

مقرر الإٰدارة المٌحلية

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 والمتعددة .

التنظيم الإداري يعتبر ضرورة لابد 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 المركبة الإدارية، أو اللامركبة الإدارية.

يتربّ على اتباع الدولة لأسلوب المركبة 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 يتربّ على اتباع الدولة لأسلوب اللامركبة 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 مرافقية (المؤسسات والمليئات العامة) .

لا بد من القول بأن الدولة ليست مجبرة على تبني أسلوباً دون الآخر (المركبة واللامركبة) حتى تنهض بالوظيفة الإدارية ، ذلك أن الدول المعاصرة تأخذ غالباً بکلا الأسلوبين في أداء وظائفها ، بحيث تختار إدارة جزءاً من نشاطها وفق مقتضيات المركبة الإدارية بينما تدير الجزء الآخر وفق مقتضيات اللامركبة 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 المعاونة بين محسن ومساوئ كل أسلوب في أداء الخدمات العامة بأفضل السبل وبأقل التكاليف وبمدة زمنية معقولة . وسوف ندرس فيما يلي الجوانب القانونية للمركبة الإدارية واللامركبة الإدارية وتطبيقاتهما العملية .

أولاً: تعريف المركبة الإدارية وتمييزها عن غيرها من المفاهيم

المركبة الإدارية تعني - بإجماع الفقه الإداري - (حصر صلاحيات القرار وتحميصها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت في جميع الاختصاصات الداخلية في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثلها في عاصمة الدولة أو في الأقاليم تسمى السلطة المركبة). 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 المركبة أيضاً مع وجود عدد من الأشخاص العامة إلى جانب الدولة كالمؤسسات العامة والوحدات المحلية ، وذلك في حال سمحت الدولة بوجود أشخاص معنوية عامة آخر إلى جانب شخصيتها المعنوية مع ممارستها رقابة قوية على أعمالها والحد من صلاحيتها من خلال قيامها بتسمية أعضاء مجالسها أو إدارتها. أو قد تجتمع جميع العناصر القانونية للامركبة الإدارية ، لكن يبقى التنظيم الإداري في الدولة مركزاً إذا لم تتمكن الوحدات المحلية من القيام بعملها نتيجة عدم حصولها على الوسائل المالية الالزمة.

لا يجب الخلط بين المركبة الإدارية وبين المركبة السياسية ، فال الأولى تتحضر 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 تجتمع السلطات العامة في يد مستو سياسي واحد وتتخضع للدستور واحد وتبادر سيادتها على جميع أرجاء إقليم الدولة ، على عكس الامركبة السياسية المكونة من عدة كيانات سياسية كما في الدول الاتحادية التي تتتألف من مستويين دستوريين هما : الاتحاد والدوليات .

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

ثانياً- أركان المركبة الإدارية

للمركبة الإدارية عدة أركان يمكن حصرها كالتالي :

١- حصر الوظيفة الإدارية بيد الإدارة الحكومية المركزية:

في المركبة 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 مثلي 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 بالتخاذله بشكله النهائي وهي نفسها من يتبع تفاصيله .

٢- حتمية البناء التسلسلي للإدارة المركزية :

إن الأخذ بنظام المركبة 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 مرتب ودرجات تشكل سلماً إدارياً يقع 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 تتحضر سلطة إصدار الأوامر في نطاق منظمة معينة في يد واحدة بحيث لا يكون للمرؤوس داخل المنظمة سوى رئيس مباشر واحد ، بما يتحقق استقرار النظام ومنع تشويش المسؤولية وضياعها . حيث إن تعدد الرئاسات الإدارية يؤثر على الكفاية الإنتاجية للإدارة ويعيق تطبيق مبدأ سير المراقب العامة بانتظام واضطراد.

٣- السلطة الرئاسية :

يُشتق هذا العنصر من البناء التسلسلي للإدارة المركزية . ويقصد بالسلطة الرئاسية تلك التي تقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي. فهي بذلك تحد أساسها في القوانين والأنظمة ، وفي الطبيعة القانونية لنظام المركبة الإدارية القائم أساساً على قاعدة التسلسل الإداري التي تمنع بطبيعة الحال حقاً للرئيس الإداري يتمثل في مجموعة من الصالحيات سواءً على أشخاص مرؤوسه 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 تحدى 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 ، ترقيته ، منحه التعويضات والعلاوات والإجازات والحوافر ، إيقاع العقوبات المسلكية عليه ، أي أنها مرتبطة وجوداً وعديماً مع صفة الموظف فهي تبدأ مع بداية الحياة الوظيفية للموظف وتنتهي بانتهاء خدمته. غير أن ممارسة هذه السلطة على أشخاص الموظفين تنحصر بـ مراكزهم وأوضاعهم الوظيفية ، لذا يشترط من ممارسيها 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 وتكون في التوجيه ، أو تكون لاحقة على صدور تصرفات وأعمال المرؤوسين وتمثل في التقييب.

١- الرقابة السابقة (سلطة التوجيه) :

للرئيس الإداري مجموعة من الصالحيات 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 يطاعها 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 تتناوله في مركزه الشخصي.

أما بخصوص المسؤولية الشخصية للموظف عن تصرفاته الوظيفية ، فهناك ثلاثة 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 يمكن 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 المرووس 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 .

٤ - الرقابة اللاحقة (سلطة التعقب على أعمال المروسين) :

هذا النوع من الرقابة يخول الرئيس الإداري مجموعة من الصالحيات ، أهمها حق الرئيس في الإجازة والإقرار والتعديل والإلغاء والسحب وحتى الحلول محل مروسيه فيما يتعلق بأعمالهم ، ولكن بصورة استثنائية ومحظوظ نص قانوني بالنسبة للحلول .

وفيما يخص إقرار وتصديق أعمال المروسين ، فإن سلطة الرئيس تكون شاملة على التصرف الذي قام به المرووس ، من ناحية مشروعيته ومن ناحية ملائمة للعمل الإداري . (أي إنه من حق الرئيس الإداري أن يلغى قراراً أصدره أحد مروسيه 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 المروسين (قرارات ، عقود ، إلخ..) وأشخاص المروسين بوصفهم موظفين عموميين في خدمة الدولة وجزءاً من الهيكل التنظيمي . لكن الشمولية لا تقف عند هذه الحدود بل تتدلى إلى رقابة المشروعية و رقابة الملائمة 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 الرقابة واجباً على الرئيس الإداري وليس حق بيده ، مما يستوجب قيام الرئيس الإداري بعملياتها حتى ولو لم يشر إليها النص القانوني . وتجدر الإشارة إلى أن بعض الأنظمة تفرق بين نوعين من الرقابة التي تمارس على المرووس : أولهما الرقابة الفنية (التخصصية) : و تهدف إلى التأكد من موافقة ما تم إنجازه من الواجبات الإدارية للقوانين والأنظمة النافذة من جهة ، ومن ملائمتها مع الغرض من المهام الإدارية من جهة ثانية . وثانيهما يتمثل في رقابة الخدمة أو الرقابة التسلسلية وهي تنسحب على التنظيم الداخلي للإدارة ، ونظمها الداخلي وشأن العاملين فيها.

