراسيم التنظيمية وباقي القرارات الإدارية التنظيمية في مرتبة تلي التشريع العادي، لذا فإن كل موضوع تأتي المراسيم التنظيمية لتنظيمه ينبغي أن يكون مسبقاً بنص تشريعي نافذ، لأن الغاية من المرسوم التنظيمي هي أصلاً تفسير أو تنفيذ قانون قائم، ومن هنا لا يُتصور صدور مرسوم تنظيمي في موضوع لم يتطرق له التشريع النافذ إلا في بعض الحالات الاستثنائية النادرة، ومن هذه الحالات:

١- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بتنظيم المرافق العامة، والتي يستمد رئيس الجمهورية اختصاصاته بشأنها من الدستور مباشرةً كونه يسهر على تسيير مرافق الدولة بانتظام واضطراد (المادة ٩٦ من دستور عام ٢٠١٢).

٢- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالضابطة الإدارية والتي يستمد رئيس الجمهورية اختصاصاته بشأنها من وضعه ساهراً على أمن الدولة. (المادة ٩٦ من دستور ٢٠١٢).

ويوجد أيضاً حدوداً موضوعية، تتجلى في أن سلطة إصدار المراسيم التنظيمية هي استثناء على المبدأ، الذي يقوم على أن المشرّع هو سيّد التشريع، لذا فإن هناك موضوعات لا يجوز أن تنظم بمراسيم تنظيمية بل يحتاج تنظيمها من الناحية الدستورية إلى قوانين عادية برلمانية، نظراً لحساسية هذه الموضوعات وارتباطها مباشرةً بكيان الأفراد أو ملكياتهم. ومن أمثلة هذه المواضيع: موضوع فرض ضرائب جديدة أو إحداث عقوبات جديدة، فكلتا الموضوعين يحتاجان إلى تشريع تسنّه أصولاً السلطة التشريعية.

الحكومة

تعد الحكومة هيئة القيادة السياسية والإدارية في الدولة. وهي بهذه المنزلة تشكل مؤسسة دستورية عليا مستقلة تتمتع بجملة واسعة من الاختصاصات. ولاشك في أن المركز القانوني للحكومة في النظام السياسي البرلماني، يختلف عنه في النظام السياسي الرئاسي، أو شبه الرئاسي لجهة أن الحكومة في النظام البرلماني تُشكّل بعد انتهاء الانتخابات البرلمانية، إذ يقوم زعيم الحزب الفائز بالانتخابات البرلمانية بتشكيل الحكومة من ضمن الأعضاء الفائزين في الانتخابات، ويصبح رئيساً لها. وقد يستلزم الأمر أن يُصار إلى تشكيل حكومة ائتلافية، حيث يتفق الحزب الفائز في الانتخابات مع حزب آخر من أجل اكتساب الأغلبية البرلمانية اللازمة في مواجهة المعارضة. أما في النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي (أميركا-فرنسا-سورية) فإن الأمر يختلف حيث يقوم رئيس الدولة بتشكيل الحكومة بعد فوزه في الانتخابات من وسط الحزب الذي ينتمي إليه، وحتى من قيادات سياسية أخرى. وبهذه الآلية فإن رئيس الجمهورية في هذا النظام يكون سيّد السلطة التنفيذية، أي إنه يرأس جميع أعضاء الحكومة.

المركز القانوني للحكومة في سورية

تعدّ الحكومة في سورية الهيئة المكملة للسلطة التنفيذية إلى جانب منصب رئيس الجمهورية. وتعد الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة وهي مسؤولة عن تسيير سائر جوانب الحياة العامة في الدولة.

مكونات الحكومة في سورية

تتألف الحكومة في سورية من رئيس ومن الأعضاء. وقد أطلق الدستور السوري على الحكومة وصف "مجلس الوزراء" الذي يتألف من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، الوزراء أصحاب الحقائق، ووزراء الدولة. ويتم تشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى الدستور السوري **بمرسوم من رئيس الجمهورية** الذي يقوم بتكليف من يشاء بتشكيل الوزارة، وبعد التشكيل يقوم الشخص المكلف برئاسة مجلس الوزراء.

١- رئيس مجلس الوزراء:

تتم تسمية رئيس مجلس الوزراء بمرسوم عادي يصدره رئيس الجمهورية ويتضمن هذا المرسوم عادةً تكليف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الوزارة ورئاستها. ويكون مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية إضافةً إلى مسؤوليته أمام مجلس الشعب. وتتم إقالة رئيس مجلس الوزراء بالآلية نفسها التي تتم فيها تسميته، أي إن الأمر يحتاج إلى مرسوم عادي عملاً بقاعدة توازي الأشكال. ويعاون رئيس مجلس الوزراء عادةً عددٌ من النواب الذين هم في الوقت نفسه أعضاء في الوزارة. ويقوم كل نائب بممارسة اختصاصاته بالنظر إلى الملف الموكّل إليه (اقتصادي-خارجي-دفاع.... إلخ).

اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الإدارية:

حدّد الدستور السوري لعام ٢٠١٢ اختصاصات مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وقد قام المشرّع بتحديد آلية عمل المجلس من خلال المرسوم التشريعي رقم ٤٠/ لعام ٢٠٠٥. ويستنتج من هذا التشريع أن مجلس الوزراء يقوم برئاسة المجلس ويتولى إدارة الجلسات ويمارس سلطة الإشراف المباشر على أعمال الوزراء من خلال طلب تقارير منهم عن نشاط وزاراتهم. كما يقوم رئيس مجلس الوزراء بمهام الرقابة على أعمال الوزراء ومدى تقيدهم بالقوانين والأنظمة والسياسة العامة للدولة التي يضعها رئيس الجمهورية بالتعاون مع مجلس الوزراء. ومن الاختصاصات الدقيقة لرئيس مجلس الوزراء سلطته في حل الخلافات حول الاختصاص بين الوزراء، أو حتى في حالات اختلاف الرأي بين الوزراء. ولا يدخل في صلاحيات رئيس مجلس الوزراء أن يحل محل أي وزير لإدارة وزارة ما وتسيير أمورهما. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن رئيس مجلس الوزراء لا يملك سلطة تبديل الحقائق الوزارية حيث إن هذا يدخل باختصاصه بالاشتراك مع رئيس الجمهورية لدى تشكيل الوزارة، وبعد ذلك تنتهي صلاحيته.

٢- مجلس الوزراء:

يعد مجلس الوزراء مركز الثقل في السلطة التنفيذية، إذ إنه يتولى دراسة الأمور العامة واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها على خلاف مهمة رئيس مجلس الوزراء الذي يتولى بالدرجة الأولى متابعة تنفيذ ماصدر من مقررات في المجلس. أما اختصاصاته فهي تقسم إلى مجموعتين:

المجموعة الأولى: اختصاصات دستورية: حيث يعد مجلس الوزراء الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها (المادة ١١٨ من دستور ٢٠١٢). كما يعد مجلس الوزراء سلطة وصائية تمتلك حق التوجيه والأمر لتأمر بأمرها سائر السلطات الأدنى. ومن أهم الاختصاصات الدستورية نذكر: متابعة وتوجيه أعمال الوزارات والإدارات التابعة للدولة، ووضع مشروع الموازنة العامة للدولة، وإعداد مشروعات القوانين، وإعداد خطة التنمية، وعقد القروض ومنحها وفق أحكام الدستور، عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفق أحكام الدستور، وملاحقة تنفيذ القوانين، والمحافظة على أمن الدولة، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

المجموعة الثانية: اختصاصات قانونية: (أي الاختصاصات المستمدة من التشريعات العادية) وهي اختصاصات ورد ذكرها في المرسوم التشريعي رقم ٤٠/ لعام ٢٠٠٥ الذي حدّد مهام مجلس الوزراء بدقة. ومن هذه الاختصاصات: مناقشة السياسة العامة للدولة، وتنفيذ سياسة الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وإقرار المراسيم والقرارات التي تتعلق بالتخطيط واستثمار القرارات القومية، وتنظيم جهاز الدولة الإداري، وتبسيط هيكله، وتسهيل طريقة عمله، والعمل على تأهيل وتدريب العاملين في الأجهزة الحكومية من جميع النواحي وتهيئة كوادر الدولة.

لجانه الدائمة:

تمَّ إحداث ثلاثة أنواع من اللجان وهي: اللجنة الاقتصادية برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية، لجنة الخدمات برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الخدمات ووزير الإدارة المحلية، ولجنة التنمية البشرية برئاسة وزير التعليم العالي. وتقوم كل لجنة من هذه اللجان بإنجاز ما يدخل في اختصاصاتها، والعمل على التنسيق بين الوزراء المعنيين.

