



جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

الأسس القانونية لمشروعية عمل المجالس المحليّة

"دراسة مقارنة"

رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالب

عهد عزيز سليمان

إشراف الدكتور

نجم الأحمد

الأستاذ في قسم القانون العام

2023م

الإهداء

إلى روح والدي.. رحمه الله

إلى والدتي الغالية

إلى إخوتي وأصدقائي

شكر وتقدير

أتوجه بخالص الشكر والتقدير للدكتور يوسف شباط الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق، جامعة دمشق، على تفضله القبول بالاشتراك في لجنة الحكم على هذه الرسالة، ولتحمله عناء قراءتها، فله كل الشكر والتقدير.

كما أتوجه بجزيل الشكر والتقدير للدكتور نجم الأحمد الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق، جامعة دمشق، على تفضله بالإشراف على هذه الرسالة والذي أسرني بغزارة علمه ورحابة صدره، والذي قدم لي كل النصح والمشورة طوال فترة إعداد الرسالة، فلم يدخر وسعاً في توجيه النصح والمشورة حتى يخرج البحث بصورة جيدة، فله مني جزيل الشكر، وبالغ الامتنان والتقدير.

وأتوجه بفائق الشكر والاحترام للدكتور حسن البحري الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق، جامعة دمشق، على قبوله الاشتراك في لجنة الحكم على هذه الرسالة، ولتحمله عناء قراءتها، ولما قدمه لي طوال فترة الدراسات العليا، فله مني خالص الاحترام.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير للدكتور سنان عمار الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق، جامعة دمشق، لتفضله بقبول الاشتراك في لجنة الحكم على هذه الرسالة، ولتحمله عناء قراءتها، فله مني كل الاحترام والتقدير.

وأتوجه بفائق الشكر والاحترام للدكتور محمود صالح المستشار في مجلس الدولة السوري على تفضله بالاشتراك في لجنة الحكم على هذه الرسالة ولتحمله عناء قراءتها، فله كل الاحترام والتقدير.

كما أتوجه بجزيل الشكر إلى جميع أعضاء الهيئة التدريسية في جامعة دمشق - كلية الحقوق - قسم القانون العام، لما بذلوه من جهد في سبيل إيصال المعرفة للجميع.

فهرس المحتويات

الإهداء	أ
فهرس المحتويات	ج
الملخص	ل
مقدمة	1
إشكالية البحث:	2
أهمية البحث:	3
هدف البحث:	3
منهج البحث:	4
الدراسات السابقة:	4
تقسيم البحث:	8
الباب الأول التلازم العضوي بين مبدأ اللامركزية الإدارية والإدارة المحلية	9
الفصل الأول اللامركزية الإدارية بوصفها أسلوباً من أساليب أداء الوظيفة الإدارية	11
المبحث الأول الارتباط الحتمي بين اللامركزية الإدارية والنشاط الإداري العام	13
المطلب الأول المركزية واللامركزية الإدارية ودورهما في أداء النشاط الإداري	14
الفرع الأول دور المركزية الإدارية في أداء الوظيفة الإدارية	15
الفرع الثاني مفهوم اللامركزية الإدارية وأثرها في أداء الوظيفة الإدارية وأثرها	18
أولاً - مفهوم اللامركزية الإدارية:	18

- 20..... ثانياً- أشكال اللامركزية الإدارية وصورها:
- 23..... الفرع الثالث مقومات اللامركزية الإدارية المحلية
- 23..... أولاً - وجود مصالح محلية أو ذاتية تتميز من غيرها من المصالح القومية:
- 25..... ثانياً- تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية العامة:
- 26..... ثالثاً- وجود هيئات محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:
- 27..... رابعاً- رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية:
- 30..... المطلب الثاني المقترضات التي تقوم عليها الإدارة المحلية في إطار اللامركزية الإدارية
- 30..... أولاً- المسوغات السياسية للإدارة المحلية:
- 31..... ثانياً- المسوغات الإدارية والاقتصادية للإدارة المحلية:
- 33..... ثالثاً- المسوغات الاجتماعية للإدارة المحلية:
- 35..... المطلب الثالث أشكال العلاقة بين الإدارة المحلية والنشاط الإداري العام
- 35..... أولاً- الإدارة المحلية والحكم المحلي:
- 37..... ثانياً- الإدارة المحلية واللامركزية السياسية:
- 39..... ثالثاً- المرافق المحلية والمرافق القومية:
- 42..... المبحث الثاني أشكال الارتباط بين السلطات المركزية والوحدات المحلية
- 43..... المطلب الأول الرقابة الإدارية على عمل الوحدات المحلية
- 44..... الفرع الأول الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية وأهدافها
- 44..... أولاً- مفهوم الرقابة الإدارية:
- 45..... ثانياً- أهداف الرقابة الإدارية:

- 49..... الفرع الثاني تطبيقات الرقابة الإدارية المركزية على الوحدات المحلية
- 52..... الفرع الثالث مدى الرقابة الإدارية وأثرها في أداء الوحدات المحلية
- 52..... أولاً - القيود التشريعية:
- 53..... ثانياً - القيود القضائية:
- 55..... المطلب الثاني الوصاية الإدارية على عمل الوحدات المحلية
- 56..... الفرع الأول الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية
- 59..... الفرع الثاني مدى إمكانية الوصاية الإدارية على الوحدات المحلية
- 62..... الفرع الثالث تطبيقات الوصاية الإدارية على الوحدات المحلية في الدول المقارنة
- 68..... المطلب الثالث أسس الرقابة المركزية على عمل الوحدات المحلية وإمكانية الطعن فيها قضائياً
- 69..... الفرع الأول المعايير المحددة للرقابة الإدارية
- 69..... أولاً - مبدأ سيادة القانون:
- 70..... ثانياً - مبدأ المصلحة العامة:
- 70..... ثالثاً - مبدأ حماية عمل الوحدات المحلية ومصالح المجتمع:
- 72... الفرع الثاني مدى قدرة الوحدات المحلية على الطعن بقرارات الرقابة المركزية أمام القضاء الإداري
- 77..... الفرع الثالث مدى قدرة الوحدات المحلية على الطعن أمام القضاء الدستوري
- 80 الفصل الثاني الأسس القانونية الضامنة لفعالية الإدارة المحلية
- 82..... المبحث الأول الضمان الدستوري لحقّ الوحدات المحلية في مباشرة أعمالها
- 83..... المطلب الأول الإقرار الدستوري لحقّ الوحدات المحلية مؤسساتياً
- 84..... الفرع الأول تاريخ الإدارة المحلية قبل التطور الدستوري

- الفرع الثاني آثار الإقرار الدستوري للإدارة المحليّة 88
- أولاً- الآثار السياسيّة المترتبة على الإقرار الدستوريّ بالإدارة المحليّة: 88
- ثانياً- الآثار الاقتصاديّة المترتبة على الإقرار الدستوريّ للإدارة المحليّة: 90
- الفرع الثالث دور الدستور بتحديد علاقة الإدارة المحليّة بالشخصيّة المعنويّة العامّة 93
- المطلب الثاني الإدارة المحليّة والوثيقة الدستوريّة 97
- الفرع الأول دور الدستور في إنشاء الوحدات المحليّة 98
- أولاً- الصياغة الدستوريّة الإجماليّة للنصوص المنظمة للإدارة المحليّة: 101
- ثانياً- الصياغة الدستوريّة التفصيليّة للإدارة المحليّة: 102
- الفرع الثاني الشروط الدستوريّة لتشكيل المجالس المحليّة 104
- الفرع الثالث مدى كفاية النصوص الدستوريّة في توفير الضمانات اللازمة لعمل الإدارة المحليّة 108
- المبحث الثاني الضمان القانوني لحقّ الوحدات المحليّة في مباشرة مهمّاتها 112
- المطلب الأول الإطار التشريعيّ الناظم لعمل الوحدات المحليّة 113
- الفرع الأول النصوص التشريعيّة ودورها في تأصيل وجود الوحدات المحليّة مؤسساتياً 114
- الاتّجاه الأول- اعتراف القانون للوحدات المحليّة بالشخصيّة الاعتباريّة: 114
- الاتّجاه الثاني- انتخاب المجالس المحليّة: 116
- الفرع الثاني مدى كفاية التشريع في توفير الضمانات اللازمة للإدارة المحليّة 119
- الفرع الثالث أثر النصوص التشريعيّة في فعاليّة النشاط الإداري للوحدات المحليّة 122
- المطلب الثاني حجم الاستقلال الإداري والمالي للوحدات المحليّة 128
- الفرع الأول الاستقلال الإداري للوحدات المحليّة 129

132	الفرع الثاني الاستقلال المالي للوحدات المحليّة
133	أولاً- الموارد المحليّة الذاتية:
136	ثانياً- الموارد الخارجيّة:
139	الفرع الثالث دور الموازنات الخاصّة بالوحدات المحليّة في دعم استقلالها
144	الباب الثاني الإطار التطبيقي لتشكيل المجالس المحليّة ومدى فعاليتها
146	الفصل الأول أنواع السلطات المحليّة في الهيكلية الإدارية العامّة للدولة
148	المبحث الأول السلطة التقريرية (المجالس المحليّة)
149	المطلب الأول ماهية الهيئة التقريرية واختصاصاتها
150	الفرع الأول التعريف بالمجالس المحليّة (الهيئة التقريرية)
154	الفرع الثاني حجم المجالس المحليّة ومدى كفايتها
159	الفرع الثالث اختصاصات المجالس المحليّة (الهيئة التقريرية)
160	أولاً- اختصاصات مجلس الإقليم:
160	ثانياً- اختصاصات مجلس المحافظة:
161	ثالثاً- اختصاصات مجلس البلدية:
167	المطلب الثاني العضوية في المجالس المحليّة (الهيئة التقريرية)
168	الفرع الأول شروط العضوية في الهيئة التقريرية للمجالس المحليّة
172	الفرع الثاني مدّة العضوية في الهيئة التقريرية للمجالس المحليّة
173	أولاً- مزايا ومساوئ فترة العضوية القصيرة:
174	ثانياً- مزايا ومساوئ فترة العضوية الطويلة:

176	الفرع الثالث انتهاء العضوية في الهيئة التقريرية للمجالس المحلية
179	المطلب الثالث النظام الداخلي لعمل الهيئة التقريرية للمجالس المحلية
180	الفرع الأول آلية عمل المجالس المحلية (الدورات، والجلسات)
184	الفرع الثاني اللجان المنبثقة عن المجالس المحلية وأهميتها
188	المبحث الثاني السلطة التنفيذية (الهيئة التنفيذية)
189	المطلب الأول ماهية الهيئة التنفيذية واختصاصاتها
190	الفرع الأول مفهوم الهيئة التنفيذية وتشكيلها
190	أولاً- مفهوم الهيئة التنفيذية:
191	ثانياً- تشكيل الهيئة التنفيذية:
194	الفرع الثاني اختصاصات الهيئة التنفيذية وعملها
194	أولاً- اختصاص الهيئة التنفيذية في فرنسا:
196	ثانياً- اختصاص الهيئة التنفيذية في مصر:
197	ثالثاً- اختصاص الهيئة التنفيذية في سورية:
200	المطلب الثاني العضوية في الهيئة التنفيذية
201	الفرع الأول شروط العضوية في الهيئة التنفيذية ومدتها
206	الفرع الثاني زوال العضوية في الهيئة التنفيذية وانتهائها
211	الفصل الثاني مدى فعالية الإدارة المحلية وآلية إصلاحها
213	المبحث الأول تقييم الأداء المحلي للمجالس المحلية وفعاليتها
214	المطلب الأول المشكلات التي تعانيها الإدارة المحلية

- الفرع الأول المشكلات المرتبطة بالعنصر السياسي والقانوني 215
- الفرع الثاني المشكلات المرتبطة بالعنصر البشري والمادي 219
- الفرع الثالث المشكلات المرتبطة بضعف ثقافة الإدارة المحليّة لدى المجتمع المحلي 222
- المطلب الثاني واقع الإدارة المحليّة في سورية تشريعياً وعملياً 225
- الفرع الأول الواقع العملي للمجالس المحليّة في سورية 226
- أولاً- دستورياً: 226
- ثانياً- تشريعياً: 227
- ثالثاً- عملياً: 228
- الفرع الثاني الإدارة المحليّة في سورية بين المركزيّة واللامركزيّة الإداريّة 230
- المبحث الثاني آليّة إصلاح نظم الإدارة المحليّة 234
- المطلب الأول الحاجة إلى إصلاح نظم الإدارة المحليّة 235
- الفرع الأول الأسباب والأهداف الموجبة لإصلاح نظم الإدارة المحليّة 236
- الفرع الثاني نماذج عن أماكن الخلل في الأداء المحلي في سورية 240
- أولاً- على صعيد السكّن: 240
- ثانياً- على صعيد المواصلات وشبكات الطُرق: 241
- ثالثاً- على صعيد البيئة: 241
- رابعاً- على صعيد البطالة: 242
- خامساً- على صعيد المشاركة الشعبيّة: 243
- سادساً- على صعيد التنمية المحليّة: 243

243	سابعاً - على صعيد التعليم والصحة والتجارة:
245	المطلب الثاني الإطار التطبيقي لإصلاح نظم الإدارة المحلية
246	الفرع الأول إعادة هيكلة الأسس النّاطمة للإدارة المحليّة
246	أولاً- الإطار الدستوري:
247	ثانياً- الإطار القانوني:
248	ثالثاً- تحديد العلاقة بين السلطة المركزيّة والمحليّات:
250	الفرع الثاني إعادة تنظيم الهيكل الإداري والماليّ للمجالس المحليّة
250	أولاً- إعادة تنظيم الهيكل الإداري للمجالس المحليّة:
252	ثانياً- إعادة تنظيم الهيكل الماليّ للمجالس المحليّة:
256	الفرع الثالث اتّفاقية التّوأمة نموذجاً لتطوير عمل المجالس المحلية
260	المطلب الثالث أثر المفاهيم العالميّة الجديدة في نجاح تجربة الإدارة المحليّة
261	الفرع الأول أشكال التأثير العالميّ في أهداف الإدارة المحليّة
265	الفرع الثاني أثر تطبيق مفهوم التّخطيط الإقليميّ على أداء الوحدات المحليّة
270	الفرع الثالث النّمودج الحديث لمفهوم الإدارة المحليّة في ظلّ مفهوم العولمة
274	الخاتمة
275	أولاً- التّنتائج:
278	ثانياً - المقترحات:
281	قائمة المراجع
281	أولاً - المراجع العربيّة:

289 ثانيًا - المراجع الفرنسية:

I **Abstract**

الملخص

أصبح تنظيم الجهاز الإداري للدولة يلقي اهتمامًا متزايدًا وكبيرًا في الآونة الأخيرة، بهدف زيادة فاعليته، وكفاءته، ليتمكن من القيام بالأعباء المكلف بها.

وأصبح الأسلوب المركزي الذي يحدّد الصّلاحيات في يد جهة إداريّة واحدة عاجزًا عن مواجهة الحاجات المتزايدة للمجتمع عامّة، نظرًا لتزايد المهمّات الملقاة على عاتق الدولة، فبدأ باتّباع سياسة التّخفيف من الأسلوب المركزي، واللّجوء إلى الأسلوب اللامركزي في الإدارة، والتّنازل عن بعض الصّلاحيات إلى هيئات منتخبة من أفراد المجتمع في كلّ وحدة إداريّة على حدة، لتمارس هذه الهيئات إدارة المصالح المحليّة بنفسها، وهي بذلك تشكّل التّطبيق الحقيقيّ والعمليّ للديمقراطيّة الشعبيّة.

ويعدّ نظام الإدارة المحليّة من الأنظمة الإداريّة المتطوّرة التي تهدف إلى توزيع العمل الإداريّ بين السّلطة المركزيّة والمحليّات، من خلال استخدام أفضل أساليب الإدارة، ويهدف إلى معرفة الحاجات المحليّة، والعمل على تلبيتها، فهو بذلك ينمّي الشّعور بالأهميّة والمسؤوليّة لدى القائمين على الشّأن المحليّ، ويؤدّي إلى تنمية روح المشاركة في الحياة العامّة، والتّضامن والتّكامل بين السّلطة المركزيّة والمحليّات، وللإدارة المحليّة دورها المهمّ في تحقيق التّنمية المحليّة والمستدامة، إذ تعمل على الاستثمار الأمثل للموارد الاقتصاديّة للوحدات المحليّة، والبحث عن موارد جديدة للتمويل المحليّ، ومن ثمّ العمل على رفع مستوى النّمو في الوحدات المحليّة التي تعاني من مشكلات تنمويّة، فضلًا عن تحقيق العدالة في توزيع الأعباء الضّريبية، نظرًا لأنّ كلّ وحدة محليّة تتأثّر بالإيرادات المحصّلة في إقليمها.

ويأتي هذا البحث لبيان ما إذا تمكّنت التّشريعات النّاطمة للإدارة المحليّة في الدّول المقارنة من تحقيق ما ورد أعلاه، وبيان ما إذا أسهمت هذه التّشريعات في إيجاد مجالس محليّة تعبّر عن طموحات النّخبين، وما إذا استطاعت تحقيق الأهداف التي وجدت لأجلها. وفيما إذا أسهمت ولو بالحدّ الأدنى في تحقيق التّنمية المحليّة والمستدامة؟

الكلمات المفتاحية: الوحدات الإداريّة المحليّة، اللامركزية الإدارية، المجالس المحلية، الاستقلال الإداري

والمالي، الأداء المحلي، إصلاح نظم الإدارة المحلية.

مقدمة

فرضت التطورات الهائلة التي أصابت المجتمعات البشرية مؤخرًا على غالبية الدول التخلي عن المذهب الفردي الذي يحدّد نشاط الدولة ببعض القطاعات الأساسية، واعتناق مذهب التدخل الذي من خلاله توسّع دور الدولة ليشمل مناحي الحياة كافة (الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، غير أنّ هذا التوسّع في دور الدولة فرض عليها أيضًا البحث عن أساليب جديدة في التنظيم الإداري، خاصّة في ظلّ تشعب المهّمات المكلفة بها وتعقّدها، والزيادة السكانية الحاصلة، وما أفرزته ثورة المعلومات والتكنولوجيا ومبادئ الديمقراطية من حتمية التطور الإداري، والابتعاد عن الأساليب المركزية الشديدة في العمل الإداري.

ولا شكّ في أنّ مواجهة ما أفرزه الأسلوب المركزي في العمل الإداري، وكذلك تحقيق العدالة الاجتماعية، وتعزيز الديمقراطية الشعبية، وتقديم الخدمات العامّة، وتحقيق الرفاهية للمجتمعات المحليّة؛ يتطلّب من السلطة المركزية التنازل عن جزء من مهمّاتها ومسؤوليّاتها إلى هيئات محليّة أنشأتها لتتولّى إدارة المرافق المحليّة، إذ عمدت الدولة إلى إسناد المهّمات الأساسية والقومية ذات المفهوم السياديّ إلى السلطة المركزية، أمّا باقي الخدمات العامّة والمحليّة فتتولّاها الإدارة المحليّة عبر مجالس منتخبة تعمل تحت إشرافها ورقابتها.

بناءً على ذلك تعدّ الإدارة المحليّة أحد أساليب التنظيم الإداري اللامركزي للدولة، تعمل الدولة من خلالها على منح الهيئات المحليّة مجموعة من الاختصاصات كي تمارسها عن طريق مجالس محليّة منتخبة تمشيًا مع مقتضيات الديمقراطية الشعبية التي تفرضها طبيعة البشر الذين يرغبون بإدارة شؤونهم بأنفسهم.

لذلك تسعى معظم الدساتير إلى تحقيق التوازن بين السلطات المركزية والهيئات المحليّة، خاصّة في ظلّ تنامي أهميّة الإدارة المحليّة ودورها في نظام الحكم الداخلي، نظرًا لتعبيرها عن إرادة الشعب (حكم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه)، فهي الأكثر قربًا منهم، وأكثر فهمًا لطبيعة الظروف والحاجات المحليّة، ومن ثمّ الأكثر قدرة وفعاليّة على تشخيص المشكلات المحليّة، ووضع الحلول لها، بما يناسب رغبات السكّان، وفي الوقت نفسه

إشراكهم في الوصول إلى هذه الحلول، فالإدارة المحليّة في جوهرها تقوم على فكرة المشاركة الشّعبيّة، تجسيداً للمعنى الحقيقيّ والسّليم للديمقراطيّة، ودورها في بناء المجتمع، وتحقيق التّنمية المحليّة الشّاملة.

وقد جُبّد هذا الاهتمام بالإدارة المحليّة عبر النّصّ عليها في الدّساتير والتّشريعات الوطنيّة، وهي نقطة مهمّة في ظلّ التّوجّيه نحو تبني الإدارة المحليّة أسلوباً مهمّاً ورئيساً في التّنظيم الإداريّ، ولكنّ ذلك لا يكفي في ظلّ التّردّد لدى السّلطة المركزيّة تجاه المحليّات وتنامي دورها، وإن كان للسّلطة المركزيّة المسوّغات لهذا التّردّد، كالحفاظ على وحدة الدّولة وتماسكها، وخشية الانفصال أو التّوجّه نحو الحكم الدّاتيّ. لذلك عمدت إلى تقييد عمل الإدارة المحليّة دستورياً وتشريعياً من خلال التّقليل من دورها وعملها في مجالات معيّنة، من دون منحها الصّلاحيات والضّمانات الكافية، وقد انعكس ذلك سلّياً على فعاليّة الهيئات المحليّة، وقدرتها على تحقيق الأهداف التي وُجدت لأجلها في تلبية الحاجات العامّة والمحليّة، وتمكين السّكّان من ممارسة حقّهم في صنع القرار الفعّال والمؤثّر، فضلاً عن عرقلة دور الإدارة المحليّة في مسار التّنمية المحليّة الشّاملة.

ونظراً لأهمية الإدارة المحليّة، ودورها المحوريّ في العمل الإداريّ والخدميّ، وأثر ذلك في موقف الدّساتير والتّشريعات الوطنيّة منها، سواء بتقييد مهمّاتها، أو منحها المزيد من الصّلاحيات والضّمانات، وانعكاس ذلك على مستوى أدائها وفعاليتها، ولما لهذا الموضوع من أهميّة، سوف يكون الحديث في هذه الدّراسة عن الإدارة المحليّة وموقعها بين المركزيّة واللامركزيّة الإداريّة، ومسوّغات ذلك، سواء السياسيّة، أو الاقتصاديّة، أو الاجتماعيّة، ومن ثمّ البحث في آليّة تشكيلها واختصاصاتها ومشكلاتها في ظلّ التّشريعات النّاطمة لها، خاصّة في الجمهوريّة العربيّة السوريّة، مقارنة مع بعض التّشريعات الأخرى، بهدف التّوصّل إلى النّمودج الأمثل للإدارة المحليّة.

