



الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق

الإدارة المحلية

تأليف

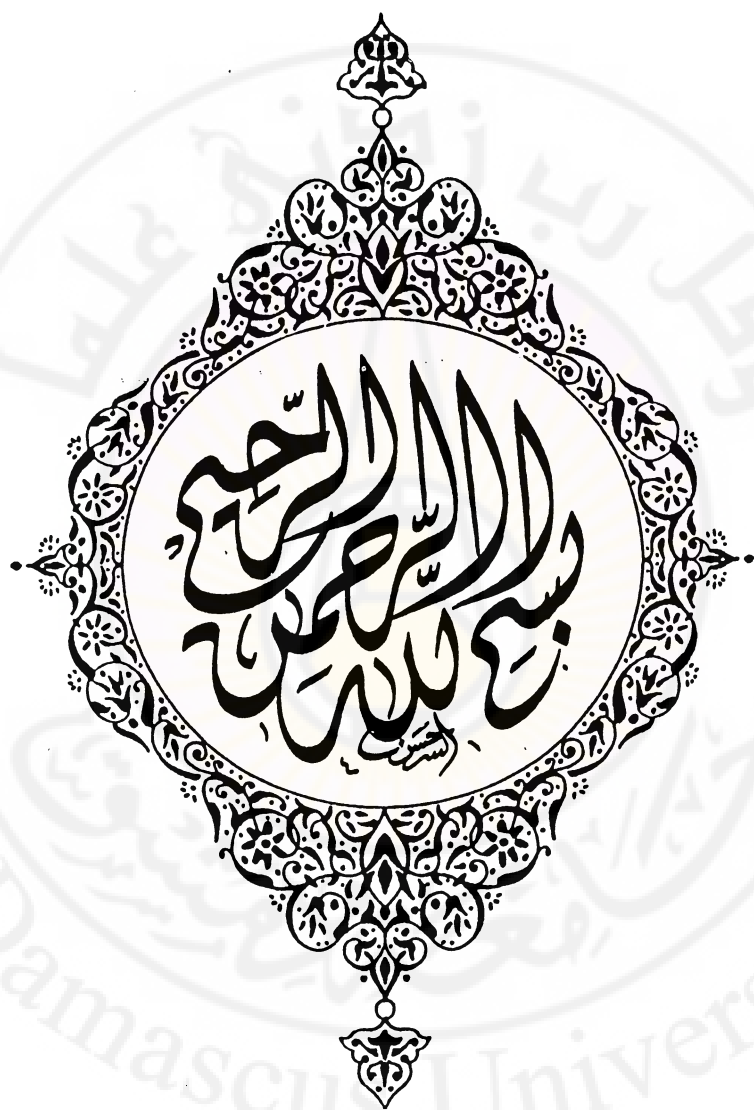
الدكتور

سعيد عبد الواحد نحيلي
أستاذ في قسم القانون العام
كلية الحقوق / جامعة دمشق

الدكتور

حسن مصطفى البحري
أستاذ في قسم القانون العام
كلية الحقوق / جامعة دمشق

٢٠٢٦/٢٠٢٥



y-šm@xhv m@y oñ
 šxñvstwñv m d i s @ o f e š q i s @ d m w s m @ s }
 ö yñvstwñv m d i s @ o f e š q i s @ d m w s m @ s }
 ٢٦ عمران { (x) šyñvstwñv m d i s @ o f e š q i s @ d m w s m @ s }

y-šm@xhv m@y oñ
 šxñvstwñv m d is@oñ š d is@ d mñv s m@ñ }
 ð yñvstwñv mñv sñvstwñv mñv sñvstwñv mñv d is@
 ٢٦ عمران { (x) ðyñv mñv sñvstwñv mñv d is@

y-šm@xhv m@y oñ
 šxñvstwñv m d is@oñ š d is@ d mñv s m@ñ }
 ð yñvstwñv mñv sñvstwñv mñv sñvstwñv mñv d is@
 ٢٦ عمران { (x) ðyñv mñv sñvstwñv mñv d is@

y-šm@xhv m@y oñ
 šxñvstwñv m d is@oñ š d is@ d mñv s m@ñ }
 ð yñvstwñv mñv sñvstwñv mñv sñvstwñv mñv d is@
 ٢٦ عمران { (x) ðyñv mñv sñv sñv mñv d is@

مُتَكَلِّمًا

لعل من أهم الموضوعات التي تشغل عالم اليوم موضوع تنظيم « الإدارة العامة ». وهذه الأخيرة هي محور القاعدة التي يقوم عليها « القانون الإداري »، فهو الذي يتولى بيان البناء التنظيمي للإدارة العامة بتوضيح هيكلها، والعلاقات المختلفة بين تنظيماتها المتعددة والمتنوعة، وتحديد القواعد التي تحكم سير العمل فيها، والعلاقات بينها وبين جمهور المتعاملين معها، وقواعد التقاضي الخاصة بها.

ويستند تنظيم الإدارة العامة في الدولة المعاصرة على أساسين متعارضين، وإن كانا متكاملين^(١): الأساس الأول، هو المحافظة على تماسك الدولة ووحدتها، وذلك بتركيز سلطة البت في المسائل الإدارية ذات الطابع القومي – التي تهم أفراد الدولة في مجموعهم – بأيدي الإدارة المركزية.

(١) ويعود السبب في تباين الدول في الأسلوب المتبع لتنظيم الجهاز الإداري فيها إلى شكل وطبيعة النظام السياسي والإداري السائد في الدولة. فكلما اقتربت الحكومات من المبادئ الديمقراطية كلما كانت أكثر اتجاهًا نحو اللامركزية، في حين أنها كلما ابتعدت عن المبادئ الديمقراطية كلما كانت أكثر مركزية. ويعتمد اتجاه الدول نحو استخدام المركزية أو اللامركزية بناء على رغبة الحكومات في التوسع نحو التنمية بمفهومها الواسع، من أجل تنمية الأقاليم الأكثر بعداً عن العاصمة من ناحية، ومن ناحية أخرى يعتمد على البعد الجغرافي للدولة، فكلما كانت الدولة كبيرة ومترامية الأطراف كلما كانت المركزية أكثر تعقيداً، في حين أن اللامركزية تكون هي الأسلوب الإداري الأفضل والأنجع في إدارة البلاد.

والأساس الثاني، هو إشراك الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية "الاعتبارية" المستقلة عن الدولة في ممارسة الوظيفة الإدارية في حدود جغرافية معينة، أو في إطار أنشطة معينة.

أي إن القواعد الحاكمة للتنظيم الإداري للدول تحاول إيجاد نقطة توازن بين سلطة الدولة وحرية الوحدات الإدارية المكوّنة لها. ولذلك يتميز التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة بالمزج بين أسلوب « المركزية الإدارية »، و « اللامركزية الإدارية »، فلا توجد دولة يقوم تنظيمها الإداري على أي من الأسلوبين منفرداً.

والجمهورية العربية السورية كغيرها من الدول المعاصرة، تمزج في تنظيمها للإدارة العامة بين هذين الأسلوبين؛ فالى جانب أسلوب (المركزية الإدارية) المتبع في تنظيم النشاط الإداري للدولة، تبنى المشرع السوري أسلوباً آخر يتمثل في (اللامركزية الإدارية)، ولا سيما صورة « اللامركزية الإدارية الإقليمية » أو « نظام الإدارة المحلية »، إذ نصت المادة ١٣١/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ (المغى) على أن : « ١- يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، ويبيّن القانون

علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية واختصاصاتها وإيراداتها المالية والرقابة على أعمالها، كما يُبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها. ٢- يكون لوحدات الإدارة المحلية مجالس مُنتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً».

وتمثل الإدارة المحلية أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، وقد تعاظمت أهميتها مع انتشار الأفكار الديمقراطية في العالم، بحيث أصبح تبني نظام الإدارة المحلية المدخل الرئيسي لأي إصلاح سياسي وإداري للدول، خصوصاً في الدول النامية. فعلى المستوى السياسي يعد نظام الإدارة المحلية تطبيقاً للأفكار والمبادئ الديمقراطية في مجال الإدارة العامة، بل يعد مقدمة للديمقراطية السياسية وتنمتة لها، ونؤيد ما قاله العالم الفرنسي "دي توكفيل" إثر اطلاعه على نظام الإدارة المحلية في إنجلترا : « إن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم، فهي تديقهم طعم الحرية عن كتب، وتدرّبهم على التمتع بها وحسن استعمالها »^(١).

(١) انظر : د. محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحلية - فلسفته وأحكامه (القاهرة، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، من دون تاريخ نشر)، ص ١٦.

أما على الصعيد الإداري، فقد تبين منذ أمد طويل المزايا الكثيرة التي يحققها نظام الإدارة المحلية، والتي لخصها نابليون الثالث بقوله : « إذا كان بإمكان المرء أن يحكم عن بُعد، فإنه لا يدير بشكل جيد إلا عن قرب »^(١).

وبناء عليه، فمن الأفضل أن تكون مباشرة الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية على مستوى الإقليم من اختصاص سكانه المحليين إعمالاً للقاعدة الأصولية في هذا الشأن وهي أن « الحكم للدولة والإدارة للإقليم » .

ولقد ضاعف من الحاجة المتزايدة إلى نظام الإدارة المحلية الخاصة التي تميزت بها الدول الحديثة عموماً — أياً كانت الأيديولوجية التي تعتنقها من الرأسمالية في أقصى اليمين إلى الماركسية في أقصى اليسار — والتي تتلخص في "ازدياد أعباء الدولة وواجباتها وتدخل الحاكمين بصورة متزايدة في حياة المحكومين"، مما يحتم توزيع الوظيفة الإدارية على أشخاص مستقلين عن الدولة، وقريبين — قدر الإمكان — من جماهير الشعب في مدنهم وقراهم وأريافهم .

Napoleon III: « considérant qu'on peut gouverner de loin , mais qu'on ^(١) n'administre bien que de près ».

انظر : Hervé Detton; *L'Administration Régionale et Locale de la France*, Paris, 1961, p.9.

ويتطلب نظام الإدارة المحلية اعتراف من المشرع بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من إقليم الدولة (وحدات الإدارة المحلية وهي: المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية)، مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له (مجالس وحدات الإدارة المحلية المنتخبة وهي: مجلس المحافظة، مجلس المدينة، مجلس البلدة، مجلس البلدية) بقدر من الاستقلال في إدارة مرافقه المحلية تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها.

وبناء عليه، فإن نظام الإدارة المحلية يقوم على أركان ثلاثة تتمثل في :

- ١ - الاعتراف بوجود مصالح محلية ذاتية متميزة عن المصالح القومية ؛
- ٢ - وجود مجالس، أو هيئات منتخبة تستقل بإدارة هذه المصالح المحلية والإشراف عليها؛
- ٣ - توافر الرقابة الإدارية من جانب السلطة التنفيذية.

ومما لا شك فيه أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يعد أحد الأركان الأساسية لضمان استقلال هذه المجالس عن السلطات المركزية، ولإرساخ مفهوم الديمقراطية الذي يمثل روح العصر الحديث، واختيار أعضاء المجالس المحلية من الأشخاص الذين يرتبطون ارتباطاً مباشراً بالمصالح المحلية. وتتجم عن ذلك ممارسة السيادة الشعبية ومزاولة الشعب بنفسه مسؤولياته العامة.

وانطلاقاً من ذلك، أكد المشرع السوري في دستور عام ٢٠١٢ على أن :
« المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني [أي مجلس الشعب] أو المحلي [أي مجالس الإدارة المحلية] مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع »^(١)، وأكد أيضاً على وجوب أن : « يكون لوحدات الإدارة المحلية مجالس منتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً »^(٢).

وحيث إن المشرع الدستوري قد أحال، في المادة /١٣٠/ من الدستور السوري (الملغى)، إلى القانون المختص، بيان عدد وحدود واختصاصات الوحدات الإدارية التي تتكون منها الجمهورية العربية السورية، ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري، فقد خصص قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١^(٣) باباً مستقلاً (وهو الباب الثاني) بعنوان " الوحدات الإدارية ومجالسها ومكاتبها التنفيذية "، ونظم أحكامها في (المواد من ٧ حتى ٣٨) منه .

(١) المادة /١٢/ من الدستور السوري الصادر بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ .

(٢) البند /٢/ من المادة /١٣١/ من الدستور السوري الصادر بتاريخ ٢٧ فبراير/شباط ٢٠١٢ .

(٣) تجدر الإشارة هنا إلى أن الإعلان الدستوري السوري الصادر بتاريخ ١٣/٣/٢٠٢٥ لم يتضمن أية مواد تخص الإدارة المحلية، ولما كانت المادة /٥١/ من الإعلان المذكور تنص على أن: « يستمر العمل بالقوانين النافذة ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها »، فإن قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ يبقى نافذاً لحين تعديله أو إلغائه.

ونصت المادة السابعة من هذا القانون على أن : « تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية ».

كما نصت المادة /١٢/ من القانون المذكور على أن : « يكون لكل وحدة إدارية مجلس، مقره مركز الوحدة، ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي ».

بناء على كل ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المؤلف نظام الإدارة المحلية وتطبيقاته العملية في الجمهورية العربية السورية من خلال الآتي:

الباب الأول : نظرية اللامركزية الإدارية الإقليمية (نظام الإدارة المحلية)

الباب الثاني : تطبيقات الإدارة المحلية في سورية

مخطط المقرر

الباب الأول

نظرية اللامركزية الإدارية الإقليمية (نظام الإدارة المحلية)

الفصل الأول: ماهية نظام الإدارة المحلية

المبحث الأول: تعريف الإدارة المحلية

المبحث الثاني: التفريق بين نظام الإدارة المحلية وغيرها من النظم القانونية المتشابهة.

- التفرقة بين الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري.
- التفرقة بين الإدارة المحلية واللامركزية المرفقية
- التفرقة بين الإدارة المحلية واللامركزية السياسية.
- التفرقة بين الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي.

الفصل الثاني : فلسفة نظام الإدارة المحلية

المبحث الأول: أهداف الإدارة المحلية

- الأهداف السياسية.
- الأهداف الإدارية والاقتصادية.
- الأهداف الاجتماعية.

المبحث الثاني: مقومات الإدارة المحلية

- هيئات إقليمية مستقلة.
- رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية وأعمالها.

الباب الثاني

تطبيقات الإدارة المحلية في سورية

- الفصل الأول: الأسس الدستورية والقانونية للإدارة المحلية في سورية.**
- المبحث الأول: الأسس الدستورية المباشرة لنظام الإدارة المحلية.
- المبحث الثاني: الأسس القانونية للإدارة المحلية في سورية.
- الفصل الثاني: الجوانب التنظيمية والوظيفية لأشخاص الإدارة المحلية في سورية.**
- المبحث الأول: أهداف قانون الإدارة المحلية.
- المبحث الثاني: وحدات الإدارة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية.
- المبحث الثالث: السلطات المحلية وطريقة تشكيلها واختصاصاتها.
- المبحث الرابع: الأحكام المالية للمجالس المحلية.
- المبحث الخامس: خصوصية المحافظة في الهيكلية الإدارية للدولة.
- المبحث السادس: اختصاصات المجالس المحلية للمدن والبلدات والبلديات ومكاتبها التنفيذية.
- المبحث السابع: الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية.
- المبحث الثامن: رقابة السلطة المركزية على السلطات اللامركزية المحلية.
- المبحث التاسع: تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية.

مبحث ختامي

واقع الإدارة المحلية وآفاق تطويرها وإصلاحها





الباب الأول
نظرية اللامركزية الإدارية الإقليمية
(نظام الإدارة المحلية)



تمهيد وتقسيم :

لقد أصبحت الديمقراطية في وقتنا الحاضر أسلوباً للحكم تتطلع إليه الشعوب في شوق، وتدافع عنه في حرارة، فالديمقراطية بحكم طبيعتها تعني الاعتراف بالشعب والاعتراف به وحده، صاحب السيادة ومصدراً للسلطات كافة. وإذا كانت "الديمقراطية السياسية" هي أبرز أنواع الديمقراطية وأقربها إلى ذهن الجماهير، فإنها ليست النوع الوحيد الذي تتطلع إليه الشعوب، فكما يرسل الناخبون من ينوب عنهم في حكم الدولة وإدارة الشؤون السياسية، فإنهم يريدون أن يرسلوا من ينوب عنهم في إدارة الشؤون المحلية للإقليم.

وهكذا تقوم "الديمقراطية الإدارية" إلى جانب "الديمقراطية السياسية"، فالأولى — بلا شك — تدعم من وجود الثانية، وتجعل لها معنىً أصيلاً واضحاً .
وتتمثل الديمقراطية الإدارية فيما يسمى بـ "الإدارة المحلية" .

وإذا كانت الإدارة المحلية تستند في جوهرها على « توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مستقلة »، فإن هذا التوزيع لا يمتثل في الواقع سوى هدفاً من بين الأهداف المتعددة لنظام الإدارة المحلية، فالإدارة المحلية تهدف مثلاً، بالإضافة إلى ما سبق، إلى إشراك المواطنين في

الحكم بما يحقق تنمية وتعميق المفاهيم الديمقراطية داخل المجتمع، خاصة أن الحقائق التاريخية تؤكد أن الباعث على نشوء هذا النظام كان باعثاً سياسياً محضاً يتمثل في الاستجابة لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقاً للمبادئ الديمقراطية، وأن الاعتبار الإداري لم تلعب دوراً يذكر في نشأته. ومن ثم يمكن القول إنَّ ما تهدف إليه الإدارة المحلية يتجاوز في الحقيقة والواقع مجرد توزيع الاختصاصات والصلاحيات الإدارية إلى أمور أخرى ذات معنى أو مضمون سياسي، واقتصادي، واجتماعي.

ويقوم نظام الإدارة المحلية أساساً على مقومين أو عنصرين أساسيين، أولهما وجود هيئات إقليمية أو محلية تباشر ما يعهد إليها من اختصاصات إدارية بصورة مستقلة عن الحكومة أو السلطة المركزية، فالاستقلال هو عصب هذا النظام، يقوم بقيامه وينعدم بانعدامه، وثانيهما خضوع تلك الهيئات المحلية للإشراف والرقابة من جانب السلطة المركزية بقصد حماية المصلحة العامة.

بناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا الباب ماهية نظام الإدارة المحلية، وفلسفته، ومقوماته الأساسية، من خلال فصلين وفق الآتي:

الفصل الأول : ماهية نظام الإدارة المحلية

الفصل الثاني : فلسفة نظام الإدارة المحلية ومقوماته



الفصل الأول

ماهية نظام الإدارة المحلية



تمهيد وتقسيم :

كانت الدولة في بادئ الأمر تقوم بإدارة جميع المرافق الهامة، فكانت تتولى مرفق الدفاع عن الدولة في الخارج، وحماية أمنها في الداخل، وإقامة العدل بين الناس، وإشباع الخدمات كافة للمواطنين جميعاً، بينما تركت للأفراد إدارة باقي صور النشاط الاقتصادي بحرية كاملة في ظل سيادة ما عرف بالمذهب الفردي أو الحر .

ولقد ترتب على محدودية دور الدولة التي عرفت في ذلك الوقت بالدولة الحارسة نتيجة محدودية وظائفها اتسام تنظيم جهازها الإداري بالبساطة من ناحية، وبالقدرة على تحقيق الأهداف في أرجاء الدولة كافة من ناحية أخرى.

ولكن بمرور الزمن، وتعقُّد الحياة الاجتماعية، وتطور الظروف الاقتصادية، اضطرت الدولة إلى التدخل في جميع الميادين، فانتسع نشاطها، وزادت خدماتها، فقد اتسع مجال النشاط الإداري للدولة نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم في أعقاب الثورة الفرنسية الكبرى لعام ١٧٨٩ والتي تمثلت في انتشار المبادئ الديمقراطية، ونماء ثقافة ووعي الشعوب، فضلاً عما أحدثته الثورة الصناعية خلال القرن التاسع عشر من تأثيرات أظهرت مدى حاجة الدول إلى التخطيط، ووضع برامج التنمية،

ومن ثم ضرورة تدخلها المباشر والمستمر في حياة الأفراد، لتنظيم حركة المجتمع على النحو الذي يكفل نجاح تنفيذ الخطط والبرامج.

ولقد ترتب على ذلك قيام الدولة بتدعيم جهازها الإداري بما يمكنها من أداء المسؤوليات المنوطة بها، والتي تهدف إلى تحقيق الرفاهية الاجتماعية.

وإزاء ما أصاب الجهاز الإداري لمعظم الدول من جمود أفقده القدرة على مواجهة التحديات المستمرة والمتزايدة بفعل التحول الاشتراكي، اضطرت هذه الدول إلى التخفيف من حجم الأعباء الملقاة على عاتق الحكومة المركزية في العاصمة عن طريق إسناد جانب من مهام وظيفتها التنفيذية إلى الأفراد لمباشرته بوساطة هيئات محلية تمثلهم في أقاليم الدولة، فقد كان لزاماً على الدولة أن تأخذ بنظام الهيئات الإقليمية والمحلية، لتتقاسم معها الأعباء الملقاة على عاتقها من الناحية الإدارية، حتى يساعد ذلك على سرعة البت في المسائل التي تدخل في اختصاصها، عن طريق قيام هذه الهيئات بإدارة المرافق المحلية التي تهم جماعة الوحدات المحلية تحت إشراف السلطة التنفيذية المركزية (الحكومة المركزية)^(١). وهكذا فإن تعدد وظائف الدولة، وتنوع مشاكلها الإدارية، على الصعيدين القومي

(١) انظر : د. منير إبراهيم شليبي؛ المرفق المحلي "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه، ١٩٧٧)، ص ٧.

والمحلي، نتيجة اتساع رقعة الدولة الحديثة، وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي، بعد اعتناقها للمذهب الاشتراكي، وضعف العلاقات الإنسانية والمشاركة الشعبية في عملية الحكم المركزي، نتيجة لذلك أدى إلى حتمية وضرورة قيام الدولة بتنظيم إدارة جميع المصالح على الصعيدين القومي والمحلي، وذلك بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها المحددة في القانون لإدارة مصالحها المحلية مع المحافظة على وحدة الدولة الإدارية سياسياً وإدارياً وقانونياً. ولقد تمثل هذا التنظيم في نظام الإدارة المحلية، فالإدارة المحلية هي طريقة من طرق الإدارة وليست صورة من صور الحكم، وهي جزء من السلطة التنفيذية، ولا تشمل كل وظيفة الدولة الإدارية، بل تتناول إدارة الشؤون المحلية تاركة الشؤون القومية للسلطة المركزية.

بناءً على ما تقدم، سنتناول بالحديث في هذا الفصل ماهية نظام الإدارة المحلية من خلال وضع تعريف محدد للإدارة المحلية والتفرقة بينها وبين النظم القانونية المشابهة، وفق الآتي:

المبحث الأول : تعريف الإدارة المحلية

المبحث الثاني : التفرقة بين الإدارة المحلية وغيرها من النظم القانونية المشابهة

المبحث الأول

تعريف الإدارة المحلية

يعرف بعض الفقه الإداري المحلية بأنها « أسلوب إداري بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون »^(١).

ويعرفها جانب ثانٍ من الفقه بأنها « أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة »^(٢).

(١) انظر : د. طريف بطرس، دراسة عامة عن مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي (القاهرة،

المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول ١٩٧٧)، ص ٢١١.

(٢) انظر : د. عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية (الأردن، عمان، المؤسسة العربية للدراسات والنشر،

مكتبة المحتسب، ١٩٨٣)، ص ١١.

ويعرفها جانب ثالث من الفقه بأنها « تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية بما من شأنه تمكين هذه الأخيرة من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم قانوناً »^(١).

ويعرفها فريق رابع من الفقه بأنها « أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة (الحكومة) وبين الهيئات الإدارية المحلية المنتخبة والمتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها من مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية »^(٢).

ويعرف فريق خامس من الفقه نظام الإدارة المحلية بأنه « أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساساً، بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها »^(٣).

(١) انظر : د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية (صنعاء، منشورات جامعة صنعاء الطبعة الثانية ١٩٨٧)، ص ١٦.

(٢) انظر : د. عادل محمود حمدي؛ الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، اطروحة دكتوراه عام ١٩٧٣، ص ١٩.

(٣) انظر : د. محمد صلاح عبد البديع السيد؛ نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٦)، ص ٢١، ٢٢ .

ويتميز هذا التعريف الأخير — علاوة على شموله للعناصر الأساسية
للامركزية الإدارية الإقليمية — بإبرازه للهدف الحقيقي لنظام الإدارة المحلية،
وهو تنمية المجتمعات المحلية، وتحقيق الرفاهية لأهلها، بما يزيد من تمسكهم
بالإقامة فيها ويخفف من حدة نزعتهم في النزوح إلى العاصمة .

فالإدارة المحلية تعد صورة من صور اللامركزية الإدارية الإقليمية التي
تقوم على استقلال الهيئة الإدارية اللامركزية عن الهيئة المركزية من ناحية،
وخضوعها لقدر من الرقابة المركزية من هذه الهيئة المركزية من ناحية أخرى،
فأما استقلال الهيئة الإدارية اللامركزية، فإنه يتحقق بتوافر ركنين هما : ثبوت
الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية، أو للهيئة التي تمثلها، وأن يكون لهذه الهيئة
المستقلة اختصاصات تباشرها بإرادتها.

وأما الرقابة الإدارية فهي نوع خاص تتقرر للسلطة المركزية على
السلطات اللامركزية، لضمان وحدة الدولة، ولتحقيق قدر أدنى من التنمية
المتوازنة في الوحدات المختلفة، فإذا كانت الهيئات اللامركزية تعمل في وحدات
ذات مفهوم جغرافي (إقليمي)، عُرِف هذا النظام بالإدارة المحلية^(١).

(١) انظر : د. ظريف بطرس، الإدارة المحلية "مفهومها وإيكولوجيتها"، موسوعة الحكم المحلي (القاهرة، المنظمة
العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول ١٩٧٧)، ص ٩.

المبحث الثاني

التفرقة بين الإدارة المحلية وغيرها من النظم القانونية المشابهة

توجد بعض النظم والمصطلحات القانونية التي تتشابه مع نظام الإدارة المحلية، ولكنها تختلف عنها في المعنى والمضمون.

ودراسة ماهية الإدارة المحلية يقتضيها التمييز بين نظام الإدارة المحلية من ناحية وتلك النظم المشابهة لها من ناحية أخرى، حتى لا يحدث خلط في الأذهان بين الإدارة المحلية وأي من هذه النظم.

وتتمثل النظم التي تتشابه مع نظام الإدارة المحلية وتختلف عنه من حيث الشكل والمضمون في كل من : نظام عدم التركيز الإداري، ونظام اللامركزية المرفقية، ونظام اللامركزية السياسية، وأخيراً نظام الحكم المحلي.

وسوف نتناول فيما يأتي التمييز بين الإدارة المحلية من ناحية، وبين كل نظام من النظم المشار إليها من ناحية أخرى، في مطلب مستقل وفق الآتي:

المطلب الأول : التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام عدم التركيز الإداري

المطلب الثاني : التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام اللامركزية المرفقية

المطلب الثالث : التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام اللامركزية السياسية

المطلب الرابع : التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي

المطلب الأول

التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام عدم التركيز الإداري

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

ويتبين مما سبق أن السلطة التنفيذية المركزية في نظام المركزية الإدارية هي التي تتولى إدارة جميع المرافق العامة في الدولة، سواء أكانت هذه المرافق مركزية أم محلية. وهي تتولاها إما مباشرة أو بواسطة ممثليها في العاصمة أو في الأقاليم.

والسلطة التنفيذية المركزية هي التي تقوم بتنفيذ القوانين في أرجاء الدولة كافة. ومفاد ذلك أن ليس هناك في الدولة من شخصية اعتبارية سوى شخصية الدولة، وأن جميع المرافق العامة تكون تابعة لشخصية الدولة^(١).

(١) انظر : د. ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، المجلد ١٧، العدد ١، ١٩٧٥، ص ٩؛

وطبقاً لما استقر عليه الفقه الإداري، تتخذ المركزية الإدارية إحدى

صورتين^(١):

أولاً - التركيز الإداري المتطرف، أو ما يسمى بـ "المركزية المطلقة"، أو

"الوزارية"، ويعبّر عنه في اللغة الفرنسية باصطلاح *Concentration* .

ثانياً - التركيز الإداري المخفّف، أو ما يسمى بـ "المركزية النسبية أو المعتدلة"

أو "اللاوزارية"، أو عدم "التركيز الإداري"، ويعبّر عنه في اللغة الفرنسية

باصطلاح *Déconcentration* .

ويقصد بالصورة الأولى من صور المركزية الإدارية (التركيز الإداري

La concentration administrative) حصر سلطة البت والتقرير النهائي بيد

الرئيس الإداري^(٢)، أي استئنائه بسلطة اتخاذ القرارات وإصدار الأعمال

والتصرفات في كافة شؤون إدارته من دون مشاركة أحد نوابه أو مرؤوسيه.

(١) انظر : د. عبد الله طلبة، و د. محمد الحسين، و د. مهدي نوح؛ المدخل إلى القانون الإداري (منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، طبعة ٢٠٠٤/٢٠٠٥)، ص ١١٠ وما بعدها.

د. ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، المجلد ١٧، العدد ١، ١٩٧٥، ص ٩؛

(٢) قد يكون هذا الرئيس الإداري هو رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، أو أحد الوزراء، أو رئيس إحدى الهيئات اللامركزية المرفقية أو المحلية، أو غيرهم من رؤساء الهيئات والمصالح والإدارات المختلفة في الدولة.

ومثل هذا النظام وإن كان له مزية العمل على تحقيق تجانس النظام الإداري في الدولة، إلا أن له مساوئ عديدة أبرزها: عجز الرئيس الإداري عن القيام بمهامه بسرعة وكفاءة، وما يتبع ذلك من بطء في إصدار التصرفات واتخاذ القرارات، وعدم تفرُّغه للمهام الأساسية التي يجب أن يوليها عنايته لانشغاله في تصريف الشؤون اليومية، والأعمال التفصيلية للإدارة، وما يتمخض عن ذلك من ضياع في الوقت والمال — نتيجة الانتقال إلى العاصمة — وعرقلة سير العمل الإداري^(١).

أما الصورة الثانية من صور المركزية الإدارية (عدم التركيز الإداري *La déconcentration administrative*) فإنها تعني قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في جانب من اختصاصاته إلى نوابه ومرؤوسيه من دون الرجوع إليه في هذه الأمور. وعدم التركيز الإداري قد يكون داخلياً أو خارجياً^(٢).

(١) انظر: د. عبد الله طلبة وآخرون؛ المدخل إلى القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١١٠، ١١١.

(٢) عدم التركيز الداخلي: يعني نقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض الأمور الإدارية من الرئيس الإداري الأعلى "صاحب الاختصاص الأصلي" إلى أحد نوابه أو كبار مرؤوسيه المقيمين معه في العاصمة، أما عدم التركيز الخارجي، فإنه يعني نقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض الشؤون الإدارية من الرئيس الإداري الأعلى في العاصمة إلى أحد ممثلي السلطة المركزية المقيمين في الأقاليم، أي خارج العاصمة.

ويفترق "عدم التركيز الإداري" عن نظام "اللامركزية الإدارية" في أن

الأول لا يستلزم تعدد السلطات الإدارية، إذ إنه يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة، أي بين السلطة المركزية في العاصمة وممثليها في الأقاليم. وهؤلاء الأعضاء وإن مارسوا سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور التي هي من اختصاصات الرئيس الإداري الأعلى، فهم غير مستقلين عن السلطة المركزية، وهم إنما يمارسونها داخل نطاق السلطة الرئاسية التي يخضعون لها، ويبقون تابعين لها. أي أنهم يمارسون صلاحياتهم ضمن إطار السلطة التسلسلية وتحت رقابة وإشراف الوزير المختص^(١). ويطبق هذا النظام في كل من النظامين المركزي واللامركزي على حد سواء. وهذا يغير كلياً ما هو معروف في نظام اللامركزية الإدارية حيث

(١) من فوائد الأخذ بنظام عدم التركيز الإداري أنه يؤدي إلى تخفيف العبء عن عاتق الرئيس الإداري الأعلى "الوزراء"، وتوفير الوقت والجهد والمال، ويجعل إصدار القرارات قريباً من المواطنين في الأقاليم التي يقيمون فيها، ويعمل على تزويد ممثلي السلطة المركزية بالخبرة والدراية في مجال العمل الإداري، الأمر الذي يكفل التغلب على الصعوبات والعقبات التي تواجه سير العمل الإداري سواء في العاصمة أم في الأقاليم. وفي نظام عدم التركيز تبقى وحدة الدولة القانونية والسياسية راسخة وموطدة، فالسلطة المركزية في العاصمة هي التي تقرر وتنتهي وتأمّر، وهي تقوم بذلك على المستويين المركزي والمحلي بواسطة موظفيها. ومثل هذا الأمر يمكن من البت في معظم القضايا التي تعرض على ممثلي السلطة المركزية الذين يبقون خاضعين لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، ويخفف بالتالي كثيراً عن كاهل السلطة المركزية، حيث يصبح كثيراً من الأمور من اختصاص ممثلي السلطة المركزية بموجب القانون. وهكذا، فإن عدم التركيز الإداري يعد خطوة على الطريق أو مرحلة انتقالية بين تطبيق المركزية الإدارية الخالصة والأخذ باللامركزية الإدارية بجوار النظام المركزي. انظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله؛ القانون الإداري (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٦)، ص ١٨١.

تتعدد السلطات الإدارية، وتختص كل منها بقدر من وظائف السلطة الإدارية، فتوزع هذه الوظائف بين الحكومة المركزية في العاصمة من ناحية، وبين هيئات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مرفقي، من ناحية أخرى.

ويتضح لنا من ذلك أن النظام اللامركزي أعم وأشمل من عدم التركيز الإداري الذي لا يتعدى كونه آلية من آليات عدم تركيز السلطة، وهو يصلح للتطبيق سواء في نظام المركزية الإدارية أو في نظام اللامركزية على حد سواء.

وبعد هذا العرض لمفهوم المركزية الإدارية وصورها، يتضح لنا ضرورة عدم الخلط بين اللامركزية الإدارية المحلية أو الإقليمية (أي نظام الإدارة المحلية) وبين نظام عدم التركيز الإداري، لوجود اختلاف جوهري بينهما؛ فالتركيز الإداري يعد صورة من صور المركزية الإدارية، بينما اللامركزية الإدارية المحلية تعد صورة من صور اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني

التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام اللامركزية المرفقية

إذا كانت « المركزية الإدارية » *Administrative centralization* — كما ذكرنا سابقاً — تعني تركيز سلطات الإدارة كلها في يد الدولة وحدها [أي في يد سلطة إدارية واحدة، غالباً ما يطلق عليها تسمية الحكومة المركزية]، من دون أن يشترك معها في ذلك أشخاص عامة إقليمية أخرى، أو أشخاص عامة مرفقية؛ فتكون كل المرافق العامة في سائر أنحاء البلاد تابعة لها وحدها، تنتظمها كلها ميزانية واحدة هي ميزانية الدولة، ويديرها موظفون يعدون من عمال الدولة يعملون باسم الدولة ولحسابها^(١)، فإن « اللامركزية الإدارية » *Administrative decentralization* تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين أجهزة الحكم المركزية (الدولة ممثلة بوزاراتها) وبين هيئات محلية (إقليمية) أو مصلحة (مرفقية) لها شخصية معنوية مستقلة ولكنها تعمل بإشراف ورقابة من الحكومة المركزية، وهذا يعني أن اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية يستلزم حتماً وجود أشخاص معنوية عامة إلى جوار الدولة تسهم في أداء وظائف هذه الأخيرة.

(١) انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري "الإدارة العامة في معناها العضوي — الإدارة العامة في معناها الوظيفي" (الإسكندرية، الدار الجامعية، طبعة ١٩٨٨)، ص ١١٩.

وطبقاً لما استقر عليه الفقه الإداري، يتخذ نظام اللامركزية الإدارية في

العمل صورتين أساسيتين هما ^(١) :

١- اللامركزية المحلية أو الإقليمية Territorial Decentralization : في هذا النوع

من اللامركزية تقوم وحدات إقليمية مستقلة بإدارة الشؤون المحلية للإقليم أو المنطقة المحلية من الدولة. وهذا يعني أن هناك مصالح محلية متميزة يعهد بالإشراف عليها إلى وحدات إدارية مستقلة.

ويعدّ هذا النوع من الإدارة مرادفاً لنظام الإدارة المحلية. وفي ظل هذه

اللامركزية يفترض وجود وحدات إدارية محلية مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة أو مختارة من قبل سكانها وتخضع لإشراف الحكومة المركزية ورقابتها.

٢- اللامركزية المصلحية أو المرفقية Functional Decentralization : وتعني

منح بعض المرافق الحكومية الشخصية الاعتبارية بناء على أسس موضوعية ووظيفية، بحيث تمارس هذه المرافق اختصاصاتها المحددة على مستوى الدولة أو بعض أقاليمها أو أحدها.

^(١) انظر في ذلك: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة ٢٠٠٠)، ص ٩٢ وما بعدها؛ د. سعيد نحيلي & د. عمار التركاوي، القانون الإداري "المبادئ العامة" (جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٨/٢٠١٩) ص ٣٤٧ وما بعدها.

وتشير اللامركزية المرفقية إلى ما يعرف الآن بالهيئات العامة (وهي مرافق عامة إدارية أي ذات طابع إداري ويتم إحداثها بقانون أو بمرسوم تشريعي، ومثالها في سورية: الجامعات الحكومية، الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، الهيئة العامة السورية للكتاب، الهيئة العامة لمشفى المواساة... الخ) والمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة (وهي مرافق عامة اقتصادية أي ذات طابع اقتصادي ويتم إحداثها بمرسوم تنظيمي، ومثالها في سورية: المؤسسة العامة للكهرباء (والشركات التابعة لها)، المؤسسة العامة للمياه، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، المؤسسة العامة للتأمين، المؤسسة العامة للإسكان، والمصرف الزراعي التعاوني والمصرف العقاري والمصرف التجاري السوري ومصرف التسليف الشعبي... الخ).

المطلب الثالث

التفرقة بين نظام الإدارة المحليّة ونظام اللامركزية السياسية

تأخذ بعض دول العالم الشكل الاتحادي كأسلوب لتنظيمها السياسي (كالولايات المتحدة الأمريكية، وروسيا الاتحادية، وألمانيا، وفنزويلا، والبرازيل، والهند، والإمارات العربية المتحدة...) مما قد يؤدي أحياناً إلى الخلط بين فكرة « اللامركزية الإقليمية *Territorial Decentralization* » أو نظام الإدارة المحلية، وفكرة « اللامركزية السياسية *Political Decentralization* »، لذا يؤكد الفقه، سواء في فرنسا، أو في مصر، أو في سورية، ضرورة التمييز بين الفكرتين، لمعرفة أوجه الشبه والاختلاف بين هذين النظامين^(١).

ويقوم التمييز بين الفكرتين على أساس أنه إذا كانت الأولى مجرد أسلوب إداري يتصل بطريقة تسيير الوظيفة الإدارية في الدولة، ولا يمسّ بحسب الأصل وحدة الدولة القانونية أو السياسية، فإن الثانية تعدّ نوعاً من أساليب التنظيم الدستوري للدولة، وتقوم على حساب وحدتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. ولذلك قيل باتفاق، إن الفارق بين الفكرتين، ليس مجرد فارق في

(١) انظر : د. علي حسين خطار؛ الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية (جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، مجلة الحقوق، المجلد ١٣/، العدد ٢/، سنة ١٩٨٩)، ص ١٤٨ وما بعدها.

الدرجة والمدى ولكنه فارق أساسي يفصل بينهما في الطبيعة والجوهر. فاللامركزية الادارية أو الإقليمية أسلوب من أساليب الإدارة، ولكن اللامركزية السياسية أو الاتحاد المركزي أسلوب من أساليب الحكم.

وعلى هذا الأساس، فإن كانت اللامركزية الإدارية لا تتصل بتكوين الدولة أو بشكلها الدستوري لأنها توجد في الدولة البسيطة كما توجد في الدولة المركبة، فإن اللامركزية السياسية لا تقوم بحسب أصلها إلا في الدول الاتحادية أو دولة النظام الفيدرالي أو الاتحاد المركزي^(١).

فمن من المعلوم أن الاتحاد المركزي يتميز بأن جميع الدويلات الداخلة في تكوينه تفقد مقومات استقلالها وسيادتها الخارجية. فتفنى شخصيتها الدولية في شخص دولي جديد (هو دولة الاتحاد) الذي يختص وحده بجميع الشؤون الخارجية. وهنا يتفق الوضع الدولي لدويلات الاتحاد المركزي مع أقاليم الدولة الموحدة التي تأخذ بأسلوب الإدارة اللامركزية.

ولكن تلك الدويلات لا تزال تختلف عن هذه الأقاليم من حيث مدى ما تتمتع به من استقلال وسيادة في النطاق الدستوري الداخلي. فإذا كانت أقاليم

(١) انظر : د. طعيمة الجرف، القانون الإداري "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة" (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠)، ص ١١٦.

الدولة ذات نظام اللامركزية الإدارية لا تتمتع بأي مظهر من مظاهر السيادة الداخلية، فالأمر على غير ذلك بالنسبة إلى دويلات الاتحاد المركزي حيث توزع فيه حقوق السيادة الداخلية في التشريع والقضاء والتنفيذ بين هذه الدويلات ودولة الاتحاد ذاتها.

ومؤدى ذلك، أنه في الوقت الذي تمارس فيه دولة الاتحاد سلطات عامة تشريعية وتنفيذية وقضائية بالنسبة إلى عموم أفراد شعب الاتحاد، وعلى جميع الدويلات الداخلة في تكوينه، فإنه لا يزال لكل دويلة في إطار الدستور الاتحادي داخل حدودها الإقليمية، جملة سلطات عامة تشريعية وتنفيذية وقضائية مماثلة. والنتيجة الجوهرية المترتبة على ذلك، أنه في الوقت الذي تنكر فيه اللامركزية الإدارية الإرادة التشريعية المستقلة للأقاليم الدولة التي تأخذ بها، لا تزال هذه الأقاليم تعيش في إطار الإرادة التشريعية المركزية، فالأمر على عكس ذلك تماماً في دويلات الاتحاد المركزي، حيث تتمتع كل دويلة داخل إطار الدستور الاتحادي بإرادة تشريعية خاصة .

ولا يقف أمر الخلاف بين النظامين عند هذا الحد، ولكنه يذهب إلى أبعد من ذلك حتى يصل في النهاية إلى حد الإقرار لدويلات الاتحاد المركزي بحكم

ما لها من حق المشاركة في السيادة الدستورية الداخلية، بأن تشارك بإرادتها في تكوين إرادة الدولة الاتحادية ذاتها. وهو ما لا يُعترف بشيء منه لأقاليم الدولة الموحدة في ظل نظام اللامركزية الإدارية. فقد قامت في منطق الدساتير الاتحادية حجة خاصة لتبرير نظام المجلسين. وقد استقر الرأي على أنه إذا كان لا بد من تمثيل شعب الاتحاد في مجلس نيابي خاص (مجلس النواب الأمريكي)، فإن ضرورة حفظ التوازن بين مصالح الدولة الاتحادية ومصالح الدويلات الداخلة في تكوين الاتحاد تقضي هي الأخرى بضرورة تمثيل هذه الدويلات في مجلس خاص بها يقوم على قاعدة المساواة فيما بينها في هذا التمثيل (مجلس الشيوخ الأمريكي)، رغم ما قد يقوم بينها من خلاف في الأهمية والعدد والمساحة.

وهو أمر لا يتحقق في الدولة الموحدة ولو أخذت بأسلوب اللامركزية الإدارية. فليس لأقاليم هذه الدولة بصفاتها هذه أن تشارك مباشرة في تكوين الإرادة التشريعية للدولة إذ لا تزال هذه الإرادة التشريعية موحدة يمارسها البرلمان بالنسبة إلى جميع أقاليم الدولة من دون استثناء^(١).

(١) انظر : د. طعيمة الجرف، القانون الإداري "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة"، مرجع سابق، ص ١١٧، ١١٨ .

المطلب الرابع

التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي

الإدارة المحلية تسميةً درج عليها غالبية الفقهاء للتعبير عن « اللامركزية الإقليمية » كأسلوبٍ من أساليب التنظيم الإداري للدولة، وبعضٌ منهم استعمل تسمية « الحكم المحلي » في سياق التعبير نفسه. ففي فرنسا، وسائر الدول التي تدور في فلك النظام القانوني اللاتيني، استُعمل اصطلاح « الإدارة المحلية » *Local Administration*. وفي بريطانيا والدول ذات النظام الأنجلوسكسوني، جرى الأخذ باصطلاح « الحكم المحلي » *Local Government*.

وقد تأثرت الدول العربية بهذا الأمر، وانعكس الاختلاف في التسمية بدوره، على تشريعاتها وآراء فقهاءها بحكم ظروفها التاريخية، والمناخ القانوني الذي نشأت كل منها في ظلّه^(١).

وكثيراً ما يخلط بعض الدارسين والممارسين للإدارة بين المفهومين السابقين، الأمر الذي أدى إلى الوقوع في مشكلة اللبس المفاهيمي والخلط المصطلحي في التعبير عن الهيئات والسلطات ذات البعد المحلي.

(١) انظر : د. حسن محمد عواضة؛ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية "دراسة مقارنة" (لبنان، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٨٣)، ص ١٥.

وفي سياق التمييز بين المفهومين، سوف نفرق بين ثلاثة اتجاهات نظرية

نستعرضها على النحو الآتي :

الاتجاه الأول : يعتبر الإدارة المحلية هي لامركزية إدارية لتوزيع الوظائف الإدارية ما بين الحكومة المركزية والهيئة المحلية، في حين أن الحكم المحلي هو لامركزية سياسية لتوزيع الوظائف السياسية بينهما، فضلاً عن حصر الإدارة المحلية بالجوانب التنفيذية فقط، واتساع نطاق الحكم المحلي ليشمل صلاحيات سياسية وتوجيهية.

الاتجاه الثاني : يرى أن الإدارة المحلية ما هي إلا خطوة باتجاه الحكم المحلي، بدءاً من تفويض الصلاحيات الإدارية للمستوى المحلي وصولاً للاستقلالية التامة.

الاتجاه الثالث : يرى أنه لا يوجد فرقاً بين كلا المصطلحين، وأن كلا منهما يعبر عن المفهوم نفسه من خلال الممارسة الفعلية رغم الاختلاف الظاهري بينهما.

وعلى الرغم من اختلاف وجهات النظر الواردة في الاتجاهات الثلاثة

سابقة الذكر، فإن تلك الاتجاهات وإن اختلفت فإنها تنطلق من رؤية ثلاثية الأبعاد

لعناصر الهيئات المحلية والتي تقوم على ثلاثة مبادئ أساسية وهي الاستقلالية والتمثيلية والتمايزية.

فمن ناحية الاستقلالية فهي تعني: تمتع الوحدة المحلية/ الهيئة المحلية، بقدر من الاستقلالية ضمن حدود إقليمية معترف بها، ولها شخصيتها الاعتبارية، وتحدد علاقتها بالسلطة المركزية عبر نظام لا مركزي، يشمل النواحي الإدارية والمالية ضمن ضوابط قانونية ورقابية معينة.

أما فيما يخص التمثيلية فهي أن مجالس تلك الوحدات والهيئات المحلية، إنما تأتي عبر صناديق الانتخابات من خلال الاختيار الحر للمواطنين لممثليهم تعبيراً عن مصالحهم وخياراتهم.

وتمايزية هذه الوحدات تنطلق من كلا المبدأين السابقين، كحصيلة مكمله لاستقلالها وتمثيلها، وتقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن غيرها من المجتمعات.

وحاصل القول: إن "الإدارة المحلية" و"الحكم المحلي" هما تنظيمان لمشكلة واحدة هي مشكلة اللامركزية الإقليمية في الدولة، فإذا نظمت هذه المشكلة على أساس الاعتراف للمجالس المحلية باختصاصات واسعة فنحن نأخذ بالنظام

الانجليزي، ونأخذ بما يسمى بـ "الحكم المحلي"، وأما اذا نظمت هذه المشكلة على أساس أن الاختصاصات الإدارية التي تتنازل عنها الدولة إلى المجالس المحلية يجب أن تكون في أضيق الحدود، فقد أخذنا بالنظام الفرنسي، ليكون عندها ما يسمى بـ "الإدارة المحلية".

إذاً، الفارق بين "الإدارة المحلية" و"الحكم المحلي" إنما يكمن في مدى الاختصاصات التي تنزل عنها الدولة للمجالس المحلية، فالحكم المحلي — والاعتراف للهيئات المحلية بسلطات واسعة — لا يعني مطلقاً أننا نحدث تعديلاً في شكل الدولة، فنتحول من نظام الدولة البسيطة إلى نظام الدولة الاتحادية، فالحكم المحلي هو لامركزية إدارية، ونظام الاتحاد المركزي هو لامركزية سياسية، الأولى تجعل الوحدات الإقليمية تساهم مع العاصمة في سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية، وفي جزء من هذه السلطة فحسب هو السلطة الإدارية، أما الثانية فهي تجعل الوحدات الإقليمية تساهم مع العاصمة في السلطات الثلاث: التنفيذية التشريعية والقضائية .

وإجمالاً لكل ما قيل فيما يتعلق بالفروق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، نرى مع غالبية الفقه، أن تسمية "الإدارة المحلية" و"الحكم المحلي" في

مجال اللامركزية الإدارية هي اختلاف في التعابير والاصطلاحات. وبما أن تسمية "الحكم المحلي" قد تثير التباساً مع نظام اللامركزية السياسية، لذا بات من الأفضل اعتماد تسمية "الإدارة المحلية" كاصطلاح علمي وعملي للتعبير عن اللامركزية الإدارية الإقليمية، والاستغناء عن استعمال تعبير "الحكم المحلي" أو أية تسمية أخرى قد تتعارض مع المفاهيم القانونية والإدارية التي أوضحناها.



الفصل الثاني

فلسفة نظام الإدارة المحلية ومقوماته



تمهيد وتقسيم :

يقصد بفلسفة الإدارة المحلية الدوافع أو البواعث التي حملت معظم دول العالم إلى تبني أو اعتناق هذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري.

وبعبارة أخرى، يقصد بهذه الفلسفة مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية، تلك المبررات التي تكمن في الإجابة على التساؤل الآتي:

لماذا لا تضطلع الحكومة المركزية بذاتها أو عن طريق ممثليها في الأقاليم المختلفة بأداء جميع الخدمات التي ترى أنه من الواجب أدائها للمواطنين، مفضلة أن يعهد بأداء الخدمات ذات الطابع المحلي إلى هيئات منتخبة من أهل الوحدات المحلية ؟

الواقع أن رغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية، في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب، هي الباعث الأول على توزيعها للخدمات العامة بين هيئات مركزية وهيئات محلية مستقلة^(١).

ولكن لماذا ترغب الدولة في توثيق هذا التعاون ؟ تختلف الإجابة في الواقع باختلاف الأنظمة السياسية التي تستند على مبادئ وأيديولوجيات المذاهب السياسية المعاصرة.

(١) انظر : د. محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحلية — فلسفته وأحكامه، مرجع سابق، ص ١٢.

ولهذا بينما تجد الديمقراطية الغربية أو السياسية في هذا التعاون سنداً لها لتحقيق أهدافها، فإن المذاهب السياسية الأخرى كالاشرابية العلمية بتطبيقاتها المختلفة تجد فيه وسيلة لتحرير الإنسان من كل أنواع السيطرة والاستغلال^(١). أي إن الإنسان — في فلسفة الإدارة المحلية — هو الشخص الذي يعيش في بيئته بين أسرته وجيرانه وأهل وحدته المحلية (قرية كانت أو مدينة) والذي يحتاج إلى هذه الأطر جميعاً ليؤكد حريته وإنسانيته^(٢).

بالإضافة إلى ذلك، فإن التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية يعد أساساً مهماً لنجاح مشروعات تنمية المجتمع سواء أكانت مشروعات اقتصادية أم اجتماعية، وذلك لما يؤدي إليه هذا التعاون من خلق الحافز على العمل لدى المواطنين ولما يبعثه في نفوسهم من ثقة تدفعهم إلى التخلي عن السلبية المنطوية لصالح الإيجابية المستمرة، الأمر الذي يدفع بعجلة الانتاج نحو النمو والتقدم .