ثالثاً: صور المركبة الإدارية

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

١- التركيز الإداري (الوزارية) :

يستخدم مصطلح الوزارية للدلالة على الدور العظيم للوزير وهيمنته على جميع شؤون الوزارة في المركز وفي الأقاليم ، حيث تناصر الصالحيات الإدارية بكل جزئيتها في يده ، فلا يكون بذلك لمثله في الأقاليم أي سلطة تذكر ، مما يستدعي قيام ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم بالرجوع إلى وزارتهم في كل جزئية. لهذا السبب يوصف التركيز الإداري بالمركبة المتطرفة أو المحصرية الإدارية.

مساوئ المركبة الإدارية

- إهانة 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 ويعده عن دوره الأساسي في رسم السياسة العامة للدولة.
- والحقيقة لم يعد لهذه الصورة تطبيق من الناحية العملية بالنظر إلى العيوب التي تعترف بها.

٢- عدم التركيز الإداري (اللاؤزارية) :

لم يستطع أسلوب الوزارية النجاح في إدارة الشؤون والخدمات العامة ، مما أدى إلى تبني أسلوب آخر لاجتناب الواقع في مخاطر المركبة المتطرفة. فتم الاعتماد على أسلوب عدم التركيز الإداري ، أو ما يسمى المركبة 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 بمهام الرئيسية المكلفة 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 مراكن اتخاذ القرار يجب الرجوع إلى النصوص القانونية فيما يندرج 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 بعض 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- محسن التفويض الإداري :

للتفويض الإداري عدة محسن تتجسد في : سرعة إصدار القرارات ، حل المشاكل الإدارية قبل أن تتعقد ، خفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية . كما ويسمح التفويض بتوفير الوقت والجهد والمال و بالتخالص من التركيز الشديد للسلطة و بخلق كوادر إدارية قادرة على تحمل المسؤولية . كما ويمكن 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 ممثلها في الدوائر والتقسيمات الإدارية بالزيادة من السلطات أي تقوم بتفويضها صلاحيات اضافية . أما في اللامركزية فالوضع مختلف حيث تقوم الدولة بالاعتراف بالزيادة 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

تعدد 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 تشريعياً يأذن بالتفويض ، أن يكون هذا النص من مرتبة النص الذي منح الأصيل 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 أسندتها إليه القانون ولا يجوز له أن يتصرف بما عن طريق التفويض إلا إذا أذن المشرع له بذلك .

الفرق 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 الأصيل من ممارسة سلطاته .

٣- تفويض التوقيع يكون شخصياً ينقضي بتغيير شخص المفوض أو المفوض إليه بينما يوجه تفويض السلطة للمرؤوس بصفته لا بشخصه ، فيظل التفويض مع تغيير شخص شاغل الوظيفة ذي المنصب .

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

التفويض الإداري في سوريا

إن الأساس القانوني العام للتفويض الإداري في سوريا 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 حل محله ، ونظام العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ وغيرها من التشريعات الأخرى .

رابعاً- تقدير المركبة الإدارية

لنظام المركبة الإدارية بعض الفوائد ومن أهمها : أنه يحقق الوحدة القانونية والسياسية للدولة ، ويقوى السلطة التنفيذية ، كما يساعد على الاستقرار والدقة ووضوح الإجراءات الإدارية والاقتصاد في الإنفاق العام ، كما ويدع نظام المركبة الإدارية هو الأسلوب الأمثل والأصلح لإدارة المرافق العامة القومية التي تعد بطيئتها غير قابلة للتوزيع و يجب أن تدار بأسلوب موحد عن طريق المركز ، مثل : مرفق الدفاع و مرفق القضاء والأمن .

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

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

خامساً- هيكلية الإدارة المركبة في سوريا كتطبيق من تطبيقات المركبة الإدارية

وردت لفظة السلطة المركبة 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 المركبة:

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 أدبيات المركزية الإدارية كل جهة تتبع للسلطة المركزية والتي تمارس نشاط حكومياً يشمل إقليم الدولة برمته . هذا المعنى ينطبق على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء والوزراء والمحافظين ومديري المناطق ومديري التواهي ، بالإضافة إلى الوحدات الإدارية المساعدة العاملة والاستشارية والملحقة مباشرة برئاسة الحكومة.

وفق هذه الميكلية تتالف الإدارة المركزية في سوريا من مستويين إداريين هما :

- ١- الدولة (مثلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ووحدات الإدارة المركزية الملحوظة بها).
- ٢- المحافظات (مثلة بالمحافظ ومديري المديريات والمصالح التابعة لسائر وزارات الدولة ومديري المناطق والتواهي).

اللامركزية الإدارية

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إدارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مبادرتها لاختصاصاتها. وهذا التوزيع قد يتم على أساس إقليمي بحيث توجد هيئات محلية (إقليمية) مستقلة أو على أساس موضوعي (مرفق) ينبع عنه وجود هيئات مصلحية أو مرفقية مستقلة عن الإدارة المركزية . والمعيار الذي يميز المركزية الإدارية عن اللامركزية الإدارية : هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددتها. فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة تكون 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 تكون بعدها بعدها 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 سواءً في الدول الاتحادية أو في الدول الموحدة (البسيطة) . أي أن شكل الدولة من الناحية الدستورية ليس له أي دور في تحديد الأسلوب الإداري المتبعة في تقسيم 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 ذكر :

اللامركزية الإدارية :

- تقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية للدولة والوحدات الإدارية اللامركزية سواءً المرفقية منها أو إقليمية.
- 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 بحدود ما يفرضه الدستور الاتحادي .

ومن الفروقات أيضاً : أن الم هيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية فتت خضع لرقابة الحكومة المركزية في م باشرتها لاختصاصاتها الإدارية وذلك بخلاف ما ذكرنا بالنسبة للولايات في الدولة الاتحادية . كما وأن اختصاصات الاتحاد واحتياطاته الدواليات يتم توزيعها بموجب نص دستوري ، أما الاختصاصات الإدارية التي تتولاها الم هيئات اللامركزية المحلية فيتم منحها إما بموجب نص دستوري وإما بواسطة تشريع داخلي عادي .

ثالثاً: أركان اللامركزية الإدارية

لللامركزية 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 نميز 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 الم هيئات اللامركزية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز لها أن تباشر أي نشاط آخر إلا عن طريق تشريع جديد، وأن تمارس اختصاصاتها في الحدود التي وضعتها المشرع.

الأسلوب الثاني: (الأسلوب العام): حيث يحدد المشرع اختصاص الم هيئات اللامركزية بصفة عامة م بهمة طبقاً للقاعدة العامة: كأن ينص المشرع: تختص الوحدات المحلية بممارسة جميع الاختصاصات ذات الطابع المحلي ، وتجدر الإشارة أن لكل أسلوب من هذين الأسلوبين محسنه 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 ومتمنعة بالحق في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، فيكون لها حق التعاقد وحق التقاضي كما وتكون قراراتها ذاتية .