إشكاليّة البحث:

تدور إشكاليّة البحث حول التّساؤل الآتي الذي يضمّ في حيثياته تساؤلات عدّة:

هل أسهم التّنظيم القانونيّ الحالي للإدارة المحليّة في الوصول إلى مجالس محليّة قادرة على إنجاز المهمّات المكفّلة بها على أكمل وجه؟ وهل ساعدت الأحكام التّشريعيّة النّاطمة لعمل المجالس وعلاقتها بالسّلطة

المركزيّة بشكلها الحالي و"خاصّة في سوريّة" في تحقيق الأهداف التي وجدت لأجلها؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فما الأسباب في ذلك؟ وهل المشكلة في الأشخاص القائمين على العمل المحلي؟ أم إنّها في الأسس القانونيّة النّاطمة للإدارة المحليّة؟.

تلك التّساؤلات من شأنها تحديد المشكلة التي تعاني منها الإدارة المحليّة عامّة، وفي سوريّة خاصّة، ليصار إلى وضع تشريع يتضمّن نصوصاً واضحة تحدّد بدقّة مهمّات هذه المجالس، وكيفيّة ممارسة سلطاتها، والآليّة المناسبة التي يتّم من خلالها انتخاب هذه المجالس وأعضائها، وذلك بهدف تقديم النّمودج الأمثل لعمل هذه المجالس، بعد الاطلاع على نماذج الإدارة المحليّة في دول المقارنة (مصر، وفرنسا).

أهميّة البحث:

يعمل هذا البحث على تقديم دراسة تسلّط الضّوء على تشكيل المجالس المحليّة، وقياس أدائها الإداريّ والخدميّ والتّتمويّ، وفق معايير موضوعيّة، ومن ثمّ البحث في الأسباب التي دفعت إلى تبني هذا الأسلوب الإداريّ، وكذلك في الأهداف التي وُجدت لأجلها الإدارة المحليّة، ومعرفة ما إذا كانت الآليّة المتّبعة في اختيار أعضاء المجالس المحليّة تسهم في اختيار الأقدر على ممارسة العمل المحليّ.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى الآتي:

1. تسليط الضّوء على مؤسسة الإدارة المحليّة وموقعها في التّنظيم الإداريّ العامّ للدولة.
2. تسليط الضّوء على الواقع القانونيّ للمجالس المحليّة في ضوء التّشريعات النّاطمة لها، ومنها التّشريع السّوريّ القانون رقم 107/ عام 2011، مقارنة مع التّشريعات الأخرى.
3. التعرف على البيئة التّشريعيّة والتّنظيميّة لعمل المجالس المحليّة.
4. قياس مدى نجاح المجالس وكفاءتها في تحقيق الأهداف المحدّدة لها في قانون الإدارة المحليّة.

5. معرفة آليّة إصلاح نظم الإدارة المحليّة يهدف زيادة فعاليتها.

6. تقديم التّوصيات والمقترحات المناسبة.

منهج البحث:

سيتمّ اعتماد المنهج التحليلي، والمنهج المقارن، في معالجة موضوع هذه الدراسة، إذ يُتوقّع أن تُفسّر القواعد العامّة والكلية للوصول إلى صياغة الجزئيات التي ستسهم في الوصول إلى نظام قانوني مناسب لعمل المجالس المحليّة، خصوصاً أن اعتماد المنهج المقارن سيساعد على دراسة النظام القانوني للمجالس المحليّة في الدّول المقارنة، بهدف الاستفادة من تجاربها في هذا المجال، وقد حدّد مجال المقارنة في كلّ من سورية ومصر وفرنسا.

الدراسات السابقة:

يحتاج البحث في فكرة "الأسس القانونيّة لمشروعيّة عمل المجالس المحليّة" لخصوصية كبيرة على الصّعدين الدستوري والإداري، وسبب ذلك أن تنظيم الإدارة المحليّة أصبح في الآونة الأخيرة محلاً لاهتمام الدّول بأشكالها الدستورية المختلفة، ونظمها السياسيّة كافّة، إذ لم يعد يُنظر إليه بوصفه أسلوباً يقتصر على تخفيف أعباء السّلطة المركزيّة فحسب، بل أصبح يمثّل في الواقع منظومة متكاملة من الأهداف السياسيّة، والاقتصاديّة والإداريّة.

ظهرت دراسات أكاديميّة عربيّة ودوليّة، تناولت جوانب عدّة مباشرة وغير مباشرة لمشروعيّة عمل المجالس المحليّة، واستفادت هذه الدّراسة من تلك الدّراسات، ومنها ما يأتي:

– دراسة (Christophe Chabrot, 2003) بعنوان:

"Démocratie et décentralisation un couple platonique"

"الديمقراطية واللامركزية زوجان".

بحث مقدّم إلى مؤتمر الدستور والسلطة المحليّة، فرنسا، وقد ذهبت هذه الدراسة إلى أنّ اللامركزية بحدّ ذاتها نظام له طابع ديمقراطيّ، وهي تشكّل موقعاً اجتماعياً لممارسة الحريّات السياسيّة على الصّعيد المحليّ، وقد توصّلت إلى أنّ أيّ دعم لقدرات الوحدات المحليّة لا يمكن أن يؤتي ثماره المرجوة إلاّ إذا استند إلى قاعدة ديمقراطيّة تقوم على مشاركة السكّان في القرار المحليّ، وفي إدارة شؤونهم المحليّة بأنفسهم في الانتخابات المحليّة.

– دراسة (Landry Tisimi, 2010) رسالة دكتوراه، جامعة باريس، بعنوان:

"L'autonomie administrative et Financière des collectivités territoriales décentralisées"

"الاستقلال الإداري والمالي للوحدات الإقليمية اللامركزية المحليّة".

تطرّقت هذه الدراسة إلى تحديد حجم الاستقلال النسبيّ للوحدات المحليّة الذي يكون من خلال مفردات الاستقلال الإداري والماليّ، ووجوب تفعيل الاستقلال الإداريّ عبر إيجاد آلية ضامنة لاستقلال أعضاء المجالس التي تتولّى إدارة الوحدات المحليّة، ووجوب ضمان الاستقلال الماليّ بدعم الموارد الماليّة الذاتية للوحدات المحليّة، وقد تناولت الدراسة أيضاً متطلّبات الموارد الماليّة للوحدات المحليّة. وتوصّلت هذه الدراسة إلى أن الاستقلال المالي الذي تتمتع به الوحدات الإداريّة المحليّة من شأنه تعزيز قدرة هذه الوحدات على تلبية الحاجات المحليّة بأفضل صورة ممكنة دون الاستعانة بالسلطة المركزية بالصورة المفرطة، وأنّ ذلك يسهم أيضاً في دعم الاستقلال الإداري لهذه الوحدات.

– دراسة (Michel Mangeote, 2010) بعنوان:

"Le contrôle de légalité du préfet sur les actes des collectivités Locales"

"رقابة المشروعية للمحافظ على تصرفات الوحدات المحليّة". جامعة ستراسبورغ.

وتناولت هذه الدراسة وسائل الرقابة على الوحدات المحليّة والاتجاهات الفقهيّة والقانونيّة للرقابة الإداريّة، وتوصّلت إلى وجوب حصر وسائل الرقابة الإداريّة ضمن إطار مبدأ المشروعيّة، وتكون من صلاحية القضاء الإداري في فرنسا، دون أي دور للمحافظ.

– دراسة (عامر إبراهيم الشمري، 2013) بعنوان: "الإدارة اللامركزيّة الإقليميّة في القانون العراقي،

دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي"، رسالة دكتوراه، بيروت.

وتناولت هذه الدراسة تحديد ماهيّة اللامركزيّة الإداريّة الإقليميّة ببيان مفهومها وأنواعها، ومسوّغاتها، ومن ثمّ العلاقة بين اللامركزيّة الإداريّة الإقليميّة، واللامركزيّة السياسيّة، وذهبت الدراسة إلى أنّ النّظام السياسيّ يحدّد الشّكل العامّ للتّنظيم الإداري، إذ يُعدّ التّنظيم الإداري من النّظام السياسيّ في منزلة الفرع من الأصل، ولذلك من الطّبيعي أن يكون منسجماً مع أهدافه ومصالحه. وأبرز ما توصّلت إليه الدراسة هو ضرورة الأخذ بنظام اللامركزيّة الإداريّة الإقليميّة وفق الصّواب القانونيّة والإداريّة السّليمة، وتعزيز المنظومة التّشريعيّة الخاصّة بتطبيقات اللامركزيّة الإداريّة الإقليميّة.

– دراسة (شادي فؤاد إسماعيل، 2018) بعنوان: "دور التّمويل في استقلاليّة وحدات الإدارة المحليّة"،

رسالة دكتوراه، جامعة دمشق.

تطرّقت الدراسة إلى مصادر تمويل وحدات الإدارة المحليّة وأسسها، ومن ثمّ تمويل وحدات الإدارة المحليّة وكيفيّة ضمان استقلاليّتها وتوجيه نشاطها، وتوصّلت الدراسة إلى عدم كفاية الموارد الماليّة للوحدات المحليّة، وتبعيتها للسلطة المركزيّة، واقترحت وجوب مراعاة الاعتبارات الاقتصاديّة في أثناء إنشاء الوحدات المحليّة، بما يضمن كفاية مواردها، وحلول رقابة ماليّة لاحقة على الوحدات المحليّة عوضاً عن الوصاية الإداريّة.

- دراسة (د. خالد سمارة الزعبي، 1992) بعنوان: "تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها"،

منشورات منشأة المعارف، الإسكندرية.

تضمنت هذه الدراسة آلية تشكيل المجالس المحلية في عدة دول وبيان اختصاصاتها وكفايتها، وذلك من خلال تسليط الضوء على بعض المفاهيم والأفكار في الإدارة العامة وتميزها عن الإدارة المحلية، وكذلك أسهمت الدراسة في بيان الوسائل الكفيلة بزيادة فاعلية المجالس المحلية وكفاءة العاملين فيها، ورفع مستوى أداء المجالس المحلية على نحو يمكنها القيام بالوظائف الملقاة على عاتقها.

وتوصلت الدراسة إلى أنَّ عملية تطوير نظم الإدارة المحلية في الدول المقارنة جاءت وليدة ظروفها التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، فمن الخطأ النقيض الحرفي بأنماط التطور في الدول الأخرى، بل يجب أن يكون نابعاً من تجارب الصواب والخطأ ومن الخبرات الوطنية على مستوى المجتمع المحلي والقومي على السواء.

- دراسة (برازة وهيبة، 2011) بعنوان: "مدى تجسيد الانتخاب استقلالية الجماعات المحلية"، بحث

منشور في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الجزائر.

تطرقت هذه الدراسة إلى دور الانتخاب بوصفه ضماناً لتحقيق الاستقلال الإداري للوحدات المحلية، وأنَّ عدم اعتماد الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية يؤدي إلى انعدام استقلاليته، وذلك لأنَّ الأعضاء المعيّنين يعملون في إطار التبعية والخضوع للسلطة المركزية.

- وقد استفادت الدراسة الموسومة بعنوان "الأسس القانونية لمشروعية عمل المجالس المحلية" التي

انعقد لها هذا البحث من الدراسات السابقة كلها في نطاق الباب الأول الذي جاء تحت عنوان "التأزم العضوي بين اللامركزية الإدارية والإدارة المحلية"، واستفادت من الدراسات الأجنبية في الباب الثاني بعنوان "الإطار التطبيقي لتشكيل المجالس المحلية ومدى فعاليتها".

ووظّفت هذه الدِّراسة المقترحات العربيّة والأجنبيّة التي توصّلت إليها من أجل سدِّ الفجوة العلميّة للوصول إلى وضع الأسس القانونيّة الصّحيحة لتشكيل المجالس، وآليّة عملها.

وعملت هذه الدِّراسة على الاستفادة من الدِّراسات السّابقة في بناء المشكلة البحثيّة وتساؤلاتها من جهة، ووضع الخطّة العلميّة من جهة أخرى، وذلك بهدف الإجابة عن الإشكاليّة وتساؤلاتها المطروحة.

تقسيم البحث:

تأتي هذه الدِّراسة في بابين:

- الباب الأوّل: سيكون للحديث عن التّلازم العضويّ بين اللامركزيّة والإدارة المحليّة، بالبحث في موقع الإدارة المحليّة بين المركزيّة واللامركزيّة الإداريّة، ومن ثمّ البحث في الأسس التي تقوم عليها الإدارة المحليّة، وذلك من خلال تقسيم هذا الباب إلى فصلين، يتعلّق الفصل الأوّل بالظُّروف والأسباب التي دفعت نحو التوجّه إلى اللامركزيّة الإداريّة، في حين يتعلّق الفصل الثّاني بالأسس التي تؤكّد حتميّة وجود الإدارة المحليّة.
- الباب الثّاني: وحُصِّص للحديث عن الإطار النّظريّ لتشكيل المجالس المحليّة، ومدى فعاليتها، وكفايتها في تحقيق الأهداف التي وُجدت لأجلها، بعد التطرُّق إلى آليّة تشكيلها وعملها واختصاصاتها، وآليّة اختيار أعضائها، وكيفيّة حلّها، وهل فعلاً نجحت في تحقيق الأهداف المحدّدة قانوناً، وذلك بتقسيم هذا الباب إلى فصلين؛ يتحدّث الفصل الأوّل عن أنواع السُّلطات المحليّة في الهيكلية الإداريّة العامّة، ويتحدّث الفصل الثّاني عن مدى فعالية المجالس المحليّة وكيفيّة مواجهة المشكلات التي تعاني منها بهدف إصلاحها.

الباب الأول

التّلازم العضويّ بين مبدأ اللامركزيّة الإداريّة والإدارة المحليّة

تمهيد وتقسيم:

يتناول هذا الباب الحديث عن التطور الذي طرأ على الدولة، من خلال الأساليب التي اعتمدتها في سبيل تأدية الوظيفة الإدارية، بدءاً من المركزية، وعدم التركيز الإداري، وصولاً إلى اللامركزية الإدارية التي توجت بالإدارة المحلية، إذ لكل مرحلة أسبابها، والظروف التي دفعت الدولة إلى اختيار الأسلوب المناسب لها، فلا يمكن للدولة أن تستمر في اتباع الأسلوب المركزي، خاصة في ظل التطور الكبير الذي طرأ على الدولة سواء من حيث المساحة أو عدد السكان أو درجة الوعي لدى السكان، والذي يفرض على السلطة المركزية تطبيق اللامركزية الإدارية وخاصة المحلية منها، في إطار متكامل يتجسد في الدستور والتشريع، وشكل العلاقة التي تربط السلطة المركزية بالإدارة المحلية، والتي جميعها تندرج تحت مسمى "الأسس القانونية لوجود الإدارة المحلية".

وذلك من خلال الفصلين الآتيين:

الفصل الأول - اللامركزية الإدارية بوصفها أسلوباً من أساليب أداء الوظيفة الإدارية.

الفصل الثاني - الأسس القانونية الضامنة لفعالية الإدارة المحلية.

الفصل الأول

اللامركزية الإدارية بوصفها أسلوبًا من أساليب أداء الوظيفة الإدارية

تمهيد وتقسيم:

تتعدّد الأساليب التي تتبعها الدولة في تنظيمها الإداري، فبعضها يتبع الأسلوب المركزي، ويتبع بعضها الآخر أسلوب اللامركزية، وهناك من يجمع الأسلوبين معاً، ورغم الاختلاف بين المصطلحين، إلا أنّهما يشتركان في أنّ كلّ منهما أسلوب لتأدية الوظيفة الإدارية، التي تتأثر بفلسفة الدولة ونظامها السياسي والاقتصادي⁽¹⁾.

ومهما اختلفت الأساليب التي تتبعها الدولة، فإنها تبقى الوسيلة القانونية التي من خلالها تدير الدولة المرافق العامة القومية والمحلية، بهدف تحقيق المنفعة العامة ومصلحة الدولة والمجتمع، إذ أنّ هناك تلازم كبير بين الإدارة المحلية وبين المفاهيم القانونية المتشابهة.

وسيكون الحديث عن ذلك من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول- الارتباط الحتمي بين اللامركزية الإدارية والنشاط الإداري العام.

المبحث الثاني- أشكال الارتباط بين السلطات المركزية والوحدات المحلية.

⁽¹⁾ M. Gidara. Le Contrôle de légalité exercé par les juges sur la passation de marchés publics locaux. Rev. jur centre- Quest. 1993. P.133.

المبحث الأول

الارتباط الحتمي بين اللامركزية الإدارية والنشاط الإداري العام

تأخذ الدولة الحديثة اليوم شكلاً معيناً في التنظيم الإداري، بما يوافق ظروفها الخاصة، والإيديولوجية التي بُنيت عليها، والتي يمكن حصرها بالأسلوبين المركزي واللامركزي، وهذه الأساليب ليست أهدافاً بقدر ما هي وسائل تحقق الدولة من خلالها أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فالنشاط الإداري يهدف في نهاية الأمر إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة⁽¹⁾.

وسيتّم الحديث في هذا المبحث - ولو بشكل موجز - عن المركزية واللامركزية الإدارية بوصفها خطوة لا بدّ منها لبيان المرحلة التي سبقت الإدارة المحلية. وذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: المركزية واللامركزية الإدارية ودورهما في أداء النشاط الإداري.

المطلب الثاني: المقننات التي تقوم عليها الإدارة المحلية في إطار اللامركزية الإدارية.

المطلب الثالث: أشكال العلاقة بين الإدارة المحلية والنشاط الإداري العام.

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها - دراسة مقارنة، منشورات منشأة المعارف، الطبعة الأولى،

المطلب الأول

المركزية واللامركزية الإدارية ودورهما في أداء النشاط الإداري

كان الأسلوب المركزي في الإدارة هو المتبع في الغالب، إذ وجدت فيه السلطة المركزية الضمانة الحقيقية لاستمرار سيطرتها على شؤون البلاد، والقضاء على أي شكل من أشكال الانفصال أو الاستقلال أو الصراعات القبلية أو العرقية، غير أن هذا الأسلوب لم يعد قادرًا على استيعاب التطورات الهائلة التي طرأت على الدولة في مهماتها وحاجاتها، وسنبيّن الأحكام المتعلقة بذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: دور المركزية الإدارية في أداء الوظيفة الإدارية.

الفرع الثاني: مفهوم اللامركزية الإدارية وأثرها في أداء الوظيفة الإدارية.

الفرع الثالث: مقومات اللامركزية الإدارية المحلية.

الفرع الأول

دور المركزية الإدارية في أداء الوظيفة الإدارية

تقوم فلسفة المركزية الإدارية على فكرة التوحيد وعدم التجزئة⁽¹⁾، إذ بُنيت الدولة الحديثة على أنقاض النظام الإقطاعي الذي استمر مدة طويلة من الزمن، لذلك عمدت الدولة إلى تقوية السلطة المركزية إلى مستوياتها العليا والشديدة لضمان القضاء التام على الإقطاع وآثاره، وفي الوقت نفسه تؤكد الدولة عبر المركزية الشديدة مبدأ سيادة القانون في أنحاء البلاد كافة، أي إن توزيع النشاط الإداري بين السلطة المركزية والهيئات المحلية يتجاذبه اتجاهان: يذهب الأول منهما إلى حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية فلا تشاركها فيها هيئات أخرى، وهذا ما يطلق عليه اسم المركزية (La Céntralisation)، بينما يذهب الاتجاه الآخر إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية، أو مصلحية، أو مرفقية، وهو ما يطلق عليه اسم اللامركزية الإدارية (La Décentralisation administrative).

وقد اعتمدت الدولة في بداية القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين في تنظيمها الإداري الأسلوب المركزي، إذ حصرت السلطة في مختلف أشكالها في يد هيئة رئاسية واحدة، أي إنه لا توجد أي استقلالية ذاتية في العمل الإداري للموظفين، بل جميعهم يتلقون الأوامر الإدارية لممارسة أعمالهم من السلطة الرئاسية في العاصمة، التي تستند أساساً في أداء مهماتها إلى الدستور العام للدولة⁽²⁾.

فالسلطة التنفيذية المركزية في نظام المركزية الإدارية هي التي تتولى إدارة المرافق العامة في الدولة، سواء كانت مركزية أو محلية، وتتولاها إما بشكل مباشر أو من خلال ممثليها في العاصمة، أو في الأقاليم. والسلطة المركزية هي التي تقوم بتنفيذ القوانين وليس هناك من شخصية اعتبارية سوى شخصية الدولة وجميع المرافق العامة تكون تابعة لها.

(1) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الحادية عشرة، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام 2008،

(2) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص28.

ومن الثَّابِت أن الدَّولة، بعد ترسيخ دعائمها، لم تقتصر مهمَّاتها على تلبية الخدمات التَّقليديَّة المعروفة في حفظ الأمن الدَّاخليّ، والدِّفاع الخارجيّ، إضافة إلى تحقيق العدالة بين السَّكَّان، بل امتدَّ عملها، خاصة بعد اعتناقها مذهب التَّدخُّل، كي يشمل الأعمال الَّتِي كانت حكرًا على الأفراد وفق المذهب الفرديّ، فالتَّوسُّع الكبير الَّذِي طرأ على الدَّولة سواء من حيث عدد السَّكَّان، أو من حيث المساحة، ومن ثمَّ تعدُّد المهمَّات وتنوُّع الحاجات وعجز الأفراد عن تلبية تلك الحاجات، وما قد يترافق مع ذلك من إمكانيَّة حدوث تصادم فيما بينهم، دفع بالدَّولة إلى أن تقوم بهذه المهمَّة بدايةً عبر اتِّباع الأسلوب المركزيّ⁽¹⁾، ومن ثمَّ الأسلوب اللامركزي.

وسوف يقتصر الحديث في هذا الفرع على المركزيَّة الإداريَّة لأنَّها المحور المهمُّ في هذه الدِّراسة ولا بدَّ من التَّطرُّق إليها، وتُعرَّف بأنَّها: حصر الوظيفة الإداريَّة في الدَّولة وجمعها في يد السُّلطة التَّنفيذيَّة في العاصمة وفروعها في الأقاليم، إذ تمارس هذه الوظيفة بالأسلوب نفسه شكلاً ومضموناً على جميع أنحاء الدَّولة⁽²⁾.

وتقوم المركزيَّة الإداريَّة على ركنين أساسيين هما: حصر سلطة التَّقرير التَّهائيّ بيد السُّلطة المركزيَّة وعدم تمنُّع الموظَّفين بأيِّ سلطات ذاتيَّة، كذلك تقوم المركزيَّة الإداريَّة على تبعية الموظَّفين وتدرُّجهم إداريًّا (السُّلطة الرئاسيَّة) وما لهذه السُّلطة من مزايا سواء على أشخاص المرؤوسين، أو على أعمالهم⁽³⁾.

ومن الثَّابِت أنَّ المركزيَّة الإداريَّة لها أشكالها المتعدِّدة الَّتِي يمكن حصرها بأسلوب "التَّركيز الإداري" الَّذِي يشكِّل الوجه التَّقليديّ للمركزيَّة الإداريَّة، فمن خلالها تركَّز السُّلطة بمختلف أشكالها وصورها في يد السُّلطة التَّنفيذيَّة الموجودة في العاصمة، فلا يكون هناك أدنى سلطة خاصَّة بالموظَّفين في إدارة الأمور، بل عليهم العودة إلى مرجعهم الأعلى.

(1) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 103.

(2) د. عبد الله طلبة، المرجع نفسه، ص 108.