بل إن المهتمين بالتنظيم الإداري يرون في مثل هذا التعاون نظاماً يحقق التوازن المنشود في المجتمع، واعتباره وسيلة للحد من مخاطر المركزية

(١) انظر: د. عادل محمود حمدي؛ الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، اطروحة دكتوراه عام ١٩٧٣، ص ٦.

(٢) انظر : د. ظريف بطرس، الحكم المحلي في إنجلترا (جامعة القاهرة، كلية التجارة، رسالة دكتوراه، ١٩٦٧)، ص ٦٤.

الإدارية وذلك بإتاحة الفرصة للهيئات المحلية في أداء الخدمات ذات الطابع المحلي .

وحاصل القول، إن فلسفة الإدارة المحلية تتبلور في مجموعة من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية التي تتفق أو تتلاءم مع المعطيات النابعة من صميم البيئة المحلية. ولهذا فإن هذه الفلسفة تشكل نقطة البداية في تحديد المبادئ أو الخصائص العامة لنظام الإدارة المحلية، وهو ما يطلق عليه أركان أو مقومات الإدارة المحلية .

بناء على كل ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا الفصل فلسفة ومقومات نظام الإدارة المحلية، من خلال مبحثين رئيسيين وفق الآتي:

المبحث الأول : أهداف الإدارة المحلية

المبحث الثاني : مقومات الإدارة المحلية

المبحث الأول

أهداف الإدارة المحلية

إذا كانت الإدارة المحلية تستند في جوهرها على « توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مستقلة »، فإن هذا التوزيع لا يمثل في الواقع سوى هدفاً من بين الأهداف المتعددة لنظام الإدارة المحلية، إذ لو كان الأمر كذلك، أي لو كان الهدف من هذا النظام تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية في العاصمة لأمكن تحقيق ذلك عن طريق "المركزية المخففة"^(١) والتي تعني عدم استئثار السلطات الإدارية المركزية لسلطة اتخاذ القرارات في جميع المسائل، وإنما يشاركها في ذلك ممثلين لها في مختلف الأقاليم أو المناطق بحيث تمنح لهم سلطة البت النهائي في حدود ما يخول لهم من سلطات^(٢).

(١) طبقاً لما استقر عليه الفقه الإداري، تتخذ المركزية الإدارية في العمل صورتين أساسيتين هما : أولاً - التركيز الإداري المتطرف أو ما يسمى بـ "المركزية المطلقة" أو "المركزية الوزارية"، ويعبر عنه في اللغة الفرنسية باصطلاح *Concentration* .

ثانياً - التركيز الإداري المخفف أو ما يسمى بـ "المركزية النسبية أو المعتدلة" أو "المركزية اللوزارية" أو عدم التركيز الإداري، ويعبر عنه في اللغة الفرنسية باصطلاح *Deconcentration* .
انظر : د. عثمان خليل؛ القانون الإداري (القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الرابعة، ١٩٦٠/١٩٥٩)، ص ١٢٣، ١٢٤.

(٢) انظر : د. محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري "دراسة مقارنة"، القاهرة، بلا ناشر، طبعة ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ص ٤٢٥.

فالإدارة المحلية تهدف مثلاً، بالإضافة إلى ما سبق، إلى إشراك المواطنين في الحكم بما يحقق تنمية وتعميق المفاهيم الديمقراطية داخل المجتمع، خاصة أن الحقائق التاريخية تؤكد أن الباعث على نشوء هذا النظام كان باعثاً سياسياً محضاً يتمثل في الاستجابة لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقاً للمبادئ الديمقراطية، وأن الاعتبار الإداري لم تلعب دوراً يذكر في نشأته^(١). ومن ثم يمكن القول إنَّ ما تهدف إليه الإدارة المحلية يتجاوز في الحقيقة والواقع مجرد توزيع الاختصاصات والصلاحيات الإدارية إلى أمور أخرى ذات معنى أو مضمون سياسي، واقتصادي، واجتماعي، ... وهو ما سنتولى شرحه وبيانه من خلال ثلاثة مطالب رئيسة وفق الآتي :

المطلب الأول

الأهداف السياسية للإدارة المحلية

تتمثل الأهداف السياسية للإدارة المحلية في الأمور الآتية :

أولاً - تدعيم النظام الديمقراطي :

تعمل الإدارة المحلية على ترسيخ مبدأ حرية المواطن وتعزيز دوره في تحمّل المسؤولية والمشاركة في اتخاذ القرار، في جو من الديمقراطية الشعبية،

(١) انظر : د. ظريف بطرس، الحكم المحلي في إنجلترا، مرجع سابق، ص ٨٨.

وبحيث تكون السلطة بيد الشعب، صاحب السيادة، ومصدر كل السلطات. من هنا كان نظام الإدارة المحلية، الإطار الذي أتاح للجماهير، أن تكون لها الكلمة العليا، في كل ما يتعلق بتطوير مجتمعاتها المحلية، من خلال قرارات جماعية تتخذ من قبل هيئات تتمثل بمجالس محلية، منتخبة، تجسد مصالح المواطنين الممثلين بكل فئاتهم فيها، مما شكّل ضماناً عملية وواقعية لصون حرية الإنسان، والحفاظ على حقوقه ووضعه في الموقع الاجتماعي الصحيح، الذي يمكنه من تحقيق ذاته، وممارسة دوره الوطني، في تطوير معالم الحياة الاجتماعية والاقتصادية، داخل مجتمعه المحلي، وبالتالي تحقيق حياة أفضل للمواطنين على امتداد أرض الوطن .

نخلص من ذلك إلى القول إنّ نظام الإدارة المحلية يتجاوب مع الأفكار الديمقراطية بإشراكه لمواطني الوحدات المحلية في إدارة شؤونهم العامة، ويسمح بتكوين القادة منهم، ورفع الوعي العام والاهتمام بالمصالح العامة بينهم. ويؤكد الواقع أن كثيراً من زعماء دول الديمقراطيات الغربية كانجلترا وفرنسا^(١)

(١) على سبيل المثال الرئيس جاك شيراك Jacques Chirac انتخب لمنصب رئاسة الجمهورية الفرنسية في عام ١٩٩٥ وجُدد له في ٢٠٠٢، وانتهت رئاسته بتاريخ ١٧ مايو ٢٠٠٧. وكان قبل ذلك عمدة لمدينة باريس لمدة ١٨ عاماً من ١٩٧٧ إلى ١٩٩٥.

وألمانيا والدول الاسكندنافية بدأ ظهورهم وتكوينهم كزعماء محليين في أقاليمهم^(١).

ثانياً. تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين :

تهدف الإدارة المحلية — كما ذكرنا — إلى إشراك المواطنين في إدارة المصالح الإقليمية التي تهمهم أو في الإشراف والرقابة على هذه المصالح. كما تهدف أيضاً إلى تدريبهم على كيفية اختيار ممثليهم في المجالس المحلية وبالتالي ممارسة الحرية الديمقراطية.

إن مثل هذه الأمور إنما تساعد في الواقع على تنمية الوعي السياسي لدى هؤلاء المواطنين والقدرة على ممارسة حقوقهم السياسية والدستورية ليس فقط على المستوى المحلي وإنما أيضاً على المستوى القومي، الأمر الذي يخلق منهم مواطنين صالحين لحكم البلاد وإدارة شؤونها العامة، فالإدارة المحلية تعد، إذاً، مدرسة عامة للحياة السياسية تلقن أبناء الشعب كيفية ممارسة الشؤون العامة بطريق الخبرة والمران والممارسة العملية، حتى إذا ما أخذ البعض منهم مكانه في البرلمان يوماً ما كانوا نواباً صالحين وجديرين بحكم البلاد قادرين على أداء

(١) انظر : د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة عام ٢٠٠٠)، ص ١٠١.

رسالتهم الخطيرة في هذا المجال، ولهذا فقد ذهب البعض إلى القول: إن أعضاء البرلمان لا يستطيعون تلقي ثقافتهم السياسية إلا عن طريق المجالس المحلية^(١).
نخلص من ذلك إلى القول إنَّ نظام الإدارة المحلية يُعدّ المحكومين ويؤهلهم للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت الذي يتولون فيه سلطة الحكم، وهو نظام يُنمّي في الوقت نفسه روح التعاون أو التضامن بين الأفراد حتى يعملوا ليس فقط على مباشرة مصالحهم المشتركة بأنفسهم وإنما أيضاً بالنسبة إلى المصالح القومية^(٢).

ثالثاً. تعزيز مفهوم المواطنة وتحقيق الوحدة الوطنية:

يشكّل مبدأ المواطنة حجر الزاوية في بناء الدولة الحديثة، ويعد تطبيق هذا المبدأ أساس عملية الاندماج الوطني، لما له من تأثيرات عميقة في الوحدة الوطنية، وفي عملية التنمية والتطوير من جهة، وانعكاسات إيجابية على أساليب المواجهة للتحديات الخارجية من جهة أخرى. ولهذا يمكن استخدام نظام الإدارة المحلية لتمتين الجبهة الداخلية وتعميق مفهوم المواطنة لحماية التنوع الثقافي

(١) انظر: د. محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه، ١٩٩٨)، ص ٢٣٩، ٢٤٠.

(٢) انظر: د. عادل محمود حمدي؛ الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه عام ١٩٧٣)، ص ٦٩.

والوحدة الوطنية، وصد أية محاولات آثمة لإحداث شرخ بين الدولة (السلطة) والمواطنين (الحرية)، ولاسيما تلك المحاولات التي تبذل من قبل جهات وقوى خارجية ذات مطامع استعمارية^(١). ففي الدول التي لم تستطع أن تحقق وحدة سياسية قوية الأركان، فإن نظام الإدارة المحلية المطبق فيها يجب أن يسعى إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، والقضاء على أي تسلط للقوى السياسية داخل الدولة. فنظام الإدارة المحلية السليم يجب أن لا يؤدي إلى ظهور مثل هذه القوى القادرة على أن تتنافس أو تعارض الحكومة المركزية، أو لا تمثل للسياسة العامة التي تضعها وترسمها هذه الحكومة.

وتلجأ الحكومات المركزية خشية أن يترتب على تطبيق نظام الإدارة المحلية مثل هذه النتائج إلى اتباع سياسة من شأنها القضاء على أية اتجاهات أو

(١) المواطنة سلوك حضاري يحدد علاقة المواطن بالدولة، ويقوم توازناً بين المصلحة الخاصة والعامة، وهي ذات أبعاد ومستويات ترتبط ارتباطاً قوياً بمفاهيم (الحرية والحق والعدل والهوية والمصير المشترك) تتكامل وتتربط في تناسق تام. ومن أبرز هذه الأبعاد :

١- **بعد قانوني**، يرتبط بتنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكومين والاستناد إلى عقد اجتماعي يوازن بينهم ويعبر الدستور عن ذلك. ٢- **بعد اقتصادي اجتماعي**، يستهدف إشباع الحاجات المادية الأساسية للأفراد وتوفير الحد الأدنى اللازم منها ليحفظ كرامتهم وإنسانيته. ٣- **بعد ثقافي حضاري**، يعني بالجوانب الروحية والنفسية والمعنوية للأفراد على أساس احترام التنوع الثقافي للمجتمع والنظر على أنه عامل ثراء للهوية الثقافية والحضارية وليس مهدداً لها.

لمزيد من التفاصيل، انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ المفهوم الدستوري للمواطنة ودورها في بناء الدولة (دمشق، نقابة المحامين، مجلة "المحامون"، الأعداد: ١، ٢، ٣، ٤، كانون الثاني، شباط، آذار، نيسان لعام ٢٠١٨، السنة: ٨٣)، ص ٣٠ وما بعدها.

نزعات استقلالية للأقاليم والمدن ووحدات الإدارة المحلية الأخرى، بأن يكون التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة أو القضاء عليها نهائياً. كما هو الحال في كثير من التقسيمات الإدارية في الدول التي بها عصبية قَبَلِيَّة و غيرها^(١).

وهكذا، فإن نظام الإدارة المحلية يعد وسيلة مهمة لمجابهة مشاكل بعض الأقليات السياسية في الدولة، إذ تكفل لهم حرية القيام بإشباع حاجياتهم وإدارة مرافقهم، ومن ثم تضمن لهم عدم المساس بمعتقداتهم أو تقاليدهم، الأمر الذي يخلق نوعاً من التجانس والتفاعل بين جميع مكونات المجتمع بمختلف فئاته وأطيافه وأجناسه مما يتحقق معه الأمن والاستقرار السياسي داخل المجتمع.

رابعاً- إزالة التعارض بين السلطة والحرية :

من الأهداف السياسية لنظام الإدارة المحلية أيضاً إزالة التعارض بين السلطة والحرية^(٢)، وبيان ذلك أن هذا النظام بما يتيح للمواطنين من فرصة

(١) انظر: د. محمد السناري؛ مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣٠، ٤٣١.

(٢) هناك ارتباط وثيق بين الديمقراطية وبين السلطة والحرية، تأسيساً على أن أي نظام ديمقراطي لا يقوم إلا في ظل الحريات، وعلى ذلك، فالحرية بالنسبة إلى السلطة هي بمثابة الروح للجسد، وأنه لا يمكن تجريد السلطة من عدوانها المحتمل على الحرية، وبناءً على ذلك، فإنه من الضروري إيجاد معادلة متوازنة بين السلطة والحرية، أي يجب أن تتسق متطلبات السلطة مع مقتضيات الحرية، وأن ترجيح السلطة على الحرية سيؤدي حتماً إما إلى الفوضى أو إلى العبودية. أما بالنسبة إلى الصراع بين السلطة والحرية، فإن هذا الصراع وإن =

المشاركة في إدارة الشؤون العامة على المستوى المحلي، إنما يتيح لها في الوقت ذاته فرص المناقشة والتداول بحرية مع القيادات أو الأشخاص المسؤولين عن اتخاذ القرارات في مثل هذه الشؤون (أعضاء المجلس المحلي)، وذلك حتى يتعرّف كل منهم على وجهة نظر الآخر، الأمر الذي يفسح المجال لحوار دائم ومستمر بين المحكومين والحكّام^(١).

وفي هذا المعنى تقول "أورسولا هيكس" Ursula Hicks الأستاذة بجامعة أوكسفورد : « لقد أثبت لنا التاريخ الحديث، أن قيام السلطات المحلية شرط أساسي لقيام ديمقراطية ناجحة مستقرة. وتفسير ذلك أن الحكم المحلي الصحيح يكفل قيام اتصال وترباط وثيق بين المواطن وحكّامه، كما أن قيام الحكم المحلي إلى جانب الحكم المركزي يكثر من الاتصالات ويقوي الروابط بين الحكّام

= كان يمثل صراعاً أزلماً لم يخلُ منه أي عصر من العصور، إلا أنه في حقيقته ما هو إلا سمة من سمات النظم غير الديمقراطية، وذلك نظراً لاختلال مقومات التوازن بين السلطة والحرية، وما ينجم عن ذلك من عدم الاستقرار في كافة المستويات. فالنظم الديمقراطية وهي في سبيل سعيها للوصول إلى تحقيق الاستقرار السياسي والأمني، قد فرضت مقومات التوازن بين السلطة والحرية، وأوجدت أسس التعايش السلمي بينهما، وكانت - بحق - المناخ الملائم للحرية .

لمزيد من التفاصيل، انظر : د. عبد الوهاب محمد عبده خليل؛ الصراع بين السلطة والحرية: محور المشكلة الدستورية (جامعة القاهرة، كلية الحقوق، اطروحة دكتوراه، سنة ٢٠٠٤)، ص ٦١٢ وما بعدها.

(١) عندما صدر قانون الإدارة المحلية بالمرسوم التشريعي رقم ١٥ تاريخ ١١ / ٥ / ١٩٧١، حدد في المادة الثانية منه الأغراض التي يهدف إلى تحقيقها، وفي مقدمتها : « تركيز المسؤولية في أيدي طبقات الشعب المنتجة لتمارس بنفسها مهام القيادة، مما يتطلب تحقيق أوسع المجالات لتطبيق مبدأ الديمقراطية الشعبية الذي يجعل الامر كله نابعاً عن ارادة الشعب ويؤمن رقابته الدائمة على حسن التنفيذ ... » .

والمحكومين. فإذا ضعفت هذه الروابط تعرضت الدولة لمخاطر جسيمة، كما ثبت ذلك من انهيار فرنسا عام ١٩٤٠. لذلك كان إضعاف هذه الاتصالات وتلك الروابط أو القضاء عليها من الأهداف الرئيسة في الدول الدكتاتورية، تلك الدول التي لا تقيم للحرية، سواء أكانت حرية الأشخاص أم حرية المحليات، وزناً في مواجهة السلطة، فالدكتاتورية بطبيعتها في عداءٍ مع الحرية»^(١).

خامساً. مواجهة الأزمات الطارئة:

يهدف نظام الإدارة المحلية إلى تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو من الخارج. فقد ثبت بالتجربة أن اللامركزية أقوى على مواجهة الأزمات من النظام المركزي، ففي أوقات الثورات والحروب يكفي أن يختل النظام في العاصمة أو الحكومة المركزية حتى ينفرط عقده في الدولة كلها، أما اللامركزية الإدارية فإنها تمكن كل وحدة إقليمية على مستوى الدولة من أن تقف بمفردها على قدميها لتحقيق الأمن أو تتولى الدفاع، نظراً لما اعتادته من استقلال

^(١) انظر : Ursula K. Hicks; *Development from Below, Local Government, and Finance in Developing Countries of Commonwealth* (Oxford University Press, 1967), pp.4, 5.

في ممارسة شؤونها الخاصة^(١). وهذا ما أكد عليه الفقيه الفرنسي "ميثيل دبويه" وهو يعلل اضطراب الحكم في فرنسا وضعف الحكومات الفرنسية المتعاقبة بقوله: « إن الضعف في القمة يرجع إلى الضعف في الأساس. والأساس السليم هو إدارة محلية تتدفق فيها الحياة »^(٢)، فخلال الحرب العالمية الثانية استطاع الألمان أن ينتصروا ويكسبوا الحرب ضد فرنسا بمجرد وقوع العاصمة باريس في أيديهم، وذلك بسبب عدم وجود لا مركزية رشيدة معتمدة على فاعليتها الذاتية وإمكانياتها الخاصة في الدفاع عن الدولة حتى بعد سقوط العاصمة، بعكس حال المملكة المتحدة، فعلى الرغم من الدمار الشديد الذي أصاب مدينة لندن خلال تلك الحرب، ظل الجهاز الإداري يمارس أعماله بكفاءة عالية نتيجة لوجود المجالس المحلية في ربوع البلاد^(٣)، وكذلك أيضاً حال الاتحاد السوفييتي خلال الحرب المذكورة، حيث استطاعت إحدى المدن الروسية (ستالينغراد) أن تحول الهزيمة إلى نصر معتمدة على ذاتها وإمكانياتها المحدودة.

(١) انظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري "الإدارة العامة في معناها العضوي - الإدارة العامة في معناها الوظيفي" (الإسكندرية، الدار الجامعية، طبعة ١٩٨٨)، ص ١٣٦.

(٢) انظر : د. محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحلية - فلسفته وأحكامه، مرجع سابق، ص ١٦.

(٣) انظر : د. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر "دراسة مقارنة" (القاهرة، مطبعة جامعة فؤاد الأول، رسالة دكتوراه، الطبعة الثانية ١٩٤٨)، ص ٤١.

المطلب الثاني

الأهداف الإدارية والاقتصادية للإدارة المحلية

تتمثل الأهداف الإدارية والاقتصادية للإدارة المحلية في الأمور الآتية :

أولاً. تحقيق فاعلية الوظيفة الإدارية :

تؤدي اللامركزية الإدارية المحلية إلى إنجاز المهام المحلية بشكل أكثر فعالية من السلطة المركزية، وآية ذلك أن الإدارات المحلية تمتلك البيانات والإحصاءات الدقيقة حول القضايا المحلية، الأمر الذي يجعل القرار الإداري المحلي أكثر رشداً، وفعالية، من الناحية الإدارية والمالية.

وحيث إن الدولة الحديثة لم تعد مهامها تقتصر على الخدمات العامة التقليدية (شؤون الدفاع الخارجي، والأمن الداخلي، وإقامة العدل بين المواطنين) بسبب التغير الحاصل في مفهوم الدولة، وتتنوع مجالات نشاطها، وتعدّد واجباتها، وتشعب مهامها ومسؤولياتها، لذا أصبح من المتعذر أن تنهض بها السلطة المركزية في العاصمة، وبالتالي فإن الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية المحلية من شأنه أن يخفّف كثيراً عن عائق السلطة المركزية التي يجب أن تتوفر للقضايا الحيوية ذات الطابع القومي التي تهتم الدولة بأكملها مثال (قضايا الطاقة، وقضايا العلاقات الدولية، وقضايا الأمن، وقضايا الدفاع، وقضايا

المشروعات الاستراتيجية الضخمة)، وإتاحة قدر من المشاركة في إدارة الخدمات العامة للمواطنين القريبين من مواقع النشاط المحلي استناداً إلى اعتبارات موضوعية وإنسانية^(١).

وتأكيداً على ما سبق، فقد حددت المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١ الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها، ومن بينها: « ٢ - إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية من خلال تعديل مستويات الوحدات الإدارية وتحديد هيكليتها المحلية بما يتماشى مع الوظيفة الأساسية لها وإضافة عدد من الوظائف النوعية فيها وجعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة وكافة الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم وإدخال أساليب التقنية الحديثة وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية » .

(١) انظر : د. عبد الله طلبة، الإدارة المحلية "دراسة مقارنة" (دمشق، مطبعة جامعة دمشق، طبعة عام ١٩٨٣-١٩٨٤)، ص ٤٤، ٤٥ .

ثانياً - تحقيق أعلى مستوى من الكفاءة الإدارية:

تعد الإدارة المحلية كذلك من أكثر الأساليب استجابة لمتطلبات ومصالح الهيئات الإقليمية المختلفة، وذلك على أساس أن لسكان كل إقليم من أقاليم الدولة مصالح معينة يأملون في تحقيقها بشكل يشبع رغباتهم وأمانهم، فإذا تركت لهم مهمة مباشرة هذه المصالح، فإنهم سيكونون — من دون أدنى شك — أقدر من غيرهم على تحقيقها، إذ هم العارفون بها، والمدركون لأهميتها، والغيورون على إنجازها .

من هنا تبدو أهمية الإدارة المحلية التي تتيح للهيئات الإقليمية والقريبة من منبع الحاجة، مباشرة الوظيفة الإدارية بما يتلاءم وحاجات ذوي المصالح ورغباتهم، وذلك على عكس المركزية التي توكل أمر تحقيق هذه المصالح إلى موظفين حكوميين لا يهتمهم من أمرها أن تحقق الصالح المحلي إلا بالقدر الذي يتحقق معه الصالح العام بل وبما يتلاءم ورغبات رؤسائهم المنوط بهم رعاية المصالح القومية^(١).

(١) انظر: د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية "دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة" (أبو ظبي، مؤسسة العين للإعلان والنشر، الطبعة الأولى ١٩٨٨)، ص ٦٧.

وإذا قيل أن الإدارة المحلية تنقصها — على عكس الأسلوب المركزي في الإدارة — القدرة على توفير الإمكانيات الفنية والتكنولوجية وكذلك العمالة ذات الكفاءة العالية خاصة في حالة اعتمادها على وسيلة الانتخاب في تشكيل مجالسها المحلية، الأمر الذي قد يأتي بأعضاء دون المستوى المطلوب من الخبرة والكفاءة.

إن مثل هذا القول لا يخلو في الواقع من الحقيقة خصوصاً في المجتمعات النامية التي لا زالت متأثرة في ممارستها للديمقراطية بمبادئ وأساليب بالية لا تمت للصالح العام بأية صلة. ولكن وعلى الرغم من ذلك فإنه يمكن تلافي هذا النقد من خلال اتباع وسائل عدة منها^(١):

- أ — تعيين بعض الموظفين من ذوي الخبرة والكفاءة في المجالس المحلية لضمان توافر الخبرات التي تستوجبها الإدارة الكفاء للمرافق المحلية .
- ب — إسناد مهمة التنفيذ إلى هيئات أخرى معينة من قبل الحكومة المركزية تكون قادرة على اتخاذ الوسائل المادية والقانونية لوضع القرارات والإجراءات المتخذة من قبل المجالس المحلية موضع التنفيذ .

(١) انظر: د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، المرجع السابق، ص ٦٨.

- ج - الاستعانة بهيئات فنية استشارية تنشأ خصيصاً في الأقاليم لمعاونة المجالس المحلية على أداء وظائفها وذلك على نمط الأجهزة المعاونة للحكومة المركزية.
- د - الاهتمام بتدريب الأعضاء المنتخبين على كيفية ممارسة اختصاصاتهم بكفاءة وجدية .

ثالثاً- سهولة القيام بالإصلاح الإداري :

لما كانت صلاحية النظام الإداري أو فشله ترتبط بتطبيقه، فإن نظام الإدارة المحلية يعد خير حقل للتجارب الإدارية، فكما قيل وبحق : إن النظام اللامركزي يخلق مشاتل للتجارب الإدارية، ومعامل اختبار لها، فبدلاً من أن تكون الدولة ذاتها ميداناً للبحث، وموضعاً للتجريب، تكون المحافظة أو القرية ميداناً لهذا البحث وذلك التجريب. فإذا أثمرت التجربة في هذه الدائرة الضيقة أمكن تطبيقها بعد ذلك في دائرة الدولة المتسعة بعد أن تكون قد تأكدت صلاحيتها ووضحت عوامل ضعفها وقوتها. أما إذا فشلت التجربة في المدينة أو الإقليم مثلاً، كانت نتائج هذا الفشل هيئنة، وتبعاته محدودة. وكان ذلك عبرة تقينا من الاستمرار في الخطأ على المستوى القومي. هذا فضلاً عن أن القرية الصغيرة قد تتجنب خير النظم، كما قد يأتي العامل البسيط بأروع الاختراعات .

على هذا النحو تسير النظم الإدارية حثيثاً نحو الكمال بفضل نظام الإدارة المحلية، ويسهل تعديلها وإصلاح ما قد يشوبها من عيوب^(١).

رابعاً - تبسيط الإجراءات الإدارية والحد من البيروقراطية :

يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى تبسيط الإجراءات الإدارية عن طريق وضع الوظيفة الإدارية في خدمة أهالي الإقليم بدلاً من تركيزها في العاصمة وما يترتب ذلك من مشقة على أصحاب الحاجات من سكان الأقاليم في انتقالهم إلى العاصمة لقضاء حاجاتهم. ويتفرع عن ذلك تبسيط في الجهود والمكاتب التي يقوم بها المختصون عادة فيما لو ظل دولا العمل مركزاً في العاصمة^(٢). وتأكيداً على ما سبق، فقد حددت المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١ الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها، ومن بينها : « ٥ - تبسيط الاجراءات لتأمين الخدمات للمواطنين عن طريق إنشاء مراكز خدمة للمواطن تختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية كافة بشكل مباشر وفق الأنظمة والشروط الموضوعة من

(١) انظر: د. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر، مرجع سابق، ص ٤٣ وما بعدها.

(٢) انظر: د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري "دراسة في أسس التنظيم الإداري - أساليب العمل الإداري" (القاهرة، دار الثقافة الجامعية، طبعة عام ١٩٩٧)، ص ٢٧٩.

قبل مجالس الوحدات الإدارية والوزارات والإدارات المعنية وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الإلكترونية بما يوفر الجهد والوقت والمال » .

خامساً. ضغط النفقات وعدالة توزيع الأعباء المالية :

تكفل الإدارة المحلية العدالة في توزيع الأعباء العامة على المستفيدين الفعليين من خدمات المرافق المختلفة. ذلك أن هناك من المرافق ما تقتصر أهميته على إقليم معين بالذات دون بقية الأقاليم. فمن العدل والإنصاف في هذه الحالة أن يقتصر تمويل هذه المرافق على سكان هذا الإقليم باعتبارهم المستفيدين من خدماتها، بل والأقدر على مراقبة الإنفاق عليها بما يمنع الإسراف أو التبذير في الإنفاق العام. ولهذا فقد ذهب البعض إلى القول : « إن السلطة الصغيرة المتمثلة في وحدات الحكم المحلي أقدر من السلطة العليا المتمثلة في الحكومة المركزية على إصدار قرارات الإنفاق على أسس سليمة تتفق وواقع الحاجات المحلية نظراً لشدة الارتباط بين تكلفة النفقات العامة التي تمثل ما يتكبده رعايا السلطة المحلية من أعباء وما تحققه من منافع »^(١).

(١) انظر: د. يونس أحمد البطريق؛ بعض الجوانب المالية للعلاقة بين السلطة المركزية و السلطات المحلية: نظرة على القانون الجديد للحكم المحلي في مصر (المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الندوة العربية الثانية للإدارة المحلية، دمشق: ١٩٧٢)، ص ٢.

فالإدارة المحلية تتلافى إذاً ما قد تؤدي إليه المركزية من ظلم وجور حينما تعطي الأولوية لمرافق العاصمة أو لمرافق المدن الكبرى على حساب المرافق المحلية، مع أن المستفيدين من هذه الأخيرة ممولين للضرائب شأنهم في ذلك شأن سكان العاصمة والمدن الكبرى، ومن ثم فهي، أي الإدارة المحلية، تؤدي إلى إيجاد توازن في مختلف أنحاء البلاد بصورة عادلة، وبشكل يمنع إفادة جماعات على حساب جماعات أخرى، أو طغيان المدن الكبرى على حساب القرى والمدن الصغرى^(١).

سادساً. المساهمة في عملية التنمية في إطار المجتمع المحلي:

يعمل نظام الإدارة المحلية على تحقيق الإنماء المتوازن من خلال المشاريع الخدمية والتنموية والاقتصادية والاستثمارية التي تقوم بها الأشخاص الإدارية المحلية. وهذا بحد ذاته يؤدي إلى إقامة توازن تنموي بين المحليات والمركز.

ولا يخفى على أحد ما سيتركه هذا التوازن التنموي من آثار اقتصادية: أهمها الحد من نسب البطالة، وآثار ديمغرافية تتجلى بالتوزيع السكاني السليم،

(١) انظر: د. عبد المهدي عبد الله مساعدة؛ مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية (القاهرة، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، ١٩٧٧)، ص ٦١.

والحدّ من الهجرة من المحليات الصغيرة إلى المركز. كما تعمل اللامركزية الإدارية المحلية على تدعيم سياسة التخطيط الإقليمي التنموي، بحسبان أن الأشخاص الإدارية المحلية تعد شريكاً مهماً في رسم سياسات التخطيط الإقليمي وتنفيذها^(١).

وتأكيداً على ما سبق، فقد حددت المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١ الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها، ومن بينها : « ٢ – إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية ٣ – تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي ٤ – النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي والمساعدة على النمو المتوازن وتكافؤ الفرص بين المناطق بتكريس التعاون المشترك بين الوحدات الإدارية ».

(١) انظر : د. سعيد نحيلي، و د. عمار التركاوي، القانون الإداري "المبادئ العامة" (جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٨/٢٠١٩) ص ٢٢٢.

المطلب الثالث

الأهداف الاجتماعية للإدارة المحلية

تتمثل الأهداف الاجتماعية للإدارة المحلية في الأمور الآتية :

أولاً - تذكية الشعور بالانتماء إلى مجتمع محلي متميز :

إن تشكيل مجالس الوحدات المحلية من أبناء هذه الوحدات، ومباشرة هذه المجالس لكافة الأنشطة التي تهدف إلى إشباع حاجات المواطنين، وتحقيق رغباتهم وميولهم، إنما يغرس في نفوس هؤلاء المواطنين الإحساس بأن هذه الوحدات ما وجدت إلا بهم ومن أجلهم، الأمر الذي يؤدي إلى شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية، بما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، وهي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة^(١).

إن نظام الإدارة المحلية يعد بمثابة المادة التي تغذي جذور المجتمع، فالولاء الذي يتركز حول الوحدة المحلية من شأنه أن ينمي بين من يعيشون في ريف أو حضر شعوراً بالانتماء إلى مجتمع حقيقي متميز، وبأنهم في مجموعهم

(١) انظر : د. خالد سمارة الزعبي؛ تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية "دراسة مقارنة: المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن" (عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة ١٩٩٣)، ص ٦٦.

يشكلون وحدة اجتماعية أصيلة تتبلور فيها علاقاتهم وارتباطاتهم وولاؤهم للمجتمع المحلي مع الحرص على التفاخر بتماسكه ووحدته^(١).

ثانياً. تسهيل تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية :

المشاركة الشعبية هي عملية إحساس بضرورة المساهمة في تنمية المجتمع، والاقتناع بضرورة البذل والعطاء من أجل تطويره. فالمشاركة على هذا النحو هدف ووسيلة، فهي هدف لأن الحياة الديمقراطية السليمة ترتكز على اشتراك المواطنين في تحمل مسؤوليات التفكير والعمل من أجل المجموع. وهي وسيلة لأنه عن طريقها يشعر الناس بأهميتها ويمارسون طرقها وأساليبها، وتتأصل فيهم عاداتها وسلوكياتها، وتصبح جزءاً من ثقافتهم وقيمهم الاجتماعية. ولكن لكي تؤتي المشاركة ثمارها الحقيقية ينبغي التخطيط لها والتشجيع عليها بوسائل مختلفة. ومما لا شك فيه أن وحدات الإدارة المحلية يمكن أن تؤدي في هذا الخصوص دوراً بالغ الأهمية، وذلك عن طريق حفز وتنمية الوعي وزيادة الحماس والاهتمام لدى المواطنين بمدى أهمية المشاركة الفعلية بجهودهم الذاتية في تنمية شؤونهم المحلية^(٢).

(١) انظر: د. محمد السناري؛ مبادئ ونظريات القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٦ .

(٢) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٧١، ٧٢ .

ثالثاً - تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية :

تعتمد وحدات الإدارة المحلية فيما تنأشره من وظائف مختلفة على نشاط ومشاركة الأفراد لها، بحيث يمكن القول أن هذه الوحدات تصبح جسداً من دون روح عند غياب هذا النشاط أو تلك المشاركة، أو بمعنى آخر إن وحدات الإدارة المحلية تدور وجوداً وعدماً مع بقاء أو عدم بقاء هذا النشاط أو تلك المشاركة. إن مثل هذا القول إنما هو تأكيدٌ في الواقع لذاتية هؤلاء الأفراد، واحترامٌ لكرامتهم وكبريائهم، الأمر الذي يبعث على الثقة بالنفس والاعتزاز بالذات، كما ينمي لديهم روح المبادرة والابتكار والتضحية، وهي من القيم الإنسانية المعودة. إذن، تقوم الإدارة المحلية من الناحية الاجتماعية على ركنين هما: الجوار والإسهام، الجوار بمعنى الصلة بين أعضاء المجتمع المحلي كجيران تتبلور فيه صلات الإنسان بغيره، أما الإسهام بمعنى المشاركة، فيهيء الفرصة لكل فرد للاشتراك في إشباع حاجات المجتمع الذي يعيش فيه^(١).

رابعاً - تحقيق العدالة الاجتماعية :

يهدف نظام الادارة المحلية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين مختلف مواطني الدولة عن طريق عدالة توزيع الأعباء المالية ؛ فالادارة المحلية تسهم

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٧٢ .

في أن ما يتم تحصيله من ضرائب ورسوم يتم إنفاقه على المرافق المحلية التي تعمل في خدمة ممولي هذه الضرائب أو تلك الرسوم. أو بمعنى آخر، فإن ما يتم دفعه من قبل أهل الوحدة المحلية من ضرائب ورسوم يضمنون صرفه على مرافقهم المحلية، وذلك بخلاف الحال في نظام الإدارة المركزية، ذلك أن قيام هذه الإدارة بالإنفاق على جميع المرافق العامة مع الاهتمام بالمرافق القومية على حساب المرافق المحلية يتعارض مع عدالة توزيع الأعباء المالية.

كما يهدف نظام الادارة المحلية أيضا إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين الريف والحضر، وذلك بمساعدة الأول على الخروج من تخلفه واللاحق بالثاني . فلقد برزت الحاجة إلى نظام الادارة المحلية كوسيلة لعلاج ظاهرة التخلف بين القرية والمدينة، أو بين الريف والحضر، وخاصة في الدول النامية، وذلك لتطوير الريف وتحديثه، أو على الأقل لتحقيق عدالة توزيع الموارد المالية بين القرية والمدينة، فلا تستفيد المدينة على حساب القرية، حتى يمكن الارتفاع بمستوى الخدمات في الريف، فالعصر الحاضر هو عصر المساواة في الخدمات كما ونوعاً ومستوىً بالنسبة إلى أهل الريف وأهل الحضر على السواء^(١).

(١) انظر : د. منير إبراهيم شلبي؛ المرفق المحلي "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، اطروحة دكتوراه، ١٩٧٧)، ص ٣٤.

المبحث الثاني

مقومات الإدارة المحلية

عرفنا سابقاً الإدارة المحلية بأنها « هيئات إقليمية مستقلة، تباشر اختصاصات إدارية محلية، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها ». وتفرعاً على ذلك، يمكن القول إن نظام الإدارة المحلية يقوم أساساً على مقومين أو عنصرين أساسيين، أولهما وجود هيئات إقليمية أو محلية تباشر ما يعهد إليها من اختصاصات إدارية بصورة مستقلة عن الحكومة أو السلطة المركزية، فالاستقلال هو عصب هذا النظام، يقوم بقيامه وينعدم بانعدامه، وثانيهما خضوع تلك الهيئات المحلية للإشراف والرقابة من جانب السلطة المركزية بقصد حماية المصلحة العامة.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة مقومات نظام الإدارة المحلية من خلال مطلبين رئيسيين وفق الآتي :

المطلب الأول : هيئات إقليمية مستقلة

المطلب الثاني : الرقابة على الهيئات المحلية

المطلب الأول

هيئات اقليمية مستقلة

إن مجرد وجود هيئات اقليمية أو محلية تباشر ما يُعهد به إليها من وظائف إدارية، لا يكفي في الواقع لقيام نظام الإدارة المحلية، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون هذه الهيئات مستقلة عن الحكومة أو السلطة المركزية؛ فالاستقلال هو عصب هذا النظام، يقوم بقيامه، وينعدم بانعدامه.

ولكن كيف يتحقق هذا الاستقلال، أو بمعنى آخر كيف تصبح الهيئات الإقليمية أو المحلية مستقلة عن السلطة المركزية ؟

إن استقلال الهيئات المحلية يتحقق في الواقع بتوافر العناصر الآتية
مجتمعة:

- ١ — الاعتراف لهذه الهيئات بالشخصية المعنوية أو القانونية .
- ٢ — أن يكون لها ممثلٌ يعبر عن إرادتها ويباشر نيابة عنها اختصاصاتها .
- ٣ — أن تكون هناك مجموعة من المصالح المحلية المتميّزة عن مصالح الدولة .
- ٤ — أن تكون لها موارد مالية تسمح لها بالقيام باختصاصاتها .

وسوف نتناول فيما يلي كل عنصر من هذه العناصر من خلال الفروع

الأربعة الآتية :

الفرع الأول

تمتع الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية أو القانونية

تمارس الهيئات الإقليمية العديد من الوظائف المحلية بهدف إشباع رغبات المواطنين واحتياجاتهم، مما يخلق نوعاً من الروابط أو العلاقات التي يكون من شأنها أن تتحمل تلك الهيئات العديد من الالتزامات، أو على العكس أن يصبح لها حقوقاً لدى الأفراد .

ولما كانت الهيئات الإقليمية تمارس وظائفها أو أعمالها — مادية كانت أم قانونية — بوساطة موظفين أي أشخاص آدميين، فهل يتحمل هؤلاء الموظفون بتلك الالتزامات أو يكتسبون لحسابهم الخاص هذه الحقوق ؟

إن الإجابة على مثل هذا التساؤل يجب أن تكون بالنفي؛ ذلك أن الموظفين حينما يباشرون أعمالهم لا يباشرونها باسمهم أو بصفتهم الشخصية ولا لحسابهم الخاص.

من هنا برزت أهمية فكرة الشخصية المعنوية أو القانونية. تلك الفكرة التي تضيف على الأشخاص الإدارية كياناً قانونياً مستقلاً يتحمل بمقتضاه جميع

الالتزامات الناتجة عن أعمال أو تصرفات من يمثلونها من الموظفين أو العمال
تكتسب عن طريقه أيضاً كافة الحقوق .

هذا ويلزم لتوافر هذه الشخصية المعنوية أو القانونية أمران :

أ — مجموعة من الأفراد تستهدف غرضاً معيناً أو مجموعة من الأموال
ترصد لتحقيق هدف معين .

ب — اعتراف لهذه المجموعة أو تلك بالشخصية القانونية أي بأهلية
اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، بحيث ينظر إليها كوحدة واحدة مجردة
عن الأفراد أو العناصر المكونة لها .

فإذا توفر هذان الأمران، تمتعت الهيئات الإقليمية بالشخصية الاعتبارية،
ويترتب على تمتعها بهذه الشخصية ما يلي^(١):

أ (تصبح شخصاً قانونياً مستقلاً عن الدولة وعن الأعضاء الممثلين لها،
ويكون لها موطناً مستقلاً تباشر فيه نشاطها. ويترتب على هذا الاستقلال

(١) تنص المادة /٥٥/ من القانون المدني السوري لعام ١٩٤٩ وتعديلاته على أن : « ١- الشخص الاعتباري
يتمتع بجميع الحقوق، إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي قررها القانون.
٢- فيكون له : أ — ذمة مالية مستقلة. ب — أهلية، في الحدود التي يعينها سند إنشائه، أو التي يقررها القانون.
ج — حق التقاضي. د — موطن مستقل. ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته. والشركات التي
يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في سوريا، يعتبر مركز إدارتها بالنسبة إلى القانون الداخلي،
المكان الذي توجد فيه الإدارة المحلية. ٣ — ويكون له نائب يعبر عن إرادته ».

انفصال موظفي هذا الشخص عن موظفي الدولة، وخضوعهم بالتالي فيما يتعلق بتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم ... لنظم خاصة بهم، وإن كان ذلك لا يمنع من إمكانية خضوعهم لقانون الوظيفة العامة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص في تشريعاتهم الخاصة^(١).

كما يترتب على استقلالها أيضاً مسؤوليتها عن الأفعال التي يرتكبها موظفوها أيأ كان الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية^(٢).

ب (التمتع بذمة مالية مستقلة، ومن ثم تصبح أموال الهيئات (منقولة أو عقارية) مملوكة لها وليس لأعضائها أو لممثليها. وأن ما يقوم به هؤلاء من تصرفات مالية تتصرف آثارها على ذمتها. بل ومن ناحية أخرى تستقل هذه الهيئات بأموالها عن أموال الدولة، ولها أن تتصرف في هذه الأموال طبقاً للقواعد التي تحكم التصرف في المال العام.

(١) من الجدير بالذكر أن قانون العاملين الأساسي رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ قد أخضع العاملين في الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية لأحكامه، وجاء في المادة الأولى من هذا القانون أن الجهة العامة هي "إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية، أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى". كما حددت أيضاً المادة ١٥٩/ من هذا القانون الفئات المستثناة من أحكامه.

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

ج (اكتساب أهلية التعاقد، ولهذا تستطيع الهيئات المحلية مباشرة التصرفات القانونية خاصة إبرام العقود التي يستلزمها نشاطها، ويتولى ممثلوها إبرام هذه العقود نيابةً عنها طبقاً لما تقضي به القوانين واللوائح المنظمة لنشاطها.

د (اكتساب أهلية التقاضي، وبالتالي يجوز رفع الدعاوى منها أو عليها بواسطة ممثلها القانوني. واضح إذاً ما لهذا العنصر من أهمية في إضفاء طابع الاستقلال على وحدات الإدارة المحلية، ومن ثم فإن تخلفه ينفي عنها هذا الطابع. وبالتالي لا نصبح أمام تنظيم لامركزي حتى ولو تم تقسيم إقليم الدولة من الناحية الإدارية بين وحدات إقليمية تمارس كل منها اختصاصات تتعلق بمساحة جغرافية معينة، فهذه التقسيمات الإدارية تظل فروعاً للإدارة المركزية وبالتالي تبقى خارج إطار اللامركزية .

الفرع الثاني

وجود مجالس مستقلة تعبر عن إرادة الهيئات المحلية

يترتب على منح الهيئات المحلية "الشخصية المعنوية أو القانونية"، أن تصبح مجرد وحدات اعتبارية مستقلة عن الأفراد المكونين لها، ومن ثم فإنه يلزم أن يكون لها ممثلين آدميين يعبرون عن إرادتها ويباشرون باسمها ونيابة عنها الاختصاصات الموكلة إليها.

ومع ذلك يجب أن نشير إلى أنه إذا كان هؤلاء الممثلون مرتبطين وتابعين للسلطة المركزية، فإن استقلال الهيئات المحلية يصبح مجرد حبرٍ على ورق، وضرباً من العبث والخيال .

ولهذا يمكن القول: إن قيام نظام الإدارة المحلية يتوقف في الواقع على درجة ما يتمتع به أعضاء المجالس المحلية من استقلال عن السلطة المركزية، بحيث أنه كلما قويَ هذا الاستقلال كلما قويَ النظام ذاته والعكس صحيح^(١). وإذا كان هذا القول يمثل اتجاه الفقه الإداري في مجموعته، إلا أن الخلاف بينه يتجسد في كيفية تحقق هذا الاستقلال، فقد ذهب جانب منه إلى القول بأن استقلال الهيئات المحلية لا يتم إلا باختيار أعضائها بطريق الانتخاب، بينما ذهب الجانب الآخر إلى القول بأن الانتخاب ليس شرطاً ضرورياً لتحقيق استقلال الهيئات أو السلطات المحلية، إذ يكفي أن يتم اختيار أعضاء هذه الهيئات أو تلك السلطات بطريق التعيين مع منحهم الضمانات الكافية في إدارة شؤونهم.

وفيما يلي نعرض أولاً لكل من هذين الرأيين وما يستند إليه من حجج ثم نبين بعد ذلك رأينا في هذا الصدد.

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٧٩ .

الرأي الأول-الانتخاب ليس ركناً لازماً في الإدارة المحلية^(١) :

ذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بأنه لا يجوز الربط بين نظام اللامركزية الإقليمية وضرورة اختيار أعضاء المجالس الممثلة لها بالانتخاب، ذلك أن الركن المعتبر في هذا النظام هو استقلال الهيئات المحلية، وهذا الاستقلال لا يتحقق فقط بانتخاب أعضاء هذه الهيئات، إذ قد يتحقق بوسائل أخرى عديدة منها: الصلاحية التي يستمدّها أعضاء هذه المجالس من القانون في اتخاذ قرارات نهائية ذات صفة تنفيذية، تعيين هؤلاء الأعضاء مع منحهم ضمانات عدم القابلية للعزل: عدم الخضوع للسلطة التأديبية للحكومة المركزية... الخ.

وعلى ذلك إذا جاز القول « بأن أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية يختارون عادة عن طريق الانتخاب، فليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام

(١) من أنصار هذا الرأي في الفقه العربي نذكر :

د. محمد فؤاد مهنا، دروس القانون الإداري، الجزء الأول، السلطة الإدارية، طبعة ١٩٥٦، ص ١٤٠، ١٤١؛
د. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، المجلد ٨، العدد ١، يناير ١٩٦٦، ص ٣٥ وما بعدها؛
د. عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحلية "دراسة قانون مقارن لنظم الإدارة المحلية في كل من لبنان، ج.ع.م.، الأردن، فرنسا، إنجلترا وإيطاليا" (بيروت، دار الطلبة العرب، بلا تاريخ طبعة)، ص ٢٥.
د. ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، المجلد ١٧، العدد ١، ١٩٧٥، ص ٩؛
د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٨٤، ٨٥ .

اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بوساطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم، بشرط أن يكفل لهم استقلالهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية»^(١). ويستند أنصار هذا الرأي إلى عدة حجج نذكر منها الآتي^(٢):

١ — أن اللامركزية الإدارية قد تكون إقليمية وقد تكون مرفقية (المؤسسات العامة كالجامعات) وأن تشكيل الهيئات الممثلة لهذا النوع الأخير من اللامركزية يتم بالتعيين، ومن ثم، فإن القول بأن الانتخاب شرط ضروري لقيام اللامركزية يؤدي إلى استبعاد هذا النوع من اللامركزية وهو أمر لم يقل به أحد.

٢ — أن أعضاء السلطة القضائية يتم اختيارهم — عادة — بوساطة التعيين من قبل السلطة التنفيذية، ومع ذلك فإن هذا التعيين لا ينتقص من استقلال القضاء طالما أن القضاة غير قابلين للعزل.

٣ — أنه لا محل لقياس الهيئات المحلية على المجالس النيابية والقول تبعاً لذلك بضرورة اختيار أعضائها بطريق الانتخاب، ذلك أن اختصاص كل منهما ذو طبيعة مغايرة للآخر، إذ بينما يكون اختصاص المجالس النيابية ذا طبيعة

(١) انظر : د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة: دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٤)، ص ١٥٧.

(٢) انظر في ذلك : د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٨٠ وما بعدها؛ د. محمد صلاح عبد البديع السيد؛ نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٦)، ص ٥٠ وما بعدها.

تشريعية أو سياسية فإن اختصاص الهيئات المحلية والذي يتمثل في ممارسة جزء من الوظيفة الإدارية يكون ذا طبيعة إدارية لا سياسية.

٤ - إن الأخذ بأسلوب الانتخاب يقتضي أن يكون سكان الأقاليم قد بلغوا مستوى معيناً من التأهيل العلمي والثقافي يمكنهم من حسن اختيار ممثليهم في الوحدات المحلية، ومن ثم فإن اتباع هذا الأسلوب في الدول التي لا زالت تفتقر إلى مثل هذا المستوى قد يؤدي إلى إساءة الاختيار فيضطلع بأعباء المرافق المحلية أعضاء غير أكفاء مع ما يترتب على ذلك من أضرار ليس فقط بمصالح الإقليم وإنما بمصالح الدولة ككل.

وينتهي أنصار هذا الرأي إلى القول : إن الانتخاب ليس هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق استقلال الهيئات اللامركزية المحلية بل قد يتحقق هذا الاستقلال بإحدى وسائل ثلاث هي: الانتخاب أو التعيين من بين سكان الأقاليم بشرط توافر الضمانات التي تحفظ للأعضاء المعيّنين استقلالهم في مباشرتهم اختصاصاتهم، أو الجمع بين التعيين والانتخاب.

على أنه عند اختيار الوسيلة يجب أن ينظر إليها في ظل العصر والبيئة والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة.

الرأي الثاني: الانتخاب ركن من أركان الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية)^(١) :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية ليس فقط مجرد شرط يتحقق به استقلال هذه المجالس، وإنما هو أيضاً ركن أساسي من أركان الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية، بمعنى أنها لا تقوم بدون تحققه، أو كما يقول البعض: إن الانتخاب هو الذي يفرّق "اللامركزية" عن "اللاوزارية" (عدم التركيز الإداري)^(٢). ويستند أنصار هذا الرأي إلى حجتين أساسيتين هما:

الحجة الأولى – الانتخاب ضمان استقلال الهيئات المحلية : يذهب هذا الرأي إلى القول بأنه لا قيام لنظام الإدارة المحلية إذا لم يتحقق لهيئاته الاستقلال الكافي في مواجهة السلطة المركزية، وأن هذا الاستقلال لا يتحقق في الواقع إلا إذا تم اختيار أعضاء هذه الهيئات بطريق الانتخاب، من هنا يجب الالتزام بهذه الوسيلة

(١) من أنصار هذا الرأي في الفقه العربي نذكر :

د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٨٨)، ص ٦٥ (في الهامش)؛

د. طعيمة الجرف، القانون الإداري "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة" (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠)، ص ١٢٤؛

د. عبد الله طلبة، الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٠، ٣١ ؛

د. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، مرجع سابق، ص ٢٢ ؛

د. أحمد كمال أبو المجد؛ دراسات في نظم الإدارة المحلية (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٨)، ص ٥٧ وما بعدها.

د. رمزي الشاعر؛ نظم الإدارة المحلية (القاهرة، حقوق عين شمس، طبعة ١٩٨٣)، ص ٨٠ وما بعدها.

(٢) انظر : د. عثمان خليل؛ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٥ .