الأجهزة الملحقة برئيس مجلس الوزراء:

يلحق برئيس مجلس الوزراء عدد من أجهزة الأركان تساعد الحكومة في النهوض بمهامها، ومن هذه الأجهزة: هيئة التخطيط والتعاون الدولي. - الجهاز المركزي للرقابة المالية - الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش - هيئة المنافسة ومنع الاحتكار - المكتب المركزي للإحصاء - مصرف سورية المركزي - مجلس الدولة. وقد تمَّ إحداث الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالقانون ٢٣ لعام ٢٠٠٣ والتي حلَّت محل مكتب شؤون مجلس الوزراء. وتتألف الأمانة العامة من عدة مديريات أهمها: مديرية الدراسات والاستشارات القانونية، والمديرية المالية والإدارية، والسجل العام للموظفين، ومديرية التوثيق والمعلومات وأمانة السر. ومن المهام الجوهرية التي تتولاها الأمانة العامة لمجلس الوزراء التنسيق مع مجلس الدولة بموضوع صياغة التشريعات التي تعد إحدى المهام الأساسية للجمعية العمومية لمجلس الدولة.

٣- الوزراء :

طريقة اختيار الوزراء:

يختلف الأمر فيما لو كنا في نظام رئاسي أو نظام برلماني. ففي النظام البرلماني يقوم الوزير الأول بتشكيل الوزارة من الحزب الفائز بالانتخابات أو من خلال ائتلاف حكومي مع حزب آخر. أما في النظام الرئاسي أو النظام المختلط (الرئاسي البرلماني كما هو الحال في سورية) فيتولى رئيس الدولة اختيار الوزراء بطريقة الاختيار الحر، أي الاختيار الذي يقوم على الانتماء السياسي والمذهبي والكفاءة الفنية والإدارية والسياسية.

الحقائب الوزارية:

يختلف عدد الحقائب الوزارية من دولة إلى دولة أخرى، ولكن يوجد عدد من الحقائب الوزارية تدعى الوزارات التقليدية التي ينبغي أن توجد في هيكليّة أي دولة مهما اختلف النظام السياسي فيها. (وزارة الخارجية، المالية، العدل، الداخلية، الدفاع).

اختصاصات الوزراء:

ورد النص على اختصاصات الوزراء في الدستور وفي التشريعات العادية. وبالعودة إلى الدستور نستخلص أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته، حيث يقوم بتمثيل الدولة في كل ما يتصل بشؤون وزارته، أي إن الشخصية المعنوية تكون للدولة وليس لكل وزارة على حدة، وبالتالي فهو يبرم العقود المتعلقة بوزارته باسم الدولة ويتخذ القرارات الخاصة بأعمال الدولة في نطاق وزارته، ويعقد النفقات ضمن حدود الاعتمادات المرصودة في الموازنة في ضوء أحكام المرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام ٢٠٠٦ المتضمن القانون المالي الأساسي. وبما أن الوزير يشغل قمة التنظيم الإداري الهرمي في الدولة، فإنه يعد بهذه الصفة الرئيس الإداري الأعلى لجميع العاملين له سواء في الإدارة المركزية، أو في المديريات التابعة لوزارته. وبذلك فإن سلطات الوزير تتوزع بين التقرير والتنظيم الداخلي للمصالح التابعة لوزارته والرقابة.

مسؤولية الوزراء:

المسؤولية السياسية للوزير:

بحسب الدستور السوري يعد الوزير مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية الذي يملك إعفاء الوزير من منصبه. وكذلك أمام مجلس الشعب الذي يملك سؤال الوزير واستجوابه والتحقيق معه ومن ثم حجب الثقة عنه بأغلبية أعضاء مجلس الشعب، وفي حال حجب الثقة عن الوزير، فعلى هذا الأخير تقديم استقالته. وقد حدث ذلك في التاريخ السياسي والإداري الحديث لسورية أكثر من مرة.

المسؤولية الجزائية للوزير:

قد يرتكب الوزير أفعالاً يعاقب عليها القانون الجزائي في معرض ممارسته لمنصبه أو بسببه و في هذه الحالة لا يعفى الوزير من المسؤولية الجزائية، أي إنه لا يمتلك حصانة ضد إيقاع العقوبات، بل يخضع كغيره للمساءلة الجزائية التي تتم وفق إجراءات خاصة حرص المشرع الدستوري أن يدرجها في الوثيقة الدستورية. حيث أعطى الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية إحالة الوزير المخالف للمحاكمة الجزائية، وينجم عن ذلك الآثار الآتية:

- وقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام وإلى أن تقوم المحكمة بالبت في التهمة.
- إذا أقيّل الوزير إثر ذلك أو تقدّم باستقالته، فتبقى محاكمته قائمة برغم ذلك .

المسؤولية المدنية (الحقوقية):

تقوم هذه المسؤولية على ثلاثة أركان: الخطأ، الضرر، العلاقة السببية. وبما أن الوزير يمارس عملاً عاماً وقد يرتكب الأخطاء في أثناء ممارسته هذا العمل، فإن الأضرار الناجمة عن تصرفه بحق الأفراد تكون بحاجة إلى جبر من خلال التعويض الذي ينبغي أن يحصل عليه المضرور. أما بخصوص الجهة المكلفة بدفع التعويض فلم يحدّد المشرع الدستوري أو المشرع العادي أوجه هذه المسؤولية، لذا ينطلق الفقه من القواعد العامة، ويرى أن يُصار إلى التفريق بين الخطأ المرفقي

والخطأ الشخصي. ففي الحالة الأولى تسأل الدولة عن نتائج الأخطاء، وفي الحالة الثانية يُسأل الوزير بشكل شخصي عن نتائج الأخطاء.

المحظورات الدستورية والقانونية:

- عدم جواز عضوية الوزير في مجلس إدارة شركة خاصة.
 - عدم جواز الاشتراك في أي عمل تجاري أو صناعي أو مهني.
 - عدم جواز الاشتراك في المناقصات أو المزادات التي تجريها الدولة أو أي وحدة إدارية لا مركزية.
- وتستند هذه المحظورات إلى فكرة عدم استغلال الوزير لنفوذه الوظيفي، مما يؤدي إلى خرق مبدأ المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص.

باقي أشخاص الإدارة المركزية في سورية

أخذ المشرع بالتقسيم الرباعي لإقليم الدولة: حيث تقسم الجمهورية العربية السورية إلى محافظات، ومدن، وبلديات، وبلديات. وهكذا نجد أن أكبر الوحدات الإدارية هي المحافظة، التي تقسم بدورها إدارياً إلى مناطق والمناطق إلى نواح. وهذه التقسيمات الإدارية وجدت لتشكيل اليد الطولى للحكومة المركزية في المحافظات والمناطق، ولكي تتولى وظائف السلطة المركزية في تلك المحافظات، بحيث تترك لوحدات الإدارة المحلية اللامركزية صلاحيات إدارة شؤونها المحلية بشكل مستقل عن توجيهات السلطة المركزية بوساطة السلطات التقريرية (المجالس المحلية) والسلطات التنفيذية (المكاتب التنفيذية). هذا ويكون على رأس كل محافظة محافظ، وعلى رأس كل منطقة مدير منطقة، وعلى رأس كل ناحية مدير ناحية. وبهذه التقسيمات الإدارية تكتمل الهيكلية الإدارية المركزية في الدولة. وبالنظر إلى المركز القانوني لكل من المحافظ ومدير المنطقة ومدير الناحية كونهم من أشخاص الإدارة المركزية في سورية، نرى من الضروري التعرف على المركز القانوني لكل من هذه المناصب الإدارية واختصاصات كل منهم والمهام المسندة إليهم وفق أحكام قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.

المحافظ:

بحسب نصوص قانون الإدارة المحلية المتعلقة بطريقة تعيين المحافظ نجد أن السلطة المختصة بتعيين المحافظ هي مقام رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية، حيث يتولى ذلك بموجب مرسوم عادي. ويُعيّن المحافظ بطريقة الاختيار الحر، سواءً من وسط الموظفين الرسميين أو من وسط المواطنين من أصحاب الموقع السياسي أو الإداري المميز. ولا يشترط المشرّع فيمن يعين بمنصب محافظ سوى توافر شروط تولي الوظيفة العامة الواردة في النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة. بيد أنه درجت العادة أن يكون عمر المحافظ أكثر من أربعين عاماً، سواءً من الضباط العسكريين أم من المدنيين الذين لهم خبرة في المجال السياسي والإداري، لأن منصب المحافظ ليس فقط ذا طبيعة إدارية، بل يعدّ ذا طبيعة سياسية أيضاً. فالمحافظ يتمتع بمركز قانوني مزدوج حيث يمثل السلطة التنفيذية المركزية في محافظته وبالتالي هو عامل لجميع

الوزارات في محافظته، ومن جهة أخرى يتولى المحافظ رئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، بعد أن تم إقصاءه بموجب قانون الإدارة المحلية عن رئاسة مجلس المحافظة المنتخب. ولعلّ غاية المشرّع في الإبقاء على ترأس المحافظ للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، تكمن في أن يشكل المحافظ نوعاً من الارتباط بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، وإن كنا نتمنى أن يقتصر دور المحافظ على صلاحياته المركزية التي يباشرها ضمن الحدود الإدارية للمحافظة باسم السلطة المركزية وحسابها. ومن الناحية الإدارية التسلسلية يتلقى المحافظ الأوامر والتوجيهات من وزير الإدارة المحلية، أما فنياً فهو يخضع لتوجيهات وتعليمات كل وزير حسب الحقبة التي يملكها، كونه عاملاً لجميع الوزارات.