٣ - خصوصيات 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 وتتخضع لرقابة قضائية، ورقابة من السلطة الإدارية المركزية، ورقابة 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 مخاصة 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 الم هيئات اللامركزية فتتضمن: حق حل المجالس المحلية – وقفها- حق تعيين أعضائها – وحق حجب الثقة عنهم .

أما الرقابة على أعمال الم هيئات اللامركزية فتشمل الوسائل الآتية:

- الإذن في اتخاذ التصرف.
- التصديق على الأعمال الصادرة عنها.
- إلغاء بعض القرارات الصادرة عنها وسحبها.
- الحلول 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:

تجسد 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 يتربّى على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي وتحمّله بعض الالتزامات.

والقصد من هذا الاتجاه التشريعي هو: قيام الأشخاص اللامركزية بإدارة المرافق والمصالح المحلية التي يعينها المشرع في النطاق الإقليمي بوساطة مجالس محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال إزاء السلطة المركزية، مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي يبيّنها القانون. وقد أخذ الكثير من الدول بهذه الصورة، وطبقها ورسمت أنظمة قانونية متكمّلة 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 تحجّم عن ممارستها سابقاً، فكانت 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 يتعلّق بها هذا النشاط. ويعبر عن اللامركزية المرفقية عادة: بالمؤسسات العامة والهيئات العامة، بحيث تمارس المؤسسة العامة أو الهيئة العامة نشاطاً واحداً أو أنشطة متّحانسة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق والأنشطة. ومن حيث النظام القانوني للامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية فإن الأولى ينظمها قانون واحد يتضمّن أحكاماً موحدة تطبق على جميع الأشخاص الإقليمية، (قانون الإدارة المحلية في سوريا)، أما الأشخاص اللامركزية المرفقية فتحظى من جهة نظام قانوني واحد (قانون المؤسسات العامة رقم ٢/٢٠٠٥ في سوريا)، إضافة إلى أنه ينطبق على كل مؤسسة أو هيئة عامة الأحكام التي تضمنها قانون إحداثها.

أخيراً وليس آخرأ 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 (مسوغات الأخذ بها):

- أ. مسوغات سياسية: تعد اللامركزية الإدارية تطبيقاً للديمقراطية في المجال الإداري. وينجلي ذلك في إشراك سكان الوحدات المحلية في تشكيل المجالس والهيئات الممثلة لهم عن طريق الانتخاب وما يتحققه ذلك من مزايا تجسس في تدريب السكان على ممارسة حق الانتخاب، وعلى اختيار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المراقب المحلي وبذلك تعد اللامركزية الإدارية مدرسة للديمقراطية وتحمل المسؤوليات.
- ب. مسوغات إدارية: تخفف اللامركزية الإدارية من العبء الواقع على عاتق الدولة المعاصرة في إدارة المراقب والمشروعات العامة والمتکاثرة، باستمرار نتيجة لازدياد تدخل الدولة في مجالات وأنشطة جديدة، كما أنها تحقق مبدأ الإدارة عن قرب. كما تمتاز اللامركزية الإدارية بأن الميئات اللامركزية سواء" المحلية منها أو المرقية تكون أقدر من السلطة المركزية في إدارة المصالح والمراقب المحلية، بعيداً عن التعقيدات والإجراءات الإدارية المعقدة التي تعرفها الإدارة المركزية.

&& مساوىء 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 والدرأية مقارنة مع الإدارة المركزية.
- ث. تتحاصل اللامركزية المراقب القومية وتحتم بالصالح المحلي. ويمكن الرد على هذه الانتقادات :
 - أ. فيما يتعلق بالمساس بوحدة الدولة فهي غير مهددة على الإطلاق، لأننا بصدق 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 الميئات المحلية تفتقر إلى الخبرة والدرأية فهذا صحيح ولكن تقوم السلطة المركزية بتقدیم 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. فالميئات 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 سوريا

الإدارة الحكومية المباشرة (الإدارة المركزية وأشخاصها)

يتتألف التنظيم الإداري المركزي في سوريا من ثلاثة مستويات:

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

أولاً: الإدارة العليا:

تتمثل الإدارة العليا برئيس الجمهورية، مجلس الوزراء والوزراء. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإدارات تقوم ليس فقط بوظائف إدارية صرف، 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 تتحققه من خلال توجيهات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً: الإدارة الوسطى:

وهي تتجلى بالمحافظ (كممثل للسلطة المركزية) الذي يقوم بعمارة 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:

وتتمثل هذه الإدارة بالمنطقة والناحية. حيث يقوم مدير المنطقة ومدير الناحية كل حسب اختصاصه المكاني بإنجاز جميع المهام الإدارية التي يوكلاها له المشروع، 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 يدو من خلال صلاحيات الرقابة والتوجيه الذي تولاه الإدارة العليا على الإدارة الدنيا. وتحدف الرقابة بالدرجة الأولى إلى تنسيق المهام الإدارية وتوحيدتها كما تهدف إلى رقابة السلطات كل على حدة. كما أنها تتمكن 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 مربطة فقط بالبرلمان، تكون بصدر نظام برلماني، أما إذا كان هناك ارتباط للحكومة برئيس الدولة فيكون نظام الحكم نظام رئاسي. وتجدر الإشارة إلى أن نظام الحكم الجمهوري في سوريا يعتمد على النظام الرئاسي والبرلماني معاً، لأن الحكومة تكون مسؤولة عن أعمالها سواءً 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 إليها الدستور يعد نتيجة مباشرة لقرار المشرع الدستوري باعتماد النظام الرئاسي. وبهذا يختلف موقع رئيس الجمهورية في سوريا عن موقع رئيس الدولة في الدول التي اعتمدت النظام البرلماني (المانية-بريطانية-السويد-إلخ) حيث إن وظيفة رئيس الدولة في هذه الأنظمة تقتصر على النواحي التمثيلية. وعما أن رئاسة الجمهورية تعد وحدة 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 أو حتى لجهة السلطات التي يتمتع بها. ييد أن هذا لا 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 أصلية عن نفسه، وهي اختصاصات مشتقة مباشرةً 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، وإئماء خدمائكم وفقاً للقانون-وضع كل الأنظمة الخاصة بالضابطة الإدارية بصفته ساهراً على الأمن العام-إصدار جميع القرارات والأوامر الالزامية لمنصبه بوصفه القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة -تشكيل الميئات والجهاز واللجان المتخصصة -وضع السياسة العامة للدولة بالتعاون مع مجلس الوزراء -ممارسة بعض السلطات الاستثنائية وهي سلطات مقيدة بالشروط التي حدّتها الدستور حسرياً بشكل لا يساء استعمالها، لأن استعمالها بطريقة غير مشروعة يؤدي إلى الإضرار بحقوق الأفراد وحربياًكم العامة.