وإلا سقط عن النظام صفته اللامركزية المحلية، إذ لا يمكن اعتبار المجالس المحلية مستقلة إلا منذ اللحظة التي تشكل فيها بوساطة هيئة الناخبين في الوحدات المحلية، وذلك « لأن الأخذ بطريقة التعيين بالنسبة إلى كل أعضاء هذه المجالس أو لأغليبيتهم لا بد وأن ينتهي عملاً إلى إهدار كل قيمة جدية لهذا الاستقلال، مما ينتهي بدوره إلى إهدار فكرة اللامركزية من أساسها، وذلك بحكم ما يربط هؤلاء الأعضاء المعيّنين من علاقات الخضوع والتبعية للسلطات المركزية التي عيّنتهم، وهو ما يحملهم في الأعم الأغلب على محاولة تسيير الشؤون المحلية بالشكل الذي يرضي اتجاهات هذه السلطات الرئاسية بأكثر مما يستجيب لحقيقة مقتضيات هذه الشؤون وما يتصل بها من مصالح »^(١).

أما فيما يتعلق بالقول بأن اللامركزية المصلحية أو المرفقية يتم اختيار أعضاء هيئاتها بطريق التعيين، وفي الوقت الذي لا ينكر فيه أحد ما تتمتع به من استقلال في مواجهة السلطة المركزية، فإن مثل هذا القول — كما يذكر أنصار هذا الاتجاه — مردود حيث لا يجوز قياس الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المصلحية ذلك أن هذه الأخيرة إنما تقوم على

(١) انظر : د. طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية "دراسة تطبيقية لنظم الإدارة المحلية في الجمهورية العربية المتحدة" (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦١)، ص ٦٠.

التخصص الفني، أما اللامركزية الإقليمية فتقوم على استقلال أبناء الوحدة الإقليمية بأمورهم ولن يتحقق ذلك إلا بأعمال مبادئ الانتخاب الحرة.

الحجة الثانية - الانتخاب يحقق ديمقراطية الإدارة المحلية: يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية تقوم في جوهرها على إسناد مباشرة الشؤون المحلية لأهل البيئة المحلية ذاتها، وبالتالي تدريبهم على تحمّل المسؤولية، وتقدير حاجاتهم، وتكوين رأي عام محلي، ولهذا تعد تطبيقاً للمبادئ الديمقراطية في مجال الإدارة، أو بمعنى آخر هي الديمقراطية المطبّقة على الإدارة.

وترتيباً على ذلك، فإن الانتخاب يمثل عنصراً أساسياً في هذا الخصوص، باعتباره أسلوباً ديمقراطياً في تكوين المجالس المحلية، ويقول الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي في هذا الخصوص : « ولا نعرف بلداً ديمقراطياً يشكّل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب، ومعظم الدول تجري على أساس الانتخاب المباشر، بمعنى أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الناخبين المحليين أنفسهم »^(١).

واضح إذن أن أنصار هذا الاتجاه إنما يربطون بين الإدارة المحلية والنظام الديمقراطي، فهم يرون أن تلك الإدارة ما هي إلا امتداد طبيعي

(١) انظر : د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥.

لديمقراطية السياسية على المستوى المحلي، لذلك فقد شبه الفقيه الفرنسي (هوريو) تنظيم الدستور للحكومة المركزية بطريقة ديمقراطية مع إهماله تنظيم الإدارة المحلية بالأسلوب نفسه، بمن يصنع آلة مجردة من خزان الوقود.

وإذا قيل لهم بأن المواطنين في الوحدات المحلية، وبصفة خاصة في الدول النامية، لم يصلوا بعد إلى المستوى الذي يؤهلهم لحسن اختيار ممثليهم مما يؤدي إلى الأضرار بالمرافق المحلية، فإن أنصار هذا الاتجاه يردون على هذا القول بأنه يصدق أيضاً على كافة أنواع الانتخابات الأخرى التي تجرى في الدولة كانتخابات رئاسة الدولة وأعضاء البرلمان، كما يصدق أيضاً في حالة الاستفتاءات العامة، ومن أجل تلافي مثل هذا القصور فإنه يحسن أن ندرب المواطنين على مثل هذه الأمور، أي أنه يجب أن نتيح لهم فرصة مباشرة الانتخابات مرة تلو المرة حتى تصل قدراتهم إلى المستوى الذي يؤهلهم لاختيار الأفضل والأحسن، فالممارسة الديمقراطية ذاتها تعدّ وسيلة لاكتساب مثل هذه القدرات، من هنا تعدّ الإدارة المحلية مناسبة طيبة في هذا الصدد، خاصة أن من بين أهدافها الأساسية تدريب المواطنين وتعويدهم على حسن اختيار ممثليهم فخير للأمة أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفاً من الخطأ!

وينتهي أنصار هذا الرأي إلى القول بأن « جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم، فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة، وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو البلدة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي الإقليمي^(١).

رأينا الخاص

يتضح لنا من العرض السابق أن الاتجاه الأول يركز أساساً على استقلال الهيئات المحلية بصرف النظر عن الوسيلة المؤدية إلى تحقيق هذا الغرض. فالاستقلال هو المعتبر، وليست الوسيلة، ركناً لازماً للإدارة المحلية، بينما يركز الاتجاه الثاني على الوسيلة ويربط بينها وبين قيام نظام الإدارة المحلية، بمعنى أن هذا الرأي يذهب إلى أن انتخاب أعضاء الهيئات المحلية، بوصفه وسيلة وحيدة لتحقيق استقلال هذه الهيئات، هو المعتبر ركناً لازماً لقيام الإدارة المحلية.

(١) انظر : د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤.

إن سبب هذا الخلاف يرجع في الواقع إلى اعتبار أو عدم اعتبار نظام الإدارة المحلية تطبيقاً عملياً للديمقراطية في مجال الإدارة، فمن يقول بذلك، أي من يرى أن هذا النظام يعد تطبيقاً للديمقراطية كان الانتخاب في نظره ركناً لازماً لقيامه، ومن يذهب إلى غير ذلك فإنه لا ينظر إلى الانتخاب إلا باعتباره وسيلة من بين وسائل عديدة يمكن اتباعها في اختيار أعضاء المجالس المحلية. وتفرعاً على ذلك، يمكن القول أن ما ذهب إليه كل من هذين الاتجاهين في هذا الخصوص يعدّ صحيحاً، على أساس أن من يرى في نظام الإدارة المحلية تطبيقاً عملياً للديمقراطية في مجال الإدارة، يتحتم عليه اعتبار الانتخاب الوسيلة الطبيعية لتحقيق هذا النظام، وأن من لا يرى في هذا النظام تطبيقاً عملياً للديمقراطية في مجال الإدارة، فإنه من المنطقي ألا يعدّ الانتخاب أكثر من وسيلة قد تتبع وقد لا تتبع في اختيار أعضاء المجالس المحلية.

لذلك وللموازنة بين هذين الاتجاهين يتعين علينا أن نحدّد ابتداءً الهدف الأساسي من نظام الإدارة المحلية، ومعرفة عما إذا كان يتمثل كما يذهب أنصار الاتجاه الثاني في تطبيق الديمقراطية في مجال الإدارة، أم أنه يتمثل في إدارة

مرافق إدارية بصورة تتلاءم مع متطلبات البيئة المحلية التي تعمل بها كما يقول أنصار الاتجاه الأول.

في الواقع من الأمر، لا يمكن إنكار الدور الذي قد تلعبه الإدارة المحلية في المجال السياسي، وبصفة خاصة دورها في إشراك المواطنين في إدارة أمورهم بأنفسهم، وفي اعتمادهم على ذاتهم في مباشرة شؤون إقليمهم، وهذه من سمات الديمقراطية، ولكن من ناحية أخرى يجب ألا يغيب عن البال أن نظام الإدارة المحلية ما هو إلا مسألة اختيار أفضل الوسائل لتحقيق الأهداف الإدارية، ومن ثم فهو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يهدف أساساً إلى أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية بإدارة ما يهمهم من مرافق ذات طابع محلي من دون تدخل من جانب السلطة المركزية إلا في حدود ما يقرره القانون في هذا الخصوص. هذا هو الهدف الذي تسعى اللامركزية المحلية إلى تحقيقه، وأما ما يتحدث عنه أنصار الرأي الثاني من أهداف تتعلق بتدعيم الديمقراطية وتدريب النخبين على تولي شؤون الحكم وغيرها من الأهداف المماثلة، ومع تسليمنا الكامل بأهمية تحقيقها، إلا هناك وسائل أخرى مباشرة لتحقيق هذه الأهداف، والأمر ليس وفقاً على اللامركزية وحدها.

وترتيباً على ذلك يمكن القول أن الانتخاب وإن كان شرطاً مهماً في اختيار أعضاء الهيئات المحلية إلا أنه لا يعد مع ذلك ركناً في نظام الإدارة المحلية، يؤدي انعدامه إلى انعدام النظام برمته. فقد يتم اختيار هؤلاء الأعضاء بطريق الانتخاب، كما قد يتم اختيارهم بطريق التعيين، أو بطريق الجمع بين التعيين والانتخاب (وهذه أفضل طريقة في نظرنا)، فأياً كانت الطريقة فلا أثر لذلك على قيام نظام الإدارة المحلية في ذاته، ذلك أن المعتبر في هذا الخصوص أي ما يعد ركناً لازماً لقيام النظام هو استقلال هؤلاء الأعضاء في مواجهة السلطة المركزية، وهو ما قد يتحقق بوسائل عديدة كما ذكرنا منها: الانتخاب، وتقرير ضمانات كافية للأعضاء المعنيين كضمانة عدم القابلية للعزل أو عدم الخضوع للسلطة التأديبية من جانب الحكومة المركزية، ومنح هؤلاء الأعضاء سلطة البت واتخاذ القرارات النهائية فيما يباشرونه من أعمال، وقيام رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء وتمثيل المصالح المحلية سواء أكانت رابطة مهنية أم جغرافية أم مالية... الخ من الوسائل التي تتحدد بالنظر إلى الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة على حدة.

وخلاصة القول إذن أنه لا يجب الخلط بين استقلال الهيئات المحلية، وهو ما يجب أن يتأكد في كافة أنظمة الإدارة المحلية وأياً كان المجتمع الذي تطبق فيه هذه الأنظمة، وبين وسيلة تحقق هذا الاستقلال وهي ما يمكن أن تختلف من نظام إلى آخر أو من دولة إلى أخرى، أو حتى داخل الدولة الواحدة من وقت إلى آخر، وذلك تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة^(١).

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن المشرع الدستوري في الجمهورية العربية السورية أكد على أن: « **المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني [أي مجلس الشعب] أو المحلي [أي مجالس الإدارة المحلية] مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع** »^(٢).

كما أكد المشرع السوري على وجوب أن يبين قانون الإدارة المحلية علاقة وحدات الإدارة المحلية (وهي: المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية) بالسلطة المركزية، واختصاصاتها، وإيراداتها المالية، والرقابة على أعمالها، وطريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها. وأكد أيضاً على وجوب أن يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس، مقره مركز الوحدة، ويتألف من أعضاء منتخبين

(١) انظر: د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٨٤، ٨٥.

(٢) المادة ١٢/ من الدستور السوري الصادر بتاريخ ٢٧ شباط ٢٠١٢.

وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي^(١).

ونستنتج مما سبق، أن المشرع الدستوري في سورية أخذ بمبدأ الانتخاب فيما يخص مجالس وحدات الإدارة المحلية، إذ نص صراحة على أن تنتخب انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً وفق أحكام قانون الانتخابات العامة، وترك لقانون الإدارة المحلية تحديد طريقة اختيار رؤساء هذه الوحدات، إما بالتعيين من قبل السلطة التنفيذية أو بالانتخاب من أبناء الوحدة الإدارية المحلية .

الفرع الثالث

وجود مصالح ذاتية متميزة

حتى يكون نظام الإدارة المحلية مقبولاً ومبرراً لا بد وأن تكون هناك حاجات خاصة لكل منطقة من مناطق الدولة يجب أن يترك أمر إشباعها الى أبناء هذه المناطق، وهي ما يعبر عنها بالمصالح المحلية أو الحاجات الذاتية المتميزة، أي الحاجات التي تتميز عن الحاجات العامة لأبناء الوطن جميعاً والتي يترك أمر مباشرتها للسلطة أو الحكومة المركزية.

(١) انظر المادة ١٣١/ من الدستور السوري الصادر بتاريخ ٢٧ شباط ٢٠١٢ ، وكذا المادتين ٧/ و ١٢/ من قانون الإدارة النافذ لسنة ٢٠١١ .

وبيان ذلك أن داخل حدود الدولة الواحدة يوجد نوعان من الحاجات:
أحدهما يفرض نفسه في كل مكان من أجزاء الوطن ولا يمكن مواجهته إلا على
مستوى جماعي، وهو ما يطلق عليه " **المصالح القومية** " كالعدل والدفاع
والتمثيل الخارجي والسكك الحديدية، ومن ثم فإن المرافق التي تتولى إشباعها
تكون **مرافق قومية** خاضعة لهيمنة السلطة المركزية التي تتولى إدارتها يوصف
أنها تمس كيان الأمة كلها. أما الحاجات الأخرى فإنها لا تظهر إلا على مستوى
جزء محدد من إقليم الدولة ولا يهم مباشرة إلا عدداً محدوداً من الأشخاص وهو
ما يسمى بـ " **المصالح المحلية** " ^(١).

وينبغي على اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية من اختصاص السلطة
التنفيذية وإسناده إلى وحدات إقليمية تحقيقاً لفكرة اللامركزية الإدارية، أن تحدد
السلطة التنفيذية المصالح التي تعدها محلية، حتى توضح للمجالس التي تمثل هذه
الوحدات دائرة تلك المصالح، وبذلك تستطيع المجالس المحلية مزاوله
اختصاصها في النطاق المرسوم لها ^(٢).

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٨٥ .

(٢) انظر : د. فؤاد العطار، القانون الإداري (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٧٦)، ص ١٧٧ .

ومن ثم يكون الأصل أن تنفرد السلطة التنفيذية ذاتها في تحديد المصالح المحلية إلا أن الفقه التقليدي للقانون الإداري استقر - وبحق - على أن توزيع النشاط الإداري للسلطة التنفيذية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية ينبغي أن يتم بأداة تشريعية (نصوص قانونية أو دستورية) وذلك تحقيقاً لمنطق استقلال المجالس المحلية في مزاولة عملها وتجنباً لتنازع الاختصاص المحتمل بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في هذا الشأن.

وتمكيناً للوحدات المحلية من مباشرة اختصاصاتها فإنها تمنح شخصية معنوية تكون معها أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات.

ولكن كيف يتم توزيع النشاط الإداري بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية؟ أو بمعنى آخر، كيف يتم تحديد المرافق التي تدار مركزياً، أي بواسطة السلطة التنفيذية، وتلك التي تدار لا مركزياً، أي بواسطة الوحدات الإدارية المحلية؟ هذا ما سنبينه في الفقرة التالية :

أولاً - معيار التمييز بين المصالح القومية والمصالح المحلية^(١) :

لا شك في أن معيار التمييز بين المرافق والمصالح القومية وبين المرافق المحلية ليس بالأمر السهل ولا يمكن أن نضع معياراً قاطعاً للتفريق بينهما؛ لمرونة المصالح القومية والمحلية إلى حد كبير، بحيث تتأثر بالظروف المحيطة بها^(٢).

ومن المسلم به أن تحديد المرافق والمصالح المحلية الجديرة بأن يعهد بها إلى الهيئات المحلية لا يترك لهذه الهيئات ولا للإدارة المركزية، وإنما يقوم به المشرع، وقد يتضمن الدستور نفسه أحياناً توجيهات عامة للمشرع بهذا الشأن. ويترتب على تحديد اختصاص الهيئات أو المجالس المحلية بقانون أن الإدارة المركزية لا تستطيع أن تنتقص منه فتحرم بقرارات تصدرها على الهيئات المحلية اختصاص من تلك الاختصاصات، كما أن هذه الهيئات المحلية ليس لها أن تخرج على دائرة الاختصاص الذي حدّدها لها المشرع .

(١) انظر : د. محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، العدد الثاني، يونيو ١٩٥٩، ص ٣٧٧.

(٢) انظر : د. عثمان خليل عثمان، الإدارة العامة وتنظيماتها (القاهرة، مكتبة عبد الله وهبة، طبعة سنة ١٩٤٧)، ص ١٩٩.

١ - موقف التشريعات المختلفة :

على الرغم من تباين تشريعات الدول المختلفة في تحديد ماهية المرافق والمصالح المحلية وتمييزها عن المرافق والمصالح القومية، إلا أن موقف هذه التشريعات لا يخرج عن اتجاهين رئيسيين^(١):

أ - الطريقة الأجلوسكسونية (الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات):

تقوم هذه الطريقة المطبقة في الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا والدول التي أخذت عنهما على أن يحدد المشرع اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، فلا يحق لها أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، كما أن كل هيئة محلية لا تتمتع بذات الاختصاصات التي يتمتع بها غيرها من الهيئات المحلية الأخرى، وإنما يكون لكل هيئة من الاختصاص بقدر ما سمحت به القوانين الخاصة .

ولا شك في أن هذه الطريقة تمتاز بالوضوح، إلا أنها تقيد حرية الهيئة المحلية في القيام بكل المرافق والخدمات التي تهم المصالح المحلية للسكان المحليين.

(١) انظر : د. محمد صلاح عبد البديع السيد؛ نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٤٤، ٤٥ .

ب - الطريقة اللاتينية (الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات) :

تقوم هذه الطريقة المطبقة في فرنسا ودول أوروبا اللاتينية وغيرها من الدول التي أخذت عنها مثل مصر وسورية على أن يحدد المشرع اختصاصات الهيئات المحلية في مجموعها طبقاً لقاعدة عامة، فبمقتضى هذه الطريقة يرخص المشرع للهيئة المحلية بالقيام بإنشاء وإدارة كافة المرافق المحلية التي هي من نوع ما حدده المشرع إلا ما استثنى صراحة بنصوص خاصة لتستأثر بها الحكومة المركزية.

ومعنى هذه الطريقة أن المرافق التي لا تدخل في نطاق اختصاص الحكومة المركزية تكون من اختصاص الهيئات المحلية .

وتمتاز هذه الطريقة بالمرونة على خلاف الطريقة السابقة، حيث إنها تتيح للهيئة المحلية إمكانية أن تتدخل باستمرار لإنشاء المرافق المحلية التي تؤدي خدمات وتشبع حاجات السكان المحليين، كما تمتاز بتدعيمها لكيان الهيئة المحلية واستقلالها نظراً لما تتيحه للهيئة المحلية من حرية في مجال النشاط الإداري.

ولا شك في أن الطريقة الثانية التي تقوم على الأسلوب العام في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية أفضل من الطريقة الأولى التي تقوم على الأسلوب

الحصري في تحديد هذه الاختصاصات؛ لأن الطريقة الأولى رغم وضوح اختصاصات الهيئات المحلية طبقاً لها، إلا أنها تقيّد الهيئات المحلية لدرجة كبيرة في ممارسة أعمالها، فقد تكون هناك مرافق هامة لسكان الوحدة المحلية ولا تقوم الهيئة المحلية لهذه الوحدة بإدارتها وتنفيذها لكونها لا تدخل في نطاق الاختصاصات التي حدّدتها القانون لهذه الهيئة، وذلك على خلاف الحال بالنسبة إلى الطريقة الثانية والتي يمكن للهيئة المحلية في ظلها أن تتدخل في أي وقت لإشباع رغبات السكان المحليين من دون أن تنتقيد بنصوص قانونية تحدّ من اختصاصها .

ومن الملاحظ، كما ذهب البعض، أن الطريقتين السابقتين لم تعتمدا في تحديدهما للمصالح المحلية على معيار موضوعي، بل أقامتا ذلك على أساس تحكّمي مع اختلاف في مقداره، ومرجع ذلك في الواقع هو صعوبة التمييز أساساً بين المرافق القومية والمرافق المحلية.

ولما كان هذا المعيار التحكمي ينطوي على تهديد باستقلال الهيئات المحلية من ناحية اختصاصاتها، خاصة مع تزايد الاتجاه الموسّع لدائرة المرافق القومية حديثاً، فإن الأمر يستوجب ضرورة اجتهاد الفقهاء من أجل صياغة

معيّار موضوعي يمكن من تحديد المرافق المحلية على نحو قاطع لا يتّاح معه للسلطات المركزية الانتقاص منها نظراً لارتباطها بكيان المجتمعات المحلية واتصالها بصالح الأفراد فيها .

٢ - موقف الفقه الإداري^(١):

حاول الفقه الإداري أن يضع معياراً موضوعياً للتفرقة بين المصالح والمرافق القومية التي تمارسها الحكومة المركزية وبين المصالح والمرافق المحلية التي يعهد بممارستها إلى الهيئات والمجالس المحلية. فذهب جانب من الفقه إلى أن وضع معيار مطلق للتفريق بين المرافق القومية والمرافق المحلية يكاد يكون مستحيلاً عملاً؛ ذلك أن من المرافق ما يعدّ قومياً من بعض الوجوه، ومحلياً في ذات الوقت من بعض الوجوه الأخرى.

ويرى فريق ثانٍ أن من المرافق العامة ما لا يقبل بحكم طبيعته الخضوع للنظام اللامركزي، مثال ذلك مرافق الدفاع والقضاء والشرطة، مثل هذه المرافق تتعارض بطبيعتها ومبدأ فصلها عن السلطة المركزية حتى ولو منحت استقلالاً في إدارة شؤونها والتصرف في أموالها. ويؤخذ على هذا المعيار أن بعض هذه المرافق قد تتسم بالطابع المحلي في بعض الظروف، فمرافق الدفاع الذي يعدّ

(١) انظر : د. محمد صلاح عبد البديع السيد؛ نظام الإدارة المحلية في مصر، مرجع سابق، ص ٤٦-٤٨ .

دائماً مرفقاً قومياً قد يكتسب لدوافع أمنية خاصة الطابع المحلي، كان تقضي الحاجة إلى إجراءات دفاعية خاصة بمنطقة معينة دون غيرها لتعرضها للخطر بدرجة أكبر من المناطق الأخرى.

ويرى فريق ثالث أن المرافق التي يشملها نشاطها إقليم الدولة كله ويعود نفعها على معظم أفراد الدولة تعدّ مرافق قومية يسند ممارستها إلى الحكومة المركزية، أما المرافق التي يقتصر نشاطها على جزء من إقليم الدولة وبالتالي لا تخدم سوى أهله فهي مرافق محلية، فإنه يفضل إسناد إدارتها إلى الهيئات المحلية.

ويؤخذ على هذا المعيار أن بعض المرافق التي تعد وفقاً له مرافق محلية، نظراً لوجودها في إقليم معين من أقاليم الدولة، يمتد نفعها ليشمل جميع أفراد الدولة بما يمكن معه القول بأن هذه المرافق مرافق قومية كذلك .

ولقد ذهب فريق رابع إلى الاعتداد بجهة المنشأ، فإذا كانت الدولة هي التي أنشأت المرفق أياً كان موقعه فإنه يعدّ قومياً، أما إذا كانت الهيئات الممثلة للأفراد في إقليم معين هي التي قامت بإنشاء وتمويل المرفق، فإنه يعدّ مرفقاً محلياً.

كما ذهب فريق خامس الى اتخاذ طريقة إدارة المرفق ومدى تأثيرها على وحدة الدولة أساساً للتمييز، فإذا كان الحفاظ على وحدة الدولة وكيانها يقتضي ضرورة توحيد نمط إدارة مرفق ما، فإنه يعد مرفقاً قومياً، أما إذا كان تغيير نمط إدارة المرفق لا يؤثر على وحدة الدولة، بل يؤدي الى اطراد نشاط المرفق وتحقيقه لأهدافه على نحو أفضل، فإنه يفضل إسناد إدارته إلى الهيئات المحلية، ويعدّ بالتالي مرفقاً محلياً.

وقد انتقد هذا المعيار على أساس عدم ثباته نظراً لارتباط طريقة الإدارة ونمطها بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحادثة في الدولة وهو ما يؤدي الى صعوبة الاعتماد على هذا المعيار كأساس للتمييز بين نوعي المرافق. ولذلك فإننا نرى مع جانب من الفقه^(١) أن معيار التمييز بين المرافق القومية والمرافق المحلية ليس بالأمر السهل، ولا يمكن أن نضع معياراً قاطعاً للفرقة بينهما لمرونة المصالح القومية والمحلية إلى حد كبير بحيث تتأثر بالظروف السياسي والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها. وقد تختلف هذه التفرقة من بلد لآخر تبعاً لما إذا كان يأخذ بالمذهب الفردي أو تدخل الدولة، وقد

(١) انظر : د. محمد صلاح عبد البديع السيد؛ نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٤٨ .

تختلف في بلد واحد من وقت لآخر تبعاً لتغير هذه الظروف والأحوال. ففي الأوقات العادية يتسع نطاق المصالح المحلية التي تباشرها الهيئات المحلية، في حين تضيق هذه الاختصاصات عقب الازمات السياسية والاقتصادية. وقد يشند هذا التضييق في الاختصاصات حتى يصل إلى حل الهيئات المحلية، وإيكال أعمالها إلى هيئات إدارية، كما أن تفضيل إدارة مرفق معين وفقاً للنظام المركزي أو اللامركزي ليس معناه استحالة إدارة المرفق نفسه وفقاً للنظام الآخر، فالمسألة اعتبارية يقدّر لها المشرّع طبقاً لمختلف الظروف التي تحيط بالدولة وتحدّد فلسفتها ونظام الإدارة فيها.

على أنه يمكن للمشرّع أن يهتدي ببعض الاعتبارات عند توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية في إدارة المرافق العامة، فيعهد إلى الحكومة المركزية بإدارة كل المرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها الحكومة المركزية دون الهيئات المحلية، وذلك للأسباب الآتية^(١):

(١) نظرة السلطات المركزية للصالح العام يكون أبعد مدى وأوسع أفقاً من الهيئات المحلية.

(١) انظر: د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٧ .

٢) عمال السلطات المركزية بحسب الأصل يتمتعون بخبره وكفاءة أعلى من عمال السلطات المحلية.

٣) كل المرافق التي يستلزم حسن أدائها أن تسير في كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة يجب بالمثل أن تناط بالدولة؛ لأنه إذا كان في توزيع العمل قوة فإن في توحيده وإدماجه حيث يجب التوحيد والإدماج قوة أكبر.

أما السلطات المحلية فيعهد إليها بالمرافق التي يتوافر فيها أحد الشروط الثلاثة الآتية^(١):

١) كونها تهم الاقليم أو البلدة أو القرية لأنها تتصرف الى شأن من شؤونها الخاصة.

٢) أو كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية لبُعد المصدر الذي تنبعث منه الرقابة في الحالة الأولى وقربه في الحالة الثانية.

٣) أو كونها من المرافق التي يضرها توحيد النمط ويصلحها تغييره تبعاً لحاجات الأقاليم المختلفة والبلدان المتباينة.

(١) انظر: د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٧، ٢٣٨.

وفي محاولة لتطبيق القواعد النظرية السابقة على بعض المرافق نلاحظ

ما يلي^(١):

بالنسبة إلى **مرفق الدفاع** يجب أن تتولاه الحكومة المركزية أولاً لعموميته وثانياً لأنه يستلزم في تنظيمه وحدة النمط.

وبالنسبة ل**مرفق إقامة العدل** يجب أيضاً أن تتولاه الحكومة المركزية للسببين السابقين ولسبب ثالث مفاده إقصاء القضاء عن المؤثرات المحلية، وهو لا يكون بمعصم منها إذا كان أمر تعيين أعضاء السلطة القضائية وربط أجورهم بيد السلطات المحلية.

أما بالنسبة إلى **مرفق الأمن** فلكل من السلطتين المركزية والمحلية تولي جانب منه، فأما حجة الحكومة المركزية في توليه أن هذا المرفق يحتاج إلى تنظيم متشابه في كل بلدان الدولة، كما أن بث الأمن في كل أرجاء الدولة مطلب يهم مجموع الأمة على السواء . وأما حجة السلطات المحلية في تولي هذا المرفق على المستوى الإقليمي فيتمثل في كونها أقدر على جعل رقابتها ادق وتكاليفها اقل من الحكومة المركزية، وأن صالح أهل الإقليم في استتباب الأمن في ربوعه هو أكبر حافز لهم على صيانة هذا المرفق. وخير حل عملي هو

(٢) انظر: د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٨ وما بعدها.

توزيع هذا المرفق بين السلطتين المركزية والمحلية واقتسام نفقاته بينهما، مع توحيد العمل بنشرية واحد يسري عليهما على السواء .

وبخصوص مرفق الصحة العامة فيجب أن يعهد بأكثره الى السلطات المحلية لسببين جوهريين: الأول لأنه يستلزم في إنجازه رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية. أما السبب الثاني فيكمن في أن الصحة من المرافق العامة التي يضرها وحدة النمط ويصلحها تغييره تبعاً للظروف المحلية المختلفة، مع تحفظين في هذا المقام : أولهما يتلخص في احتفاظ السلطة المركزية بحق التوجيه الشامل والإشراف الدقيق لكفالة نفاذ القوانين الصحية على المستوى المحلي، وثانيهما قوامه احتفاظ السلطة المركزية بالإدارة الفعلية للمشروعات الصحية العامة التي تهم الأمة في مجموعها.

وفيما يتصل بمرفق التعليم فينبغي أن نميز في نطاقه بين مرحلة التعليم قبل الجامعي ويشمل على وجه الخصوص التعليم الفني بأنواعه المختلفة (الزراعي والصناعي والتجاري) هذا النوع من التعليم لا شك في أنه من الأفضل إسناد الاختصاص به الى السلطات المحلية مع مشاركة الدولة في عبء

الإنفاق عليه والإشراف على المعاهد الخاصة به. أما بالنسبة إلى مرحلة التعليم الجامعي فإن الطابع القومي لهذا النوع من التعليم يتتافى مع محليته^(١).

وبالنسبة إلى مرفق الاقتصاد فهو من المرافق الجائزة التوزيع بين السلطتين المركزية والمحلية، فالأعمال الاقتصادية التي يغلب عليها الصالح العام تتولاها الحكومة المركزية، والأعمال التي يغلب عليها الصالح المحلي تتولاها السلطات المحلية، وذلك باستثناء الأعمال التي تتطلب إنفاقاً تنوء به الماليات المحلية فيجب أن تتولاه الخزانة العامة بالرغم من محليته.

وكذلك الشأن بالنسبة إلى مرفق الخدمات الاجتماعية، فإذا كان النشاط الفردي يساهم بقسط في إشباع خدمات هذا المرفق فإن الجانب الذي تضطلع به الإدارة الحكومية يجب أن يعهد بأكثره إلى السلطات المحلية بوصفها الأقدر على إشباع خدماته مع احتفاظ السلطة المركزية بحقها في الإشراف والرقابة.

إذا كان ما تقدّم يعد بياناً موجزاً وعلى سبيل التمثيل لمدى مساهمة السلطات المحلية في الاضطلاع بالمرافق العامة، إلا أن نجاحها في هذه

(١) ينطبق هذا على الوضع في سورية، فالجامعات السورية (دمشق، حلب، البعث، تشرين ... الخ) هيئات عامة علمية ذات طابع إداري لكل منها شخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي ...، وترتبط بوزير التعليم العالي الذي يعد الرئيس الأعلى للجامعات والمشرف عليها بحكم منصبه .
انظر : المادتان ١٠/ و ١٣/ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٦ لعام ٢٠٠٦ .

المساهمة يتوقف على تنظيم أساليب إشراف السلطة المركزية عليها إشرافاً يصونها من العبث أو الجمود، ويعصمها من الزلل بالإسراف أو التقدير في شؤونها المالية ويصدها عن البغي والطغيان على الأقليات المحلية، كما يتوقف على وضع تشريع مفصل موحد يسري على الوحدات المحلية المتشابهة ويفسح لها مجال العمل والابتكار على نحو يكفل نجاح نظام الإدارة المحلية^(١).

الفرع الرابع

تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية

إن نجاح الوحدات أو الهيئات المحلية في أداء رسالتها في تنمية المجتمع المحلي وتحقيق أهدافها يتوقف على مجموعة من العناصر في مقدمتها "الموارد المالية المتاحة"، وأنه بقدر ما تتناسب الموارد المحلية والسلطات المالية الممنوحة لها بقدر ما يتحقق لها من فاعلية في خدمة المجتمع المحلي وتنميته؛ ذلك أن تدعيم الإدارة المحلية وزيادة قدراتها على القيام بمهامها يعتمد أساساً على قدرة الموارد المالية المتاحة، خاصة في ظل التحديات المتاحة. وهكذا فإن الموارد المالية للهيئات المحلية تعدّ أحد دعائم استقلالها وأحد ركائز عملها،

(١) انظر : د. محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، مرجع سابق، ص ٣٧٩.

خاصة وأن عمل وحدات الإدارة المحلية الأساسي هو إنشاء وإدارة المرافق التي تعود بالنفع على المواطنين، وهذا العمل الأساسي يلزم له ابتداء التمويل اللازم .

وتأكيداً لأهمية الموارد المالية للوحدات المحلية (التمويل المحلي) كأحد أهم ركائز أو دعائم وأسس نظام الإدارة المحلية، فقد نصت المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية النافذ على أن من بين الأهداف التي يسعى القانون إلى تحقيقها : « ٣ - تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الخدمي ».

ولقد حدّد الفصل الأول من الباب العاشر من قانون الإدارة المحلية النافذ وسائل تمويل المجالس المحلية، إذ تتمثل الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية بصفه عامة في الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية، والهبات والوصايا والتبرعات، والمساعدات المقدّمة من المنظمات الدولية، وحصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بالمدن والبلدات والبلديات، والقروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الأخرى التي تحصل عليها من جهات القطاع الخاص ... الخ.

كما أوجب قانون الإدارة المحلية وضع موازنات مستقلة للوحدات الإدارية المحلية، فنص على أن : « توضع لكل وحدة إدارية موازنة تتضمن واردات

ونفقات هذه الوحدة وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي. وتكون هذه الموازنات منفصلة عن الموازنة العامة مع ارتباطها بها وفقاً للأسس المحددة في القانون المالي الأساسي...»^(١).

والموازنات المحلية هي تقدير وإجازة لمصروفات شخص إداري إقليمي عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة، وهي تتفق في ذلك مع المقصود بميزانية الدولة. وعلى ذلك يكون لكل وحدة محلية موازنة خاصة تشمل جميع الإيرادات المنتظر الحصول عليها والمصروفات المقرر صرفها خلال السنة المالية.

ووجود الموازنات المحلية ضروري لاستقلال الأشخاص الإدارية الإقليمية (الوحدات المحلية) حيث أن منح الوحدات المحلية الشخصية الاعتبارية وذمة مالية مستقلة ومتميزة عن غيرها من الأشخاص القانونية لا يكفي بذاته لضمان استقلال حقيقي لهذه الوحدات بل يلزم فوق ذلك الاعتراف لها بالاستقلال المالي، بحيث يكون لها سلطة الحصول على الموارد اللازمة للنهوض بما عهد إليها من مرافق، وسلطة تحديد نفقاتها ووضع موازنتها المستقلة الشاملة لإيراداتها ومصروفاتها.

(١) انظر المادة ١٤٤/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١١ .

المطلب الثاني

الرقابة على الهيئات المحلية

إذا كان الأصل هو استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها التي حددها القانون، فإن هذا الاستقلال ليس كاملاً ولا يجب أن يتم على حساب وحدة الدولة القانونية؛ ذلك أن المجالس المحلية لم تخرج عن كونها قطاعاً من الجهاز الإداري العام للدولة عُهد إلى ممثلي المواطنين فيه بالاضطلاع بمراقبتهم المحلية على أن يكون اضطلاعهم بهذه المرافق في نطاق السياسة العامة للدولة. وضماناً لالتزام المجالس المحلية في مباشرة اختصاصاتها بحدود القانون والسياسة العامة للدولة، ولتحقيق التجانس والتنسيق لنشاط المجالس في ما بينها وبين الحكومة المركزية، قرّر القانون على تلك المجالس وأعمالها جملة اختصاصات في الرقابة والإشراف تمارسها العديد من الجهات والهيئات المركزية واللامركزية.

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب أهداف الرقابة على الهيئات المحلية (الفرع الأول)، وهل ما تمارسه السلطة المركزية على الهيئات المحلية يعد من قبيل الوصاية أم الرقابة؟ (الفرع الثاني)، وما هي أنواع أو صور تلك

الرقابة (الفرع الثالث)، وتفصيل ذلك وفق الآتي :

الفرع الأول

أهداف الرقابة على الهيئات المحلية

رغم تعدد التعريفات التي قيل بها للتعبير عن الرقابة على الهيئات المحلية إلا أنها تدور في معظمها حول مفهوم واحد يتمثل في كونها « مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لمباشرتها على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة »^(١).

ويمكن بلورة أهداف الرقابة على الهيئات المحلية في ثلاثة أهداف هي:

أهداف سياسية وأخرى إدارية وثالثة مالية. وذلك على التفصيل الآتي^(٢):

أولاً. الأهداف السياسية للرقابة على الهيئات المحلية :

تتمثل الأهداف السياسية للرقابة على الهيئات المحلية في الأمور الآتية :

أ – الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة : تعني الإدارة المحلية، كما ذكرنا سابقاً، توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إقليمية مستقلة، ومن ثم يمكن القول أنها تؤدي إلى تعدد الوحدات الإدارية المحلية المستقلة داخل الدولة، ومع هذا التعدد يخشى انفصال هذه الوحدات ليس فقط عن الحكومة

(١) انظر: د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٩٢.

(٢) انظر: د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٩٣-٩٦.

المركزية، بل وعن بعضها البعض الآخر، ومن هنا تظهر أهمية الرقابة كسلاح فعّال في يد الحكومة المركزية تمنع به اعتداء هذه الهيئات على وحدة الدولة السياسية والقانونية، وتجعل كلاً منها يعمل فقط في نطاق السياسة العامة للدولة.

ب - تغليب المصالح القومية على المصالح المحلية : لما كانت الإدارة المحلية تهدف إلى إشباع الحاجات المحلية لسكان المناطق التي تعمل بها، ولما كان من الصعب، كما رأينا سابقاً، وضع معيار يميز تلك الحاجات عن الحاجات القومية التي تهتم سكان الدولة في مجموعهم، وخاصة بعد تزايد الدور الذي تضطلع به الهيئات المحلية نتيجة إسناد أمر مباشرة كثير من المرافق القومية إليها، الأمر الذي قد يجعلها تولي أهمية خاصة للمصالح المحلية عند تعارضها مع تلك المصالح القومية. وإزاء احتمال قيام مثل هذا التعارض، تأتي أهمية رقابة السلطة المركزية كوسيلة ضغط على الهيئات المحلية لإعادتها إلى جادة الصواب وإرغامها بالتالي على تفضيل المصالح القومية على المصالح المحلية عند تعارضهما.

ج - حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم : من المعلوم أن وحدات الإدارة المحلية ما وجدت في الأصل إلا من أجل تحقيق مصالح المواطنين، والعمل على إشباع

حاجاتهم ورغباتهم، ولكن يخشى من ناحية أخرى أن تتخذ هذه الوحدات من هذا الهدف وسيلة تخفي به اعتداءاتها على حقوق الأفراد وحررياتهم، وذلك باتخاذ كثير من التشريعات المحلية أو اللوائح البوليسية (الضابطة) التي تحد كثيراً من هذه الحريات أو تجور بها على تلك الحقوق. الأمر الذي يستلزم تدخل السلطة المركزية لوقف مثل هذه الأعمال، والتأكد من مشروعيتها، وعدم مساسها بحريات المواطنين وحقوقهم، وهذا ما تحققه الرقابة المركزية على أعمال الهيئات المحلية .

ثانياً. الأهداف الإدارية للرقابة على الهيئات المحلية :

تتمثل الأهداف الإدارية للرقابة على الهيئات المحلية في الأمور الآتية :

أ - **التأكيد على وحدة الدولة الإدارية :** لما كانت السلطة المركزية هي التي ترسم السياسة الإدارية العامة للدولة، ولما كان على الوحدات الإدارية المحلية أن تلتزم في أعمالها وتصرفاتها حدود هذه السياسة والعمل في إطارها، كان من حق السلطة المركزية - بل من الواجب عليها - أن تمارس رقابتها على الهيئات المحلية للتأكد من احترامها لحدود السياسة العامة للدولة. وعلى ذلك فإن خضوع هذه الهيئات لرقابة السلطة المركزية أمر تقضي به وحدة السلطة في

الدولة وضرورة تحقيق الانسجام والترابط في النشاط الإداري للوحدات الإدارية المختلفة للدولة الواحدة .

ب - التأكد من حسن سير إدارة المرافق المحلية : من المعلوم أن الهيئات المحلية قد لا يتوافر لديها العناصر الكفوة التقنية والمؤهلة التأهيل الجيد، وأن اتباع وسيلة الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية قد يأتي بأشخاص لا يصلحون للقيام بهذه المهمة التقنية والفنية، وهنا تظهر أهمية الرقابة من خلال مد يد العون والمساعدة لهذه الهيئات لتلافي أوجه القصور والحصول على أفضل الخدمات وتحقيق ما يرغب به سكان الوحدات المحلية بأيسر الطرق، وأقلها كلفة وأفضلها خدمة، فتكون الرقابة بذلك جسراً للهيئات المحلية من خلال العون والمساعدة في حسن سير إدارة مرافقها العامة المحلية بالشكل المطلوب والمرضي.

ج - التنسيق الإداري على مستوى الدولة : تهدف الرقابة على الهيئات المحلية أيضاً إلى إيجاد نوع من التنسيق بين السياسات المحلية المختلفة فيما بينها، وبين هذه السياسات والسياسة العامة التي تنتهجها الدولة. أو بمعنى آخر، التنسيق بين وحدات الإدارة المحلية المنتشرة في ربوع البلاد من ناحية، وبينها وبين

الحكومة المركزية من ناحية أخرى، وخصوصاً في المجالات المتعلقة بإنجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي يؤدي إلى نهضة المجتمع وتطوره في المجال الإداري .

ثالثاً. الأهداف المالية للرقابة على الهيئات المحلية :

تتمثل الأهداف المالية للرقابة على الهيئات المحلية في الأمور الآتية :

أ - **مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية :** تبدو أهمية الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية في الحد من تبذير الهيئات المحلية في إنفاق مواردها المالية في غير مصارفها الشرعية، وتوجيه صرف هذه النفقات بما يعود على السكان المحليين من مصلحة ونفع لهم. كما تمنع هذه الرقابة من تحصيل الضرائب والرسوم في الوحدات المحلية من دون وجه حق أو على خلاف القانون. كما أنها تشكل وسيلة مهمة لمنع إرهاب المواطنين بزيادة الأعباء المالية عليهم.

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

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

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

الفرع الثاني

وصاية إدارية أم رقابة إدارية على الهيئات المحلية

درج بعض الفقه القانوني في مصر على إطلاق اصطلاح "الوصاية الإدارية" *La Tutelle administrative* على الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية^(١). ومع ذلك فقد تعرض هذا الاصطلاح للنقد حيث عارض

(١) انظر في ذلك : د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٨٨)، ص ٦٦ (مع الهامش)؛ د. عيد أحمد الحسبان؛ حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة "دراسة مقارنة" (الأردن، الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٤، العدد ٢٠٠٧)، ص ٤١٩-٤٣٥.

جانب من الفقه^(١) اصطلاح "الوصاية الإدارية" وفضلوا عليه اصطلاح "الرقابة

الإدارية" *Le Contrôle administratif* للاعتبارات الآتية :

١ — أن هناك فروقاً جوهرية بين الوصاية في القانون المدني والوصاية في القانون الإداري، الأولى تفرض بقصد حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية، أما الثانية فلا يتصل الأمر فيها بنقص في أهلية الهيئة المحلية اللامركزية (محافظة — مدينة — بلدة — بلدية) والتي لها على العكس كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية؛ فالهيئات المحلية ليست أشخاصاً ناقصة الأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، ثم إن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذي يعمل بنفسه ويعمل بداءة بعكس ناقص الأهلية في القانون المدني .

٢ — أن الرقابة الإدارية تختلف في وسائلها وفي آثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة على تصرفاته .

(١) ومن هؤلاء الفقهاء نذكر على سبيل المثال :

د. عثمان خليل، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر، مرجع سابق، ص ٥٧-٥٩.

د. طعيمة الجرف، القانون الإداري (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٧٨)، ص ٢٧٦، ٢٨٧.

د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٩٩ .

د. عبد الله طلبة، الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٣.

٣ - أن الغرض من الرقابة الإدارية قد يكون تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية نفسها، ومنع الهيئات المحلية من الاعتداء عليها، وضمان تحقيق السياسة العامة والخطط القومية للدولة على خير وجه، على عكس نظام الوصاية في القانون الخاص، الذي يهدف أساساً إلى حماية المصالح الشخصية لناقصي أو عديمي الأهلية المشمولين بالوصاية.

٤ - إن استخدام اصطلاح "الوصاية" من شأنه أن يقلل من الثقة في الهيئات المحلية، حيث أن استخدامه يخلق نوعاً من الشك ويترك انطباعاً بأن هذه الجماعات المحلية تسيء استعمال السلطة الممنوحة لها خاصة في النواحي المالية.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية ليست من نوع الرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه، فللولايات المحلية الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، ولا يجوز للحكومة المركزية أن تعدل في القرارات التي تتخذها مجالسها المحلية^(١)، فالخلاف بين نوعي الرقابة هو خلاف في المضمون والجوهر وليس خلافاً في

(١) انظر : د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٦)، ص ٣٦.

التسمية والاصطلاح المستخدم، وعلى ذلك يكفي أن نطلق اصطلاح "الرقابة الرئاسية" للدلالة على علاقة الخضوع التي تربط الرئيس الإداري الأعلى بمرؤوسيه أو تابعيه، على أن يستعمل اصطلاح "الرقابة على الهيئات المحلية" للدلالة على الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية^(١).

مع ذلك، فإن الشيء الأساسي في مفهوم الرقابة على الهيئات المحلية، وانسجاماً مع مفهوم الاستقلال الذي تتمتع به الأشخاص اللامركزية المحلية، والذي يجد مصدره في الدستور والقانون، هو ألا تكون الرقابة على الهيئات المحلية رقابة شديدة، ولا ثقيلة الوطأة، وإنما أن تمارس وفق ضوابط وقيود

(١) تجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري في فرنسا لم يستعمل تعبير "الوصاية الإدارية" للدلالة على العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، ولكنه استعمل تعبير "الرقابة على الهيئات المحلية". فقد نصت المادة ٨٨/ من الدستور الفرنسي الصادر في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦ على أن « تكون مهمة مندوب الحكومة التوفيق بين نشاط عمال الدولة وتمثيل المصالح القومية، وبين مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية ». كما نص على ذلك أيضاً الدستور الفرنسي الحالي الصادر في ٥ أكتوبر سنة ١٩٥٨، حيث نص في المادة ٧٢/ منه على أن : « تكون مهمة مندوب الحكومة في المقاطعات والأقاليم تمثيل المصالح القومية والرقابة الإدارية وضمن احترام القوانين » .

وبالنسبة إلى موقف المشرع السوري، فقد استخدم مصطلح الرقابة، حيث تكرر ذكر هذا المصطلح في مواد عدة من قانون الإدارة المحلية النافذ لسنة ٢٠١١، فالمادة ٣٨/ نصت على أن يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة اختصاصات عدة، منها : « ٣- الرقابة على عمل الأجهزة المحلية في نطاق المحافظة وتقديم تقارير دورية بشأنها إلى المجلس ». كما أن الفصل الأول من الباب التاسع من القانون جاء تحت عنوان "الرقابة"، إذ نصت المادة ١١٣/ على أن : « تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقاً لأحكام هذا القانون » .

منهجية، حتى لا يفقد الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية معناه وقيمته الدستورية والقانونية^(١).

الفرع الثالث

صور الرقابة على الهيئات المحلية

لا تتخذ الرقابة على الهيئات المحلية صورةً واحدة، فقد تكون رقابة إدارية، أو قضائية، أو برلمانية، أو شعبية. ولكن ليس معنى ذلك أن كافة الدول تأخذ بكل هذه الصور أو بذات درجة كل منها ومداها، وإنما يتوقف ذلك على الأيديولوجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تنتهجها كل دولة، وعلى الظروف التاريخية التي مرت بها.

وستتولى بيان مختلف صور الرقابة على الهيئات المحلية وفق الآتي :

أولاً - الرقابة الإدارية :

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تباشر على الهيئات المحلية من قبل السلطات الإدارية في الدولة سواء من خلال أجهزتها المركزية أو أجهزتها

(١) انظر: د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل؛ المدخل إلى القانون الإداري (منشورات جامعة دمشق، نظام التعليم المفتوح، برنامج الدراسات القانونية، العام الدراسي ٢٠١٩ - ٢٠٢٠)، ص ٢٤٠، ٢٤١.

اللامركزية. وتتخذ هذه الرقابة صوراً عديدة، فقد تباشر على أشخاص الهيئات المحلية أو على أعمالها، وتفصيل ذلك على النحو الآتي :

١ - أهداف الرقابة الإدارية:

تستهدف الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية تحقيق الأمور الآتية^(١):

أ - تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية عن طريق إيراد بعض القيود على استقلال السلطات المحلية خوفاً من أن يؤدي استقلالها الكامل إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية.

ب - ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية التي تضطلع بفرض الضرائب والرسوم المحلية ووضع التشريعات الفرعية واللوائح ومباشرة سلطات الحكومة كمنح التراخيص والبراءات الجبري وغيرها من الأعمال التي يمكن عن طريقها التدخل في حريات الأفراد، ووجود الرقابة المركزية يحول دون ذلك ويضمن التزام السلطات المحلية بحدود صلاحياتها واختصاصاتها.

(١) انظر في ذلك :

د. ظريف بطرس، دراسة عامة عن مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي (القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول ١٩٧٧)، ص ٢٨٣.

د. محمد محمد إبراهيم رمضان؛ الوصاية على الهيئات المحلية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه ١٩٧٦)، ص ٨٥ وما بعدها.

ج - تأكيد مستوى أدنى للخدمات التي تؤديها السلطات المحلية على صعيد

الدولة حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة من وحدة محلية إلى أخرى .

د - الرقابة المستمرة لأعمال وأنشطة المجالس المحلية ستؤدي إلى اكتشاف

نقاط الضعف في النظام المحلي ومعالجتها بما يؤدي إلى تطوير النظام .

هـ - ضمان وحدة الاتجاه المالي في الدولة والتنسيق المالي والاقتصادي بين

الهيئات المحلية وبعضها من ناحية وبين السلطات المركزية من ناحية

أخرى، والمحافظة على أموال الهيئات المحلية، والتأكد من صرف الإعانات في

الأوجه المقررة لها، والعمل على إنجاح الخطط القومية والمحلية .

و - رفع مستوى أداء الهيئات المحلية في مجال اختصاصاتها، والتحقق من

اتباع وتطبيق أنسب وأحسن الوسائل في إدارة أعمالها في نطاقها، وتحقيق

أقصى قدر من التكامل في إدارة برامج التنمية المحلية والقومية .

٢ - أجهزة الرقابة الإدارية :

تتمثل أجهزة الرقابة الإدارية في الآتي :

أ - رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء : يظهر دور رئيس الدولة من خلال ممارسته لحق حل المجالس المحلية^(١)، وكذلك من خلال حقه في طلب تقارير من الوزراء عن أعمال وزاراتهم، ومنهم وزير الإدارة المحلية^(٢)، وكذلك في ممارسته السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور^(٣)، ومن خلال توجيهه رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للإدارة المحلية، عندما يرأس مجلس الوزراء، أو عند وضع السياسة العامة للدولة في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته، والإشراف على تنفيذها^(٤). ودور رئيس مجلس الوزراء (أو الوزير الأول كما يسمى في بعض النظم السياسية) يظهر من خلال تصديقه على بعض العقود كما هو الحال في فرنسا^(٥).

(١) تنص المادة ١٢٢/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ على أنه : « لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وتنم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوم من تاريخ الحل » .

(٢) تنص المادة ٩٩/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أنه: « لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وله طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ».

(٣) انظر: المادة ٨٣/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ .

(٤) انظر: المادة ٩٨/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ .

(٥) انظر: د. محمد محمد إبراهيم رمضان؛ الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ٢١٤.