مسؤولية المحافظ:

نظراً لما يتمتع به هذا المنصب من مزايا سياسية وإدارية، فإنه ينبغي الحفاظ على هبة هذا المنصب من خلال عدة ضمانات تخص محاكمة المحافظ ومساءلته. وقد تنبّه المشرّع لهذا الأمر عندما حدّد إجراءات محاسبة المحافظ مسلكياً وجزائياً وفق الإجراءات الآتية:

- المسؤولية المسلكية: يُحال المحافظ بمرسوم بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية إلى مجلس القضاء الأعلى لمحاكمته أمامه من الناحية المسلكية (الوظيفية).

- المسؤولية الجزائية: لا تُحرّك دعوى الحق العام ضد المحافظ إلا بقرار يصدره مجلس القضاء الأعلى بهذا الشأن. وبذلك يُعامل المحافظ مسلكياً معاملة القضاة من الناحية المسلكية، وهي ضمانات لا بأس بها.

مدير المنطقة ومدير الناحية:

بما أن المنطقة والناحية لا تتمتعان بالشخصية المعنوية، حيث إن شخصيتهما مندجتان بالشخصية المعنوية للمحافظة، فإن كلاً من مدير المنطقة ومدير الناحية يعدان اليد الطولى للمحافظ وبالتالي للسلطة المركزية. لذا فهما يمارسان اختصاصاتهما الواردة في القوانين والأنظمة النافذة تحت إشراف وتوجيه ورقابة الحكومة المركزية. ممثلة بوزير الداخلية والمحافظ. وهما مسؤولان عموماً عن تنفيذ القوانين والأنظمة في دائرتهما. وأهم الاختصاصات على الإطلاق نذكر: اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الأمن العام أي إنهما يتولان وظائف الضابطة العدلية ووظائف الضابطة الإدارية بالإضافة إلى مؤازرتهما للمجالس المحلية التي تعمل في نطاق عمل كلّ من المنطقة والناحية. وللإحاطة بجميع جزئيات هذا الاختصاص نحيل أيضاً إلى قانون الإدارة المحلية لاستكمال الصورة بشكل واضح. بذلك نكون قد ختمنا بحث الإدارة المركزية وأشخاصها في سورية وننتقل الآن لدراسة التنظيم الإداري اللامركزي الذي يعد ليس فقط نظيراً للإدارة المركزية بل مكماً له.

الإدارة الحكومية غير المباشرة (الإدارة اللامركزية وتطبيقاتها في سورية)

نكون أمام إدارة حكومية غير مباشرة (إدارة لامركزية) عندما تقوم الدولة (كسلطة مركزية) بنقل عملية إنجاز الوظائف الإدارية إلى منظمات إدارية مستقلة قانونياً. أي إن الدولة بوصفها سلطة مركزية لا تتولى الوظائف الإدارية بنفسها، بل تنقلها إلى أشخاص إدارية مستقلين. ويقصد بالمنظمات الإدارية المستقلة التي تتولى الإدارة الحكومية غير المباشرة: وحدات الإدارة المحلية، والمؤسسات العامة، والهيئات العامة. ولا شك في أن وحدات الإدارة المحلية (الكيانات المحلية) تحتل دوراً بارزاً في هذا النوع من أنواع الإدارة الحكومية، لأنها تشكل النموذج الحقيقي لباقي الكيانات الإدارية اللامركزية. وقد مرت الإدارة اللامركزية المحلية في سوريا بمراحل تاريخية عدّة، بدأت مع صدور القرار ٥/ل.ر عام ١٩٣٦ في عهد الانتداب الفرنسي، مروراً بمرحلة قانون البلديات رقم ١٧٢/ لعام ١٩٥٦، وقانون التنظيمات الإدارية رقم ٤٩٦ لعام ١٩٧٥، والمرسوم التشريعي رقم ١٥/ لعام ١٩٧١، المتضمن قانون الإدارة المحلية، وانتهاءً بصدر المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية الجديد الذي ألغى بموجب المادة ١٦١/ منه جميع القوانين السابقة له، وأرسى فلسفة جديدة للإدارة المحلية في سورية، تختلف عن النمط الإداري البلدي الذي تضمنته القوانين السابقة له في التطبيق.

الأسس الدستورية للإدارة اللامركزية المحلية:

يؤكد الدستور السوري ومواقع متعددة أن الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية ذات سيادة. وعلى الرغم من أهمية المبادئ الدستورية التي جاء بها الدستور صراحة بالنسبة لفاعلية الإدارة اللامركزية المحلية، فقد نص المشرع الدستوري صراحة على أنه: "يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويبيّن القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية، واختصاصاتها، وإيراداتها المالية، والرقابة على أعمالها، كما يبيّن طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها أو انتخابهم، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها". بهذا يكون الدستور قد قدّم ضماناً دستورية لوحدات الإدارة المحلية كي تعمل على إدارة شؤونها المحلية بإدارة ذاتية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.

القيود الواردة على حق وحدات الإدارة المحلية في إدارة شؤونها ذاتياً:

لا يمكن لوحدات الإدارة المحلية أن تمارس مهامها خارج قوانين الدولة وأنظمتها. لذا فهي تخضع من هذه الناحية لرقابة السلطة المركزية. أي إن حق المحليات في إدارة شؤونها ذاتياً يخضع لقيود يضعها المشرع، شريطة أن لا تصل هذه القيود إلى حد مصادرة نواة الحق في الإدارة الذاتية.

الأسس القانونية للإدارة اللامركزية المحلية في سورية في ضوء قانون الإدارة المحلية:

في الحقيقة إن نظام الإدارة المحلية في سورية جزء أساسي لا يتجزأ من النظام الحقوقي العام في الدولة. لذا لا بدّ بداية من وصف المعطيات الدستورية والسياسية والاقتصادية التي تنشط بمحيطها وحدات الإدارة المحلية.

البيئة الحقوقية الدستورية للإدارة اللامركزية المحلية في سورية :

تتعلق الحالة القانونية للإدارة المحلية في سورية-كما في غيرها من الدول-بالنظام السياسي والإداري والإقتصادي والإجتماعي والدستوري للدولة. وقد مرت سورية بعدة فترات تاريخية تأثرت بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي سادت آنذاك. والفترة الأحدث في تاريخ التطور الدستوري في سورية بدأت مع صدور الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ . ويقوم النظام السياسي في سورية وفق أحكام هذا الدستور على مبدأ التعددية السياسية، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع لذا فإن المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي هي مؤسسات يمارس المواطنون من خلالها دورهم في السيادة وبناء الدولة والمجتمع. ومن ثم فقد أصبح مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية مبدأً مستقراً في الحياة الإدارية في سورية، ويكون الدستور بذلك قد أتى بفتح جديد في مجال الإدارة الذاتية تمييزاً له عن الدستور السابق، الذي لم يمنح المحليات هذه القيمة الكبيرة حيث اكتفى الدستور القديم لعام ١٩٧٣ بذكر المجالس المحلية في مادتين اثنتين، من دون أن تكون هناك أي إشارة إلى مبدأ اللامركزية الإدارية.