(3) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليَّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 31.

ويطبّق هذا الأسلوب في الدّول التي ما زالت في طور التّأسيس والنّمو، أو التي تعاني من مشكلات محليّة أو قبلية، أو نقص في عدد الموظّفين⁽¹⁾.

أمّا الأسلوب الثّاني للمركزيّة الإداريّة فهو عدم التّركيز الإداريّ الذي يعني توزيع سلطة البتّ النهائي في الاختصاصات التّنفذيّة المحدّدة بين السّلطة التّنفذيّة وفروعها الموجودة في الأقاليم، أي إنّ هناك إمكانية لبعض الأجهزة الإداريّة في الأقاليم لممارسة العمل الإداريّ من دون العودة إلى رؤسائهم.

ولا شكّ في أنّ عدم التّركيز الإداري قد أسهم في تخفيف وطأة التّركيز الشّديد للسلطات، وأتاح الفرصة لباقي السّلطات والموظّفين في ممارسة العمل الإداريّ بدرجة أقلّ مركزيّة، وأكثر سرعة، كونهم على تماسّ مع الواقع، ومن ثمّ إمكانية اتّخاذهم القرارات المناسبة لحلّ المشكلات التي تواجههم.

ويتحقّق عدم التّركيز الإداريّ إمّا عبر نصّ قانونيّ يوزّع الاختصاصات بين أجهزة السّلطة التّنفذيّة، وإمّا من خلال التّفويض الذي يمنحه الرّئيس الإداريّ إلى بعض مرؤوسيه⁽²⁾.

ومن الثّابت أنّ عدم التّركيز الإداري شكّل نقطة التّحوّل الجوهريّة من النّظام المركزيّ الشّديد نحو اللامركزيّة الإداريّة، فعدم التّركيز في الإدارة يهيئ الأرضيّة الصّلبة والقناعة التّامة في ضرورة التخلّي عن المركزيّة الشّديدة لكثرة مساوئها، لصالح اللامركزيّة الإداريّة، لمزاياها المتعدّدة.

وبالرّغم من أنّ المركزيّة الإداريّة تضمن قوّة الدّولة، وفرض سيادتها وتحقيق العدالة بين سكّانها، وتخفيض النّفقات، إلّا أنّها تؤدّي إلى انتشار البيروقراطيّة وإضاعة الوقت والجهد وعدم متابعة التّفصيلات الدّقيقة الخاصّة بكلّ إقليم، فضلاً عن التّجاهل التّام لحقّ سكّان الأقاليم بالمشاركة في صنع القرار المحليّ⁽³⁾.

(1) Vincent Aubelle, Les sens de la democratie Locale, Directeur des etudes du district du elemontions, 2013, p.30.

(2) د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص109.

(3) د. نجم الأحمد. د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، عام 2020، ص213.

هذه نبذة سريعة عن مفهوم اللامركزية الإدارية، وسننتقل في الفرع الآتي للحديث عن الوجه الآخر للتنظيم الإداري، هو اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني

مفهوم اللامركزية الإدارية وأثرها في أداء الوظيفة الإدارية

يتناول هذا الفرع الحديث عن مفهوم اللامركزية الإدارية، وأشكالها وصورها وأثرها.

أولاً - مفهوم اللامركزية الإدارية:

كان دور الدولة محدوداً، أو يمكن حصره في تولي المرافق الأكثر أهمية بهدف حماية كيان الدولة داخلياً وخارجياً وتحقيق العدالة بين أفرادها، ولكن مع بداية القرن العشرين بدأت وظيفة الدولة ومهامها تتطور وتتوسع، إذ تجاوزت تلك المهمات التقليدية التي كانت سائدة خلال القرن التاسع عشر، وأصبحت الدولة تقوم بالأعمال التي كانت حكراً على الأفراد، وذلك بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية، ورسم الخطط الاقتصادية والتنمية⁽¹⁾، هذا الوضع الجديد للدولة لا يمكن أن تقوم به بنفس الأداء المركزي الذي اتبعته سابقاً، ما اضطرّها إلى اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية من خلال إيجاد وحدات محلية تتولى إدارة المرافق العامة المحلية ضمن الأطر القانونية الناطمة، فالتطورات السياسية والاقتصادية وتشعب الوظائف والمهام، وكثرة الثروات والخبرات والأيدي العاملة، وسوق العمل، جعل من الدولة عاجزة عن أداء تلك الوظائف بصورة جيدة، لذلك كان من الضروري أن تتخلى الدولة عن جزء من هذه الوظائف لصالح وحدات إدارية تنشئها بهدف توزيع الوظيفة الإدارية فيما بينها⁽²⁾.

(1) د. نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 25-26.

(2) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي - دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، أطروحة دكتوراه، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، عام 2013، ص 102.

ومع نهاية القرن العشرين، تزايد الاهتمام العالمي باللامركزية الإدارية، بفعل التطورات المتسارعة على صعيد الاقتصاد والتكنولوجيا، وكذلك على صعيد الديمقراطية وحقوق الإنسان، ما جعل من اللامركزية الإدارية الإطار السياسي الشامل الذي يُمكن المواطنين من المشاركة في صنع القرارات المحلية التنموية وتنفيذها⁽¹⁾.

هذه الأمور دفعت الدولة إلى بذل المزيد من الاهتمام باللامركزية الإدارية، خصوصاً بعد الدور الكبير الذي تسهم فيه لجهة تحقيق التنمية المحلية والمستدامة، نظراً للعلاقة الوثيقة بينها وبين التنمية، ومن ثمّ القضاء على المشكلات التي تعانيها تلك المجتمعات، كالفقر والبطالة والسكن العشوائي، فضلاً عن كون اللامركزية الإدارية أكثر ملاءمة للمفاهيم المتعلقة بالديمقراطية، من خلال السماح للجميع بالمشاركة في صنع القرارات وتنفيذها⁽²⁾.

يضاف إلى ما سبق أنّ اللامركزية الإدارية من شأنها دعم استقلال الوحدات المحلية في حقّها باختيار المشروعات التي تناسب الحاجات العامة المحلية، وتحقيق المنفعة المرجوة منها، وكذلك العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية، والسرعة في إنجازها، والتخفيف من الروتين والبيروقراطية التي تشوب أداء عمل المؤسسات العامة⁽³⁾.

بناءً على ذلك، وبعد أن اكتملت القناعة لدى الدولة بضرورة التخلي عن التركيز الإداري المفرط، واتّباع الأسلوب اللامركزي في العمل الإداري، كونه يفسح المجال لسكان الوحدات المحلية لتحديد حاجاتهم وتقريرها والمساهمة في تنفيذها، أصبحت اللامركزية الإدارية أمراً موجوداً واقعاً، ويقصد به توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مرفقية مستقلة، فاللامركزية الإدارية لا تقوم إلا تحت كنف المركزية الإدارية.

(1) د. نبيل عبد الرحمن حياوي، مرجع سبق ذكره، ص 27.

(2) C. Cadox. L'avenir de la décentralization territoriale. 1963. P268

(3) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية، مرجع سبق ذكره، ص 109.

وقد تعدّدت التعريفات التي تناولت اللامركزية الإدارية، نظرًا لأهميتها، فقد عرّفها جانب من الفقه بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات مستقلة في ممارستها لوظيفتها الإدارية، وتحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"⁽¹⁾.

وعُرفت بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة وأخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال، ولكن مع خضوعها للصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية"⁽²⁾.

وعُرفت أيضًا بأنها: "نظام إداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية وبين هيئات محلية تستقل في عملها عن سلطة الدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية"⁽³⁾.

ومن ثمّ يمكن عدّ اللامركزية الإدارية أحد أساليب التنظيم الإداري لأداء الوظيفة الإدارية في الدولة، وذلك بتوزيع مهماتها بين السلطة المركزية والوحدات الإقليمية أو المحلية المنتخبة في جميع الوحدات الإدارية ذات الشخصية المعنوية، شريطة أن تكون خاضعة إلى الرقابة⁽⁴⁾.

ثانيًا - أشكال اللامركزية الإدارية وصورها:

تتخذ اللامركزية الإدارية صورًا عدّة، هي: اللامركزية الإدارية المرفقية (أو المصلحية)، واللامركزية الإدارية الإقليمية (المحلية).

(1) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 1986، ص 65.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2005، ص 132.

(3) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، عام 1981، ص 48.

(4) عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية، مرجع سبق ذكره، ص 45.

1. اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

تتحقق اللامركزية المرفقية من خلال منح الشخصية المعنوية إلى مرفق معين ليقوم بأداء الصلاحيات الممنوحة له من دون العودة إلى الجهة المركزية التابع لها، والتي تندرج فيما يسمى المؤسسات والهيئات العامة (كالجامعات والمشافي) وكالمؤسسة العامة للإعلان والسورية للتجارة⁽¹⁾.

والتي تتمتع بقدر لا بأس فيه من الاستقلال الإداري والمالي وسلطة اتخاذ القرار في إطار السياسة العامة للدولة.

2. اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

تؤدي اللامركزية الإدارية إلى تقسيم الدولة إلى أقاليم إدارية بحسب القانون الناظم لها فتتوزع الوظيفة الإدارية بين هذه الأقاليم والسلطة المركزية، ويكون لهذه الأقاليم مجالس محلية منتخبة تدير الشؤون المحلية من دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

أما بالنسبة لأثر اللامركزية الإدارية على أداء الوظيفة الإدارية، فمن الثابت أن اللامركزية الإدارية تسهم في تحقيق السير المنظم للمرافق العامة، وتعمل على التخفيف من التعقيدات الإدارية والروتينية وتحقق المرونة والسرعة في البتّ بالأعمال وحل المشكلات وتلافي الأخطاء وتداركها.

كما تساعد على توفر المعلومات والمعطيات لدى المسؤولين المحليين، وبالتالي تجعل القرارات الإدارية أكثر فاعلية وكفاءة على المستوى المحلي، وكما تسهم في تحقيق التنسيق بين مختلف الوحدات المحلية على مستوى الخدمات المحلية من خلال الإدارات المشتركة والتعاون المشترك بين الأقاليم المتجاورة جغرافياً، ولعل

(1) د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، منشورات دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، عام

الأبرز في ذلك، قدرة اللامركزية الإدارية على تنمية القدرات والمهارات القيادية لدى المسؤولين المحليين ويتم التدريب على تحمل المسؤولية والإعداد لتولي المناصب القيادية⁽¹⁾.

وبعد الانتهاء من هذا الفرع والذي تكلمنا فيه بشكل مقتضب عن مفهوم اللامركزية الإدارية سننتقل في الفرع الثالث من هذا المطلب للحديث عن أركان اللامركزية الإدارية المحلية وفق الآتي.

(1) د. نجم الأحمد، مبادئ القانون الإداري، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، دمشق، عام 2021، ص200.

الفرع الثالث

مقومات اللامركزية الإدارية المحلية

بعد أن تطوّرت وظائف الدولة وتشعّبت، أصبح من غير الممكن تأدية تلك الوظائف باتّباع الأسلوب المركزي، فهذا من شأنه التّأخير في تلبية الحاجات والمصالح العامّة، بسبب ما يعترى الأسلوب المركزي من عيوب تتعلّق بالروتين والبيروقراطية الإدارية.

وبعد أن تكوّنت تلك القناة لدى الدولة بضرورة إيجاد وحدات إدارية محلية تعترف بوجودها القانوني، ورّعت المهمّات بينها وبين هذه الوحدات المحلية بالشّكل الذي يضمن ديمومة عمل المرافق العامّة واستمرارها.

ولكي تقوم هذه الوحدات الإدارية المحلية بعملها لا بدّ من الاعتراف باستقلالها الإداري عبر انتخاب أعضائها من سكّان تلك الوحدات، وعلى ذلك لا بدّ من توفّر شروط عدّة للقول إنّ هناك لامركزية إدارية يمكن حصرها بوجود مصالح محلية، ومجالس منتخبة، وخضوع هذه الهيئات في عملها إلى رقابة السّلطة المركزية، وكذلك ضرورة تمتّع الوحدات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية العامّة، وفقاً لما يأتي:

أولاً - وجود مصالح محلية أو ذاتية تتميز من غيرها من المصالح القومية:

أدّى اتّساع مهمّات الدولة إلى ضرورة توزيع الوظيفة الإدارية بين السّلطة المركزية وهيئات عامّة متخصصة محلياً، أو مرفقياً، بحيث يكون لهذه الهيئات نظمها المستقلة، فينهض بهذه المهمّات أبناء الوحدات المحلية أنفسهم كونهم الأقدر على أدائها، وفي ذلك انسجام مع الجهود الديمقراطية وزيادة وعي الجماهير بالإسهام في إدارة شؤونهم المحلية، إذ يوجد في الدولة نوعان من المصالح: المصالح المحلية، والمصالح الوطنية، والمصالح المحلية هي التي تهتمّ سكّان الوحدات المحلية، في حين أنّ المصالح الوطنية تهتمّ جميع سكّان الدولة، وهذه المصالح المحلية يرتبط بها سكّان الوحدات الإدارية المحلية، وتؤثّر في حياتهم بالشّكل الذي يميّزها من غيرها، وتحتاج هذه المصالح المميزة نظراً لطبيعتها إلى إدارة ذاتية في إطار اللامركزية الإدارية⁽¹⁾.

(1) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص124.

ولكي تصبح هذه المصالح، مصالح محلّية لا بدّ من توفّر الشّروطين الآتيتين⁽¹⁾:

1. أن تجيّد هذه المصالح الحاجات الفعلية لسكّان الوحدات المحليّة.

2. ألاّ تتعارض هذه المصالح مع مصلحة الدّولة العليا⁽²⁾.

ويتولّى المشرّع الدستوريّ والعاديّ مسألة تحديد تلك المصالح، وتوزيعها بين الوحدات المحليّة والسّلطة

المركزيّة، ويتبع في سبيل ذلك أحد الأسلوبين الآتيتين:

أ. الأسلوب الأنكلوسكسوني (التعداد على سبيل الحصر):

يطبّق هذا الأسلوب في المملكة المتّحدة، إذ يحدّد المشرّع على سبيل الحصر اختصاص الهيئات

اللامركزيّة، فلا يجوز لها ممارسة أيّ اختصاصات أخرى من دون تشريع ينصّ على ذلك، لأنّ السّلطة المركزيّة

صاحبة الاختصاص الأصيل في القيام بالعمل الإداري، والوحدات المحليّة تقوم على سبيل الاستثناء، وتحتاج إلى

نصّ قانونيّ يحدّد لها الأعمال التي يجب القيام بها⁽³⁾.

ب. الأسلوب الفرنسي (المعيار العام):

يقوم المشرّع وفقاً لهذا الأسلوب بتحديد اختصاصات السّلطة المركزيّة، ويضع معياراً عامّاً يُترك تحديد

مضمونه للوحدات المحليّة، وذلك تحت إشراف السّلطة المركزيّة ورقابتها⁽⁴⁾، فتختصّ المجالس المحليّة بتسيير

⁽¹⁾ A.Mastre. Le techniques de décentralization finiciér et administrative dans le gestion des services publics. RIDC. 1980. P51.

⁽²⁾ د. عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحليّة والتجربة الأردنية، الطبعة الأولى، المؤسسة العربيّة للدراسات والنشر، عمان، عام 1983، ص27.

⁽³⁾ د. محمّد رمضان بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، منشورات مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، أبو ظبي، عام 1988، ص78.

⁽⁴⁾ د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري - دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، ص133.

الشؤون المحليّة، إلّا ما ورد فيه نصّ خاصّ بمنح الاختصاص فيه صراحة للهيئات المركزيّة⁽¹⁾، وهذا ما أخذ به المشرّع السوريّ في تحديد اختصاص الوحدات المحليّة⁽²⁾.

والأسلوب الفرنسيّ (المعيار العام) هو الأسلوب المتّبع في مصر، وذلك حسب نصّ المادة /163/ من الدستور المصريّ التي أحالت إلى قانون يصدر لبيان طريقة تشكيل المجالس الشعبيّة المحليّة واختصاصاتها، ومواردها الماليّة، وضمانات أعضائها، وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة، ودورها في إعداد خطّة التّمية وتنفيذها، وفي الرّقابة على أوجه النّشاط المختلفة⁽³⁾.

ثانياً- تمتّع الوحدات المحليّة بالشخصيّة المعنويّة العامّة:

يترتّب على الاعتراف بوجود مصالح محليّة مميّزة عن المصالح الوطنيّة؛ منح الشخصية المعنويّة إلى الوحدات المحليّة، فوجود شخصيّة معنويّة مستقلّة للوحدات المحليّة هو الذي يميّز اللامركزيّة الإداريّة من الإدارة المركزيّة.

تعني الشخصية المعنويّة للهيئات المحليّة أن يكون لها ذمّة ماليّة وموجودات ماديّة، وأن تكون قادرة على الوفاء بالالتزامات، والمطالبة بالحقوق، وأن تمثل أمام المحاكم، فهذا من شأنه منح أكبر قدر من الحرّيّة للوحدات المحليّة في التصرف والمواجهة أمام الإدارة المركزيّة، وقد نصّت أغلب التّشريعات على الاعتراف بالشخصيّة المعنويّة للوحدات المحليّة، ففي فرنسا اعترف المشرّع الفرنسيّ للمحافظات بالشخصيّة المعنويّة بموجب القانون الصّادر في 1838/5/10، واعترف بالشخصيّة المعنويّة للبلديات في السّنة الثّالثة للثّورة الفرنسيّة⁽⁴⁾.

(1) د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص130.

(2) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص230.

(3) د. محمّد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، منشورات دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2012، ص163.

(4) Moreau Jacques, Administration régionals départemental municipale, Neuvième édition Mementos,

Dalloz, 1992, p.2.

واستخدم المشرع المصري في قانون نظام الحكم المحلي رقم 43/ عام 1979 المعدل بالقانون رقم 50/ عام 1981، مصطلح الشخصية الاعتبارية، فقد نصت المادة الأولى في هذا القانون على أن: "وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكلٍ منها الشخصية الاعتبارية"⁽¹⁾، أمّا في سورية، فقد تضمن قانون الإدارة المحلية السوري ما يأتي: "تتكوّن الجمهوريّة العربيّة السوريّة من وحدات إداريّة تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة والاستقلال المالي والإداري وهي: المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية"⁽²⁾.

ثالثاً- وجود هيئات محلية منتخبة لإدارة المصالح المحليّة:

لا يكفي لوجود اللامركزية الإدارية (المحلية) وجود مصالح محلية مميزة وتمتعة بالشخصية المعنوية، بل لا بدّ من أن يكون لسكان الوحدات المحلية حقّ إدارة تلك الشؤون المحلية الخاصة بهم وتسييرها، ولأنّ الديمقراطية المباشرة صعبة التحقيق في وقتنا الراهن، فإنّه يُمنح عدد محدّد من قاطني هذه الوحدات حقّ تمثيل سكّانها بانتخابهم، بهدف إدارة المصالح والشؤون المحلية بالطريقة التي تكفل استقلال هذه الوحدات عن السلطة المركزيّة.

وهناك اختلاف بين الفقهاء حول أهمية الانتخاب ودوره في استقلال الوحدات المحليّة، فذهب أغلبهم إلى أنّ الانتخاب شرط أساسي وضروريّ لقيام اللامركزية الإدارية والمحلية، فاستقلال الوحدات المحليّة في عملها لا يتحقّق إلّا إذا انتُخب أعضاؤها من قبل سكّان الوحدات المحليّة أنفسهم، وذهب بعضهم إلى القول إنّ تعيين بعض أعضاء الوحدات المحليّة لا يؤثّر في استقلال هذه الوحدات لأنّ هذا الاستقلال يتجسّد في حرية أعضاء الوحدات المحليّة في مباشرة اختصاصاتهم من دون الخضوع إلى توجيهات السلطة المركزيّة⁽³⁾.

(1) المادة الأولى من قانون الحكم المحلي المصري رقم 43/ عام 1979 وتعديلاته.

(2) المادة 7/ من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107/ عام 2011 تاريخ 2011/8/23.

(3) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 126.

والباحث يذهب إلى تأييد الرأي القائل إنَّ الانتخاب هو أحد الأركان الرئسية لضمان استقلال المجالس المحليّة عن السّلطات المركزيّة؛ لأنَّ تعيين أعضاء المجالس المحليّة سيؤول قطعاً إلى هدم استقلال هذه المجالس، وإهدار فكرة اللامركزيّة من الأساس، كما أنَّ التّعيين يناقض الديمقراطية التي تنصُّ على ضرورة قيام الشّعب بإدارة شؤونه بنفسه⁽¹⁾.

ونظراً لأهميّة الانتخاب، فإنَّ أغلب التّشريعات تنصُّ على ضرورة انتخاب أعضاء المجالس المحليّة⁽²⁾، إذ تنصُّ المادة /72/ من الدستور الفرنسيّ عام 1958 على أن تتولّى إدارة الشّؤون المحليّة عن طريق مجالس منتخبة وفق القانون، بحيث تتمتع بسلطة تنظيميّة لممارسة اختصاصاتها، ونصّت المادة /3/ من قانون الحكم المحليّ في مصر رقم /43/ عام 1979 على أن يكون لكلّ وحدة من وحدات الحكم المحليّ مجلس شعبيّ محليّ يشكّل من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً. وكذلك الحال بالنّسبة إلى المشرّع السوريّ الذي قرّر في المادة /63/ من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 على أن يكون لكلّ وحدة إداريّة مجلس مقرّه مركز الوحدة، ويتألّف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامّة، بالاقتراع العامّ والسّري والمباشر والمتساوي.

رابعاً- رقابة السّلطة المركزيّة على الوحدات المحليّة:

من الثّابت أنّ الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحليّة استقلال نسبيّ، فهو لا يعني استقلال الوحدات المحليّة عن السّلطة المركزيّة بالشّكل المطلق، رغم أنّ هذا الاستقلال قد يكون مصدره الدستور، أو القانون، وإلّا أصبحت هذه الوحدات دولاً داخل الدّولة الواحدة⁽³⁾.

(1) د. عبد الله طلبة، المرجع نفسه، ص126.

(2) د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص136.

(3) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص127.

فالسُّلطات المركزيَّة، وانطلاقاً من القانون الذي منحها حقَّ الرِّقابة، تراقب عمل الوحدات المحليَّة بهدف منع هذه الوحدات من الخروج عن السِّياسة العامَّة للدولة، أو إساءة استعمال السُّلطة، أو التَّقصير في ممارستها، بالإضافة إلى الحفاظ على وحدة الدولة وتجانسها⁽¹⁾.

وبالرَّغم من هذه الرِّقابة التي تمارسها السُّلطات المركزيَّة على الوحدات المحليَّة، فإنَّ استقلال الوحدات المحليَّة يحميه وجود ضمانات قانونيَّة وقضائيَّة، فالضَّمانات القانونيَّة تتمثَّل في ضرورة وجود نصِّ صريح ينصُّ على حقِّ السُّلطة المركزيَّة في الرِّقابة، ومن ثَمَّ ممارسة هذه الرِّقابة ضمن قواعد وإجراءات معيَّنة، وبالنِّسبة للضَّمانات القضائيَّة فهي تتجسَّد في حقِّ أعضاء المجالس المحليَّة في إبطال القرارات الصَّادرة عن السُّلطة المركزيَّة من خلال دعوى تقام أمام القضاء الإداري⁽²⁾.