ب - مجلس الوزراء : وهو يباشر هذه الرقابة باعتباره الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة^(١)، وينهض بوضع السياسة العامة للدولة مع رئيس الجمهورية، سواء كان ذلك على المستوى القومي أو المحلي، ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام البرلمان (مجلس الشعب) عن الجهاز الإداري، ومنه الإدارة المحلية، فقد تقرر الرقابة للمجلس كهيئة جماعية يمارسها على نشاط الوحدات المحلية، وذلك فيما إذا كانت قرارات المجالس المحلية تتعارض مع السياسة العامة للدولة، أو لا تتفق مع القوانين والأنظمة.

ج - الوزراء : نظراً لأن الوزراء يتربعون على قمة الوزارات المختلفة في الدولة^(٢)، وهم على احتكاك دائم مع وحدات الإدارة المحلية، فقد أسندت معظم الدول مهمة الرقابة في هذا الخصوص إلى وزارة بعينها، أو وزارات عدة، ويشار إليها بالوزير المعني أو الوزير المختص، كوزير الإدارة المحلية في سورية، ووزير الداخلية في فرنسا، ولبنان.

(١) انظر: المادة /١١٨/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ .

(٢) تنص المادة /١٢٢/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن: «الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته».

وقد أوكل المشرع السوري بموجب قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١١ إلى "وزير الإدارة المحلية" اختصاصات عدة، نذكر منها الآتي^(١):

- إحداث النواحي والبلدات والبلديات، وتسمية وتعيين مراكزها وحدودها .
- دعوة المجالس المحلية إلى الاجتماع بدورتها الأولى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور الصك القانوني بتسمية الأعضاء الفائزين.
- تصديق موازنات المحافظات، والمدن، بعد موافقة وزير المالية.
- إصدار نظام حوافز خاص للعاملين في الوحدات الادارية بالتنسيق مع وزير المالية.
- منح الإجازات الإدارية والصحية لرؤساء مجالس المحافظات .
- تصديق تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الأعمال على أعضائها .
- إصدار النظام الداخلي للمجالس المحلية .
- تصديق قرار حجب الثقة عن المكاتب التنفيذية.

(١) انظر: المواد /٩، ١٧، ٢٦، ٢٩، ٧٠، ٧٦، ١٠٦، ١١٦، ١٤٦/ من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١١ .

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

هـ - ممثلو السلطة التنفيذية المركزية في الأقاليم : غالباً ما يسبغ القانون على المحافظ صفة ممثل السلطة المركزية في المحافظة، والعين اليقظة التي تتولى سياسة الدولة^(١). ونتيجة لهذا التمثيل المزدوج يخوّل المحافظ تحقيق الاتصال والانسجام بين السلطة المركزية والمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ودوره واضح من خلال مؤتمرات المحافظين التي تعقد، وتتم فيها معالجة أسس عمل الأجهزة المحلية، والصعوبات التي تواجهها، وسبل تذليلها وحلها، بهدف ضمان تطبيق النصوص الأساسية للإدارة المحلية بمفهوم موحد في سائر المحافظات.

(١) انظر: المواد /١، ٤١، ٤٢/ من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١١ .

كما تجدر الإشارة إلى أن بعض القوانين — وعلى وجه الخصوص في الدول الاشتراكية — تسند مهمة الرقابة على الهيئات المحلية لهذه الهيئات ذاتها، بوصفها درجة من التنظيم الإداري المحلي، حيث تكون العلاقة تسلسلية بين المجالس الأعلى والمجالس الأدنى، والمكاتب التنفيذية ذات المستوى الأعلى والمكاتب ذات المستوى الأدنى. أما علاقة الوزارات بالأجهزة المحلية فهي علاقة إشراف. وميزة هذه الرقابة أنها تكون بهدف الرشد الموجه الناصح للهيئات المحلية الخاضعة إلى مثل هذه الرقابة قبل قيامها بأي عمل ترى أنه غير مشروع أو غير ملائم. وهي رقابة محمودة فيما إذا مورست بحسن نية، إلا أن هناك من يرى بعض المآخذ عليها فيما إذا مورست بشدة، فقد تؤدي إلى تعطيل إمكانية المبادرة والابتكار من جانب المجالس الأدنى، وإلى البطء والروتين في العمل، والتأخر في إنجاز الأعمال وتأدية الخدمات.

٣ - صور الرقابة الإدارية :

تتخذ الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية صوراً عديدة، فقد تباشر على أشخاص الهيئات المحلية أو على أعمالها، وتفصيل ذلك على النحو الآتي :

أ - الرقابة على أشخاص الهيئات المحلية : وهي الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على المجلس المحلي في مجموعه باعتباره شخص معنوي مستقل أو على أعضاء هذا المجلس. فمن ناحية أولى تمارس السلطة المركزية الرقابة الإدارية على المجلس المحلي من خلال ما تملكه هذه السلطة من صلاحية حل المجلس المحلي أو إيقافه عن العمل، ومن ناحية أخرى تمارس السلطة المركزية الرقابة الإدارية على أعضاء هذا المجلس أو رئيسه وحققها في عزل عضو أو أكثر أو إيقافه عن العمل لفترة معينة .

ونظراً لخطورة الحل أو الوقف، فإن المشرع يحدد حالات الوقف أو الحل ويحيطها بضمانات، كأن تتم انتخابات جديدة خلال مدة معينة يحددها القانون، أو يشترط عرض قرار الحل على البرلمان، أو عدم حل المجلس لذات السبب مرتين^(١). ومن ذلك ما نصت عليه المادة /١٢٢/ من قانون الإدارة المحلية السوري لعام ٢٠١١ بأن : « لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل ». على أن حق إيقاف أو حل المجالس المحلية المنتخبة، لا يتضمن إلغاء الوحدة الإدارية ذات الشخصية المعنوية، لأن ذلك لا يكون إلا

(١) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ١٠٣ .

بسحب الشخصية المعنوية المقررة للوحدة الإدارية المحلية، وهو ما لا يجوز إلا بقانون^(١). والحكمة من استخدام حق الحل هو احتكام السلطة المركزية إلى ناخبي الوحدة المحلية.

والرقابة تشمل في الواقع الأعضاء المنتخبين والمعينين بآن معاً، وذلك عندما يسمح القانون بتعيين عدد محدود من أعضاء المجالس المحلية. فقد يكون للسلطة المركزية حق تعيين بعض الأشخاص، وقد يحتفظ القانون لأحد هؤلاء المعينين بحق تولي رئاسة المجلس المحلي. وهذا لا يتنافى ومفهوم الاستقلال اللازم للأشخاص اللامركزية، طالما كانت الغلبة للعنصر المنتخب على العنصر المعين، والغاية من التعيين هي استكمال النقص من الأعضاء الفنيين الأكفاء ممن قد لا تساعدهم الانتخابات المحلية من الوصول إلى عضوية هذه المجالس^(٢).

كما أن للسلطة المركزية في رقابتها على الأشخاص حق ممارسة بعض السلطات التأديبية عليهم، ومثال ذلك وقفهم عن العمل، أو مساءلتهم تأديبياً، وهذا الحق يشمل الأعضاء المعينين والمنتخبين، ويكون شاملاً لرئيس المكتب

(١) انظر : د. عبد الله طلبة، الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٨.

(٢) انظر : د. عبد الله طلبة، الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٩.

التنفيذي أيضاً. ولكن يفضل عند ممارسة هذه السلطات التأديبية من قبل السلطة المركزية ألا تتخذ وسيلة للتضييق على استقلال الشخص اللامركزي، وأن تمارس في حدود ضيقة^(١).

ب - الرقابة على أعمال الهيئات المحلية : تتخذ الرقابة هنا مظهرين، مظهر إيجابي، ويتمثل في حق الإذن، والتصديق، ووقف التنفيذ أو الإلغاء، ومظهر سلبي يتمثل في حق الحلول، وتفصيل ذلك على النحو الآتي^(٢):

❖ **الإذن أو الترخيص :** وهما يمثلان رقابة سابقة، ومن مقتضى هذه الرقابة أنه يتعين على الهيئات المحلية قبل مباشرتها لأعمالها أو تصرفاتها أن تعرض هذه الأعمال أو تلك التصرفات على السلطة المركزية للحصول منها على الإذن أو الترخيص اللازم لذلك.

❖ **التصديق :** ويعني الأمر بالتنفيذ، أي أن قرارات الهيئات المحلية لا تكون نافذة إلا بعد التصديق عليها من جانب السلطة المركزية، ولهذا فهو يعد من قبيل الرقابة اللاحقة، والتصديق قد يكون صريحاً وقد يكون ضمناً. مع ملاحظة أن دور السلطة المركزية يقتصر على التصديق أو عدم التصديق على قرار الهيئة

(١) انظر : د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل؛ المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٩.

(٢) انظر : د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص ١٠٤ .

المحلية كما هو، أي دون إدخال أي تعديل عليه، إذ يعدّ التعديل في هذه الحالة بمثابة قرار جديد من قبل السلطة المركزية، وهو ما لا تملكه.

❖ **وقف تنفيذ القرارات أو إلغاؤها :** وهو من أهم أوجه الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية تجاه أعمال الهيئات المحلية؛ ففي هذه الصورة يكون قرار الهيئة المحلية نافذاً بذاته أي من دون حاجة للتصديق عليه من جانب السلطة المركزية، ومع ذلك فقد يمنح المشرع السلطة المركزية حق وقف تنفيذ ذلك القرار أو إلغاؤه، سواء لعدم المشروعية أو لعدم الملائمة. مع ملاحظة أن حق السلطة المركزية يقتصر — في هذه الحالة أيضاً كما في حالة التصديق — على إلغاء القرار كلية، فهي لا تملك أن تلغي بعض أجزاء منه وتوافق على الأجزاء الباقية، إذ يعد ذلك بمثابة تعديل للقرار، وهو ما لا تملكه السلطة المركزية.

❖ **الحلول :** يمثل الحلول المظهر السلبي للرقابة على أعمال الهيئات المحلية، وهو يعني تخويل السلطة المركزية بمقتضى نص قانوني صريح أن تحل محل الهيئة اللامركزية في مباشرة الاختصاص المقرر لهذه الهيئة، إذا أهملت القيام به، أو رفضت ذلك رغم التزامها به قانوناً. والحكمة من الحلول هو عدم تعريض المصلحة العامة إلى الخطر، وعدم توقف المرافق العامة، والحد من

تعسف الشخص اللامركزي وانحرافه عن الغاية من إنشائه، فيما إذا أهمل أو رفض التصرف، أو امتنع عنه، أي عن اتخاذ القرار الواجب عليه قانوناً. ومن الناحية العملية غالباً ما يتمثل الحلول في حالات تأخر المجلس المحلي أو عجزه عن اعتماد موازنة الوحدة المحلية في الوقت المحدد^(١).

ثانياً – الرقابة القضائية:

تمارس الرقابة القضائية على أشخاص الهيئات المحلية، وعلى أعمالها، وذلك حسب النظام القضائي في الدولة، فيما إذا أخذ بنظام القضاء الموحد، أو القضاء المزدوج^(٢). هذا وتتميز الرقابة القضائية بالحياد، والتخصص، والنزاهة،

(١) نظراً إلى خطورة سلطة الحلول على الهيئات المحلية، فقد أحاطها المشرع بضمانات تتمثل بوضعه قيوداً على السلطة المركزية، ومن هذه القيود التي تشكل ضمانات على سلطة الحلول نذكر :

١- الحلول لا يكون جائزاً إلا بناءً على نص قانوني صريح، وجهة الرقابة لا تملك ممارسة سلطة الحلول من تلقاء ذاتها. ذلك أن الأصل هو استقلال الشخص اللامركزي، وأن الرقابة هي الاستثناء.

٢- لا يكون الحلول جائزاً إلا في حالة السلطة المقيدة للهيئة المحلية، أي في حال كون الهيئة المحلية ملزمة بالتصرف قانوناً، ولكنها أهملت التصرف أو رفضته أو امتنعت عن القيام به، فيعد عملها هنا غير مشروع لمخالفته أحكام القانون، فتتدخل السلطة المركزية بالحلول إعمالاً لحكم القانون. والحلول يقتصر على رقابة جانب المشروعية من التصرف، ولا يتعداه إلى جانب الملائمة.

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

انظر: د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل؛ المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٢ .

(٢) يقصد بنظام القضاء الموحد (النظام الأنجلو سكسوني أو الأنجلو أمريكي) أن تتولى الوظيفة القضائية جهة قضائية واحدة تفصل في جميع المنازعات المثارة في الدولة، سواء المنازعات التي تنور بين الأفراد بعضهم ببعض، أو بينهم وبين الإدارة. إذن، وفقاً لنظام القضاء الموحد يتولى القضاء العادي، المتمثل في محاكمه =

وابتعادها عن التيارات والتجاذبات السياسية والحزبية، وهذا يضفي عليها سمة خاصة من شأنها ضمان حقوق الأفراد وحياتهم، وكذلك حماية حقوق الوحدات المحلية.

وتختلف الرقابة القضائية عن الرقابة الإدارية من حيث أنها تستلزم دعوى قضائية، ثم إنها مقيّدة بتأمين احترام مبدأ المشروعية الذي يعدّ الأساس للرقابة القضائية.

وتتصب الرقابة القضائية على أشخاص الهيئات المحلية، وتتمثل في الطعون الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية، واحترام القواعد القانونية المتعلقة بشروط الترشيح، وإجراءاته، والشروط الواجب توافرها في الناخبين، والطعن في القرارات الصادرة بحق الأعضاء، والتي تمس مراكزهم القانونية، كقرارات إسقاط العضوية، أو وقفها، أو إلغاؤها، أو قرار حل المجالس المحلية.

= على اختلاف أنواعها ودرجاتها، مهمة الفصل في جميع القضايا المدنية والتجارية والجزائية والإدارية على السواء . وهذا النظام هو السائد في كل من انكلترا والولايات المتحدة الأمريكية .

أما نظام القضاء المزدوج، فيقصد به أن تتولى الوظيفة القضائية في الدولة جهتان قضائيتان مستقلتان: الأولى هي **جهة القضاء العادي**، وتنتظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والحكومة، عندما لا تتصرف بوصفها سلطة عامة، أما الثانية فهي **جهة القضاء الإداري**، وهي التي تفصل في المنازعات بين الأفراد والحكومة، عندما تظهر هذه الأخيرة بمظهر السلطة العامة. وهذا النظام هو السائد في فرنسا ومصر وسورية ... الخ .

انظر : د. حسن مصطفى البحري؛ النظم السياسية المقارنة (دمشق، جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية، العام الدراسي ٢٠٢٠/٢٠٢١)، ص٣٣٨.

كما تنصب الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية للتأكد من مشروعيتها، ولكن لا يدخل في اختصاص القاضي الإداري رقابة ملائمة الأعمال والتصرفات التي تجريها الوحدة الإدارية، لأن ذلك يحوّل القاضي إلى رئيس إداري، ويجيز له التدخل في النشاط الإداري المحلي، وهذا ما لا يملكه القاضي، ويتنافى بطبيعته مع طبيعة وظيفة القضاء التي تقوم على إعلاء واحترام صرح المشروعية القانونية. كما أن رقابة القضاء على مدى احترام المشروعية تقتصر على الإلغاء والتعويض، ولا تمتد إلى التعديل.

وفي حال الرقابة القضائية على دستورية القوانين فيكون من حق القضاء المختص إلغاء التشريعات المخالفة للدستور إذا خوّل سلطة الإلغاء، وغالباً ما تكون الرقابة سابقة على صدور القانون. أما في الرقابة اللاحقة فيمتنع القاضي عن تطبيق التشريع في الواقعة المعروضة عليه إذا تبين له عدم دستوريته^(١).

ثالثاً - الرقابة البرلمانية :

يقصد الرقابة البرلمانية تلك الرقابة التي يباشرها المجلس التشريعي على الهيئات المحلية، فالبرلمان يضع القوانين التي ينشأ بمقتضاها نظام الإدارة المحلية، والتي تحدد أنواع الوحدات المحلية، ومستوياتها، وأسلوب تشكيل

(١) انظر: د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل؛ المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٣، ٢٥٤.

مجالسها، وصلاحياتها، واختصاصاتها، وأنواع الرقابة المركزية وحدودها، وهو الذي يملك صلاحية تعديل نظام الإدارة المحلية أو تحديثه أو إلغائه كلية^(١).

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

١- السؤال البرلماني: وهو أسلوب يوجه بمقتضاه أعضاء الهيئة التشريعية أسئلة إلى الوزراء، للاستفسار عن موضوع معين والتدابير التي اتخذت بشأنه، وتلقي الجواب عنه، خلال مدة معينة^(٢).

(١) انظر : د. ظريف بطرس، دراسة عامة عن مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي، مرجع سابق، ص ٢٨٦.

(٢) أقر المشرع السوري لأعضاء مجلس الشعب الحق في توجيه أسئلة إلى الوزارة أو أحد الوزراء (رئيس مجلس الوزراء باعتباره رئيس المجلس الأعلى للإدارة المحلية + وزير الإدارة المحلية)، فنص في المادة ٧٤/ من دستور سنة ٢٠١٢ على أنه : "يمارس أعضاء مجلس الشعب حق .. توجيه الأسئلة .. للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس".

وإعمالاً للنص الدستوري، فقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ تنظيم هذا الحق إجمالاً، ونصّ على ذلك في الفصل الأول من الباب السابع منه، وذلك في المواد (من المادة ١٩٦ إلى المادة ٢٠٣).

وعرّف النظام الداخلي لمجلس الشعب السؤال البرلماني بأنه : « استفهام عضو مجلس الشعب من رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء عن شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الوزارة في أمر من الأمور ».

وسمح النظام الداخلي لمجلس الشعب لكل عضو الحق في توجيه السؤال الخطي إلى الوزارة في أي وقت كان وذلك عن طريق رئيس المجلس. وتُقيد طلبات توجيه الأسئلة الخطية وفق تاريخ توجيهها في سجل خاص. ولكل عضو الحق في توجيه السؤال الشفهي لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير الحاضر في جلسة المجلس. وقد اشترط النظام الداخلي لمجلس الشعب في السؤال البرلماني أن يكون : ١ - موجزاً. ٢ - منصّباً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها. ٣ - خالياً من التعليق والجدل. ٤ - ألا يكون مخالفاً لأحكام الدستور أو مشتتلاً على عبارات نابية. ٥ - ألا يكون موضوعه متعلقاً بأمر ينظر فيه القضاء. ٦ - ألا يمس أمن الدولة الداخلي أو =

٢ - الاستجواب: وهو أقوى من السؤال وأخطر منه في نتائجه، لأنه قد يؤدي

في حالة عدم اقتناع المستجوب بإجابة الوزير المعني، إلى طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها^(١). ولما كان الاستجواب مرتباً لنتائج خطيرة، فإن الدساتير تحوطه بكثير من الشروط والقيود حتى لا يترتب على استعماله إثارة

= الخارجي، وإلا جاز لرئيس المجلس رفضه لمخالفته أحد شروط تقديمه . ويبلغ رئيس مجلس الشعب السؤال الخطي إلى الوزير المختص [وزير الإدارة المحلية] خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه. وعلى الوزير المعني الإجابة على السؤال خطياً خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود السؤال إليه. ويبلغ رئيس المجلس الجواب إلى مقدم السؤال، ويُدرج السؤال وجوابه في جدول أعمال أول جلسة تالية للمجلس .

(١) تضمن الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ النص صراحة على حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه الاستجوابات إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء، إذ نصت المادة ٧٤/ من الدستور على أنه : « لأعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجوابات للوزارة أو أحد الوزراء وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس ». وإعمالاً للنص الدستوري، فقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ تنظيم هذا الحق إجمالاً، ونصّ على ذلك في الفصل الثالث من الباب السابع منه، وذلك في المواد (من المادة ٢١٠ إلى المادة ٢١٥). وقد عرّف النظام الداخلي لمجلس الشعب الاستجواب بأنه : « مطالبة رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو أحد الوزراء ببيان أسباب تصرفه في شأن من الشؤون العامة أو الغاية منه ».

ولقد سمح النظام الداخلي لمجلس الشعب لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة أو لخمسة من أعضائه على الأقل أن يوجهوا استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم. يُقدّم طلب توجيه الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس الذي يثبت من أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم، متضمناً الأسباب الموجبة لذلك. ويجب أن يبين بطلب الاستجواب بصفة عامة موضوع الاستجواب، ومرفقاً به مذكرّة توضيحية تتضمن بياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدموه، ووجه المخالفة الذي ينسبوه إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يروونه من أسانيد تؤيد ما ذهبوا إليه. ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الوزارة أو أن يكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية لأي عضو من الأعضاء طالبي الاستجواب. كما لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دورة الانعقاد ذاتها ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك. ويبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بطلب الاستجواب فور ورود، ويحدد موعد مناقشته بعد خمسة عشر يوماً التالية لتبليغه. وإذا لم يحضر الوزير المطلوب استجوابه جاز اللجوء إلى طلب حجب الثقة.

المناقشة في مسائل قد يرى المجلس أن الصالح العام يقضي بعدم التعرض لها، وحتى لا تقاجأ الحكومة به . وتتمثل الضمانة الأساسية المشتركة بين النظم الدستورية المختلفة، في تحديد مدد معينة لا يجوز مناقشة الاستجواب قبل انقضائها حتى تتاح للحكومة فرصة دراسة موضوع الاستجواب وإعداد بيانها في خصوصه^(١).

٣ - لجان التحقيق: التحقيق البرلماني في جوهره هو وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة الإدارة الحكومية، وبموجبها يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يلجأ إليها البرلمان بقصد الاستتارة، والتي على ضوءها يمكن أن يحدّد موقفه. وهذه الوسيلة عملية للغاية، إذ لا يمكن للبرلمان بغيرها أن يكتشف عيوب الجهاز الحكومي [ومن ضمنه هيئات الإدارة المحلية] سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية، فبوساطة التحقيق الذي يجريه البرلمان يمكن التعرف على المساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الأداة الحكومية،

(١) على سبيل المثال، لا يجوز لمجلس الشعب، وفقاً لنص المادة ٧٧/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢، حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء إلا بعد استجواب موجّه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء.

وعندئذٍ يقرر البرلمان الوسائل التي من شأنها معالجة الخلل الموجود في إحدى الجهات العامة، ومن بينها وزارة الإدارة المحلية^(١).

٤ — **المناقشة العامة :** يعدّ الفقه الدستوري هذه الوسيلة من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، ولعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء إلى اعتبارها من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة، ومن هنا فإن لها أهميتها البالغة بين وسائل الرقابة الأخرى، إذ إنها من ناحية تحقق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة

(١) وتلك الأهمية التي يتبوّؤها التحقيق البرلماني أفضت بالمشروع السوري إلى النص على هذه الوسيلة الرقابية في صلب الدستور؛ إذ نصت المادة ٧٨/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ على أن « لمجلس الشعب أن يؤلف لجأتاً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته ». وهو أيضاً ما قرره النظام الداخلي لمجلس الشعب (المواد: ٨٢ — ٨٧)، إذ أجاز للمجلس أن يشكل لجنة خاصة مؤقتة أو يكلف لجنة من لجانته الدائمة للتحقيق وجمع المعلومات وتقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة، أو موضوع معين يتعلق بأي جهة عامة، ويُعلم رئيس مجلس الوزراء بذلك من قبل رئيس مجلس الشعب. وعلى السلطتين التنفيذية والقضائية تسهيل مهمة اللجنة وتقديم الوثائق والبيانات والمعلومات التي تطلبها. وللجنة حق اتخاذ الإجراءات التي تكفل الوصول إلى الحقيقة بما في ذلك حق استدعاء كل شخص ترى ضرورة سماع أقواله. وكل من حضر أمام اللجنة وثبت أنه أدلى بغير الحق يعاقب وفقاً للقانون، وللجنة أن تطلب من رئيس المجلس الطلب من السلطة القضائية تحريك الدعوى العامة بحقه.

وترفع اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس متضمناً رأيها ونتيجة عملها، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة للمجلس لمناقشتها. إذا ظهر أثناء التحقيق وقوع مخالفات مسلكية أو جرائم تحال الأوراق إلى رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس المجلس لإجراء المقتضى القانوني. وتستمر اللجنة بممارسة مهامها حتى يصدر قرار من المجلس بشأن الموضوع الذي شكلت من أجله أو بانتهاء مهمتها.

الحكومة حول موضوع ما والتباحث بشأنه، ومن ناحية أخرى تكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها لمواجهتها، بشكل تتوفى من خلاله المساعدة أمامه سياسياً بشأنها^(١).

٥ - كما تظهر رقابة البرلمان أثناء قيامه بمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، ومنها الموازنة المتعلقة بوزارة الإدارة المحلية، بما فيها رقابة الإعانات والمنح للهيئات المحلية، وبما تتضمنه ميزانيات الهيئات المحلية.

(١) تضمن النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ٢٠١٧ تنظيم هذا الحق إجمالاً، ونصّ عليه في الفصل الثاني من الباب السابع منه، وذلك في المواد (من المادة ٢٠٤ إلى المادة ٢٠٩). ووفقاً للنظام الداخلي، فإن المناقشة العامة بقصد بها « تبادل الرأي والمشورة بين مجلس الشعب والوزارة حول سياساتها وأعمالها ». وتُعقد جلسات المناقشة العامة في أول جلسة انعقاد من كل دورة عادية من دورات انعقاد المجلس، شريطة أن تكون الوزارة قد قدمت بيانها الوزاري إلى المجلس. ولا يجوز لعضو المجلس مغادرة جلسات المناقشة العامة قبل انتهائها إلا للضرورة.

وقد سمح النظام الداخلي لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة أو عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يطلبوا من رئيس المجلس دعوة الوزارة لطرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة حوله وتبادل الرأي فيه. ويقدم الطلب لرئيس المجلس كتابةً ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والمبررات والأسباب التي تبرّر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس. ويُدْرَج طلب المناقشة العامة في جدول أعمال أول جلسة تالية لتقديمه. وإذا قرر المجلس الموافقة على الطلب يحدد رئيس المجلس موعد المناقشة فيه ويبلغ إلى الوزارة، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استبعاده. ويجوز لرؤساء اللجان ومقرريها الذين يتصل اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة الحق بالكلام كلما طلبوا ذلك.

وللمجلس أن يقرر في جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان الدائمة لبحثه وتقديم تقرير عنه، وإذا تنازل عن طلب المناقشة اللجنة التي تقدمت به أو من تقدم به من الأعضاء كلهم أو بعضهم، بحيث ينقص عددهم عن العشرة، يخطر رئيس المجلس بذلك ولا تجري المناقشة إلا إذا تمسك بالطلب عشرة من الأعضاء على الأقل.

٦ - العرائض : يمكن للبرلمان من خلال العرائض التي تقدّم إليه التحقيق في

شكاوى الفساد الإداري والمالي في مختلف وزارات ومؤسسات الدولة [ومنها

وحدات الإدارة المحلية]، ومناقشة الوزراء وطلب إيضاحات منهم بشأنها^(١).

(١) تناول النظام الداخلي لمجلس الشعب لسنة ٢٠١٧ في الفصل الخامس من الباب السابع (المواد ٢٢٠-٢٢٥)

موضوع " العرائض " كواحدة من وسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية، إذ نصت على ما يأتي :

- لكل مواطن أن يرفع إلى المجلس عريضة مكتوبة تتضمن ما يشكو منه من إجراءات أو تصرفات محددة مخالفة للدستور أو القوانين أو اللوائح أو الأنظمة، أو أي موضوع يصب في مصلحة الوطن والمواطن.
- تُقدّم العريضة مكتوبة ومذيلة باسم وتوقيع مقدمها ومثبتاً فيها محل إقامته وعمله بشكل مفصل ورقم هاتفه، ويجب أن تكون عباراتها واضحة في بيان الموضوع الذي تعرضه، وأن تكون خالية من العبارات غير اللائقة، ومرفقاً بها الوثائق المؤيدة لها إن وجدت، ولرئيس المجلس حفظ العرائض التي لا تتوافر فيها هذه الشروط. تُسجل العرائض المقدمة للمجلس في الديوان بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم مقدمها وملخص موضوعها. ويجوز لمقدم العريضة طلب عدم الكشف عن هويته بموافقة رئيس المجلس، وفي هذه الحالة لا يذكر اسم مقدمها في سجل تسجيلها.
- لرئيس المجلس أن يحيل العرائض إلى لجنة الشكاوى والرقابة، ولها أن تستعين بلجان المجلس الأخرى.
- لرئيس المجلس أن يحيل مباشرة العرائض المتعلقة بموضوعات مهمة وعاجلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى أحد الوزراء المختصين.
- لكل عضو الحق في الاطلاع على أي عريضة محالة إلى لجنة الشكاوى والرقابة.
- تُدقق لجنة الشكاوى والرقابة في العرائض المحالة إليها، ولها في سبيل ذلك أن تستمع إلى مقدمها، وأن تطلب من الوزير الذي تتبعه الجهة المشكو منها أن يقدم لها كل التسهيلات التي تمكنها من إظهار الحقيقة، والوزير المعني مكلف بالإجابة على أسئلة اللجنة كافة وتزويدها بجميع الوثائق والمستندات المتعلقة بموضوع العريضة في غضون ثلاثين يوماً على الأكثر.
- تُقدّم اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ ورود رد الوزير المعني، ولها أن تطلب من رئيس المجلس تمديد هذه المدة عند الاقتضاء.
- لرئيس المجلس أن يقرر حفظها أو عرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها أو الطلب من رئيس مجلس الوزراء اتخاذ إجراء معين متعلق بها.
- إذا كانت العريضة تتضمن شكوى فعلى اللجنة إعلام صاحب العريضة بنتيجة شكواه خلال ثلاثة أشهر على الأكثر.

٧ - المفوض البرلماني (الأمبودسمان): وهو بمثابة حارس أو مدافع عن

حقوق المواطنين سواء العامة أو الفردية، فوظيفته الأساسية هي أن يعمل كوكيل للبرلمان من أجل التأكد من حسن تطبيق القانون، وعدم استغلال السلطة، والحرص على حريات الأفراد وحقوقهم من تعسف الإدارات الحكومية وجهازها البيروقراطي [ومنها وزارة الإدارة المحلية والهيئات المحلية المرتبطة بها] ^(١).

رابعاً - الرقابة الشعبية :

تعد الرقابة الشعبية من أنجع وسائل الرقابة على الهيئات المحلية ^(٢)، إذ تهدف هذه الرقابة إلى التأكد من مدى تنفيذ المجلس المحلية، ومكاتبها التنفيذية، ولجانها، وأجهزتها، لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين، وللقرارات التي تتخذها، وتتمثل هذه الرقابة بما يلي ^(٣):

١ - تعتمد المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية كافة، والأجهزة المحلية، مبدأ الشفافية في نشر المعلومات كحق للمواطنين .

^(١) لمزيد من التفاصيل، انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٦)، ص ١٨٦ وما بعدها . د. ليلي نكلا؛ الأمبودسمان "دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني (القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، طبعة ١٩٧١)، ص ١١ وما بعدها .

^(٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: د. فؤاد سمير فؤاد أحمد صبح الديب؛ الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه ٢٠٠٩) .

^(٣) انظر: المادة /١٢٠/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١١ .

٢ - قيام المجالس بتنظيم ندوات دورية، تعرض فيها ما قام به المجلس من إنجازات، وتستمع إلى شكاوى وتظلمات المواطنين، وينشر تقييم أداء المكاتب التنفيذية من جهة تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط.

٣ - يحق لل نقابات، والمنظمات الشعبية والمهنية، وهيئات المجتمع المحلي، مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة السلطة المحلية، وتمارس هذا الحق بتوجيه مذكرات إلى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن ملاحظاتها وآراءها .

٤ - لكل مواطن الحق بتقديم شكوى أو تظلم أو نقد على عمل المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة، وعلى هذه الجهات دراستها، والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة، والرد عليها، على أن لا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل الجهة المشكو منها نفسها .

٥ - يحق لوسائل الإعلام بأنواعها المختلفة الرقابة على عمل الوحدات الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة .

وسوف نستعرض الرقابة الرسمية والرقابة الشعبية وفق قانون الإدارة

المحلية السوري، في الباب الثاني المتعلق بتطبيقات الإدارة المحلية.



الباب الثاني

تطبيقات الإدارة المحلية في سورية



تمهيد وتقسيم :

يتبين من خلال إلقاء نظرة سريعة على المحتوى العلمي للباب الأول من هذا الكتاب أن أغلب الدول الديمقراطية قد قامت ببناء نظمها الإدارية على أساس مبدأ اللامركزية الإدارية، بحسبانه المبدأ الذي يُحقق أهداف الدولة من الناحية الإدارية بأبهى صورة ممكنة، كيف لا وهو المبدأ الذي يؤدي تطبيقه إلى تعزيز الإيرادات المالية لوحدات الإدارة المحلية، وإلى النهوض بالمجتمع المحلي وتحقيق التنمية المتوازنة والمستمرة، وأخيراً وليس آخراً يؤدي إلى تبسيط الإجراءات لتأمين الخدمات العامة للمواطنين بأعلى جودة، وبأقل تكلفة، وبأسرع وقت ممكن.

وانطلاقاً من هذه الأهداف السامية، حاولت الدول مقاربة مبدأ اللامركزية الإدارية (بصورتيها: المحلية والمرفقية) مقاربة دستورية وقانونية، إذ قامت بدسترة وقوننة هذا المبدأ في دساتيرها وقوانينها، الأمر الذي يعني من الناحية القانونية إيجاد نظام قانوني متكامل ينظم عمل أشخاص الإدارة اللامركزية المحلية في علاقتها مع بعضها البعض من جهة، وعلاقة هذه الأشخاص مع الأفراد من جهة ثانية، وعلاقتها مع السلطة المركزية من جهة ثالثة.

ولم تغفل الجمهورية العربية السورية هذه التوجهات، بل كرّست الدولة السورية في دستورها لعام ٢٠١٢ مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، كما رسّخت ذلك في قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

وسنقوم في هذا الباب بشرح معاني تدوين مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات في الدستور السوري لعام ٢٠١٢، ثم يصار بعد ذلك إلى شرح الأحكام القانونية وفق ما أدرجه المشرّع في القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ الناظم للإدارة المحلية في سورية، ويتطلب إنجاز هذا الباب تقسيمه إلى فصلين اثنين: نخصص الأول لدراسة الأسس الدستورية والقانونية للإدارة المحلية في سورية، أما الثاني فسيخصص لدراسة الجوانب التنظيمية والوظيفية لأشخاص الإدارة المحلية وخاصة من حيث: إحداثها وآلية تشكيل سلطاتها وتحديد صلاحياتها ومسؤولياتها وأسس تمويلها، ثم نختتم بشرح وتوضيح علاقة أشخاص الإدارة المحلية بالسلطة المركزية من خلال شرح مؤسسة الرقابة المركزية على أجهزتها وعلى أعمالها، وعليه ستكون خطة الدراسة على النحو الآتي:

الفصل الأول : الأسس الدستورية والقانونية للإدارة المحلية في سورية

الفصل الثاني : الجوانب التنظيمية والوظيفية لأشخاص الإدارة المحلية في سورية



الفصل الأول

الأسس الدستورية والقانونية للإدارة المحلية في سورية



تمهيد وتقسيم :

يستند نظام الإدارة المحلية في سورية على أسس دستورية وقانونية، واستخلاص الأسس الدستورية للإدارة المحلية إنما يقتضي العودة إلى الأحكام الواردة في الدستور السوري لعام ٢٠١٢ .

ومع صدور قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ أصبح هو التشريع الأساسي الوحيد الناظم للإدارة المحلية في سورية، وبصرف النظر عن الأهمية التاريخية للتشريعات السابقة، التي كان لها دوراً مهماً في تجسيد فكرة العمل الإداري اللامركزي المحلي .

وبناء عليه، ستنتم معالجة المحتوى العلمي لهذا الفصل من خلال مبحثين اثنين، يخصص المبحث الأول لدراسة الأسس الدستورية للإدارة المحلية، ويخصص المبحث الثاني لدراسة الأسس القانونية للإدارة المحلية في سورية.

المبحث الأول

الأسس الدستورية للإدارة المحلية في سورية

إن استخلاص الأسس الدستورية للإدارة المحلية في سورية إنما يقتضي العودة إلى الأحكام الدستورية الواردة في الدستور السوري لعام ٢٠١٢، على أن تركز الدراسة على الأحكام المباشرة أو غير المباشرة والتي تشكل من حيث النتيجة المستند الدستوري لاعتماد نظام الإدارة المحلية.

المطلب الأول

الأسس الدستورية المباشرة لنظام الإدارة المحلية في سورية

نصّت المادة /١٣٠/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أن: «تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية، ويبيّن القانون عددها وحدودها واختصاصاتها، ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري».

يستنتج من هذا النص أن المشرع السوري قد اعتمد من الناحية الدستورية شكل الدولة الموحدة البسيطة، لكنه اعتمد من الناحية الإدارية مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية، إذ أكد على خلق وحدات إدارية ضمن الدولة وأكد على

ضرورة منح كل منها الشخصية الاعتبارية، والاستقلال الإداري والمالي عن شخصية الدولة المركزية، بغية تمكينها من أداء مهامها المحددة لها بفعالية كبيرة.

وبذلك يكون المشرع الدستوري السوري قد وفق بين المبدأ الدستوري الوارد في المادة الأولى من الدستور القاضي بوحدة الدولة وعدم قابليّة أراضيها للتجزئة من الناحية السياسية، وبين المبدأ الدستوري الآخر المتضمن إدارة الشؤون العامة في الدولة بوساطة السلطة المركزية (التي تمثل الدولة كشخص اعتباري مركزي) من جهة، والسلطات اللامركزية (التي تمثل وحدات الإدارة المحلية كأشخاص اعتباريّة لا مركزية) من جهة ثانية.

أما الأساس الدستوري المباشر لنظام الإدارة المحلية في سورية فيتجسّد في نص المادة /١٣١/ من دستور عام ٢٠١٢ التي نصت في فقرتها الأولى على أنه : « يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق لا مركزية السلطات والمسؤوليات ... »، وبهذا النص الدستوري فقد حصل مبدأ اللامركزية الإدارية على ضمانة دستورية بصورة مباشرة، وهذا يعني من الناحية الدستورية سمو هذا النص على أي نص قانوني آخر عملاً بمبدأ سمو

الدستور^(١). ويقصد بذلك أنه يُحظر على المشرّع العادي أن يضمن قوانينه التي يسنّها لتنظيم عمل أشخاص الإدارة المحلية أي حكم قانوني من شأنه أن يؤدي إلى إهدار مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، بل يعد التشريع الذي يسنه والذي من شأنه مصادرة ذلك المبدأ مخالفاً للدستور مخالفة جسيمة، الأمر الذي يفتح المجال واسعاً أمام أصحاب الشأن لمخاطبة المحكمة الدستورية العليا والاعتراض على دستورية هكذا تشريع، ومن ثم إذا ثبت للمحكمة الدستورية العليا توافر الشروط الشكلية والموضوعية في الاعتراض، فلها أن تلغي بحكم قضائي مبرم النص المطعون بعدم دستوريته وفق الأصول المقررة في الدستور وقانون المحكمة^(٢).

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق هو: كيف يمكن رصد مخالفة المشرّع لمبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات في تشريعاته؟ إن الإجابة على هذا السؤال تتطلب شيئاً من الدقة والروية، بحسبان أن المشرع العادي لا يملك الجرأة في مخالفة النصوص الدستورية مخالفة صريحة؛

(١) للمزيد من التفصيل حول هذا المبدأ، انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق، جامعة الشام الخاصة، كلية الحقوق، العام الدراسي ٢٠٢٠/٢٠٢١)، ص ١٥٩ وما بعدها .

(٢) يرجى العودة إلى أحكام الدستور السوري لعام ٢٠١٢، وخاصة المواد ١٤٦/ وما بعدها، كما يرجى العودة إلى أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧/ لعام ٢٠١٢، وخاصة المادة ١١/ منه.

لذلك فإن مخالفته للنصوص الدستورية قد تحدث بصورة غير مباشرة، الأمر الذي يتطلب تحديد مضامين المبدأ الدستوري الذي أرساه المشرع الدستوري وتفسيره في ضوء الاجتهادات القضائية والفقهية المستقرة في هذا الشأن، فما هو نطاق تطبيق المادة /١٣١/ من الدستور السوري؟

بعبارة أخرى: ما مدلولات الضمانة الدستورية لمبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات؟ هذا ما سيتم توضيحه في الفقرة الآتية:

أولاً. مضمون ودلالات مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات:

بدايةً لا بدّ من التأكيد بأن لكل مبدأ دستوري خصائصه ومضامينه التي تميّزه عن المبادئ التي ترد في التشريعات العادية، ذلك أن الدستور يتضمن عدة مبادئ بنيوية تتعلق بشكل الدولة وبنظام الحكم فيها وبتوزيع الاختصاصات والمهام على سلطاتها كما تشمل المبادئ الضابطة لعمل هذه السلطات: من ذلك مبدأ فصل السلطات ومبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد ومبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها وخاصة السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ومبدأ سمو الدستور ومبدأ مشروعية أعمال السلطة التنفيذية.

ومن ثم فإن لكل مبدأ من المبادئ المذكورة أهدافه ومدلولاته، ونحن

سنقوم بتحديد مضامين مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات.

إذ يقصد بهذا المبدأ أن يقوم التنظيم الإداري في الدولة على أساس وجود سلطات إدارية محلية لا مركزية إلى جانب السلطة الإدارية المركزية، على أن يتم ذلك من خلال توزيع الاختصاصات الإدارية الموضوعية بين جهتين رئيسيتين هما: السلطة المركزية، والسلطة اللامركزية بموجب نصوص قانونية. والمقصود بالاختصاصات الإدارية التي تتولاها السلطات اللامركزية هي تلك المتعلقة بالشؤون المحلية التي تخص كل وحدة إدارية يمنحها المشرع الشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي.

وإذا كان نطاق عمل أشخاص الإدارة المحلية يحدّد موضوعياً ومحدّد مكانياً، فهذا يعني أن تقوم تلك الأشخاص بمباشرة إدارتها لتلك الشؤون بصورة مستقلة مستخدمة لإنجاز ذلك الصلاحيات التي خولها إليها المشرع: سواء أكانت تلك الصلاحيات على شكل تصرفات قانونية أم على شكل أعمال مادية، وذلك من دون أن يكون لأشخاص السلطة المركزية صلاحية التدخل في إدارة تلك الشؤون، إلا بالقدر الذي يجيزه المشرع الدستوري والعادي لها في معرض ممارستها للرقابة على تلك الأعمال لجهة التأكد من الالتزام بالقوانين والأنظمة النافذة في إقليم الدولة ككل بما في ذلك إقليم كل وحدة إدارية محلية.

وبذلك يكون المشرع الدستوري قد ضمن لأشخاص الإدارة المحلية حقاً شخصياً من نوع خاص (*Suigeneris*) يتجسّد في إدارة شؤونها المحلية بصورة ذاتية بعيداً عن تدخل وتوجيهات السلطة المركزية.

وقد ذهب الفقه القانوني الدستوري والإداري إلى ترجمة الحق الدستوري لوحدات الإدارة المحلية بإدارة شؤونها المحلية بمجموعة من الصلاحيات التي يمكن تلخيصها بالآتي:

١- الصلاحية الإقليمية: ويقصد بها أن يكون لكل وحدة إدارية محلية صلاحية ممارسة السلطة العامة على إقليمها، حيث تطل هذه السلطة جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين ينشطوا ضمن الحدود الإدارية للوحدة المحلية، مع الأخذ في الحسبان أن الصلاحية الإقليمية لكل وحدة إدارية محلية إنما تتأثر بالإصلاحات الإقليمية والإدارية التي تجريها الدولة كسلطة مركزية مستخدمة بذلك الصكوك القانونية والإدارية التي تتطلبها عملية الإصلاح هذه.

٢- سلطة التنظيم: ويقصد بالسلطة التنظيمية التي تتمتع بها أشخاص الإدارة المحلية والناجمة عن حقها في إدارة شؤونها المحلية صلاحيتها في تصميم هيكلية أجهزتها الإدارية بصورة ذاتية وذلك بعد عملية توصيف وظيفي سليم،

بحيث يكون هناك مواعمة بين تلك الهيكلية والمهام الملقاة على عاتقها، بمعنى آخر: لكل وحدة إدارية محلية الحق في وضع الهيكل الإداري اللازم لتنظيم أجهزتها داخلياً، ووضع النظام اللازم لتحديد علاقتها بالغير. فمن صلاحيتها مثلاً إحداث هيئات وسلطات محلية، ومن صلاحيتها أيضاً إحداث مراكز خدمات محلية، ومن صلاحيتها أيضاً إنشاء مرافق محلية، ولطالما تملك صلاحية الإحداث، فهي بالمقابل تملك صلاحية الدمج والإلغاء، تطبيقاً لمبدأ الاختصاص المتوازي^(١)، على أن تراعي الأشكال والإجراءات الجوهرية ذاتها المعتمدة في عملية الإحداث عملاً بمبدأ الإجراءات الموازية^(٢).

كما ينجم عن صلاحية التنظيم هذه أن تملك أشخاص الإدارة المحلية صلاحية تعيين ما يلزم من كوادر بشرية بغية تمكينها من أداء مهامها وذلك وفق القوانين والأنظمة النافذة.

(١) أي إن السلطة المختصة في اتخاذ قرار ما تكون مختصة أيضاً في اتخاذ القرار المعاكس، فمن يملك إيراد عمل يملك نقضه، فالاختصاص بمنح ترخيص مثلاً يتضمن الاختصاص بسحب الترخيص.

انظر : د. عبد الله طلبة، القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة "القضاء الإداري" (منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ١٩٩٠)، ص ٢٥٧ .

(٢) أي إنه في حالة ضرورة اتباع إجراءات معينة من أجل اتخاذ قرار ما وفقاً للنصوص القانونية أو التنظيمية، فإن هذه الإجراءات يجب اتباعها من أجل اتخاذ قرار معاكس للأول .

انظر : د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٠، ص ٢٧٥.

كما يشمل مضمون السلطة التنظيمية التي تتمتع بها أشخاص الإدارة المحلية صلاحيتها في وضع الأنظمة الداخلية لعملها وصلاحيتها في تشكيل اللجان وصلاحيتها في اختيار الأساليب الحديثة في إدارة مرافقها العامة المحلية.

٣ - سلطة تعيين وإدارة الكادر البشري العامل في الوحدة الإدارية: تتمتع وحدات الإدارة

المحلية بصلاحية إدارة شؤون عناصرها البشرية سواءً تعلق الأمر بالتعيين أو بإنهاء الخدمات وترتبط هذه الصلاحية التي يتمتع بها أشخاص الإدارة المحلية بصلاحياتها في تنفيذ مهامها بصورة مستقلة عن تدخل السلطة المركزية، ومن ثم لا مناص من تحويلها هذه الصلاحية، وإلا تم إهدار مكنة من المكنات الضرورية لإنجاز تلك المهام بأبهى صورة ممكنة.

٤ - سلطة التخطيط: ويقصد بذلك صلاحية أشخاص الإدارة المحلية في وضع

الخطط الضرورية من أجل تنفيذ مهامها المحددة قانوناً وفق خطة موضوعية وزمنية سليمة، وينبغي أن تتضمن الخطة العناصر الزمنية والمالية اللازمة لتنفيذ المهام، ولكي لا تخرج الوحدة الإدارية المحلية المختصة عن حدود صلاحيتها القانونية في التخطيط، فينبغي أن تقتصر موضوعات الخطة على المجالات التي تدخل في اختصاص الوحدة المحلية: كالخطة المالية، والخطة

الاقتصادية، والخطة المتعلقة بمشروعات البنية التحتية والخطة المتعلقة باستخدام الأراضي، والخطة المتعلقة بالعمران، وتستند هذه القيود وتستمد أصولها من ضرورة موازنة وأقلمة الخطط المحلية مع خطة الدولة المركزية والتي هي تعبير مباشر عن سياستها العامة سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو البيئي ومجالات الطاقة والبنية التحتية ومجال الصحة والثقافة.

٥- السلطة المالية: ويقصد بها صلاحية وحدات الإدارة المحلية بوضع الخطط المالية الخاصة بها وإدارة موازنتها المحلية، وذلك بما يتوافق مع التشريعات المالية والضريبية النافذة، وهنا يأتي دور الدولة كسلطة مركزية في السعي الدائم إلى تزويد أشخاص الإدارة المحلية بالوسائل المالية اللازمة لتغطية احتياجاتها، لا سيما رصد حصتها من حصيللة الضرائب على الدخل، كما يدخل في هذا السياق الإعانات المالية التي ترصدها الدولة عادة في الموازنة العامة لصالح وحدات الإدارة المحلية.

وتهدف هذه الإعانات إلى تحقيق حد أدنى من التوازن المالي بين المحليات كي تتمكن من تنفيذ مهامها المتزايدة والمتشعبة تبعاً لتزايد السكان وتشعب وتنوع مهام الدولة المعاصرة.

٦. السلطة اللائحية: ويقصد بها منح أشخاص الإدارة المحلية صلاحية إصدار

اللوائح والقرارات التنظيمية اللامركزية التي يقتصر نطاقها المكاني على الحدود الإدارية لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية. بيد أن السلطة اللائحية التي تملكها وحدات الإدارة المحلية والتي يقتصر أثرها على النطاق المكاني لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية لا تصلح أن تكون أساساً قانونياً لتقييد الحقوق الأساسية والحريات العامة المصونة دستورياً، بحسبان أن هذا التقييد يتطلب أساساً قانونياً تسنّه السلطة التشريعية ابتداءً عملاً بمبدأ تدرج القواعد القانونية، وعليه فإن اللوائح البلدية يقتصر دورها في هذه الحالة على تنظيم الانتفاع بالمرافق المحلية ووضع المخططات التنظيمية ولوائح الضبط الإداري المحلي بهدف حماية النظام العام بجميع عناصره الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وحماية البيئة.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الصلاحيات المشار إليها أعلاه، لا تتعارض مع دور أشخاص السلطة المركزية المتمثل في مراقبة أعمال السلطات اللامركزية المحلية، بحسبان أن العمل الذي تمارسه هذه السلطات هو عمل إداري ينبغي أن يكون مقتدياً بقوانين الدولة وأنظمتها وأن يكون موافقاً لسياستها

العامّة؛ بعبارة أخرى: إن منح وحدات الإدارة المحليّة الحق في إدارة شؤونها المحليّة لا يعني استقلال تلك الوحدات عن جسم الدولة، بل هو استقلال إداري ومالي وتنظيمي، ولا يصل أبداً إلى حدود الاستقلال السياسي، وإلا أصبحنا أمام لا مركزيّة سياسيّة، أي الانتقال من شكل الدولة الموحدة البسيطة إلى شكل الدولة الاتحاديّة (الفيدراليّة)، وهذا لا يمكن إنجازه إلا من خلال تعديل الدستور وفق الأصول والإجراءات المحددة فيه^(١).

ثانياً. آثار الضمانة الدستورية لمبدأ لا مركزيّة السلطات والمسؤوليات:

بيّنا أعلاه مدلولات الضمانة الدستورية المباشرة لحق وحدات الإدارة المحليّة في إدارة شؤونها المحليّة باستقلال إداري ومالي، وسنحاول فيما يأتي عرض الآثار السياسيّة والقانونيّة والإداريّة المترتبة على اعتماد نظام الإدارة المحليّة في الدستور بصورة مباشرة.

١- ضرورة توزيع الاختصاصات الإداريّة بين السلطة المركزيّة وأشخاص الإدارة المحليّة:

يكمّن الهدف من ذلك في ضرورة تفادي الازدواجيّة والتضارب في الاختصاصات بصورتها الإيجابيّة والسلبية، وتعتمد الدول عادة معايير مختلفة

(١) للمزيد من التفاصيل حول آلية تعديل الدستور السوري لسنة ٢٠١٢، انظر: د. حسن مصطفى البحري؛ القانون الدستوري والنظم السياسيّة، مرجع سابق، ص ٣١٧ وما بعدها.

بهذا الشأن فبعض الدول تعمل على تحديد اختصاصات أشخاص الإدارة المحلية من خلال قاعدة عامة تدرجها في النص الدستوري مباشرة: كأن تقول تختص وحدات الإدارة المحلية بجميع الشؤون ذات الطابع المحلي، ثم يقوم المشرع العادي بتفريد تلك الاختصاصات محاولاً أن تكون أغلب الاختصاصات الإدارية في يد أشخاص الإدارة المحلية، إلا ما كان منها مهماً حساسة تتطلب إدارتها تدخلاً من السلطة المركزية^(١)، كما لو تعلق الأمر بشؤون الدفاع أو الأمن أو القضاء أو المشروعات الاستراتيجية الحيوية التي تهم إقليم الدولة وسكانها بالمجمل، أو تلك المتعلقة بالسياسة الخارجية والعلاقات الدولية.