الأحكام الأساسية لقانون الإدارة المحلية

أهداف القانون:

يعدّ القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ الأساس التشريعي الناظم للإدارة اللامركزية المحلية في سورية. وقد أورد المشرّع أهداف هذا القانون في المادة ٢/ منه. وفي الدرجة الأولى يهدف هذا القانون إلى 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 وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمراً. أما الهدف الثاني من أهداف القانون، فهو إيجاد وحدات إدارية قادرة على التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية عالية. والهدف الثالث من أهداف القانون المتمثل في تقرير الإيرادات المالية للوحدات الإدارية 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 الذي يحقق ما يسمى المثلث الذهبي للخدمة العامة (كلفة أقل- زمن أقل- جودة عالية). وتجدر الإشارة إلى أن أهداف هذا القانون امتدت لتشمل هدفاً رابعاً يتمثل في النهوض بالمجتمع المحلي، والمساعدة على النمو المتوازن، وتكافؤ الفرص بين المناطق، من خلال تكريس التعاون المشترك بين شتى الوحدات المحلية. ومن خلال إحداث اتحادات بلدية (أو كما أسماها المشرّع إدارات مشتركة) تستطيع أن تقوم بتنفيذ مشاريع كبرى بشكل كفوء وفعال. أما الهدف الخامس من أهداف القانون فيتمثل في تبسيط الإجراءات، لتأمين الخدمات للمواطنين عن طريق إنشاء مراكز خدمة للمواطنين مختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية بشكل مباشر وفق الشروط الموضوعية من قبل مجالس الوحدات الإدارية والوزارات والإدارات المعنية، وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الالكترونية، بما يوفر الجهد والوقت والمال.

الوحدات الإدارية كأشخاص للإدارة اللامركزية المحلية :

عدّدت المادة ٧/ من المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١٢ أنواع الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي. وهذه الوحدات هي: المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية. وبذلك يكون

القانون الجديد قد خالف التقسيم السابق الذي ورد في المرسوم /١٥/ لعام ١٩٧١ الذي قسّم سورية إلى خمس وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وهي: المحافظة والمدينة والبلدة والوحدة الريفية والقرية التي يتجاوز عدد سكانها ٥٠٠٠ نسمة. وتجدر الإشارة إلى أن تحديد نوع الوحدة الإدارية لا يقوم على معيار عدد السكان فقط، بل يُضاف إلى ذلك الأهمية التاريخية والسياسية والاقتصادية للوحدة الإدارية. وقد أخذ المشرّع السوري بهذه الأدبيات حيث أجاز قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية، إحداث مدينة أو بلدة لأسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياحية أو أثرية أو حدودية دون التقيد بعدد السكان.

وقد حدّد القانون طرق إحداث الوحدات الإدارية مراعيًا الاختلاف بينها لجهة السكان، ولجهة المساحة وذلك على النحو التالي:

١. تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعُدّل بقانون تسنه السلطة التشريعية المختصة.
٢. تحدث المدن وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعُدّل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية.
٣. تحدث البلديات والبلديات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعُدّل بقرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

وبذلك تنحصر مهمة إحداث الوحدات الإدارية بالسلطات الثلاث الآتية:

المشرّع: مع الإشارة إلى أن المقصود بالمشرّع إما مجلس الشعب، وإما رئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة التشريع استناداً إلى أحكام المادة /١١٣/ من دستور عام ٢٠١٢. حيث منحت هذه المادة رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالات ثلاث هي:

- خارج دورات انعقاد مجلس الشعب.
 - في أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة ذلك، كما لو تعرّضت سلامة الدولة للتهديد.
 - خلال الفترة التي يكون فيها مجلس الشعب منحلًا.
- على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له، حيث يحق للمجلس إلغاء هذه التشريعات، أو تعديلها بقانون وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن الأكثرية المطلقة (١+٥٠). من دون أن يكون لهذا الإلغاء أو التعديل أثر رجعي، وإذا لم تُلغ أو تُعُدّل غُدّت مقرّة حكماً. ويأتي بعد المشرّع رئيس مجلس الوزراء، ومن ثم وزير الإدارة المحلية حيث يملك هذين الشخصين المركزيين سلطة إحداث وحدات إدارية محلية هي المدن والبلديات والبلديات.

المجالس المحلية:

نصت المادة /١٢/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أنه: "يكون لكل وحدة إدارية ذات شخصية اعتبارية مجلس مقره مركز الوحدة، ويتألف من أعضاء منتخبين وفق قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي". والمجالس المحلية هي الهيئات التمثيلية البلدية المنتخبة من قبل سكان الوحدة الإدارية المحلية. وبعد انتخاب أعضاء المجالس المحلية أحد ركائز وأركان اللامركزية الإدارية المحلية وأحد ركائز مبدأ الإدارة الذاتية المستقلة، حيث

يضمن الانتخاب للهيئات المحلية شرعية أصلية غير مشتقة للقرارات التي تتخذها، وأبعد من ذلك يعد انتخاب أعضاء المجالس المحلية أفضل أساليب التعبير عن المشاركة الديمقراطية للمواطنين في إدارة الشأن العام.

وقد حُدِّدت المادة /١٣/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ عدد أعضاء المجالس المحلية كما يلي:

- مجلس المحافظة: ممثل لكل عشرة آلاف مواطن على أن لا يقل عن /٥٠/ عضواً ولا يزيد عن /١٠٠/ عضواً.
- مجلس المدينة: ممثل لكل أربعة آلاف مواطن على أن لا يقل عن /٢٥/ عضواً ولا يزيد على /٥٠/ عضواً.
- مجلس البلدة: ممثل لكل ألفين مواطن بما لا يقل عن /١٠/ أعضاء ولا يزيد على /٢٥/ عضواً.
- مجلس البلدية: /١٠/ أعضاء.

على أن تعتمد سجلات الأحوال المدنية في نهاية العام السابق لانتخابات المجالس المحلية أساساً في تحديد عدد سكان الوحدات المحلية، أو أرقام المكتب المركزي للإحصاء في التجمعات السكنية التي لا يوجد فيها سجل مدني، والمحدثة بعد صدور هذا القانون (المادة /١٤/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١). وتبلغ الفترة الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية /٤/ سنوات، تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين، كما يجوز تمديدتها بصك تشريعي (قانون أو مرسوم تشريعي). وتصدر الإشارة إلى أن قانون الإدارة المحلية الجديد قد أخذ بمبدأ انتخاب رؤساء المجالس المحلية من بين الفائزين بالانتخابات المحلية وذلك بالاقتراع السري على أن يجري ذلك في أول جلسة وبالأكثرية المطلقة للحاضرين (نصف+واحد). وإذا لم تتحقق الأكثرية المطلقة يعاد الانتخاب في نفس الجلسة، ويُكْتَفَى بالأكثرية النسبية.

المكاتب التنفيذية :

نصت المادة /٢٧/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أنه: "يكون لكل مجلس محلي مكتب تنفيذي مدته أربع سنوات تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته". والمكتب التنفيذي هو الجهاز الإداري التنفيذي الذي يتولى تنفيذ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية. وهو يعد بمهذ المنزلة الهيئة التنفيذية التي تقابل الهيئة التقريرية المتمثلة بالمجالس المحلية. وتصدر الإشارة إلى أن هذا التفريق بين الهيئتين ينبغي ألا يفهم وفق ما يعنيه مبدأ فصل السلطات الأفقي التقليدي، بل تعمل كلا الهيئتين بالتضامن والتنسيق مع بعضهما كلما تطلبت المصلحة العامة ذلك. ويُجَدَّد عدد أعضاء المكتب التنفيذي عدا الرئيس لكل مجلس محلي على النحو التالي:

- عضو مكتب تنفيذي لكل /١٠/ أعضاء مجلس محافظة، بما لا يقل عن /٨/ ولا يزيد عن /١٠/ ويشمل العدد نائب الرئيس.

وعليه فإذا كان عدد أعضاء مجلس المحافظة مائة عضو كحدٍّ أقصى فإن عدد أعضاء المكتب التنفيذي يكون $100 = 10 \times 10$ أعضاء، وهو الحد الأقصى لعدد الأعضاء الذي يقابله الحد الأدنى وهو /٨/ أعضاء.

- /٨/ أعضاء في مدينة مركز المحافظة، والمدينة التي يزيد عدد سكانها على مئة ألف نسمة ويشمل العدد نائب الرئيس. والمقصود بمدن مراكز المحافظات تلك المدن التي تكون حدودها الإدارية ضمن مركز المحافظة ذاتها، أما المدن الأخرى فهي تلك الوحدات الإدارية التي يزيد عدد سكانها على مئة ألف نسمة، وتكون حدودها الإدارية خارج نطاق مركز المحافظة.

مثال: محافظة حمص: تتألف من مدينة مركز محافظة واحدة ، وتتألف من عدة مدن أخرى كمدينة تللكلخ، ومدينة القصير، ومدينة الرستن ومدينة تدمر إلخ.

-٦/ أعضاء في المدينة التي يقل عدد سكانها عن مائة ألف نسمة ويشمل العدد نائب الرئيس. والمثال على ذلك مدينة الحصن التي تم إحداثها لأسباب سياحية وأثرية.