ويسمِّي بعضهم هذه الرِّقابة بالوصاية، علماً أنَّ الوصاية مصطلح ينصرف في القانون المدني إلى الأشخاص ناقصي الأهليَّة، في حين تتمتَّع الهيئات المحليَّة بالأهليَّة الكاملة في مباشرة جميع التصرفات القانونيَّة التي تدخل في الحدود المقرَّرة قانوناً لها، فالرِّقابة التي تمارسها السُّلطات المركزيَّة تهدف إلى حماية المصلحة العامَّة ومصالح الوحدات المحليَّة في آن واحد⁽³⁾.

ومن ثَمَّ فإنَّ مصطلح الوصاية غير مفضَّل في القانون الإداري، والباحث يميل إلى ما اتَّفَق عليه أغلب الفقهاء في هذا المجال بأنَّ مصطلح الرِّقابة الإداريَّة هو الأسلم من النَّاحية القانونيَّة والعمليَّة. وهذه الرِّقابة تتجسَّد في أربعة وجوه، هي:

1. الموافقة المسبقة أو التَّصديق على قرارات المجالس المحليَّة.

2. تعليق أو وقف سريان مفعول قرارات المجالس المحليَّة.

(1) د. عبد الله طلبة، مقرر الإدارة المحليَّة، منشورات جامعة دمشق، 2007، ص 119.

(2) د. مزياني فريدة، المجالس الشعبيَّة المحليَّة في ظل نظام التعددية السِّياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري، كلية الحقوق، قسطنطينية، عام 2005، ص 43.

(3) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 240.

3. الإلغاء وعدُّ عمل الوحدات المحليّة كأنّه غير موجود.

4. الحلّ، إذ تحلّ السّلطة المركزيّة محلّ الوحدة المحليّة للقيام بالعمل المطلوب اتّخاذه⁽¹⁾.

وبعد الانتهاء من المطلب الأوّل، الذي تمّ الحديث فيه بشكل موجز عن المركزيّة واللامركزيّة وأركانها، سيكون الحديث في المطلب الثّاني عن المقتضيات التي تقوم عليها الإدارة المحليّة، والمسوّغات التي أدّت إلى وجودها، وهو ما يُعرف بفلسفة الإدارة المحليّة.

⁽¹⁾ د. حسن محمّد عواضة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الدول العربيّة- دراسة مقارنة، بدون ناشر، عام 1983، ص31.

المطلب الثاني

المقتضيات التي تقوم عليها الإدارة المحليّة في إطار اللامركزيّة الإداريّة

يمكن القول إنّ الفترة التي أنتجت حتميّة المركزيّة قد تراجعت، وتطوّر الحديث عن اللامركزيّة الإداريّة منذ مطلع القرن العشرين، إذ شهد العالم تحولات سريعة وكبيرة، كالانفجار السكاني، وتوسّع الحضر على حساب الأرياف، وانتشار التكنولوجيا، وما نتج عن ذلك من ضرورة البحث عن أساليب جديدة في التخطيط والتّنفّيز والإدارة، بهدف الاحتواء المنظمّ والمدروس لتطوّر حركة السكّان والمجتمع، وصولاً إلى تحقيق التّمنية في مختلف الأصعدة.

ويقصد بالمقتضيات التي تقوم عليها الإدارة المحليّة، والتي يعبر عنها بما يسمّى فلسفة الإدارة المحليّة؛ معرفة الأسباب والدوافع التي مهّدت الطّريق نحو ضرورة اتّباع نظام الإدارة المحليّة. بمعنى آخر، من أين جاءت الحاجة إلى تطبيق الإدارة المحليّة، رغم وجود ممثّلين للسلطة المركزيّة في الأقاليم؟ ولماذا لا تعتمد السّلطة المركزيّة على نفسها وعلى موظّفيها في تأدية الخدمة العامّة لسكّان الوحدات المحليّة؟ ولماذا يتمّ تكليف مجالس الوحدات المحليّة لتأدية هذه الخدمات؟ والإجابة عن هذه السّؤالات ستكون من خلال هذا المطلب وفق ما يأتي:

أولاً- المسوّغات السياسيّة للإدارة المحليّة:

أثبتت الحقائق التّاريخيّة أنّ الدّافع الرّئيس لوجود نظام الإدارة المحليّة كان دافعاً سياسيّاً بامتياز، ويتمثّل بالمقتضيات الديمقراطيّة والحرّيّة وحقوق الإنسان، وحقّ الشعب في أن يحكم نفسه بنفسه، وغيرها من المفاهيم التي رافقت الثّورات السّابقة، وبناءً على ذلك، فالديمقراطيّة نتاج الإدارة المحليّة التي تهدف في الأساس إلى إشراك المواطنين في إدارة شؤون أنفسهم بأنفسهم⁽¹⁾، وهذا من شأنه تدريب سكّان وحدات الإدارة المحليّة على العمل السياسيّ ومجرياته، ومعرفة المصالح الإقليميّة التي تهتمّهم، والدّفاع عنها، وحسن اختيار الممثّلين عنهم في

(1) د. رمضان محمّد بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 63.

المجالس المحليّة، فالعمل في المجال المحليّ أسهم في تنمية الوعي السياسيّ لسكّان هذه الوحدات⁽¹⁾، وهذا الوعي لا يمكن حصره في الشُّؤون المحليّة فقط، بل على المستوى القوميّ وشؤون البلاد عامّة، ما خلق لديهم القدرة الكافية على فنّ إدارة الأزمات وحماية المصالح المحليّة والعامّة، ومن ثمّ تمهيد الطّريق لهم نحو توسيع دائرة المشاركة في الحياة السياسيّة⁽²⁾ عبر اختيار ممثليهم في الانتخابات النيابيّة على مستوى الأمّة، واختيار الأكفأ منهم، ومن ثمّ المشاركة بأنفسهم كنوّاب عن الأمّة في السّلطة التّشريعيّة (مجلس النّواب، الشّعب)، وذلك نتيجة النّقاظة والخبرة التي تكوّنت لديهم في أثناء عملهم في المجالس المحليّة، ولا يتوقّف الأمر عند هذا الحدّ، بل قد مهّد نظام الإدارة المحليّة نحو خلق أشخاص مؤهلين ليكونوا قادة في الإدارة المركزيّة، ومن ثمّ يمكن القول إنّ الإدارة المحليّة المدرسة النموذجيّة لتعلّم الديمقراطية⁽³⁾، فهذه الأمور السياسيّة هي التي دفعت بقوة إلى تبني نظام الإدارة المحليّة على مستوى العالم، ولكن لا يمكن حصر ذلك فقط بالأسباب السياسيّة، بل هناك أسباب إداريّة واقتصاديّة واجتماعيّة أسهمت في نشوء الإدارة المحليّة.

ثانياً- المسؤوليات الإداريّة والاقتصاديّة للإدارة المحليّة:

من الثّابت أنّ نظام الإدارة المحليّة، قد وجد لمساعدة السّلطة المركزيّة ومعاونتها على مباشرة الوظيفة الإداريّة، التي يصعب على السّلطة المركزيّة مباشرتها وحدها من دون أن يؤدّي ذلك إلى تعقيد الإجراءات، وانتشار الروتين والبيروقراطيّة، ومن ثمّ فإنّ تفرّغ السّلطة المركزيّة لإدارة المرافق القوميّة⁽⁴⁾، وإسناد باقي المرافق إلى الوحدات المحليّة، من شأنه تحقيق فاعليّة أكبر للوظيفة الإداريّة، والسرعة في إنجاز الخدمات والحاجات العامّة، ومن ثمّ القضاء على البيروقراطيّة الإداريّة، وتخفيف حدّة الروتين المركزيّ السائد، فحصر الأمور الإداريّة

(1) د. جورج مغامس وآخرون، الديمقراطية واللامركزيّة بين الإقطاعات المحليّة والإقطاعات المعولمة، الطبعة الأولى، منشورات جامعة سيّدة اللويّزة، بيروت، عام 2005، ص114.

(2) د. سعيد نحيلي، د. حسن البحري، الإدارة المحليّة، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، دمشق، 2021، ص164.

(3) د. رمضان محمّد بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص63.

(4) Gille, F. B. Basic thinking in regional planning, op, cit, p.66.

وإنجازها في العاصمة فقط، من شأنه هدر الوقت والجهد والمال، وإرهاق المواطنين في متابعة أمورهم، لذلك فإنَّ منح الوحدات المحليَّة سلطة اتِّخاذ القرارات الإداريَّة، فيما يتعلَّق بحاجات النَّاس ومصالحهم، وتنفيذها من دون الرُّجوع إلى السُّلطة المركزيَّة من شأنه كبح جماح سيطرة الموظَّفين المركزيِّين، والَّذين هم بعيدون عن المجريات اليوميَّة لحياة النَّاس ومشكلاتهم وحاجاتهم⁽¹⁾، لذلك فإنَّ إسناد حلِّ هذه المشكلات إلى الوحدات المحليَّة أسهم في سلامة توصيفها واختيار أفضل الأساليب والوسائل لحلِّها⁽²⁾.

ولا شكَّ في أنَّ نظام الإدارة المحليَّة من شأنه تحقيق الكفاية الإداريَّة، لأنَّ الوحدات المحليَّة أكثر قربًا من الحاجات العامَّة، ومن ثمَّ إمكانية تعديل العمل الإداريِّ بما يناسب هذه الحاجات، ومصالح ذوي الشَّأن ورغباتهم وتوزيع تكاليف هذه الحاجات، وغيرها من الأعباء، بشكلٍ عادلٍ على المستفيدين من الخدمات العامَّة، ومن ثمَّ ترشيد الإنفاق ومنع الإسراف والتَّبذير في المال العامَّ⁽³⁾.

وتعمل الإدارة المحليَّة على منح الأولويَّة في صرف نواتج الصُّرائب والرُّسوم المحصَّلة من سكَّان الوحدات المحليَّة لصالح المرافق المحليَّة الموجودة في الأقاليم، ممَّا يسهم في تحقيق التَّمتية الشَّاملة والمتوازنة لمختلف الأقاليم المكوِّنة للبلاد وعدم ازدهار بعض المدن أو تطوُّرها على حساب باقي المدن، وهذا بدوره يعتمد على ما تقدِّمه الإدارة المحليَّة من خطط تنمويَّة مناسبة لحاجة الأقاليم، والتي تعتمد على ما توفِّره من بيانات وتحليلات حول الواقع المحليِّ، ومن ثمَّ رسم هذه الخطط وتنفيذها بما يتناسب مع الواقع الفعليِّ للوحدات المحليَّة⁽⁴⁾.

(1) Bernard Raymond, Les bases, Constitutionnelles de la decentralisation au France, Paris, 1998, p.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليَّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 65.

(3) د. رمضان محمَّد بطيخ، الإدارة المحليَّة في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 68.

(4) د. رمضان محمَّد بطيخ، المرجع نفسه، ص 69.

ثالثاً- المسوّغات الاجتماعية للإدارة المحليّة:

إذا كانت الديمقراطية وغيرها من المفاهيم التي تتعلّق بحقوق الإنسان والحرية والعدالة قد شكّلت الدافع الرئيس إلى تبني نظام الإدارة المحليّة، بالإضافة إلى ما حقّقه في المجال الإداري من سلاسة وسرعة إنجاز الوظيفة الإداريّة، فالأمر لا يتوقّف عند هذا الحدّ، بل هناك مسوّغات اجتماعيّة عدّة أكّدت أهميّة الحاجة إلى وجود نظام الإدارة المحليّة، خاصّة بعد التطوّر الذي شهدته المجتمعات البشريّة في مجال الصناعة والتجارة والزراعة، وما نتج عن ذلك من تغلّب الجانب المادي على الجانب القيمي والإنساني، وأصبح الحديث عن الأرباح والأموال الشغل الشاغل لدى الكثير، ما أفقد المجتمع حالة الروابط الاجتماعية والتماسك الاجتماعي التي كانت سائدة سابقاً، إذ أعاد وجود الإدارة المحليّة وآلية تشكيلها التعاون والتعاقد بين سكّان الوحدات المحليّة، الذين التقوا حول هذه الوحدات ومجالسها، لما تحقّقه لهم من الشعور بالمواطنة والانتماء إلى المجتمع الذي يعيشون فيه، ومن ثمّ الانتماء للبلد الذي يعيشون فيه والدفاع عنه، فهذه المجالس المحليّة تشكّل الخلية الصغيرة والنواة لذلك المجتمع المتماسك والمتعاون والمحبّ لبلده، لما تضمنه من القدرة على توعية الأفراد وتوجيه طاقاتهم وتوحيدها وتنميتها وخلق الإبداع في العمل المحلي، ومن ثمّ خدمة بلدهم في نهاية الأمر⁽¹⁾.

ولا شكّ في أنّ من أهمّ ما تؤكّده الإدارة المحليّة هو إفراح المجال لسكّان الوحدات المحليّة في المشاركة في صنع القرار المحلي وتنفيذه، وهو ما يعرف بمبدأ المشاركة الشعبيّة، فالإدارة المحليّة والمشاركة في مجالسها تتميّن الشعور لدى السكّان بحجم مسؤولياتهم الوطنيّة تجاه مجتمعهم وبلدهم، ومن ثمّ عليهم الإسهام بشكل أكبر في البناء والتطوير، ما يعزّز روح الجماعة والعمل الجماعي فيما بينهم، فيصبح هذا العمل المحلي الجماعي جزءاً من سلوكهم وثقافتهم وعاداتهم الاجتماعية، ومن حيث المآل تقوية الثقة.

ومن الثابت أنّ أهمّ أهداف نظام الإدارة المحليّة القضاء على التمايز بين الأقاليم المكوّنة للبلاد، وذلك من خلال مواجهة المشكلات الخاصّة بكل إقليم، كال فقر والبطالة والتخلّف، وتخصيص الموارد الماليّة الكافية لذلك، بحيث لا يستفيد أيّ إقليم من الموارد المخصّصة لغيره، ما دام أنّه يعاني من مشكلات تنمويّة، فالمساواة في

(1) د. جورج مغامس وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 136.

الخدمات بين الأقاليم والعدالة في توزيع الأعباء الماليّة بين السكّان، بحيث يستفيد السكّان من الضّرائب والرّسوم التي يدفعونها في سبيل تطوير مجتمعاتهم، هو من أهمّ ما تسعى إليه الإدارة المحليّة⁽¹⁾.

وبذلك ينتهي الحديث عن فلسفة الإدارة المحليّة في هذا المطلب، وسوف يكون المطلب الآتي للحديث عن العلاقة التي تربط الإدارة المحليّة مع غيرها من المفاهيم المشابهة من خلال بيان أوجه التّشابه والاختلاف وذلك وفق ما يأتي.

(1) د. رمضان محمّد بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص73.

المطلب الثالث

أشكال العلاقة بين الإدارة المحليّة والنشاط الإداري العام

جرى الحديث في المطلب السابق عن فلسفة الإدارة المحليّة، والأسباب التي دفعت أغلب دول العالم إلى تبني نظام الإدارة المحليّة، فتبيّن أنّ الحاجة إلى الإدارة المحليّة لم تأت بشكل اعتباطي، إنّما بعد فترات طويلة من سيطرة المركزية الإداريّة وما أفرزته من مشكلات أصبحت تشكّل عقبة في طريق التنمية، وهذه المشكلات يصعب حلّها عبر ممثّلين للإدارة المركزيّة، فهم بعيدون من التّشخيص الدّقيق لهذه المشكلات، ومن ثمّ فالحلول التي يملكونها لا تتناسب مع حاجات السّكان، لذلك تكوّنت القناعة التامة بحتمية الإدارة المحليّة عبر إسناد الوظائف المحليّة إلى سّكان الأقاليم المستهدفة، غير أنّ هناك نماذج معيّنة في العمل الإداري قد تتقاطع مع نظام الإدارة المحليّة، وقد تختلف في بعض الجوانب، فلا بدّ من تسليط الضوء عليها حتّى يمكن التّمييز بين الإدارة المحليّة وما يشابهها من المفاهيم الإداريّة والسياسيّة. وذلك وفق الآتي:

أولاً- الإدارة المحليّة والحكم المحلي

اختلفت الآراء حول التّكليف القانوني للإدارة المحليّة إلى اتجاهين: الاتجاه الأوّل عدّ الإدارة المحليّة والحكم المحلي مصطلحاً واحداً، فهما لفظان مترادفان يعبران عن نظام واحد هو اللامركزيّة الإداريّة، فالحكم المحلي من حيث النتيجة يشير إلى توزيع الوظيفة الإداريّة بين السّلطة المركزيّة والوحدات المحليّة، وذلك تحت إشراف السّلطة المركزيّة ورقابتها، وإذ يعهد إلى سّكان الإقليم بإدارة شؤونهم بأنفسهم على نحو يوافق مصالحهم، ويتمّ اختيار هؤلاء عبر الانتخاب⁽¹⁾. فالحكم المحلي والإدارة المحليّة لا يخرجان عن مفهوم الإدارة بشكل عامّ طالما الهدف هو إدارة المرافق المحليّة، وتلبية حاجات سّكان الوحدات المحليّة ضمن إطار السّياسة العامّة للدولة، أي أنّه يقتصر على الجانب الخدمي والفني دون السّياسي، أي فقط عمل السّلطة التنفيذيّة، ولكن على مستوى

(1) Vincent Aubelle, Les sens de la démocratie Locale. directeur des études du district du clemontions, 2013, p.16.

الوحدات المحليّة⁽¹⁾، كما هو الحال في فرنسا. وهذا الاتجاه يركّز على الجانب الإداري والفنيّ البحث، فهو لم يوسّع البحث بدلالات الحكم المحليّ وما يمكن أن يشير إليه من سلطات أوسع، كما هو الحال في المملكة المتحدة، ما دام الهدف إدارة الوحدات المحليّة تحت رقابة السلطة المركزيّة وإشرافها. أمّا الاتجاه الثّاني، فقد ذهب إلى أبعد من ذلك، إذ عدّ مصطلح الحكم المحليّ مختلفاً في جوهره عن مصطلح الإدارة المحليّة، فهو يشير إلى اللامركزيّة السياسيّة، أي إنّ الحكم المحليّ يتعلّق بالنّظام السياسيّ والدستوريّ للدولة، بحيث يكون هناك اعتراف بسلطات واسعة للمجالس المحليّة، كما هو الحال في النّظم الفيدراليّة، إذ تتمتع المجالس المحليّة بمباشرة العديد من الاختصاصات التي يغلب عليها الطّابع الحكوميّ (رسم السّياسة العامّة - وتعيين موظّفين - وفرض ضرائب ورسوم)⁽²⁾.

ويتمّ اختيار جميع أعضاء هذه المجالس بالانتخاب المباشر من قبل سكّان الوحدات المحليّة لتأكيد الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به الهيئات المحليّة، وهو يختلف عن الاستقلال الذي تتمتع به الإدارة المحليّة، فهو لا يقتصر على الجانب الخدميّ والفنيّ فقط، بل يشمل سلطات أوسع، بما يناسب مصطلح الحكم المحليّ، كما هو الحال في المملكة المتّحدة.

غير أنّ هذا الاتجاه قد أغفل الأسباب التي أدّت إلى اعتماد الحكم المحليّ، فهناك ظروف خاصّة وأسس ومقوّمات توفّرت في المملكة المتّحدة دعت إلى اعتماد الحكم المحليّ، وهي خاصّة بالمجتمع الإنكليزيّ (إنكلترا) ولم تتوفّر في فرنسا وغيرها من الدّول، ومن ثمّ لا يمكن القياس عليها⁽³⁾.

(1) د. رمضان محمّد بطيخ، الإدارة المحليّة في النّظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 46.

(2) د. رمضان محمّد بطيخ، المرجع نفسه، ص 49.

(3) د. حسن محمّد عواضة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الدول العربيّة، مرجع سبق ذكره، ص 36.

فالإدارة المحليّة في الدّول النّامية تحتاج إلى كثير من التطوّر على صعيد الاختصاصات والصّلاحيات والسلطات التي تتمتع بها لتصبح حكمًا محليًا، بحيث يمكن القول إنّ الإدارة المحليّة الخطوة الأولى نحو الحكم المحلي⁽¹⁾.

ويعتقد الباحث أنّ هناك اختلافًا كبيرًا بين مصطلحي الإدارة المحليّة والحكم المحلي، فالإدارة المحليّة تعني تقسيمًا إداريًا للدّولة البسيطة من دون أن يمّس المسار السّياسي، إذ يعهد إلى سكّان الوحدات المحليّة بانتخاب ممثليهم لإدارة الشّؤون والمهمّات المحليّة ضمن تشريع ينظّم العمل المحلي، وذلك تحت رقابة السّلطة المركزيّة وإشرافها، في حين يشير مصطلح الحكم المحلي إلى أبعاد مختلفة عن الإدارة المحليّة، فهو يتناول الشّكل السّياسي للدّولة، وتوزيع الوظائف القضائيّة والتشريعيّة والتنفيذيّة، ومن ثمّ لا يمكن القول إنّ الإدارة المحليّة التي تتمتع بصلاحيات محدّدة سواء دستوريًا أو قانونيًا هي نفسها الحكم المحلي.

وإذا كان هناك اختلاف بين الإدارة المحليّة والحكم المحلي كما تبين ممّا سبق، فهل هناك اختلاف بين الإدارة المحليّة (اللامركزيّة الإداريّة) وبين اللامركزيّة السّياسيّة؟ هذا ما سوف يتمّ التعرّف إليه من خلال الآتي:

ثانيًا - الإدارة المحليّة واللامركزيّة السّياسيّة:

هناك اختلاف جوهريّ وكبير بين اللامركزيّة الإداريّة (المحليّة) وبين اللامركزيّة السّياسيّة، فاللامركزيّة السّياسيّة يقتصر تطبيقها على الدّول الفيدراليّة (الاتّحاديّة) كالولايات المتّحدة الأمريكيّة، وألمانيا⁽²⁾، في حين تطبّق اللامركزيّة الإداريّة (المحليّة) في الدّول البسيطة والمركّبة على السّواء، إذ تعبّر اللامركزيّة السّياسيّة عن الوضع السّياسي السّائد في الدّولة، والتي تدلّ على وجود دستور اتّحاديّ ينظّم عمل الدّولة الفيدراليّة ككلّ، وكذلك يدلّ على وجود دستور لكلّ ولاية من الولايات الدّاخلية في الاتّحاد، ويقتصر تطبيقها على هذه الولايات، بما لا يعارض

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 47.

(2) د. علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، منشورات المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان،

الدستور الاتحادي. بمعنى آخر، تتمتع كل ولاية من الولايات المكونة للاتحاد باستقلال ذاتي في التشريع والقضاء⁽¹⁾، وهذا لا يتوفر في اللامركزية الإدارية (المحلية) بحسبان أن اللامركزية الإدارية أحد أساليب التنظيم الإداري فقط، وتعمل على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية التي تعمل تحت رقابتها وإشرافها.