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

الأداة الرئيسية التي يملكتها رئيس الجمهورية هي المراسيم بשתى أنواعها، سواءً كانت مراسيم تشريعية، أم مراسيم تنظيمية، أم مراسيم عادلة. 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 حددتها التشريعات النافذة. والأمثلة على ذلك القرار الذي سيتحذه 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 عادلة ومراسيم تنظيمية.

رابعاً: الطبيعة الحقوقية للمراسيم العادلة والمراسيم التنظيمية

١- المراسيم العادلة:

تحفي المراسيم العادلة قرارات إدارية، أي إنها لا تتضمن قواعد عامة ومجربة، أي إنها لا تأخذ صفة التشريع بل يقتصر إثرها 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 محددين بذاتهم، كما تشمل حالة أو حالات محددة 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 عادلة وليس مراسيم تنظيمية أو مراسيم تشريعية.

٢- المراسيم التنظيمية:

يملك رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية ويمارسها بموجب مراسيم تنظيمية. والمراسيم التنظيمية تختلف عن المراسيم العادلة بجهة أنها تتضمن قواعد عامة مجربة، أي إنها عكس المراسيم العادلة، قوانين بمعنى 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. وتكون الحكمة في منح رئيس السلطة التنفيذية السلطة التنظيمية في أن هذه السلطة التنفيذية لديها الخبرة الكافية والدرأة التامة في الشؤون الفنية بشكل يفوق خبرة المشرع العادي، أضف إلى ذلك فإنها ترتكز على الأمور التفصيلية التي يتعدّر على المشرع العادي الإلمام بها، الأمر الذي يجعل إسناد صلاحية إصدارها للسلطة التنفيذية أمراً معقولاً ومنطقياً. فهي إذاً مكملة لدور المشرع. ولا تختلف السلطة التنظيمية التي يملكتها 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 لواحة أو تشريعات فرعية، تميّزاً لها عن التشريعات الأصلية المتجسدة 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 العادلة:

وهذه المراسيم تأخذ نموذج القرار الإداري, أي كان من المفترض أن تصدر من الوزير المختص، غير أن ظروف معينة فرضت إصدارها بصيغة مرسوم لتغادي 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 تراحت عن إصدار القرار اللازم لتنظيمها، أو لأن الموضوع من الأهمية بمكانته، 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 يملّكها رئيس الجمهورية:

يقصد بحدود السلطة التنظيمية: مجموعة القيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم التنظيمية، وهي قيود تبثق من مبدأ تدرج القاعدة القانونية, حيث تأتي المراسيم التنظيمية وبقى القرارات الإدارية التنظيمية في مرتبة تلي التشريع العادي، لذا فإن كل موضوع تأتي المراسيم التنظيمية لتنظيمه ينبغي أن يكون مسبوقاً بنص تشريعي نافذ، لأن الغاية من المرسوم التنظيمي هي أصلاً تفسير أو تف�يد قانون قائم، ومن هنا لا يتصور 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 مراقب 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 المشرع هو سيد التشريع، لذا فإن هناك موضوعات لا يجوز أن تنظم بمراسيم تنظيمية بل يحتاج تنظيمها من الناحية الدستورية إلى قوانين عادية برمانية، نظراً لحساسية هذه الموضوعات وارتباطها مباشرةً بكيان الأفراد أو ملكياتهم. ومن أمثلة هذه الموضوعات: موضوع فرض ضرائب جديدة أو إحداث عقوبات جديدة، فكلا 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 البريطاني، يختلف عنه في النظام السياسي الرئاسي، أو شبه الرئاسي لجهة أن الحكومة في النظام البريطاني تشكل 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 الالزامية في مواجهة المعارضة. أما في النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي (أميركا-فرنسا-سوريا) فإن الأمر يختلف حيث يقوم رئيس الدولة بتشكيل الحكومة بعد فوزه في الانتخابات من وسط الحزب الذي يتتمي إليه، وحتى من قيادات سياسية أخرى. وبهذه الآلية فإن رئيس الجمهورية في هذا النظام يكون سيد السلطة التنفيذية، أي إنه يرأس جميع أعضاء الحكومة.

المركز القانوني للحكومة في سوريا

تعد الحكومة في سوريا 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 سوريا

تتألف الحكومة في سوريا من رئيس ومن الأعضاء. وقد أطلق الدستور السوري على الحكومة وصف "مجلس الوزراء" الذي يتتألف من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، الوزراء أصحاب الحقائب، وزراء 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. وتنتمي 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 عددً من النواب الذين هم في الوقت نفسه أعضاء في الوزارة. ويقوم كل نائب بمارسة اختصاصاته بالنظر إلى الملف الموكل إليه (اقتصادي-خارجي-دفاع....إلخ).

اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الإدارية:

حدَّ الدستور السوري لعام ٢٠١٢ اختصاصات مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وقد قام المشرع 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 ويعارض سلطة الإشراف المباشر على أعمال الوزراء من خلال طلب تقارير منهم عن نشاط وزارتهم. كما يقوم رئيس مجلس الوزراء بمهام الرقابة على أعمال الوزراء ومدى تقييدهم 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 أمورها. وبحدر الإشارة أيضاً إلى أن رئيس مجلس الوزراء لا يملك سلطة تبديل الحقائب الوزارية حيث إن هذا يدخل باختصاصه بالاشتراك مع رئيس الجمهورية لدى تشكيل الوزارة، وبعد ذلك تنتهي صلاحيته.

٤ - مجلس الوزراء:

يعد مجلس الوزراء مركز الثقل في السلطة التنفيذية، إذ إنه يتولى دراسة الأمور العامة واتخاذ القرارات الالزمة بشأنها على خلاف مهمة رئيس مجلس الوزراء الذي يتولى بالدرجة الأولى متابعة تنفيذ مصادر 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 لتأمّر بأمرها سائر السلطات الأدنى. ومن أهم الاختصاصات الدستورية ذكر: 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، وملحقة تنفيذ القوانين، والمحافظة على أمن الدولة، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

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

لجانه الدائمة:

تم 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 اختصاصها، والعمل على التنسيق بين الوزراء المعنيين.

الأجهزة الملحوظة 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-المئية المركبة للرقابة والتفتيش-هيئة المنافسة ومنع الاحتكار-المكتب المركزي للإحصاء-مصرف سوريا المركزي-مجلس الدولة.

وقد تم إحداث الأمانة العامة مجلس الوزراء بالقانون ٢٣ لعام ٢٠٠٣ والتي حلّت 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 مجلس الوزراء التنسيق مع مجلس الدولة بموضوع صياغة التشريعات التي تعد إحدى المهام الأساسية للجمعية العمومية مجلس الدولة.

الوزراء : -٣

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 سوريا) فيتولى رئيس الدولة اختيار الوزراء بطريقة الاختيار الحر، أي الاختيار الذي يقوم على الانتقاء 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 هيكلية أي دولة مهما اختلف النظام السياسي فيها. (وزارة الخارجية، المالية، العدل، الداخلية، الدفاع).