-٤/ أعضاء في البلدة والبلدية، ويشمل العدد نائب الرئيس. وهكذا يتبين أن عدد أعضاء المكاتب التنفيذية يتغير باختلاف نوع الوحدة المحلية ذاتها.

أما بخصوص رئاسة المكاتب التنفيذية فيتولى رئاسة المكتب التنفيذي مجلس المحافظة المحافظ. أما بقية المكاتب التنفيذية لباقي المجالس المحلية، فيتولى رئاستها رئيس المجلس المحلي ذاته. وتصدر الإشارة إلى أن تشكيل المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات، وتوزيع الأعمال والمهام على أعضائها، إنما يخضع للتصديق من قبل وزير الإدارة المحلية بالذات (أي لا يجوز له التفويض بذلك)، أما باقي المكاتب التنفيذية فيتم التصديق على تشكيلها بقرار من الوزير أو من يفوضه بذلك (أي إن التفويض هنا جائز).

المهام التي تقوم بها وحدات الإدارة المحلية:

إن قدرة السلطة المركزية على القيام بأداء الخدمات العامة بشكل مباشر وذاتي تعد محدودة نسبياً، لذا فمن الضروري أن تقوم الدولة بمنح جزء من الاختصاصات التي يكون لها طابع محلي، أي تلك التي تهم سكان الوحدة المحلية بالذات، إلى هذه الوحدات. وبالمقابل فإن هناك بعض الشؤون والاختصاصات التي يشترط أن تتم إدارتها وتنظيمها بشكل موحد ومركزي بوساطة السلطات المركزية. وفي الواقع الإداري توجد من حيث المبدأ عدة إمكانيات واحتمالات لأداء وإنجاز الحاجات العامة، فهناك تقنية عدم التركيز الإداري: الذي يعني تكليف وحدات الإدارة المحلية ببعض الواجبات لإشباعها تحت إشراف وتوجيه السلطة المركزية. أي إن وحدات الإدارة المحلية تقوم بهذه المهام بموجب تفويض من السلطة المركزية وتحت إشراف رقابتها وعلى حسابها.

والحقيقة فإن سورية تطبق هذا المبدأ (مبدأ اللاتركيز الإداري) بشكل وافر، وهذا ما يعبر عنه الدستور وكذلك المشرع العادي في القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١. فصحيح أن وحدات الإدارة المحلية هي أشخاص اعتبارية عامة تتمتع باستقلال إداري ومالي، إلا أن استقلاليتها هذه لا ينظر إليها إلا من خلال النظام الإداري ككل في سوريا. أي تعد السلطات المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية، وتمتلك دائرة محدّدة من الاختصاصات الذاتية، بل تعد الواجبات العامة في سوريا جميعاً تابعة للجهاز الإداري للدولة، وتعد الوحدات الإدارية المحلية جزءاً منه. ولا يغير من هذه الحقيقة أبداً قيام الهيئات المحلية ببعض الاختصاصات الأصلية والمحدّدة مسبقاً في القانون، حيث يصب ذلك في خانة تخفيف العبء عن السلطة المركزية وتحقيق إدارة قريبة من المواطنين (وهذا ما يهدف إلى تحقيقه مبدأ اللاتركيز الإداري). وتختص المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية فيها، 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 تنظيم السير ومراكز إجازات السوق، البيئة، الرياضة والشباب، المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية.

وبشكل عام يمكن تقسيم اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية إلى عدة مجموعات هي:

- اختصاصات أصلية نص عليها القانون صراحةً، وهي تختلف من وحدة إلى أخرى حسب مساحتها وقدرتها المادية والبشرية، ويفترض أن تقوم وحدات الإدارة المحلية، بممارسة هذه الاختصاصات بشكل مستقل عن توجيهات وتعليمات السلطة المركزية خصوصاً فيما يتعلق بآلية التنفيذ.
- اختصاصات منقولة من السلطة المركزية للمحليات، حيث يفترض أن تقوم بها السلطة المركزية بذاتها، بيد أنها فضلت ولأسباب عملية تفويض وحدات الإدارة المحلية القيام بها.
- اختصاصات تنتمي عادة للسلطة المركزية، إلا أن تنفيذها يقع على عاتق السلطتين المركزية والمحلية معاً، حيث ينبغي على السلطة المركزية أخذ رأي الوحدة المحلية المعنية عند إدارة تلك الاختصاصات.
- جميع المشاريع المركزية التي يفترض إنشاؤها في نطاق الوحدة الإدارية المعنية يجب أن يؤخذ رأي الوحدة المحلية بها.

والحقيقة فإن تحديد اختصاصات كل وحدة إدارية محلية على حدة إنما يهدف إلى تفادي التنازع على الاختصاص بنوعيه السلبي والإيجابي بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، الأمر الذي يمنح وحدات الإدارة المحلية الاستقلالية في إدارة اختصاصاتها.

إن قانون الإدارة المحلية قد ميّز بين الاختصاصات المحلية ومنحها لوحدة الإدارة المحلية، والاختصاصات المركزية التي تخرج عن نطاق عمل الوحدات المحلية. وقد رفض المشرع تقسيم الوظائف التي تقوم بها وحدات الإدارة المحلية إلى ذاتية وأخرى تقوم بها تحت إشراف وتوجيه السلطة المركزية، بل عدّ جميع الاختصاصات سواءً المحلية منها أم المركزية تابعة للدولة كهذه.

إدارة المحافظة

المحافظ:

ما يميّز التنظيم الإداري في سوريا هو وجود هذه السلطة المستمدة من نظام المحافظات الفرنسي. وتتميز المحافظة بأنها ذات طبيعة حقوقية مزدوجة. فهي من جهة تشكل أقاليم تمارس اختصاصات إدارية نيابةً عن الحكومة المركزية وذلك وفق ما يسمح به مبدأ اللاتركيز الإداري، ومن جهة أخرى تعدّ وحدات إدارية محلية، بل هي أكبر وحدة إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وفق أحكام قانون الإدارة المحلية. ويقوم رئيس الجمهورية عادةً بتعيين المحافظ بموجب مرسوم عادي، كما يعفى من منصبه أيضاً بمرسوم عادي فالمحافظ يشكل سلطة من سلطات الحكومة المركزية. وإلى جانب وظيفته كرئيس للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، يُعدّ المحافظ اليد الطولى لكل وزير من الوزراء في محافظته ويخضع لتوجيهاته. وللمحافظ الحق في مخالفة توجيهات وتعليمات الوزير، إلا إذا أصرّ عليها الوزير وطلب تنفيذها من المحافظ بشكل خطي، وإذا حصل نزاع بين الوزير والمحافظ فيعود حسمه إلى مجلس الوزراء حيث يقرر المجلس بناءً على طلب وزير الإدارة المحلية، أو في حالة الاستعجال بناءً على طلب المحافظ. ويبقى لاعتراض المحافظ أثر موقف حتى يتم حل الخلاف عن طريق مجلس الوزراء. ويعبّر قانون الإدارة المحلية رقم (١٠٧) عن المركز القانوني المزدوج للمحافظ بوصفه رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة وفي الوقت نفسه ممثل السلطة المركزية في محافظته. ومن أهم اختصاصاته كممثل للحكومة المركزية:

- العمل على تبليغ القوانين والأنظمة على مختلف الجهات الإدارية ومؤسسات القطاع العام وكل الدوائر التابعة لمحافظة ومراقبة تنفيذها في نطاق السياسة العامة للدولة.
 - القيام بالمهام التي تكلفه بها الحكومة المركزية.
 - اتخاذ جميع الاجراءات للمحافظة على الأمن العام وفق توجيهات وزير الداخلية، ما لم يقع ذلك في اختصاص المحافظة أو مكتبها التنفيذي (المادة ٤٤ من القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١)، وبهذه الصفة ينفذ المحافظ أيضاً تعليمات وزير الإدارة المحلية.
- أما الجانب الثاني من المركز القانوني للمحافظ فينبثق من خلال كونه رئيس المكتب التنفيذي للمحافظة. في هذه الحالة يعد المحافظ من الهيئات المحلية ويمثل المحافظة باعتبارها شخصية اعتبارية مستقلة. ومن أهم اختصاصاته كرئيس للمكتب التنفيذي للمحافظة نذكر:
- دعوة المكتب التنفيذي للانعقاد حسب أحكام النظام الداخلي.
 - إدارة جلسات المكتب التنفيذي ووضع قراراته موضع التنفيذ.
 - تمثيل مصالح العاملين في الجهاز الإداري الواقع في نطاق اختصاصاته.
- أي إن المحافظ يؤمن الاتصال والتنسيق بين إدارة المحافظة والإدارة المركزية (المادة ٤٤ من القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١) ويبدو المركز القوي الذي يتمتع به المحافظ في النظام الإداري السوري من خلال التشدد في القواعد والشروط التي تحدّد مسؤولية المحافظ. فلا يمكن اتخاذ أي إجراء مسلكي ضده إلا أمام مجلس القضاء الأعلى وذلك بمرسوم جمهوري وبناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية. وللعلم فإن الرقابة الداخلية التي يمارسها المجلس المحلي (مجلس المحافظة) على المحافظ تقتصر فقط على ناحية الاقتراح (أي لها طابع استشاري فقط).