ويلجأ البعض الآخر من الدول إلى تحديد اختصاصات وحدات الإدارة المحلية بطريقة التعداد، عندئذ يتولى المشرع العادي تحديد اختصاصات السلطات المحلية بنصوص صريحة، بحيث يخرج عن صلاحياتها أي موضوع لم يدرج في النصوص القانونية المحددة للاختصاص.

وهذا ما فعله المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ حيث أفرد أحكاماً قانونية حدّد من

(١) هكذا فعل الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ في المادة /٢٨/ الفقرة /٢/.

خلالها اختصاصات كل مجلس من المجالس المحلية التي تقوم على رأس كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية^(١).

غير أن المشرع السوري وقبل أن يقوم بتعداد اختصاصات المجالس المحلية على مختلف مستوياتها جاء بنص عام أسند بموجبه للمجالس المحلية اختصاصاً شاملاً تجسد في تسيير شؤون الإدارة المحلية وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً، بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة، ثم ذكر أمثلة عن اختصاصات المجالس المحلية في مجالات التخطيط الصناعة، الزراعة، الاقتصاد، التجارة، التربية، الثقافة، الآثار، السياحة، النقل والطرق، مياه الشرب والصرف الصحي، الخدمات والمرافق وغيرها من الاختصاصات مما ورد ذكره في المادة /٣٠/ من القانون /١٠٧/ العام ٢٠١١.

وبتحليل هذا الأسلوب الذي اعتمده المشرع السوري في تنظيم اختصاصات المجالس المحلية، يمكننا القول: إن المشرع السوري أراد أن تقوم السلطات اللامركزية المحلية بممارسة اختصاصات من جنس الاختصاصات المسندة للسلطة المركزية، على أن يقتصر نطاق نفوذها الإداري والقانوني فيما

(١) انظر المواد: /٣٢- ٦٠- ٦١/ من قانون الإدارة المحلية السوري.

يختص بممارسة تلك الاختصاصات على الحدود الإدارية لكل وحدة إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع السوري قد حقق انسجاماً وتوافقاً بين نصوص قانون الإدارة المحلية، سواء تلك المتعلقة بأهداف القانون والمحددة في المادة ٢/ منه أو تلك المتعلقة باختصاصات المجالس المحلية والمحددة في المادة ٣٠/ منه.

٢- ضرورة تقييد المشرع العادي بأحكام الدستور المتعلقة بمجالس الإدارة المحلية:

تجدر الإشارة هنا إلى أن حصول مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية على ضمانات دستورية مباشرة في الدستور إنما يعد قيداً مباشراً على سلطة المشرع في سن التشريعات ذات الصلة بالإدارة المحلية.

بعبارة أخرى: لقد أوعز المشرع الدستوري إلى المشرع بأن يتولى تحديد عدد الوحدات الإدارية وحدودها واختصاصاتها ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري، بيد أن سلطة المشرع في هذا الشأن ينبغي أن تكون مقيدة بالمبدأ الدستوري الصريح الذي كرسه الدستور في المادة ١٣١/ منه والمتجسد في: لا مركزية السلطات والمسؤوليات، ومن ثم فإن ما أورده المشرع الدستوري إنما يعد ضمانات الحد الأدنى لمبدأ اللامركزية الإدارية

التي يتعين على المشرع العادي تفعيلها من خلال نصوص قانونية تهدف إلى تنشيط العمل الإداري اللامركزي، وليس العكس.

وآية ذلك أن أي نص قانوني من شأنه تقليص اختصاصات السلطات اللامركزية المحلية أو نقلها إلى السلطة المركزية بالصورة التي تؤدي إلى تهميش اختصاصات المجالس المحلية، سيكون مخالفاً للدستور ويخضع إلى رقابة القضاء الدستوري وفق الأصول والإجراءات المحددة في النص الدستوري للتأكد من مدى دستوريته وفق الأصول والإجراءات المحددة في الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١٢ وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٧/ لعام ٢٠١١.

٣- ضرورة أخذ رأي المجالس المحلية بالقرارات المركزية المؤثرة على عمل المحليات:

صحيح أن المشرع مخول في تنظيم عمل المجالس المحلية من دون أن يتجاوز حدود الضمانة الدستورية، لكن الصحيح أيضاً – وهذا ما يفرضه مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات الدستوري – هو أن يضمن المشرع لصالح وحدات الإدارة المحلية حقوقاً إجرائية تتجسد في ضمان مشاركة ممثلين عن سلطاتها في صناعة القرار التنموي المركزي، سواءً تمثل ذلك في خطة الدولة أو في قوانينها التي يمكن أن ينجم عن تنفيذها خسارة جزء من صلاحياتها المؤسسية والوظيفية.

وعليه، فمن واجب الدولة المركزية أن تؤمن للوحدات الإداريّة في تشريعاتها حقها في المشاركة المباشرة أو على الأقل أخذ رأيها ببعض القرارات الاستراتيجية التي تعزم الدولة اتخاذها.

وهكذا، ولكي لا يبقى المبدأ الدستوري في إطار الشعار النظري، فإن تجسيد هذا المبدأ على أرض الواقع يتطلب تشريعات وقرارات حكومية رشيدة تصب في تعميقه وتفعيله سياسياً وإدارياً ومالياً.

المطلب الثاني

الأسس الدستورية غير المباشرة للإدارة المحلية في سورية

لا يقتصر الإطار الدستوري للإدارة المحلية في سورية على الأحكام المباشرة التي أوردها المشرع الدستوري فيما يختص بالإدارة المحلية، بل يتعين على المتتبع المختص أن يحلل النصوص الدستورية الأخرى ليتمكن من رصد الأحكام التي تخدم بصورة غير مباشرة نظام الإدارة المحلية.

ومن أهم المواد الدستورية التي تشكل مرتكزاً مناسباً لنظام الإدارة المحلية نذكر المادة /١٢/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ التي نصها : « المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع ».

ولو حاولنا تحليل هذا النص الدستوري، لاستطعنا أن نخلص إلى نتيجة غاية في الأهمية تتجلى في قرار المشرع الدستوري اعتماد مبدأ الديمقراطية النيابية (التمثيلية) في إدارة الشأن العام.

ويستخلص ذلك من خلال إجراء عملية الربط بين نص المادة /١٢/ من

الدستور مع المادة الثانية الفقرة /٢-٣/ منه حيث نصت المادة /٢/ الفقرة /٢/

من الدستور على أن : « السيادة للشعب، لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب »، أما الفقرة الثالثة من المادة الثانية المذكورة فقد أرست نظام الديمقراطية النيابية، حيث نصت على أن : « يمارس الشعب السيادة ضمن الأشكال والحدود المقررة في الدستور ».

ومن هذه الأشكال أن يقوم المواطنون بانتخاب ممثليهم إلى مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية، وكذلك أيضاً حقهم في انتخاب رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى الحقوق الأخرى التي منحها الدستور للمواطنين بحسبانها صورة من صور الديمقراطية شبه المباشرة وأبرزها عملية الاستفتاء الشعبي^(١).

يستنتج من النصوص الدستورية المشار إليها أعلاه أن الإدارة المحلية كنظام إداري ترتبط ارتباطاً وثيقاً ببعض المبادئ الدستورية، ومن أبرز المبادئ ذات الصلة نذكر :

أولاً - الإدارة المحلية ومبدأ الديمقراطية :

تظهر هذه العلاقة ليس فقط من خلال أسلوب تشكيل المجالس المحلية بطريقة الانتخاب التي تعد ركناً أساسياً من أركان الحكم الديمقراطي النيابي،

(١) انظر نص المادة /١١٦/ من الدستور السوري لسنة ٢٠١٢ التي نظمت حق الاستفتاء الشعبي، حيث نصت على أنه : « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية » .

بحسبان أن الانتخاب يعد الوسيلة الأفضل لتداول السلطة وانتقالها؛ لأنه الأداة التي يعبر من خلالها المواطنون عن إرادتهم السياسية في اختيار ممثليهم في العمل العام، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن مجرد اعتماد المشرع الدستوري لنظام الإدارة المحلية في الوثيقة الدستورية يكون قد اعترف صراحة بالأهداف السياسية للإدارة المحلية، إذ يكون باعتمادها هذا قد اعترف للمواطنين المحليين بحق المشاركة في العمل السياسي، لذا يصلح القول في هذا السياق أن الإدارة المحلية تعد مدرسة لتعلم الديمقراطية وتحمل المسؤوليات.

وقد أكد الدستور السوري على ذلك عندما أورد حكماً صريحاً في المادة /١٢/ منه حيث عدّ المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع. ولا يخفى أن المجالس المنتخبة ديمقراطياً تشمل مجلس الشعب وتضم أيضاً مجالس الإدارة المحلية.

كما أكد المشرع السوري في قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤ على أن يتم تشكيل المجالس المحلية بطريقة الانتخاب وخص انتخابات

مجالس الإدارة المحلية بأحكام تفصيلية^(١)، كما تم تأكيد ذلك بموجب أحكام قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١^(٢).

ونؤكد في هذا السياق أن العلاقة بين الإدارة المحلية ومبدأ الديمقراطية هي علاقة حتمية، بحسبان أن مبدأ الديمقراطية هو المبدأ الأصل الذي يفسح المجال أمام المشاركة الشعبية التي تعد بدورها ركناً جوهرياً من أركان الإدارة المحلية، حيث لا يمكن صناعة القرار التنموي بمعزل عن المواطنين، بل يجب أن يصار إلى الاستماع إلى آرائهم ومقترحاتهم من خلال تنظيم الندوات والمؤتمرات على المستوى المحلي.

وأخيراً وليس آخراً فقد عد المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية أن عملية لامركزية السلطات والمسؤوليات إنما تتم من خلال تركيز المسؤولية في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة^(٣).

(١) لمزيد من التفاصيل، راجع: د. حسن مصطفى البحري؛ الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية "دراسة تحليلية مقارنة" (دمشق؛ بلا ناشر، طبعة ٢٠٢١)، ص ٣٢٠ وما بعدها.

(٢) تنص المادة ١٢/ من قانون الإدارة المحلية على أن: « يكون لكل وحدة إدارية مجلس، مقره مركز الوحدة، ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي ».

(٣) انظر المادة ٢/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

ثانياً. الإدارة المحلية ودولة القانون:

يقصد بمبدأ دولة القانون التزام سلطات الدولة جميعاً بمبدأ سيادة القانون،

بحسبانه أساس الحكم في الدولة. وهو يعني خضوع الحكام والمحكومين للقانون

والتقيد فيه عند اتخاذ أي قرار أو إجراء.

ومما لا شك فيه أن مبدأ سيادة القانون يهدف إلى حماية الحقوق الأساسية

والحريات الشخصية والعامة التي يضمنها الدستور للأفراد، كما يضمن الحماية

القضائية الكافية لمنع تعسف السلطة واعتدائها على تلك الحقوق.

ومن الحقوق والحريات الأساسية التي يضمنها الدستور للأفراد نذكر

الحقوق والحريات السياسية التي يأتي في مقدمتها الحق في التعبير عن الرأي

والحق في المشاركة السياسية والحق في الترشح والانتخاب، وكما هو واضح

فإننا بصدد حزمة من الحقوق الأساسية التي تؤدي ممارستها إلى تفعيل

المشاركة الشعبية في صنع القرار الحكومي.

وعليه، فإن أي دولة تملك الإرادة السياسية في تفعيل وتنشيط المشاركة

الشعبية، لا بد لها من اعتماد نظام الإدارة المحلية، بحسبان أن الإدارة المحلية

تعد الميدان الخصب لتفعيل المشاركة الشعبية وممارسة الحقوق والحريات

الأساسية السياسية، الأمر الذي ينجم عنه وجود علاقة عضوية بين دولة القانون

ونظام الإدارة المحلية، بحسبان أن إدارة الشؤون المحلية عن طريق السلطة المركزية وبقرارات مركزية إنما يعني إهداراً لجزء من الحريات الأساسية للمواطنين، أي: إهداراً لأحد البنى الأساسية لدولة القانون.



المبحث الثاني

الأسس القانونية للإدارة المحلية في سورية

نبذة تاريخية :

مرّ نظام الإدارة المحلية في سورية من الناحية التشريعية بعدة مراحل تاريخية بدأت بمرحلة الحكم العثماني عندما ساد قانون إدارة الولايات العامة، وتم بموجبه تقسيم البلاد إلى ولايات وتمّ تقسيم الولاية إلى ألوية وكل لواء إلى قضاء وكل قضاء إلى عدة نواحي وكل ناحية إلى عدة قرى.

وبعد خروج العثمانيين من سورية خضعت سورية إلى الانتداب الفرنسي وتم تنظيم الإدارة المحلية بموجب قرارات سلطة الانتداب.

وبعد استقلال سورية صدر قانون البلديات رقم /١٧٢/ لعام ١٩٥٦ الذي عدّ البلدية الوحدة الإداريّة الرئيسية ومنحها الحق في إدارة شؤونها المحلية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.

وفي العام ١٩٥٧ صدر قانون التنظيمات الإدارية رقم /٤٩٦/ تلاه قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ إلى أن صدر المرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ الناظم للإدارة المحلية في سورية،

وتم بموجبه إلغاء القانون /١٧٢/ لعام ١٩٥٦، والقانون /٢١٥/ لعام ١٩٥٦،
والقانون /٤٩٦/ لعام ١٩٥٧، والمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١،
ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم /٢٢٩٧/ لعام ١٩٧١.

وهكذا ومع صدور قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ أصبح
هو التشريع الأساسي الوحيد الناظم للإدارة المحلية في سورية، وبصرف النظر
عن الأهمية التاريخية للتشريعات السابقة، والتي كان لها دوراً مهماً في تجسيد
فكرة العمل الإداري اللامركزي المحلي، إلا أن التطورات التي حصلت في
الدولة والمجتمع، قد شكلت سبباً موجباً لتوحيد تشريعات الإدارة المحلية في
قانون واحد هو القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

ونحن سنقوم بشرح أحكام هذا القانون الذي يعد البنية التشريعية الأساسية
لتنظيم عمل وحدات الإدارة المحلية وتنظيم علاقة هذه الوحدات مع بعضها
البعض وتنظيم صلاحياتها وعلاقاتها مع الأفراد وكيفية تمويلها، وأخيراً وليس
آخرًا تنظيم علاقتها مع السلطة المركزية.

ونؤكد في هذا السياق على أننا نرغب في شرح الأحكام القانونية الأساسية
لهذا التشريع وبالصورة التي تُمكن الدارس من فهم ماهية الإدارة المحلية

وتطبيقاتها في سورية فهماً سليماً، يُمكنه من سلامة تطبيق القانون في حياته العملية.

وعليه سيتم تخصيص الفصل التالي لدراسة الجوانب التنظيمية والوظيفية لأشخاص الإدارة المحلية في سورية.



الفصل الثاني

الجوانب التنظيمية والوظيفية لأشخاص الإدارة المحلية في سورية



تمهيد وتقسيم :

من خلال إلقاء نظرة معمّقة على هيكلية قانون الإدارة المحلية السوري، نستنتج أن المشرّع السوري قد قام بصياغة القانون وتقسيمه بطريقة جمع فيها مجموعة من الأحكام التنظيمية والأحكام الوظيفية النازمة لعمل أشخاص الإدارة المحلية وحدد سلطاتها وكيفية تشكيلها وطرق تمويلها وكذلك أيضاً علاقتها مع السلطة المركزية.

وعليه، فإن المنهجية العلمية تقتضي دراسة هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى عدة مباحث سنعرضها تباعاً وفق الآتي:

المبحث الأول: أهداف قانون الإدارة المحلية

المبحث الثاني: وحدات الإدارة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية

المبحث الثالث: السلطات المحلية وطريقة تشكيلها واختصاصاتها

المبحث الرابع: الأحكام المالية للمجالس المحلية

المبحث الخامس: خصوصية المحافظة في الهيكلية الإدارية للدولة

المبحث السادس: اختصاصات المجالس المحلية للمدن والبلدات والبلديات ومكاتبها التنفيذية

المبحث السابع: الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية

المبحث الثامن: رقابة السلطة المركزية على السلطات اللامركزية المحلية

المبحث التاسع: تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في ظل القانون رقم

١٠٧/ لعام ٢٠١١

هذا وقد تم الاعتماد في هذا التقسيم على الأحكام القانونية الواردة في القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ ليصار إلى شرحها فقهيًا بهدف توضيحها وتزويد الدارسين بالمعلومات الكافية ذات الصلة بالإدارة المحلية في سورية، والآن إلى التفاصيل.



المبحث الأول

أهداف قانون الإدارة المحلية

بداية لا بد من القول: إن أي تشريع تسنه السلطة التشريعية إنما يكون تشريعاً هادفاً إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة والتي تجد مصدرها في الوثيقة الدستورية. فالمعلوم أن الوثيقة الدستورية تتضمن عادة المبادئ الأساسية التي يبنى عليها النظام القانوني الكلي للدولة، ومن ثم فإن تنظيم الدستور لأي شأن من الشؤون العامة، إنما ينبغي أن يتبعه تنظيم تشريعي تفصيلي لهذا الشأن. بعبارة أخرى: غالباً ما يتضمن النص الدستوري الناظم لشأن من الشؤون العامة أحكاماً عامة، ويحيل إلى المشرع العادي لسن التشريع اللازم لتنظيم هذا الشأن تفصيلاً.

وتعد هذه الإحالة بمنزلة أمر موجه من المشرع الدستوري للمشرع العادي ليتولى هذا اتخاذ ما يلزم من إجراءات من أجل سن القانون اللازم. وهذا ما فعله المشرع الدستوري في المادة /١٣١/ الفقرة /١/ منه التي نصّها: « ... ويبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية واختصاصاتها وإيراداتها المالية

والرقابة على أعمالها، كما يبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها».

ونشير في هذا السياق إلى أنه عندما يأمر المشرع الدستوري بوضع قانون لتنظيم مؤسسة ما، فإنه يذكر بعض الأحكام التي يجب إدراجها في القانون على سبيل المثال، ولا يعددها على سبيل الحصر، بل يستطيع المشرع العادي إدراج ما ينبغي إدراجه من أحكام يراها تخدم المؤسسة الدستورية بصورة فعالة. وبالفعل، فقد صدر قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ وحدد في المادة /٢/ منه الأهداف التي يتوخاها المشرع في هذا القانون بما يتواءم مع إرادة المشرع الدستوري، وقد عدّد المشرع مجموعة من الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من خلال قانون الإدارة المحلية وأهمها:

أولاً - تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات:

ويقصد بذلك اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية في إدارة وتسيير المرافق العامة التي تهم السكان المحليين في كل وحدة إدارية، وبالصورة التي تحقق مشاركة فعالة لهؤلاء في صنع القرار الإداري التتموي، الأمر الذي يعني من الناحية الدستورية والقانونية تطبيق مبدأ الديمقراطية بأبهى صورة ممكنة، وتطبيق مبدأ الإدارة الرشيدة.

ثانياً. إحداث وحدات إدارية قادرة على إدارة الشأن العام بفاعلية :

فعندما يتم إحداث وحدة إدارية محلية، يجب الأخذ بالحسبان عدة عوامل

أهمها:

١ — أن تكون هذه الوحدة قادرة من الناحية الإدارية على القيام بجميع وظائف الإدارة العامة من تخطيط وتنظيم ورقابة وغيرها.

٢ — أن تكون هذه الوحدة قادرة على تخطيط وتنفيذ المشروعات التنموية التي تخص السكان المحليين، وأن تكون قادرة على خلق الموارد المحلية واستثمارها بالصورة التي تنعكس إيجاباً على تحقيق أهدافاً اقتصادية واجتماعية وخدمية وثقافية على المستوى المحلي.

وهذا يتطلب بالطبع ضرورة منح وحدات الإدارة المحلية الصلاحيات الضرورية من أجل رفد إداراتها بالكوادر البشرية المدربة على العمل المحلي وصلاحياتها في خلق الإيرادات المالية التي تمكنها من تنفيذ خططها التنموية، من غير الاعتماد الكلي على قرارات السلطة المركزية، التي يفترض أن تتفرع إلى الأمور الاستراتيجية التي تهم إقليم الدولة ككل.

ثالثاً - تحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة :

يقصد بالتنمية المستدامة أن تعمل وحدات الإدارة المحلية على استثمار الثروات والإيرادات بطريقة تعزز من هذه الإيرادات، وبالصورة التي تحقق وفرة مالية تستفيد منها الأجيال القادمة.

ويقصد بالإنماء المتوازن تقليص الفوارق التنموية بين الوحدات الإدارية بحيث تبدو كل وحدة إدارية متكافئة مع غيرها من الوحدات سواءً تعلق الأمر بالفرص الاستثمارية أو فرص العمل أو بالجوانب الخدمية، الأمر الذي سيؤدي من حيث النتيجة إلى الحد من موجات الهجرة الداخلية من الريف إلى مراكز المدن الكبرى، وهذا يتطلب بدوره تنفيذ سياسة التخطيط الإقليمي التنموي، الذي يهدف قبل كل شيء إلى تنمية الريف والمناطق النائية وتحقيق أهدافاً اقتصادية واجتماعية لا ينبغي إغفالها.

كما يتطلب ذلك تفعيل مبدأ التوأمة بين وحدات الإدارة المحلية من خلال إحداث إدارات مشتركة بين هذه الوحدات، بالصورة التي تقدم أهدافاً مشتركة لكل وحدة إدارية، وهذا يتطلب بدوره أن تلاحظ الدولة في تشريعاتها المالية خلق نوع من التوازن المالي بين جميع الوحدات المحلية، من دون أن يتم تفضيل وحدة على أخرى.

رابعاً - تبسيط الإجراءات والتخفيف من الروتين الحكومي :

يقصد بذلك اتخاذ ما يلزم من قرارات بهدف تقديم الخدمة العامة للمواطن بأعلى جودة وبأسرع وقت وبأقل تكلفة.

وهذا بحد ذاته يعد جزءاً لا يتجزأ من السياسة العامة للدولة يتجسد في تحقيق رضا المواطن، ولكي تتمكن الدولة من بلوغ هذا الهدف، عليها أن تختار أساليب الإدارة الحديثة والابتعاد عن الروتين وتعقيد الإجراءات من غير سبب مقنع، وهذا ما قصده المشرع عندما ألزم وحدات الإدارة المحلية في إحداث مراكز خدمة للمواطن بهدف إنجاز طلباته بصورة حضارية، كيف لا وقد حققت الدول المتقدمة قفزة نوعية في هذا المجال من خلال أتمتة العمل الإداري وإحلال نظام الإدارة الإلكترونية بدلاً من الإدارة الورقية، الأمر الذي يوفر الجهد والوقت والمال لكل من الإدارة والمواطن على السواء.

وهكذا يتبين من خلال استعراض الأهداف التي رسمها المشرع في قانون الإدارة المحلية أن هذه الأهداف متعددة ومتنوعة، فهناك الأهداف السياسية المتمثلة في تفعيل المشاركة الشعبية، وهناك الأهداف الاقتصادية المتمثلة في تمكين الوحدات المحلية اقتصادياً، وهناك الأهداف المالية المتمثلة في تعزيز الإيرادات المحلية وخلق الفرص الاستثمارية، وهناك أيضاً الأهداف الإدارية

المتتمثلة في تخفيف العبء عن السلطة المركزية، وتعزيز مبدأ الإدارة عن قرب وتبسيط الإجراءات^(١).

وإذا حاولنا تحليل هذه الأهداف، لاستنتجنا أنها هي ذاتها أهداف مبدأ اللامركزية الإدارية بصورتها المحلية، أي أن المشرع السوري كان منسجماً مع نفسه وكان مدركاً لأهمية هذا المبدأ واعتماده في إدارة الشأن العام ليكون جنباً إلى جنب مع مبدأ المركزية الإدارية.

(١) انظر: د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧ وما بعدها.

المبحث الثاني

وحدات الإدارة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية

اعتمد المشرع السوري مصطلحاً جمعياً للدلالة على أشخاص الإدارة المحلية ألا وهو مصطلح: الوحدة الإدارية، ويقصد بالوحدة الإدارية وفق ما ورد في المادة /١/ من قانون الإدارة المحلية: المحافظة أو المدينة أو البلدة أو البلدية، ولها شخصية اعتبارية.

والوحدات الإدارية المحلية بهذه المنزلة هي جهات عامة ذات طابع إداري لكل منها شخصيتها الاعتبارية وهيكلتها التنظيمية وكوادرها البشرية ومواردها المالية، ولها استقلالها الإداري والمالي عن الدولة المركزية بحسبانها الشخص الإداري المركزي الوحيد الذي يتألف من عددٍ كافٍ من الوزارات وفروعها وعدد كافٍ من الأجهزة الإدارية المركزية العاملة في النطاق الإقليمي لكل محافظة.

وقد قام المشرع السوري بمنح وحدات الإدارة المحلية الشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي بغية تمكينها من ممارسة اختصاصاتها على مسؤولياتها الذاتية من دون أن تنتظر أوامر وتوجيهات السلطة المركزية،

وذلك بوساطة سلطاتها المحلية التي أوجب القانون تشكيلها بطريقة الانتخاب الحر والمباشر والعام والمتساوي. بهذا، تغدو وحدات الإدارة المحلية جزءاً مهماً من البناء الإداري للدولة بمعناها الواسع، بل تعد جهات عامة بالمعنى الذي قصده المشرع في القانون الأساسي للعاملين في الدولة^(١).

أما الوحدات التي خصها المشرع بالشخصية الاعتبارية فهي: المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلدية، أما التقسيمات الأخرى (المنطقة، الناحية، الحي) فقد خلع عنها الشخصية الاعتبارية وعدها من قبيل التقسيمات الإدارية التي تندمج شخصيتها بشخصية المحافظة التابعة لها، وخصص لها أحكاماً مستقلة وردت في المواد ٧٣/ وما بعدها من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

وعليه، فإن وحدات الإدارة المحلية في التشريع السوري هي: المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية.

وقد أكد المشرع السوري على أن كل وحدة إدارية من الوحدات التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية إنما ملزمة بالسعي إلى القيام بجميع الأعمال

(١) تنص المادة ٢/ من القانون رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة على أن: « أ - يتم إحداث الجهة العامة على الشكل التالي: (١) يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون. (٢) يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم. (٣) يتم إحداث البلديات ووحدات الإدارة المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن. ب - تحدد مهام واختصاصات الجهة العامة في صك إحداثها » .

القانونية بغية تحقيق المصالح الجماعية لمواطني وسكان هذه الوحدة، بالصورة التي تحقق التنمية المستدامة وتحقيق مصلحة الأجيال القادمة.

وتجدر الإشارة إلى أن الوحدات الإدارية المشار إليها أعلاه إنما تتولى مهامها بوساطة سلطاتها المحلية المتمثلة في المجلس المحلي الذي يتعين أن يُصار إلى تشكيله بطريقة الانتخاب الحر والسري والمباشر والعام والمتساوي وفقاً للمادة /٨/ الفقرة /٢/ من قانون الإدارة المحلية وبدلالة أحكام قانون الانتخابات العامة رقم /٥/ لعام ٢٠١٤.

والمجالس المحلية بهذه المنزلة هي المؤسسة التي يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع وفق ما قصده المشرع الدستوري في المادة /١٢/ من دستور عام ٢٠١٢.

بعبارة أخرى: إن المجالس المحلية هي الهيئات التي تمثل إرادة الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المحلية، وهي صاحبة الاختصاص في وضع الخطط وإجراء جميع التصرفات القانونية اللازمة لإدارة وإنجاز المهام الإدارية المسندة إلى الوحدة المحلية ذات الشأن. والسؤال الآن ما هي معايير إحداث وحدات الإدارة المحلية؟ هذا ما سنقوم بشرحه في الفقرة الآتية:

أولاً. معايير إحداث وحدات الإدارة المحلية:

لا يمكن أن يُصار إلى إحداث أية جهة عامة إلا بعد دراسة جدواها الاقتصادية والخدمية والإدارية والإنسانية. ومن ثم فإن الصك الحكومي الذي يتم بموجبه إحداث جهة عامة ما ينبغي أن يرتبط بعدة معايير، وهذا ينطبق بشكل كبير على إحداث أشخاص الإدارة المحلية أو إلغائها أو دمجها، لأنها من حيث النتيجة هي جهات عامة ذات طابع إداري تمارس جميع أوجه النشاط الإداري (المرفقي والضبطي)، وتستخدم جميع وسائل السلطة العامة (القرار والعقد والأعمال المادية)، فما هي معايير إحداث وحدات الإدارة المحلية:

١- المعيار الجغرافي^(١): إن أهم تطبيق لتقسيم اختصاصات الإدارة على أساس إقليمي يظهر في توزيع مهام الدولة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية، وعلى أساس هذا المعيار تم تقسيم إقليم الجمهورية العربية السورية إلى محافظات ومدن وبلديات وبلديات، وتقسيمات إدارية أخرى هي: المنطقة والناحية والحي.

(١) انظر د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٧ ص ١٥٨ وما بعدها.

٢. المعيار الاجتماعي والاقتصادي والسياحي: والمقصود بذلك أن السلطة المركزية

ممثلة بالمجلس الأعلى للإدارة المحلية قد تنطلق من أغراض اجتماعية لمنح

تجمع سكاني معين صفة مدينة أو بلدة أو بلدية، من دون التقيد بعدد السكان

(المادة /١٠/ من قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١).

وقد يكون معيار الإحداث اقتصادياً (بسبب الأهمية الاقتصادية للإقليم)،

وقد يكون معيار الإحداث أثرياً (بسبب وجود معالم أثرية في الإقليم)، وقد يكون

معيار الإحداث سياحياً بالنظر للأهمية السياحية للإقليم، لذا واستناداً إلى ذلك

فمن المتصور أن نجد في سورية تقسيمات إدارية تأخذ وصف "مدينة" من دون

أن يتحقق فيها عدد السكان المطلوب وفق ما ورد في المادة /١/ من قانون

الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ المتضمنة التعريفات^(١).

ثانياً. طرق إحداث وحدات الإدارة المحلية:

تجدر الإشارة هنا بأن: وحدات الإدارة المحلية تعد جهات عامة وفقاً

لصريح نص المادة /١/ من القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن القانون

(١) عرفت المادة /١/ من قانون الإدارة المحلية /١٠٧/ لعام ٢٠١١ المدينة بأنها: «كل مركز محافظة أو

منطقة وتجمع سكاني يزيد عدد سكانه على /٥٠,٠٠٠/ نسمة».

الأساسي للعاملين في الدولة^(١). كما نصت المادة /٢/ فقرة /أ/ بند /٣/ من القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على أنه: « يتم إحداث البلديات ووحدات الإدارة المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن ».

وهكذا، فإن وحدات الإدارة المحلية تعد جهات عامة ذات طابع إداري، إلا أن إحداثها يتم بالطريقة التي حددها قانون الإدارة المحلية السوري الذي تمت الإحالة إليه صراحة بموجب البند /٣/ من الفقرة /أ/ من المادة /٢/ من قانون العاملين الأساسي بحسبانه التشريع الخاص، وبالعودة إلى قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ نجد أن المادة /٩/ من هذا القانون قد حددت وبشكل صريح الصكوك التي يتم بموجبها إحداث كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية، وكذلك السلطة المسؤولة عن إصدار هذا الصك.

فقد نصت المادة /٩/ بند /١/ من قانون الإدارة المحلية على أن: « تحدث المحافظات وتسمى وتعيّن مراكزها وحدودها وتعّد بقانون ».

والمحافظة هي حيز جغرافي ضمن التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية يضم عدة مدن وبلدات وبلديات وقرى ومزارع ويمكن

(١) تنص المادة /١/ من القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ على أنه: « الجهة العامة: إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة، أو إحدى البلديات أو المؤسسات البلدية أو وحدات الإدارة المحلية » .

للمحافظة أن تكون مدينة واحدة. والمقصود بالقانون في معرض تطبيق المادة ٩/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١، التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب وفق الإجراءات المنصوص عنها في الدستور، أما المدن فيتم إحداثها وتسميتها وتعيين مراكزها وحدودها وتعديل هذه الحدود بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن قرار رئيس مجلس الوزراء المتضمن إحداث مدينة /ما/ ينبغي أن يكون مسبقاً بإعداد اقتراح من وزير الإدارة المحلية، إذ إن الاقتراح يعد من حيث الطبيعة القانونية شكلية جوهرية تضافي على قرار الإحداث مشروعيته، ومن ثم فإن غياب الاقتراح يجعل قرار الإحداث مشوباً بعييب الشكل والإجراءات.

ويتم إحداث البلدات والبلديات وتسميتها وتعيين مراكزها وحدودها الإدارية وتعديل هذه الحدود بقرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

(١) المادة ٩/ بند ٢/ من قانون الإدارة المحلية /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

وهنا أيضاً نذكر بضرورة وجود الاقتراح الذي يصدره المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ونستطيع القول: إن لاقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة أهمية قانونية تتجلى بالنواحي الآتية:

١- إن أي بلدة أو بلدية ستكون ضمن نطاق المحافظة ذات الصلة، وبالتالي من حق المحافظة ممثلة بمكتبها التنفيذي أن يكون لهذا المكتب الدور البارز في إحداث أي وحدة إدارية ضمن نطاق عمله، بحسبان أن عملية الإحداث سينجم عنها أعباء مالية وإدارية ستتحملها موازنة الدولة.

٢- يعد اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الواقعة القانونية التي تسبق قرار الوزير، أي سبب القرار، ومن ثم فإن قرار الإحداث سيكون غير مشروع إذا غاب هذا الاقتراح.

وقد عرف قانون الإدارة المحلية البلدة بأنها كل مركز ناحية أو تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين ١٠٠٠١ و ٥٠٠٠٠ نسمة، أما البلدية فهي كل تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين ٥٠٠١ و ١٠٠٠٠ نسمة^(١).

(١) المادة ١/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

أما الأحياء فيتم إحداثها بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية ذات الصلة، بمعنى إذا كنا بصدد /حي/ ضمن مدينة فينبغي إحداث الحي عندئذٍ بقرار من المكتب التنفيذي للمدينة وهكذا.

وفي هذا السياق ينبغي أن نشير إلى أن شروط إحداث الوحدات الإدارية التي حددتها المادة /٩/ من قانون الإدارة المحلية بدلالة المادة /١/ المتضمنة "التعاريف" من ذات القانون تعد المبدأ، أو القاعدة العامة، بيد أن المشرع أجاز الخروج على هذه القاعدة بموجب المادة /١٠/ من قانون الإدارة المحلية التي أجازت للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية إحداث مدينة أو بلدة أو بلدية لأسباب اجتماعية، أو اقتصادية، أو سياحية، أو أثرية، أو حدودية دون التقيد بعدد السكان.

وهكذا، فإن إحداث المدن أو البلديات أو البلديات من دون التقيد بعدد السكان إنما متوقف على تحقق الشروط الآتية:

- ١ ضرورة وجود أسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياحية أو أثرية أو حدودية.
- ٢ ضرورة إعداد اقتراح من وزير الإدارة المحلية بذلك.

٣. يكون قرار الإحداث بيد المجلس الأعلى للإدارة المحلية ولهذا المجلس سلطة تقديرية بهذا الشأن^(١).

ونخلص إلى القول: إن مهمة إحداث الوحدات الإدارية منوطة بالسلطات الآتية: المشرع، رئيس مجلس الوزراء، وزير الإدارة المحلية. وهو اختصاص حصري، أي لا يجوز للأصيل تفويضه تحت طائلة عدم المشروعية. هذا بالنسبة للإحداث، أما بالنسبة للإلغاء أو الدمج أو التعديل، فإن هذه التصرفات تحتاج إلى ذات أداة الإحداث عملاً بمبدأ تقابل الأشكال، أو بأداة أعلى منها.

(١) نصت المادة ٣/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ على أن: يشكل المجلس الأعلى للإدارة المحلية على الوجه الآتي:

- رئيس مجلس الوزراء رئيساً.
- وزير الإدارة المحلية نائباً.
- رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي عضواً.
- المحافظون أعضاء.
- معاون وزير الإدارة المحلية عضواً.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي عضواً.
- رؤساء المجالس المحلية للمحافظات أعضاء.

المبحث الثالث

السلطات المحلية وطريقة تشكيلها واختصاصاتها

انطلق المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ من مبدأ القيادة الجماعية، وهذا المبدأ ينسجم بطبيعة الحال مع أركان الإدارة المحلية، إذ يعد من أهم أركانها الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح المركزية تهتم السكان المحليين، وأن تسند هذه المصالح إلى وحدات محلية مستقلة إدارياً ومالياً^(١).

وتتمثل القيادة الجماعية لإدارة الشؤون المحلية بالسلطات المحلية التي حددها القانون، وتتمثل في سلطتين اثنتين هما: المجالس المحلية، والمكاتب التنفيذية، وبالنظر إلى الأهمية القانونية والإدارية لهذه السلطات، تقتضي الدراسة الأكاديمية أن يصار إلى شرح هذه السلطات: تنظيمياً (كيفية تشكيلها)، وشرح اختصاصاتها، ومن ثم توضيح العلاقة فيما بينها.

(١) انظر: د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن، بريطانيا، فرنسا، مصر، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ٢٠ وما بعد.

المطلب الأول

المجالس المحلية

أولاً - تشكيلها :

تنص المادة /١٢/ من قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ على أن : « يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي ».

وبهذا النص فقد حقق قانون الإدارة المحلية - كما سبق البيان - توافقاً واضحاً مع المادة /١٢/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢، والتي عدّت المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع، والمقصود بالمجالس المنتخبة على الصعيد المحلي: المجالس المحلية التي تتولى إدارة الشؤون المحلية للوحدة الإدارية المحلية ذات الشأن.

وعليه، فإن المبدأ المتبع في تشكيل المجالس المحلية هو الانتخاب،
بالشروط والضوابط التي حددها قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام
٢٠١٤^(١).

ومما لا شك فيه أن سياسة المشرع السوري في اعتماد مبدأ انتخاب
أعضاء المجالس المحلية يعد تجسيدا واضحا لواحد من أهم أركان اللامركزية
الإدارية المحلية والمتمثل في أن يتولى إدارة الشؤون المحلية مؤسسات منتخبة
تمثل إرادة الناخبين، ومن الناحية القانونية فإن أسلوب الانتخاب في تشكيل
المجالس المحلية إنما يحقق الفوائد الآتية^(٢):

١. إنه يضمن استقلال السلطات اللامركزية المحلية تجاه السلطة الإدارية
المركزية في الدولة.

٢. إنه يجسد وبشكل لا يدع مجالا للشك البعد السياسي لمبدأ اللامركزية الإدارية
المحلية المتمثل في ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي، كما يعد تشكيل

(١) انظر: المادة ٢/ من قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤: (يهدف هذا القانون إلى: أ. تنظيم
انتخاب رئيس الجمهورية ب. تنظيم انتخاب أعضاء مجلس الشعب ج. تنظيم انتخاب أعضاء مجالس الإدارة
المحلية).

(٢) انظر: د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، دار الثقافة للنشر والتوزيع،
عمان، ١٩٩٢، ص ٢٠ وما بعدها .

المجالس المحلية بطريقة الانتخاب آلية مناسبة للمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة المحلية.

٣. يعد المجلس المحلي الهيئة الرئيسية للوحدات الإدارية المحلية، والمسؤول عن قيادة السياسة المحلية في ظل القوانين والأنظمة النافذة في الدولة، بل هو الممثل السياسي لمواطني الوحدة المحلية^(١).

ثانياً. تحديد أعضائها:

راعى المشرع السوري في تحديد أعضاء المجالس المحلية حجم الوحدة الإدارية المحلية جغرافياً، وحجم المهام المسندة إليها إدارياً، لذا جاء عدد أعضاء المجالس المحلية مختلف باختلاف كل وحدة إدارية محلية.

فقد نصت المادة /١٣/ من قانون الإدارة المحلية على أنه: يحدد عدد أعضاء المجالس المحلية وفق الآتي:

١. مجلس المحافظة: ممثل لكل /١٠٠٠٠/ مواطن، بما لا يقل عن /٥٠/ عضواً، ولا يزيد على /١٠٠/ عضو.

٢. مجلس المدينة: ممثل لكل /٤٠٠٠/ مواطن، بما لا يقل عن /٢٥/ عضواً، ولا يزيد عن /٥٠/ عضواً.

(١) انظر في الفقه الألماني: Hegele, Evert, Kommunalrecht. aao, S, 101.

٣. مجلس البلدة: ممثل لكل ٢٠٠٠ مواطن، بما لا يقل عن ١٠/ أعضاء ولا يزيد على ٢٥/ عضواً.

٤. مجلس البلدية /١٠/ أعضاء، على أن تعتمد سجلات الأحوال المدنية في نهاية العام السابق للانتخابات أساساً في تحديد عدد السكان، أو أرقام المكتب المركزي للإحصاء في التجمعات السكانية التي لا يوجد فيها سجل مدني^(١).
وقد أحسن المشرع صنعاً في اعتماد عدد السكان والمساحة الجغرافية للوحدة المحلية كمعيار لتحديد أعضاء المجلس المحلي، لأن ذلك سيحقق التمثيل السليم والحقيقي للسكان المحليين.

ثالثاً. مدة ولايتها:

انطلاقاً من مبدأ تأقيت السلطة وتداولها فإن المشرع حدد مدة المجالس المحلية بأربع سنوات ميلادية، وتبدأ هذه المدة بالسريان من اليوم التالي لصدور صك تسمية الأعضاء الفائزين بالانتخاب^(٢).

وحرى بنا أن نشير هنا إلى أن المشرع حظر على المجلس المنتخب مباشرة مهامه رأساً بعد إعلان نتائج الانتخابات المحلية، بل علق ذلك على

(١) المادة /١٤/ بند /٢/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

(٢) المادة /١٥/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

صدور الصك القانوني بتسمية الفائزين في الانتخابات، والصك القانوني المقصود هنا إما أن يكون مرسوماً من رئيس الجمهورية أو قراراً من رئيس مجلس الوزراء أو قراراً من وزير الإدارة المحلية، مع التركيز على أن لهذا الصك مجرد أثر كاشف وليس له أثر منشئ، بمعنى أن الفوز بالانتخاب هو الذي أنشأ المركز القانوني لعضو المجلس المحلي، وجاء الصك القانوني ليعلنه.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق: ماذا لو انتهت ولاية المجلس

المحلي واستحال إجراء انتخابات إدارة محلية عقب ذلك لسبب أو لآخر؟

لقد أجاب المشرع السوري عن هذه المسألة في المادة /١٥/ من القانون

رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ وأجاز تمديد ولاية المجلس المحلي الذي انتهت ولايته

على أن يتم ذلك بصك تشريعي، والمقصود بالصك التشريعي هنا: إما بقانون

يقره مجلس الشعب وفق الأصول الدستورية، أو بمرسوم تشريعي يصدره رئيس

الجمهورية إذا تحققت إحدى الحالات الواردة في المادة /١١٣/ من دستور

٢٠١٢، إذ منح الدستور السوري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع في ثلاث

حالات هي:

١- إذا لم يكن هناك دورة انعقاد لمجلس الشعب.

٢- إذا كانت هناك حالة ضرورة أو استعجال رغم انعقاد مجلس الشعب

٣- إذا كان مجلس الشعب منحلًا.

وهكذا فإن المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية قد راعى نظرية الظروف الطارئة التي قد تتعرض لها البلاد، والتي قد ينجم عنها استحالة ممارسة الانتخابات المحلية، عندئذ يتم تمديد ولاية المجلس المحلي المنتهية ولايته، بموجب صك تشريعي.

وقد يتساءل بعضهم عن مدى دستورية هذا التمديد ومدى شرعية المجلس

الممدّد له؟

ونحن نقول: إن القوانين توضع عادة لمعالجة ظروف عادية، فإذا طرأت ظروف طارئة أدت إلى تهديد سلامة الدولة أو إعاقة مؤسساتها، فإن الكلمة العليا تكون للقانون الأعلى: وهو المحافظة على سلامة الدولة وتسيير مرافقها، حتى ولو أدى ذلك إلى تقييد مبدأ المشروعية^(١).

(١) يحدث أن يقوم رئيس الجمهورية باتخاذ قرار معلل بحل مجلس الشعب قبل انتهاء ولايته، في هذه الحالة يجري انتخاب مجلس جديد خلال ستين يوماً تلي تاريخ الحل، في الفترة الفاصلة بين قرار الحل وانتخاب مجلس جديد يقوم رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم التشريعية، انظر المادتين ١١١-١١٣/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ولعل الحرب العدوانية على سورية من قبل العصابات الإرهابية المسلحة والدول الممولة لها، تعد مثلاً تقليدياً لحالة الظرف الطارئ الذي أدى إلى صدور مرسوم بتمديد صلاحيات المجالس المحلية إلى حين تشكيل مجالس جديدة بطريقة الانتخاب^(١).

رابعاً. جلسات المجلس:

تتم دعوة المجالس المحلية إلى الاجتماع بدورها الأولى بقرار من وزير الإدارة المحلية خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ صدور الصك القانونية بتسمية الأعضاء الفائزين، ولا يجوز لأي عضو الاشتراك في أعمال المجلس قبل أداء اليمين القانونية، وفي حال امتناع الفائز عن أداء اليمين القانونية خلال ١٥/ يوماً عندئذٍ مستنكفاً (أي يفقد عضوية المجلس بإرادته)، ويحل محله من يليه في عدد الأصوات ضمن قطاعه.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس ملزم بانتخاب رئيس له في أول جلسة يعقدها، ويكون الانتخاب بطريقة الاقتراع السري، شريطة أن يحصل الفائز على الأكثرية المطلقة للحاضرين، ونوضح ذلك بالمثل الآتي: لو أن مجلساً محلياً

(١) للمزيد من التعمق في موضوع نظرية الظروف الطارئة كقيد على مبدأ المشروعية: انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الأول)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٩٦-٢١٠.

عدد أعضائه خمسون عضواً، وحضر منه /٤٠/ عضواً فإنه يشترط للفوز برئاسة المجلس أن يحصل المرشح على إحدى وعشرين صوتاً، وإذا لم يحصل المرشح على هذا العدد من الأصوات، يعاد الانتخاب عندئذٍ في ذات الجلسة، ويفوز برئاسة المجلس من حصل على الأكثرية النسبية^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن جلسات أي مجلس محلي ينبغي أن تكون علنية من حيث المبدأ، وهذا المبدأ ينسجم مع المنطق السليم للأشياء، إذ لا يعقل أن يقوم مجلس منتخب ومساندة إليه مهام إدارة الشأن العام، أن يعمل في قاعات مغلقة الأبواب، ولكن قد يكون هناك موضوع تقتضي حساسيته أن يناقش في جلسة سرية، عندئذٍ ليس هناك ما يمنع ذلك، شريطة أن يطلب رئيس المجلس أو ثلث أعضائه ذلك^(٢).

وأخيراً، وبالنظر إلى أن المجلس المحلي ذي الصلة يتولى نشاطاً إدارياً متعدد الأوجه (نشاطاً مرفقياً أو نشاطاً ضبطياً)، ويتخذ القرارات اللازمة لتنظيم ذلك، فإن ضرورات مبدأ التخصص وتقسيم العمل تفرض ذاتها: لذا فلا مناص من تشكيل لجان دائمة من أعضائه أو حتى من خبراء وفنيين.

(١) المادة /٢٣/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

(٢) انظر المواد /١٧-١٩-٢٠/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

فلا بأس أن نرى على مستوى المجلس المحلي لجنة للتخطيط، وأخرى للشؤون الاقتصادية، وثالثة للإنشاء والتعمير، ورابعة للخدمات والمرافق العامة، على أن تباشر هذه اللجان عملها استناداً للنظام الداخلي للمجالس المحلية الذي يصدره وزير الإدارة المحلية.

ومن حسنات تطعيم اللجان التي تشكل على مستوى المجلس المحلي بعناصر من أهل الخبرة الفنية نذكر أن هذا سيؤدي إلى جعل قرارات اللجان أكثر رشداً، وأكثر فعالية، وأكثر جودة، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على أداء الخدمة العامة.

خامساً. اختصاصات المجالس المحلية:

انطلق المشرع العادي من النص الدستوري الذي صنف مجالس الإدارة المحلية بأنها جزء من السلطة التنفيذية للدولة، حيث جاء الحديث عنها في الفصل الثاني من الباب الثالث الموسوم بعنوان سلطات الدولة^(١)، وبهذه المثابة فإن المجالس المحلية تمارس الجزء المخصص لها من الوظيفة الإدارية، على أن يقتصر هذا الجزء على الشؤون الإدارية ذات الطابع المحلي.

(١) هذه النتيجة مردها إلى فلسفة اللامركزية الإدارية المحلية التي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية.

وقد سلك المشرع السوري أسلوب المبدأ العام في تحديد اختصاصات المجالس المحلية حيث جعلها مختصة بتسيير شؤون الإدارة المحلية، وأسند إليها مهمة القيام بجميع الأعمال التي من شأنها تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً.

أي إن المشرع السوري أراد أن يكون للسلطات المحلية دورٌ فاعلٌ في عملية التنمية المستدامة التي تقوم بجوهرها على مبدأ الاستثمار والتفكير بالأجيال القادمة، وكذلك أن يكون لها دورٌ فاعلٌ في عملية التنمية المتوازنة التي تعني فيما تعنيه اتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل الارتقاء بالمحليات إلى مستوى متميز: خدمياً واقتصادياً بالشكل الذي يضمن خلق فرص عمل محلية وتوزيع سليم للسكان (المادة /٣٠/ من قانون الإدارة المحلية).

وبغية تمكين المجالس المحلية من أداء اختصاصاتها القانونية فقد منحها المشرع عدة صلاحيات أبرزها:

- ١ — للمجالس المحلية دور مهم في التنسيق مع السلطة المركزية.
- ٢ — للمجالس المحلية دور بارز في إدارة وتسيير عمل الأجهزة المحلية التي تم نقل اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية في نطاق تنفيذ الخطة الوطنية للمركزية،

ومن الأمثلة على الأجهزة المحلية نذكر: قطاع التربية، والصحة، والبيئة وغيرها، ويظهر دور المجالس المحلية في إدارة شؤون الأجهزة المحلية من خلال عدة وسائل أهمها: إقرار الخطط التنموية لهذه الأجهزة، وإقرار خططها السنوية، وتصديق عقودها المبرمة وفق القوانين والأنظمة.

٣ - للمجالس المحلية دور بارز في الإشراف على عمل الأجهزة المركزية التي سيتم نقل اختصاصاتها للوحدات الإدارية بموجب الخطة الزمنية لتطبيق اللامركزية الإدارية، ويملك المجلس في سبيل ذلك عدة وسائل ذات طابع استشاري أهمها: إبداء الرأي في خطط الأجهزة، وضرورة التنسيق مع المجالس المحلية.

وبعد أن قام المشرع بتحديد اختصاصات المجالس المحلية بأسلوب المبدأ العام، عاد وأفرد مواداً مستقلة لتحديد اختصاصات كل مجلس لكل وحدة إدارية محلية على حدة بدءاً من مجلس المحافظة وانتهاءً بمجلس البلدية، وإن قراءة متأنية لما ورد في المادة /٣٢/ من قانون الإدارة المحلية، تجعلنا نستنتج أن المشرع لم يخرج عن إطار العمومية والشمولية لاختصاص مجلس المحافظة،

حيث نجد أن هناك تركيزاً واضحاً على إقرار الخطط، والتنسيق مع الأجهزة المحلية والمركزية وفعاليات القطاع الخاص وإقرار البرامج الاستثمارية^(١).

سادساً - حقوق رؤساء وأعضاء المجالس المحلية :

خصص المشرع السوري باباً مستقلاً حدد فيه حقوق أعضاء المجالس المحلية ورؤسائها، ويحسب للمشرع السوري هذا التوجه حيث يكون قد جسد أهمية العمل على مستوى الإدارة المحلية آخذاً في الحسبان ضرورة تحصين أعضاء المجالس المحلية ومنحهم الحقوق المالية والمعنوية اللازمة لأداء عملهم بكفاءة عالية.

ومن أبرز الحقوق التي ينبغي التعرض إليها نذكر الآتي:

١- التمتع بالحصانة الجزائية والمدنية : ويتجلى ذلك بعدم جواز مساءلة أعضاء المجالس المحلية بسبب الوقائع التي يوردونها أو بسبب الآراء التي يبدونها في الجلسات أو في أعمال اللجان التي ينتمون إلى عضويتها^(٢).