اختصاصات الوزراء:

ورد النص على اختصاصات الوزراء في الدستور وفي التشريعات العادلة. وبالعودة إلى الدستور نستخلص أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى تفزيذ 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 ويتحدد القرارات الخاصة بأملاك الدولة في نطاق وزارته، ويعقد النعمات ضمن حدود الاعتمادات المرصودة في الميزانية في ضوء أحكام المرسوم التشريعي رقم ٥٤/٢٠٠٦ المتضمن القانون المالي الأساسي. وعما أن الوزير يشغل قمة التنظيم الإداري الهرمي في الدولة، فإنه يعد بهذه الصفة الرئيس الإداري الأعلى لجميع العاملين التابعين له سواءً 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 تقسم استقالته. وقد حدث ذلك في التاريخ السياسي والإداري الحديث لسوريا أكثر من مرة.

المسؤولية الجزائية للوزير:

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

- وقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام وإلى أن تقوم المحكمة بالبت في التهمة.
- إذا أقيل الوزير إثر ذلك أو تقدم باستقالته، فتبقى محكمته 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 لهذا 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 المرفق

والخطأ الشخصي. ففي الحالة الأولى تسؤال 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 المزاودات التي تجريها الدولة أو أي وحدة إدارية لا مركبة.

وتحتسب هذه المحظورات إلى فكرة عدم استغلال الوزير لنفوذه الوظيفي، مما يؤدي إلى خرق مبدأ المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص.

باقي أشخاص الإدارة المركزية في سوريا

أحد المشرع بالتقسيم الرباعي لإقليم الدولة: حيث تقسم الجمهورية العربية السورية إلى محافظات، ومدن، وبلدات، وبلديات. وهكذا نجد أن أكبر الوحدات الإدارية هي المحافظة، التي تقسم بدورها إدارياً إلى مناطق والمناطق إلى نواح. وهذه التقسيمات الإدارية وجدت لتشكل اليد الطولى للحكومة المركزية في المحافظات والمناطق، ولكن تتولى وظائف السلطة المركزية في تلك المحافظات، بحيث تترك لوحدات الإدارة المحلية الالامركية صلاحيات إدارة شؤونها المحلية بشكل مستقل عن توجيهات السلطة المركزية بوساطة السلطات التقريرية (ال المجالس المحلية) والسلطات التنفيذية (المكاتب التنفيذية). هذا ويكون على رأس كل محافظة مدير، 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 سوريا، نرى من الضروري التعرف على المركز القانوني لكل من هذه المناصب الإدارية و اختصاصات كلٍّ 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. ويعين المحافظ بطريقة الاختيار الحر، سواءً من وسط الموظفين الرسميين أو من وسط المواطنين من أصحاب المواقع السياسية أو الإداري المميز. ولا يشترط المشرع فيمن يعين منصب 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 يعده ذا طبيعة سياسية أيضاً. فالمحافظ يتمتع بمركز قانوني مزدوج حيث يمثل السلطة التنفيذية المركزية في محافظة 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. ولعل غاية المشرع في الإبقاء على ترأس المحافظ للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، تكمن في أن يشكل المحافظ نوعاً من الارتباط بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، وإن كنا ننفي أن يقتصر دور المحافظ على صلاحياته المركزية التي يبادلها ضمن الحدود الإدارية للمحافظة باسم السلطة المركزية ولحسابها. ومن الناحية الإدارية التسلسلية يتلقى المحافظ الأوامر والتوجيهات من وزير الإدارة المحلية، أما فنياً فهو يخضع لتوجيهات وتعليمات كل وزير حسب المكانة التي يملكها، كونه عاماً لجميع الوزارات.

مسؤولية المحافظ:

نظرأً لما يتمتع به هذا المنصب من مزايا سياسية وإدارية، فإنه ينبغي المحافظ على هيبة هذا المنصب من خلال عدة ضمانات تخص محكمة المحافظ ومساءلته. وقد تبئه المشرع لهذا الأمر عندما حدد إجراءات محاسبة المحافظ مسلكياً وجزائياً وفق الإجراءات الآتية:

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

-**المسؤولية الجزائية:** لا تُحرك دعوى الحق العام ضد المحافظ إلا بقرار يصدره مجلس القضاء الأعلى بهذا الشأن. وبذلك يعامل المحافظ مسلكياً معاملة القضاة من الناحية المسلكية، وهي ضمانة لابأس بها.

مدير المنطقة ومدير الناحية:

بما أن المنطقة والناحية لا تتمتعان بالشخصية المعنوية، حيث إن شخصيتيهما مندمجتان بالشخصية المعنوية للمحافظة، فإن كلاً من مدير المنطقة ومدير الناحية يعданا اليد الطولى للمحافظ وبالتالي للسلطة المركزية. لذا فهما يمارسان اختصاصهما الواردة في القوانين والأنظمة النافذة تحت إشراف وتوجيه ورقابة الحكومة المركزية. مثلثة بوزير الداخلية والمحافظ. وهذا مسؤولان عموماً عن تنفيذ القوانين والأنظمة في دائريهما. وأهم الاختصاصات على الإطلاق نذكر: اتخاذ التدابير اللازمة لتوطيد الأمن العام أي إنحصاراً يتولان وظائف الضابطة العدلية ووظائف الضابطة الإدارية بالإضافة إلى مئازرديهما للمجالس المحلية التي تعمل في نطاق عمل كلٍ من المنطقة والناحية. وللإحاطة بجميع جزئيات هذا الاختصاص نحيل أيضاً إلى قانون الإدارة المحلية لاستكمال الصورة بشكل واضح. بذلك تكون قد ختنا بحث الإدارة المركزية وأشخاصها في سوريا ونتنقل الآن لدراسة التنظيم الإداري اللامركزي الذي يعد ليس فقط نظيراً للإدارة المركزية بل مكملاً لها.

الإدارة الحكومية غير المباشرة (الإدارة اللامركزية وتطبيقاتها في سوريا)

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. ولاشك في أن وحدات الإدارة المحلية (الكيانات المحلية) تختل 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 /٥١/ لـ عام ١٩٣٦ في عهد الانتداب الفرنسي، مروراً بمرحلة قانون البلديات رقم /١٧٢/ لـ عام ١٩٥٦، وقانون التنظيمات الإدارية رقم ٤٩٦ لـ عام ١٩٧٥، والمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لـ عام ١٩٧١، المتضمن قانون الإدارة المحلية، وانتهاءً بصدور المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لـ عام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية الجديد الذي ألغى بموجب المادة /١٦١/ منه جميع القوانين السابقة له، وأرسى فلسفة جديدة للإدارة المحلية في سوريا، تختلف عن النمط الإداري البلدي الذي تضمنته القوانين السابقة له في التطبيق.