أمين عام المحافظة:

يعدّ هذا المنصب منصباً جديداً في ظل قانون الإدارة المحلية النافذ حالياً. حيث أحدث المشرّع هذه الوظيفة كبديل لأمين سر المحافظة الذي يعد الرئيس الإداري بعد المحافظ على مستوى إدارة المحافظة. وهو بمثابة السكرتير الأول لجميع الأعمال الإدارية التي تجري في المحافظة، بل يعد اليد الطولى للمحافظ، لدرجة أن هذا الأخير يستطيع تفويضه ببعض اختصاصاته وفق القوانين والأنظمة (المادة ٥٥/٣). وهو يتبع السلطة المركزية في العاصمة حيث يتم تعيينه بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية. وهنا تظهر بعض التناقضات على مستوى ثقافة العمل الإداري اللامركزي المحلي.

الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية:

المناطق والنواحي والأحياء لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي ليست من أشخاص الإدارة المحلية. والغاية من وجود هذه الوحدات إنما يكمن في جعل الإدارة المركزية أكثر نسبيّة، أي الوصول إلى ما يسمى اللاتركيز الإداري. ومن الناحية الإدارية تخضع إدارة المنطقة لإدارة المحافظة وتوجيهاتها، ولا تملك في هذا الخصوص أي أهلية مستقلة للتصرف إلا بموافقة المحافظة. ويمتد هذا الشكل من أشكال اللاتركيز الإداري ليشمل حتى النواحي. فيمثل مدير

الناحية السلطة المركزية وهو يخضع لتوجيهات مدير المنطقة. ولا يجوز أن تمس قرارات الناحية مجلس البلدة أو مجلس البلدية، بل على العكس، فعلى مدير الناحية مساعدة المجالس المحلية في أداء مهامها بشكل فعال. وباختصار يمكننا القول: إن تنظيم الإدارة المحلية في سوريا بالشكل الذي تمّ عرضه يأخذ بالحسبان مبادئ اللامركزية الإدارية والتركيز الإداري. وفي الوقت نفسه نلاحظ الطابع المركزي على أداء الخدمات العامة، وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال نظام الرقابة المركزية المتعدد والمتشعب. فالرقابة المركزية على وحدات الإدارة المحلية تشكل صلة الوصل بين كلا الشخصين الإداريين (الشخص المركزي والشخص المحلي).

نظام الرقابة المركزية على وحدات الإدارة المحلية

تُعرف هذه الرقابة بأنها مجموعة الأعمال الرقابية التي تمارسها السلطة المركزية، وهي تعبير عن العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية. وفيما يلي نبين مسؤولياتها الإدارية والقانونية.

مبدأ الرقابة المركزية على الوحدات المحلية (القاعدة العامة)

إن الرقابة المركزية على الوحدات المحلية وفقاً للقانون السوري ليست محدّدة ومقيّدة بحدود رقابة المشروعية، حيث يخلو النص الدستوري وكذلك القانوني من الإشارة إلى ذلك. ومن ناحية أخرى فإن الرقابة المركزية على وحدات الإدارة المحلية هي قبل كل شيء رقابة إدارية وفنية، لذا يجب تفريقها عن الرقابة الداخلية التي تقوم ضمن المنظمة الإدارية الواحدة. فهي رقابة خارجية وليست رقابة داخلية خاضعة لقواعد السلطة الرئاسية. وهذا يعني أن محل الرقابة هو أعمال الوحدات الإدارية المحلية كأشخاص اعتبارية مستقلة، وهذا يعني بدوره أننا بصدد شخصين اعتباريين عامين اثنين لهما حقوقهما وواجباتهما المستقلة عن بعضهما. وهكذا فإن الرقابة المركزية بالمعنى الذي تمّ وضعه أعلاه تفهم في نطاق القاعدة التي تنطلق من أن الوحدات الإدارية المحلية تتمتع بصلاحيات واسعة تمارس وفق حدود الرقابة القانونية. ومن ثمّ سوف نحاول فيما يلي القيام بتحليل قانوني لنظام الرقابة المركزية في سوريا وبلورة خصوصياتها، بشكل منهجي وموضوعي.

النماذج الرئيسية للرقابة المركزية وفق أحكام قانون الإدارة المحلية

ينظم القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ في بابه التاسع الرقابة على أعمال الوحدات المحلية. ووفق أحكام المادة ١١٣/ من القانون ١٠٧/ تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية سواءً لرقابة رسمية ولرقابة شعبية، وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقاً لأحكام هذا القانون. وهكذا فإنه يوجد في سوريا نموذجان رئيسيان اثنان للرقابة هما: الرقابة الرسمية، والرقابة الشعبية.

مضمون الرقابة الرسمية:

تهدف الرقابة الرسمية إلى التأكد من أن تكون قرارات وأعمال الوحدات المحلية متفقة مع القوانين والأنظمة وضمن نطاق السياسة العامة للدولة. وكما نلاحظ فإن رقابة الدولة كسلطة مركزية لا تقتصر على التأكد من قانونية التصرف الذي

تقوم به وحدات الإدارة المحلية، بل تشمل أيضاً مدى ملاءمة ذلك التصرف. وهكذا فإن مدى الرقابة المركزية على الوحدات المحلية، يتسع ليشمل السلطة التقديرية التي تتمتع بها وحدات الإدارة المحلية عادة والمستمدة من القانون مباشرة، ولاسيما إذا كانت تمارس اختصاصاً أصلياً. وهذا الاستنتاج يستند على مبدأ المركزية الديمقراطية الذي يخضع له عمل الجهاز الحكومي برمته. وحسب هذا المبدأ فإن المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية، تشكل جزءاً من الجهاز الإداري للدولة، ويجب أن تكون قراراتها في نطاق القوانين والأنظمة النافذة وفي نطاق السياسة العامة للدولة. وتخضع المجالس المحلية الدنيا للمجالس المحلية الأعلى. وينجم عن تطبيق مبدأ المركزية الديمقراطية على الإدارة المحلية في سوريا، أن هذا النظام لا يعترف بازدواجية اختصاصات الوحدات المحلية وتقسيمها في اختصاصات ذاتية، وأخرى مركزية تابعة للدولة، وبالتالي لا يوجد تقسيم للرقابة في رقابة مشروعية ورقابة ملاءمة كما هو معمول به في معظم الدول الأخرى، ولا سيما الدول الغربية. و تتصف الرقابة الرسمية بخصوصيات يمكن استنتاجها من التفاصيل الآتية:

- الرقابة التي تمارسها المجالس العليا على المجالس الدنيا.
 - الرقابة التي تمارسها المكاتب التنفيذية العليا على المكاتب الدنيا.
 - الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء على المكاتب التنفيذية في جميع المستويات.
 - الرقابة التي تمارسها المجالس المحلية على المكاتب التنفيذية ولجانها.
- ثم يمكننا أن نستخلص الخصائص العامة للرقابة الرسمية:
- إنها رقابة تأخذ شكل الرقابة الرئاسية (المجالس العليا على المجالس الأدنى).
 - إنها خليط بين الرقابة القانونية والرقابة السياسية.

الرقابة الشعبية:

تشمل الرقابة الشعبية مجمل الجهاز الإداري في الدولة، وتمارس قبل كل شيء عن طريق المنظمات الشعبية.

- إن تشكيل المجالس المحلية يفهم بحد ذاته على أنه خطوة للرقابة الشعبية، لأن الشعب يشارك من خلال تلك المجالس بالإدارة والاقتصاد والثقافة والتربية، كما يمارس الرقابة على القيام بتلك الوظائف (المادة ٤٩ من الدستور الدائم لعام ١٩٧٣) ٠ وتتضمن المادة ١٢٠/ من القانون ١٠٧ أشكال محددة من الرقابة الشعبية على أعمال الوحدات المحلية. ومن ضمن هذه الأشكال: التزام المجالس المحلية بتأمين اجتماعات مع المواطنين تناقش من خلالها نتائج أعمالها، وأنشطتها، وفسح المجال للمواطنين لمناقشتهم وتقديم الشكاوى والاعتراضات، ويحق للمنظمات الشعبية انتقاد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية. كما يحق لكل مواطن تقديم الشكاوى والاعتراضات للجهات المعنية، وعلى هذه أن تجبه على طلبه.

