



جامعة الفرات كُلِّيَّة الحقوق بالحسكة

مقرر^٣

الإدارة المحلية

"مادة اختيارية"

طلاب السنتين الثالثة والرابعة

التعليم النظامي

العام الدراسي 2025 / 2026

مُدَرِّس المقرر:

د. عبد الرزاق الحسين

مقدمة

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

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

وهاتين الصورتين، وإن تخللتهما بضعة نماذج من التنظيم الإداري كنموذج التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري، فإنهما تبقيان الأكثر شيوعاً في دول عالمنا المعاصر، حيث تمارس الدولة سلطتها ووظيفتها الإدارية من خلال أحد هذين النظامين أو بالأخذ بهما معاً، حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.

وعلى هذا، سوف نستعرض تباعاً مفهوم المركزية الإدارية، ثم مفهوم التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، ومفهوم اللامركزية، ومن ثم نتعرض لأهداف قانون الإدارة المحلية السوري.

المركزية الإدارية

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

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

صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية إحدى صورتين:

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

١- التركيز الإداري أو صورة المركزية المطلقة:

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

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

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

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

- استحالة قيام الرئيس الإداري الأعلى، أي الوزير، بتصريف كافة الأمور في الوزارة، سواءً بنفسه أو بواسطة مكتبه في العاصمة.

- فضلاً عن البطء في إصدار القرارات، مع ما يترتب على ذلك من ضياع في الوقت والمال - نتيجة الانتقال إلى العاصمة - وعرقلة سير العمل الإداري. لذلك فإن نظاماً كنظام التركيز الإداري المطلق أو المركزية المطلقة لا يتصور إمكانية تطبيقه في دول عالمنا المعاصر، بسبب تزايد وظائف الدولة واتساع نشاطها وتعقده.

٢- صورة عدم التركيز الإداري:

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

- ويعني هذا النظام قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض اختصاصاته أو جانب منها إلى نوابه أو رؤوسيه، سواء المقيمين في العاصمة أو الأقاليم ودون الرجوع إليه في هذه الأمور. وعدم التركيز الإداري قد يكون داخلياً أو خارجياً:

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

ب- عدم التركيز الخارجي: ويعني نقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض الشؤون الإدارية من الرئيس الإداري في العاصمة إلى أحد ممثلي السلطة المركزية المقيمين في الأقاليم، أي خارج العاصمة.

وفي كلتا صورتين من صور عدم التركيز الإداري يمكن أن نلاحظ أن عدم التركيز الإداري لا يستلزم تعدد السلطات الإدارية، إذ أنه يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة، أي بين السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم. وهؤلاء الأعضاء وإن مارسوا سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور التي هي من اختصاصات الرئيس الإداري الأعلى، فهم غير مستقلين عن السلطة المركزية، وهم إنما يمارسونها داخل نطاق السلطة الرئاسية التي يخضعون لها، ويقون تابعين لها، أي أنهم يمارسون صلاحياتهم ضمن إطار السلطة التسلسلية وتحت رقابة وإشراف الوزير المختص.

-ومن فوائد الأخذ بنظام عدم التركيز الإداري أو المركزية النسبية أو التي تسمى "باللا وزارية":

-التخلص من التركيز الشديد في السلطة بمساوئه التي أشرنا إليها سابقاً، والمتمثلة في عجز الرئيس الإداري عن القيام بمهامه بسرعة وكفاءة، والبطء في إصدار القرارات وضياح الوقت والمال، وعرقلة سير العمل الإداري.

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

-وفي نظام عدم التركيز الإداري تبقى وحدة الدولة القانونية والسياسية راسخة وموطدة، فالسلطة المركزية في العاصمة هي التي تقرر وتنتهى وتأمّر، وهي تقوم بذلك على المستويين المركزي والمحلي بواسطة موظفيها.

مقرر الإدارة المحلية

ومثل هذا الأمر يمكن كما أشرنا من البت في معظم القضايا التي تعرض على ممثلي السلطة المركزية الذين يقعون خاضعين لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، ويخفف بالتالي كثيراً عن كاهل السلطة المركزية، حيث تصبح كثيراً من الأمور من اختصاص ممثلي السلطة المركزية بموجب القانون، فعدم التركيز يبدو وكأنه يشكل خطوة نحو الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية.

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

الوسيلة الأولى - تحقيق عدم التركيز الإداري عن طريق إرادة المشرع: وذلك بتوزيع الاختصاصات بمقتضى نصوص تشريعية بين أعضاء السلطة الإدارية الواحدة أو بين الرئيس الإداري الأعلى والمؤوسين وممثلي الوزراء أو المحافظين، ويستطيع المؤوسون بمقتضى النصوص التشريعية اتخاذ القرارات دونما حاجة للرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى.

الوسيلة الثانية - تحقيق عدم التركيز الإداري عن طريق التفويض في الاختصاصات: ويعني تفويض الرئيس الإداري الأعلى لجزء من اختصاصاته التي يستمدّها من القانون، إلى بعض أعضاء السلطة الرئاسية الخاضعين لرئاسته، ويستطيع المفوض إليه اتخاذ قرارات فيما فوض فيه دونما حاجة للرجوع إلى الرئيس الأعلى المفوض.

والتفويض قد يكون كتابياً وقد يكون شفهيّاً، وقد يكون مطلقاً أو مقيداً بزمان معين، ولكن لا يمكن أن يكون التفويض شاملاً، حيث أن التفويض الشامل بكافة الاختصاصات باطل، فليس لوزير أن يفوض غيره برسم سياسة الوزارة، فمثل هذا التفويض لا يجوز، وفق مبدأ "الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض"، ولأن مباشرة السلطة لاختصاصاتها هو واجب قانوني وليس حقاً تصرف فيه على هواها، إلا إذا كان التفويض بالقانون. ويترتب على ذلك، في مقام التفويض، أنه ليس للمؤوس أن يفوض غيره في الاختصاص المفوض به، وفق القاعدة المذكورة "الاختصاصات المفوضة لا تفوض ولا تقبل التفويض"، على أن المسؤولية تبقى على عاتق المفوض، حيث أن المسؤولية لا تفوض، وأن المسؤولية من جانب المؤوس تتحدد وفق مبدأ "تعادل السلطة والمسؤولية"، كما أن تصرفات المفوض إليه خارج نطاق التفويض تكون باطلة وغير مشروعة.

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

ولكن هل يمكن للرئيس الإداري الأعلى الذي فوض جزءاً من اختصاصاته أن يمارسها أثناء فترة تفويضه؟ يجب الفقه على هذا التساؤل بالتمييز بين نوعين من التفويض: التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع، ويترتب على هذه التفرقة النتائج التالية: ١- في تفويض السلطة لا يستطيع المفوض ممارسة الاختصاصات التي فوضها إلى المفوض إليه طيلة مدة التفويض، أما التفويض في التوقيع فلا يحرم المفوض من ممارسة حق التوقيع إلى جوار المفوض إليه.

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

* أركان المركزية الإدارية: تقوم المركزية الإدارية على أركان ثلاثة هي:

أولاً- تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية وحدها: تقوم المركزية الإدارية على تجميع وتركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، أي تقوم على استئثار الحكومة الموجودة في العاصمة لكافة السلطات التي تخولها لها الوظيفة الإدارية، والتي تشمل الدولة بكافة مرافقها العامة القومية والمحلية. ففي نظام المركزية الإدارية لا مكان لمجالس محلية أو بلدية منتخبة، والموظفين في الأقاليم ليسوا سوى عمال السلطة المركزية الذين يمارسون جزءاً من الاختصاصات لحساب السلطة المركزية وباسمها، وعلى هذا يكون لهذه السلطة وحدها حق إصدار القرارات اللازمة لسير العمل الإداري في الدولة بأسرها، وأكثر ما تتجلى مظاهر التركيز الإداري في مرفق الأمن والشرطة الذي يساهم بشكل حقيقي وفعال في ضمان وحدة الدولة القانونية والسياسية.

ثانياً- خضوع ممثلي السلطة المركزية لنظام التسلسل الإداري: يعد نظام التسلسل الرئاسي الإداري إحدى خصائص نظام المركزية الإدارية، حيث يتم توزيع موظفي الوزارات والمرافق والإدارات المركزية على درجات متصاعدة متدرجة تدرجاً هرمياً، يُسمى بالسلم الإداري، حيث نجد في قاعدة هذا السلم الإداري صغار العاملين والموظفين، وفي قمته الوزراء كل في وزارته.

-وظاهرة التسلسل الإداري في نظام المركزية لا تنفي وحدة الجهاز الإداري في الدولة، بخضوع كل موظف إلى رئيسه الأعلى وصولاً إلى الرئيس الإداري الأعلى أي إلى الوزير، فموظفي الجهاز الإداري غير مستقلين إزاء السلطة المركزية وفي كلتا صورتَي التركيز أو عدم التركيز الإداري. كما أن مقتضى التسلسل الإداري العضوي أن يقابله التدرج في التصرفات القانونية التي تصدر من موظفي الجهاز الإداري.