هنا تكمن النقطة الجوهرية في تحديد المعيار الفاصل بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، فالاختصاص يكون دستورياً بالنسبة إلى اللامركزية السياسية، في حين يكون الاختصاص إدارياً بحثاً للامركزية الإدارية، فالولايات تشارك الدولة الاتحادية في تكوين إرادتها وقرارها على قدم المساواة، وهذا غير متوفر في اللامركزية الإدارية، فالوحدات المحلية جزء لا يتجزأ من إرادة الدولة البسيطة، وإن مُنح لها دور بسيط في تكوين إرادة الدولة العامة، كما هو الحال في فرنسا عندما تَضُمَّت المادة 24/ من الدستور الفرنسي عام 1958 على أن مجلس الشيوخ يتكوّن بالاقتراع غير المباشر، ويكون في هذا المجلس تمثيل للهيئات الإقليمية في فرنسا، ولكن ذلك لا يعني أن هناك استقلالية لهذه الهيئات عن الدولة الواحدة⁽²⁾.

وأكثر ما يميّز اللامركزية السياسية عن اللامركزية الإدارية أن المشرع هو من يحدّد اختصاص الوحدات المحلية من خلال قانون يصدره، وينظّم من خلاله عمل هذه الوحدات، بحيث لا تتجاوز تحت طائلة المساءلة، وهذا يعني أن عمل الوحدات المحلية يكون منوطاً بإرادة ورحمة السلطة التشريعية، من خلال ما تملكه من حقّ زيادة اختصاصات الوحدات المحلية أو إنقاصها، في حين أن الدستور الاتحادي هو من يحدّد اختصاص الولايات الداخلة في الاتحاد، ومن ثمّ لا يمكن زيادة اختصاصات هذه الولايات و الانتقاص منه إلا بتعديل الدستور الاتحادي⁽³⁾.

(1) د. علي خطر الشنطاوي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، مرجع سبق ذكره، ص121.

(2) Christophe Chabot Démocratie et décentralisation un couple platonique, conférence paper, constitution et pouvoir Locale, 2003, p.13.

(3) د. علي خطر الشنطاوي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، مرجع سبق ذكره، ص124.

ولعلَّ نقطة الاختلاف الأخيرة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هي حجم الرقابة، ففي اللامركزية السياسية لا وجود لهذه الرقابة من قبل الدولة الاتحادية؛ لأنَّ الجميع يلتزم بما ورد في الدستور الاتحادي، في حين تخضع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية من دون استثناء، فاللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) تعدُّ نظامًا إداريًا وُجد لتسيير الشؤون المحلية وإدارة المرافق العامة داخل الوحدات الإدارية المحلية بالتنسيق مع السلطات المركزية، في حين أنَّ اللامركزية السياسية تدور حول النظام السياسي للاتحاد المركزي وتوزيع السلطات والمهام بين الدولة الاتحادية والولايات الداخلة في الاتحاد، التي يكون لها استقلال ذاتي، ولكلٍ منها دستور خاصٌّ بها، على خلاف الحال في الإدارة المحلية التي تخضع للقوانين نفسها المطبقة في الدولة الواحدة كونها مكلفة بأداء الوظيفة الإدارية فقط، فالصلاحيات الممنوحة في الولايات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي لا يمكن المساس بها، فهي منصوص عليها في الدستور الاتحادي الذي يحتاج إلى إجراءات معقّدة لتعديله، كأغلبية معيّنة، وهي بذلك تعدُّ ضمانة دستورية للولايات، على خلاف الوضع بالنسبة إلى الإدارة المحلية التي تقوم بمهامّها في إدارة الشؤون المحلية وتسييرها بموجب تشريع عاديّ قابل للتّعديل بسهولة من خلال تشريع عاديّ جديد⁽¹⁾.

وبعد بيان أوجه الاختلاف بين اللامركزية الإدارية (المحلية) واللامركزية السياسية، لا بدّ من بيان أوجه الاختلاف بين المرافق المحلية والمرافق القومية.

ثالثاً - المرافق المحلية والمرافق القومية:

هناك مصالح عدّة مميّزة عن غيرها تحتاج إلى رعاية خاصّة، وهذه المصالح هي الحاجات المتنوّعة للسكّان، سواء كانت حاجات ماديّة أو معنويّة اعترف بها المشرّع وعمل على إيجاد وحدات محلية تتمتع بالشخصيّة المعنويّة لإدارتها.

(1) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 120-121.

وانطلاقاً من ذلك، فإنّ المصالح المحليّة هي التي تهتمّ سگان الوحدات المحليّة دون سواها وتدار من قبل الوحدات المحليّة، أمّا المصالح القوميّة فهي التي تهتمّ سگان الدّولة بأكملها، فهي تدار من قبل السّلطة المركزيّة، ومن ثمّ هناك نوعان من المصالح المحليّة والقوميّة، وهذا يؤدّي إلى أنّ هناك نوعين من المرافق التي تتولّى إدارة هذه المصالح، وهي المرافق المحليّة والمرافق القوميّة⁽¹⁾.

وقد اختلف الفقهاء حول تحديد المعايير اللازمة للتفرقة بين المرافق القوميّة والمرافق المحليّة، فمنهم من عدّ أنّ المرفق إذا كان نفعه عامّاً ويشمل جميع سگان الدّولة فإنّه مرفق قوميّ، وإذا كان نفعه يعود على جزء من السگان فهو مرفق محليّ، فالمستفيد من المرفق هو من يحدّد طبيعته⁽²⁾، وإذا كانت تكلفة إدارة المرافق عالية وتحتاج إلى نفقات ضخمة فهي تدار من قبل السّلطة المركزيّة، على خلاف إذا كانت نفقاتها معقولة وعادية فهي تدار من قبل الوحدات المحليّة.

يعهد إلى السّلطة المركزيّة دائماً بإدارة المرافق التي يتّسم عملها بالانسجام والتّجانس على مستوى الدّولة كلّها، كمرفق الصّحة والتّعليم والدّفاع، فهذه المرافق تدار بأسلوب واحد على مستوى البلاد، ولا يمكن أن تتعدّد أساليب إدارتها لما يشكّل ذلك من خطر على الأمن القوميّ للبلاد، في حين هناك مرافق خاصّة بأقاليم معيّنة تتعدّد فيها أساليب الإدارة تبعاً لنوع الحاجات المحليّة التي تؤدّيها⁽³⁾.

وقد تفرض الطّروف التّاريخيّة التي أتاحت للوحدات المحليّة إدارة نوع معيّن من الاختصاصات، أن تستمرّ هذه الوحدات في إدارتها، كما حصل في المملكة المتّحدة، إذ جرى العمل بأن تقوم الوحدات المحليّة بمباشرة مرافق الأمن والتّعليم وغيرها من الخدمات الخاصّة، بها انطلاقاً من العرف التّاريخيّ الجاري فيها.

وبناءً على ذلك، يمكن القول إنّّه ليس هناك معيار معيّن يفصل المرافق المحليّة عن المرافق القوميّة، فالمسألة اعتباريّة يقدّرها المشرّع انطلاقاً من الطّروف الاجتماعيّة والسياسيّة السّائدة والخاصّة بكلّ دولة، فالمشرّع

(1) René Chapus, Droit du Contentieux administratif, 10^{ème} éd, Montcherstien, Paris, 2002, p.41.

(2) د. محمد محمّد بدران، الإدارة المحليّة - دراسة في المناهج والمبادئ العامة، مرجع سبق ذكره، ص 85.

(3) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 76.

عبر ما يقره من قوانين يحدّد اختصاص الوحدات المحليّة واختصاص السّلطة المركزيّة، وإن كان من الثّابت أنّ إدارة المرافق العامة التي تشمل أغلب السّكان تتولاها السّلطة المركزيّة لما يتوفّر فيها من الخبرة والكفاءة والقدرة بشكل أفضل من الوحدات المحليّة، ومن ثمّ فالمرافق التي تتصرف لإدارة الشّؤون المحليّة الخاصّة وتحتاج إلى دراية أكبر ومتابعة أكثر، يعهد بأدائها إلى الوحدات المحليّة⁽¹⁾.

علماً أنّ المشرّع عادة ما يلجأ إلى اتّباع أحد الأسلوبين في تحديد اختصاصات الوحدات المحليّة، وهما الأسلوب الإنكليزيّ الذي يحدّد الاختصاص على سبيل الحصر، والأسلوب الفرنسيّ الذي يضع معياراً عامّاً لعمل الوحدات المحليّة وقد أشرنا إلى ذلك سابقاً.

وإذا كان هناك اختلاف بين الإدارة المحليّة وغيرها من المفاهيم المشابهة بالرّغم من نقاط التّشابه العديدة، فهذا الأمر ينطبق أيضاً على طبيعة علاقة السّلطة المركزيّة بالوحدات المحليّة التي تختلف فيما إذا كانت علاقة رقابية، أو علاقة وصاية، لما يتضمّنه كلّ من المدلولين من مفاهيم مختلفة، وانعكاس ذلك على طبيعة العلاقة، وهذا ما سيتمّ التعرّف عليه في المبحث الآتي.

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 81.

المبحث الثاني

أشكال الارتباط بين السلطات المركزية والوحدات المحليّة

من الثّابت أنّ اللامركزيّة الإداريّة (المحليّة) لا تستقيم في العمل إلّا إذا كانت تعمل بشكل مستقلّ ولها الحرية في إدارة شؤونها ذاتيّاً، ولكنّ ذلك لا يعني أنّها تعمل بشكل منفرد بعيد عن رقابة السّلطة المركزيّة وإشرافها، لأنّ الهدف هو مباشرة الوظيفة الإداريّة تحت إطار السّياسة العامّة للدولة، فالاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحليّة استقلال جزئيّ ونسبيّ، ومن ثمّ يمكن تحديد طبيعة العلاقة بين السّلطة المركزيّة والوحدات المحليّة بأنّها تدور في فلك الرّقابة الإداريّة أو الوصاية الإداريّة كما سمّاها جانب من الفقه، وهذا ما سيتمّ تناوله في هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأوّل: الرّقابة الإداريّة على عمل الوحدات المحليّة.

المطلب الثّاني: الوصاية الإداريّة على عمل الوحدات المحليّة.

المطلب الثّالث: أسس الرّقابة على عمل الوحدات المحليّة وإمكانية الطّعن فيها قضائيّاً.

المطلب الأول

الرّقابة الإداريّة على عمل الوحدات المحليّة

ينظّم القانون عمل الوحدات المحليّة، ويتولّى تحديد مهمّاتها بما لا يعارض السّياسة العامّة للدولة، وهو في الوقت نفسه يمنح هذه الوحدات الاستقلال في مباشرة أعمالها، وهذا الاستقلال يتّسم بالنّسبيّة والمحدوديّة، لأنّ الوحدات المحليّة جزء من الهيكلية الإداريّة للدولة، فهي على علاقة مع السّلطة المركزيّة، وهذه العلاقة تلخّص في الرّقابة التي تمارسها السّلطة المركزيّة عليها، ولكنّ لهذه الرّقابة حدود وضوابط وأهداف لا تخرج عنها السّلطة المركزيّة، وإلّا يتسم عملها بعدم المشروعيّة.

وهذا ما سنتناوله من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: الإطار المفاهيمي للرّقابة الإداريّة المركزيّة وأهدافها.

الفرع الثّاني: تطبيقات الرّقابة الإداريّة المركزيّة على الوحدات المحليّة.

الفرع الثّالث: مدى الرّقابة الإداريّة وأثرها في أداء الوحدات المحليّة.

الفرع الأول

الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية وأهدافها

يتعلق هذا الفرع بمفهوم الرقابة الإدارية، ومن ثمّ بيان أهدافها وفق الآتي:

أولاً- مفهوم الرقابة الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية على عنصرين أساسيين هما: وجود هيئات محلية مستقلة، والخضوع إلى رقابة السلطة المركزية⁽¹⁾، فالرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات المحلية نتيجة طبيعية لاعتراف المشرع بوجود أشخاص اعتبارية تتمتع بالشخصية المعنوية تشارك الدولة في امتيازاتها ومهماتها، ولا يمكن الاحتجاج بالاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحلية، والذي يكون مصدره الدستور والقانون، فهذا الاستقلال نسبي كونه يخضع إلى الرقابة المركزية، وهو استقلال جزئي كونه يتناول فقط جزءاً من الوظيفة الإدارية، وبالرغم من صفة النسبية والجزئية، فهي تخضع إلى الرقابة، فسلامة الدولة والحفاظ على كيانها ووحدتها وتجانسها أمور لها الأولوية، ولكن ذلك لا يعني أن تكون هذه الرقابة شديدة على نحو يشل فاعلية هذه الوحدات في أداء أعمالها وواجباتها، فهي محدّدة بالنصوص القانونية، ولا يمكن أن تشكل قيداً على حرية الوحدات المحلية، فالرقابة استثناء والقاعدة العامة هي استقلال الوحدات المحلية⁽²⁾.

وتعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الرقابة الإدارية المركزية، فقد عُرِفَتْ بأنها: "مجموع السلطات المحدّدة، والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الوحدات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة"⁽³⁾، كما عُرِفَتْ بأنها: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص اعتباري أو أعضائه بواسطة عمال

(1) د. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 91.

(2) د. رمضان محمد بطيخ، المرجع نفسه، ص 91.

(3) د. محمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، منشورات ديوان مطبوعات الجامعة، الجزائر، عام

السُّلطة المركزيَّة أو بواسطة شخصيَّة لامركزيَّة أحياناً، على أن تكون هذه الشَّخصيَّة أكثر اتِّساعاً من الشَّخصيَّة المشمولة بالرقابة⁽¹⁾.

وعرَّفها جانب من الفقه الفرنسي بأنَّها: "مجموع السُّلطات التي يقرِّرها القانون للسُّلطة المركزيَّة لمباشرتها على أشخاص وأعمال الهيئات المحليَّة بقصد حماية المصلحة العامَّة"⁽²⁾.

ومن ثمَّ يمكن عدُّ الرقابة المركزيَّة بأنَّها تلك التي تتصرف إلى أعضاء الوحدات المحليَّة وأعمالها المحدَّدة أساساً بالنصِّ القانونيِّ، وفي الحدود المقرَّرة قانوناً، والتي تباشرها السُّلطات المركزيَّة بهدف احترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامَّة.

فالدَّولة تمارس الرقابة على الهيئات المحليَّة بهدف المحافظة على وحدة الدَّولة ككلِّ، ولتقادي الآثار السلبية التي قد تترتَّب على سوء الإدارة من جانب الإدارة اللامركزيَّة (المحليَّة)، وفي الحدود المحدَّدة قانوناً، حماية لاستقلال الوحدات المحليَّة المشمولة بالرقابة الإداريَّة⁽³⁾.

ثانياً- أهداف الرقابة الإداريَّة:

الغاية من الرقابة ضبط العلاقة بين السُّلطة المركزيَّة والوحدات المحليَّة، حتَّى لا يتحول الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المحليَّة إلى فوضى تؤثر في الدَّولة والمجتمع، وبناءً على ذلك، يمكن تحديد أهداف الرقابة الإداريَّة المركزيَّة على الوحدات المحليَّة وفق الآتي:

(1) د. قاسم الزعبي، د. عيسى الجبوري، اللامركزية والحكم المحلي، بحث منشور في جامعة تكريت للعلوم، المجلد 20/، العدد 12/، العراق، عام 2013، ص218.

(2) Patrice Garant, Droit administratif, 4^{édition}, les éditions, Yvon, Blais, Canada, 1996, p.607.

(3) Charle, Débâche, Institutions administratives, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972, p.73.

1- الأهداف السياسية:

يعني اعتراف المشرع بوجود أشخاص اعتبارية إلى جانب الشخصية العامة للدولة تعيد الأشخاص المعنوية داخل الدولة إدارياً، وقد يترتب على ذلك مخاوف من إمكانية حدوث نزاعات انفصالية لدى أقاليم الدولة وتفككها، ومن ثم انهيار الدولة، لذلك تعد الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية سلاحاً فعالاً بيدها لمنع أي محاولة من قبل الوحدات المحلية للتأثير في وحدة الدولة سياسياً وقانونياً، ومن ثم الحفاظ على الوحدة السياسية والقانونية للدولة⁽¹⁾.

فالوحدات المحلية في الأساس وجدت لتمثيل مصالحها الخاصة، ولكن بما لا يتعارض مع المصلحة العامة للدولة، فالتشابك بين المصالح المحلية والمصالح القومية قد يؤدي إلى حدوث تعارض بينها، ومن ثم قد تعمل الوحدات المحلية على تغليب مصالحها على حساب المصالح القومية، وهنا تأتي الرقابة المركزية لكبح جماح الوحدات المحلية ودفعها إلى تفضيل المصالح القومية التي تهتم سكان البلاد كلها. أي إن الرقابة المركزية على ما تصدره الوحدات المحلية من لوائح وقرارات تؤثر في حقوق الأفراد وحرّياتهم، من شأنها منع هذه الوحدات من الاعتداء على هذه الحقوق وحماية مصالح السكان، وحماية مبدأ المشروعية ومدى التزام الوحدات المحلية بها⁽²⁾.

2- الأهداف الإدارية والمالية:

من الثابت أنّ الوحدات المحلية تشارك السلطة المركزية في أداء جانب من الوظيفة الإدارية فقط، أي إنّ الوحدات المحلية يجب أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة بهدف تحقيق وحدتها الإدارية، ومن هنا تأتي

(1) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 242.

(2) د. رمضان محمد بطيخ الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 94.

أهمية الرقابة المركزية على الوحدات المحلية، إذ تعمل في النهاية على إلزام الوحدات المحلية باتباع سياسة الدولة العامة وتحقيق الانسجام والترابط في العمل الإداري تحقيقاً لوحدة الدولة إدارياً⁽¹⁾.

وقد تفتقد الوحدات المحلية للعناصر الكفؤة والمؤهلة لممارسة العمل الإداري والمحلي، والأساليب المتبعة في اختيار أعضاء هذه الوحدات كالانتخاب مثلاً، قد لا تؤدي إلى رفد هذه الوحدات بالأشخاص الذين يتمتعون بالخبرة والدراية والكفاية بالشؤون المحلية، ومن هنا تعمل الرقابة المركزية على تفادي هذه النقطة عبر تقديم كل أشكال المساعدة والعون إلى هذه الوحدات في إدارة المرافق التي يعهد بها إليها، والعمل على الارتقاء بمستوى الخدمات التي تقدمها⁽²⁾، والتنسيق بين السياسات المحلية والعامة للدولة، ومن ثم منع أي تعارض بين السياستين ما ينعكس إيجاباً على مستوى أداء الخدمات وتطور المجتمع إدارياً وتموئياً.

وتسعى السلطة المركزية إلى مراقبة العمليات المالية للوحدات المحلية للتأكد من الإنفاق المشروع للأموال، خصوصاً أن الوحدات المحلية تتمتع - بحكم القانون - بحقّ تحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من الموارد المحلية، وهنا يجب ألا تبقى طليقة في تحصيلها وصرفها من دون رقابة ومحاسبة حتى لا تتعسف في فرض هذه الضرائب وتحصيلها⁽³⁾، وفي حال كانت تعاني نقصاً في الإيراد أو كانت بصدد إقامة مشروعات محلية تموئية تعجز عن تمويلها بإيراداتها المحلية المتواضعة.

يمكن القول إن الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الوحدات المحلية تهدف بشكل مزدوج إلى تحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون بحاجة للحماية من أعمال الوحدات المحلية نفسها وتصرفاتها، وكذلك تهدف سياسياً إلى إرساء مبادئ دولة القانون⁽⁴⁾.

(1) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 243.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها، مرجع سبق ذكره، ص 269.

(3) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 233.

(4) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، الطبعة الأولى، منشورات جامعة دمشق، دمشق، عام

علمًا أنَّ للرقابة الإدارية خصائص عدَّة يمكن حصرها بأنَّها رقابة موجودة بموجب نصوص قانونية، وتتحصر في المجال الإداري دون المجال السياسي أو القضائي، تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية وأعضائها، وهي رقابة استثنائية، لأنَّ الأصل استقلال الشخص الإداري اللامركزي، والرقابة هي الاستثناء على ذلك، فالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية تجاه الوحدات المحلية ركن من أركان اللامركزية المحلية، فمن غير المعقول أن يمنح المشرع الوحدات المحلية سلطات واسعة وتتشارك مع السلطة المركزية في ممارسة امتيازات السلطة العامة من دون أن يكون لهذه السلطة حقُّ الرقابة عليها بهدف منعها من ممارسة أيِّ عمل غير مشروع ومخالف للمصلحة العامة⁽¹⁾.

وللرقابة المركزية صور عدة، ولكنَّها وإن تعددت فهي تتمحور حول الرقابة على أشخاص الوحدات المحلية وعلى أعمالها، وهذا ما سيتمُّ التعرف إليه في الفرع الآتي.

(1) د. سعيد نحيلي، المبادئ الأساسية والمشاكل القانونية لرقابة المشروعية والرقابة الملائمة على أعمال السلطات المحلية، دراسة

مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة لايبزغ، ألمانيا، عام 1997، ص 67.

الفرع الثاني

تطبيقات الرقابة الإدارية المركزية على الوحدات المحلية

تتأثر الرقابة الإدارية وشدتها بالأيديولوجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في أي بلد، ففي الدول التي تتبع الأسلوب المركزي تكون الرقابة شديدة على خلاف الدول التي تتبع الأسلوب اللامركزي في الإدارة، إذ تكون الرقابة أقل شدة فهي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية ضمن النصوص القانونية المحددة لها، بينما في النظام المركزي الوضع مختلف، كونه يقوم على فكرة التسلسل الإداري والتبعية الإدارية وطاعة المروءوس للرئيس في تنفيذ القرارات الإدارية.

وتختلف الرقابة في الدول الأنكلوسكسونية عن الرقابة في الدول اللاتينية، ففي إنكلترا مثلاً عمد المشرع إلى تحديد اختصاصات الوحدات المحلية على سبيل الحصر، بينما ترك للهيئات المركزية باقي الاختصاصات، ولكن في المقابل، منح الوحدات المحلية قدرًا كبيرًا من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية التي تملك رقابة محدودة جدًا على الوحدات المحلية، على خلاف الرقابة التي يمارسها القضاء والبرلمان.

أما في فرنسا التي اتبعت نظامًا مركزيًا، فالرقابة فيها أكثر دقة وشدّة وأكثر اتساعًا وعمقًا نظرًا لاتباع المشرع الفرنسي الأسلوب العام في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية⁽¹⁾.

وتتولّى بعض الأجهزة المركزية الرقابة على أعمال الوحدات المحلية كما هو الحال في سورية، إذ تتولّى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية الكشف عن المخالفات المالية والإدارية ورقابة مدى تنفيذ الخطط الاقتصادية والمالية وتنفيذ القوانين والأنظمة⁽²⁾.

(1) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 129.

(2) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 247.

وفي مصر يتولّى الجهاز المركزيّ للمحاسبات تدقيق الحسابات الماليّة لوحدات الحكم المحليّ، وتتولّى محكمة المحاسبات في فرنسا متابعة الشؤن الماليّة للوحدات المحليّة⁽¹⁾.