الأسس الدستورية للإدارة اللامركزية المحلية:

يؤكد الدستور السوري ومواضيع 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، ويبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية، واحتصاصاتها، وائرادتها المالية، والرقابة على أعمالها، كما يبيّن طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها أو انتخابهم، وكذلك احتصاصاتهم واحتياطات رؤساء المصالح فيها". بهذا يكون الدستور قد قدّم ضمانة 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 سوريا في ضوء قانون الإدارة المحلية:

في الحقيقة إن نظام الإدارة المحلية في سوريا 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 سوريا :

تعلق الحالة القانونية للإدارة المحلية في سوريا- كما في غيرها من الدول- بالنظام السياسي والإداري والإقتصادي والإجتماعي والدستوري للدولة. وقد مرت سوريا بعدة فترات تاريخية تأثرت بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي سادت آنذاك. والفتة الأحدث في تاريخ التطور الدستوري في سوريا بدأت مع صدور الدستور الجديد لعام ٢٠١٢ . ويقوم النظام السياسي في سوريا وفق أحكام هذا الدستور على مبدأ التعددية السياسية، وتم ممارسة السلطةديمقراطياً عبر الاقتراع لذا فإن المجالس المنتخبةديمقراطياً 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 سوريا، ويكون الدستور بذلك قد أتى بفتحٍ جديداً في مجال الإدارة الذاتية تمييزاً له عن الدستور السابق، الذي لم يمنح المخليات 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:

يعُد القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١ الأساس التشريعي الناظم للإدارة اللامركزية المحلية في سوريا. وقد أورد المشرع 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 وتحديدٍ واضحٍ وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكنها من تأدية اختصاصها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً. أما المدف 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. والمدف الثالث من أهداف القانون المتمثل في تقرير الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكنها 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 يتحقق ما يسمى المثلث الذهبي للخدمة العامة (تكلفة أقل- زمن أقل- جودة عالية). وتحدر الإشارة إلى أن أهداف هذا القانون امتدت لتشمل هدفاً رابعاً يتمثل في النهوض بالمجتمع المحلي، والمساعدة على النمو المتبادر، وتكافؤ الفرص بين المناطق، من خلال تكريس التعاون المشترك بين شتى الوحدات المحلية. ومن خلال إحداث اتحادات بلدية (أو كما يسمى المشرع إدارات مشتركة) تستطيع أن تقوم بتنفيذ مشاريع كبرى بشكل كفؤ وفعال. أما المدف 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 الموضوعة 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 :

عُدّت 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 قسم سوريا إلى خمس وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وهي: المحافظة والمدينة والبلدة والوحدة الريفية والقرية التي يتجاوز عدد سكانها ٥٠٠ نسمة. وبحدر الإشارة إلى أن تحديد نوع الوحدة الإدارية لا يقوم على معيار عدد السكان فقط، بل يضاف إلى ذلك الأهمية التاريخية والسياسية والاقتصادية للوحدة الإدارية. وقد أخذ المشرع السوري بهذه الأديبيات 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 التقييد بعدد السكان.

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

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

وبذلك تنحصر مهمة إحداث الوحدات الإدارية بالسلطات الثلاث الآتية:
المشرع: مع الإشارة إلى أن المقصود بالمشروع إما مجلس الشعب، وإنما 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 تعرضت سلامة الدولة للتهديد.
- خلال الفترة التي يكون فيها مجلس الشعب منحلاً.

على أن تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له، حيث يتحقق للمجلس إلغاء هذه التشريعات، أو تعديلها بقانون وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن الأكثريية المطلقة (١٥٠%). من دون أن يكون لهذا الإلغاء أو التعديل أثر رجعي، وإذا لم تلغ أو تعديل عدّت مقيدة حكماً. ويأتي بعد المشرع رئيس مجلس الوزراء، ومن ثم وزير الإدارة المحلية حيث يملك هذين الشخصين المكرزين 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 والسرى والماضى والمتساوى". وال المجالس المحلية هي الهيئات التمثيلية البلدية المنتخبة من قبل سكان الوحدة الإدارية المحلية. ويعد 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 بعد انتخاب أعضاء المجالس المحلية أفضل أساليب التعبير عن المشاركة الديمocrاطية للمواطنين في إدارة الشأن العام.

- وقد حددت المادة ١٣ من قانون الإدارة المحلية رقم ٢٠١١ لعام ٢٠٠٧ عدد أعضاء المجالس المحلية كما يلي:
- مجلس المحافظة: مثل لكل عشرة آلاف مواطن على أن لا يقل عن ٥٠ / عضواً ولا يزيد عن ١٠٠ / عضواً.
 - مجلس المدينة: مثل لكل أربعة آلاف مواطن على أن لا يقل عن ٢٥ / عضواً ولا يزيد على ٥٠ / عضواً.
 - مجلس البلدية: مثل لكل ألفين مواطن بما لا يقل عن ١٠ / أعضاء ولا يزيد على ٢٥ / عضواً.
 - مجلس البلديات: 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 مدنى، والحدثة بعد صدور هذا القانون (المادة ١٤ من القانون ٢٠٠٧ لعام ٢٠١١). وتبلغ الفترة الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية ٤ / سنوات، تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين، كما يجوز تمديدها بصلك تشريعي (قانون أو مرسوم تشريعي). وبحدر 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 الأكثريّة المطلقة يعاد الانتخاب في نفس الجلسة، ويُكتفى عندئذٍ بالأكثريّة النسبية.

المكاتب التنفيذية :

نصت المادة ٢٧ من قانون الإدارة المحلية رقم ٢٠١١ لعام ٢٠٠٧ 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 بهذه المنزلة الهيئة التنفيذية التي تقابل الهيئة التقريرية المتمثلة بالمجالس المحلية. وبحدر الإشارة إلى أن هذا التفريق بين الميئتين ينبغي ألا يفهوم وفق ما يعنيه مبدأ فصل السلطات الأفقي التقليدي، بل تعمل كلا الميئتين بالتضامن والتسيير مع بعضهما كلما طلبت المصلحة العامة ذلك. ويحدد 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 كحد أقصى فإن عدد أعضاء المكتب التنفيذي يكون ١٠٠ / ١٠٠ أعضاء، وهو الحد الأقصى لعدد الأعضاء الذي يقابل الحد الأدنى وهو ٨ / أعضاء.
- ٨ / أعضاء في مدينة مركز المحافظة، والمدينة التي يزيد عدد سكانها على مائة 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 مائة ألف نسمة، وتكون حدودها الإدارية خارج نطاق مركز المحافظة.