مقرر الإدارة المحلية

حيث لا يجوز لموظفي الدرجات الإدارية الدنيا التصرف على خلاف الضوابط والقرارات الصادرة عن رؤسائهم، وإلا كانت القرارات التي يتخذونها غير مشروعة، فنظام التسلسل لا يعني فقط التقيد بمبدأ المشروعية الذي يُترجم بالخضوع للقانون، بل يقتضي خضوع التصرفات الصادرة عن كل موظف للقرارات الصادرة عن الرؤساء في الدرجات العليا، وإطاعة الموظف الأدنى للموظف الأعلى. وهذه الطاعة الرئاسية وإن كانت تعني تبعية كل مأمور لرئيسه الأعلى، فهي بالمقابل تعني أن السلطة الرئاسية تنقرر للرئيس على مأموريه.

ثالثاً- السلطة الرئاسية: في نظام المركزية الإدارية تنقرر السلطة الرئاسية للرئيس الإداري على مأموريه بشكل طبيعي دون نص، حيث أنها تعني مجموعة الصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها الرئيس الإداري إزاء مأموريه، والتي يقابلها تبعية المأمورين للرئيس الإداري. على أن السلطة الرئاسية لا تشكل حقاً أو امتيازاً للرئيس الإداري، بل هي اختصاص يمنحه القانون للرئيس الإداري بغية انتظام سير المرافق العامة وحسن أداء العمل في الجهاز الإداري. والسلطة الإدارية وإن كان من جوهرها "الإطلاق" وشمولها لشخص المأمور ولأعماله، فهي إنما تُمارس في نطاق الشرعية القانونية ومقتضيات حسن سير العمل في الجهاز الإداري، وبالتالي فإن الرئيس الإداري يكون مسؤولاً إذا شاب تصرفاته التعسف وسوء الاستخدام أو مخالفة مبدأ المشروعية أو الانحراف في السلطة في ممارسته للسلطة الرئاسية، ويكون من حق المأمور التظلم من ذلك رئاسياً والطعن أمام القضاء الإداري.

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

* مظاهر السلطة الرئاسية: ١- سلطة الرئيس على أشخاص المأمورين في حياتهم الوظيفية:

تتضمن هذه السلطة للرئيس على أشخاص مأموريه الحق في ممارسة السلطة التي تتعلق بحياتهم المسلكية، من التعيين في الوظيفة العامة إلى تخصيصهم في أداء الواجبات المحددة للوظيفة، إلى سلطته في إجراء الترقية والترفعات، ومنحهم المكافآت التشجيعية وممارسة سلطة النقل والتأديب وتوقيع العقوبات التأديبية بحق المرتكبين لمخالفات إدارية. على أن ممارسة السلطة الرئاسية المذكورة إنما تتم في حدود القانون الذي يقضي بأن يمارس الرئيس سلطته ضمن إطار الشرعية القانونية من جهة، وتأمين حسن سير العمل الإداري وانتظامه من جهة أخرى، وعليه، فعلى الرئيس الإداري عدم الخروج عن حدود القانون، وإلا كانت قراراته مشوبة بمخالفة القانون، ومن ثم يحق للمأمور التظلم منها إدارياً، والطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

٢- السلطة الرئاسية على أعمال الرؤوسين: تتضمن هذه السلطة حق الرئيس الإداري إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات الداخلية لتوجيه الرؤوسين في تنفيذ أحكام القانون والأنظمة، وهذه السلطة تُمارس إما بصورة مسبقة في سلطة التوجيه، أو بصورة لاحقة في سلطة التعقيب.

أ- سلطة التوجيه المسبقة: ففي هذه السلطة يكون من حق الرئيس، كما ذكرنا، إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات التي تحمل للرؤوسين ما يتعلق بتنفيذ القوانين والأنظمة، وما يخص حسن سير العمل الإداري، مع ما يقتضيه واجب الرؤوسين القيام بما تفرضه القوانين والأنظمة من جهة، وضمان حسن أداء العمل الإداري على الوجه الأمثل من جهة أخرى. وعليه، يكون من واجب الرؤوسين إطاعة الأوامر والتعليمات طالما أنها متفقة ومبدأ الشرعية القانونية، وبشكل عام إن مخالفة الأوامر من جانب الرؤوس تشكل سبباً لقيام المسؤولية التأديبية بحق الرؤوس المخالف. ولكن إذا كانت الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بشكل واضح، فإن من حق الرؤوس مراجعة رئيسه الإداري بشأنها في حدود الاحترام والأدب المطلوب في العلاقة ما بين الرئيس والرؤوس. أما إذا أصر الرئيس على رأيه بصورة نهائية، فيكون من واجب الرؤوس التنفيذ بعد الاعتراض خطياً على المخالفة التي احتوتها أوامر الرئيس، ويكون التنفيذ عندها على مسؤولية الرئيس.

ب- سلطة التعقيب والرقابة للرئيس على أعمال الرؤوس: فهذه السلطة هي سلطة لاحقة على الأعمال والتصرفات، وهي تتضمن إما سلطة إقرار أو إجازة تصرفات الرؤوسين، وإما سلطة التعقيب التي تتضمن سلطة الرئيس في تعديل أو إلغاء أو سحب قرارات الرؤوسين، أو الحلول محلهم، ولكن بمقتضى نص القانون في ممارسة سلطة الحلول. وسلطة الرئيس في التعقيب والرقابة لا تتوقف عند حدود الشرعية القانونية، بل هي تمتد لتشمل جانب الملائمة في العمل الإداري وحسن تصرف الرؤوس.

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

أولاً- مزايا نظام المركزية الإدارية: من المحاسن "المزايا" التي قيلت في نظام المركزية الإدارية ما يلي:

- ١- يعمل على تدعيم سلطة الدولة وتوطيد أركانها، حيث يعمل على تقوية السلطة المركزية وتقوية نفوذ الحكومة في الدولة.
- ٢- يؤدي نظام المركزية الإدارية تحقيق التجانس في النظم الإدارية المطبقة في كافة أرجاء الدولة، نظراً لوحدة المصدر الذي تنبثق منه، ولأنها تسهم في إحاطة المواطنين بتطبيق هذه النظم بيسر، وتساعد الجمهور على تفهمها والاعتقاد عليها.
- ٣- يؤدي الأخذ بنظام المركزية الإدارية إلى الاقتصاد في النفقات العامة، مقارنة بما تتطلبه اللامركزية الإدارية من نفقات.

مقرر الإدارة المحلية

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

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

ثانياً- عيوب نظام المركزية الإدارية: في الواقع مهما قيل في مزايا النظام المركزي فإن عيوب هذه النظام أكبر بكثير من مزاياه، نذكر منها: ١- يؤدي النظام المركزي إلى نتيجة حتمية ومؤكدة هي عجز الرئيس الإداري نتيجة تراكم المعاملات في العاصمة، وتوقيع الرئيس عليها دون تدقيق أو تمحيص، أي دون إلمام بمحتواها.

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

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

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

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

اللامركزية الإدارية

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

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

* صور اللامركزية: تظهر اللامركزية بصور مختلفة، منها صورة اللامركزية الإقليمية أو المحلية، وصورة اللامركزية المرفقية أو المصلحية ومثالها المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي. وهناك اللامركزية السياسية التي تُستخدم في فقه القانون الدستوري للدلالة على الدولة الاتحادية المركبة أو الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية التي تطبق اللامركزية السياسية في تنظيمها السياسي، الذي يتركز على مبدأ تعدد السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. وتوضيحاً لهذه الصورة عن صورة اللامركزية الإدارية المحلية، نرى أولاً استعراض الفروق ما بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، ثم نستعرض صورة اللامركزية الإدارية المحلية.

* التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية: السبب الذي يستدعينا للتمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو أن الإدارة المحلية لا توجد في الدول ذات النظم الفيدرالية أي التي تأخذ باللامركزية السياسية إلا على مستوى الولايات أو الدويلات الأعضاء الداخلة في الاتحاد الفيدرالي، وهي تأتي بالمستوى الثالث في الإدارة بعد المستوى الاتحادي "القومي" ومستوى الولايات أو الدويلات، في حين أن الإدارة المحلية في الدول الموحدة أو البسيطة تأتي في المستوى الثاني بعد المستوى الوطني أو القومي. وعلى هذا الأساس فاللامركزية الإدارية تنصرف أساساً إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية، سواء كانت إقليمية أو مرفقية أو مصلحية.