وقد تسند مهمة الرّقابة إلى ممثلي السّلطة المركزيّة في الأقاليم التّابعة لها، كالمحافظ في سورّيّة وفرنسا ومصر، الذي يعدّ ممثلاً للسّلطة التّنفيذيّة، ويمثّل في الوقت نفسه الشّخصيّة الاعتباريّة للمحافظة، ومن ثمّ يكون له دور مهمّ جدّاً في تحقيق التّوافق بين السّياسة المركزيّة والمتطلّبات المحليّة ضمن الإطار العامّ للدولة.

أمّا أشكال هذه الرّقابة، فهي إمّا تنصبّ على أشخاص الوحدات المحليّة أو على أعمالها:

- فالرّقابة على أشخاص الوحدات المحليّة هي التي تنصبّ على أعضاء المجالس المحليّة، وتشمل سلطة تعيين عدد من أعضاء المجالس المحليّة، وتوقيف عضو المجلس المحلي عن مزاولته مهامه، أو إقصاءه أو توقيع غرامة مالية على عضو المجلس المحلي.

- أمّا الرّقابة على أعمال الوحدات المحليّة، فهي تكون على صور عدّة، تتمثّل بضرورة حصول الوحدات المحليّة على الإذن والتّرخيص من قبل السّلطة المركزيّة قبل مباشرتها لأعمالها وتصرفاتها، ومن ثمّ تبقى هذه الأعمال خاضعة إلى رقابة سابقة، فبعد الاطّلاع على هذه الأعمال والتّصرفات يكون للسّلطة المركزيّة موقفها في منح الإذن أو التّرخيص من عدمه.

وهناك قرارات تصدر عن الوحدات المحليّة بحاجة إلى التّصديق عليها من قبل السّلطة المركزيّة لكي تكون نافذة، فالسّلطة المركزيّة هنا إمّا تصدر قرارها بالتّصديق أو عدم التّصديق، ومن ثمّ فهي بذلك تمارس رقابة لاحقة، فبعد أن يتمّ العمل من قبل الوحدات المحليّة ويصل إلى مراحله الأخيرة يحتاج إلى تصديق من قبل السّلطة المركزيّة لكي يكتسب القوّة التّنفيذيّة والقانونيّة.

وجدير بالذّكر أنّ قرارات الوحدات الإداريّة المحليّة رغم حصولها على الإذن والتّصديق، تبقى خاضعة للطّعن بالإلغاء أو التّعويض من قبل القضاء، فقرار السّلطة المركزيّة بالإذن والتّصديق لا يعني أنّ قرارات الوحدات المحليّة خالية من عيوب عدم المشروعيّة المعروفة، فالمسؤوليّة عن الضّرر الذي يحصل نتيجة القرارات

(1) د. رمضان محمّد بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 103.

الصّادرة عن الوحدات المحليّة تنسب إلى هذه الهيئات، وليس إلى السّلطة المركزيّة ما دام أنّها لم تقصّر في ممارسة دورها في الرّقابة⁽¹⁾.

ولكن في حال صدر قرار عن الوحدات المحليّة وكان قابلاً للتّنفيد الفوريّ من دون الحاجة إلى الإذن أو التّصديق وتبيّن للسّلطة المركزيّة أنّ هذا القرار يشوبه عيب من عيوب عدم المشروعيّة، فلها الحقّ في إلغاء هذا القرار وهذا الإلغاء يجب أن يشمل كلّ القرار وليس جزءاً منه⁽²⁾.

وأخيراً يحقّ للسّلطة المركزيّة أن تحلّ محلّ الوحدات المحليّة في مباشرة الأعمال والتصرّفات التي كانت مطلوبة الأداء من قبل هذه الوحدات وامتنعت أو أهملت القيام بها، والسّبب في ذلك أنّه في حال امتنعت الوحدات المحليّة عن مباشرة الأعمال المطالبة بها قانوناً، من شأن ذلك تعرّض المصلحة العامّة للخطر وتوقّف عمل المرافق العامّة عن أداء خدماتها وهذا الأمر غير مسموح به.

ولأنّ الحلول من الخطورة بمكان، فيجب أن يكون هناك نصّ قانونيّ صريح يسمح بذلك، وأن يحصل بعد إنذار الوحدة المحليّة الممتنعة عن التّنفيد بضرورة القيام بالتصرّف القانوني المطلوب.

ورغم تمتّع السّلطة المركزيّة بحقّ الرّقابة على أعمال الوحدات المحليّة وأشخاصها، إلّا أنّ هناك قيوداً معيّنة تفرض على هذه الرّقابة في محاولة لخلق نوع من التّوازن بين مسوّغات الرّقابة المركزيّة ومسوّغات استقلال الوحدات المحليّة، وهذا ما سيتمّ تناوله في الفرع الآتي.

(1) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 251.

(2) د. رمضان محمّد بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 104.

الفرع الثالث

مدى الرقابة الإدارية وأثرها في أداء الوحدات المحليّة

يجب على الوحدات المحليّة عند إصدار قراراتها أن تتقيّد بمبدأ المشروعيّة، أي أن تصدر قراراتها وفق القانون النّاطم لها، ومن ثمّ فإنّ السّلطة المركزيّة تمارس إزاء هذه القرارات نوعاً من الرّقابة لفحص مدى المشروعيّة المفروضة، ولكنّ حدود هذه الرّقابة المركزيّة لا تتعدّى التّصديق على هذه القرارات في حال كانت صحيحة وموافقة للقانون، أو الرّفص في حال كانت مخالفة له، أي إنّ الرّقابة المركزيّة تقف عند حدود المشروعيّة دون الملاءمة، لأنّ ملاءمة القرارات المحليّة من تقدير المجالس المحليّة، ولا يمكن السّماح للسّلطة المركزيّة أن تمارس الرّقابة أيضاً على عنصر الملاءمة، فهذا تهديد خطير لاستقلال الوحدات المحليّة⁽¹⁾.

ويمكن حصر القيود الواردة على الرّقابة المركزيّة بنوعين هما:

أولاً - القيود التّشريعيّة:

بالرّغم من حقّ الرّقابة الذي تتمتع به السّلطة المركزيّة إلّا أنّ هذا الحقّ يبقى محصوراً بوسائل وأساليب عدّة محدّدة بنصّ القانون، إمّا أن تكون على شكل إذن مسبق قبل إصدار القرارات، أو تكون على شكل التّصديق اللاحق عليها، أو تكون على شكل الحلّ، أن تحلّ السّلطة المركزيّة محلّ الوحدة المحليّة في إصدار القرارات أو القيام بالتصرّفات التي يجب القيام بها بنصّ القانون في حال امتنعت الوحدة المحليّة عن القيام بها أو إصدارها، وأخيراً قد تكون الرّقابة هذه على شكل حلّ المجلس المحليّ عندما يكون هناك إهمال أو تقصير كبير في أداء الخدمات وتراجعها أو أيّ سبب آخر تراه السّلطة المركزيّة موجّباً لقرار الحلّ⁽²⁾.

(1) د. برهان زريق، السلطة الإدارية، الطبعة الأولى، بلا دار نشر، دمشق، ص 55.

(2) De Laubadère, André, Traité de droit administrative douzième édition, To,es L.G.D.J. Paris, 1992, p.103.

هنا تراقب السلطة المركزية أعمال الوحدة المحلية وقراراتها وتصرفاتها ومدى توافقها مع القانون فقط، ولا تجاوزها، طبعاً هذه الرقابة تكون عندما تنص عليها النصوص التشريعية، ومن ثم في حال عدم وجود نصٍ يبيح الرقابة فلا تمارس السلطة المركزية هذه الرقابة، حتى لا يكون هناك تدخل في أعمال الوحدات المحلية واعتداء على استقلالها وإن كان استقلالاً نسبياً، فالمعيار هنا لما تحدده النصوص القانونية من فرض الرقابة أو عدمها⁽¹⁾.

ثانياً- القيود القضائية:

يمكن للوحدات المحلية أن تطعن في قرارات الرقابة الإدارية المفروضة على أعمالها وتصرفاتها، وذلك من خلال تقديم تظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار بهدف إعادة النظر به نظراً لما سببه من ضرر، ومن ثم يمكن للجهة التي أصدرت القرار التراجع عنه نظراً لما تتمتع به من سلطات رئاسية (مبدأ التسلسل الرئاسي)، لكن هذا النوع من القيود المفروضة على الرقابة لا يفي بالغرض ولا يحقق للوحدات المحلية أي ضمانات لاستقلالها⁽²⁾.

ويمكن للوحدات المحلية الطعن بقرارات الرقابة الإدارية الصادرة عن السلطة المركزية، وذلك أمام القضاء الإداري في الدول ذات القضاء المزدوج نظراً لما يتوفر في القضاء من صفات الحياد والاستقلال والنزاهة، ومن ثم حماية استقلال الوحدات المحلية من تجاوز السلطة المركزية لحدود الرقابة المفروضة قانوناً، فالوحدات المحلية يحق لها اتباع أسلوب التقاضي ورفع الدعاوى باسمها والدفاع عن قراراتها وحمايتها من تعسف السلطة المركزية في ممارسة رقابتها؛ نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية.

فالرقابة المركزية المفروضة على الوحدات المحلية يجب أن تبقى في حدود القانون ومن أجل تحقيق الأهداف التي يسعى إليها القانون وهو ضمان السير المنظم والصحيح للعمل المحلي تحقيقاً للمصلحة العامة ومصلحة المواطنين، وأي تجاوز لهذه الحدود يعرضها إلى الطعن أمام القضاء المختص⁽³⁾.

(1) د. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، عام 1982، ص 53.

(2) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، مرجع سبق ذكره، ص 168.

(3) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، المرجع نفسه، ص 169.

وبذلك تكون السلطة المركزية في معرض ممارستها لحقها في الرقابة على أشخاص الوحدات المحلية وأعمالها مقيّدة في كيفية استعمال الوسائل اللازمة لممارسة هذه الرقابة، والتي نصّ عليها القانون حصراً، فهي ليست متمتعة باختيار وسيلة الرقابة، فالقانون حدّد أشكال الرقابة ووسائلها، ولكن في حال عدم وجود نصّ قانوني يسمح لها بممارسة أشكال الرقابة فإنّها تلجأ إلى دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، وذلك في حال توفّرت الشروط الموجبة لإلغاء القرارات الصادرة على الوحدات المحلية والمشوبة بأحد عيوب إلغاء القرار، لأنّ القرارات التي تصدر عن الوحدات المحلية قرارات إدارية مثلها مثل القرارات الصادرة عن السلطة المركزية.

ولعلّ أثر تلك القيود أنّها تتيح للوحدات المحلية حقّ الطعن بقرارات الرقابة الإدارية المركزية في حال تجاوزت الأهداف المبتغاة من الرقابة، فهذه الرقابة مقيّدة بفحص نواحي المشروعية دون الملاءمة ومدى التوافق بين القرارات والأعمال الصادرة عن الوحدات المحلية والقوانين ذات الصلة، ومن ثمّ فإنّ المحصلة هي توفير المزيد من الضمانات التي من شأنها تكريس الوجود الحقيقي والفعلي للإدارة المحلية بوصفها شريكاً لا بدّ منه للسلطة المركزية ومعاونتها على أداء الوظيفة الإدارية.

وبعد الاطلاع على الرقابة الإدارية المركزية في هذا المطلب، يبقى التساؤل المهم: هل الرقابة الإدارية المركزية هي الوجه الصحيح والمعيّار الفاصل للعلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية؟ أم إنّ الوصاية الإدارية هي المصطلح الأنسب لتحديد هذه العلاقة الجدلية؟ هذا ما سيتمّ التعرف إليه في المطلب الآتي.

المطلب الثاني

الوصاية الإدارية على عمل الوحدات المحليّة

تخضع الوحدات المحليّة إلى رقابة السّلطة المركزيّة رغم استقلالها المنصوص عليه سواء دستوراً أو قانوناً، إلّا أنّ ذلك لا يعني استقلالها بالشّكل المطلق، لأنّ الوحدات المحليّة جزء من الهيكلية الإدارية العامّة للدولة ومن حقّ السّلطة المركزيّة أن تراقبها وتراقب أعمالها لضمان التزامها بالسّياسة العامّة للدولة.

ولكنّ هناك اختلاف بين الفقه حول تكييف العلاقة بين السّلطة المركزيّة وبين الوحدات المحليّة، رغم أنّ هذه العلاقة تحدّدها حركة الإشراف والتّوجيه التي تمارسها السّلطة المركزيّة على الوحدات المحليّة، غير أنّ هذا الاختلاف يكمن حول مصطلح الرّقابة، إذ عدّ بعضهم أنّ العلاقة بينها علاقة وصاية وليست رقابة، وهذا ما سيتمّ التعرّف إليه في هذا المطلب من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأوّل: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية.

الفرع الثّاني: مدى إمكانية الوصاية الإدارية على الوحدات المحليّة.

الفرع الثّالث: تطبيقات الوصاية الإدارية على الوحدات المحليّة في الدّول المقارنة.

الفرع الأول

الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية

من الثابت أنَّ استقلال الوحدات المحليَّة استقلال أصيل مستمد من القانون، ويتحدد مضمونه بالنسبة من الوحدات المحليَّة انطلاقاً من علاقة هذه الوحدات بالسلطة الوصية، وهي تتدرج في إطار علاقة قانونية إدارية واقتصادية واجتماعية في ظل وحدة الدولة، فهي بذلك تتمتع باستقلالية نسبية بحسب ما أُسند إليها من أهداف، وهذه الاستقلالية تتجسد بالنسبة إلى الوحدات المحليَّة في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحليَّة أو النهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات وتقديم الخدمات العامة إلى سكان هذه الوحدات، تحت إشراف السلطة المركزية وتوجيهها التي تشكّل نوعاً من الرقابة الإدارية التي تعدّ ركناً من أركان اللامركزية⁽¹⁾.

وتمارس الوحدات المحليَّة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزيَّة، وهو ما يعرف بإسم الوصاية الإدارية، أو الرقابة الإدارية، فهذه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزيَّة على أعمال الوحدات المحليَّة ونشاطاتها تعدّ عنصراً أساسياً لضمان وحدة الدولة على الأقل من ناحية التنظيم الإداري الواجب اتباعه وتطبيقه.

وكثرت التعريفات التي تناولت مفهوم الوصاية الإدارية، والتي لا تخرج عن كونها سلطة الرقابة التي تمارس على أشخاص الإدارة اللامركزية، فقد عرفها البعض بأنها: "مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزيَّة لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها تحقيقاً للمصلحة العامة"⁽²⁾.

فالوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزيَّة من التنسيق بين عمل الوحدات المحليَّة وفيما بينها وبين نشاطها الخاص، وذلك في الإطار القانوني لذلك، باعتبار أنه لا وصاية دون وجود قانوني يقررها⁽³⁾.

(1) د. رحاب شادية، أحمد زاوي، الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية، بحث منشور في مجلة الباحث

للدراستات الأكاديمية، العدد الثاني عشر، الجزائر، عام 2018، ص2.

(2) د. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليَّة، منشورات دار وائل للنشر، عمان، عام 2010، ص53.

(3) د. رحاب شادية، أحمد زاوي، المرجع السابق، ص3.

في حين عرف جانبٌ من الفقه الفرنسي الوصاية الإدارية بأنها: "شكل من أشكال ممارسة السلطة من طرف شخص معنوي من القانون العام"، ويطلق عليها بالسلطة الوصية على شخص معنوي آخر، جماعات محلية، مؤسسة عمومية أو خاصّة ذات منفعة عامة، إذ تستعمل سلطة الوصاية مجموعة من تدابير رقابية تنظيمية والتي تطبق على الكيان الذي يوجد تحت وصايتها، وذلك من أجل ضمان احترام القانون، وحماية المصلحة العامة⁽¹⁾.

وبناءً على ذلك، فالوصاية الإدارية تعد أداة قانونية تضمن وحدة الدولة، فهي رقابة وصائية قانونية تنظيمية رسمية بحتة، وهي أيضاً رقابة مشروعية، إذ تحدد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة للقيام بها بما يتوافق مع القوانين النازمة لها، فهي رقابة ذات طبيعة إدارية، تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروط عملها، وهي رقابة استثنائية، باعتبار أنّ القاعدة العامة تقول أنّ الوحدات المحليّة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وتمارس سلطاتها وفق هذا الأمر، والاستثناء هو وجود رقابة على هذه الهيئات، وتمارس من قبل جهة خارجية مستقلة عنها.

فالوصاية الإدارية يمكن إجمالها بأنّها شكل من أشكال ممارسة السلطة، والتي يمارسها شخص معنوي من أشخاص القانون العام، والمتمثل في السلطة المركزيّة، ويطلق عليها سلطة الوصاية على شخص معنوي آخر، والتي تعتبر من الهيئات اللامركزيّة، وذلك في حدود السلطات التي يخولها القانون من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية⁽²⁾.

من أبرز الأسباب الداعية إلى اتباع الوصاية الإدارية ضرورة الحدّ من خروج الجماعات الإقليمية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم خروجها على سياسة الدولة المتبعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وكذلك منعها من التقصير أو الإهمال في أداء وظائفها.

⁽¹⁾ Michel Verpeaux, Christine Rimbault, Les collectivités territoriales et la decentralization, la documentation Française, 6^{eme} édition, paris, France, 2011, p.8.

⁽²⁾ د. رحاب شادية، أحمد زاوي، الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية، مرجع سبق ذكره، ص 8.

وبالنسبة لأهداف الوصاية الإدارية، فهي لا تختلف عن أهداف الرقابة الإدارية، والتي تتمحور حول ضرورة التأكيد على وحدة الدولة من الناحية السياسية والإدارية، وكشف الأخطاء والمشكلات، والعمل على معالجتها، وكشف الانحراف الإداري، أو استغلال السلطة لتحقيق مصلحة خاصة بعيدة عن المصلحة العامة، وكذلك للتأكد من مدى التزام المجالس المنتخبة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أثناء ممارستها لنشاطها، وضمان وحدة وحماية حريات الأفراد وحقوقهم وحماية المصالح المحلية، وأيضاً هناك أهداف مالية للوصاية الإدارية، أبرزها التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خُصصت لأجلها الأموال العامة، ومدى إنفاق الموارد المالية على المشروعات ذات النفع المحلي، وعدم التلاعب بإيرادات الجماعات الإقليمية... إلخ⁽¹⁾.

ومن الضرورة الإشارة إلى أن هناك اختلاف بين الوصاية الإدارية والرقابة الإدارية (الرئاسية) التي تمارس داخل أجهزة السلطة المركزية، فالوصاية الإدارية لا تكون ولا يجوز استخدامها إلا من خلال النص عليها، على خلاف الرقابة الإدارية الرئاسية التي لا تحتاج إلى مثل هذا النص، فهي تمارس بصفة تلقائية، وهي رقابة معقدة تحكمها آليات قانونية تخول للرئيس صلاحيات على الرؤوسين، وليست كالوصاية التي تتميز بإجراءات بسيطة وسلسة، وكما أنه يمكن للوحدات المحلية الطعن بالوصاية الإدارية، على خلاف الرقابة الإدارية الرئاسية التي لا يملك الرؤوس أن يطعن في قرار رئيسه⁽²⁾.

وبعد الانتهاء من هذا الفرع والذي جرى الحديث فيه عن الوصاية الإدارية، سيتم الانتقال للحديث عن مدى إمكانية تطبيق هذه الوصاية على الوحدات المحلية وفق ما سيرد.

(1) د. رحاب شادية، أحمد زاوي، المرجع السابق، ص 10.

(2) عمار بو ضياف، شرح قانون الولاية، منشورات دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، عام 2012، ص 43-44.

الفرع الثاني

مدى إمكانية الوصاية الإدارية على الوحدات المحليّة

من الثّابت أنّ اللامركزيّة الإداريّة تقوم على ركن أساسيٍّ وجوهريٍّ هو الاستقلال الذاتيُّ للوحدات المحليّة، وهذا الاستقلال يتجسّد في قدرة المجالس المحليّة على التصرّف واتّخاذ القرارات المتاحة قانونًا بمعزل عن السّلطة المركزيّة، ومن دون تأثير مباشر أو غير مباشر منها، غير أنّ هذا الاستقلال محدّد بدرجة معيّنة لا يمكن تجاوزه، فلمصلحة البلاد أولويّة على غيرها من المصالح، فلا يمكن منح الاستقلال المطلق للوحدات المحليّة حتّى لا تتحوّل اللامركزيّة الإداريّة إلى لامركزيّة سياسيّة، وكذلك الأمر لا يمكن الانتقاص من استقلال هذه الوحدات فلا يكون هناك وجود للامركزيّة الإداريّة⁽¹⁾.

ولذلك تفرض الوصاية أو الرّقابة لتحقيق التّوازن المطلوب بين مصالح الوحدات المحليّة ومصلحة البلاد العليا، وهذه الرّقابة أو الوصاية تتحدّد بحسب إيديولوجيّة السّلطة المركزيّة تجاه الوحدات المحليّة ومدى قناعتها في منح هذه الوحدات قدرًا كبيرًا من الاستقلال أو بشكل جزئيٍّ ومحدود، وهو يعود للأسباب السياسيّة السّائدة في الدّولة.

ومع ذلك، هناك إجماع حول مدلول الوصاية الإداريّة وإن اختلفت التّعريفات في التّفصيلات، فمنهم من يعدّ الوصاية هي الصّلة والرّابطة بين الشّخص المعنويّ العامّ (السّلطة المركزيّة) والشّخص اللامركزي (الوحدات المحليّة)، إذ تمارس الأولى نوعًا من الرّقابة على الثّانية، أي الرّقابة التي تمارسها الدّولة على الوحدات المحليّة لحماية المصلحة العامّة ومنع هذه الوحدات من التعسّف في استعمال حقوقها وامتيازاتها⁽²⁾.

وانطلاقًا من ذلك، فإنّه يوجد اختلاف كبير بين مفهوم الوصاية في القانون الإداري ومفهوم الوصاية في القانون المدني، فبعض الفقهاء لديهم اعتراض على استخدام مصطلح الوصاية في نطاق القانون الإداري كون

(1) د. خالد قباني، اللامركزيّة الإداريّة في لبنان (الإشكالية والتطبيق) الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، عام 1996،

(2) د. علي خطار الشنطاوي، مرجع سبق ذكره، ص232.

الدولة لا يمكن عدّها وصيّاً على الوحدات المحليّة، في حين تفرض الوصاية في القانون المدني على ناقصي الأهلية لحماية مصالحهم، وهذا غير متوفّر في القانون الإداري، فالوحدات المحليّة التي تفرض عليها الوصاية ليست ناقصة الأهلية، بل تتمتع بالشخصيّة المعنويّة العامّة وبالاستقلال الإداري والمالي⁽¹⁾.