مثال: محافظة حمص: تتألف من مدينة مركز محافظة واحدة ، وتألف من عدة مدن أخرى كمدينة تلكلخ، 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. وتجدر الإشارة إلى أن تشكيل المكاتب التنفيذية بمجالس المحافظات و المجالس 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 ذاتي تعد محدودة نسبياً، لذا فمن الضروري أن تقوم الدولة بمنع 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 وإلشاعها 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 سوريا تطبق هذا المبدأ (مبدأ اللاتركيز الإداري) بشكل وافر، وهذا ما يعبّر عنه الدستور وكذلك المشرع العادي في القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١. فصحيح أن وحدات الإدارة المحلية هي أشخاص اعتبارية عامة تتمتع باستقلال إداري ومالى، إلا أن استقلاليتها هذه لا ينبع عنها إلا من خلال النظام الإداري ككل في سوريا. أي تعد السلطات المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية، وتتولى دائرة محددة من الاختصاصات الذاتية، بل تعد الواجبات العامة في سوريا جميعاً تابعة للجهاز الإداري للدولة، وتعد الوحدات الإدارية المحلية جزءاً منه. ولايغير من هذه الحقيقة أبداً قيام الم هيئات المحلية ببعض الاختصاصات الأصلية والمحدة مسبقاً في القانون، حيث يصب ذلك في خانة تخفيف العبء عن السلطة المركزية وتحقيق إدراة قرية من المواطنين (وهذا ما يهدف إلى تحقيقه مبدأ اللاتركيز الإداري). وتحتسب المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة بتسخير شؤون الإدارة المحلية فيها، وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمانياً 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، المصالح والثروة المعدنية، إدارة الكوارث والإطفاء، إدارة تنظيم السير و مراكز 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 تنتهي عادة للسلطة المركزية، إلا أن تفيذهما 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 يئنحذ رأي الوحدة المحلية بها.
- والحقيقة فإن تحديد اختصاصات كل وحدة إدارية محلية على حدة إنما يهدف إلى تفادي التنازع على الاختصاص بنوعيه السلي والإيجابي بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، الأمر الذي يمنع وحدات الإدارة المحلية الاستقلالية في إدارة اختصاصاتها.
- إن قانون الإدارة المحلية قد ميز بين الاختصاصات المحلية ومنها لوحدات 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 عد جميع الاختصاصات سواء المحلية منها أم المركزية تابعة للدولة كهذه.

إدارة المحافظة

المحافظ:

ما يميز التنظيم الإداري في سوريا هو وجود هذه السلطة المستمدّة من نظام المحافظات الفرنسي. وتميز المحافظة بأنها ذات طبيعة حقوقية مزدوجة. فهي من جهة تشكل أقاليم تمارس اختصاصات إدارية نيابةً عن الحكومة المركزية وذلك وفق ما يسمح به مبدأ الالاتركيز 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 يعفي 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. ولل محافظ الحق في مخالفة توجيهات وتعليمات الوزير، إلا إذا أصرّ عليها الوزير وطلب تنفيذهما من المحافظ بشكل خطى، 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. ويقى لاعتراض المحافظ أثر موقف حق يتم حل الخلاف عن طريق مجلس الوزراء. ويعبر 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 لمحافظه 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 الممثيات 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 مسلكى 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 المشرع 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 بعض اختصاصاته وفق القوانين والأنظمة (المادة ٥٥ / فقرة 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 الممتعة بالشخصية الاعتبارية:

المناطق والنوادي والأحياء لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية وهي ليست من أشخاص الإدارة المحلية. والغاية من وجود هذه الوحدات إنما يمكن في جعل الإدارة المركزية أكثر نسبية، أي الوصول إلى ما يسمى اللاتركيز الإداري. ومن الناحية الإدارية تخضع إدارة المنطقة لإدارة المحافظة وتوجيهاتها، ولا تملك في هذاخصوص أي أهلية مستقلة للتصرف إلا بموافقة المحافظة. ويتمدّ 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 البلدية 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 تم عرضه يأخذ بالحسبان **مبادئ الالامركزية الإدارية واللاتركيز 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 نبيان **مسؤولياتها الإدارية والقانونية**.

مبدأ الرقابة المركزية على الوحدات المحلية (القاعدة العامة)

إن الرقابة المركزية على الوحدات المحلية وفقاً للقانون السوري ليست محددة ومقيدة 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 وليس رقابة داخلية خاضعة لقواعد السلطة الرئاسية. وهذا يعني أن محل الرقابة هو أعمال الوحدات الإدارية المحلية كأشخاص اعتبارية مستقلة، وهذا يعني بدوره أننا بصدده شخصين اعتباريين عاميين اثنين لهما حقوقهما وواجباتها المستقلة عن بعضها. وهكذا فإن الرقابة المركزية بالمعنى الذي تم وضعه أعلاه تفهم في نطاق القاعدة التي تتطلب من أن الوحدات الإدارية المحلية تتمتع بصلاحيات واسعة تمارس وفق حدود الرقابة القانونية. ومن ثم 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 **سواء 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:

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

تقوم به وحدات الإٰدراة المٰحلية، بل تشمل أيضًا مدى ملائمة ذلك التصرف. وهكذا فإن مدى الرقابة المركبة على الوحدات المٰحلية، يتَّسَع ليشمل السلطة التقديرية التي تتمتع بها وحدات الإٰدراة المٰحلية عادةً والمستمدَة من القانون مباشرةً، ولا سيَّما إذا كانت تمارس اختصاصاً أصلياً. وهذا الاستنتاج يستند على مبدأ المركبة الديموقراطية الذي يخضع له عمل الجهاز الحكومي برمتَه. وحسب هذا المبدأ فإن المجالس المٰحلية والمكاتب التنفيذية، تشكل جزءاً من الجهاز الإٰدراي للدولة، ويجب أن تكون قراراتها في نطاق القوانين والأنظمة النافذة وفي نطاق السياسة العامة للدولة. وتُخضع المجالس المٰحلية الدنيا للمجالس المٰحلية الأعلى. وينجم عن تطبيق مبدأ المركبة الديموقراطية على الإٰدراة المٰحلية في سوريا، أن هذا النظام لا يعترف بازدواجية اختصاصات الوحدات المٰحلية وتقسيمها في اختصاصات ذاتية، وأخرى مركبة تابعة للدولة، وبالتالي لا يوجد تقسيم للرقابة في رقابة مشروعية ورقابة ملائمة كما هو معمول به في معظم الدول الأخرى، ولا سيَّما الدول العرَبِيَّة. وتصفت الرقابة الرسمية بخصوصيات يمكن استنتاجها من التفصيلات 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 المٰحلية على المكاتب التنفيذية وبحاجة.

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 الإٰدراي في الدولة، وتمارس قبل كل شيء عن طريق المنظمات الشعبية.

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

يتبنَّى من عرضنا لنظام الرقابة المركبة التي تمارس على أعمال وحدات الإٰدراة المٰحلية، أن هذه الرقابة ليست إلا استمرارية لنظام الرقابة الإٰدراية التي تمارس ضمن جهاز الدولة الإٰدراي ككل. لذا فمن الصعب أن نقوم بتحليل الرقابة بالشكل الموضوعي السليم، بسبب الأشكال المتعددة للرقابة التي وضَّحها الدستور والقانون. فنحن بصدَد خليط بين الرقابة الرسمية والرقابة الشعبية وفق معطيات مبدأ المركبة الديموقراطية. 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 معايرة لمبدأ الإدارة الذاتية.