مقرر الإدارة المحلية

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

وعلى هذا الأساس، فإن الفروق الجوهرية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية تتجسد في النقاط التالية: ١- تعد اللامركزية الإدارية نظاماً إدارياً يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، على أساس إقليمي أو مرفقي، بينما تتعلق اللامركزية السياسية بالنظام السياسي للدولة الاتحادية "الفيدرالية" ويتم بموجبها توزيع الاختصاصات والسلطات بين الدولة الاتحادية والولايات أو الدويلات التي تعد وحدات سياسية، تتمتع بالاستقلال الذاتي، حيث لكل منها دستور خاص بها. ٢- تخضع الوحدات المحلية في نظام اللامركزية الإدارية لذات القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة الموحدة أو البسيطة، أما الولايات أو الدويلات في اللامركزية السياسية فلكل منها الحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي تستنها سلطاتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية.

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

٣- ومن الفرق السابق يتبين لنا أن الولايات أو الدويلات أو الجمهوريات الأعضاء في الدولة الاتحادية تتمتع بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تمارسها بصورة مستقلة ضمن الولاية، دون أي رقابة من السلطة الاتحادية طالما بقيت في إطار احترام الحدود التي رسمها لها الدستور الاتحادي. أما في اللامركزية الإدارية فالوحدات المحلية أو الهيئات الإقليمية "محاليس أو مكاتب"، فتحترم وحدة التشريع في الدولة البسيطة، فلا تتمتع بسلطات تشريعية بل تتمتع فقط بسلطات إدارية على المستوى المحلي، وفيها تنهض المحاليس المحلية بالوظيفة التقريرية، وتنهض المكاتب التنفيذية بوظيفة وضع مقررات الهيئة التقريرية "المجالس" موضع التنفيذ، وهذا كله تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

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

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

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

* مفهوم الشخصية المعنوية: رغم أن القانون المدني استعمل مصطلح الشخصية الاعتبارية، إلا أن تعبير الشخصية المعنوية الذي يرجحه الفقه، يُطلق على مجموعة من الأشخاص التي تُهدف إلى تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال التي تخصص لغرض معين، شريطة أن يعترف لها القانون بالشخصية القانونية، فتصبح بذلك أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

والأشخاص المعترف بها قانوناً نوعان: أشخاص طبيعية "أدمية" أي الإنسان نفسه له وجود مادي حقيقي وعقل وإرادة ظاهرة، والشخص المعنوي الذي ينشأ عن تكتل مجموعة من الأشخاص أو رصد مجموعة من الأموال لغرض معين، ضمن شروط معينة، فيكون لها شخصية مستقلة عن الأشخاص الذين يؤلفونها أو يديرونها، وتدخل بهذه الصفة - أي بصفتها شخصية مستقلة - كطرف من أطراف الحق، وينظر إليها القانون ويعاملها كما لو كانت شخصاً حقيقياً، فيقرر لها الحقوق ويفرض عليها الواجبات ويحيز لها التعامل مع الغير، واكتساب الحقوق واستعمالها.

أنواع الأشخاص المعنوية: تقسم الأشخاص المعنوية وفق أحكام القانون المدني إلى قسمين:

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

مقرر الإدارة المحلية

٢- أشخاص معنوية عامة: تخضع لأحكام القانون العام، وتشمل الدولة والمحافظات والبلديات بالشروط التي يحددها القانون، والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية (م ٥٤ من القانون المدني)، وكذلك وفق أحكام هذه المادة "كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص القانون". والأشخاص المعنوية العامة التي هي موضوع دراستنا تصنف إلى زمرتين رئيسيتين هما: الأشخاص المعنوية العامة المحلية، والأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية، وسنقتصر على الأولى منها.

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

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

وتعدد الأشخاص المعنوية العامة المحلية داخل الدولة ورد في قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧/ لعام ٢٠١١، حيث جاء في المادة (٧) منه: "تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية". وغني عن البيان أن تعدد الأشخاص المعنوية العامة المحلية يعني إقرار المشرع للوحدات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية المتميزة عن شخصية الدولة، وأن الشخصية المعنوية يعترف بها للوحدة الإدارية المحلية وفق التعداد الوارد لدينا في قانون الإدارة المحلية، وليس للهيئة التي تعبر عن إرادة هذه الوحدات، سواء تمثلت بالمجالس أم المكاتب التنفيذية، فالمجالس المحلية ليست سوى أداة تعبير عن إرادة الوحدة الإدارية المحلية، وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية على الإطلاق، فالذي يتمتع بالشخصية المعنوية هو الوحدة الإدارية ذاتها، لا الهيئة التي تعبر عنها وتمثلها.

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

* الآثار العامة التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات الإدارية المحلية: من الثابت قانوناً أن هذه الآثار تشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص، وهذه الآثار هي:

١- وجود شخص قانوني جديد هو الشخص المعنوي الذي يصبح له مصالح خاصة يحميها القانون، ويحدد القانون كيفية إنشاء الشخص المعنوي وتشكيله، والهيئات التي تعبر عن إرادته، وفي حال الشخص المعنوي العام المحلي فإن القرارات والتصرفات التي تتخذها هذه الهيئات تتخذ باسم الشخص المعنوي وحسابه، وليس باسم الدولة ولا لحسابها. ٢- تمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للأفراد المكونين له. ٣- تمتع الشخص المعنوي بأهلية التقاضي، فيكون مدعياً أو مدعى عليه، وفي كلتا الحالتين يكون ممثل الشخص المعنوي طرفاً في الدعوى، ولكنه لا يظهر فيها بصفته الشخصية، بل بصفته الوظيفية، ومن مقتضيات أهلية التقاضي عدم قبول الدعوى في حال رفعها على ممثل الدولة، دون الممثل القانوني للوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية، وذلك لانتهاء الصفة في رافع الدعوى.

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

٥- يستقل الشخص المعنوي بمسؤولياته، حيث يكون مسؤولاً من الناحية المدنية وفق قواعد المسؤولية التقصيرية والمسؤولية التعاقدية.

جـ 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.

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

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

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

أما عندما تلجأ المرافق المحلية إلى استخدام وسائل وأساليب القانون الخاص، فعندها يخضع هذا النشاط لأحكام القانون الخاص، وليس لأحكام القانون العام وبالتحديد لأحكام القانون الإداري.

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

٤- تعد أموال الأشخاص المعنوية العامة المحلية من الأموال العامة، وتتمتع بالحصانة القانونية المقررة للأموال العامة، من حيث عدم جواز التصرف فيها، وعدم جواز اكتسابها بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها، كما تتمتع بالحماية الجزائية المقررة في قانون العقوبات لحماية الأموال العامة المملوكة للدولة.

١- من جهة أخرى، إذا كانت الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية تستقل بأموالها عن أموال الدولة، ولها حق التصرف فيها طبقاً للقواعد التي تحكم التصرف في الأموال العامة، إلا أنه ليس للشخص المعنوي العام المحلي أن يستعمل مالا خاصاً لشخص معنوي آخر، إلا بعد إذن هذا الأخير له.

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

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

من جهة ثانية، يستقل الشخص المعنوي المحلي بتحمل المسؤولية عن الأعمال والتصرفات الطمارة عنه، سواء كانت أعمال مادية أم قانونية "القرارات والعقود الإدارية"، وسواء قامت المسؤولية على أساس تقصيري أو تعاقدية، فإنه في حال الحكم على الشخص المعنوي، فهو الذي يتحمل التعويض من ميزانيته الخاصة، لأن هذه الأعمال والتصرفات تكون منسوبة للشخص المعنوي المحلي وليس للدولة.

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

* استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية: من سمات الأخذ بنظام اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية في مواجهة السلطة المركزية، والاستقلال المقصود به هنا، وكما يعبر عنه المشرع، هو الاستقلال المالي والإداري والفني من جهة، وقدرة الوحدات الإدارية على ممارسة اختصاصاتها دون إلزام أو قيود أو توجيه أوامر للتصرف على نحو معين من قبل السلطة المركزية ثم ضمان هذا الاستقلال ذاته من جهة ثانية، لأن استقلال الهيئات المحلية يتعارض بذاته مع خضوع أشخاص اللامركزية الإدارية للسلطة الرئاسية. فالخضوع للسلطة الرئاسية، وما يتضمنه من مبدأ الخضوع والطاعة، يتعارض مع مفهوم اللامركزية، لأنه إذا كان ممثلوا الشخص اللامركزية خاضعين رئاسياً للسلطة الرئاسية - فهذا يعني بشكل أو بآخر أن اللامركزية وما

مقرر الإدارة المحلية

تتضمنه من استقلال يصبح دون معنى، وضرباً من العبث والخيال. فمن سمات الأخذ بنظام اللامركزية هو استقلال الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية.

* الأجهزة التي تمارس الرقابة على الهيئات المحلية: تتمثل هذه الأجهزة في:

أولاً- رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء: يظهر دور رئيس الدولة من خلال ممارسته لحق حل المجالس المحلية (المادة ١٢٢/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١)، وكذلك، من وجهة نظرنا، من خلال حقه في طلب تقارير من الوزراء عن أعمال وزاراتهم، وهنا من وزير الإدارة المحلية، وكذلك في ممارسته السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء نيابةً عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور (م ٨٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢)، وكذلك من خلال توجيه رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للإدارة المحلية، عندما يرأس مجلس الوزراء، أو عند وضع السياسة العامة للدولة في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته والإشراف على تنفيذها (م ٩٨ من الدستور)، ودور رئيس مجلس الوزراء يظهر من خلال تصديقه على بعض العقود.