ومن ثمّ فالوصاية في القانون المدني تفرض لحماية المصلحة الخاصّة، بينما تفرض الرّقابة على الوحدات المحليّة لحماية المصلحة العامّة، وهي الحفاظ على وحدة الدولة سياسياً وقانونياً، أي إنّ هناك اختلافاً جوهرياً وكبيراً لمصطلح الوصاية في القانون المدني والقانون الإداري، إذ يحلّ الوصي في القانون المدني محلّ القاصر ناقص الأهلية ويتصرّف بدلاً منه، وهذا غير متوفّر في الرّقابة التي تمارسها السلطة المركزيّة على الوحدات المحليّة⁽²⁾، فالرقابة تبقى في حدودها من دون أن تمتدّ للحلول إلّا باستثناء ضيق ومحدود، لذلك هناك إجماع على عدم صحة مصطلح الوصاية في القانون الإداري لدى أغلب الفقهاء، وإن تمّ استخدام هذا المصطلح في فرنسا بدايةً وما زال يستخدم حتّى يومنا هذا في مصر، إلّا أنّه في سورية يستخدم مصطلح الرّقابة وليس الوصاية. وأصرّ بعض الفقهاء على استخدام مصطلح الوصاية بدلاً من مصطلح الرّقابة للدلالة على العلاقة التي تربط السلطة المركزيّة بالوحدات المحليّة؛ لأنّ السلطة المركزيّة تقدّم لهذه الوحدات بدايةً العون والنصح ثمّ الإذن والموافقة وأخيراً الإلغاء والحلول، إذ تتعامل معها من منطق التوجيه والإرشاد أكثر من منطق العقوبة والرّدع.

ومصطلح الوصاية، وإن استخدم في القانون المدني بشكل أوسع وأكثر دلالة، إلّا أنّ ذلك لم يمنع القانون الإداري أن يستخدم هذا المصطلح كونه حديث النشأة فهو بحاجة لأن يأخذ من القوانين الأخرى ما يعبر عن العلاقات التي يتضمّنها⁽³⁾.

وأسهب الفقه في دفاعه عن استخدام مصطلح الوصاية، بأنّ مصطلح الرّقابة لا يصلح للتعبير عن العلاقة التي تربط السلطة المركزيّة بالوحدات المحليّة، لأنّ هذا المصطلح يتأثّر بالمقتضيات السياسيّة السائدة في

(1) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 127.

(2) د. علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحليّة وتطبيقها في الأردن وفرنسا، مرجع سبق ذكره، ص 233.

(3) د. رمضان محمّد بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 97.

كلّ دولة، أي إنّه لا يتمتّع بالثبات، على خلاف مصطلح الوصاية، فهو مفهوم ثابت ومعناه واضح، فضلاً على أنّه يتميّز من الرّقابة الرئاسيّة التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه في النّظام الإداري المركزي، فاستخدام مصطلح الرّقابة للدلالة على علاقة السّلطة المركزيّة بالوحدات المحليّة قد يثير اللبس والخلط مع الرّقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، فالسّلطة الرئاسيّة تشكّل مظهرًا من مظاهر النّظام المركزيّ تباشره السّلطة المركزيّة على موظّفيها في الدوائر الحكوميّة التابعة لها، وهي تمارس هذه الرّقابة من دون الحاجة إلى نصّ صريح، في حين أنّ الوصاية لا توجد إلّا في الحدود التي يقرّها القانون صراحة⁽¹⁾.

ولكن هناك من الفقه من قال: إنّ العلاقة التي تربط السّلطة المركزيّة بالوحدات المحليّة علاقة رقابة وليس وصاية، فالوصاية هي الرّأجة في القانون الخاصّ، ولها دلالات مختلفة عن القانون الإداري، فالقانون الإداري وإن كان حديث النّشأة واستعار بعض المصطلحات من القانون الخاصّ، ولكنّ ذلك لا يعني أنّه يطبّقها بالشكل الحرفيّ الدقيق، فلا يمكن القول إنّ الوحدات المحليّة ناقصة الأهليّة وبحاجة إلى رعاية وعناية، بل المقصد في الحديث كلّ أنّه لطالما أوجدت السّلطة المركزيّة الوحدات المحليّة لمعاونتها على أداء الوظيفة الإداريّة وأعطتها بعض الصلاحيات والاستقلال النّسبي (المالي والإداري) فإنّها تبقى مسؤولة عن هذه الوحدات، وهذه المسؤوليّة تحدّدتها النصوص الدستوريّة والقانونيّة، لأنّ الوحدات المحليّة بحاجة إلى إشراف وتوجيه ولا يمكن أن تترك وحدها، فهي غير قادرة على فعل كلّ شيء وقد تتّجه نحو الانفصال، فلا بدّ من آليّة لضبطها وتنظيم حركتها، فالإشراف والتّوجيه على الوحدات المحليّة يكون من خلال الرّقابة، ومن ثمّ فالرّقابة هي الشّكل الصّحيح لعلاقة السّلطة المركزيّة بالوحدات المحليّة، بل إنّ اللامركزيّة الإداريّة لا وجود لها إذا لم يكن هناك رقابة مركزيّة، فهي أحد أهمّ أركان اللامركزيّة الإداريّة⁽²⁾. ويوافق الباحث هذا التوجّه.

وسيتّم التحدّث في الفرع الثالث عن أشكال هذه الرّقابة وآليّتها في الدّول المقارنة.

(1) (J). Dumas et (P). Sadran: Le processus de la réforme Comunale en France. RFAP. 1981. P.87.

(2) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص128.

الفرع الثالث

تطبيقات الوصاية الإدارية على الوحدات المحليّة في الدّول المقارنة

تختلف الرّقابة وآليّة فرضها بين الدّول باختلاف المقتضيات السّياسيّة والقانونيّة السّائدة فيها، فالرّقابة تكون شديدة في الدّول التي تعتمد النّظام المركزيّ في رسم السّياسات واتّخاذ القرارات، وتكون أقلّ شدّة في الدّول ذات النّظام اللامركزي، ومهما اختلفت أشكال الرّقابة، فإنّها تبقى ساعية إلى تحقيق هدف أساسيّ هو الحفاظ على وحدة الدّولة وحماية المصلحة العامّة.

ففي فرنسا كانت الوحدات المحليّة سابقاً تخضع للرّقابة الشّديدة من قبل السّلطة المركزيّة، إذ تقوم العلاقة بين السّلطة المركزيّة والمجالس المحليّة على أساس حقّ الأولى في مراقبة أعمال المجالس المحليّة وأعضائها لضمان وحدة الدّولة السّياسيّة والإداريّة، وهذه الرّقابة تتناول المجالس المحليّة من حيث حلّها أو إيقافها، وكذلك تتناول أعضاء هذه المجالس من حيث العزل أو الوقف وغيرها من الإجراءات التّأديبيّة⁽¹⁾.

وتعود الشّدّة في الرّقابة التي تمارس على المجالس المحليّة في فرنسا إلى قانون تنظيم المحافظات الذي أصدره نابليون بونابرت عام 1790 والذي يتّسم بالشّدّة نظراً للظّروف العسكريّة التي شهدتها فرنسا آنذاك والحاجة إلى حفظ الأمن والنّظام، إذ كانت المركزيّة السّمة الغالبة، ومن ثمّ كان لها أثرها في نظام الإدارة المحليّة وفي فرنسا بشكل عام⁽²⁾.

واستمرّت الشّدّة في الرّقابة على المجالس المحليّة حتّى عام 1982، إذ صدر في هذا العام القانون رقم 213/ الذي خفّف من قيود الرّقابة على المجالس المحليّة.

وتخضع المجالس المحليّة في فرنسا إلى الرّقابة البرلمانية، لأنّ البرلمان يملك حقّ إنشاء الوحدات المحليّة وإلغائها، إذ تفرض الرّقابة على أعمال المجالس المحليّة ونشاطاتها، ويسلّط البرلمان الصّوء على أوجه

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 298.

(2) (J). Dumas et (P). Sadran: Le processus de la réforme Comonale en France.op. cit. P.103.

القصور في أعمالها ومساءلة وزير الدّاخلية عن الأخطاء المرتكبة من قبل هذه المجالس، لأنّ الوحدات المحليّة في فرنسا تتبع وزارة الدّاخلية⁽¹⁾، وتُعرض قرارات حلّ المجالس المحليّة على البرلمان للموافقة.

وبممارسة القضاء الإداري في فرنسا الرّقابة القضائيّة على أعمال المجالس المحليّة بموجب القانون رقم 213/ عام 1982، إذ ألغى هذا القانون الرّقابة على المجالس المحليّة من قبل السّلطة المركزيّة وجعل القضاء الإداري المختصّ بالرّقابة على أعمال المجالس المحليّة⁽²⁾.

وبموجب هذا القانون حصلت مجموعة من التّعديلات على آليّة الرّقابة الإداريّة التي تمارس على المجالس المحليّة، إذ تعدّ قرارات الوحدات المحليّة نافذة بمجرد صدورهما بقوة القانون بعد نشرهما باستثناء القرارات التنظيميّة والفرديّة التي تتعلّق بالضبط الإداري والقرارات ذات الطّابع اللائحيّ والعقود والقروض الإداريّة والقرارات المتعلّقة بالتعيين والترقية والتّسريح، إذ يجب إحالتها إلى مفوض الدّولة (المحافظ)، وذلك للتّأكد من مشروعيتها، من دون أن تمتدّ إلى مدى ملاءمتها، وفي حال عدم إرسالها إلى (المحافظ) خلال المدّة المطلوبة، فإنّ هذه القرارات تعدّ غير نافذة ومجرّدة من الصّفة القانونيّة.

وفي حال وجد المحافظ أنّ قرارات المجالس المحليّة غير مشروعة، إذ يشوبها عيب من عيوب (الشّكل- والسّبب- والاختصاص- والغاية- المحلّ) يحيل هذه القرارات إلى القضاء الإداري الذي يبتّ في الموضوع خلال مدّة شهرين من تاريخ ورود القرار المطعون فيه إليه، ومع ذلك فإنّ القرار المحليّ يبقى قابلاً للتّفيذ، إذ يحقّ للمجلس المحليّ التمسك بالقرار وتنفيذه، وهنا يحقّ للمحافظ الطّلب من القضاء وقف تنفيذه إذا كان القرار كونه سيترتب عليه أضرار غير مألوفة ويحكم القضاء الإداري بذلك، وفي حال أصدر القضاء الإداري حكمه بالإلغاء أو وقف التّنفيد، فإنّ للمجلس المحليّ حقّ استئناف هذا الحكم أمام مجلس الدّولة⁽³⁾.

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 304.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، منشورات دار الفكر العربي، عام 1968، ص 72.

(3) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص 80.

أمّا في مصر، فقد صدر قانون الحكم المحلي رقم /43/ عام 1979 والمعدّل بالقانون رقم /50/ عام 1981 والذي تضمّن أشكال الرّقابة التي تمارسها السّلطة المركزيّة على المجالس المحليّة، إذ استخدم هذا القانون مصطلح "الوصاية" بدلاً من "الرّقابة"، إذ تميل الوصاية في مصر، برأي بعضهم، إلى أسلوب عدم التّركيز الإداري بسبب زيادة الرّقابة على المجالس المحليّة كون المجالس المحليّة في مصر تتمتع باختصاصات واسعة وكثيرة فقد نُقلت هذه الاختصاصات من السّلطة المركزيّة إليها بموجب القانون /43/ عام 1979.

وبناءً على ذلك، يمارس مجلس الوزراء في مصر الاختصاص الرّقابي العامّ والرّئيسي من خلال الرّقابة على أعمال المجالس المحليّة للمحافظات وأدائها ومدى توافقها مع السّياسة العامّة للدولة وقدرتها على تحقيق الأهداف المنصوص عليها في القوانين النّاطمة⁽¹⁾.

كما يحقّ لمجلس الوزراء بناءً على طلب الوزير المختصّ بالحكم المحلي حلّ المجالس المحليّة في حالتين: الأولى، عند الإخلال الجسيم بالواجبات المنصوص عليها في القانون، والثّانية، في حالة المخالفة الجسيمة للقانون، إذ يحقّ لمجلس الوزراء حلّ هذه المجالس إذا ارتكبت هذه المخالفات، ولكن لا يمكن حلّ هذه المجالس بشكل جماعيّ وعامّ لأكثر من مرّة بسبب واحد وبدون أسباب موجبة للحلّ⁽²⁾.

في حين اختصر دور الوزراء في مصر بحقّ إصدار التّوجيهات الفنيّة والمساعدة للمجالس المحليّة بما يوافق السّياسة العامّة للدولة، ولا يحقّ للوزراء فرض التّعليمات والأوامر التي تتعارض مع اللامركزيّة⁽³⁾.

وتضمّن قانون الحكم المحليّ في مصر والمعدّل بالقانون /51/ عام 1981 تشكيل المجلس الأعلى للحكم المحليّ برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضويّة كلّ من الوزير المختصّ والمحافظين ورؤساء المجالس الشّعبيّة للمحافظات، ومهمّته تقديم الاستشارات التي تقوّي الحكم المحليّ وتدعمه بما يحقّق التّنمية والتّقدّم للمجتمعات المحليّة.

(1) المادة /133/ من قانون الحكم المحليّ في مصر رقم /43/ عام 1979 والمعدل بالقانون /50/ عام 1981.

(2) المواد /144-145-146/ من قانون الحكم المصري رقم /43/ عام 1979.

(3) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص190.

وبالنسبة إلى الوصاية التي تمارس من قبل الوحدات المحليّة فيما بينها، فإنّ المادّة /132/ من قانون الحكم المحليّ رقم /43/ عام 1979 تضمّن حقّ رؤساء الوحدات المحليّة بالاعتراض على قرارات المجالس الشعبيّة المحليّة إذا تضمّنت مخالفة الأهداف المنصوص عليها في قانون الحكم المحليّ أو مخالفة السياسة العامّة للدولة، إذ يعيد رئيس الوحدة المحليّة القرار المخالف مع الأسباب الموجبة، وذلك خلال مدّة /15/ يوماً من تاريخ إبلاغه القرار، وفي حال كان القرار صادراً عن مجالس المحافظات، فإنّ الوزير المختصّ يحقّ له الاعتراض عليها أمام مجلس الوزراء والذي يبتّ فيها خلال مدّة سبّتين يوماً، أمّا قرارات المجالس المحليّة الأخرى فإنّها تُعرض على المجلس الشعبيّ المحليّ للمحافظة والذي يبتّ فيها خلال مدّة ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بها.

واستناداً إلى المادّة /13/ من قانون الحكم المحليّ /43/ عام 1979، فإنّ المجالس الشعبيّة المحليّة للمحافظة تمارس الرّقابة والإشراف على أعمال المجالس الشعبيّة الأخرى في نطاق المحافظة والتّصديق على قراراتها، وكذلك الحال بالنسبة إلى مجالس المدن والقرى والأحياء التي تخضع لوصاية المجلس الأعلى منها، إذ يجب عليها إبلاغ قراراتها للمجلس الأعلى منها (المركز والمدن) للتّصديق عليها خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها، وفي حال مضت مدّة /15/ يوماً دون التّصديق أو الاعتراض عليها من قبل المجلس الشعبيّ المحليّ الأعلى فإنّ القرار المحليّ الصّادر عن المجالس المحليّة الشعبيّة الأدنى يعدّ نافذاً⁽¹⁾.

وفي سورّيّة نجد أنّ السّلطة المركزيّة تمارس الرّقابة على الوحدات المحليّة من خلال الرّقابة على أعضاء المجالس المحليّة وعلى أعمال هذه المجالس لضمان عدم خروجها عن حدود القانون وعن السياسة العامّة للدولة فالمادّة /113/ من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 تضمّنت خضوع المجالس المحليّة ومكاتبها التّنفيذيّة للرّقابة الرّسميّة والشّعبيّة، وبنظرة سريعة على المادّة /114/ من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 نجد أنّه حدّد الرّقابة الرّسميّة بثلاث سلطات وهي: رقابة وزير الإدارة المحليّة، والوزير المختصّ، والمحافظ، إذ فرض قانون الإدارة المحليّة ضرورة إرسال القرارات الصّادرة عن مجلس المحافظة، وقرارات مجالس المدن مراكز المحافظة والمتعلّقة بوضع الخطط والبرامج والأنظمة، إلى وزير الإدارة المحليّة

(1) المادّة /47/ من قانون الحكم المحليّ رقم /45/ عام 1979.

والوزير المختص خلال مدة سبعة أيام من تاريخ صدورها، أمّا القرارات الصادرة عن المجالس الأخرى فترسل إلى المحافظ في غضون ثلاثة أيام من تاريخ صدورها.

وفرضت المادة /117/ من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 على وزير الإدارة المحليّة والوزير المختص والمحافظ ضرورة مطابقة قرارات المجلس المحلي مع القوانين المطبقة في الدولة وتوافقها معها، ومن ثمّ الطلب من المجلس المحلي إلغاء القرارات المخالفة أو تعديلها، وفي حال تمسك المجلس المحلي بالقرار المخالف (مجلس المحافظة - ومجالس مدن - ومراكز المحافظات) فيحق لهذه المجالس رفع النزاع إلى القسم الاستشاري في مجلس الدولة خلال مدة /15/ يوماً، إذ يكون قرار القسم الاستشاري ملزماً ونهائياً، أمّا قرارات المجالس المحليّة الأخرى والمعترض عليها، فترفع إلى وزير الإدارة المحليّة للبت فيها ويكون قراره ملزماً أيضاً، وذلك استناداً إلى المادة /117/ من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011.

وبحسب المادة /122/ من قانون الإدارة المحليّة السوري يحقّ لرئيس الجمهورية حلّ المجالس المحليّة على مختلف مستوياتها على أن تتمّ الدّعوة إلى انتخاب مجالس محليّة جديدة خلال مدة تسعين يوماً من تاريخ الحلّ.

ويعدّ أسلوب حلّ المجالس المحليّة من أشدّ وسائل الرّقابة الإداريّة المركزيّة وأخطرها، إذ تلجأ السّلطة المركزيّة (ممثلة برئيس الجمهورية) إلى حلّ هذه المجالس في حال التّقصير والإهمال وعدم متابعة الشؤون المحليّة وتردي الأوضاع العامّة في الوحدات المحليّة (المحافظات - والمدن - والبلدات)*.

* أصدر رئيس الجمهورية عديد من مراسيم الحل للمجالس المحليّة، إذ صدر مرسوم بحل مجلس مدينة بانياس بتاريخ 2017/1/16 والرسوم رقم /74/ عام 2017 بحل مجلس مدينة طرطوس، والرسوم رقم /242/ عام 2019 القاضي بحل مجلس مدينة اللاذقية وكذلك المرسوم رقم /185/ عام 2020 القاضي بحل مجلس مدينة مصيف، وغيرها عديد من مراسيم الحل والتي تؤكد على وجود خلل في أداء المجالس المحليّة لمهامها وتراخيها في أداء الواجبات المنصوص عليها في القانون، خصوصاً بعد التمديد الذي حصل عام 2016 والذي كان يفترض حصول انتخابات جديدة للإدارة المحليّة، فالمجالس المحليّة تم انتخابها عام 2012 استناداً إلى القانون الجديد للإدارة المحليّة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /107/ تاريخ 2011/8/23 ولم تجر هذه الانتخابات حتى عام 2018،

وقد تضمّنت المادّة /3/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011 تشكيل مجلس جديد على غرار التشريع المصري، إذ تضمّن تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحليّة الذي لم يكن موجودًا وفق القانون السّابق رقم /15/ عام 1971، وهذا المجلس يتألّف من رئيس مجلس الوزراء (رئيسًا) وعضويّة كلّ من وزير الإدارة المحليّة ورئيس هيئة التّخطيط والتّعاون الدّولي والمحافظين ورؤساء المجالس المحليّة للمحافظات ورئيس هيئة التّخطيط الإقليمي ومعاون الوزير (الإدارة المحليّة)، ويهدف هذا المجلس إلى دعم وتطوير كلّ ما يتعلّق بالإدارة المحليّة ووضع الخطّة الوطنيّة اللامركزيّة للبلاد.

ويعتقد الباحث أنّ التّشكيل الحاليّ للمجلس الأعلى للإدارة المحليّة لا يدعم الغرض الذي أنشئ لأجله، فالنّزعة المركزيّة تبرز بوضوح في تشكيل هذا المجلس، فهو يتشكّل من رئيس مجلس الوزراء ووزير الإدارة المحليّة ومعاونيه ورئيس هيئة التّخطيط والتّعاون الدّولي ورئيس هيئة التّخطيط الإقليمي والمحافظين، وأخيرًا رؤساء المجالس المحليّة للمحافظات، فهؤلاء جميعهم يمثّلون المركزيّة بعينها، في حين انحصر دور اللامركزيّة الإداريّة (الإدارة المحليّة) برؤساء المجالس المحليّة للمحافظات فقط. وهذا الأمر قد يتعارض مع الأهداف التي يسعى إليها قانون الإدارة المحليّة بتمكين ممثلي الوحدات المحليّة من ممارسة دورهم بشكل أكبر في رسم الخطط المحليّة وتطويرها، فالسيطرة المركزيّة ما زالت واضحة في إسناد الوظائف الأساسيّة إلى ممثلي السّلطة المركزيّة وما على المجالس المحليّة سوى التّنفيد. لذلك اعتقد أنّه من الأفضل على المشرّع السوري إعادة تشكيل هذا المجلس بحيث يراعي بشكل أفضل وأوسع تركيبة المجالس المحليّة، وإفساح المجال لممثلي باقي الوحدات المحليّة في المشاركة في عضويّته واجتماعاته وقراراته، حتّى تكون هذه القرارات ملائمة لحقيقة الواقع المحليّ.

سيتمّ الحديث في المطلب الآتي عن الأسس التي تقوم عليها الرّقابة المركزيّة، ومدى قدرة الوحدات المحليّة على الطّعن بقرارات الرّقابة هذه.

وبحسب المادة /118/ من القانون نفسه فإن مراسيم الحل لا تشمل المكاتب التنفيذيّة التي تستمر بأعمالها وتتولى اختصاصات المجلس المنحل أيضًا حتى يتم انتخاب مجلس جديد.

المطلب الثالث

أسس الرقابة المركزية على عمل الوحدات المحلية وإمكانية الطعن فيها قضائياً

من الثابت أنَّ رقابة السلطة المركزية تجاه الوحدات المحلية، سواء على أشخاصها أو أعمالها، يجب أن تستند إلى النصوص القانونية التي تؤكد وجود هذه الرقابة، وتحدد القدر الذي يجب أن تمارسه، بحيث لا تتجاوز مبدأ المشروعية.

وهذه الرقابة وجدت لحماية النظام العام للدولة ولحماية المصلحة العامة، ولكن ليس على حساب فعالية اللامركزية الإدارية المحلية وشل عملها، وبناءً على ذلك سيتم في هذا المطلب الحديث عن المعايير والأسس التي يجب أن تحترمها السلطة المركزية أثناء ممارستها لحقها في الرقابة على الوحدات المحلية وحدودها، وفي الوقت نفسه مدى قدرة الوحدات المحلية على الطعن بقرارات الرقابة الإدارية المركزية عندما تخالف مبدأ المشروعية، وذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: المعايير المحددة للرقابة الإدارية.

الفرع الثاني: مدى قدرة الوحدات المحلية على الطعن بقرارات الرقابة المركزية قضائياً.