يتبين من عرضنا لنظام الرقابة المركزية التي تمارس على أعمال وحدات الإدارة المحلية، أن هذه الرقابة ليست إلا استمرارية لنظام الرقابة الإدارية التي تمارس ضمن جهاز الدولة الإداري ككل. لذا فمن الصعب أن نقوم بتحليل الرقابة بالشكل الموضوعي السليم، بسبب الأشكال المتعددة للرقابة التي وضّحها الدستور والقانون. فنحن بصدد خليط بين الرقابة الرسمية والرقابة الشعبية وفق معطيات مبدأ المركزية الديمقراطية. بهذا يمكن القول: إنه من الصعب أن يقتصر تحليل

الرقابة الإدارية المركزية على وحدات الإدارة المحلية على العناصر الحقوقية فحسب، وذلك بسبب تأثير نظام الإدارة المحلية السوري بتجربة الدول الاشتراكية في هذا المجال واعتماده مبادئ مغايرة لمبدأ الإدارة الذاتية.

وسائل الرقابة

الوسائل الرقابية الوقائية:

وهي التي تهدف إلى تجنب وقوع مخالفات قانونية من قبل وحدات الإدارة المحلية. وتتم ممارسة هذه الرقابة عن طريق إطلاع الجهات الرقابية (المتتمثلة بوزير الإدارة المحلية، والوزير المختص بالنسبة لأعمال مجلس المحافظة ومجلس المدينة، والمحافظ بالنسبة لأعمال مجلس البلدة ومجلس البلدية) على قرارات المجالس المحلية. حيث ألزمت المادة /١١٤/ من القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ هذه المجالس المحلية على إرسال قراراتها للجهات الرقابية المذكورة من أجل تفحصها، والاطلاع عليها، ومن ثم تصديقها في حال كانت متفقة مع القوانين والأنظمة النافذة، ومتفقة مع السياسة العامة للدولة. والجدير بالذكر أن الوسائل الرقابية الوقائية لها تأثير سلبي في حق وحدات الإدارة المحلية في إدارة شؤونها بشكل ذاتي بعيداً عن تدخل السلطة المركزية بكل شاردة وواردة. ويظهر هذا الأثر السلبي بشكل واضح من خلال استخدام وسيلة التصديق كواحدة من وسائل الرقابة الوقائية. وهذه الوسائل هي:

- واجب الوحدة المحلية بتزويد سلطة الرقابة بالمعلومات والبيانات حول سير العمل فيها (مدّها بالتقارير اللازمة):

من حيث المبدأ يفترض أن تكتسب القرارات التي تتخذها وحدة إدارية محلية ما صيغة النفاذ لدى صدورها، وهي يُفترض أن تخضع بالأصل لرقابة لاحقة فقط (علاجية)، لجهة اتفاقها مع القوانين والأنظمة النافذة. إلا أن المادة /١١٤/ /فقرة ١/ من القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ تفرض على مجلس المحافظة ومجلس المدينة إرسال نسخة من قراراتهما إلى وزير الإدارة المحلية، وإلى كل وزير مختص حسب ما يهيمه الأمر (كل حسب اختصاصه)، كما تفرض على المجالس الأخرى إرسال نسخة عن قراراتها إلى المحافظ خلال سبعة أيام من اتخاذها.

- تصديق قرارات المجالس المحلية من قبل سلطة الرقابة:

تُمارَس الرقابة على أعمال المجالس المحلية من خلال إخضاع قرارات مجلس المحافظة ومجلس المدينة فيما يتعلق بشؤون الموازنة المحلية لتصديق الوزير المختص (المادة ٩٧ من القانون رقم ١٥). كما يخضع لتصديق سلطة الرقابة قرارات المجالس المحلية فيما يتعلق بفرض اقتطاعات مالية جديدة (رسوم محلية جديدة). وتخضع القروض التي تعقدها المجالس المحلية لتصديق سلطة الرقابة المختصة. حيث تُحوَّل سلطة الرقابة فحص مدى ملائمة قرار محلي ما، وليس فقط مشروعيته، وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال الصورة الشاملة لنظام الرقابة.

- حق سلطة الرقابة بطلب المعلومات من الوحدة المحلية :

تمارس الوسائل الرقابية الأخرى بناءً على المعلومات التي تحصل عليها سلطة الرقابة من الإدارة المحلية، ومن خلال التفتيش الذي تقوم به سلطة الرقابة، أو حتى من خلال التحقيقات التي تجريها. فيجب إعداد تقارير عن الحياة

الإدارية في الوحدة المحلية، وتقديمها للهيئة الرقابية المختصة، التي تستطيع عندئذٍ استخدام الوسائل الرقابية التي تقع تحت تصرفها.

الوسائل الرقابية العلاجية: وتتجلى بما يأتي:

- تعطيل وإلغاء القرارات المحلية :

تستطيع سلطة الرقابة الطلب من المجلس المحلي المعني بإلغاء القرارات المخالفة للقانون والخارجة عن نطاق السياسة العامة للدولة. وفي حال حصول نزاع (خلاف)، يجب عرض الموضوع وفق أحكام المادة /١١٧/ من قانون الإدارة المحلية على الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة فيما يخص قرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظات ضمن مدة خمسة عشر يوماً ويكون قراره نهائياً وملزماً، أما القرارات التي تخص المجالس الأخرى فترفع إلى وزير الإدارة المحلية ويكون قراره بشأنها نهائياً وملزماً. وهنا نسجل ملاحظة على المشرع الذي حرّأ الشيء غير القابل للتجزئة، لأن قرارات المجالس المحلية لجميع وحدات الإدارة المحلية يُفترض أن تكون من طبيعة واحدة، ومع ذلك يقوم المشرع بالتفريق بينها من حيث الجهة التي ينبغي الاعتراض أمامها، ففي حالة مجالس المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات يكون الحكم حيادياً (مجلس الدولة)، أما في حالة مجالس البلديات والبلديات، يكون الحكم وزير الإدارة المحلية، الأمر الذي يجعلنا نقول: إن الوزير أصبح خصماً وحكماً في الوقت نفسه، وهذا ما يضعف نظام الإدارة المحلية ويصيبه بالجوهر. لذا نقترح أن يُصار إلى تشميل قرارات مجالس البلديات والبلديات بالرقابة التي يمارسها القسم الاستشاري في مجلس الدولة. وتصدر الإشارة إلى أن قرارات المجالس المحلية لجميع الوحدات المحلية التي يعترض عليها سواء أمام مجلس الدولة أو أمام وزير الإدارة المحلية، يُوقف تنفيذها حين البت بالاعتراض، كما لا ترتب القرارات الملغاة بدءاً من إلغائها أي حق مكتسب للغير، أي إن للإلغاء أثر مباشر وليس له أثر رجعي.

- حل المجالس المحلية:

يعدّ هذا الإجراء أقصى وأشد الوسائل التي تستطيع سلطة الرقابة من خلاله المساس باستقلالية وذاتية الوحدات الإدارية المحلية. حيث يحق لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على جميع مستوياتها، على أن تتم الدعوة لانتخابات جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل. وفي حال تمّ حل مجلس ما، يقوم المكتب التنفيذي المختص بممارسة اختصاصات المجلس المعني إلى أن يتم انتخاب مجلس جديد (المادة /١٢٢/ من القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية).

- قرار حجب الثقة عن المكتب التنفيذي أو بعض أعضائه :

يمكن للمجالس المحلية حجب الثقة عن مكاتبها التنفيذية أو بعض أعضائها. يستثنى من ذلك المحافظ المعين بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية. إذ يحق للمجلس مناقشته ورفع الاقتراح للسلطة المركزية من أجل اتخاذ إجراءات مسلكية ضده. والجدير بالذكر أن قرار حجب الثقة يخضع للتصديق من قبل السلطة المركزية وفق ما يأتي: فإذا كان قرار حجب الثقة يتناول أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة فإن السلطة المختصة بالتصديق هي وزير

الإدارة المحلية، وكذلك الأمر يطبق هذا الإجراء على المكاتب التنفيذية لباقي المجالس المحلية. وفي حال عدم التصديق على قرار حجب الثقة، يُعاد القرار إلى المجلس الذي أصدره، فإذا أصر هذا على رأيه، فإن من حق سلطة الرقابة حسب الحال منح المجلس الحق، أو اقتراح حله وفي حال تصديق قرار حجب الثقة ينتخب المجلس مكتباً تنفيذياً جديداً أو عضواً جديداً خلال أول دورة له تعقب نفاذ قرار حجب الثقة.