ومما لا شك فيه أن منح الأعضاء هذه الحصانة إنما يعد شرطاً لازماً لقيام عضو المجلس المحلي بعمله، حيث إن عمله يشبه إلى حد كبير عمل

(١) انظر المادة /٣٢/ من القانون رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

(٢) المادة /١٠١/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

أعضاء مجلس الشعب كمجلس وطني؛ وفي ذلك تجسيد واضح لنص المادة ١٢/ من الدستور السوري التي عدّت المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة والمجتمع.

وعليه، فإن موقف المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية كان موقفاً موفقاً عندما عامل أعضاء المجالس المحلية معاملة مشابهة لأعضاء مجلس الشعب، حيث منحهم المشرع الدستوري حصانة جزائية ومدنية بسبب الوقائع والآراء التي يوردونها في الجلسات العلنية والسرية^(١)، لدرجة أن المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية اعتمد ذات النص المعتمد في الدستور، وما ذلك إلا حماية لمبدأ الديمقراطية النيابية الذي جسده الدستور السوري صراحة، وأي مساس به يعدّ مساساً بمبدأ سمو الدستور.

ينجم عن الحصانة التي منحت لأعضاء المجالس المحلية عدم جواز ملاحقتهم جزائياً، وعدم جواز تنفيذ الأحكام الجزائية بحقهم إلا بعد الحصول على إذن من المجلس المحلي المختص، مع التذكير بأنه من الجائز ملاحقتهم في حالة الجرم المشهود، عندئذٍ يتعين إعلام المجلس المحلي ذي الشأن فوراً

(١) نص المادة ٧٠/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

بالأمر^(١). كما يجب التتويه إلى أن الحصانة التي منحها المشرع لأعضاء المجالس المحلية ينبغي تفسيرها في الحدود التي قصدها المشرع، فهي لا تعني عدم مساءلتهم سياسياً عندما ينحرف عضو المجلس عن السياسة العامة للدولة.

٢. الحقوق ذات الطبيعة المالية: ضمن المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية

لأعضاء المجالس المحلية حزمة من الحقوق ذات الطبيعة المالية، ومن هذه الحقوق نذكر: الأجور والتعويضات المتممة للأجر، إذا كانوا من العاملين في الدولة، وينسحب هذا الحق ليشمل الأعضاء المتفرغين في المكاتب التنفيذية، في حال كانوا من العاملين في الدولة^(٢).

كما يستحق رؤساء المجالس المحلية والأعضاء المتفرغين في المكاتب التنفيذية التابعة لها التعويضات الأخرى التي كان يتقاضوها هؤلاء عندما كانوا يمارسون وظيفتهم الأصلية قبل انتخابهم أعضاء في المجالس المحلية، وتحدد هذه التعويضات بمبلغ /٢٠٠٠/ ليرة سورية شهرياً، ويتم الصرف بقرار من وزير الإدارة المحلية بالنسبة لرؤساء مجالس المحافظات، وأعضاء المكتب التنفيذي المتفرغين التابعين لمجالس المحافظات، وبقرار من المحافظ بالنسبة

(١) المادة /١٠٢/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

(٢) المادة /١٠٦/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

لبقية رؤساء المجالس الأخرى (مجلس المدينة، مجلس البلدة، مجلس البلدية) وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين في التابعين للمجالس المذكورة.

كما يستفيد رؤساء وأعضاء المكاتب التنفيذية من تعويض العمل الإضافي، على أن يتم صرف ذلك وفق ما هو محدد في الفقرة ٣/ من المادة ١٠٦/ من قانون الإدارة المحلية، وبدلالة الأحكام الواردة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

أما الجهات المصدرة لقرارات منح تعويض العمل الإضافية للفئات المذكورة فهي:

- وزير الإدارة المحلية بالنسبة لرؤساء مجالس المحافظات.
- المحافظ بالنسبة لرؤساء مجالس المدن والبلدات والبلديات والأعضاء المتفرغين في المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
- رئيس المجلس المحلي المختص في المدينة أو البلدة أو البلدية بالنسبة للأعضاء المتفرغين في المكاتب التنفيذية للمجالس المذكورة^(١).

ذلك كان بخصوص الحقوق المالية لأعضاء ورؤساء المجالس والعضو

المتفرغ في المكتب التنفيذي إذا كانوا من العاملين في الدولة.

(١) المادة ١٠٦/ فقرة ٣/ من القانون رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

أما بالنسبة لأقرانهم من غير العاملين في الدولة فينتاقضى رئيس المجلس والعضو المتفرغ في المكتب التنفيذي أجراً شهرياً على أساس الأجر المخصص لبدء التعيين كل حسب الشهادة المطلوبة للتعيين وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة، مع حصوله على علاوة ترفيع كل سنتين والتعويضات الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة النافذة.

يضاف إلى ذلك أن المشرع السوري منح رؤساء المجالس المحلية وأعضائها وأعضاء مكاتبها التنفيذية تعويض الانتقال والنقل والإجازات الإدارية والصحية، وأحال ذلك إلى ما هو وارد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة بهذا الشأن.

كما منح المشرع لوزير الإدارة المحلية صلاحية صرف تعويض شهري (تعويض التفرغ) لا يتجاوز ٢٠٠٠ ل.س، أما الأعضاء غير المتفرغين، فيستحقون تعويضاً عن حضور جلسات مجالسهم ومكاتبها التنفيذية وتعويض جلسات اللجان التي يدخلون في عضويتها، ويعود لوزير الإدارة المحلية تحديد سقف هذا التعويض.

وتعليقاً على ما ذكر أعلاه، فإن المشرع السوري اعتمد عند تحديد الحقوق

المالية لأعضاء المجالس المحلية على معيارين اثنين:

الأول : العاملين في الدولة، فمنحهم ما يستحقونه كما لو كانوا على رأس عملهم الوظيفي.

الثاني : غير العاملين في الدولة، فمنحهم تعويض حضور الجلسات واللجان.

ونحن نرى أن العمل في المجلس المحلي يعد عملاً في الشأن العام لا يقل أهمية عن العمل في مجلس الشعب، بحسبان أن كلا المؤسستين هي مؤسسات دستورية تمثل الناخب، ومن ثم لا بد من إعادة النظر في الحقوق المالية، بحيث تكون حافزاً ومشجعاً للأعضاء على العمل بجدية وإخلاص في المجالس التي ينتمون إلى عضويتها؛ إذ أن العمل التطوعي ومن دون مقابل مالي لم ولن يحقق الهدف، هذا إذا ما أخذنا في الحسبان أن المجالس المحلية تعد جزءاً مهماً من السلطة التنفيذية في الدولة وتتحمل مسؤوليات جسام في إنجاز الأهداف التنموية والإدارية والسياسية المنصوص عنها في قانون الإدارة المحلية لعام ٢٠١١^(١).

(١) يرجى العودة إلى نص المادة /٢/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ التي حددت أهداف القانون صراحة.

سابعا - واجبات أعضاء المجالس المحلية:

أرسى قانون الإدارة المحلية السوري مجموعة من الأحكام القانونية فيما يختص بواجبات أعضاء المجالس المحلية، وفرق في هذا السياق بين فئتين من الأعضاء.

الفئة الأولى: رئيس المجلس وعضو المكتب التنفيذي المتفرغ.

الفئة الثانية: الأعضاء غير المتفرعين.

وخص الفئة الأولى بمحظور عدم الجمع بين عمل رئيس المجلس أو عمل العضو المتفرغ وبين أي عمل آخر.

ويستمد هذا الحظر من المحظورات الوظيفية التي فرضتها تشريعات الوظيفة العامة على الكادرات الوظيفية التابعة لها، كقانون الموظفين الأساس رقم /١٣٥/ لعام ١٩٤٥ أو القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥/ لعام ٢٠٠٤ وقانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ وغيرها، وينطلق المشرع في ذلك من حقيقة ساطعة تتجسد في أنه عامل من يعمل في المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية (المتفرغين منهم) معاملة الموظف العام، ومن ثم لا ضير في أن يقوم المشرع بفرض المحظور عليهم، بحسبانهم يمارسون مهاماً إدارية مشمولة بأحكام القوانين، وبالتالي فإن ممارستها تتطلب تفرُّغ واستقرار إداري

وخبرة وظيفية، وهذه المعطيات لا يمكن أن تتحقق إذا أجاز المشرع الجمع بين عمليتين.

أما الفئة الثانية فقد حظر عليها القانون القيام بأي عمل أو ممارسة أي موضوع من شأنه الإضرار بأداء واجبات العضو أو المساس بمصالح وحدته الإدارية، فلا يجوز أن يكونوا أعضاء في لجان الخبرة أو في لجان حل المنازعات أو في لجان المناقصات أو المزايدة التي تكون الوحدة الإدارية التي يعمل في مجلسها أو مكتبها التنفيذي طرفاً فيها.

ونحن نقول إن هذا الحظر يستند إلى تقديرات قانونية وأخرى عملية، فمن الناحية القانونية فإنه من غير المقبول أن يكون رئيس المجلس المحلي أو عضوه أو عضو مكتبه التنفيذي عضواً في لجان الخبرة أو المناقصة أو المزايدة التي تكون الوحدة الإدارية ذات الشأن طرفاً فيها، وذلك تجنباً للريبة والشك وصرف النفوذ.

ومن جهة أخرى، إن السماح لهؤلاء بأن يكونوا في لجان حل الخلافات سيؤدي إلى المساس بمبدأ الحيادية والنزاهة، كما سيؤدي إلى إهدار مبدأ الشفافية والإدارة الرشيدة، أما من الناحية العملية فلا يخفى على المتتبع أن العمل في

المجالس المحلية يختلف عن العمل في المجلس الوطني، بافتراض نواحي العشائرية والقرباة والشخصانية، الأمر الذي سيفتح المجال واسعاً لممارسة المحسوبيات وإساءة استعمال السلطة.

المطلب الثاني

المكاتب التنفيذية

أولاً. ماهية المكاتب التنفيذية وطريقة تشكيلها :

يُعرف المكتب التنفيذي بأنه سلطة إدارية عامة جماعية تتولى تنفيذ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية، وإنجاز المهام الإدارية (المرفقية والضابطة) المسندة إليها بموجب القوانين والأنظمة النافذة. وتتميز المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية بعدة خصائص تميزها عن غيرها من السلطات الإدارية أهمها:

١ - يتم اختيار أعضاء المكاتب التنفيذية بطريقة الاقتراع السري، حيث يقوم أعضاء المجالس المحلية الفائزين بانتخابات الإدارة المحلية بالتصويت سراً لاختيار أعضاء المكتب التنفيذي.

٢ - يتم توزيع العمل على أعضاء المكتب التنفيذي وفق مبدأ التخصص الفني. فيكن كل عضو في المكتب التنفيذي مسؤولاً عن معالجة الشؤون المتعلقة بقطاعه.

٣ - تحتاج بعض الشؤون الإدارية المحلية إلى صدور قرار من المكتب التنفيذي كهيئة جماعية.

وفي هذه الحالة، يُحظر على رئيس المكتب التنفيذي أو أي عضو أن يتخذ القرار بمفرده، إذ يعد هذا القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الولائي، وبهذه الصفة نستطيع تشبيه المكتب التنفيذي على المستوى المحلي بمجلس الوزراء على المستوى المركزي، بحسبان أن الدستور حدد لكل من المجلس ولرئيسه كل على حدة اختصاصات، لا يجوز لأي منهما تجاوزها، وهذا ما فعله أيضاً قانون الإدارة المحلية، الذي حدد ابتداءً المهام التي تحتاج معالجتها إلى قرار من المكتب التنفيذي كهيئة جماعية، أو المهام التي يمكن معالجتها من قبل رئيس المكتب.

وقد حددت المادة /٢٧/ مدة ولاية المكتب التنفيذي بأربع سنوات، أسوة

بمدة ولاية المجلس المحلي ذاته.

ونرى أن هذا الحكم القانوني جاء منطقياً، لأن أعضاء المكاتب التنفيذية هم بالنتيجة أعضاء في المجلس المحلي المنتخب.

أما عدد أعضاء المكتب التنفيذي فيختلف تبعاً للمجلس المحلي الذي يلحق به. فالحد الأدنى لعدد أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة يكون /٨/ أعضاء، والحد الأعلى /١٠/ أعضاء بما فيهم نائب رئيس المكتب التنفيذي.

أما عدد أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس مدينة مركز المحافظة، ومجلس المدينة التي يتجاوز عدد سكانها /١٠٠,٠٠٠/ نسمة يكون /٨/ أعضاء، بما فيهم نائب رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المدينة التي يقل عدد سكانها عن /١٠٠,٠٠٠/ نسمة /٦/ أعضاء بما فيهم نائب الرئيس. أما عدد أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس البلدة ومجلس البلدية فهو /٤/ أعضاء^(١).

أما رئاسة المكتب التنفيذي فتختلف باختلاف الوحدة المحلية. فقد أراد المشرع أن تكون رئاسة المكتب التنفيذي التابع لمجلس المحافظة بيد المحافظ، في حين تكون رئاسة المكتب التنفيذي لباقي الوحدات المحلية بيد رئيس المجلس ذاته (المادة /٢٩/ من قانون الإدارة المحلية).

(١) المادة /٢٨/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

ونرى أن هنالك ثمة مفارقة في قانون الإدارة المحلية فيما يتعلق برئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، وباقي المجالس المحلية، فالمفترض أن كل وحدة إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية لها ذات المركز القانوني، ولا تمييز بين وحدة وأخرى، بل تعد جميعها أشخاص إدارية لا مركزية محلية تباشر اختصاصاتها الأصلية بالشكل الذي يحدده القانون.

أما أن يعامل المشرع المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة لجهة الرئاسة بشكل يختلف عن باقي المكاتب التنفيذية، فذلك يحتاج إلى بعض التوضيح.

ونحن نعتقد أن المشرع أراد أن يحقق الانسجام بين نصوص قانون الإدارة المحلية، إذ أورد في المادة /٤٤/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ أن المحافظ يتولى تنسيق الاتصال بين المكتب التنفيذي والسلطة المركزية فيما يتعلق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المكتب، وآية ذلك أن المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة يمارس اختصاصات إدارية متعددة من ضمنها الرقابة على عمل الأجهزة المحلية التي تعمل ضمن الحدود الإقليمية للمحافظة، ويقصد بالأجهزة المحلية مديريات الوزارات، والإدارات والمؤسسات العامة والشركات التي نقلت اختصاصاتها إلى السلطة المحلية، فالمحافظ (كما سيتم توضيحه

لاحقاً) يقوم بوظيفة مزدوجة، كونه يمثل السلطة المركزية في محافظته، ويمثل السلطة المحلية بآنٍ معاً.

لذا فلا غرابة وفق النظام الإداري في سورية أن يؤدي المحافظ دوراً في مجال الإدارة المحلية يتجلى برئاسته للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، بهدف ضمان التنسيق بين المحافظات والسلطة المركزية.

ثانياً. تأثير السلطة المركزية على تشكيل المكتب التنفيذي:

نصت المادة ٩/ البند ٧/ من قانون الإدارة المحلية على ضرورة خضوع تشكيل المكاتب التنفيذية لتصديق السلطة المركزية. بحيث يصدر قرار المصادقة على تشكيل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، وقرار المصادقة على تشكيل المكتب التنفيذي لمدن مراكز المحافظات عن وزير الإدارة المحلية بالذات، أي أن اختصاص الوزير في هذا الشأن حصري، ومن غير الجائز التفويض فيه لأي سلطة إدارية أخرى.

أما قرار المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية لمجلس المدينة^(١) أو البلدة أو البلدية، وتوزيع الأعمال بين أعضائها فيصدر عن وزير الإدارة

(١) يرجى العودة إلى أحكام المادة ٣٠/ من القانون رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١، كما يرجى العودة إلى المواد ٣٢-٣٣-٣٤-٣٨/ من القانون ذاته.

المحلية، أو من يفوضه بذلك، أي أجاز القانون لوزير الإدارة المحلية أن يفوض المحافظ بإصدار قرار المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية لمجالس المدن أو البلديات أو البلديات.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق هو: ما الطبيعة القانونية لتصديق الوزير على تشكيل المكاتب التنفيذية؟ وما الأثر القانوني لهذا التصديق؟

إن التصديق يعد من الناحية القانونية قراراً إدارياً فردياً، وهو بهذه المثابة يصنف أنه وسيلة رقابية وقائية، هدفها التأكد من أن التشكيل قد تم وفق أحكام قانون الإدارة المحلية، أما الأثر القانوني للتصديق فيبدو واضحاً في ذيل البند ٧/ من المادة ٢٩/ من قانون الإدارة المحلية حيث حظر المشرع على المكاتب التنفيذية مباشرة أعمالها قبل صدور قرار المصادقة من السلطة المختصة قانوناً.

والسؤال هنا: ماذا لو امتنع وزير الإدارة المحلية أو من فوضه بذلك عن

إصدار قرار المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية؟

إن المشرع لم يضع حلاً لهذه الحالة، حيث كان من الضروري أن يقيد المشرع الوزير بمهلة زمنية لا تتجاوز الأسبوع لإصدار قرار المصادقة، بحيث

يصبح قرار تشكيل المكتب التنفيذي مصدق حكماً بعد مضي المهلة، وذلك تفادياً

لأي تراخٍ أو تقصير. أم أن المشرع اعتبر المصادقة مجرد تحصيل حاصل؟!

ثالثاً. اختصاصاتها وأعمالها:

انطلاقاً من فلسفة المشرع في أن تتوزع الوظيفة الإدارية المحلية بين

سلطتين: الأولى تفريرية، والثانية تنفيذية، أفرد المشرع فصلاً خاصاً لتوضيح

اختصاصات المكاتب التنفيذية موضحاً مهام المكتب التنفيذي، وصلاحياته

القانونية^(١). أي جاء المشرع منسجماً مع واحدٍ من أهم مبادئ التنظيم الإداري

ألا وهو: مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية.

وقد بدأ المشرع بتحديد اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة ثم

خصص الباب الخامس من القانون (المواد ٦٠/ وما بعد) لاختصاصات

المجالس المحلية الأخرى ومكاتبها التنفيذية.

ومن أبرز ما ورد في المادة ٣٨/ من اختصاصات المكتب التنفيذي

لمجلس المحافظة نذكر:

١ - تنفيذ قرارات مجلس المحافظة وتزويد المجلس بتقارير دورية حول ذلك.

(١) تجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين المهام والصلاحيات. فالمهام هي الواجبات والمسؤوليات التي يلقيها المشرع على عاتق سلطة ما. أما الصلاحيات فيقصد بها الوسائل القانونية التي منحها المشرع لسلطة ما، بغية تمكينها من أداء مهامها. فالمهمة والصلاحية يدوران مع بعضهما وجوداً وعدماً.

٢ - المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة ملزم بتقديم المساعدة للمكاتب التنفيذية للمجالس الأخرى العاملة في نطاق المحافظة (بلدية - بلدة - مدينة) بناءً على طلبها، والمقصود بالمساعدة هنا إما مساعدة قانونية أو مساعدة مالية.

٣ - يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الرقابة على عمل مديريات الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة والشركات التي نقلت اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية. حيث تتم الرقابة من خلال رفع تقارير دورية بشأن أعمال تلك الأجهزة المحلية وتقديمها لمجلس المحافظة لاتخاذ ما يلزم من إجراءات تنفيذية.

ومن المهام الإدارية التي يتولى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة إنجازها نذكر أيضاً: إعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية، وإعداد مشروع الموازنة المستقلة للمحافظة، وتصديق عقود الأجهزة المحلية إذا كانت قيم هذه العقود ضمن النسب التي حددها نظام العقود الموحد للجهات العامة الصادر بالقانون ٥١/ لعام ٢٠٠٤.

كما أسند المشرع للمكتب التنفيذي سلطة اتخاذ القرارات المستعجلة في حال عدم انعقاد المجلس ضمناً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، كما أسندت للمكتب التنفيذي وسائل إدارية ضابضية أبرزها منح أو إلغاء التراخيص

الإدارية لأصحاب الفعاليات الاقتصادية الناشطة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة^(١).

وخلاصة القول: يمكننا أن نشبه المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة وكأنه "مجلس وزراء محلي مصغر" حيث يضم عدداً من الأعضاء المفرغين حكماً: أحدهم لشؤون التربية، وآخر لشؤون الإسكان والمرافق، وثالث لشؤون الصحة، ورابع للشؤون الثقافية والاجتماعية، واستناداً إلى ذلك تم تحديد اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

(١) إذا أراد مستثمر تأسيس منشأة سياحية فإن الترخيص اللازم لذلك يدخل ضمن اختصاص المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

المبحث الرابع

الأحكام المالية للمجالس المحلية

سبق البيان أن أحد أركان الإدارة المحلية هو الاستقلال المالي، كيف لا وأن تنفيذ أي خطة تنموية أو خدمية أو استثمارية أو أي قرار إداري تتخذه المجالس المحلية يبقى معلقاً على توافر الاعتماد المالي. وانطلاقاً من هذه الحقيقة فقد خصص المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية باباً كاملاً (الباب العاشر منه) أدرج فيه أحكاماً قانونية تتعلق بوسائل التمويل أو بأوجه الإنفاق أو بموازنة وحدات الإدارة المحلية، وعليه، سنقوم في هذا الفصل بعرض هذه الموضوعات وشرحها في ضوء أحكام القانون الناضم مستعينين بالآراء الفقهية الراجحة في تحديد معنى الاستقلال المالي في دنيا الإدارة المحلية.

المطلب الأول

وسائل التمويل

حددت المادة /١٣٤/ من قانون الإدارة المحلية إيرادات وحدات الإدارة

المحلية (المدن والبلدات والبلديات) على النحو الآتي:

- ١ - يضاف إلى إيرادات الوحدات المذكورة نصف العائد من رسوم دخول المتاحف والقلاع والمواقع الأثرية.
- ٢ - يدخل في إيرادات الوحدات المذكورة فائض المؤسسات العامة والشركات العامة والمشاريع التي تتبع لها.
- ٣ - الإيراد الناجم عن حصيلة الضرائب المحلية (أي الإيراد الناجم عن الضرائب المفروضة على أصحاب الفعاليات العاملة في دائرة اختصاص كل وحدة إدارية من الوحدات المذكورة والرسوم المستوفاة عن الخدمات التي تقدمها لمواطنيها وغيرها من التكاليف المحلية).
- ٤ - الإيراد الناجم عن الهبات والوصايات والتبرعات التي تقدم لكل وحدة إدارية محلية، والتي يتم قبولها وإدخالها في إيراد الوحدة المحلية وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- ٥ - يدخل في إيراد الوحدات المذكورة ما تقدمه المنظمات الدولية من مساعدات مالية أو عينية، أو ما تقدمه لها الوحدات الإدارية في الدول الأخرى والناجمة عن اتفاق توأمة بينهما، على أن يتم تصديق برنامج التوأمة والتعاون بقرار من وزير الإدارة المحلية.

٦ — الإيراد المالي الناجم عن عقود بيع وتأجير واستثمار العقارات العائدة ملكيتها الخاصة لتلك الوحدات.

٧ — الإيراد الناجم عن فرض الغرامات الناجمة عن مخالفة القرارات واللوائح المحلية، والإيراد الناجم عن سائر الرسوم التي تستوفيها الوحدات المحلية لقاء تقديم الخدمات والمرافق المحلية التي تتولى إدارتها.

٨ — الإيراد الناجم عن القروض التي تعقدها الوحدات المحلية مع الغير (الدولة كسلطة مركزية أو مع أشخاص القانون الخاص) وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٩ — الإيراد الناجم عن تخصيص نسبة ٣٠% من إجمالي الإيرادات الواردة فعلياً إلى الموازنة العامة للدولة في كل سنة مالية، على أن يكون التوزيع على المدن والبلدان والبلديات بقرار من وزير الإدارة المحلية وفق أسس ومعايير يتم وضعها من وزارة الإدارة المحلية.

ونحن نعتقد أن أهم المعايير الواجب اتباعها في هذا المجال هي: معيار المشروع المحلي التنموي والنفقات الاستثمارية الأخرى التي تحتاج إلى اعتماد مالي تحدده السلطات المحلية ذات الشأن (المجلس المحلي المختص والمكتب التنفيذي المختص بعد تصديقه من الوزير).

١٠ - الإيراد الناجم عن استثمار الغابات من قبل السلطة المختصة بإدارة هذه الثروة، على أن تكون حصة المدن والبلدات والبلديات بنسبة ٥% من إجمالي الثروة.

١١ - الإيراد الناجم عن النسب التي تفرضها الدولة على المكلفين بالضرائب والرسوم ويطلق عليها ضريبة ورسم إدارة محلية، بحيث يتحملها المكلف تبعاً لمقدرته التكاليفية التي تظهر من خلال حجم قرارات التكليف الضريبي.

١٢ - المبالغ المرصودة في الموازنة العامة للدولة على شكل إعانة تقدم لصالح المدن والبلدات والبلديات، وهي تختلف باختلاف حجم الموازنة العامة للدولة.

١٣ - المبالغ المرصودة في موازنة المحافظة المستقلة وتقدم على صورة إعانات لصالح الوحدات الإدارية التابعة لكل محافظة.

١٤ - الإيرادات الناجمة عن القروض وباقي التسهيلات الائتمانية التي تحصل عليها المدن والبلدان والبلديات من صندوق الدين العام ومن المصرف المخصص لتمويل نفقات وحدات الإدارة المحلية.

١٥ — حصة من الإيراد الناجم عن استثمار وإدارة المناجم والمقالع التي تعود إيراداتها إلى الموازنة العامة للدولة، على أن لا تقل حصة الوحدات المحلية عن ربع الإيرادات المحققة من ذلك^(١).

وقد وسّع المشرع السوري وسائل تمويل وحدات الإدارة المحلية بحيث تشمل أيضاً الإيراد الناجم عن أجور الإعلان بكافة صوره والذي تحوله المؤسسة العربية للإعلان لصالح وزارة الإدارة المحلية، بحيث تكون حصة الوحدات الإدارية ٦% من إجمالي الإيراد.

ويضاف إلى ذلك نسبة ٣٥% من إجمالي الإيراد الذي تحققه المؤسسة العربية للإعلان ويخصص لصالح وزارة الإدارة المحلية، كما يضاف إلى وسائل التمويل المحلي الإيراد الناجم عن أجور الإعلان التي تحصلها وحدات الإدارة المحلية، مما لا يدخل في اختصاص المؤسسة العربية للإعلان، ولكن بالتنسيق مع هذه الأخيرة.

ولو قمنا باستعراض وسائل تمويل الوحدات المحلية، نستنتج أن حجم الإيرادات التي تصل إلى خزانتها ليس بقليل، مما يعني أنه ينبغي تحديد أوجه الإنفاق بصورة دقيقة، وهذا يحتاج إلى إدارة مالية رشيدة تضع نصب أعينها

(١) انظر المادة ١٣٤/ من القانون رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ بجميع بنودها.

الأهداف المتوخاة من تنفيذ قانون الإدارة المحلية، فكيف حدد المشرع السوري أوجه إنفاق الإيرادات المحلية؟ هذا ما سيتم توضيحه من خلال المطلب الآتي.

المطلب الثاني

أوجه إنفاق الإيرادات المحلية

انطلاقاً من مبادئ الشفافية والإدارة الرشيدة للمال العام، وانطلاقاً من مبدأ الوفرة وتنمية الإيرادات المحلية وتوسيعها، فقد وضع المشرع السوري سلم أولويات لإنفاق الإيرادات المحلية، وهذا ما فعله في المادة /١٤٣/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ وفق الآتي:

١- النفقات الاستثمارية التي تهدف إلى تحقيق زيادة في الأصول الثابتة للمشروعات التي تملكها، على أن يكون استثمار هذه الأصول وفق القواعد والأحكام النازمة لاستثمار الأموال العامة بشكل عام، وذلك تفادياً للهدر والتبذير والفساد المالي.

٢- النفقات الجارية والتي تتجسد في رصد الاعتماد المالي الكافي لصرف رواتب العاملين في الإدارات المحلية وتعويضاتهم وتلك التي سيتم إنفاقها لتأمين مستلزمات العمل الإداري في المرافق العامة المحلية ومشروعاتها.

٣- النفقات التي يتم صرفها لتأمين الخدمات المحلية (كصيانة الطرق والأرصفة والساحات ونفقات النظافة والحراسة وغيرها).

٤- النفقات التي تصرفها الوحدات لتسديد أقساط القروض العامة التي أبرمتها وفق القوانين النافذة، يضاف إليها الفوائد المترتبة في ذمتها لصالح الجهة المقرضة.

٥- النفقات التي تصرفها الوحدات لتغطية العجز المالي الذي تقع به مؤسساتها ومنشآتها وشركاتها ومجمل المشاريع التي تقوم بها ويكون لها حسابات مستقلة (إيراد ونفقات)^(١).

ونحن نعتقد أن التزام السلطات المحلية ذات الشأن بالنصوص القانونية النازمة لأوجه الإنفاق سيؤدي حتماً إلى نتائج محمودة، وسيحقق فوائض مالية إذا ما أحسنت تلك السلطات إدارة إيراداتها بصورة رشيدة بعيداً عن الهدر وبعيداً عن إنفاق أي مبلغ مالي لا يحقق نفعاً عاماً للسكان المحليين.

هذا وبعد أن أوضحنا مصادر تمويل وحدات الإدارة المحلية المحددة قانوناً وأوجه إنفاق تلك المصادر بما يتوافق مع أهداف قانون الإدارة المحلية، تبين لنا ضرورة وضع موازنة محلية لكل وحدة إدارية أسوة بالموازنة العامة

(١) انظر المادة ١٤٣/ من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

للدولة، فكيف نظم المشرع السوري هذا الموضوع؟ هذا ما سيتم شرحه تفصيلاً في المطلب الآتي.

المطلب الثالث

الموازنات المحلية

انطلاقاً من تمتع وحدات الإدارة المحلية بالشخصية الاعتبارية ومن ثم بالاستقلال الإداري والمالي، وتطبيقاً لمبدأ الشفافية والإدارة الرشيدة، فقد حرص المشرع السوري على أن يكون لكل وحدة إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية موازنة تدرج فيها بشكل واضح إيراداتها (بصرف النظر عن مصدرها) ونفقاتها العامة (بصرف النظر عن وجه الإنفاق).

وقد أكد المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية على أن يتم وضع موازنة كل وحدة محلية وفق ذات المبادئ والأسس المتعلقة بوضع الموازنة العامة للدولة والموضحة بشكل دقيق في القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٥٤/ لعام ٢٠٠٦.

كما أكد المشرع السوري في غير موضع على استقلالية وحدات الإدارة المحلية مالياً عندما أمر بأن تكون موازنات الوحدات المحلية منفصلة عن

الموازنة العامة للدولة، مع الإشارة إلى أن هذا الانفصال لا يقصد به تعدد الموازنات العامة في الدولة، إذ لا توجد في الدولة سوى موازنة عامة واحدة، لذا فمن المنطق أن ترتبط موازنات الوحدات المحلية بالموازنة العامة للدولة.

ويدخل في موازنة كل وحدة محلية موازنة الشركات العامة التي تملكها كل وحدة محلية (إن وجدت) وموازنة المؤسسات العامة التي تعود ملكيتها للوحدة المحلية ذات الشأن وكذلك أيضاً موازنات المشاريع التي تملكها تلك الوحدات إن كان لها حساباً مستقلاً وفق مبدأ الصوافي.

فكيف توضع موازنات وحدات الإدارة المحلية، هذا ما سيتم توضيحه تباعاً.

المطلب الرابع

إجراءات وضع مشروع الموازنات المحلية

نصت المادة /١٤٦/ من قانون الإدارة المحلية على أن :

« ١ - يعد مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس ».

يتبين من هذا النص أوجه الشبه بين إعداد الموازنة العامة للدولة وإعداد الموازنات المحلية لجهة قيام المكتب التنفيذي (بحسبانه السلطة التنفيذية مقارنة مع المجلس المحلي الذي يمارس السلطة التشريعية) بإعداد المشروع بالتنسيق والتعاون مع لجنة الموازنة التابعة للمجلس المحلي ذات الصلة، وبعد أن يقوم المكتب التنفيذي المختص بإعداد المشروع الخاص بالموازنة المحلية، يحال المشروع إلى المجلس المحلي المختص بغية إقراره.

بيد أن إقرار مشروع الموازنة المحلية من قبل المجلس المحلي المختص لا يعني بدء تنفيذ الموازنة، بل يلي ذلك إجراء تصديقها من قبل السلطة المركزية ممثلة بوزير الإدارة المحلية بعد أن يوافق عليها وزير المالية^(١).

وهنا تتجلى أهمية المادة /١٤٤/ من قانون الإدارة المحلية وخاصة فقرتها الثانية عندما أكدت على ضرورة ارتباط الموازنة المحلية بالموازنة العامة للدولة، حيث يعمل وزير المالية على تحقيق هذا الارتباط ومدى مراعاة أحكام القانون المالي الأساسي.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكم القانوني الوارد في المادة /١٤٦/ الفقرة /٣/

منها إنما ينصرف إلى تصديق موازنة المحافظة وموازنة مدن مراكز

(١) انظر المادة /١٤٦/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

المحافظات، أما السلطة المختصة بتصديق موازنات المدن التي لا تدخل ضمن الخطة المركزية العامة للدولة فتتمثل بوزير الإدارة المحلية بحسبانه السلطة الإدارية المركزية المشرفة على تنفيذ أحكام قانون الإدارة المحلية، أما إذا كانت موازنة المدينة داخلة ضمن الخطة التنموية العامة للدولة، فلا مناص في هذه الحالة من استحصال تصديق وزير المالية.

وفيما يختص بتصديق موازنة البلدان والبلديات، فقد منح المشرع السوري هذه الصلاحية (صلاحية التصديق) إلى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ويعد ذلك أمراً طبيعياً إذا علمنا أن موازنة المحافظة تتألف من موازنات الوحدات المحلية التابعة لها وهي موازنات البلديات وموازنة البلديات وموازنات المدن، ما عدا مدن مراكز المحافظات^(١).

والجدير بالذكر أن توزيع الاعتمادات المالية في موازنات الوحدات المحلية وإجراء المناقلة بين بنودها إنما يجب أن يتم وفق الأحكام الواردة في النظام المالي الخاص بوحدة الإدارة المحلية، وليس وفق ما هو مقرر في القانون المالي الأساسي عملاً بصراحة المادة /١٤٧/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١. وبالنظر إلى أهمية المحافظة كوحدة إدارية محلية يتبع لإقليمها عدداً

(١) انظر المادة /١٤٥/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

محددًا من وحدات الإدارة المحلية من مستوى مدينة أو بلدة أو بلدية (ما عدا مراكز مدن المحافظات) فقد صدر القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠٠٧ المتضمن قانون الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات، وهو قانون ناظم لموازنات المشاريع المستقلة لجميع المحافظات، الأمر الذي يتطلب تخصيص مطلب خاص لشرح الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات وفق القانون المشار إليه على النحو الآتي:

المطلب الخامس

أحكام الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات في ضوء أحكام القانون /٣٥/ لعام ٢٠٠٧

لقد أحسن المشرع السوري صنعاً عندما منح المحافظات موازنة مستقلة تتألف من الإيرادات اللازمة لتمويل المشاريع التنموية التي تخص النطاق الجغرافي للمحافظة بصورة تشمل المشاريع المستقلة للوحدات المحلية التابعة لها (المدن والبلدات والبلديات)، وتحدد فيها النفقات اللازمة لديمومة واستمرار تلك المشاريع.

واستناداً إلى هذه المنطلقات النظرية فقد أحاط المشرع السوري موازنة المحافظات المستقلة بعناية خاصة بحيث تحقق موازنة المحافظة المستقلة المزايا الآتية:

١- تكون موازنة المحافظة خاصة بمشاريعها المحلية، وهي لا تندمج بالموازنة الخاصة بكل محافظة والتي ترصد في قانون الموازنة العامة للدولة.

أي إن المشرع السوري أراد إيجاد موازنة خاصة بتمويل مشروعات المحافظة الداخلة ضمن خططها التنموية، والموازنة المستقلة للمحافظة بهذا المعنى تختلف عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة الذي يقره مجلس الشعب، حيث يخصص لكل محافظة نسبة من الكتلة الإجمالية للموازنة العامة أسوة بباقي الجهات العامة ذات الطابع الإداري.

والجهة المختصة بإعداد مشروع الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات وفق ما أورده المشرع في القانون رقم /٣٥/ لعام ٢٠٠٧ هي المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة المختص على أن يتم إقرارها وإجراء التعديلات عليها من قبل مجلس المحافظة، وتنتهي إجراءات وضعها بقرار وزير الإدارة المحلية المتضمن تصديق الموازنة، بعد ذلك تغدو موازنة المحافظة الخاصة

بمشروعاتها المستقلة عن الخطة الإنمائية للدولة ككل قابلة للتنفيذ وفق الأحكام القانونية النافذة، وأكثر مزايا هذا النوع من الموازنات أن الفائض المتحقق من إيراداتها لا يسقط ولا يدور إلى خزينة الدولة، بل يبقى لصالح المحافظة من أجل توظيفه في برامج استثمارية لاحقة^(١).

أما بخصوص مصادر تمويل الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات فهي متعددة ومتنوعة أبرزها:

١- الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية: وهذه تشمل النسب التي تضاف إلى ضرائب ورسوم الدولة، وحصيلة الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية العائدة لصالح الوحدات الإدارية المحلية التابعة للمحافظة، بما لا يتجاوز ١٠% من مجمل الحصيلة، على أن يتم ذلك بقرار من مجلس المحافظة وتصديق وزير الإدارة المحلية.

٢- التكاليف المحلية الناجمة عن خدمة الهاتف وبيان القيد العقاري وحفر الآبار ورسوم التسجيل في الجامعات الخاصة ورسوم منح رخص البناء.

٣- الإعانة التي تقدمها الدولة للمحافظة ووحداتها الإدارية.

٤- الوفر المدور في الموازنة المستقلة للسنة المالية السابقة.

(١) يرجى العودة إلى أحكام المادة ٣/ من قانون الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات رقم ٣٥/ لعام ٢٠٠٧.

٥- فوائد الحساب الجاري للموازنة المستقلة المودعة في المصرف المعتمد.

٦- التبرعات والهبات والوصايا، وحصة المحافظة من المساهمات المحددة في

قانون الموازنة المستقلة وأهمها:

— ٢٠% من حصة الإيرادات الصافية التي تحققها المؤسسة العربية

للإعلان والتي تقوم بتحويلها لصالح الخزينة العامة للدولة.

— خمسة بالآلف من حصة مبيعات شركات السكر في سورية.

— واحد بالمئة من قيمة مبيع كيس الاسمنت الواحد للمستهلك المحلي.

ويجدر بالذكر أن هذه الإيرادات تعود إلى الموازنة المستقلة للمحافظة

بقرار من مجلس الوزراء، على أن يتم توزيعها بشكل عادل على المحافظات

بقرار من وزير الإدارة المحلية. كما خلق المشرع السوري إيرادات إضافية

لصالح الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات من خلال إحداث طابع محلي أو

من خلال بطاقة ذات قيمة تخصص إيراداتها لصالح الموازنة المستقلة لمشاريع

المحافظة^(١).

وبنظرة تقييمية لهذا النوع من الموازنات، نستطيع القول: إن المشرع

السوري قد أحسن صنعاً بإيجاد هذه التقنية المالية؛ لأنها تصب من حيث النتيجة

(١) انظر المواد ٧-١٠/ من القانون ٣٥/ لعام ٢٠٠٧ الناظم للموازنات المستقلة لمشاريع المحافظات.

في تجسيد مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات الذي يعد العمود الفقري لقانون الإدارة المحلية، لا سيما بعد أن تم إقرار هذا المبدأ صراحة في الوثيقة الدستورية السورية لعام ٢٠١٢.

فلا يمكن الحديث عن اللامركزية الإدارية الحقيقية إلا بعد توفير وسائل التمويل الكافية، ومنح السلطات المحلية الصلاحية اللازمة لتحديد أوجه الإنفاق وفق سلم أولويات خاص بكل وحدة إدارية، على أن يتم ذلك كله تحت رقابة السلطة المركزية بهدف التأكد من التزام أعمال السلطات المحلية بمبدأ المشروعية والأسس الجوهرية للسياسة العامة للدولة.

وفي ختام هذا المبحث لا بد من القول:

صحيح أن المشرع السوري كان شديد الحرص على تأمين الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية، إلا أن ذلك لم يؤد إلى النتائج المتوخاة، حيث لا زلنا نلاحظ العجز الذي تعيشه وحدات الإدارة المحلية في تمويل مشروعاتها المحلية، الأمر الذي يجعلها تعيش دوماً تحت رحمة الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، ناهيك عن الهدر والفساد الإداري والمالي الذي أطال فترة هذه العجوزات.

المبحث الخامس

خصوصية المحافظة في الهيكلية الإدارية للدولة

صحيح أن قانون الإدارة المحلية انطلق من أن جميع الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية تعد أشخاصاً إدارية محلية، وعلاقتها مع بعضها علاقة أفقية وليست شاقولية (رئاسية)، ولكن الصحيح أيضاً أن المشرع أخذ بالحسبان المركز القانوني المميز للمحافظة ضمن الهيكلية الإدارية للدولة.

ومن أهم المسوغات التي أعطت المركز القانوني الخاص للمحافظة نذكر:

١ - إن المحافظة هي مقر إقليمي لجميع فروع الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة، التي تنشط في إقليمها.

٢ - إن عمل فروع الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات العامة يخضع للرقابة الشاملة للسلطة المركزية (رقابة مشروعية + رقابة ملاءمة)، الأمر الذي يقودنا إلى نتيجة غاية في الأهمية تتجلى في أن نطاق عمل المحافظة يعد مجالاً خصباً لتطبيق الصورة المطلقة من صور المركزية الإدارية وهي: عدم التركيز الإداري، ورغبةً من المشرع في أن تكون تصرفات فروع الجهات العامة المركزية في المحافظة منسجمة مع السياسة العامة للدولة ومتفقة مع قوانين

الدولة وأنظمتها، جاء خيار المشرع واضحاً بتعيين سلطة إدارية مركزية تتولى الإشراف والرقابة على عمل فروع الجهات العامة في المحافظة. هذه السلطة الإدارية المقصودة هي: **المحافظ**. وبالنظر إلى الدور المميز الذي يؤديه المحافظ في الإدارة الحكومية السورية، نجد من الضروري دراسة المحافظ لجهة: تعيينه، واختصاصاته، ومساءلته، وعلاقته مع السلطات المحلية من جهة والسلطة المركزية من جهة أخرى، ثم نعرض المركز القانوني لأمين عام المحافظة وذلك وفق الترتيب الآتي:

المطلب الأول

المحافظ

أولاً - طريقة تعيين المحافظ:

نصت المادة /٣٩/ من قانون الإدارة المحلية على أن : « يكون في كل محافظة محافظ يعين ويعفى من منصبه بمرسوم، ويعتبر من أعضاء السلطة التنفيذية » .

وعليه فإن تعيين المحافظ يتم بموجب مرسوم عادي يصدره رئيس

الجمهورية. كما أن إعفائه من منصبه يتم بنفس الأداة عملاً بمبدأ تقابل الأشكال.

والمرسوم العادي لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً فردياً، لأن هذا المرسوم لا يتضمن قواعد عامة ومجردة، بل يقتصر مفعوله على الحال التي ينصب عليها. وهذا ما يميزه عن المراسيم التشريعية والمراسيم التنظيمية.

وبما أن المشرع لم يحدد شروط خاصة لتعيين المحافظ، فهذا يعني أنه يكفي أن تتوفر فيه الشروط العامة للتعيين في الوظائف العامة.

ثانياً. المركز القانوني للمحافظ:

يعد المحافظ من أعضاء السلطة التنفيذية. وهذا الحكم القانوني يعد تحصيلاً حاصلًا، لأن المحافظ يمارس عملاً إدارياً ولا يمكن أن يكون منتمياً لأي سلطة أخرى (قضائية أو تشريعية).

ونحن نعتقد أن المشرع أراد أن يقول: إن المحافظ يعد من أشخاص السلطة التنفيذية المركزية، حيث يستنتج هذا التكييف من نص المادة /٤١/ من قانون الإدارة المحلية التي تنص على أنه "يمثل المحافظ السلطة المركزية في المحافظة وهو عامل لجميع الوزارات".

كما يستنتج ذلك من نص المادة /٤٢/ من قانون الإدارة المحلية التي تنص على أنه "يشرف المحافظ بصفته ممثلاً عن السلطة المركزية على عمل

السلطات المحلية وجميع الأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة وعلى تطبيقها للقوانين والأنظمة".

وبناءً على ما تقدّم يمكننا تلخيص المركز القانوني للمحافظ وفق الآتي:

- ١ — إنه يمثل السلطة المركزية في محافظته. أي إنه الذراع الطولى للسلطة المركزية (رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء، الوزراء).
- ٢ — بصفته ممثلاً للسلطة المركزية يعد المحافظ سلطة رقابية على السلطات المحلية العامة في نطاق محافظته: وهي: مجلس المحافظة، مجلس المدينة، مجلس البلدة، مجلس البلدية، الأجهزة المحلية، فروع السلطة المركزية في محافظته.

- ٣ — يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. وحكمة ذلك كما بينا آنفاً أن المحافظ مسؤول عن تحقيق التنسيق والاتصال بين المكتب التنفيذي والسلطة المركزية، الأمر الذي يتطلب أحقية المحافظ في الاطلاع وبشكل مباشر على كل الشؤون التي تهم عمل المكتب التنفيذي.

ومن نافلة القول: إن المحافظ يتمتع بمركز قانوني مزدوج لأنه: أ — يمثل السلطة المركزية، من جهة. ب — ولأنه يتولى رئاسة المكتب التنفيذي لمجلس

المحافظة والإشراف على عمل المكاتب التنفيذية في باقي الوحدات الأخرى من جهة أخرى.

ثالثاً. مهام المحافظ وصلاحياته ومسؤولته :

أ. مهام المحافظ وصلاحياته :

ترجم المشرع المركز القانوني للمحافظ من خلال إسناد مجموعة من المهام إليه. حيث تنوعت هذه المهام بين: إشرافية، وتنفيذية، وضابطة، ومن أبرز هذه المهام والصلاحيات نذكر:

- ١ — يعد الرئيس الإداري الأعلى للعاملين في مديريات المحافظة.
- ٢ — تبليغ أوامر وقرارات السلطة المركزية إلى الجهات العامة ذات العلاقة.
- ٣ — اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام استناداً إلى توجيهات وزارة الداخلية.
- ويخرج من الاختصاص الضابطي للمحافظ تلك الشؤون التي أسندها المشرع لمجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي (لأسيما ما يتعلق بضابطة البناء، وضابطة الأسواق والضابطة الصحية).

٤ - من الاختصاصات البارزة للمحافظ قيامه بوظيفة الضابطة العدلية عن طريق موظفي قوى الأمن الداخلي، على أن يراعي الأصول الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

٥ - ومن الاختصاصات المهمة للمحافظ هو أنه عاقد للنفقة العامة وأمر للصرف بالنسبة لموازنة المحافظة.

وهنا نلاحظ أن رئيس مجلس المحافظة لا يتدخل في شؤون الإنفاق العام، بل يكون الأمر بيد المحافظ، وهذا يعد ثغرة في القانون.

ب. واجبات المحافظ ومساءلته :

انطلاقاً من أن المحافظ يعمل بصفته الذراع الطولى للسلطة المركزية في محافظته، فهو ملزم بتنفيذ أوامر وتوجيهات الوزراء.

ومن حق المحافظ التعليق على هذه التعليمات والاعتراض على تنفيذها خطياً أمام الوزير المختص، وفي حال إصرار الوزير على التنفيذ، يمكن عندئذ إحالة الموضوع إلى رئيس مجلس الوزراء عن طريق الوزير المختص.

بيد أن المشرع أجاز للمحافظ إحالة الاعتراض إلى رئيس مجلس الوزراء مباشرة إذا رأى أن تنفيذ الأمر سيؤدي إلى إخلال بالنظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة).

ويكون لاعتراض المحافظ أمام رئيس مجلس الوزراء أثر موقفٌ للتنفيذ،

إلى حين البت نهائياً بقرار من رئيس مجلس الوزراء وتبليغه خطياً للمحافظ.

وعملاً بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية فإن المحافظ يخضع لجميع أنواع

المسؤولية التي يمكن أن يتعرض إليها أي موظف حكومي.

فهو يُسأل جزائياً عم أفعاله المخالفة للقوانين الجزائية، ويسأل مدنياً عن

الأضرار التي يتسبب بها للغير.

أما مسؤوليته المسلكية فتثبت عندما يخل بواجباته الوظيفية (الإيجابية

والسلبية) المحددة في القوانين والأنظمة النافذة.

بيد أن المشرع وضع قواعد خاصة بمساءلة المحافظ مسلكياً وجزائياً، تعد

بمثابة حصانة للمنصب.

ومن أهم القواعد والإجراءات الخاصة بمساءلة المحافظ مسلكياً وجزائياً

نذكر ما يلي:

١- يتولى مجلس القضاء الأعلى محاكمة المحافظ من الناحية المسلكية، أي

عندما يرتكب مخالفات لواجباته الوظيفية، لا تصل إلى حد الجرم الجزائي.

٢ - تتم إحالة المحافظ إلى مجلس القضاء الأعلى بموجب مرسوم عادي يصدره رئيس الجمهورية.

٣ - يصدر مرسوم الإحالة إلى المحاكمة المسلكية بناء على اقتراح من وزير الإدارة المحلية، مع الأخذ بالحسبان أن الاقتراح غير ملزم لرئيس الجمهورية. هذا ما يخص المحاكمة المسلكية. أما المحاكمة الجزائية للمحافظ فمقيّدة بإجراء واحد: يتجلى في ضرورة صدور قرار من مجلس القضاء الأعلى يأمر النيابة العامة بتحريك الدعوى العامة ضد المحافظ، شريطة أن يكون الجرم المسند إليه ذا صلة بوظيفته.

أما إذا ارتكب المحافظ جرمًا جزائيًا لا صلة له بالوظيفة العامة، فتطبق عندئذ القواعد والأصول العامة النافذة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

رابعاً - السلطة التي تتولى مهام المحافظ عند غيابه :

حرصاً من المشرع على حماية مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتفادياً لحدوث أي فراغ إداري في شؤون المحافظة فقد نظم المشرع موضوع غياب المحافظ أو عدم تمكنه من القيام بمهامه وذلك من خلال استخدام مؤسسة الحلول. والمقصود بذلك أن المشرع حدّد ابتداءً السلطة التي تتولى اختصاصات المحافظ في حال غيابه. وقد أخذ المشرع بالحسبان نوع الاختصاصات المسندة

للمحافظ. ومن ثم فإذا غاب المحافظ فينوب عنه قائد شرطة المحافظة لممارسة اختصاصاته بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية.

أما الشؤون المتعلقة برئاسة المكتب التنفيذي كسلطة محلية، فيتولاها عند غياب المحافظ نائب رئيس المكتب التنفيذي الذي يعين عند تشكيل المكتب التنفيذي. هذا في حال غياب المحافظ. أما في حال كون المحافظ على رأس عمله، فقد أجاز المشرع للمحافظ أن يفوض بجزء من اختصاصاته إما لنائب رئيس المكتب التنفيذي (في الشؤون التي تدخل في اختصاص المحافظ كرئيس للمكتب التنفيذي)، أو الأمين العام للمحافظة أو مديري المديريات التي نقلت اختصاصاتها للإدارة المحلية.

أما اختصاصات المحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية فيجوز تفويض جزءاً منها لأمين عام المحافظة أو مديري الأجهزة المركزية في المحافظة.

المطلب الثاني

أمين عام المحافظة

انسجماً مع السياسة التشريعية الجديدة للإدارة المحلية، أحدثت وظيفة

جديدة على مستوى إدارة المحافظة تحت مسمى: أمين عام المحافظة.

وقد ألزم المشرع أن يصار إلى لحظ هذه الوظيفة في الهيكل التنظيمي للمحافظة وتوصيف هذه الوظيفة في نظامها الداخلي.