ثانياً- مجلس الوزراء: باعتباره الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة (م ١١٨ من الدستور)، وينهض بوضع السياسة العامة للدولة مع رئيس الجمهورية، سواء كان ذلك على المستوى القومي أو المحلي، ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام البرلمان عن الجهاز الإداري، ومنه الإدارة المحلية، فقد تقررت الرقابة للمجلس كهيئة جماعية يمارسها على نشاط الوحدات المحلية، وذلك فيما إذا كانت قرارات المجالس المحلية تتعارض مع السياسة العامة للدولة، أو لا تتفق مع القوانين والأنظمة.

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

فقد أوكل قانون الإدارة المحلية في سورية إلى وزير الإدارة المحلية الاختصاصات التالية:

أ- تصديق موازنات المحافظات والمدن بعد موافقة وزير المالية.

ب- تصديق قرارات الوحدات الإدارية المتضمنة فرض رسوم محلية، أو إضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة لصالح هذه الوحدات.

ج- إحداث النواحي والبلدات والقرى والوحدات الريفية بقرار بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي في المحافظة.

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

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

و- تصديق قرار حجب الثقة عن المكاتب التنفيذية.

رابعاً- أجهزة الرقابة المركزية في الدولة: كالمهية المركزية للرقابة والتفتيش في سورية، والجهاز المركزي للرقابة المالية، 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.

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

كما تجدر الإشارة إلى أن الرقابة قد تسند إلى الهيئات المحلية ذاتها، بوصفها درجة من التنظيم الإداري المحلي، حيث تكون العلاقة تسلسلية بين المجالس الأعلى والمجالس الأدنى، والمكاتب التنفيذية ذات المستوى الأعلى والمكاتب ذات المستوى الأدنى، أما علاقة الوزارات بالأجهزة المحلية فهي علاقة إشراف. وميزة هذه الرقابة أنها تكون بهدف الرشد الموجه الناصح للهيئات المحلية الخاضعة لمثل هذه الرقابة، قبل قيامها بأي عمل ترى أنه غير مشروع أو غير مناسب، وهي رقابة محمودة فيما إذا مورست بحسن نية.

إلا أن هناك من يرى بعض المآخذ عليها فيما إذا مورست بشدة، فقد تؤدي إلى تعطيل إمكانية المبادرة والابتكار من جانب المجالس الأدنى، وإلى البطء والروتين في العمل، والتأخر في إنجاز الأعمال وتأدية الخدمات.

وعليه، بعد استعراضنا للأجهزة التي تتولى الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، نتساءل عن مدى هذه الرقابة أو على ماذا تمارس وكيف تمارس وما هو مداها.

* كيف تمارس الرقابة الإدارية وعلى ماذا تنصب، وما هو مداها: تنصب الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية على الأشخاص وعلى الأعمال:

أ- الرقابة على أشخاص الهيئات المحلية: تنصب هذه الرقابة على أعضاء المجالس المحلية، وتمثل في إيقاف هذه المجالس عن أداء أعمالها مؤقتاً أو بجلتها. ولكن نظراً لخطورة الحل أو الوقف فإن المشرع يحدد حالات الوقف أو الحل ويحيطها بضمانات، كأن تتم انتخابات جديدة خلال مدة معينة يحددها القانون، أو يشترط عرض قرار الحل على البرلمان، أو عدم حل المجلس لذات السبب مرتين، وهذه الضمانات تكاد تشبه ضمانات الحل السياسي الذي تقوم به الحكومة تجاه المجالس النيابية "البرلمان". من ذلك ما نصت عليه المادة ١٢٢/ من قانون الإدارة المحلية لعام ٢٠١١ بأن: "الرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل". على أن إيقاف أو حل المجالس المحلية المنتخبة لا يتضمن إلغاء الوحدة الإدارية ذات الشخصية المعنوية، لأن هذا لا يكون إلا بسحب الشخصية المعنوية المقررة للوحدة الإدارية المحلية، وهذا لا يجوز إلا بقانون. والحكمة من استخدام حق الحل هو احتكام السلطة المركزية إلى ناخبي الوحدة المحلية.

- والرقابة تشمل في الواقع الأعضاء المنتخبين والمعينين 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، كما قلنا، مع مفهوم الاستقلال اللازم للأشخاص المركزية؛ طالما كانت الغلبة للعنصر المنتخب على العنصر المعين، والغاية من التعيين هي استكمال النقص من الأعضاء الفنيين الأكفاء ممن قد لا تساعدهم الانتخابات من الوصول إلى عضوية هذه المجالس. كما أن للسلطة المركزية في رقابتها على الأشخاص حق ممارسة بعض السلطات التأديبية عليهم، كحق وقفهم عن العمل أو حق مساءلتهم تأديبياً، وهذا الحق يشمل الأعضاء المعينين والمنتخبين، ويكون شاملاً لرئيس المكتب التنفيذي أيضاً.

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

ب- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية: تتخذ الرقابة هنا مظهرين، مظهر إنجائي ويتمثل في حق الإذن والتصديق ووقف التنفيذ والإلغاء، ومظهر سلبى يتمثل في حق الحل.

* المظاهر الإيجابية للرقابة على أعمال الهيئات المحلية:

١- الإذن أو الترخيص:

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

٢- التصديق: يعني الأمر بالتنفيذ، وأن قرارات أو أعمال الهيئات المحلية لا تكون نافذة إلا بعد التصديق عليها من جانب السلطة المركزية، والتصديق قد يكون ضمناً أو صريحاً، وهو يكون لاحقاً على القيام بالعمل، ولا يكون نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزية عليه، وفي كلتا الحالتين فإن دور السلطة المركزية يقتصر على التصديق أو عدم التصديق، ولا يمتد إلى إدخال أي تعديل على العمل القانوني، لأن التعديل يعد بمثابة قرار جديد، وهذا ما لا تملكه السلطة المركزية.

أما تاريخ بدء النفاذ فيتحدد من تاريخ طلب الإذن بالقيام بالعمل أو التصديق عليه، وعندما لا تجيب السلطة المركزية على الطلب، فإن المشرع قد يرتب قرينة القبول أو الرفض على سكوت السلطة المركزية، فالأمر يتوقف على إرادة المشرع، فقد يعد المشرع عدم الإجابة أو عدم الرد على الطلب بمثابة موافقة ضمنية، أي إذناً ضمناً للقيام بالتصرف أو التصديق عليه، أو قد يجعل عدم الرد أو السكوت رفضاً من جانب السلطة المركزية، أي قرينة بعدم الموافقة ورفض التصديق المطلوب.

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

- والنتائج التي تترتب على تصديق السلطة المركزية تهمثل في النقاط التالية: ١- رغم تصديق السلطة المركزية فإن العمل الذي تمت المصادقة عليه يبقى منسوباً إلى الشخص اللامركزي، أي إلى الوحدة الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية. ٢- يعد العمل القانوني الخاضع للتصديق نافذاً من تاريخ صدوره عن الشخص اللامركزي، وليس من تاريخ التصديق عليه من جانب السلطة المركزية.

- وهذا في حقيقته كأنه شرط واقف معلق على حصوله إعطاء العمل القانوني قوة النفاذ، فيعد وكأنه صدر من تاريخ صدوره الأصلي وليس من تاريخ التصديق عليه. ٣- بعد التصديق يبقى الشخص اللامركزي حراً في تنفيذ القرار أو عدم تنفيذه، فيستطيع أن يعدل عنه أو يلغيه أو يسحبه أو يعدله أو يستبدل غيره به. ٤- المسؤولية عن التصرف تنصرف إلى الشخص اللامركزي ذاته لا إلى السلطة المركزية، وفي حال حصول ضرر، فالشخص اللامركزي هو الذي يتحمل التعويض، إلا إذا كانت السلطة المركزية قد أهملت أو انحرفت في ممارسة رقابتها، فتقوم مسؤوليتها تجاه الغير على أساس الخطأ، إلى جانب مسؤولية الشخص اللامركزي. ٥- رغم حصول الإذن أو التصديق من جانب السلطة المركزية فإن التصرف يبقى قابلاً للإلغاء أو التعويض من قبل القضاء، لأن التصديق ليس من شأنه أن يطهره من عيوب عدم المشروعية إذا كان مشوباً بإحداها، وعيوب عدم المشروعية تعني عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، وعيب الانحراف بالسلطة.