مساعدة الوحدات المحلية كإحدى وظائف الرقابة الرسمية:

من خلال العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، نستنتج أن عمل السلطة المركزية لا يقتصر على الجانب الرقابي، بل عليها مساعدة الوحدات المحلية. وقد ألزم المشرع السلطة المركزية للعمل على تنفيذ قانون الإدارة المحلية بشكل عقلائي وفعال، وقد صدر المرسوم رقم ٣٦ لعام ١٩٧١ المتضمن إحداث وزارة للإدارة المحلية تكمن مهمتها في التنفيذ الموحد للإدارة المحلية، ومن مهامها أيضاً ضمان التنسيق بين المجالس المحلية المختلفة وتنظيم العمل المشترك بينها وبين السلطة المركزية. ومن مهامها أيضاً وضع الخطوط العريضة لعمل الهيئات المحلية وفق متطلبات المجتمع ووضع الخطط اللازمة لذلك، كما يدخل في اختصاصاتها وضع مشاريع القوانين وإصدار اللوائح والقرارات اللازمة من أجل التطبيق السليم للقانون. ومن هنا يبدو الدور الذي تقوم به وزارة الإدارة المحلية لمساعدة الهيئات المحلية. والجدير بالذكر أن وظائف هذه الوزارة ما هي إلا تطبيق لمبدأ "وحدة سلطة الرقابة"، حيث تعمل على تنفيذ توجيهات الوزارات المختلفة والموجهة لوحدات الإدارة المحلية. وهذا ما يمنع أن تصبح الهيئات المحلية كرة تتقاذفها الوزارات المختلفة كل حسب مصلحتها. ويؤكد المشرع أهمية هذا المبدأ من خلال تحميل وزارة الإدارة المحلية والمجلس الأعلى للإدارة المحلية مسؤولية التطبيق الناجح لنظام الإدارة المحلية. والحقيقة إن سمات وخصوصيات الإدارة المحلية في سورية تعود لأسباب اجتماعية واقتصادية وثقافية. فالدولة في سورية هي دولة متدخلة (راعية) وتأخذ بمبدأ تركيز السلطة أكثر من لتركيزها. لذا يمكن النظر إلى قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أنه خطوة للأبس بما باتجاه اللامركزية.

حق الوحدات المحلية في مقاضاة إجراءات سلطة الرقابة:

لقد منح قانون الإدارة المحلية الوحدات المحلية صفة الشخصية الاعتبارية (الحقوقية)، وما ينجم عنها الحق في التقاضي. أي يمكن للوحدات المحلية أن تكون مدعي ومدعى عليه. وبما أن الاختصاصات الأصلية التي تقوم بها السلطات المحلية إنما هي حق للوحدات المحلية لايحوز للسلطة المركزية المساس به. لذا فلا يمنع أن يكون لتلك الوحدات الحق في مخاصمة السلطة المركزية عندما تثبت أنه قد وقع اعتداء من طرف السلطة المركزية على ذلك الحق في إدارة اختصاصاتها الأصلية. وهذا ما يمكن اشتقاقه من المبادئ العامة التي طوّرها القضاء الإداري، وليس من نص قانون الإدارة المحلية الذي لم يُشير إلى حق التقاضي بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية أبداً. أما فيما يتعلق بنوع الدعوى التي يمكن للوحدات المحلية رفعها ضد تصرفات سلطة الرقابة فهي من قبيل دعوى الإلغاء. والجدير بالذكر أن الدعوى توجه ضد قرار سلطة الرقابة المتضمن إلغاء قرار بلدي أو تعطيله أو ضد قرارها برفض منحها التصديق اللازم ليصبح القرار البلدي نافذاً.

الصعوبات التي تعاني منها الإدارة المحلية في سوريا

هدف القانون إلى تطوير عملية اللامركزية في الإدارة. وبالنظر إلى الظروف الاقتصادية والصعوبات المالية التي تعيشها وحدات الإدارة المحلية في سوريا يمكن القول: إننا لانزال في مرحلة من مراحل عدم التركيز الإداري وليس بعد في مرحلة اللامركزية الإدارية. وفي واقع الحال تصطدم عملية اللامركزية الإدارية المحلية ببعض الصعوبات التي نجم عنها تناقض بين النص القانوني والتطبيق.

التنظيم الإداري في سوريا وهيكله

يقوم التنظيم الإداري في سوريا على مبدأ المركزية الديمقراطية الذي يعني الوحدة السياسية لكل أجهزة الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال النظام السياسي والإداري في الدولة. وقد حافظ المشرع السوري على وحدة الدولة المركزية من خلال السماح للإدارات المركزية في الأقاليم بالنهوض بالكثير من الاختصاصات التي يفترض أن تكون من اختصاص السلطات المحلية. ومن مظاهر المركزية أيضاً أن المحافظ لا ينتخب من قبل سكان المحافظة، بل يُعيّن من قبل رئيس الجمهورية، وكذلك نذكر أيضاً التداخل والتشابك القائم على الإقليم الواحد بين أشخاص تابعين للسلطة المركزية، وهيئات الإدارة المحلية، وغالباً ما تكون السيطرة لصالح قرارات السلطة المركزية، لدرجة تقل معها فاعلية قرارات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية. وهذا الأمر له نتائج الحقوقية ولاسيما فيما يتعلق بالمساس بالمركز القانوني لهيئات منتخبة وفق أسس ديمقراطية، لكنها غير فعالة كما ينبغي. ومن هنا تبدو أهمية إعادة النظر فيما يتعلق بعلاقة السلطة المركزية مع السلطات المحلية وتنظيمها على أسس تعترف للوحدات المحلية بالاستقلالية المالية والإدارية اللازمة لكي تتخذ القرارات الضرورية النافذة. وقبل كل شيء يجب تنظيم الرقابة المركزية على أسس حقوقية بحتة ومحاولة تجنب الخلط مع الرقابة السياسية. وهذا كله يتطلب تقوية الثقة بقدرة الوحدات المحلية على إدارة شؤونها بشكل فعال، ومنحها الدعم اللازم في هذا المجال. وبذلك يجب تقليص دور سلطة الرقابة على أعمال الوحدات المحلية لتصبح رقابة مشروعية فقط، بحيث لا يجوز لها ممارسة أي نوع من أنواع رقابة الملاءمة.

العنصر البشري

ما يعيب الدول النامية هو افتقارها للقوى البشرية المؤهلة. وهذا ماتعاني منه سوريا أيضاً، على الرغم من أنه من الناحية العملية يُنظر إلى هذه المشكلة من عدة زوايا. فمن ناحية أولى يجب الحديث عن أعضاء المجالس المحلية. فانتخابهم لا يقوم فقط على اعتبارات الكفاءة، بل على اعتبارات أخرى. ومن ناحية أخرى يجب الحديث عن العاملين في الجهاز الإداري للوحدات المحلية والذي يُظهر بشكل أو بآخر الكثير من الثغرات. فهنا لابد من التفكير بالاعتراف للوحدات المحلية بالصلاحيات التنظيمية والشخصية، أي تتمكن من القيام بتعيين أصحاب الخبرات والكفاءات سواء من الناحية المالية أو القانونية، حيث إن العمل في المجال البلدي يتطلب بطبيعته تأهيل خاص، وهذا يستلزم بدوره قيام السلطة المركزية بتقديم المساعدات الكافية لتنفيذ ذلك. لذا نقترح أن يُصار إلى إحداث معاهد متخصصة في مجال الإدارة المحلية غايتها تأهيل وتدريب الكوادر المتخصصة للعمل في المجال البلدي.

التمويل المحلي:

إن قيام الوحدات المحلية بوظائفها بشكل مستقل وبعيداً عن ضغوط وتوجيهات السلطة المركزية، يتطلب بالدرجة الأولى أن تمتلك هذه الوحدات الأموال الكافية. وإذا ما نظرنا إلى مصادر التمويل المحلي كما حدّدها القانون نجد أنها محدودة ولا تحقق المطلوب، وهذا يعود لأسباب عديدة أهمها: ذات طابع اقتصادي. وينجم عن ذلك أن مصادر التمويل المحلي الواردة في القانون لا تكفي غالباً لتغطية النفقات المحلية، لذلك تعتمد أغلب الوحدات المحلية، وخصوصاً الصغيرة منها على المخصصات التي تمنحها إياها السلطة المركزية، وهذا ما يجعلها خاضعة حكماً إلى توجيهات وتعليمات تلك السلطة.

هذه الصعوبات أدت وتؤدي إلى ضعف أداء المجالس المحلية المنتخبة (سليبتها) وتراجعها لدرجة أصبحت هيئات وهياكل دون أن يكون لها دور وظيفي فعّال، أو أصبحت دوائر إدارية، بل صناديق بريد لتلقي أوامر السلطة المركزية.