وقد حلت وظيفة أمين عام المحافظة محل وظيفة أمين سر المحافظة التي كانت محدثة بموجب قانون الإدارة المحلية السابق رقم ١٥/ لعام ١٩٧١م. ونحن نرى أن التعديل التشريعي لم يتضمن الكثير من الأحكام الجوهرية، إذ إن اختصاصات أمين عام المحافظة هي ذاتها التي كان يتولاها أمين سر المحافظة. فما هي شروط تعيين أمين عام المحافظة؟ وما هي اختصاصاته؟

أولاً. شروط تعيين أمين عام المحافظة:

تضمنت المادة ٥٨/ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١م الشروط التي ينبغي توافرها في وظيفة أمين عام المحافظة وهي:

١ - أن يكون حاملاً للإجازة الجامعية على الأقل، كونه ينبغي أن يكون من موظفي الفئة الأولى.

٢ - أن يكون من أبناء المحافظة ذات الصلة.

٣ - أن يملك خبرة وظيفية في الشؤون الإدارية، ويثبت ذلك من خلال السيرة الذاتية للمرشح.

٤ - أن يصدر قرار تعيينه من قبل رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية.

ثانياً. اختصاصات أمين عام المحافظة:

بالعودة إلى نص المادة /٥٩/ من قانون الإدارة المحلية نستنتج أن المشرع أسندَ مجموعة من الاختصاصات لأمين المحافظة، يمكن تصنيفها بمجموعات:

المجموعة الأولى (اختصاصات مادية): ويقصد بها القيام بالأعمال التحضيرية التي تسبق اتخاذ أي قرار. ومن ذلك: إعداد جداول أعمال المكتب التنفيذي، إعداد محاضر جلسات المكتب التنفيذي.

المجموعة الثانية (اختصاصات إجرائية): أي التأشير على جميع القرارات التي يتخذها المحافظ بحسبانه رئيس المكتب التنفيذي.

باختصار: يعد أمين عام المحافظة مساعداً إدارياً للمحافظ، ولا يختلف دوره عن الدور الذي يقوم به أمين عام مجلس الوزراء إلا من حيث حجم الاختصاصات.

المبحث السادس

اختصاصات المجالس المحلية للمدن والبلدات والبلديات ومكاتبها التنفيذية

أفرد المشرع في قانون الإدارة المحلية باباً مستقلاً لتحديد مهام وصلاحيات السلطات المحلية (المجلس والمكتب التنفيذي) على مستوى باقي الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية الاعتبارية. ونحن نرى أن المشرع أحسن صنعا في ذلك، إذ إن موقف المشرع جاء مؤكداً لمبدأ العلاقة الأفقية بين وحدات الإدارة المحلية ذات الشخصية الاعتبارية، والمقصود بالعلاقة الأفقية أن كل وحدة من الوحدات الإدارية المحلية تشكل كياناً إدارياً مستقلاً، فلا يعد مجلس المحافظة رئيساً إدارياً لمجلس المدينة أو البلدة أو البلدية، ولا يغير من هذه النتيجة وجود علاقات قانونية وإدارية بين الوحدات يفرضها مبدأ التكامل والتعاون والتنسيق الإداري بين كافة التنظيمات الإدارية التي تتكون منها الهيكلية الإدارية للدولة^(١).

(١) هنا تكمن القيمة الحقيقية للمبدأ التنظيمي الذي مفاده: وجوب قيام سلطة قيادية واحدة في الدولة . لمزيد من التعمق في مبادئ التنظيم الإداري. انظر: د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، الإدارة العامة، منشورات جامعة الحواش الخاصة، ٢٠٢١، وانظر أيضاً: د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٤/ص:

وقد أحال المشرع في المادة /٦٠/ إلى اختصاصات المجالس المحلية الواردة في المادة /٣٠/ من القانون الأمر الذي يعني أن اختصاصات المجالس المحلية لا تختلف باختلاف حجم الوحدة الإدارية.

بمعنى آخر: إنها تقوم بمهام من جنس المهام التي يقوم بها مجلس المحافظة، على أن تكون آثار أعمالها من الناحية القانونية محصورة في النطاق الجغرافي للوحدة المحلية، أي: إن تحديد اختصاصاتها يخضع لقيدين:

الأول : أن لا تتجاوز الاختصاصات الحدود الإدارية لنطاق عملها الإقليمي.

الثاني : أن تكون الاختصاصات متفقة مع إمكاناتها البشرية والمادية.

ومن خلال مطالعتنا لاختصاصات المجالس المحلية الواردة في المادة

/٦٠/ و /٦١/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ نجد أن هذه الاختصاصات لا

تخرج عن مجموعتين رئيسيتين هنا:

— اختصاصات مرفقية (إيجابية): أي تقديم خدمات مباشرة للسكان المحليين.

— اختصاصات ضابطة (سلبية): أي مراقبة جميع الفعاليات الاقتصادية

والثقافية للسكان المحليين، ووضع اللوائح التنظيمية التي تكفل حماية النظام

العام.

أما اختصاصات المكتب التنفيذي لمجالس المدن والبلدات والبلديات فقد

وردت في قائمة محددة ضمن المادة /٦٢/ من قانون الإدارة المحلية أبرزها:

- ١- يتولى المكتب التنفيذي تنفيذ قرارات المجالس المحلية.
 - ٢- إعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية، ومراقبة وتنسيق نشاط مختلف الأجهزة المحلية والدوائر الخدمية العاملة ضمن نطاق الوحدة الإدارية (كالمراكز الثقافية ومؤسسات البريد وغيرها).
 - ٣- إدارة واستثمار أموال الوحدات الإدارية العامة والخاصة وفق القرارات التي تقرها المجالس المحلية ذات الصلة. ويشمل ذلك: الاستثمار المباشر، والتأجير، والبيع وكل ما يسمح به القانون من تصرفات.
 - ٤- يقوم المكتب التنفيذي ذو الصلة بممارسة الضابطة الإدارية الخاصة: كضابطة البناء، وضابطة الأسواق، وضابطة النظافة، ويستخدم الوسائل القانونية اللازمة لممارسة النشاط الضبطي ومنها منح التراخيص أو إلغائها، والتنفيذ المباشر في الحالات التي يجيز فيها القانون ذلك.
- وهناك اختصاص مهم تملكه المكاتب التنفيذية لمجالس المدن والبلدات والبلديات يتمثل في إعداد اقتراحات مشروعات الاستملاك للمنفعة العامة التي

تتمثل الوحدات الإدارية المحلية، أو تعود لصالح باقي الجهات العامة التي لها نشاط ضمن الحدود الإدارية للوحدة الإدارية.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن المشرع قد ألزم المكتب التنفيذي ذا الصلة بأن تكون قراراته صادرة عن المكتب كقيادة جماعية، لا عن أعضاء المكتب كل بمفرده. بمعنى: هناك بعض القضايا التي تتطلب صدور عن المكتب ذاته، وحالات ممكن أن يصدرها عضو المكتب التنفيذي المختص (المادة ٦٨/ من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١).

٣ - اختصاصات رئيس مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية والسلطات الإدارية الجديدة في هذه الوحدات:

أ - اختصاصات رئيس المجلس:

أولى الاختصاصات التي يتولاها رئيس المجلس المحلي (المدينة أو البلدة أو البلدية) يكمن في تمثيل الشخصية الاعتبارية لهذه الوحدات أمام القضاء. ويتم ذلك عندما تنشأ منازعة إدارية أو مدنية بين هذه الوحدات وغيرها من الإدارات الأخرى، أو بينها وبين الغير، مع الأخذ بالحسبان المعايير المتبعة في تكييف

المنازعة وتحديد نوعها فيما إذا كانت إدارية أو مدنية^(١). وفي حال الادعاء على المدينة أو البلدة أو على البلدية، فيكون الادعاء موجهاً ضد رئيس المجلس المحلي المعني إضافة إلى وظيفته على أن تضاف عبارة: تمثله إدارة قضايا الدولة^(٢).

كما يقوم رئيس المجلس المحلي للمدينة أو للبلدة أو للبلدية برئاسة المكتب التنفيذي لهذا المجلس، وبهذه النقطة بالذات نستخلص الاختلاف بين المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الذي يرأسه المحافظ، والمكاتب التنفيذية للمجالس الأخرى، حيث تكون رئاسة المكتب التنفيذي هنا لرئيس المجلس ذاته.

وبهذه الصفة يقوم رئيس المجلس بدعوة أعضاء المكتب التنفيذي للاجتماع، كما يتولى تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس والمكتب التنفيذي، بحسبان أن المجالس والمكاتب التنفيذية لا تصلح أن تكون أداة تنفيذه لذاتها، حتى لو تعلق الأمر بقراراتها، بل تحتاج إلى إداري فرد، وذلك تطبيقاً للمبدأ

(١) للتعرف على المعايير المعتمدة لتحديد طبيعة المنازعة الإدارية، انظر: د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٨٠ وما بعدها .

(٢) حدد قانون أصول المحاكمات المدنية رقم ١/ لعام ٢٠١٦ أصول التداعي أمام المحاكم وشروط صحة الخصومة وغير ذلك في المادة ٥٢/ وما بعدها .

التنظيمي المعروف وهو: عدم صلاحية المجالس واللجان لمباشرة أعمال الإدارة التنفيذية^(١).

وغني عن البيان أن اختصاص رئيس المجلس يشمل شؤون العاملين لدى الوحدة الإدارية التي يقودها من حيث تقييم أدائهم، ومن حيث أوضاعهم (نقل، ندب، إعارة) وكل ما يتعلق بشؤونهم الوظيفية (حقوق وواجبات)^٢.

ب - السلطات الإدارية المحدثة في المدن والبلدات:

رأى المشرع أن يتم إحداث وظيفة جديدة تحت مسمى المدينة أو البلدة في الملاك العددي للمدن والبلدات، ومن ثم ألزم المشرع عند إعداد الهيكل التنظيمي لإدارة المدينة أو البلدة أن يتم لحظ هذه الوظيفة في الهيكل التنظيمي للمدينة وللبلدة.

على أن يتم توصيف وظيفة مدير المدينة أو مدير البلدة وفق ما تقتضيه عملية التوصيف الوظيفي التي ينبغي أن تشمل العناصر الآتية:

١. المسمى الوظيفي.

(١) انظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٥، ص ١٢٨، وانظر أيضاً: د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، الإدارة العامة، مرجع سابق، وانظر أيضاً: د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، الإدارة العامة، مرجع سابق.

(٢) انظر المادة ٦٩/ من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

٢. واجبات ومسؤوليات الوظيفة.

٣. المؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة وإسنادها.

٤. صدور قرار من وزير الإدارة المحلية بتعيينه.

وذلك وفقاً لمبادئ إسناد الوظائف الواردة في المادة /٣٠/ فقرة /أ/ من

القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

ومن أهم المهام التي أسندت إلى مدير المدينة أو مدير البلدة نذكر:

— تنظيم جدول أعمال مجلس المدينة أو مجلس البلدة، وكذلك جدول أعمال المكتب التنفيذي لكل من المجلسين.

— إعداد مشاريع قرارات المجلس وخطته.

— الإشراف على العاملين في دوائر الوحدة الإدارية المحلية.

— التنسيق بين إدارة الوحدة الإدارية المحلية والجهات العامة الأخرى.

— إعداد مشروع الموازنة العامة للوحدة الإدارية^(١).

ونحن نعتقد أن وظيفة مدير المدينة أو مدير البلدة تشبه وظيفة أمين عام

المحافظة، أو حتى أمين عام مجلس الشعب أو أمين عام مجلس الوزراء، وهي

وظائف تركز على الشؤون الإدارية والتحضيرية المتعلقة بعمل هذه المجالس،

(١) المادة /٧١/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

كما ل أنها وظائف تركز على تجسيد عملية التنسيق الإدارية بين الجهة المعنية وباقي الجهات العامة.

وعلى مستوى البلدية أجازت المادة /٧٢/ من قانون الإدارة المحلية إحداث وظيفة تحت مسمى مدير البلدية، على أن يتولى مهام من جنس المهام التي يتولاها مدير المدينة ومدير البلدة.

وقد حدد القانون شروط وظيفة مدير البلدية وفق الآتي:

١- أن يصدر قرار بإحداث وظيفة مدير البلدية من المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

٢- صدور قرار بتعيين المدير من قبل وزير الإدارة المحلية.

٣- أن يكون المدير من الذين يحق لهم شغل وظيفة الفئة الأولى بالشروط التي حددها قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤، أي أن يكون حاملاً لإجازة جامعية على الأقل، على أن يتم اختياره بعد عملية توصيف وظيفي دقيقة^(١).

(١) وردت هذه الشروط في المادة /٧٢/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

المبحث السابع

الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية

أولاً. مفهوم الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية:

تعد الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية بنى إدارية يتم تكوينها استناداً إلى المعيار الجغرافي بحسبانه واحداً من معايير تكوين الوحدات الإدارية المعروفة في علم الإدارة العامة^(١).

وهي لا تعدو أن تكون تقسيمات إدارية لإقليم المحافظة أو المدينة أو البلدة أو البلدية. ومن تطبيقاتها في سوريا نذكر المناطق والنواحي والأحياء. إذ نصت المادة /٧٣/ من قانون الإدارة المحلية على أنه: "تقسم المحافظات إلى مناطق والمناطق إلى نواح، وتقسم المدن والبلدات والبلديات إلى أحياء". فما هي إذاً مسوِّغات إحداث هذه التقسيمات الإدارية؟

ثانياً. مسوِّغات إحداث الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية:

يعد هذا التقسيم تطبيقاً من تطبيقات عدم التركيز الإداري، ويساعد السلطة المركزية على تنفيذ سياساتها العامة سواءً في المجال الأمني، أو في المجال

(١) المعيار الجغرافي ومعيار الناتج ومعيار المستفيدين وغيرهما، انظر: د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، الإدارة العامة، مرجع سابق.

اللوجستي أو حتى في المجال الإشرافي، إذ إن الاختصاصات المسندة إلى هذه التقسيمات الإدارية توحى بذلك.

إن هذه التقسيمات تكمل حلقات سلسلة السلطة المركزية، لكي تضمن الدولة وحدتها السياسية والقانونية.

وبالنظر إلى الدور المهم الذي تؤديه هذه الوحدات الإدارية في الإدارة العامة السورية، يتعيّن علينا القيام بدراساتها تنظيمياً ووظيفياً.

ثالثاً. أنواع الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية:

١- **المنطقة**: وهي وحدة إدارية تتجم عن تقسيم المحافظة إلى عدة مناطق إدارية. ويتم إحداثها وفق خطة تعدّها وزارة الإدارة المحلية بالتنسيق مع وزارة الداخلية.

٢- **الناحية**: هي وحدة إدارية تتبع للمنطقة. ويتم إحداثها وتحديد نطاق عملها الإقليمي بموجب قرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المحافظ.

٣- **الحي**: هو عبارة عن وحدة إدارية ضمن المدينة، أو البلدة أو البلدية تتم إدارتها عن طريق لجنة تسمى لجنة الحي.

رابعاً- إدارة الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية وتسيير شؤونها :

حدد قانون الإدارة المحلية الهيكلية الإدارية لكل من المنطقة والناحية والحي. حيث يتولى إدارة المنطقة مدير المنطقة الذي يعين بقرار من وزير الداخلية.

وتسند إليه مهام الضابط الإدارية ومهام الضابط العدلية. وهو بهذه الصفة يمارس وظائف تنفيذية.

ويضاف إلى وظائفه التنفيذية وظيفة إشرافية رقابية يتولى من خلالها الإشراف على الدوائر الرسمية في المنطقة والعاملين فيها وتزويد المحافظ بتقارير تعكس أي مخالفة في دوائر المنطقة.

ويرتبط مدير المنطقة إدارياً بالمحافظ، أما تسلسلياً فهو يرتبط بقائد شرطة المحافظة بحسبانه من رجال قوى الأمن الداخلي.

ويتولى إدارة الناحية مدير الناحية الذي يمثل السلطة المركزية في ناحيته، وهو يعين بقرار من وزير الداخلية، ويخضع وظيفياً وتسلسلياً لمدير المنطقة. ويقوم بممارسة نوعين من الاختصاصات:

الأول (اختصاصات رقابية): لاسيما ما يتعلق بالمحافظة على النظام العام، ومهام الضابطة العدلية.

الثاني (اختصاصات إدارية): من خلال متابعة عمل العاملين في الدوائر الخدمية التي تعمل في نطاق عمل ناحيته: كالوحدة الإرشادية ووحدة المياه ووحدة الكهرباء ومكتب الهاتف وغيرها من الدوائر الخدمية.

ومن المهام المسندة إليه: مؤازرة المجالس المحلية التي تعمل في نطاق ناحيته ومساعدتها بناءً على طلبها في تنفيذ مهامها المسندة إليها في القوانين والأنظمة النافذة.

أما الحي: فيدار من قبل لجنة الحي. وهذه اللجنة يتم اختيار أعضائها من قبل المكتب التنفيذي المختص، على أن لا يقل عدد أعضائها عن ٧/ ولا يزيد عن ١١/.

ويخضع قرار تسمية أعضاء لجنة الحي إلى موافقة وإقرار المجلس المحلي المختص.

ولجنة الحي ترتبط إدارياً بالمكتب التنفيذي للوحدة الإدارية المحلية ذات الصلة، بل تعد جهازاً إدارياً من أجهزته. ويقوم رئيس المكتب التنفيذي بتسمية المختار من بين أعضاء لجنة الحي.

ومن أبرز مهام لجنة الحي نذكر: تقديم اقتراح بالخطة الخدمية للحي، وتنظيم لجان عمل تطوعي لتنفيذ مشاريع مجتمعية، والاعتناء بشؤون الحي عمرانياً وصحياً ووضع المكتب التنفيذي بصورة كل ما يحدث في الحي.

كما أسند المشرّع إلى المختار مجموعة من الاختصاصات المهمة أبرزها:

- ١ - الإعلان عن الصكوك الرسمية (قوانين، أنظمة، بلاغات).
- ٢ - التصديق على وقائع الولادة والوفاة وفق الأصول القانونية.
- ٣ - مؤازرة السلطات الأمنية وتبليغ الجهات المختصة بكل خلل.
- ٤ - الاهتمام بشؤون التسرب من المدارس وإعلام الإدارة المسؤولة عن ذلك.
- ٥ - القيام بوظائف الضابطة العدلية، وتنظيم الجداول الإحصائية ومرافقة ممثلي القوى العامة عند دخول المنازل.

وهكذا فإن المختار يعد سلطة إدارية عاملة مساعدة في إنجاز العديد من

المهام الإدارية.

المبحث الثامن

رقابة السلطة المركزية على السلطات اللامركزية المحلية وأعمالها

يعد موضوع الرقابة المركزية على السلطات المحلية وأعمالها من أكثر الموضوعات التي تشغل المشرع الدستوري والعادي في جميع الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية المحلية.

ويعود ذلك إلى أن اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية المحلية إنما يتطلب (كما أكدنا أعلاه في موضعه) توزيع الوظيفة الإدارية بين مستويين إداريين يتمتع كل منهما تجاه الآخر بالاستقلال الإداري والمالي؛ أي إننا أمام شخصيين إداريين عاميين تكون العلاقة بينهما أفقية، لا رأسية.

بيد أن المشرع (سواء الدستوري أو العادي) قد تنبه وبحق إلى مسألة غاية في الأهمية تتجلى في الحفاظ على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية. إذ إن أي دولة، مهما كان نظامها السياسي، تحرص في النهاية أن تتسجم أوجه نشاط جميع سلطاتها مع السياسة العامة للدولة.

ومن ثم لا يجوز النيل من هذه السياسة، بل اعتمدت الدول تقنية قانونية أخرى أخذت في الحسبان المحافظة على سلامة الدولة قانوناً، وتجسّدت هذه

التقنية القانونية برقابة السلطة المركزية على السلطات المحلية لجهة التأكد من الالتزام بالقوانين والأنظمة النافذة.

وبناءً على ما سبق ليس غريباً أن نقرأ في النصوص الدستورية التي تضمن للوحدات الإدارية المحلية الحق في إدارة شؤونها المحلية ذاتياً، أن تتدرج في ذات النص: عبارة: في ظل القوانين والأنظمة النافذة. فهذه العبارة بالذات تعد دليلاً كافياً على أن المشرع الدستوري قد أسس لعلاقة حتمية بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المحلية، لكنه أراد بنفس الوقت أن يقيد المشرع العادي بمجموعة من المبادئ القانونية، التي تشكل بالوقت ذاته ضوابط ملزمة لسلطات الرقابة المركزية عند مباشرة صلاحياتها اتجاه السلطات اللامركزية المحلية.

إذاً: لا يوجد خلاف فقهي حول حتمية الرقابة المركزية، ولكن يوجد اختلاف في التفاصيل والتقنيات القانونية المتعلقة بتنظيمها بين دولة وأخرى.

لذا يترتب علينا في هذا المقام أن نقسم موضوع الرقابة إلى المركزية على السلطات المحلية وأعمالها إلى عدة مطالب: ندرس في الأول أهداف ومسوغات الرقابة المركزية، ونخصص الثاني للمبادئ العامة التي تضبط عمل

السلطات الرقابية، أما المطلب الثالث فنخصه لوسائل هذه الرقابة وتقنياتها، ونفرد مطلباً آخر لشرح نماذج الرقابة المركزية على السلطات المحلية في القانون السوري.

المطلب الأول

أهداف الرقابة المركزية

تتنوع أهداف الرقابة المركزية وتتراوح بين أهداف سياسية وقانونية، وأخرى إدارية وثالثة مالية.

أولاً. الأهداف السياسية والقانونية:

إن أول الأهداف التي تسعى الرقابة المركزية لتحقيقها يتجلى في المحافظة على وحدة الدولة من الناحية السياسية القانونية. فالوحدات الإدارية المحلية تنتمي بالنتيجة إلى الهيكلية الإدارية للدولة.

بعبارة أخرى: إننا بصدد دولة موحدة، ومفهوم الدولة الموحدة يشكل الأساس التنظيمي والقانوني للرقابة المركزية^(١). إذ بفضل الرقابة المركزية يتم التأكد من ارتباط السلطات المحلية بكيان الدولة وسياستها العامة^(٢).

Bordon, droit des collectives territoriales , s. 126, ff.

(٢) انظر :

ومن مفردات الأهداف السياسية للرقابة المركزية نذكر أن لا ترجح السلطات اللامركزية المحلية مرافقتها المحلية على المصالح القومية المركزية. كما أن السلطة المركزية تعمل على مبدأ حماية المشروعية الذي يفترض أن يقيد أي تصرف تقوم به السلطات المحلية، إذا كان من شأنه الاعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم. بعبارة أخرى: تهدف الرقابة المركزية على السلطات المحلية إلى إرساء مبادئ دولة القانون، وهذا هدف قانوني بامتياز.

ثانياً. الأهداف الإدارية:

من المعروف أن نطاق عمل وتأثير السلطات اللامركزية محدد موضوعياً (الشؤون المحلية)، ومحدد جغرافياً ضمن الحدود الإدارية لكل وحدة إدارية. وبما أن هذه السلطات تنفذ من حيث المبدأ السياسات والخطط التي تضعها الدولة، فمن حق هذه الأخيرة إرجاعها إلى جادة الصواب عند ارتكاب أية مخالفه. كما تضمن الرقابة المركزية حسن أداء المرافق المحلية وفق الجودة المطلوبة وضمن الزمن والكلفة المعقولة. وعليه فإن علاقة السلطة المركزية

(١) انظر: رمضان بطيخ: نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في الأردن، ط١، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠١١، ص ١٨٦.

بالسلطات المحلية تتطلب موازنة الدولة للسلطات اللامركزية المحلية بالكوادر البشرية والعناصر التكنولوجية.

كما يعد من الأهداف الإدارية للرقابة المركزية تفعيل التنسيق بين السياسة البلدية والسياسة العامة للدولة، والتنسيق بين الوحدات الإدارية المركزية والوحدات الإدارية اللامركزية، بحسبان ان كلاهما يتعاون في تحقيق المصلحة العامة.

ثالثاً. الأهداف المالية:

من المعروف أن المشرع قد رخص للوحدات الإدارية المحلية أن يكون لها موازنة مستقلة. وينجم عن ذلك ان إيرادات الموازنة ونفقاتها ينبغي أن تكون في نطاق المبادئ الدستورية المتعلقة بالعدالة الضريبية، وأن تصب نفقاتها العامة في تحقيق النفع العام. هذا كله ينبغي أن يخضع لرقابة السلطة المركزية، بحسبانها المسؤول الأول والأخير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة^(١). كما يدخل ضمن الأغراض المالية للرقابة المركزية الوقوف على الحالة المالية للمحليات تمهيداً لاتخاذ القرار المركزي بتقديم المعونات المالية من الحكومة المركزية.

(١) انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، منشورات جامعة البعث، ٢٠١٢، ص ٢٠٣، د. علي خنجر شطناوي، الإدارة المحلية، بلا دار نشر، ص ٢٢٩.

المطلب الثاني

المبادئ الضابطة للرقابة المركزية

نقصد بذلك المبادئ العامة التي تقيد صلاحيات السلطات الرقابية عند مباشرة الرقابة المركزية على السلطات اللامركزية المحلية. فالمعلوم أن الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية المحددة قانوناً إنما تمارس على أشخاص إدارية عامة لها اختصاصاتها وصلاحياتها الأصلية التي يمنحها إياها القانون. ومن ثم فإن المشرع ملزم بحماية هذه الاختصاصات والصلاحيات من تعسف السلطة المركزية تجاهها. ومن أهم المبادئ التي تقيد عمل السلطات الرقابية المركزية نذكر:

أولاً. اقتصار صلاحيات السلطات الرقابية على رقابة المشروعية :

بمعنى أن السلطات الرقابية التي يعرض عليها عمل من أعمال السلطة المحلية بغية تصديقه، لا تملك إزاء هذا العمل إلا خياراً واحداً: وهو إقراره وتصديقه إذا كان متفقاً مع القوانين والأنظمة، أو رده للسلطات المحلية من دون إجراء أي تعديل عليه، إذا اكتشفت مخالفة القوانين والأنظمة. والعلة في قصر صلاحية السلطة الرقابية على التأكد من نواحي المشروعية يعود إلى أن السلطة

المحلية تستطيع التمسك بقراراتها، ومن ثم فإن أي تعديل سوف تجريه السلطة المركزية يعني تدخلها في نواحي الملاءمة، وهذا غير جائز.

باختصار: معيار الرقابة المركزية هو القانون، تماماً كما هو معيار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عموماً.

ثانياً. حصر سلطات الرقابة المركزية:

والمقصود بذلك أن تسند مهمة الرقابة المركزية إلى مرجع إداري مركزي وحيد، لا أن تتعدد سلطات الرقابة، فتصبح عندئذ الهيئات المحلية محلاً لتدخل أي سلطة مركزية، الأمر الذي يهدد وجودها القانوني، وحققها في إدارة شؤونها بصورة مستقلة وعلى مسؤوليتها الخاصة.

ثالثاً. حصر الوسائل الرقابية تشريعياً:

بمعنى أن يصار إلى تحديد وسائل الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية على السلطات المحلية وأعمالها بنص القانون. وهذه الوسائل تتراوح عادة بين الإذن المسبق في التصرف، أو التصديق اللاحق، أو الحل محل الهيئة المحلية، إلى أن نصل إلى وسيلة غاية في الخطورة تتجلى في حل

السلطات المحلية بإجراء شامل، إذا تحققت أسباب الحل^(١). والغاية من قوننة وسائل الرقابة تكمن في تحقيق الأمن القانوني وإحياء مبدأ المشروعية.

رابعاً. عدم اقتصاد دور السلطات الرقابية على زجر الهيئات المحلية:

والمقصود بذلك أن تتولى السلطة المركزية تقديم المساعدات البشرية والمادية لهذه الهيئات، واتخاذ ما يلزم من إجراءات للأخذ بيدها في حسن إدارة ما يعهد إليها من شؤون.

خامساً. خضوع قرارات سلطة الرقابة المركزية لرقابة قضائية:

والمقصود بذلك ضرورة منح الوحدات الإدارية المحلية حق مقاضاة سلطات الرقابة المركزية أمام القضاء إذا استطاعت تلك الوحدات اثبات ارتكاب السلطة المركزية خرقاً لمبادئ دولة القانون ومنها: مبدأ التناسب بين الخطأ والوسيلة، ومبدأ المشروعية.

سادساً. رقابة السلطة المركزية ليست رقابة احتياطية:

والمقصود بذلك أن الدساتير والتشريعات تضمن للسلطة المركزية مباشرة الرقابة على الهيئات المحلية وأعمالها، بل إنها تتنطلق من أن الرقابة حق للسلطة

(١) لمزيد من التفصيل عن المبادئ الضابطة لعمل سلطات الرقابة المركزية على الهيئات المحلية، انظر: رسالة الدكتوراه: د. سعيد نحيلي، بعنوان: المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية ولرقابة الملاءمة على أعمال السلطات اللامركزية المحلية، (الرسالة باللغة الألمانية).

Grundsätze und Probleme der Staatsaufsicht im deutschen kommunalrecht, Leipzig, 1997.

المركزية وواجب عليها، وآية ذلك أن المشرع ينطلق في ذلك من ضرورة التزام الدولة كسلطة مركزية بالتأكد من أن جميع النشاطات الإدارية التي تمارس على إقليمها يجب أن تكون بمعرفتها، ومن ثم فلا مجال أمام السلطة المركزية للتنازل عن حقها وواجبها في ممارسة الرقابة بداعي أن أعمال السلطات المحلية تخضع كغيرها من أعمال السلطة العامة لرقابة القضاء عند مخالفتها لمبدأ المشروعية.

فالتخلي عن الرقابة الإدارية المركزية على أعمال السلطات اللامركزية المحلية لصالح الرقابة القضائية إنما يعتبر أمراً بعيداً عن منطق العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، إذ إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا تباشر إلا من خلال دعوى الأفراد المتضررين، وقد يتنازل هؤلاء عن حقهم في الادعاء فما الحل عندئذٍ؟

وعليه، فإننا نؤكد أن الرقابة المركزية على السلطات المحلية لا يمكن أن تكون احتياطية في علاقتها مع الرقابة القضائية، بل كلا النوعين من الرقابة قائم ولا يلغي الآخر، كما أن لكل منهما أهدافه ووسائله الخاصة.

المطلب الثالث

وسائل الرقابة المركزية

قلنا إنه لمن المنطق أن يُصار إلى تحديد وسائل الرقابة التي يضعها المشرع تحت تصرف السلطة المركزية، وذلك احتراماً لمبدأ الشفافية والأمن القانوني. إذ إن تحديد الوسائل يعد من الضوابط الدقيقة للرقابة، وإن تجاوز هذا الضابط سيؤدي حتماً إلى إهدار حق المحليات في إدارة شؤونها المحلية "ذاتياً" وفقاً للقوانين النافذة^(١).

وقد جرى الفقه على تقسيم هذه الوسائل إلى نوعين: الوسائل الوقائية، والوسائل العلاجية انطلاقاً من تقسيم الرقابة إلى رقابة مسبقة على التصرف، ورقابة لاحقة على التصرف.

أولاً. الرقابة المسبقة ووسائلها الوقائية:

يقصد بالرقابة المسبقة تلك التي يفترض أن تمنع ارتكاب المخالفات أي إنها تمارس من حيث الزمن قبل وقوع المخالفة، بل تهدف إلى تجنب وقوعها. ومن أهم وسائل هذه الرقابة نذكر: الاستشارات التي تقدمها السلطة المركزية

(١) انظر بنفس المعنى: د. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص ١٣٢. ونستطيع أن نشبه الوسائل الرقابية المتاحة للسلطة المركزية من حيث حصرها وتحديدتها بالعقوبات المسلكية التي حددها المشرع على سبيل الحصر تفادياً لإيقاع عقوبات مقنعة.

للسلطات المحلية بناءً على طلبها، حيث تجد هذه الوسيلة جذورها في الدور الحمائي للرقابة المركزية، كما تجد جذورها أيضاً في التعاون المشترك بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، هذا التعاون الذي يفترض أن يكون قائماً على الثقة، لا على التوتر^(١).

وعلى هذا الأساس عظمت المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا وسيلة تقديم المشورة وجعلتها من أهم وسائل الرقابة الوقائية^(٢).

ومن وسائل الرقابة السابقة (الوقائية) نذكر أيضاً أن يلزم المشرع السلطة المحلية، بضرورة الحصول على إذن مسبق من السلطة المركزية قبل القيام بتصرف معين، بمعنى قد يكون التصرف محظوراً على السلطة المحلية إلى حين استحصالها على الترخيص المسبق من الجهة المركزية المختصة، على أن يحدد المشرع شروط منح الترخيص ابتداءً، أي أن لا يبقى منح الترخيص أو رفضه خاضعاً لإرادة السلطة المركزية وتقديراتها.

ويدخل في وسائل الرقابة الوقائية أيضاً أن تطلب سلطة الرقابة من السلطات المحلية معلومات تخص تصرفاتها القانونية، وبالمناسبة فإن هذه

(١) انظر باللغة الألمانية: Knymeyer, Staatsaufsicht, s.266.

(٢) حكم المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية، BVerfGE58, 177, 195.

الوسيلة تعد شرطاً أساسياً لاستخدام باقي الوسائل الرقابية، حيث تستطيع سلطة الرقابة الكشف عن المخالفات القانونية التي تكون قد ارتكبتها السلطات المحلية عند اتخاذها تلك التصرفات، من خلال اطلاعها على المعلومات الواردة عن أعمالها وتكييف تلك الأعمال.

ثانياً. وسائل الرقابة العلاجية:

على الرغم من أن بعض الوسائل الرقابية يصعب تصنيفها بين أن تكون وقائية أو علاجية (مثل طلب المعلومات)، فإن استخدام السلطة الرقابية للوسائل العلاجية يأتي إلى التطبيق العملي عندما تقوم إحدى السلطات المحلية بارتكاب مخالفة قانونية، أي إن الهدف من استخدام الوسيلة العلاجية يكمن في إزالة الآثار القانونية للتصرف المخالف.

وكما ذكرنا أعلاه فإن أكثر الضوابط القانونية التي تحكم استخدام الوسائل العلاجية يتجلى في قوننتها، حيث يحقق التقنين فائدتين:

١ - إن النص عليها يعد مستنداً قانونياً لقرارات سلطة الرقابة، ويمنعها المشروعية، لأن استخدام هذه الوسائل من قبل سلطة الرقابة يتجلى باتخاذ قرارات إدارية تمس المركز القانوني لحق السلطات المحلية في إدارة شؤونها المحلية.

٢ - يستفاد من تقنين الوسائل العلاجية أيضاً أن السلطة الرقابية لا تملك استخدامها بشكل انتقائي، بل يُقيد اختيارها بمبدأ التناسب بين الوسيلة والمخالفة^(١).

أما وسائل الرقابة العلاجية فكثيرة، وتختلف من تشريع إلى آخر، ومن أبرزها: أن تطلب سلطة الرقابة من السلطة المحلية التي أصدرت التصرف المخالف للقانون إلغاء التصرف خلال مهلة قانونية محددة، وهنا نود التأكيد بأن هذه الوسيلة تقتصر وظيفتها على الطلب من السلطة المحلية صاحبة الاختصاص الأصلي بأن تقوم بإلغاء التصرف المخالف للقانون، ومن ثم يحظر على سلطة الرقابة الحلول محل السلطة المحلية واتخاذ القرار بدلاً عنها، إذ يعد ذلك اعتداءً واضحاً على حق المحليات في إدارة شؤونها المحلية، وإهداراً لمبدأ اللامركزية الإدارية.

ومن الوسائل العلاجية أيضاً توجيه أوامر للسلطات المحلية بأن تقوم بإنجاز مهامها المحددة قانوناً، إذ قد يحدث أن تمتنع السلطة المحلية عن ممارسة واجباتها القانونية، عندئذ يكون للسلطة الرقابية أن تأمر السلطة المحلية وتنبهها لمباشرة اختصاصاتها، ومن الوسائل الرقابية العلاجية التي تنبعت إليها

(١) انظر للمزيد من التعمق حول هذا المبدأ: *Andrick, JA1987, s.549*.

التشريعات، أن منحت السلطة الرقابية وسائل تعالج هذه الحالة من الامتناع وعدم الالتزام بالواجب، ومن أبرز هذه الوسائل الحلول، وهي وسيلة تمنح السلطة الرقابية صلاحية التصرف بدلاً من السلطة المحلية صاحبة الاختصاص الأصيل، وهي بهذه المثابة تعد من وسائل التنفيذ المباشر التي تملكها سلطة الرقابة، وتجد أساسها القانوني في مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد من جهة، كما أنها تشتق من حقيقة أن السلطة المركزية هي القوامة على اتخاذ ما يلزم من تصرفات لاحترام هذا المبدأ من جهة ثانية، وبالنظر إلى خطورة وسيلة الحلول يلجأ المشرع عادة إلى ربطها بعدة قيود أبرزها:

١. أن يثبت امتناع السلطة المحلية عن القيام بواجب قانوني يدخل في مهامها الأصلية.

٢. أن تمنح السلطة المحلية مهلة معقولة للتصرف الطوعي والقيام بواجباتها.

٣. أن يمارس الحلول ضمن الشروط القانونية، وأي خروج عليها يحمل المسؤولية للسلطة الرقابية.

ولا ننسى الإشارة إلى وسيلة رقابية أخرى غاية في الخطورة، وهي حل

السلطات المحلية المنتخبة وإنهاء عملها قبل الأوان، وقد وصف الفقه هذه

الوسيلة بالخطرة، لأنها تتضمن إنهاء الولاية الانتخابية للسلطة المحلية قبل
الأوان، أي إنها تشكل مساساً واضحاً بمبدأ الديمقراطية.

وبالنظر إلى خطورة هذه الوسيلة فقد قيد المشرع اللجوء إلى وسيلة حل
المجالس بعدة شروط أبرزها:

١. قيام ظروف تؤدي إلى استحالة الإبقاء على المجلس، كما لو حصلت
نزاعات في صفوف الأعضاء، أو كانت هناك وقائع تشير إلى عدم تمكن
المجلس من القيام بمهامه.

٢. أن يكون هناك قرائن تدل على عدم ضمان قيام المجالس بمهامها وفق
القانون^(١).

وفي حال تطبيق هذه الوسيلة يتم اللجوء إلى إجراء انتخابات محلية
مبكرة، بحيث تتولى السلطات الأخرى (المكتب التنفيذي) تسيير أعمال المجلس
خلال الفترة التي يكون فيها منحللاً.

(١) مثال: أن تكون هناك أصوات متضاربة ضمن المجلس ينجم عنها عدم تحقيق الأثرية المطلوبة قانوناً
لاتخاذ القرار.

وهكذا، فإن ممارسة الرقابة المركزية بجميع وسائلها تخضع لمبادئ دستورية وقانونية، لذا فلا غرابة أن يلجأ المشرع إلى تنظيمها ابتداءً وبنصوص صريحة.

وسؤالنا الآن هو: كيف نظم المشرع السوري موضوع الرقابة المركزية، وهل كان هذا التنظيم منسجماً مع المبادئ والقواعد العامة التي تعكس أسس الدولة الواردة في الدستور وأبرزها: دولة القانون، الديمقراطية، الدولة الاجتماعية، مبدأ اللامركزية الإدارية.

وعليه، سنقوم بدراسة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وفق ما ورد في قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١١/ لعام ٢٠١١، وهذه الدراسة تستحق أن تُخص بمبحث مستقل.

المبحث التاسع

تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في ظل قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١

افتتح المشرع السوري الباب التاسع من قانون الإدارة المحلية بعنوان: "الرقابة وإنهاء العضوية". ومن هذا العنوان نستنتج ابتداءً أن المشرع لم يلتزم بالمنهجية العلمية المرغوبة، إذ جاء موضوع تنظيم الرقابة لجهة تحديد المبدأ، والأهداف والوسائل أو غيرها من التفاصيل مبعثراً، ومن دون منهجية سليمة، وهذا ما سيتم توضيحه في المطالب الآتية.

المطلب الأول

النماذج الرئيسية للرقابة

نصت المادة ١١٣/ من قانون الإدارة المحلية على أن: « تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية، وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقاً لأحكام القانون » .

نستنتج من هذا النص أن المشرع السوري كغيره من التشريعات قد أرسى الرقابة المركزية على المحليات، واعتبرها الوجه الثاني لمبدأ اللامركزية الإدارية.

وقسم هذه الرقابة إلى نموذجين اثنين هما: الرقابة الرسمية والرقابة

الشعبية.

الفرع الأول

الرقابة الرسمية

لم يحدد المشرع معنى الرقابة الرسمية، إلا أننا ننطلق من المبادئ العامة ونقول: إن الرقابة الرسمية هي مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمنحها القانون لبعض السلطات الإدارية المركزية التابعة للهيكلية التنظيمية للسلطة المركزية بهدف تصويب تصرفات السلطات المحلية (المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية) وردها إلى جادة القانون.

وقد حدد المشرع جهات الرقابة الرسمية في المادة /١١٤/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١، حيث يستنتج من المادة /١١٤/ فقرة /١-٢/ أن هذه الجهات هي:

١. وزير الإدارة المحلية.

٢. الوزير المختص.

٣. المحافظ.

ومن الناحية الإجرائية ألزم المشرع مجلس المحافظة ومجلس مدينة مركز المحافظة إرسال القرارات التي تتضمن وضع خطط وبرامج وأنظمة إلى وزير الإدارة المحلية وإلى الوزير المختص خلال ٧/ أيام من تاريخ صدورها. أما قرارات المجالس الأخرى (مجلس المدينة، ومجلس البلدة، ومجلس البلدية) فترسل إلى المحافظ خلال ٣/ أيام.

وهذا الإلزام القانوني ينسحب أيضاً على قرارات المكتب التنفيذي التي يتخذها بالنيابة عن المجلس المحلي ذات الصلة في فترات عدم انعقاد المجلس^(١). والسؤال الذي يطرح نفسه هو: ما هي صلاحيات الجهات الرقابية المحددة في المادة /١١٤/ من القانون إزاء قرارات السلطات المحلية التي تم إرسالها إليها ؟

أولاً. التصديق :

يجيب المشرع على هذا السؤال في المادة /١١٧/ حيث يتوجب على الوزير أو الوزير المختص أو المحافظ (كل ضمن نطاق اختصاصه) مطابقة

(١) نشير هنا إلى أن قانون الإدارة المحلية حول المكاتب التنفيذية بأن تمارس اختصاصات المجلس المحلي، خارج دورات انعقاد المجلس .

قرارات المجلس المحلي (أو مكتبه التنفيذي في حال قيامه باختصاصات المجلس بالنيابة عنه) مع قوانين الدولة، ومع خططها ومع أنظمتها النافذة^(١).

ومن ثم فإن معيار الرقابة الذي يقيد سلطة الرقابة هو القانون بمعناه الواسع، لذا فإننا نرى أن المشرع اعترف بأن تكون عتبة الرقابة نواحي المشروعية فقط، أما الوسائل الرقابية التي خولها القانون للسلطات الرقابية الرسمية فهي: تسطير كتاب خطي من السلطة الرقابية إلى المجلس ذات الصلة يشار فيه إلى وجه المخالفة، والطلب إلى المجلس إما إلغاء القرار أو تعديله، أي يحظر على السلطة الرقابية أن تحل محل المجلس واتخاذ القرارات بدلاً منه.

وتأكيداً لهذه النتيجة يستطيع المجلس المحلي ذو الصلة التمسك بقراره والإصرار عليه، أي ينشأ في هذه الحالة نزاع بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، وقد فرض المنطق القانوني نفسه على المشرع بأن حدد الآلية التي ينبغي اتباعها لحسم هذا النزاع، إذ جاء قانون الإدارة المحلية الجديد بحكم ملفت من الناحية القانونية، وهو بتقديرنا تعبير عن التطبيق السليم لنظام الإدارة المحلية، فقد خول المشرع مجلس المحافظة، أو مجلس مدينة مركز المحافظة

(١) يقصد بالنظام المراسيم التنظيمية والقرارات التنظيمية التي تسنها السلطة التنفيذية والتي تأتي عادة لشرح وتفصيل التشريعات الأصلية أو إكمالها، مثال: المرسوم ٢٢٢/ لعام ٢٠٠٥ والمتضمن أحكام تقييم الأداء، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٤٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٧ بخصوص كيفية فرض العقوبات المسلكية الخفيفة.

رفع ملف المنازعة إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة^(١) خلال ١٥/ يوم تبدأ من اليوم التالي لنشوء المنازعة، وتصدر فتوى ملزمة لطرفي النزاع.

أما قرارات مجلس المدينة، أو قرارات مجلس البلدة، أو قرارات مجلس البلدية (التي ترسل كما ذكرنا إلى المحافظ) والتي تواجه اعتراضاً قانونياً من سلطة الرقابة، وإصراراً من المجلس الذي أصدرها: فترفع عندئذٍ إلى وزير الإدارة المحلية للبت فيها، ويكون قرار الوزير نهائياً وملزماً وغير قابل لأي طريق من طرق المراجعة الإدارية أو القضائية.

ونحن نرى ونصر على رأينا بأن المشرع لم يكن موفقاً لجهة التفريق بين قرارات المجالس المحلية تبعاً لأنواع المجلس، وتغاير الجهة المختصة بحسم النزاع القائم بين المجلس المحلي والسلطة الرقابية، فالمجالس المحلية يفترض أن تكون من حيث المركز القانوني من طبيعة واحدة، بصرف النظر عن نوعها: هل هي مجلس محافظة، أو مجلس بلدية، فكل المجالس تمثل وحدات إدارية

(١) نصت المادة ٧٤/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٣٢/ لعام ٢٠١٩ على أن: «تشكل الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في مجلس الدولة من سبعة أعضاء بمن فيهم رئيس المجلس ونواب الرئيس وأقدم المستشارين وتتعد برئاسة رئيس المجلس أو أقدم نواب الرئيس، وتختص بالنظر فيما يحال إليها من طبقاً للقانون»، ويذكر أن مجلس الدولة السوري يمارس القضاء الإداري في سورية، وقد عرفته المادة ١٣٩/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ بأنه: «هيئة قضائية واستشارية مستقلة» .

محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وليس من المنطق بشيء معاملتها معاملة مختلفة، وبالتالي نقترح أن يصار إلى تشميل قرارات مجالس المدن والبلدات والبلديات بالضمانة التي أوردها المشرع في المادة /١١٧/ لصالح مجالس المحافظات، ومجالس مدن مراكز المحافظات.

وتجدر الإشارة إلى أنه يكون لاعتراض السلطة الرقابية المختصة على قرارات المجالس المحلية أثر موقوف إلى حين صدور القرار النهائي من المرجع المختص، فإذا كان رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري يقضي بمشروعية قرارات مجلس المحافظة أو مجلس مدينة مركز المحافظة، فإنها تعتبر نافذة بدءاً من تاريخ صدور فتوى الجمعية العمومية، ويطبق نفس الحكم على قرارات باقي المجالس بحيث تعد نافذة اعتباراً من تاريخ تصديقها من قبل وزير الإدارة المحلية.

أما إذا أفتت الجمعية الحكومية أو رأى وزير الإدارة المحلية أن قرارات المجالس المحلية ذات الصلة مخالفة للقوانين والأنظمة فتصدر هذه المراجع قراراً بإلغائها ويكون للإلغاء أثر فوري^(١).

(١) المادة /١١٧/ /فقرة ٤/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

وينبغي التأكيد على أن الأحكام القانونية الواردة في المادة /١١٧/ تقتصر من حيث المحل على القرارات التي تتخذها المجالس المحلية والمحددة حصراً في المادة /١١٤/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ (أي القرارات التي تتضمن: وضع خطط، أو برنامج، أو نظام)، أما القرارات الأخرى التي يتخذها المجلس ضمن اختصاصاته فلا ترسل إلى الجهات الرقابية أصلاً، ولا تحتاج إلى مصادقة أي جهة، أي تعتبر نافذة من تاريخ صدورها^(١)، وهذا الحكم القانوني ينسجم مع مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات الذي يهدف إليه قانون الإدارة المحلية رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

ثانياً. حل المجالس المحلية:

إذا كانت السلطات الرقابية الرسمية الأولى (التصديق) تنصب على أعمال السلطات المحلية، فإن الوسيلة الثانية (حل المجالس المحلية) تنصب على السلطات المحلية ذاتها، ولم يكن المشرع السوري غريباً عن باقي التشريعات عندما ضمن نصوصه هذا الحكم القانوني.

وقد ورد النص على هذه الوسيلة في المادة /١٢٢/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ التي نصت على أنه: (لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على

(١) المادة /١١٧/ فقرة ٢/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

مختلف مستوياتها، وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل).

وهنا نود أن نوضح بعض الأحكام الواردة في المادة /١٢٢/ على النحو الآتي:

- ١- إن قرار الحل بيد رئيس الجمهورية حصرياً، وإن سلطته في ذلك سلطة تقديرية، ولا يجوز تفويض الاختصاص بذلك لأي سلطة أخرى.
- ٢- انطلاقاً من ضرورة استمرار العمل المحلي عن طريق مجالس منتخبة، ينبغي أن يتم انتخاب مجلس محلي بديل خلال تسعين يوماً على الأكثر من تاريخ الحل، أما خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا، فيتولى المكتب التنفيذي ذو الصلة ممارسة اختصاصات المجلس المنحل حتى يتم انتخاب مجلس جديد^(١).

ويلاحظ أن المشرع لم يحدد وبشكل صريح أسباب الحل، كما لم يمنح أية ضمانات قضائية لأعضاء المجلس المحلي تجاه قرار الحل، لذا فإننا نهيب بالمشرع أن يحصر الحالات التي تسوغ استخدام هذه الوسيلة: كأن يكون استعمالها معلقاً على حدوث فراغ إداري، أو نشوب خلافات سياسية تؤدي إلى

(١) المادة /١١٧/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

شلل عمل المجلس، وبرأينا فإن المشرع انطلق في تكييف الصك القانوني القاضي بحل المجلس بأنه عمل من أعمال السيادة، قياساً على تكييف قرار حل مجلس الشعب^(١)، وتعد أعمال السيادة قيداً حقيقياً على مبدأ المشروعية، نظراً لخروج هذه الأعمال من أي رقابة أو وقف تنفيذ، وإلا لو كان الافتراض غير ذلك، لكان بإمكان أعضاء المجلس المنحل الطعن بقرار حل المجلس أمام القضاء الإداري طبقاً للقواعد العامة.

ثالثاً. الرقابة على قرارات المجالس المحلية المتخذة بشأن أعضاء مكاتبها التنفيذية :

تأثر المشرع في قانون الإدارة المحلية عند تنظيم العلاقة بين المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية، بما ورد في الدستور من أحكام تتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

بيد أن هذا الاستنتاج ينبغي أن لا يفهم إلا بالمعنى المجازي، إذ أن المجلس المحلي لا يعد سلطة تشريعية، والمكتب التنفيذي لا يعد بالمقابل سلطة تنفيذية، بل كلا السلطتين تعدان سلطات إدارية، ولا يمكن أن يكون للمجلس

(١) لم يرق المشرع بتعريف أو تعداد أعمال السيادة، بل اشترط وجودها فمثلاً تنص المادة ١٢/ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥/ لعام ١٩٥٩ على أنه: « لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ». يذكر أنه تم إلغاء هذا القانون بموجب القانون ٣٢/ لعام ٢٠١٩، ولم ترد هذه المادة في القانون الجديد. ومن الأعمال التي عدها القضاء من أعمال السيادة القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية في علاقتها مع السلطة التشريعية .

المحلي اختصاص تشريعي، فهذا الشأن محصور بمجلس الشعب، الذي يعد سيد التشريع.

ومن الناحية العملية، فقد أخضع المشرع المكاتب التنفيذية (بحسبانها الجهاز التنفيذي المحلي المخول بالكثير من الصلاحيات الإدارية) لرقابة المجلس المحلي المختص.

حيث منح المشرع للمجلس المحلي صلاحية محاسبة أعضاء المكتب التنفيذي جماعياً أو فردياً، وتتراوح وسائل المحاسبة والمساءلة بين سؤال واستجواب، إلى أن تصل إلى حد حجب الثقة عن أعضاء المكتب التنفيذي المنتخبين^(١).

ونشير هنا إلى أن قرار حجب الثقة لا يكون قانونياً ومنتجاً لآثاره إلا إذا صدر بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس.

ونظراً لخطورة هذا القرار فقد علق المشرع نفاذه على تصديق وزير الإدارة المحلية، وتجدر الإشارة إلى أن التصديق يعد إجراءً جوهرياً وضع

(١) يشار إلى أن حجب الثقة لا يشمل المحافظ الذي يرأس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، كونه من أعضاء السلطة التنفيذية المركزية المعينين، إذ يخضع لمساءلة خاصة تم توضيحها في موضع سابق من هذا الكتاب.