مقرر الإدارة المحلية

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

* المظهر السلي للرقابة على قرارات الهيئة المحلية "سلطة الحلول: الحلول يعني تحويل السلطة المركزية بمقتضى نص قانوني صريح أن تحل محل الهيئة اللامركزية في مباشرة الاختصاص المقرر لهذه الهيئة، إذا ما أهملت أو رفضت القيام به، رغم التزامها به قانوناً. والحكمة من الحلول هو عدم تعريض المصلحة العامة للخطر وشل المرافق العامة وتعرضها للخطر، والحد من تعسف وانحراف الشخص اللامركزي عن الغاية من إنشائه، فيما إذا أهمل أو رفض أو امتنع عن التصرف، أي عن اتخاذ القرار الواجب عليه قانوناً، ومن الناحية العملية غالباً ما يتمثل الحلول في حالات تأخر المجلس المحلي أو عجزه عن اعتماد موازنة الوحدة المحلية في الوقت المحدد. ونظراً لخطورة سلطة الحلول على الهيئات المحلية فقد أحاطها المشرع بضمانات تتمثل بوضعه قيوداً على السلطة المركزية، ومن هذه القيود التي تشكل ضمانات هي شروط الحلول: ١- شروط الحلول: 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، ونظراً لما تمثله هذه الرقابة من اعتداء على الاستقلال، فهي لا تكون إلا بمقتضى نص قانوني صريح، وفي حدود هذا النص.

٢- لا يكون الحلول جائزاً إلا في حالة السلطة المقيدة للهيئة المحلية، أي في حالة كانت الهيئة المحلية ملزمة بالتصرف قانوناً، ولكنها أهملت أو رفضت أو امتنعت عن التصرف، فيعد عملها هنا غير مشروع لمخالفته أحكام القانون، فتدخل السلطة المركزية بالحلول إعمالاً لحكم القانون، وهذا التدخل لا يكون، كما قلنا، إلا في حالة السلطة المقيدة أو الاختصاص المقيد للهيئة المحلية، وليس في حالة السلطة أو الاختصاص التقديرية، وبالتالي فالحلول 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 سليماً وقانونياً، أي لا بد من توجيه دعوة صريحة للهيئة المحلية للقيام بالتصرف قبل أن تحل محلها السلطة المركزية في القيام به.

* الرقابة القضائية: تمارس الرقابة القضائية على أشخاص وعلى أعمال الهيئات المحلية وذلك حسب النظام القضائي في الدولة، فيما إذا أخذ بنظام القضاء الموحد أو القضاء المزدوج. ونعني بذلك، في حالة القضاء الموحد كما في البلاد الأنجلوسكسونية كإنجلترا وأمريكا، تباشر المحاكم العادية الرقابة على الإدارة المحلية وتخضع كما يخضع له الأفراد لذات القواعد القانونية المطبقة في الدولة. أما في نظام القضاء المزدوج يوجد نوعين من القضاء: القضاء العادي والقضاء الإداري، فالرقابة القضائية تعني الخضوع للقضاء الإداري المتخصص في منازعات الإدارة، كما في فرنسا وسورية ومصر ولبنان، حيث توجد المحاكم الإدارية ومحاكم القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، ومن ثم تخضع الوحدات الإدارية المحلية لقواعد قانونية خاصة هي قواعد القانون الإداري، مع الأخذ بعين الاعتبار قواعد توزيع الاختصاصات بين القضائين العادي والإداري، وخاصة فيما يتعلق بقضايا المسؤولية. هذا وتتميز الرقابة القضائية بالحيادية والتخصص والتراحم، وابتعادها عن التيارات والتجاذبات السياسية والحزبية، وهذا يضيف عليها سمة خاصة من شأنها ضمان وصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم، وحقوق وحريات الوحدات المحلية (المادة ٣٤ مثلاً من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨). ولكن الرقابة القضائية تختلف عن الرقابة الإدارية من حيث أنها تستلزم دعوى أمامها، ثم أنها مقيدة بتأمين احترام مبدأ المشروعية الذي يعد الأساس للرقابة القضائية. وتنصب الرقابة القضائية على أشخاص الهيئات المحلية وتتمثل في الطعون الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية، واحترام القواعد القانونية المتعلقة بشروط الترشيح، إجراءات الترشيح، الشروط الواجب توافرها في الناخبين...، والطعن في القرارات الصادرة بحق الأعضاء والتي تمس مراكزهم القانونية، كقرارات إسقاط العضوية أو وقفها أو إلغاؤها أو قرار حل المجالس المحلية. من ذلك، في الجمهورية العربية السورية يتم الطعن في تسمية أعضاء المجالس المحلية أمام محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية في مراكز المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات، أما بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية الأخرى فيتم الطعن أمام محكمة الاستئناف المدنية الأولى في المحافظة.

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

مقرر الإدارة المحلية

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

* الرقابة البرلمانية: الرقابة البرلمانية هي الرقابة التي يمارسها البرلمان على وزارة الإدارة المحلية، ومن خلالها على الهيئات المحلية، وتسمى هذه الرقابة أحياناً بالرقابة السياسية، وهي في الواقع تعد رقابة فعالة، وليس لها أي حساسية، خاصةً عندما تشعر الهيئات المحلية أن هدف هذه الرقابة هو مصلحتها وحمايتها من تدخل السلطة المركزية. وتشمل الرقابة البرلمانية إنشاء الوحدات المحلية وإلغاؤها، تحديد مستوياتها وصلاحياتها، تشكيل المجالس والمكاتب من خلال القانون، وتحديد مواردها المالية، وكل ما يتعلق بها، للتأكد من قيامها بتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

-ومارس 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، والأسئلة قد تكون أسئلة شفوية أو خطية أو مغرلة، كما في فرنسا مثلاً.

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

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

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

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

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

٧- هناك الرقابة عن طريق ما يسمى المفوض البرلماني أو الموسط بين الإدارة والبرلمان أو حامي المواطنين، ومهمته مراقبة مختلف نشاطات وفعاليات الإدارة العامة، بما في ذلك الإدارة المحلية، ونظام المفوض يقتضي تعيينه من قبل السلطة التشريعية، ويتمتع بالاستقلال التام خلال فترة وكالته، ولا يكون مسؤولاً إلا أمام السلطة التي عينته، ويتولى الرقابة على الأجهزة الحكومية في مختلف مستوياتها، إما بناءً على طلب من أحد أعضاء البرلمان أو المجموعة البرلمانية، أو بناءً على الشكاوى أو التظلمات التي يقدمها المواطنون ضد الإدارة، ويقدم المفوض أو حامي المواطنين تقريره إلى البرلمان مبيناً فيه الأمور التي حقق فيها، والتدابير التي اتخذتها السلطات المختصة بشأنها.

* الرقابة الشعبية: تعد هذه الرقابة من أنجع وأنبج وسائل الرقابة على الهيئات المحلية في الكشف عن الأخطاء التي تنطوي عليها تصرفات أعضاء هذه الهيئات، سواء من المجالس أو المكاتب أو الأجهزة المحلية، ومحاسبة المقصرين منهم، عما يرتكب من انحرافات أو قصور، وتلعب الأحزاب السياسية دوراً مهماً في هذه الرقابة، وذلك من منطلق الدور الفعلي الذي يمكن أن تلعبه الأحزاب السياسية في نظم التعددية الحزبية، في استثارة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية، وتعبئة الجهود السياسية من خلال خلق الوعي الجماهيري المؤهل لتنفيذ برامج التنمية التي تخططها وتنفذها الهيئات المحلية. ومن مقتضى المبدأ الديمقراطي ممارسة الرقابة الشعبية بواسطة الشعب نفسه، أي من خلال هيئة الناخبين المحليين، باعتبارهم أصحاب السيادة ومصدر كافة السلطات في المجتمعات الديمقراطية.

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

- ١- التزام المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، بتنظيم ندوات للمواطنين ليعرضوا خلالها شكاواهم وتظلماتهم، وليناقشوا المجلس حول ما قام به من أعمال، كما يعرض عليهم المجلس ما حققه من إنجازات.
- ٢- تحويل قيادة المنظمات الشعبية الحق في مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة الإدارة المحلية، وذلك عن طريق التقدم بمذكرات إلى المجلس وإلى المكتب التنفيذي للوحدة المحلية، تتضمن فيها آرائها وملاحظاتها.
- ٣- إعطاء الحق لكل مواطن في رقابة ونقد المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة، عن طريق تقديم الشكاوى أو التظلم، وإلزام هذه الجهات بدراستها والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد عليها، مع شرط أن لا يبت في الشكاوى أو التظلم من قبل نفس الجهة التي قدمت الشكاوى بحقها.

مقرر الإدارة المحلية

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

٥- كما تمارس الرقابة الشعبية بواسطة الصحافة، وذلك عندما تقوم بانتقاد المجالس المحلية أو المكاتب التنفيذية وأجهزتها، وعند ذاك يجب التحقق في الأمور المثارة.