وسائل الرقابة

الوسائل الرقابية الوقائية:

وهي التي تهدف إلى تحجب وقوع مخالفات قانونية من قبل وحدات الإدارة المحلية. وتم ممارسة هذه الرقابة عن طريق إطلاع الجهات الرقابية (المتمثلة بوزير الإدارة المحلية، والوزير المختص بالنسبة لأعمال مجلس المحافظة ومجلس المدينة، والمحافظ بالنسبة لأعمال مجلس البلدة ومجلس البلدية) على قرارات المجالس المحلية. حيث ألمت المادة /١١٤/ من القانون ٢٠١١ /٢٠١٧ من هذه المجالس المحلية على إرسال قرارها للجهات الرقابية المذكورة من أجل تفحصها، والاطلاع عليها، ومن ثم تصديقها في حال كانت متفقة مع القوانين والأنظمة النافذة، ومتغيرة 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. ويفتضح 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 يفترض أن تخضع بالأصل لرقابة لاحقة فقط (العلاجية)، لجهة اتفاقها مع القوانين والأنظمة النافذة. إلا أن المادة /١١٤/ فقرة /١/ من القانون رقم ٢٠١١ /٢٠١٧ تفرض على مجلس المحافظة ومجلس المدينة إرسال نسخة من قرارهما إلى وزير الإدارة المحلية، وإلى كل وزير مختص حسب مأيهمه الأمر (كل حسب اختصاصه)، كما تفرض على المجالس الأخرى إرسال نسخة عن قرارها إلى المحافظ خلال سعة أيام من اتخاذها.

- تصديق قرارات المجالس المحلية من قبل سلطة الرقابة:

تمارس الرقابة على أعمال المجالس المحلية من خلال إخضاع قرارات مجلس المحافظة ومجلس المدينة فيما يتعلق بشؤون الميزانية 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 تُحُول سلطة الرقابة فحص مدى ملاءمة 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، وتقديعها 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 المعنى إلغاء القرارات المخالفة للقانون والخارجية 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 جرّاً الشيء غير القابل للتجزئة، لأن قرارات المجالس المحلية لجميع وحدات الإدارة المحلية يفترض 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 و وزير الإدارة المحلية، الأمر الذي يجعلنا نقول: إن الوزير أصبح خصماً وحكماً في الوقت نفسه، وهذا ما يضعف نظام الإدارة المحلية ويصييه بالجواهر. لذا نقترح أن يصار إلى تشميم قرارات مجالس البلديات والبلديات بالرقابة التي يمارسها القسم الاستشاري في مجلس الدولة. وتحذر الإشارة إلى أن قرارات المجالس المحلية لجميع الوحدات المحلية التي يعترض عليها سواءً أمام مجلس الدولة أو أمام وزير الإدارة المحلية، يُوقف تنفيذها لحين 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:

يعد هذا الإجراء أقسى 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 تم حل مجلس ما، يقوم المكتب التنفيذي المختص بممارسة اختصاصات المجلس المعنى 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 ورفعاقتراح للسلطة المركزية من أجل اتخاذ اجراءات 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، يعاد القرار إلى المجلس الذي أصدره، فإذا أصر هذا على رأيه ، فإن من حق سلطة الرقابة حسب الحال منح المجلس الحق، أو اقتراح حلّه 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 تفاز قانون الإدارة المحلية بشكل عقلاني 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 الالزمة لذلك، كما يدخل في اختصاصاتها وضع مشاريع القوانين وإصدار اللوائح والقرارات الالزمة 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 والوجهة لوحدات الإدارة المحلية. وهذا ما يمنع أن تصبح الهيئات المحلية كردة تتقاذفها الوزارات المختلفة كل حسب مصلحتها. ويؤكد المشرع أهمية هذا المبدأ من خلال تحويل وزارة الإدارة المحلية والمجلس الأعلى للإدارة المحلية مسؤولية التطبيق الناجح لنظام الإدارة المحلية. والحقيقة إن سمات وخصوصيات الإدارة المحلية في سوريا تعود لأسباب اجتماعية واقتصادية وثقافية. فالدولة في سوريا هي دولة متدخلة (راعية) وتأخذ بمبدأ تركيز السلطة أكثر من لاتركيزها. لذا يمكن النظر إلى قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أنه خطوة لابأس بها باتجاه الالامركزية.

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 مدعى ومدعى عليه. وبما أن الاختصاصات الأصلية التي تقوم بها السلطات المحلية إنما هي حق للوحدات المحلية لا يجوز للسلطة المركزية المساس به. لذا فلا يمنع أن يكون لتلك الوحدات الحق في مخاصمة السلطة المركزية عندما ثبت أنه قد وقع اعتداء من طرف السلطة المركزية على ذلك الحق في إدارة اختصاصاتها الأصلية. وهذا ما يمكن استدلاله من المبادئ العامة التي طورها القضاء الإداري، وليس من نص قانون الإدارة المحلية الذي لم يُشر 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 الالزام 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 تجمّع عنها تناقض بين النص القانوني والتطبيق.

التنظيم الإداري في سوريا وهيكله

يقوم التنظيم الإداري في سوريا على مبدأ المركبة الديموقراطية الذي يعني الوحدة السياسية لكل أجهزة الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وهذا ما يمكن استنتاجه من 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 نتائجه الحقوقية ولاسيما فيما يتعلق بالمساس بالمركز القانوني لهيئات منتخبة وفق أسس ديموقراطية، لكنها غير فعالة كما ينبغي. ومن هنا تبدو أهمية إعادة النظر فيما يتعلق بعلاقة السلطة المركزية مع السلطات المحلية وتنظيمها على أسس تعرف للوحدات المحلية بالاستقلالية المالية والإدارية الالزامية لكي تتحذّر القرارات الضرورية النافذة. وقبل كل شيء يجب تنظيم الرقابة المركزية على أسس حقوقية بحثة 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 تقليل 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 يعيّب 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. فانتدابهم لا يقوم فقط على اعتبارات الكفاءة، بل على اعتبارات أخرى. ومن ناحية أخرى يجب الحديث عن العاملين في الجهاز الإداري للوحدات المحلية والذي يُظهرُ بشكل أو باخر الكثير من التغرات. فهنا لا بدّ من التفكير بالاعتراف للوحدات المحلية بالصلاحيّة التنظيمية والشخصية، أي تتمكن من القيام بتعيين أصحاب الخبرات والكفاءات سواءً 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 منظمنا إلى مصادر التمويل المحلي كما حدّدها القانون نجد أنها محدودة ولاتحقق المطلوب، وهذا يعود لأسباب عديدة منها: ذات طابع اقتصادي. وينجم عن ذلك أن مصادر التمويل المحلي الواردة في القانون لا تكفي غالباً لتعطية 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 (سلبيتها) وترجعها لدرجة أصبحت هيئات وهيأكل دون أن يكون لها دور وظيفي فعال، أو أصبحت دوائر إدارية، بل صناديق بريد لتلقي أوامر السلطة المركزية.