لمصلحة أعضاء المكتب التنفيذي، ومن ثم يعد برأينا من حيث الأثر منشأً لقرار حجب الثقة وليس كاشفاً عنه^(١).

والدليل على ذلك ما ورد في المادة /١١٥/ بند /٣/ التي تنص على أنه يكون قرار حجب الثقة نافذاً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة، حيث يملك الوزير سلطة تقديرية في التصديق أو رفضه، فإذا صدق الوزير قرار حجب الثقة، فإنه يصبح نافذاً من تاريخ التصديق.

وإذا رفض الوزير تصديق قرار حجب الثقة، فإنه يعاد عندئذٍ إلى المجلس الذي أصدره، وفي حال أصر المجلس على قراره، وأصر الوزير على عدم الموافقة، يُرفع النزاع إلى الجمعية العمومية في مجلس الدولة (القسم الاستشاري) للبت فيه بقرار ملزم. وهذا الحكم القانوني يعد بدوره ترسيخاً لفكرة اللامركزية الإدارية المحلية.

رابعاً- دور السلطة الرقابية تجاه قرارات إلغاء عضوية المجالس المحلية وسقوطها وزوالها:

أقر المشرع السوري في القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ فصلاً خاصاً بإلغاء عضوية المجالس المحلية، وسقوطها، وزوالها، وهو الفصل الثاني من الباب التاسع الموسوم بعنوان: إلغاء العضوية وسقوطها وزوالها.

(١) المادة /١١٥/ بند /٢/ والمادة /١١٦/ بند /١/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

ومن ثم فإن إنهاء عضوية المجالس المحلية يأخذ ثلاث صور هي:

١- الإلغاء. ٢- السقوط. ٣- الزوال.

وقد أحسن المشرع صنعا عندما قام بتنظيم هذه الحالات بشكل دقيق، ولم يترك هذا الأمر خاضعا لإرادة السلطة التنفيذية، وتكمن أهمية التنظيم التشريعي لإنهاء العضوية في خطورة هذا الإجراء، لأن إنهاء العضوية سوف يؤدي إلى سقوط الحقوق التي كفلها المشرع لأعضاء المجالس المحلية^(١).

فما هي هذه القيود والشروط القانونية؟

١- إلغاء العضوية:

يتم إلغاء عضوية العضو من المجلس المحلي في حالتين هما:

أ - إذا تقدم مجموعة من المواطنين بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر عن طريق ممثليهم في المجلس بشكوى يبينون فيها الممارسات التي ارتكبتها العضو المشكوك منه شريطة أن تثبت هذه الاتهامات بأدلة دامغة، وعند اقتناع المجلس بذلك يتخذ المجلس قراراً بإلغاء عضويته.

(١) انظر المواد /١٠١-١٠٢-١٠٦/ من القانون رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ والتي ذكرت الحقوق التي يتمتع بها عضو المجلس المحلي، ومن أبرز هذه الحقوق: عدم مسؤولية الأعضاء جزائياً ومدنياً عن الآراء التي يوردونها في المجلس، والحصانة التي يتمتع بها الأعضاء، بالإضافة إلى الحقوق المالية (تعويض التفرغ وتعويض الجلسات).

ب - إذا غاب العضو عن حضور ثلاث دورات متتالية للمجلس (ما عدا الخدمة الإلزامية أو الاحتياطية) على أن يكون الغياب غير مسوغ (صحياً، أو أي سبب يقتنع به المجلس) ولا يملك المجلس في هذه الحالة سلطة تقديرية، بل يملك خياراً واحداً هو اتخاذ قرار الإلغاء، إذا توافرت شروطه المحددة قانوناً.

أما الشروط اللازمة لنفاذ قرار الإلغاء من الناحية القانونية فقد حددها المشرع بشكل صريح في المادة /١٢٤/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١، حيث اشترط المشرع لمشروعية قرار إلغاء العضوية حضور الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس (النصف + ١) وموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين ولتوضيح ذلك خذ المثال الآتي: لنفرض أن مجلساً محلياً عدد أعضائه /٥٠/، فإن الأكثرية المطلقة تكون /٢٦/ أي يشترط حضور /٢٦/ عضواً، وينبغي أن يوافق ثلثا الحاضرين على قرار الإلغاء، أي يشترط أن يؤيد قرار الإلغاء: /١٧/ عضواً.

وبالنظر إلى خطورة هذا الإجراء فلم يغفل المشرع دور السلطة المركزية إزاء قرار كهذا، إذ أجاز القانون رقم /١٠٧/ لعام ٢٠١١ للعضو الذي ألغيت عضويته التظلم الإداري أمام مجلس الوزراء إذا كان من أعضاء مجلس المحافظة أو مجلس مدينة مركز محافظة، وأجاز لأعضاء المجالس الأخرى

التظلم أمام وزير الإدارة المحلية، ويكون القرار المتخذ من الجهة المعترض أمامها مبرماً^(١).

ونحن نرى أن هذا الحكم القانوني تعثره شبهة عدم الدستورية، إذ تنص المادة ٥١/٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه : « يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء ». ونعتقد أنه لا يختلف اثنان من المختصين على تكليف قرار مجلس الوزراء أو وزير الإدارة المحلية بتصديق قرار المجلس المحلي المختص بإلغاء العضوية بأنه قرار إداري فردي، وينبغي من ثم أن يخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية^(٢).

٢- زوال العضوية :

لقد حصر المشرع حالات زوال العضوية بحالتين هما:

أ. الاستقالة الصريحة.

ب. الوفاة.

(١) انظر المادة ١٢٤/ من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

(٢) يعرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني تصدره سلطة إدارية عامة بهدف إحداث أثر قانوني، للمزيد من التعمق: انظر: د. سعيد نحيلي، د. عبيد الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، ٢٠٠٧، ص ٢٢٩، وانظر: د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٢، ص ١٤١.

والحالة الأولى تتم بتقديم طلب من العضو، والثانية تكون بإرادة الله سبحانه وتعالى، وبخصوص حالة الاستقالة فإن المشرع اشترط أن يستمر العضو الذي تقدم بطلب الاستقالة في عمله لحين صدور صك الإلغاء، ونحن نرى أن المشرع استخدم "لفظة" طلب إلغاء العضوية، بدلاً من لفظة طلب الاستقالة خطأً، فحالات الإلغاء محددة حصراً في المادة /١٢٣/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١، ولا يجوز التوسع في تفسيرها.

٣- سقوط العضوية:

استخدم المشرع لفظة سقوط العضوية وحصرها بالحالات التي يفقد فيها عضو المجلس المحلي أحد شروط الترشيح المنصوص عنها في قانون الانتخابات العامة^(١)، وبرأينا فإن هذه النتيجة هي تطبيق للمبدأ القائل " ما لا يجوز ابتداءً لا يجوز انتهاءً ". وبالنتيجة فإن جميع حالات انتهاء العضوية تتفق مع بعضها من حيث الأثر القانوني وهو شغور العضوية، فكيف تصدى المشرع لشغور عضوية أحد أعضاء المجلس المحلي؟

(١) حدد قانون الانتخابات العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٤ الشروط اللازمة لعضوية مجالس الإدارة المحلية وأهمها: سوري الجنسية منذ عشر سنوات على الأقل ويستثنى من شرط المدة المشمولين بالمرسوم التشريعي رقم /٤٩/ لعام ٢٠١١، أن يتم /٢٥/ سنة من عمره، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، أن لا يكون محروماً من حق الانتخاب، غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة، أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة، أن يكون ناخباً في دائرته الانتخابية. راجع في التفاصيل: د. حسن البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

أجابت المادة /١٢٥/ بند /٢/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١ على ذلك، بأن يحل محل العضو الذي فقد عضويته، المرشح الذي يليه مباشرة في عدد الأصوات، شريطة أن يكون مرشحاً عن ذات القطاع، وعن ذات الدائرة الانتخابية، بيد أن المشرع لم يعتبر هذا الإجراء تحصيل حاصل، بل منح السلطة التنفيذية المختصة سلطة تقديرية في الدعوة لانتخاب عضو جديد، أسوة بما يحدث في حالة شغور عضوية مجلس الشعب ومن ثم فقد يحدث أن تجري انتخابات جديدة لملء الشاغر^(١).

خامساً. الرقابة المركزية على القرارات المالية للسلطات اللامركزية المحلية:

خصص المشرع السوري كغيره من التشريعات الأخرى في قانون الإدارة المحلية باباً مستقلاً للأحكام المالية للمجالس المحلية^٢، وهذا يعد نتيجة طبيعية لاعتماد نظام اللامركزية الإدارية المحلية، إذ أن أحد مقومات هذا المبدأ يتجلى بالاستقلال المالي للوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية، كما يعد التمويل شرطاً لازماً لتنفيذ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية أو مكاتبها التنفيذية.

(١) تنص المادة /٦٣/ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه: «إذا شغرت عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب لسبب ما، انتخب بديل منه خلال سنتين يوماً من تاريخ شغور العضوية، على أن لا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر» .

(٢) انظر المواد /١٣٤/ وما بعد من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

وانطلاقاً من حساسية الشؤون المالية، فقد حدد المشرع ابتداءً إيرادات
المحليات على سبيل الحصر^(١)، كما حدد المشرع أوجه إنفاقها العام، هادفاً من
ذلك تقييد السلطات المحلية بالقوانين النافذة عند عقد أي نفقة عامة.

ويتم تحديد الواردات والنفقات في موازنة الوحدة الإدارية المحلية ذات
الشخصية الاعتبارية على أن يتم ذلك وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة
العامة المنصوص عنها في القانون المالي الأساسي^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن أي قرار مالي تتخذه الوحدة الإدارية إنما يكون
مقيداً بأحكام النظام المالي الخاص بالوحدات الإدارية المحلية، وما يهمننا في هذا
المبحث أن نقوم بشرح أحكام الرقابة المركزية على القرارات المالية للسلطات
المحلية، فما هي أهم ملامح هذه الرقابة:

١- التصديق على موازنة الوحدة الإدارية:

أسندت المادة ١٤٦/ من قانون الإدارة المحلية اختصاص وضع مشروع
الموازنة لكل وحدة إدارية إلى المكتب التنفيذي لهذه الوحدة، على أن يتم ذلك
بالتنسيق والتعاون مع لجنة الموازنة في المجلس المحلي المختص.

(١) انظر المواد ١٣٤-١٤٣/ من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

(٢) للاطلاع على أسس وضع الموازنة العامة، انظر: د. محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات
جامعة حلب، ١٩٩٤، ص ٣٧٠، وما بعدها.

وبعد إعداد مشروع الموازنة يُعرض المشروع على المجلس المحلي المختص لإقراره، بيد أن إقراره من قبل المجلس لا يعني نفاذه، إذ يتوقف النفاذ على تصديق وزير الإدارة المحلية، بعد موافقة وزير المالية، هذا بالنسبة لموازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة.

أما موازنة الوحدات المحلية الأخرى (بلدات — بلديات) فيتم إقرارها من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

٢- تعديل أوجه إنفاق الموازنة :

يجوز لوزير الإدارة المحلية تعديل أوجه إنفاق الموازنة المستقلة وفق مقتضيات المصلحة العامة، وتجد هذه الصلاحية مسوغها في أن المشرع أراد أن يسند إلى وزارة الإدارة المحلية مهام الإشراف والمتابعة على أعمال السلطات المحلية للتأكد من اتفاقها مع القوانين والأنظمة، ومع السياسة العامة للدولة.

٣- الرقابة عن طريق الجهاز المركزي للرقابة المالية :

وهذه الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للرقابة المالية تعد أمراً طبيعياً لأن إيرادات الوحدات المحلية من حيث النتيجة هي إيرادات عامة،

ونفقاتها هي نفقات عامة، ويلزم خضوع أي قرار بهذا الشأن للرقابة المالية العليا.

الفرع الثاني

المضمون غير الزجري للرقابة الرسمية على السلطات اللامركزية المحلية

هناك إجماع فقهي على أن الرقابة الرسمية على الهيئات المحلية لا يمكن أن تأخذ مضموناً واحداً، وهو الزجر والردع واستخدام الوسائل القانونية المتاحة، بل لها مضمون آخر يتجلى في مساعدة السلطات اللامركزية المحلية، بشتى أنواع المساعدة^(١).

فالمعروف أن أشخاص الإدارة المحلية لا تملك تلك الإمكانيات الضخمة (مالياً وبشرياً)، كما تعجز أحياناً عن إدخال عناصر الإدارة الحديثة في عملياتها الإدارية، لذا يتوجب على السلطة المركزية التدخل لمساعدة الوحدات الإدارية المحلية، انطلاقاً من اعترافها بدور هذه الوحدات في إدارة عملية التنمية المستدامة والمتوازنة، والمواطن المحلي (متلقي الخدمات التي تديرها المحليات) له حق تجاه السلطة المركزية بهذا التدخل، لكي لا يكون خيار اللامركزية

(١) انظر : د. رمضان بطيخ، د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٨.

الإدارية المحلية مجرد شعار أو موضوعة، فإذا ما أردنا أن يكون حقيقة فاعلة، فإن الأمر يحتاج إلى إرادة سياسية مقتنعة بالأسباب الموجبة لخيار اللامركزية الإدارية.

وقد تنبّه المشرع السوري لهذه الأهداف وكان جاداً في تطبيق الإدارة المحلية بنجاح، ويمكن الاستدلال على النوايا الحسنة للمشرع السوري من خلال الأحكام القانونية الآتية:

أولاً. إحداه المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

حيث يمكننا تكيف هذه المؤسسة بأنها الراعي السياسي للإدارة المحلية، وإن تشكيل مؤسسة بهذا الحجم برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية وزير الإدارة المحلية، ورئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي، والمحافظون، ورؤساء مجالس المحافظات، ورئيس هيئة التخطيط الإقليمي ومعاون وزير الإدارة المحلية^(١)، يعد أمراً إيجابياً يُسجل لصالح المشرع السوري.

وتبدو أهمية المجلس الأعلى للإدارة المحلية في السعي والعمل لإنجاح الإدارة المحلية من خلال المهام الاستراتيجية التي أسندها إليه المشرع، ومن

(١) المادة ٣/ من القانون ١٠٧/ لعام ٢٠١١.

أولى هذه المهام: وضع الخطة الوطنية اللامركزية وفق برنامج زمني محدد، وإصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية.

ثانياً. دور وزارة الإدارة المحلية في مساعدة الهيئات المحلية:

بعد صدور قانون الإدارة المحلية رقم ١٥/ لعام ١٩٧١ الذي ألغى قانون التنظيمات الإدارية رقم ٤٩٦/ لعام ١٩٥٧ تم إحداث وزارة الإدارة المحلية بموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٦/ لعام ١٩٧١، كما صدر المرسوم التنظيمي رقم ١٩٠٣/ تاريخ ١٩٧١ المتضمن تحديد اختصاصات هذه الوزارة. ومن أبرز الاختصاصات التي أسندت إلى وزارة الإدارة المحلية نذكر:

- الإشراف على تطبيق قانون الإدارة المحلية.
 - التنسيق بين المحافظات في مجال الإدارة المحلية.
 - اقتراح السياسة العامة للإدارة المحلية.
 - ربط التخطيط المحلي بالخطة العامة للدولة.
- وكما هو ملاحظ فإن هذه الاختصاصات تتداخل في جزء منها مع اختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية، لذا نهيب بالمشروع أن يقوم بتوضيح مجال عمل كل من المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ومجال عمل وزارة الإدارة المحلية تفادياً للتضارب في الاختصاصات.

وبرأينا فقد انطلق المشرع من أن المجلس الأعلى للإدارة المحلية يمثل
الجهة الراعية للإشرافية، في حين تمثل وزارة الإدارة المحلية الجهة التنفيذية،
ولبلورة ذلك عملياً كان على المشرع أن يكون أكثر وضوحاً ودقة في تفصيل
الاختصاصات وتوزيعها.

الفرع الثالث

الرقابة الشعبية

أولاً - تأصيل الرقابة الشعبية:

ضمن المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية مبدأ الرقابة الشعبية
على السلطات المحلية انطلاقاً من عدة مبادئ نذكر أهمها:

١. تفعيل مبدأ المواطنة: والذي يتجلى في أن يكون المواطن فعالاً حاملاً
للمسؤوليات، لا أن يكون مجرد متلق للحقوق، بعبارة أخرى: ينبغي أن يكون
طرفاً إيجابياً، لا أن يكون مجرد طرف متلق، ويتجلى ذلك بأن يمارس دوره إما
فردياً، أو من خلال المنظمات الشعبية، أو من خلال مؤسسات المجتمع الأهلي،
في مراقبة السلطات التي تمثله وتعكس تطلعاته.

٢. تفعيل البعد السياسي للإدارة المحلية: فكما ذكرنا أعلاه لا تقوم الإدارة المحلية
على البعد الإداري فقط (على أهميته) والتمثل في عدم تركيز السلطة، بل تقوم

على بعدٍ سياسي يتجلى في مشاركة المواطنين في إدارة الشأن العام من خلال الرقابة، والرأي، والاعتراض، والتظلم، والشكوى.

٣. تفعيل مبدأ التعددية السياسية: وهذا المبدأ بات من المبادئ المنصوص عنها في دستور جمهوريتنا لعام ٢٠١٢، ونشير هنا إلى دور الأحزاب السياسية المرخصة وفعاليتها في خلق وعي سياسي وإداري واجتماعي لدى المواطنين.

٤. مبدأ الشفافية: إذ إن هذا المبدأ يتطلب أن تقوم السلطات المحلية بإعلام المواطنين ببرامجها وخططها.

ثانياً. تنظيم الرقابة الشعبية تشريعياً:

تنبه المشرع السوري إلى ضرورة تنظيم الرقابة الشعبية ابتداءً بنصوص تشريعية، تفادياً للارتجالية والفوضى.

فالرقابة الشعبية هي مؤسسة كغيرها من المؤسسات، ولا يجوز أن تنشط من دون تنظيم، وما تنظيماً من قبل المشرع السوري إلا دلالة على إرادته في تفعيلها، ورغبته في أن لا تتحول إلى مجرد شعار.

وتبدو ملامح التنظيم التشريعي للرقابة الشعبية في التشريع السوري

فيما يأتي:

١- هدف الرقابة الشعبية: حدد المشرع السوري في المادة /١٢٠/ من قانون الإدارة المحلية هدف الرقابة الشعبية بأن تتأكد من قيام المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية بتنفيذ برامجها وقراراتها.

٢- وسائل ممارسة الرقابة الشعبية: بين القانون الوسائل التي يستطيع المواطنون من خلالها ممارسة حقهم وواجباتهم بالرقابة الشعبية. ومن أهم هذه الوسائل ما نصت عليه المادة /١٢٠/ من قانون الإدارة المحلية /١٠٧/ لعام ٢٠١١:

أ - التزام المجالس المحلية بتنظيم ندوات دورية: بحيث يعلن عن تاريخ هذه الندوات وعن مكان إقامتها بشكل شفاف، وتتضمن هذه الندوات: تقديم المجالس المحلية بياناً تبين فيه إنجازاتها على المستوى المرفقي والضبطي، وتعريف بالمشاريع التي يتم إنجازها، سواء كانت خدمية أم استثمارية.

ب - تحويل النقابات المهنية والمنظمات الشعبية (الفلاحين، والعمال، والطلبة)، وممثلي جمعيات المجتمع الأهلي (الصحية والبيئية) الحق بتقديم مذكرات تتضمن انتقادات عمل المجالس ومكاتبها التنفيذية، وتكشف عن نقاط تقصيره ورفده بالمقترحات التي من شأنها تعزيز قدرتها على إنجاز مهامها.

ج - تخويل كل مواطن ذي مصلحة بتقديم شكوى أو تظلم ضد أي تصرف نجم عنه أضرار بحقه، وتحال هذه الشكاوى والتظلمات إلى الجهات الرقابية للبت فيها، ويشترط في الشكوى أو التظلم أن تكون جدية: حيث يتوجب على مقدمها تسجيلها أصولاً باسمه الشخصي، وأن تكون مسندة بالأدلة الدامغة، تحت طائلة إهمالها وتحريك الدعوى العامة الجزائية بجرم الافتراء والادعاء الكاذب^(١).

د - تخويل وسائل الإعلام بكافة أشكالها التقصي والتدقيق ونشر المعلومات كما هي، على أن تلتزم هذه الوسائل بالقوانين النازمة لعملها^(٢).

وهكذا نجد أن وسائل الرقابة الشعبية كثيرة ومتعددة، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه ويبقى مفتوحاً هو: هل يمتلك مواطننا ثقافة العمل في الشأن العام وثقافة المواطن الفعّال؟

(١) انظر المادة /١٢٠/ بند /٤/ بدلالة المادة /١٢١/ بند /١/، /٢/ من القانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١.

(٢) انظر: د. بشار عبد الهادي، نظرات حول الرقابة المباشرة للرأي العام على أعمال الإدارة العامة في الأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، المجلد /٢٠/ عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، ١٩٩٣، ص ٥٣٤ وما بعد.

مبحث ختامي

سبقَت لنا الإشارة في مواضع مختلفة من هذا المؤلف إلى أن دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢ (الملغى) قد نص على أن تنظيم وحدات الإدارة المحليّة، إنما « يرتكز على تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات ».

وبقراءة متأنية لهذا النص نستنتج أن الدستور قدّم ضمانات دستورية لنظام الإدارة المحليّة، إذ أقرّ مبدأ اللامركزية الإدارية المحليّة صراحةً.

وقد أكّد المشرع في قانون الإدارة المحليّة رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ على تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي طبقات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة. كما أكّد المشرع في أهداف القانون على إيجاد وحدات إدارية قادرة على التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي. ومن أهداف القانون أيضاً 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.

وامتدت أهداف القانون لتشمل هدفاً آخر يتمثل في النهوض بالمجتمع المحلي بتكريس التعاون المشترك بين شتى الوحدات المحليّة، وإحداث اتحادات بلدية (إدارات مشتركة) تستطيع أن تقوم بتنفيذ مشاريع كبرى بشكل فعال. ولم يتجاهل المشرّع هدفاً أساساً في دنيا إدارة الخدمات العامة وتسييرها يتجلّى في تبسيط الإجراءات عن طريق إنشاء مراكز خدمة المواطن.

وبنظرة تحليلية لأهداف القانون نجد أنها أهداف طموحة، لا سيما وأن المشرّع السوري قد أحاط المدلولين الرئيسيين للإدارة المحليّة (المدلول السياسي والمدلول الإداري والتنموي) بعناية خاصة، إذ جاءت الأهداف واضحة وبعيدة عن المصطلحات السياسية الفضفاضة التي لا يقصد منها سوى الشعارات، كما كان عليه الحال في ظل تشريع ١٩٧١م.

إذاً لا جدال حول جودة البنية الدستورية والقانونية للإدارة المحليّة في الوثائق القانونية (الدستور والقانون)، كما لا خلاف على جودة التنظيم الإداري لمؤسسات الإدارة المحليّة (أيضاً على الورق). فكيف هو واقع الإدارة المحليّة على الأرض؟ وهل من رؤية جديدة لإصلاح الإدارة المحليّة في سورية ؟ هذا ما سنتعرف عليه من خلال الفقرتين الآتيتين :

أولاً. واقع الإدارة المحليّة في سورية في التطبيق :

بعد دراسة الإطار الدستوري والقانوني للإدارة المحليّة في سورية، تبين لنا وبرؤيتنا العلمية الموضوعية أن الأساس القانوني لا بأس فيه، ويشكل قاعدة جيدة لمباشرة الأعمال التنفيذية.

إذن أين المشكلة؟ وماهي المعوقات والصعوبات التي تعاني منها الإدارة المحليّة في سورية على صعيد التطبيق العملي؟ تستحق هذه الأسئلة الطرح، لأن الطموحات والأهداف التي أوردتها المشرع في متن القانون بقيت أكبر من الواقع العملي والمؤشرات الآتية تدل على ذلك:

١ - لم تتحقق التنمية المتوازنة بالشكل الذي يطمح إليه المواطن خارج نطاق العاصمة.

٢ - لم تتحقق اللامركزية على النحو الفني المطلوب، بدليل أن المحليات صارت صناديق بريد لإرسال الملفات إلى السلطة المركزيّة للاطلاع والتصديق، إضافة إلى بطء الخدمة العامة.

٣ - لم تمارس المجالس المحليّة دورها، فهل يكفي أن تبقى مجالس شكلية أم يفترض أن تمارس اختصاصاتها بفعل قرارات نهائية ملزمة؟

وهذا غيض من فيض. ومعنى ذلك أن نعترف بمجموعة من المعوقات التي تعاني منها الإدارة المحليّة. ويمكن تصنيف هذه الصعوبات إلى ثلاث مجموعات، على النحو الآتي:

المجموعة الأولى – صعوبات متعلقة بالموارد البشرية المحليّة :

لقد أثبتت التجربة أن الكوادر التي تدخل معركة الانتخابات المحليّة لتشكيل المجالس المحليّة تعاني من صعوبة الفهم الصحيح للعمل في الشأن العام المحلي، إن كان لجهة عدم الإلمام بأساسيات وبديهيّات العمل التمثيلي، أو لجهة عدم الرغبة في المبادرة. وإذا أردنا تعرف أهم الأسباب في ذلك لاستنتاجنا أن هذا الضعف يرجع إلى غياب المبادرة، ثقافياً وسياسياً، لدى بعض أعضاء المجالس المحليّة. أما الجناح الآخر في الجسم المحلي فيتجلى بالإدارة التنفيذية (المكتب التنفيذي) التي تعاني هي بدورها من ضعف في الكفاءة. فكيف يُعقل أن تكون على مستوى إدارة بلدية قلة قليلة من الموظفين البيروقراطيين (فئة أولى وفئة ثانية) من دون أن يكونوا قد أُعدّوا مسبقاً في معاهد متخصصة لهذا الغرض، وأن يكون إعدادهم متركزاً حول العمل في الشأن العام المحلي. فلا بأس في تقديم حقيبة تدريبية دورية بمحاور متعددة في القضايا الإدارية المحليّة

كتبسيط الإجراءات، وفن التواصل مع الجمهور، ودورات متعددة في القضايا القانونية (نظام العقود للجهات العامة، النظام "الأساسي" للعاملين في الدولة...، قانون الإدارة المحليّة...، الأنظمة الداخلية وغيرها).

المجموعة الثانية – صعوبات متعلقة بالتمويل :

لا يكاد يختلف اثنان على أن القرار المحلي لا يمكن تنفيذه، إلا برصد الاعتماد الكافي. فالموارد المحددة في قانون الإدارة المحليّة ليست كافية لتغطية الإنفاق العام المحلي، إذ تعتمد غالبية المحليات (لاسيما البلديات والبلدات) على المخصصات التي تأتيها من الحكومة المركزيّة التي ترافقها عادة مصفوفة من التعليمات في ما يخص أوجه الإنفاق. هذا الاختناق المالي الذي تعاني منه المحليات يحتاج بالضرورة إلى فتح المجال واسعاً أمام المحليات لتشق طريقها بذاتها من أجل خلق الفرص الاستثمارية، ومن ثم خلق الموارد الذاتية اللازمة لتغطية الإنفاق العام، لتلبية الاحتياجات العامة للسكان المحليين.

المجموعة الثالثة – علاقة الحكومة المركزيّة بالسلطات المحليّة :

إن هذه النقطة بالذات تمثل جوهر المشكلة، فصحیح أن الرقابة المركزيّة على أعمال السلطات المحليّة وأجهزتها تشكل الوجه الثاني لمبدأ اللامركزيّة

الإدارية، لكن الصحيح أيضاً أن هذه الرقابة يفترض ألا تصل إلى حد مصادرة حق المحليات في إدارة شؤونها ذاتياً.

إن الرقابة المركزية وجدت لحماية مبدأ المشروعية. بعبارة أخرى: يجب أن يقتصر تدخل السلطة المركزية في القرارات المحلية على تفحص نواحي المشروعية، من دون أن تتدخل في نواحي الملاءمة.

بيد أن واقع العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية يقول غير ذلك. إذ إنَّ إلقاء نظرة سريعة على القواعد القانونية الواردة في قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١ م يثبتُ وبشكل لا يدع مجالاً للشك أن السلطة المركزية في رقابتها للأعمال القانونية المحلية تتجاوز وفي كثير من الحالات عتبة المشروعية.

وهنا نتساءل: لماذا لا يُمنح للإدارات المحلية وبموجب القانون الحقُّ في مخاصمة قرارات السلطة المركزية أمام القضاء الإداري؟

وقد يقول قائل: إن هذا المقترح سيتسبب بمشكلات إضافية، وسيتسبب بتوريد سيل كبير من الدعاوى أمام القضاء الإداري ومن ثم إنهاكهِ؟ فالرد

ببساطة يكون بإحداث غرفة خاصة في مجلس الدولة لهذه القضايا أو غرف في المحاكم الإدارية على مستوى المحافظات.

يُستنتج بعد القراءة المتأنية لهذه الصعوبات أن واقع الإدارة المحليّة ومبدأ اللامركزية الإدارية في سورية لا يدعوان للتفاؤل؛ لأن المرتكزات الأساسية للإدارة المحليّة مفقودة وأهمها:

— مجالس محلية تحقق الكفاية.

— تمويل كافٍ.

— محدودية حجم الصلاحيات المحليّة.

— رقابة السلطة المركزية شاملة.

هذا كله يدفع باتجاه رفع شعار الإصلاح وكتابة برنامج التنفيذ.

ثانياً. نحو رؤية جديدة لإصلاح الإدارة المحليّة في سورية :

بعد أن بينّا أن واقع الإدارة المحليّة أقل من الطموح، نتساءل الآن مع أصحاب القرار عن شكل المصفوفة الإصلاحية التي من شأنها أن تخلق نهضة كبيرة في دنيا هذا القطاع من قطاعات الإدارة العامة (قطاع الإدارة المحليّة).

وبالمناسبة إن المصفوفة التي نتحدث عنها لا ينتظر أن تكون كلاماً معسولاً أو طموحاً غير قابل للتطبيق، بل ينبغي أن تتصف بالموضوعية وأن تتماهى مع معطيات جمهوريتنا، سواء أكان ذلك من الناحية السياسية، أم الاجتماعية، أم الاقتصادية، مع ملاحظة أن هذه المعطيات ليست ثابتة بل متغيرة، وقد تتغير نحو الأفضل لذا من حقنا أن نرفع سقف الطموح والرؤيا.

ولكن من أين يبدأ الإصلاح؟ هل يبدأ الإصلاح من السلطة المركزية أم من المجالس المحلية؟ وبهذا الخصوص نقدم الرؤية الآتية:

١ — لا يمكن معالجة عدم كفاية أعضاء المجالس المحلية وتدني مستوياتها العلمية عن طريق تعيين عدد من الأعضاء عن طريق الحكومة المركزية، لأن هذا الأسلوب إضافة إلى أنه سينسف فكرة الإدارة المحلية، تعتريه أيضاً بعض العيوب التقنية، لا سيما أن التعيين في معظم الدول العربية والنامية عموماً سيكون مربوطاً بالمحسوبيات. والحل برأينا يكون في إعطاء الموظفين في القطاع العام حق الترشح لانتخابات الإدارة المحلية، وإجراء دورات تدريبية تثقيفية توعوية في مجال الإدارة المحلية تتولاها وتشرف عليها معاهد

متخصصة في هذا المجال، ولا بأس أبداً في إحداث معهد متخصص في الإدارة المحلية وتنمية المحليات على غرار تجربة مصر في هذا المجال.

٢ — لا يمكن أن تعتمد المحليات (كما هو واقع حالها) على المساعدات المالية التي تأتيها من السلطة المركزية، لأن هذا يمسّ باستقلالها المالي، فأى معنى لحق المحليات في إدارة شؤونها المحلية في ظل عجوزات مالية تعاني منها؟ مع التأكيد على أن الحق في الإدارة الذاتية هو ركن أساس في اللامركزية الإدارية. لذا نقترح أن يصار إلى تفعيل قانون التشاركية بين العام والخاص لإدارة المرافق العامة رقم ٥/ لعام ٢٠١٦م، بغية إنشاء شركات اقتصاد مختلط تتولى إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة.

٣ — يجب امتلاك الشجاعة في إعداد دراسة موسعة تتضمن مشروعاً جديداً لقانون الإدارة المحلية، يخلو من التعابير السياسية والشعاراتية التي لا مضمون لها، واعتماد مبدأ الثبات التشريعي، على أن يقتصر النص على المبادئ الأساسية والأحكام العامة، وأن تترك التفاصيل والجزئيات للائحة التنفيذية.

٤ — نقترح أن يتضمن مشروع القانون المؤسسات الحقوقية الآتية:

— معايير تكوين وحدات الإدارة المحلية (الاقتصادي-البشري - المالي).

- المركز القانوني لوحدات الإدارة المحليّة.
- الصلاحيات الأصلية لوحدات الإدارة المحليّة.
- إعادة النظر في شروط الترشُّح لعضوية مجالس الإدارة المحليّة.
- إعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزيّة والسلطات المحليّة وحصر هدفها ومداها بنواحي المشروعية منها.
- تضمين نص القانون فقرة تجيز لوحدات الإدارة المحليّة مقاضاة قرارات سلطة الرقابة أمام القضاء الإداري وإحداث غرفة متخصصة في هذا الشأن في مجلس الدولة-أو المحاكم الإدارية في المحافظات.

بسم الله

قائمة المراجع

أولاً. باللغة العربية :

- د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية (صنعاء، منشورات جامعة صنعاء الطبعة الثانية ١٩٨٧) .
- د. بشار عبد الهادي، نظرات حول الرقابة المباشرة للرأي العام على أعمال الإدارة العامة في الأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، المجلد ٢٠ / عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، ١٩٩٣ .
- د. حسن محمد عواضة؛ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية "دراسة مقارنة" (لبنان، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٨٣) .
- د. حسن مصطفى البحري؛ الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية "دراسة تحليلية مقارنة" (دمشق؛ بلا ناشر، طبعة ٢٠٢١).
- د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لتنفيذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٦)
- د. حسن مصطفى البحري؛ المفهوم الدستوري للمواطنة ودورها في بناء الدولة (دمشق، نقابة المحامين، مجلة "المحامون"، الأعداد: ١، ٢، ٣، ٤، كانون الثاني، شباط، آذار، نيسان لعام ٢٠١٨، السنة: ٨٣).
- د. حسن مصطفى البحري؛ النظم السياسية المقارنة (دمشق، جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية، العام الدراسي ٢٠٢٠/٢٠٢١).
- د. خالد سمارة الزعبي؛ تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية "دراسة مقارنة: المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن" (عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة ١٩٩٣) .
- د. رمضان محمد بطيخ؛ الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية "دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة" (أبو ظبي، مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٨٨).

- د. رمضان بطيخ، د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط ١، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١ .
- د. سعيد نحيلي & د. عمار التركاوي، القانون الإداري "المبادئ العامة" (جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٨/٢٠١٩).
- د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، الإدارة العامة، منشورات جامعة الحواش الخاصة، ٢٠٢١ .
- د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، ٢٠٠٧ .
- د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة ج ١)، منشورات جامعة البعث، ٢٠١٢ .
- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة" (القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة سنة ١٩٨٨).
- د. طعيمة الجرف؛ القانون الإداري "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة" (القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠).
- د. ظريف بطرس، الحكم المحلي في إنجلترا (جامعة القاهرة، كلية التجارة، رسالة دكتوراه، ١٩٦٧) .
- د. ظريف بطرس، دراسة عامة عن مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي (القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول ١٩٧٧).
- د. ظريف بطرس، الإدارة المحلية "مفهومها وإيكولوجيتها"، موسوعة الحكم المحلي (القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول ١٩٧٧) .
- د. عادل محمود حمدي؛ الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، أطروحة دكتوراه عام ١٩٧٣).
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله؛ القانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان" (بيروت، الدار الجامعية، طبعة عام ١٩٨٦) .
- د. عبد القادر الشخلي، نظرية الإدارة المحلية (الأردن، عمان، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، مكتبة المحتسب، ١٩٨٣) .

- د. عبد الله طلبة، الإدارة المحلية "دراسة مقارنة" (دمشق، مطبعة جامعة دمشق، طبعة عام ١٩٨٣-١٩٨٤).
- د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٠.
- د. عبد الله طلبة، القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة "القضاء الإداري" (منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ١٩٩٠).
- د. عبد الله طلبة، و د. محمد الحسين، و د. مهدي نوح؛ المدخل إلى القانون الإداري (منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، طبعة ٢٠٠٤/٢٠٠٥).
- د. عبد المهدي عبد الله مساعدة؛ مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية (القاهرة، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، ١٩٧٧).
- د. عبد الوهاب محمد عبده خليل؛ الصراع بين السلطة والحرية: محور المشكلة الدستورية (جامعة القاهرة، كلية الحقوق، اطروحة دكتوراه، سنة ٢٠٠٤).
- د. عثمان خليل عثمان، الإدارة العامة وتنظيماتها (القاهرة، مكتبة عبد الله وهبة، طبعة سنة ١٩٤٧).
- د. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر "دراسة مقارنة" (القاهرة، مطبعة جامعة فؤاد الأول، رسالة دكتوراه، الطبعة الثانية ١٩٤٨).
- د. عثمان خليل؛ القانون الإداري (القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الرابعة، ١٩٦٠/١٩٥٩).
- د. عزت حافظ الأيوبي؛ مبادئ في نظم الإدارة المحلية "دراسة قانون مقارنة لمنظم الإدارة المحلية في كل من لبنان، ج.ع.م.، الأردن، فرنسا، إنجلترا وإيطاليا" (بيروت، دار الطلبة العرب، بلا تاريخ طبعة).
- د. علي حسين خطار؛ الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية (جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، مجلة الحقوق، المجلد ١٣، العدد ٢، ١٩٨٩، ص ١١٩-١٦٧).
- د. علي خطار شنتاوي، الإدارة المحلية، بلا دار نشر، بلا تاريخ.

- د. عيد أحمد الحسبان؛ حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة "دراسة مقارنة" (الأردن، الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٤ ، العدد ٢٠٠٧، ص٤١٩-٤٣٥).
- د. فؤاد العطار، القانون الإداري (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٧٦).
- د. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، المجلد ٨، العدد ١، يناير ١٩٦٦.
- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري (القاهرة: دار النهضة العربية، طبعة ١٩٦٤).
- د. فؤاد سمير فؤاد أحمد صبح الديب؛ الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه ٢٠٠٩) .
- د. ليلي تكلأ؛ الأمبودسمان "دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني (القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، طبعة ١٩٧١) .
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، طبعة ٢٠٠٠) .
- د. ماجد راغب الحلو؛ الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز (جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد ١٧، العدد الأول ١٩٧٥، ص١-٣٥) .
- د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة والشريعة الإسلامية، من دون تاريخ ودار نشر.
- د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري "دراسة في أسس التنظيم الإداري — أساليب العمل الإداري" (القاهرة، دار الثقافة الجامعية، طبعة عام ١٩٩٧).
- د. محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٤.
- د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وأعمالها)، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٢.
- د. محمد صلاح عبد البديع السيد؛ نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٦) .

- د. محمد عبد العال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري "دراسة مقارنة" (القاهرة، بلا ناشر، طبعة ٢٠٠٤/٢٠٠٥).
- د. محمد عبد الله العربي، نظام الإدارة المحلية – فلسفته وأحكامه (القاهرة، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، من دون تاريخ نشر).
- د. محمد علي الخلايلة، الإدارة العامة وتطبيقاتها في كل من الأردن، بريطانيا، فرنسا، مصر، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٣.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
- د. محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، العدد الثاني، يونيو ١٩٥٩.
- د. محمد فؤاد مهنا، دروس القانون الإداري، الجزء الأول، السلطة الإدارية، ١٩٥٦.
- د. محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه، ١٩٩٨).
- د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٦).
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري "الإدارة العامة في معناها العضوي – الإدارة العامة في معناها الوظيفي" (الإسكندرية، الدار الجامعية، طبعة ١٩٨٨).
- د. منير إبراهيم شلبي؛ المرفق المحلي "دراسة مقارنة" (القاهرة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، رسالة دكتوراه، ١٩٧٧).
- د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل؛ المدخل إلى القانون الإداري (منشورات جامعة دمشق، نظام التعليم المفتوح، برنامج الدراسات القانونية، العام الدراسي ٢٠١٩ – ٢٠٢٠).
- د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل؛ الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٤-٢٠١٥.
- د. يونس أحمد البطريق؛ بعض الجوانب المالية للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية: نظرة على القانون الجديد للحكم المحلي في مصر (المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الندوة العربية الثانية للإدارة المحلية، دمشق: ١٩٧٢).

ثانياً. باللغة الأجنبية :

- 1- Andrick, JA 1987, S. 546/549.
- 2- Borden, **Droit des Collectivités territoriales**, 1996.
- 3- Hegele, Dorothea, Ewert, Klaus Peter; **Kommunalrecht im Freistaat Sachsen**, 2. Auflage Stuttgart u.a. 1997.
- 4- Hervé Detton; **L'Administration Régionale et Locale de la France**, Paris, 1961.
- 5- Knemeyer, Franz-Ludwig, **Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise**, in: Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York 1981.
- 6- Said NHEILI, **Die Grundsätze und Problem der staatlichen Aufsicht im deutschen Kommunalrecht**, Dissertation, (Universität Leipzig, 1997).
- 7- Ursula K. Hicks; **Development from Below, Local Government, and Finance in Developing Countries of Commonwealth** (Oxford University Press, 1967).

فهرس المحتويات

رقم الصفحة

الموضوع

١ مقدمة

الباب الأول

نظرية اللامركزية الإدارية الإقليمية (نظام الإدارة المحلية)

١٣ تمهيد وتقسيم

الفصل الأول

ماهية نظام الإدارة المحلية

١٧ تمهيد وتقسيم

٢٠ المبحث الأول : تعريف الإدارة المحلية

٢٣ المبحث الثاني : التفرقة بين الإدارة المحلية وغيرها من النظم القانونية المشابهة

٢٤ المطلب الأول : التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام عدم التركيز الإداري

٢٩ المطلب الثاني : التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام اللامركزية المرفقية

٣٢ المطلب الثالث : التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام اللامركزية السياسية

٣٦ المطلب الرابع : التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي

الفصل الثاني

فلسفة نظام الإدارة المحلية ومقوماته

٤٣ تمهيد وتقسيم

٤٦ المبحث الأول : أهداف الإدارة المحلية

٤٧ المطلب الأول : الأهداف السياسية للإدارة المحلية

٤٧ أولاً — تدعيم النظام الديمقراطي

٤٩	.....	ثانياً — تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين
٥٠	.....	ثالثاً — تعزيز مفهوم المواطنة وتحقيق الوحدة الوطنية
٥٢	.....	رابعاً — إزالة التعارض بين السلطة والحرية
٥٤	.....	خامساً — مواجهة الأزمات الطارئة
٥٦	.....	المطلب الثاني : الأهداف الإدارية والاقتصادية للإدارة المحلية
٥٦	.....	أولاً — تحقيق فاعلية الوظيفة الإدارية
٥٨	.....	ثانياً — تحقيق أعلى مستوى من الكفاءة الإدارية
٦٠	.....	ثالثاً — سهولة القيام بالإصلاح الإداري
٦١	.....	رابعاً — تبسيط الإجراءات الإدارية والحد من البيروقراطية
٦٢	.....	خامساً — ضغط النفقات وعدالة توزيع الأعباء المالية
٦٣	.....	سادساً — المساهمة في عملية التنمية في إطار المجتمع المحلي
٦٥	.....	المطلب الثالث : الأهداف الاجتماعية للإدارة المحلية
٦٥	.....	أولاً — تذكية الشعور بالانتماء إلى مجتمع محلي متميز
٦٦	.....	ثانياً — تسهيل تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية
٦٧	.....	ثالثاً — تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية
٦٧	.....	رابعاً — تحقيق العدالة الاجتماعية
٦٩	.....	المبحث الثاني : مقومات الإدارة المحلية
٧٠	.....	المطلب الأول : هيئات إقليمية مستقلة
٧١	.....	الفرع الأول : تمتع الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية أو القانونية
٧٤	.....	الفرع الثاني : وجود مجالس مستقلة تعبر عن إرادة الهيئات المحلية
٨٨	.....	الفرع الثالث : وجود مصالح ذاتية متميزة
١٠٣	.....	الفرع الرابع : تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية
١٠٦	.....	المطلب الثاني : الرقابة على الهيئات المحلية
١٠٧	.....	الفرع الأول : أهداف الرقابة على الهيئات المحلية
١٠٧	.....	أولاً — الأهداف السياسية للرقابة على الهيئات المحلية
١٠٩	.....	ثانياً — الأهداف الإدارية للرقابة على الهيئات المحلية
١١١	.....	ثالثاً — الأهداف المالية للرقابة على الهيئات المحلية

١١٢	الفرع الثاني : وصاية إدارية أمر رقابة إدارية على الهيئات المحلية
١١٦	الفرع الثالث : صور الرقابة على الهيئات المحلية
١١٦	أولاً — الرقابة الإدارية
١٢٨	ثانياً — الرقابة القضائية
١٣٢	ثالثاً — الرقابة البرلمانية
١٢٧	رابعاً — الرقابة الشعبية

الباب الثاني

تطبيقات الإدارة المحلية في سورية

١٤١	تمهيد وتقسيم
-----------	--------------

الفصل الأول

الأسس الدستورية والقانونية للإدارة المحلية في سورية

١٤٥	تمهيد وتقسيم
-----------	--------------

١٤٦	المبحث الأول : الأسس الدستورية للإدارة المحلية في سورية
-----------	---

١٤٦	المطلب الأول : الأسس الدستورية المباشرة لنظام الإدارة المحلية في سورية
-----------	--

١٤٩	أولاً — مضمون ودلالات مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات
-----------	--

١٥٦	ثانياً — آثار الضمانة الدستورية لمبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات
-----------	---

١٦٢	المطلب الثاني : الأسس الدستورية غير المباشرة لنظام الإدارة المحلية في سورية
-----------	---

١٦٣	أولاً — الإدارة المحلية ومبدأ الديمقراطية
-----------	---

١٦٧	ثانياً — الإدارة المحلية ودولة القانون
-----------	--

١٦٨	المبحث الثاني : الأسس القانونية للإدارة المحلية في سورية
-----------	--

الفصل الثاني

الجوانب التنظيمية والوظيفية لأشخاص الإدارة المحلية في سورية

١٧٣	تمهيد وتقسيم
-----------	--------------

١٧٥	المبحث الأول : أهداف قانون الإدارة المحلية
-----------	--

أولاً — تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات	١٧٦
ثانياً — إحداث وحدات إدارية قادرة على إدارة الشأن العام بفاعلية	١٧٧
ثالثاً — تحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة	١٧٨
رابعاً — تبسيط الإجراءات والتخفيف من الروتين الحكومي	١٧٩
المبحث الثاني: وحدات الإدارة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية	١٨١
أولاً — معايير إحداث وحدات الإدارة المحلية	١٩٢
ثانياً — طرق إحداث وحدات الإدارة المحلية	١٩٣
المبحث الثالث: السلطات المحلية وطريقة تشكيلها واختصاصاتها	١٩٩
المطلب الأول: المجالس المحلية	٢٠٠
أولاً — تشكيلها	٢٠٠
ثانياً — تحديد أعضائها	٢٠٢
ثالثاً — مدة ولايتها	٢٠٣
رابعاً — جلسات المجلس	٢٠٦
خامساً — اختصاصات المجالس المحلية	٢٠٨
سادساً — حقوق رؤساء وأعضاء المجالس المحلية	٢١١
سابعاً — واجبات أعضاء المجالس المحلية	٢١٧
المطلب الثاني: المكاتب التنفيذية	٢١٩
أولاً — ماهية المكاتب التنفيذية وطريقة تشكيلها	٢١٩
ثانياً — تأثير السلطة المركزية على تشكيل المكتب التنفيذي	٢٢٣
ثالثاً — اختصاصاتها وأعمالها	٢٢٥
المبحث الرابع: الأحكام المالية للمجالس المحلية	٢٢٨
المطلب الأول: وسائل التمويل	٢٢٨
المطلب الثاني: أوجه إنفاق الإيرادات المحلية	٢٣٣
المطلب الثالث: الموازنات المحلية	٢٣٥
المطلب الرابع: إجراءات وضع مشروع الموازنات المحلية	٢٣٦
المطلب الخامس: أحكام الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات في ضوء القانون /٣٥/ لعام ٢٠٠٧	٢٣٩
المبحث الخامس: خصوصية المحافظة في الهيكلية الإدارية للدولة	٢٤٤

المطلب الأول المحافظ	٢٣٧
أولاً — طريقة تعيين المحافظ	٢٣٧
ثانياً — المركز القانوني للمحافظ	٢٣٨
ثالثاً — مهام المحافظ وصلاحياته ومساعلته	٢٤٠
رابعاً — السلطة التي تتولى مهام المحافظ عند غيابه	٢٤٣
المطلب الثاني : أمين عام المحافظة	٢٤٤
أولاً — شروط تعيين أمين عام المحافظة	٢٤٥
ثانياً — اختصاصات أمين عام المحافظة	٢٤٦
المبحث السادس : اختصاصات المجالس المحلية للمدن والبلدات والبلديات ومكاتبها التنفيذية	٢٤٧
المبحث السابع : الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية	٢٥٥
أولاً — مفهوم الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية	٢٥٥
ثانياً — مسوغات إحداث الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية	٢٥٥
ثالثاً — أنواع الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية	٢٥٦
رابعاً — إدارة الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية وتسيير شؤونها	٢٥٧
المبحث الثامن : رقابة السلطة المركزية على السلطات اللامركزية المحلية	٢٦٠
المطلب الأول : أهداف الرقابة المركزية	٢٦٢
أولاً — الأهداف السياسية والقانونية	٢٦٢
ثانياً — الأهداف الإدارية	٢٦٣
ثالثاً — الأهداف المالية	٢٦٤
المطلب الثاني : المبادئ الضابطة للرقابة المركزية	٢٦٥
أولاً — اقتصار صلاحيات السلطات الرقابية على رقابة المشروعية	٢٦٥
ثانياً — حصر سلطات الرقابة المركزية	٢٦٦
ثالثاً — حصر الوسائل الرقابية تشريعياً	٢٦٦
رابعاً — عدم اقتصار دور السلطات الرقابية على زجر الهيئات المحلية	٢٦٧
خامساً — خضوع قرارات سلطة الرقابة المركزية لرقابة قضائية	٢٦٧
سادساً — رقابة السلطة المركزية ليست رقابة احتياطية	٢٦٧

المطلب الثالث : وسائل الرقابة المركزية	٢٦٩
أولاً — الرقابة المسبقة ووسائلها الوقائية	٢٦٩
ثانياً — وسائل الرقابة العلاجية	٢٧١
المبحث التاسع : تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في ظل القانون ١٠٧ لعام ٢٠١١	٢٧٦
المطلب الأول : النماذج الرئيسية للرقابة	٢٧٦
الفرع الأول : الرقابة الرسمية	٢٧٧
أولاً — التصديق	٢٧٨
ثانياً — حل المجالس المحلية	٢٨٢
ثالثاً — الرقابة على قرارات المجالس المحلية المتخذة بشأن أعضاء مكاتبها التنفيذية	٢٨٤
رابعاً — دور السلطة الرقابية تجاه قرارات إلغاء عضوية المجالس المحلية وسقوطها وزوالها	٢٨٦
خامساً — الرقابة المركزية على القرارات المالية للسلطات اللامركزية المحلية ...	٢٩١
الفرع الثاني : المضمون غير الزجري للرقابة الرسمية على السلطات اللامركزية المحلية	٢٩٤
أولاً — إحداث المجلس الأعلى للإدارة المحلية	٢٩٥
ثانياً — دور وزارة الإدارة المحلية في مساعدة الهيئات المحلية	٢٩٦
الفرع الثالث : الرقابة الشعبية	٢٩٧
أولاً — تأصيل الرقابة الشعبية	٢٩٧
ثانياً — تنظيم الرقابة الشعبية تشريعياً	٢٩٨
مبحث ختامي	٣٠١
أولاً — واقع الإدارة المحلية في سورية في التطبيق	٣٠٣
ثانياً — نحو رؤية جديدة لإصلاح الإدارة المحلية في سورية	٣٠٧
قائمة المراجع	٣١١
فهرس المحتويات	٣١٧