* **تقدير النظام اللامركزي:** للامركزية الإدارية، كما هو حال المركزية الإدارية، مزايا وعيوب، إلا أن مزايا النظام اللامركزي تفوق بكثير عيوبه، ولهذا السبب الاتجاه السائد في معظم دول العالم هو الأخذ بنظام اللامركزية، لأنه النظام الذي يتلاءم حقيقةً مع تطور العلوم الاجتماعية والإنسانية، ومع مفاهيم الديمقراطية التي تجعل الشعب مصدر السلطة. ولأنه النظام الذي يمكن سكان الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية من تلبية احتياجاتهم بأنفسهم، ويتجارب مع تطور واتساع وتعقد وتنوع المهام التي تقوم بها الدولة، والدور الحديث الذي تضطلع به.

أولاً- مزايا اللامركزية الإدارية:

١- الأخذ باللامركزية الإدارية ضرورة يفرضها الدور الحديث للدولة: أضحي الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في وقتنا الحاضر ضرورة من الضرورات التي فرضت نفسها لمزاياه الإدارية والسياسية والاجتماعية والإنسانية، حيث بعد أن كانت وظائف الدولة الحارسة تقتصر على الخدمات العامة التقليدية التي تمثلت بشؤون الدفاع ضد الاعتداء الخارجي، حفظ الأمن الداخلي وتحقيق العدالة بين الأفراد، ولم تكن تفكر بمحاولة التدخل في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، ولكن بحكم انحسار المبادرة الفردية وضرورة الإقلاع عن المذهب الفردي الذي كان يحدد نشاط الإدارة على بعض الفعاليات الأساسية وجدت الدولة نفسها مضطرة وتحت تأثير مفاهيم العدالة الاقتصادية والاجتماعية وتأثير المذاهب الاشتراكية والتدخلية التي سادت منذ القرن التاسع عشر، للتدخل في الفعاليات والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وانتقلت بذلك نتيجةً لهذا الدور المتعاظم من مفهوم الدولة الحاسية إلى دولة متدخلة تتدخل بإقامة التوازن الاجتماعي والعدالة الاجتماعية والاقتصادية، ثم لتصبح بعد ذلك دولة الرفاه التي تقوم على عاتقها تحقيق الرفاه والتقدم والرخاء، نتيجة التوسع الهائل لميادين النشاط التدخلية للدولة، وحيث تحت ضغط العمل وكثرة الوظائف التي تنهض بها الدولة وتنوعها وتعقدها واتساع مجالاتها، وجدت نفسها من جديد عاجزة عن النهوض بمسؤولياتها، وغدا من الضروري التخفيف عن كاهلها.

- وكان هذا بتبني النظام اللامركزي، الذي يسمح للوحدات المحلية ولل سكان المحليين حق إدارة شؤونهم وتسيير مراقبتهم المحلية بأنفسهم. وكان من مزايا اللامركزية كضرورة فرضت نفسها نتيجة الدور الحديث للدولة، هو تخفيف الضغط عن عاتق السلطة المركزية.

٢- تخفيف الضغط عن عاتق السلطة المركزية: بعد أن أضحت مهام الدولة تفوق كل تصور، وأصبح من المتعذر على السلطة المركزية أن تنهض بما في العاصمة، فالأخذ باللامركزية الإدارية يخفف كثيراً عن عاتق السلطة المركزية التي عليها أن تنصرف للقضايا ذات الطابع القومي، وكان هذا عن طريق نقل جانب من النشاط الإداري إلى الوحدات المحلية التي منحها المشرع الشخصية الاعتبارية لتباشر جزءاً من النشاط الإداري على وجه الاستقلال مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية، أي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية المستقلة، وضرورة تمكين الوحدات المحلية من إدارة شؤونها وتسيير مراقبتها العامة المحلية، الأمر الذي يوفر على أبنائها الوقت والجهد والمال، والبعد عن البيروقراطية والروتين. وهذه هي إحدى المزايا الإدارية المهمة للامركزية الإدارية، التي ترتب عليها العديد من المزايا الإدارية، التي نجملها فيما يلي:

- ١- اللامركزية الإدارية تحقق حسن سير المرافق العامة وتقضي على التعقيدات الإدارية.
- ٢- تؤمن السرعة والمرونة والبت في الأعمال، وحل المشكلات وتلافي الأخطاء وتداركها.
- ٣- تجعل القرارات على مستوى الوحدات المحلية نتيجة توافر المعلومات والمعطيات لدى المسؤولين المحليين "بمحال ومكاتب" أكثر فعالية وكفاءة كونها مبنية على معلومات متكاملة وصحيحة.
- ٤- تسهل عملية الاتصال وتؤمن فاعليتها في التنظيم الإداري المحلي "على مستوى المحافظة"، مما يجعل الاتصالات تتم بصورة مباشرة دون تعقيدات بيروقراطية روتينية.
- ٥- تأمين التنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية المحلية على مستوى أداء الخدمات المحلية، من خلال إدارات المشتركة والتعاون المشترك بين الأقاليم المتجاورة جغرافياً.
- ٦- تخفف الضغط عن عاتق القيادات المركزية في السلطة المركزية، وتقلل القلق لديهم نتيجة انشغالهم بالأساليب والطرق في كيفية مباشرة النشاط الإداري على المستوى المركزي والمحلي، وهذا الأمر يجعلهم يهتمون بالنتائج، ويتم تقييم الأشخاص الذين يشكلون صلة الوصل بين السلطة المركزية والمحلية "كالمحافظ"، على أساس الإنجازات التي يحققونها، وليس وفق الأسلوب أو الطريقة التي يتبعونها في العمل.
- ٧- يتم من خلال اللامركزية تنمية القدرات والمهارات القيادية لدى المسؤولين المحليين، ويتم التدريب على تحمل المسؤولية والإعداد لتولي المناصب القيادية، وشق الطريق نحو ولاية على المستوى القومي.

٣- الأخذ بالنظام اللامركزي يعد وسيلة مهمة لتطوير التنظيمات الإدارية: حيث لا ينبغي اهتمام المشرع كما ظهر في تشريعنا السوري بضرورة إيجاد وحدات إدارية قادرة على النهوض بخدمات المجتمع المحلي بكفاءة وفاعلية، وهذا ينسجم وضرورات الإصلاح الإداري، والسير بخطى التنمية الشاملة المستدامة والمتوازنة، فأعضاء المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية أقدر من غيرهم، مع أبناء الوحدة المحلية، على معرفة حاجات ومتطلبات مجتمعهم المحلي، ولهم مصلحة شخصية في تأمين حسن سير المرافق المحلية، وضمان سيرها بانتظام واضطراد، وهذا من شأنه تطوير التنظيم الإداري اللامركزي، لأن النظام اللامركزي يقتضي تنوع أساليب النشاط الإداري بقدر تنوع الحاجات المحلية والمرفقية، وتعدد الحاجات العامة وتنوعها، وهذا كله يتطلب تلبيتها بوسائل وأساليب فنية تختلف عن تلك التي تتبع في النظام المركزي، أو بمعنى آخر، هذا يقتضي إخراجها من وحدة الأسلوب الإداري المركزي، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى النتائج التالية: ١- في نظام اللامركزية الإدارية نكون أقدر على معرفة الحاجات المحلية.

٢- نظام اللامركزية الإدارية يكون أقدر على مواجهة الأزمات.

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

٤- والأهم من ذلك أن نظام اللامركزية الإدارية المحلية لا يتعارض مع مبدأ وحدة الجهاز الإداري في الدولة: وهو لا يهدد وجود الدولة السياسي والقانوني، إذ أن نظام اللامركزية الإدارية ينصرف فقط إلى ممارسة الوظيفة الإدارية، والوحدات الإدارية المحلية لا تتمتع باستقلال مطلق أو تام في مواجهة السلطة المركزية، بل تبقى خاضعة لرقابة السلطة المركزية، وحتى لا تكون هذه الرقابة مشددة، أُطلق عليها، كما نوهنا اصطلاحاً، الوصاية الإدارية، وهي لهذا السبب تهدف إلى ضمان الحفاظ على وحدة النظام الإداري وحماية المصالح القومية، وفي الوقت الذي لا تهدد فيه استقلال الوحدات المحلية.

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

١- يتم اتباع أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية.

٢- تدريب الناهيين على ممارسة حقوقهم السياسية.

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

٥- اللامركزية ضرورة اجتماعية وإنسانية: فاللامركزية الإدارية تساعد على تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية الوطنية لدى السكان المحليين، حيث في هذا النظام:

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

٢- اللامركزية تجعل المواطن يساهم في تنفيذ المشروعات ضمن وحدته المحلية، وما يصاحب ذلك من شعور ورغبة جادة ومخلصة في الحفاظ على المنشآت والمشروعات وصيانتها، كونها من صنعه أو صنعهم، وتدر بالنفع العام عليهم.

٣- على الصعيد الإنساني: تجعل العاملين والموظفين والمتعاملين معهم، مخلصين في أداء أعمالهم، ويشعرون بأهميتهم وأهمية دورهم على الصعيد المحلي التنافسي مع الوحدات الأخرى، وكذلك قدرتهم على تحمل مسؤولية البت واتخاذ القرار، وممارسة حرية التصرف بشكل ديمقراطي مشترك، بين كافة الجهات المعنية في الوحدة المحلية.

٤- وهذا الشعور بالمسؤولية يولد الرضا بالسلطة على المستوى المحلي، ويشكل جسراً في مساعدتها وإنجاحها في تحقيق مهامها.

ثانياً- انتقادات اللامركزية أو عيوب اللامركزية والرد عليها: في الواقع رغم كل المزايا التي أتينا على ذكرها للامركزية الإدارية المحلية، هناك من وجه سهام نقده لها، معتبراً أن هناك عدداً من نقاط الضعف المرتبطة بهذا الأسلوب، وتمثلت الانتقادات في النقاط التالية:

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

مقرر الإدارة المحلية

* الرد على هذا الانتقاد: يرى أنصار اللامركزية أن هذا النقد مبالغ فيه في الواقع، وأن وحدة الدولة غير مهددة على الإطلاق، نظراً لأن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية، فهي تنصرف إلى توزيع وممارسة الوظيفة الإدارية وحدها، دون سواها من الوظائف التشريعية والقضائية.

- من جهة أخرى، كما أن ممارسة الوظيفة الإدارية من قبل الوحدات الإدارية المحلية ذات الشخصية المعنوية تخضع لرقابة السلطة المركزية التي لها حق الرقابة والإشراف على الهيئات المحلية وعلى أعمالها، عن طريق الوصاية الإدارية، أي الرقابة الإدارية.

* الملامح الجديدة لقانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧/١٠٧ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١:

١- تقسيم الوحدات الإدارية إلى أربعة مستويات هي "المحافظة، المدينة، البلدة، والبلدية" وهذا بدلاً من خمسة مستويات سابقاً.

٢- نص القانون على إحداث إدارات مشتركة مؤقتة بين الوحدات الإدارية، لتنفيذ مشروعات مشتركة فيما بينها، وهذا تطبيقاً لجوهر مبدأ المشاركة.

٣- إحداث مكاتب لتنسيق الخدمات بين جميع الجهات المعنية عند تنفيذ مرافق الخدمات والبنى التحتية.

٤- إحداث وظائف نوعية هي وظائف أمين عام المحافظة، ومدير المدينة والبلدة، وذلك بهدف إيجاد مرجعي قانونية في الوحدة الإدارية.

٥- تعزيز اللامركزية من خلال انتخاب رئيس المجلس المحلي من قبل أعضاء المجلس، وليس كما كان الأمر في السابق بالتعيين، ورئيس المجلس المحلي سيكون رئيساً للمكتب التنفيذي، ما عدا مركز المحافظة، حيث يكون المحافظ وفق القانون رئيساً للمكتب التنفيذي في المحافظة، ويكون هناك رئيس لمجلس المحافظة مستقل عن المحافظ، وهذا تجديدهم، حيث كان المحافظ في القانون السابق بوصفه ممثلاً للشخصية الاعتبارية للمحافظة، يتولى إدارة مجلس المحافظة، كما كان يتولى رئاسة المكتب التنفيذي للمحافظة، أما مع القانون الجديد فالمحافظ فقط يرأس المكتب التنفيذي للمحافظة، وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة.

٦- منح المجالس المحلية صلاحيات واختصاصات جديدة والتوسع فيها من خلال:

أ- قيام المجالس بوضع الخطط التنموية القصيرة والطويلة الأجل.

ب- نقل اختصاصات بعض مديريات الوزارات في المحافظات والإدارات والمؤسسات العامة إلى السلطة المحلية، من أجل تقوية الدور التنموي للوحدات الإدارية المحلية.

ج- إمكانية إحداث الشركات، أو الدخول في شراكات مع أطراف عامة أو خاصة، ضمن حدود القوانين النافذة، وهذا يشكل توجهاً نحو التشاركية مع القطاع الخاص.

٧- سُمح القانون الجديد بإقامة مشاريع استثمارية من قبل المحافظة بنسبة ٢٥% من الموازنة المستقلة لها، بهدف تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية، وبهذا يكون القانون قد أعطى بُعداً تنموياً وخدمياً للوحدات المحلية، وليس خدمياً كما كان سابقاً.

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

٩- من الجديد في القانون إحداث المجلس الأعلى للإدارة المحلية برئاسة مجلس الوزراء، حيث سينهض هذا المجلس بالعديد من المهام المتعلقة بوضع الخطط الوطنية اللامركزية في سورية، ووضع الاختصاصات التي تنتقل إلى المجالس المحلية، مع وضع خطة زمنية لنقل هذه الاختصاصات إلى المجالس، وذلك وفقاً للإمكانات المالية والفنية والبشرية لهذه الوحدات، وكذلك متابعة تنفيذ الخطة الوطنية لحين الانتهاء من نقل الصلاحيات بشكل كامل إلى الوحدات الإدارية المحلية. ١٠- نص القانون أيضاً على إحداث مراكز لخدمات المواطن في الوحدات الإدارية وعلى مختلف مستوياتها، وهذا بهدف تقديم أفضل الخدمات للمواطنين وتلبية احتياجاتهم.

* المصطلحات القانونية للإدارة المحلية وفق قانون /١٠٧/ لعام ٢٠١١: جاء في المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية على أنه يُقصد بالتعابير الواردة في معرض تطبيق هذا القانون، المعاني المبينة بجانب كل منها، على الشكل التالي: المجلس الأعلى: المجلس الأعلى للإدارة المحلية المشكل وفق أحكام هذا القانون. الوزارة: وزارة الإدارة المحلية. الوزير: وزير الإدارة المحلية.

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

محافظ: ممثل السلطة المركزية وهو عامل لجميع الوزارات يُعين ويُعفى من منصبه بمرسوم.

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

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

المكتب التنفيذي: المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

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

المدينة: كل مركز محافظة أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على ٥٠٠٠٠ نسمة.

البلدة: كل مركز ناحية أو تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين ١٠٠٠١ و ٥٠٠٠٠ نسمة.

مقرر الإدارة المحلية

البلدية: كل تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين ٥٠٠١ و ١٠٠٠٠ نسمة.
الحي: قطاع من المدينة أو البلدة أو البلدية لا يقل عدد سكانه عن ١٠٠٠٠ نسمة في المدن وعن ٥٠٠٠ نسمة في البلدات وعن ٤٠٠٠ نسمة في البلديات وعن ١٠٠٠ نسمة في التجمعات السكانية التي ضمت إلى المدينة أو البلدية.

المنطقة: قطاع من المحافظة لا يقل عدد سكانه عن ٦٠٠٠٠ نسمة عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة ويشمل ناحيتين على الأقل.

الناحية: قطاع من المنطقة لا يقل عدد سكانه عن ٢٥٠٠٠ نسمة ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مركز المحافظة.

القرية: التجمع السكاني المحدث بموجب القانون رقم ١٥ لعام ١٩٧١.

المرزعة: التجمع السكاني المحدث بموجب القانون رقم ١٥ لعام ١٩٧١.

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

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

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

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

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

النشاطات الاقتصادية: المشاريع الاقتصادية والاستثمارية التي تقوم بها الوحدة الإدارية.

النشاطات الاجتماعية: الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الوحدة الإدارية ضمن نطاقها لمساعدة المنظمات أو الجمعيات أو الروابط أو النوادي العلمية والثقافية والتربوية والخيرية والرياضية التي لا تستهدف الربح ومساعدة الأسر والأفراد في المستويات الاجتماعية والتنمية كافة.

السلطة المحلية: مجلس الوحدة الإدارية ومكتبها التنفيذي والأجهزة المرتبطة بها.

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

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

مقرر الإدارة المحلية

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

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

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

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

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

وقد قسمت الجمهورية العربية السورية وفقاً للمادة ٧/ من قانون الإدارة المحلية الصادرة بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ إلى وحدات إدارية هي: المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية.

- ويتم إحداث المرافق العامة (الجهات العامة) ذات الطابع الإداري بقانون، وذات الطابع الاقتصادي بمرسوم.

- يتم إحداث البلديات والبلدات بقرار من وزير الإدارة المحلية بناء على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

- تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعديل بقانون.

- تحدث المدن وتسمى وتعين حدودها وتعديل بقرار من رئيس مجلس الوزراء على اقتراح وزير الإدارة المحلية.

- تحدث الأحياء بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

- يجوز للمجلس الأعلى للإدارة المحلية بناء على اقتراح الوزير لأسباب اقتصادية أو سياحية اعتبار أي بلدة بحكم المدينة وأي قرية بحكم البلدة دون التقيد بعدد السكان.

* أهداف القانون (قانون الإدارة المحلية السوري): يمكن إجمال الأهداف التي أرساها القانون لإدارة محلية متطورة وذات فعالية في النقاط التالية:

١- تعزيز الديمقراطية واللامركزية: يتجلى تعزيز الديمقراطية واللامركزية في النقاط التالية:

- تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة.

- يتمثل هذا المبدأ في نقاط عديدة مهمة منها:

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

مقرر الإدارة المحلية

١- ومن هذا المنطلق فالإدارة المحلية تتلاقى مع ما يهدف إليه النظام الديمقراطي، بل تدعمه وتؤكد عليه. وتعد الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وهي الأساس لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة. وديمقراطية الإدارة تعني في مفهومها الأساسي، بالقياس مع الديمقراطية السياسية، "إشراك واشتراك المواطنين في إدارة شؤونهم ومرافقهم المحلية التي تتصل اتصالاً مباشراً بحياتهم"، أما الديمقراطية السياسية فتشتمل على مباشرة الشعب بواسطة نوابه للأمور السياسية أو التشريعية، فديمقراطية الإدارة المحلية هي إذن من أهم مقومات الديمقراطية السياسية، وهي المادة التي تغذي جذور الديمقراطية، ولهذا جاء التأكيد على المبدأ الديمقراطي في المقام الأول من أهداف قانون الإدارة المحلية، الذي يجعل الأمر نابعاً من إرادة الشعب، ويؤمن رقابته على حسن التنفيذ.

٢- تعزيز اللامركزية من خلال تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات: يتجلى تعزيز الديمقراطية من خلال تبني القانون لمبدأ لا مركزية السلطة والمسؤولية، حيث من المبادئ المقررة في القانون الدستوري هو التلازم بين السلطة والمسؤولية، حيث نظراً للتلازم بين السلطة والمسؤولية، فإن هذا يعني أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وهذا لا يمكن إنكاره في المجال الدستوري المتعلق بالسلطات العامة ولا في المجال الإداري في إطار ممارسة الوظيفة الإدارية وما تتضمنه من سلطة، ومن هنا كان التأكيد على ضرورة التوازن بين السلطة التي تمنح للشخص، والمسؤولية التي يتحملها. وفي مجال الإدارة المحلية ومن مقتضيات مبدأ لا مركزية السلطة والمسؤولية الذي تبناه القانون يظهر في الحفاظ على الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الإدارية المحلية، والذي يعد ركناً أساسياً من أركان اللامركزية، وبالتالي فإن لا مركزية السلطة والمسؤولية تعني توفيقاً للمبدأ الديمقراطي وللمبدأ الاستقلال أن تكون السلطة بيد الشعب، وهو يمارس السلطة باعتباره مصدر كل سلطة، وهو الذي يتحمل نتائج ممارستها، وهذا هو التكريس الحقيقي للمفهوم الديمقراطي وتلازمه مع تأكيد مبدأ اللامركزية والتلازم بينها في مجال الإدارة المحلية.

وقد كرس قانون الإدارة المحلية تعزيز التلازم بين الديمقراطية واللامركزية من خلال: ١- توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية، وهذا يأتي في إطار تمكين هذه المجالس من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية المحلية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرانية، وهذا كله بما يتناسب ويتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة. ٢- التأكيد على ضرورة إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، والقدرة على تنفيذ المشاريع الخاصة به بكفاءة وفعالية، من خلال تعديل مستويات الوحدات الإدارية وتحديد هيكليتها المحلية، بما يتماشى مع وظيفتها الأساسية، وإضافة عدد من الوظائف النوعية فيها.

مقرر الإدارة المحلية

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

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

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

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

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

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

٢- تعديل الهيكلية الإدارية المحلية وتعزيز العمل في الوحدات المحلية: تضمن القانون في هذا الخصوص تجديداً مهماً برز من خلال توضيح وتحديد مهام وصلاحيات المحافظين الذين يعدّون رؤساء للمكاتب التنفيذية، وكذلك مهام واختصاصات المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية، والعمل على وضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للمحافظات والوحدات الإدارية، وترجمتها إلى خطط طويلة الأجل تضمن الانتقال إلى مراحل تنمية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً:

١- تعديل الهيكل التنظيمي المحلي وذلك من خلال إضافة عدد من الوظائف النوعية في المستوى المحلي، منها وظيفة أمين عام محافظة يتولى تدقيق وإعداد القرارات الصادرة عن المجلس والمكتب التنفيذي، ورفع مشاريع القرارات والخطط والبرامج للمجلس، وتدقيق الدراسات التي تجريها أجهزة الأمانة العامة والأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة قبل عرضها على مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.

مقرر الإدارة المحلية

١- ومدير عام للوحدة الإدارية، أي مدير المدينة أو البلدة، حيث يتولى تنظيم جداول أعمال المجلس والمكتب التنفيذي، والتحضير لدورائهما والدعوة لها، ومتابعة القرارات الصادرة عنها، ورفع مشاريع القرارات والخطط والبرامج للمجلس، والإشراف على العاملين في دوائر الوحدات الإدارية والمحافظة.

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

٣- تعزيز العمل في الوحدات الإدارية المحلية جاء من خلال نص القانون على ضرورة وأهمية خلق وحدات إدارية كفؤة وقادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الاستراتيجيات التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، والانتقال من الدور الخدمي إلى الدور التنموي، والتعاون المشترك بين الوحدات المحلية، وهذا الهدف من الأهمية الكبرى في حال نجاح تحقيقه.

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

٣- تعزيز المبدأ الديمقراطي والمسؤولية والرقابة والانتخاب: تظهر أهمية هذا الهدف في انتهاج الأسلوب الديمقراطي في الإدارة المحلية، من خلال تأكيد القانون على ضرورة:

١- إناطة السلطات بميثاق تنبثق عن إرادة المواطنين يجري انتخابها بأسلوب ديمقراطي.

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

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

٤- تعزيز مبدأ التعاون المشترك بين الوحدات المحلية.

٥- توزيع الأدوار بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وتفرغ رجال السلطة المركزية للمهام الرئيسة المركزية.

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

٤- التأكيد على الدور المالي والإنتاجي للوحدات المحلية: وذلك من خلال:

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

مقرر الإدارة المحلية

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

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

٥- التأكيد على تأمين خدمات المواطنين: ويأتي تحقيق هذا الهدف من خلال: ١- تبسيط الإجراءات بكافة أشكالها، وخاصة الإجراءات الإدارية التي تعد من وسائل تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور بصفة عامة، وهنا بين الإدارة المحلية وسكان الوحدة. ٢- التأكيد على تأمين خدمات المواطنين من خلال إنشاء "مراكز خدمة المواطن" التي تختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية كافة بشكل مباشر وفق الأنظمة والشروط الموضوعية من قبل مجالس الوحدات الإدارية والوزارات والإدارات المعنية، وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الإلكترونية، وهذا يعني أن تكون الحركة في مراكز خدمة المواطن "حركة وثائق"، وليس حركة أشخاص، توفيراً للوقت والجهد والمال.

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

* المجلس الأعلى للإدارة المحلية، تشكيله، اختصاصاته: الجديد في المرسوم التشريعي رقم ١٠٧/ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية النص على إنشاء المجلس الأعلى للإدارة المحلية، وذلك في المواد ٣ إلى ٦، التي بينت تشكيل المجلس واختصاصاته.

أ- تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية: نصت المادة (٣) من قانون الإدارة المحلية على أن يتكون المجلس الأعلى للإدارة المحلية على الشكل التالي:

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

مقرر الإدارة المحلية

١- يدعو رئيس المجلس الوزراء المعينين للتنسيق معهم بشأن نقل بعض أو كل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية، واقتراح التشريعات والأنظمة اللازمة، هذا ويتولى المجلس الأعلى في كل الشؤون والتدابير التي يراها متعلقة بالإدارة المحلية من حيث دعمها وتطويرها، واقتراح القوانين الخاصة بذلك، وإصدار القرارات التنفيذية اللازمة.

ب- اختصاصات المجلس الأعلى: يتولى المجلس الأعلى الاختصاصات التالية:

١- وضع الخطة الوطنية اللامركزية وفق برنامج زمني محدد، والإشراف على تنفيذ هذه الخطة ودعمها والتنسيق مع كافة الجهات المعنية في سبيل تنفيذها.

٢- إصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية.

٣- إقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على لوائح الرسوم والموارد والتعويضات.

ونصت المادة الخامسة من القانون على أن يجتمع المجلس الأعلى مرتين في السنة على الأقل، وكلما دعت الحاجة بدعوة من رئيسه، كما يدعو رئيس المجلس الأعلى من يراه من المختصين لحضور اجتماعاته.

ويقوم المجلس خلال فترة زمنية لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ صدور القانون بإصدار الخطة الوطنية للمركزية، وهذه الخطة تحدد برنامجاً زمنياً ضمن فترة أقصاها خمس سنوات يجوز تمديدتها مرة واحدة لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون إلى المجالس المحلية. وللمجلس الأعلى تشكيل لجان تنسيقية للإعداد لهذا الانتقال من جميع النواحي القانونية والإدارية والتقنية.

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

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

٣٣٣٣٣٣٣٣
٣٣٣٣٣٣٣٣