الفرع الثالث: مدى قدرة الوحدات المحلية على الطعن أمام القضاء الدستوري.

الفرع الأول

المعايير المحددة للرقابة الإدارية

الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال أشخاص الوحدات المحلية ركن من أركان اللامركزية الإدارية، فلا يمكن الحديث عن اللامركزية الإدارية من دون وجود رقابة فعالة تمارسها السلطة المركزية، لأن اللامركزية الإدارية وجدت في كنف المركزية وأنشأتها لأداء الوظيفة الإدارية في إطار السياسة العامة للدولة، وفي حدود الدستور والقانون، ومع ذلك، فإن هذه الرقابة ليست طليقة من أي قيد، وقد جرى الحديث في هذا المبحث عن القيود التشريعية والقضائية التي تلتزم السلطة المركزية في أثناء ممارسة حق الرقابة على الوحدات المحلية احترام استقلالها الإداري والمالي.

ورغم أهمية هذه القيود ودورها في تأكيد استقلال الوحدات المحلية، إلا أن هناك معايير وقواعد عدة يجب أن تلتزم بها السلطة المركزية وتحترمها تجاه المحليات عندما تمارس الرقابة عليها، ويمكن عد هذه المعايير في منزلة مبادئ عامة للرقابة الإدارية المركزية، وهي:

أولاً- مبدأ سيادة القانون:

يتعين على جميع السلطات العامة في الدولة احترام القانون، والقانون هنا يقصد به القانون الأسمى وهو الدستور، وما دامت الوحدات المحلية تعدّ مرافق عامة، فهي ملزمة بالتقيد بالقانون العام كما هو الحال بالنسبة إلى السلطة المركزية، فالسلطة المركزية، واستناداً إلى مبدأ سيادة القانون، لا تجد في مجال الرقابة ذلك الحد المفتوح في الرقابة التي تمارسها على الوحدات المحلية من دون حدود معينة، تقف عند حدّ المشروعية واحترام سيادة القانون وعدم مخالفة مبدأ المشروعية بداعي الحفاظ على وحدة الدولة وسلامة كيائها من الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الوحدات المحلية ما دامت تتفق مع القانون الناظم لها⁽¹⁾.

(1) Roussillon (H): les structures territoriales des communes, Réformes et perspectives d'avenir.

فالتقيّد التام من قبل السلطة المركزيّة والوحدات المحليّة بمبدأ سيادة القانون من شأنه تحقيق التّناسب بين الرّقابة المطلوبة والمسؤوليّة المكلفة بها، ومن ثمّ تحقيق التّوازن والاستقرار في العمل الإداري بشكل عامّ، فمبدأ سيادة القانون وتطبيقه يؤدّي إلى كبح جماح السلطة المركزيّة في ممارسة سلطتها التقديرية في المجال الرّقابي⁽¹⁾.

ثانيًا- مبدأ المصلحة العامّة:

يعدّ مفهوم المصلحة العامّة من المفاهيم المهمّة والمؤثّرة في عمل السلطة المركزيّة والوحدات المحليّة على السّواء، لأنّ الدولة في الأساس وجدت لتحقيق المصلحة العامّة، وهي مصلحة المجتمع التي تتحقّق بإرساء مفاهيم العدالة والأمن والاستقرار.

وهنا على السلطة المركزيّة أن توفّق بين الرّقابة التي لا بدّ منها وبين المصلحة التي تسعى إليها الوحدات المحليّة، بحيث تحقّق التّوازن بينهما بما لا يؤثّر في قدرة الوحدات المحليّة على أداء وظائفها وفق ما تقتضيه التنمية تحقّقًا للمصلحة العامّة⁽²⁾.

فوجود مفهوم المصلحة العامّة، وتقيد السلطة المركزيّة بها، من شأنه تعزيز مفهوم الدولة بوصفها شخصًا اعتباريًا، وتحقيق التّوازن والانسجام بين المكوّنات المركزيّة واللامركزيّة وبين المصالح المحليّة والمصالح الوطنيّة، ومن ثمّ حماية الوحدات المحليّة وحماية الدولة نفسها في الوقت نفسه.

ثالثًا- مبدأ حماية عمل الوحدات المحليّة ومصالح المجتمع:

على السلطة المركزيّة في أثناء ممارسة الرّقابة على أعمال وأشخاص الوحدات المحليّة أن تنبّه الوحدات المحليّة إلى الأخطاء التي قد ترتكبها، وتشير إليها، وتحدّد مواضع الخلل فيها، وكيفية حلّها ومعالجتها، بما يتوفّر من إمكانيات، بحيث لا يعدّ تدخّلًا في عمل هذه الوحدات، وفي الوقت نفسه تحمي مصالح الدولة العليا⁽³⁾.

(1) د. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 172.

(2) د. برهان زريق، السلطة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 39.

(3) د. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 180.

فالسُّلطة المركزيَّة مسؤولة عن أعمال الوحدات المحليَّة بشكلٍ أو بآخر، ولا يمكن لها أن تتصلَّ من مسؤوليَّتها في حال حصلت أيُّ محاسبة أمام السُّلطة التشريعيَّة أو التَّنفيذية، فهي بهذه الرِّقابة تحمي الوحدات المحليَّة، وكذلك تحمي مصالح السكَّان القاطنين في الوحدات المحليَّة، وذلك من خلال منح المتضرِّرين من أعمال الهيئات المحليَّة فرصة تقديم الطُّلُبات والاعتراضات، وبناءً على ذلك تعدُّ الرِّقابة الإداريَّة المركزيَّة في هذا المجال عملاً وقائيًا من شأنه توفير المناخ الدَّائم والمناسب والمشجِّع لعمل الوحدات المحليَّة يمنعها من الوقوع في الأخطاء، وفي حال وقعت في الأخطاء، كأن تعاني نقصاً في الخبرة والدِّراية الكافية والعجز المادي فإنَّ السُّلطة المركزيَّة من خلال الرِّقابة التي تمارسها تعمل على تقديم الدَّعم والرِّعاية للوحدات المحليَّة، بحيث تصبح قادرة على أداء مهمَّاتها من دون أن تعتدي على حقِّها في ممارسة أعمالها ذاتيًّا⁽¹⁾.

وبهذا تمَّ تسليط الضَّوء على المعايير الواجب احترامها من قبل السُّلطة المركزيَّة في هذا الفرع، وسيكون الحديث في الفرع الآتي عن مدى إمكانيَّة الوحدات المحليَّة في الطَّعن بقرارات الرِّقابة الإداريَّة المركزيَّة قضائيًّا.

(1) د. سعيد نحيلي، المبادئ الأساسيّة والمشاكل القانونيّة لرقابة المشروعيّة ورقابة الملائمة على أعمال السلطات المحليّة، مرجع سبق

الفرع الثاني

مدى قدرة الوحدات المحليّة على الطّعن بقرارات الرّقابة المركزيّة أمام القضاء الإداري

على الرّغم من تمتّع السّلطة المركزيّة بحقّ الرّقابة على الوحدات المحليّة وعدّ الرّقابة ركناً من أركان اللامركزيّة الإداريّة، وكذلك على الرّغم من تقيّد الرّقابة بحدود القانون، وعدم تجاوزها لمبدأ المشروعيّة، واحترامها مبدأ استقلال الوحدات المحليّة إداريّاً وماليّاً، إلّا أنّ المشرّع وفي سبيل توفير الضّمانات اللّازمة لعمل الوحدات المحليّة، وتعزيزاً لقدرتها على مواجهة قرارات السّلطة المركزيّة في حال تعسفها في ممارسة حقّها في الرّقابة، فقد مُنحت الوحدات المحليّة حقّ الطّعن في قرارات الرّقابة الإداريّة المفروضة على أعمالها، وذلك من خلال التظلم الإداري والطّعن القضائي⁽¹⁾.

ويكون التظلم الإداري من خلال طلب إعادة النظر يُقدّم إلى السّلطة المركزيّة لمراجعة قراراتها المشكّوك منها، بهدف إعادة النّظر بها من خلال الأسباب الواردة في طلب التظلم، وهنا تملك السّلطة المركزيّة ممثّلة بالجهاز الإداري عبر التسلسل الهرميّ المتّبع في الدّولة، سلطة تقديرية في قبول التظلم من عدمه، ومن ثمّ ليس لهذا الطريق أيّ ضمانات حقيقيّة وفعليّة ولا تخضع إلى أيّ إجراءات، وهو أسلوب لا يوفّر الضّمانات اللّازمة لاستقلال الوحدات المحليّة⁽²⁾.

وفي سبيل مواجهة قصور طريق التظلم الإداري، جاء طريق آخر وهو طريق الطّعن قضائيّاً، إذ تعدّ القرارات الصّادرة عن السّلطة المركزيّة عامّة، وفي مجال الرّقابة خاصّة، قرارات إداريّة يمكن الطّعن بها أمام القضاء الإداري المختصّ.

(1) د. برهان زريق، السلطة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص44.

(2) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزيّة في القانون العراقي، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مرجع سبق ذكره،

وهذا النوع من الطعن الأكثر فعالية نظراً لما يتوفّر في القضاء من صفات النزاهة والحياد والدّراية القانونية، ومن ثمّ توفير الضّمان والاستقلال الواجب توفّره لعمل الوحدات المحليّة تجاه تجاوز السّلطة المركزيّة لحدود الرّقابة المقرّرة لها.

وهذا الأسلوب يُتّبِع في الدّول ذات القضاء المزدوج، كما هو الحال في سورِيّة ومصر وفرنسا، إذ يكون لممثلي الوحدات المحليّة حقّ إبطال قرارات الرّقابة الإداريّة الصّادرة عن السّلطة المركزيّة في حال مخالفتها لمبدأ المشروعيّة، أو في حال تعسفها في استعمال حقّها في الرّقابة⁽¹⁾.

وقد أكّد الاجتهاد الفرنسيّ في هذا الخصوص حقّ الهيئة اللامركزيّة بتقديم مراجعة قضائيّة ضدّ قرار السّلطة المركزيّة في حال ممارستها أيّ عمل نيابة عنها، وأصدرت قراراً باسمها، لأنّ السّلطة المحليّة تبقى مسؤولة عن الأضرار النّاجمة عن هذا القرار إذا صدر باسمها ولحسابها، ومن ثمّ يحقّ لها الطعن بهذه القرارات لأنّ الهيئة المحليّة متميّعة بالشخصيّة المعنويّة وبالاستقلال الإداريّ والماليّ، ولها حقوق ومصالح ذاتيّة مميّزة ومستقلّة عن أيّ حقوق أخرى⁽²⁾.

ولا وجود لنصّ صريح وواضح في قانون الإدارة المحليّة السّوري رقم 107/ عام 2011 يعطي الوحدات المحليّة حقّ الطعن بقرارات السّلطة المركزيّة الرقابيّة أمام مجلس الدّولة (القضاء الإداريّ) باستثناء بند ضيق ومحدود يتعلّق بالاعتراض على طلبات حجب الثّقّة، كما هو وارد في المادة 116/ منه وكذلك ما ورد في المادة 117/ من القانون نفسه، والتي تتمحور حول دور القضاء الإداري في حال حصل نزاع بين السّلطة المركزيّة (وزير الإدارة المحليّة والوزير المختص والمحافظة)، بالنسبة لقرارات المجالس المحليّة المخالفة لقوانين الدّولة وخططها وأنظمتها، إذ يحقّ للسّلطة المركزيّة طلب إلغائها أو تعديلها من قبل المجلس الذي أصدره خلال مدة خمس عشرة يوماً، وفي حال أصر المجلس على قراره في أول جلسة له بعد الاعتراض، جاز رفع الأمر إلى

(1) Mastall Leon, Les constitution et les Suffrage Universal, Paris, 1981, p.148.

(2) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزيّة الإقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مرجع سبق

الجمعية العمومية - القسم الاستشاري في مجلس الدولة فيما يخص قرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظة ضمن مدة خمسة عشر يوماً، ويكون قراره نهائياً وملزماً، ويرى الباحث أنَّ السَّبب في ضعف طريق الطَّعن القضائي من قبل الوحدات المحليَّة تجاه قرارات الرِّقابة المركزيَّة في سورِيَّة ما أشارت إليه المادَّة /131/ من قانون الإدارة المحليَّة رقم /107/ عام 2011 التي أكَّدت خضوع الأجهزة النَّابعة للوحدات المحليَّة لإشراف الوزارة المختصَّة من النَّاحية الفنيَّة، ولهذه الوزارة حقُّ توجيه هذه الأجهزة وإبداء الملاحظات على أعمالها عن طريق رئيس المكتب التَّنفيذي في المحافظة!

ومن ثمَّ كيف يمكن لهذه الوحدات الطَّعن بقرارات السُّلطة المركزيَّة إذا كان القانون النَّاظم لعملها يجعلها تعمل تحت إشراف وتوجيه السُّلطة المركزيَّة ممثلة في الوزارة النَّابعة لها فنياً كما ورد في المادة المذكورة، ومن ثمَّ لا مجال للطَّعن قضائياً طالما تحلُّ الأمور والمشكلات عن طريق الملاحظات المركزيَّة؟

لذلك، لا بدُّ من تعديل هذه المادَّة لجهة حقِّ الوحدات المحليَّة في ممارسة عملها من دون خضوعها فنياً إلى أيِّ وزارة، بل يكفي إجراء تنسيق وتعاون بين الجهات الإداريَّة ذات الصِّلة من دون طغيان إحداها على الأخرى.

وعلى خلاف الحال في فرنسا التي أعطيت فيها الوحدات المحليَّة الحقُّ في الطَّعن بقرارات الرِّقابة المركزيَّة المخالفة لمبدأ المشروعيَّة والمشوبة بعيب انحراف باستعمال السُّلطة في حال توفَّرت شروط عدَّة لذلك، كأن تكون هناك مصلحة، وأهليَّة النَّقاضي، وتجاوز حدِّ المشروعيَّة، والتدخُّل في عنصر الملاءمة، ومن ثمَّ يعدُّ القرار مستوجِباً للإبطال⁽¹⁾.

أمَّا في مصر، فإنَّ المجال للطَّعن بقرارات السُّلطة المركزيَّة أوسع من سورِيَّة، خاصَّة فيما يتعلَّق بالقرارات المشوبة بعدم الاختصاص الموضوعي، إذ أكَّدت الاجتهادات المصريَّة أنَّ علاقة الحكومة (السُّلطة

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 110.

المركزيّة) بالمجالس المحليّة البلديّة والقرويّة ما هي إلّا وصاية إداريّة وليست سلطة رئاسيّة، ومن ثمّ فإنّ دورها محصور بالتّصديق أو عدم التّصديق عليها من دون الحقّ بتعديلها وأيّ تجاوز لذلك يوجب الطّعن⁽¹⁾.

أمّا بالنّسبة إلى القرارات التي تصدر عن الهيئات المحليّة في أثناء أدائها لوظيفتها فإنّها تقوم بأعمال إداريّة قانونيّة وأعمال ماديّة، فالأعمال الماديّة هي التي تؤدّيها الإدارة من دون أن يكون لها إرادة في إحداث أثر قانونيّ معيّن، على خلاف الأعمال القانونيّة التي تهدف من خلالها الإدارة إلى إنشاء مراكز قانونيّة معيّنة أو تعديلها، وهي تتجلّى في قرارات تنظيميّة وفردية صادرة بإرادتها المنفردة أو أعمال قانونيّة اتّفاقيّة بين الإدارة والأفراد⁽²⁾. وهذه القرارات تعدّ إداريّة، لذلك فهي تخضع إلى رقابة القضاء الإداريّ، إذ يجوز لصاحب المصلحة أن يرفع دعوى إلغاء أو تعويض ضدّ أيّ قرار إداريّ يصدر عن الهيئات المحليّة إذا كانت مشوبة بعيب من العيوب التي تشوب القرار الإداريّ. وهنا ينحصر دور القضاء الإداريّ في البحث في مشروعيّة القرار المطعون فيه، فإذا تأكد له عدم مشروعيّة حكم بإلغاء القرار المعيب، وفي حال ترتّب على النّشاط الإداريّ الذي قامت به الهيئات المحليّة ضرر أصاب حقوق الأفراد أصحاب المصلحة والصّفة، فإنّ لهم الحقّ في المطالبة بالتّعويض عمّا أصابهم من ضرر جرّاء ذلك النّشاط، وذلك أمام القضاء الإداريّ المختصّ⁽³⁾.

تتمتّع الهيئات المحليّة بالشّخصيّة الاعتباريّة، ولذلك فإنّها ستكون مسؤولة عن أعمالها الماديّة والقانونيّة إذا ألحقت أضرارًا بالغير، حتّى لو لم يتمّ التّصديق عليها من قبل السّلطة المركزيّة، وتكون مسؤولة عن تعويض الأضرار التي ارتكبتها السّلطة المركزيّة عندما تكون في حالة الحلول لأنّ السّلطة المركزيّة قامت بهذا التصرف باسم الهيئة المحليّة، ولحسابها⁽⁴⁾.

(1) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مرجع سبق ذكره، ص 161-162.

(2) ميزاني فريدة، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 287.

(3) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفاءتها، مرجع سبق ذكره، ص 227.

(4) ميزاني فريدة، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 289.

وبالفرنسية:

ويعتقد الباحث أنّه من الضّروريّ النصّ على حقّ الهيئات المحليّة بالطّعن من قرارات السّلطة المركزيّة ذات الصّلة، سواء ورد ذلك في الدستور أو بالتّشريع النّاطم للإدارة المحليّة، لأنّ في ذلك ضمانّة حقيقيّة للهيئات المحليّة في ممارستها لعملها بما تراه مناسباً لواقعها المحليّ، بغضّ النّظر عن التوجّه المركزيّ الذي غالباً ما يكون معرقلاً لعمل هذه الوحدات بحجّة الحفاظ على السّياسة العامّة للدولة.

وسيتّم الحديث في الفرع الآتي عن مدى إمكانيّة الوحدات المحليّة في الطّعن أمام القضاء الدستوريّ وفق

ما سيرد.

الفرع الثالث

مدى قدرة الوحدات المحليّة على الطّعن أمام القضاء الدستوري

جرى الحديث في الفرع السّابق على أنّ النّصّ على حقّ الوحدات المحليّة في الطّعن بقرارات السّلطة المركزيّة أمام القضاء الإداري هو شكل من أشكال الضّمانات الواجب توافرها لضمان عمل هذه الوحدات بكليّة وفعاليّة وكفاءة، ولكنّ السّؤال هنا: هل تحقيق هذا الضّمان يكون فقط بتوفّر الحقّ بالطّعن أمام القضاء الإداري أو بالسّماح للوحدات المحليّة اللّجوء إلى القضاء الدستوري للطّعن بتلك القرارات؟

من المؤكّد أنّ النّصّ على حقّ الوحدات المحليّة في ممارسة الوظيفة الإداريّة في متن الوثيقة الدستوريّة يعدّ أفضل وسيلة لحمايتها من تعسف السّلطة المركزيّة، وسطوتها⁽¹⁾، إذ يترتّب على الاعتراف الدستوريّ لوحدات الإدارة المحليّة وجودها كأشخاص اعتباريّة ضمن نطاق جغرافيّ معيّن ومحدّد، ومن ثمّ تمتّعها بصلاحيّات محدّدة، لا تملك السّلطة المركزيّة الافتئات عليها أو إلغائها⁽²⁾، وهذا الحديث يعني بشكل أو بآخر أنّ السّلطة المركزيّة اعترفت بوجود أشخاص إداريّة محليّة معنويّة تتمتع بالاستقلال الكامل إداريًّا وماليًّا، وليست فروعًا إداريّة تابعة لها تأتمر بأوامرها⁽³⁾، فهي جزء أساسي من الهيكلية الإداريّة للدولة، وتتمتع بامتيازات السّلطة العامّة، ولها شخصيّة اعتباريّة مستقلّة، وتقوم بأداء واجبها بمسؤوليّة ذاتيّة مستقلّة عن مسؤوليّة السّلطة المركزيّة، ويفترض أن يكون لها الحقّ في استخدام الوسائل القانونيّة اللّازمة لمباشرة أنشطتها المحدّدة لها، ومن ثمّ لها الحقّ في اتّخاذ القرارات اللّازمة والقيام بالتّعاقّد في النّطاق المحلي، وهذا ما يطلق عليه "الصلاحيّة اللائحيّة"⁽⁴⁾.

(1) د. رمضان بطيخ، د. نوفل العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنيّة الهاشميّة، الطبعة الأولى، دار النهضة، القاهرة، عام 2011، ص157.

(2) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مرجع سبق ذكره، ص181.

(3) د. رأفت رضوان وآخرون، النظام المحلي في مصر، منشورات المعهد المصري الديمقراطي، القاهرة، عام 2014، ص24.

(4) د. زكريا المصري، الإدارة العامّة (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونيّة، القاهرة، عام 2007، ص240.

ومن المؤكد أنَّ ما ورد أعلاه شأنه تكريس الطَّبيعة الإداريَّة للوحدات المحليَّة وجعلها وحدات إداريَّة تتمتع بالكفاءة في البيئة الإداريَّة للدولة⁽¹⁾، ومن ثمَّ يكون الأساس الدستوريُّ لحقِّ الوحدات المحليَّة في إصدار القرارات الإداريَّة مستمداً أساساً من الضَّمانة الدستوريَّة لحقِّ الوحدات المحليَّة في إدارة شؤونها المحليَّة وتنظيمها ذاتيًّا⁽²⁾، ولكنَّ ذلك لا يعني تجاهل أنَّ السُّلطة المركزيَّة تبقى في قمَّة التَّنظيم الإداريِّ للدولة، ومن ثمَّ لها الحقُّ في تحديد مدى اتِّساع أو ضيق حجم الاختصاصات المحليَّة.

فالوحدات المحليَّة لا تملك حقَّ الاحتفاظ بها مستقبلاً، فالدستور لم يحدِّد، بشكل عامٍّ مجال اختصاصات الوحدات المحليَّة، بل بقي الأمر بيد المشرِّع العادي، وهذا الحديث يعني أنَّ الوحدات المحليَّة لا تملك حقَّ اللُّجوء إلى القضاء الدستوريِّ للطَّعن بأيِّ قرار يصدر عن السُّلطة المركزيَّة، وإن كانت تتمتع بالشَّخصيَّة الاعتباريَّة المعنويَّة وتتشارك السُّلطة المركزيَّة في أداء الوظيفة الإداريَّة، إذ مهما بلغ حجم الضَّمانات الممنوحة للوحدات المحليَّة، والتي من شأنها تكريس المزيد من الاستقلاليَّة الإداريَّة والماليَّة، ولكنَّ ذلك لا يلغي الفكرة الأساسيَّة التي تقوم عليها الإدارة المحليَّة بأنَّها تعدُّ ضمن الهيكلية الإداريَّة للدولة، بغضِّ النَّظر عن حجم الوحدات المحليَّة وقدرتها إداريًّا وماليًّا، وأنَّ السُّلطة المركزيَّة في قمَّة التَّنظيم الإداريِّ للدولة، والقول بخلاف ذلك قد يؤدي إلى زعزعة استقرار الدولة بشكل أو بآخر.

في الدُّول المقارنة، فالمشرِّع الفرنسي عمل على دعم دور الوحدات المحليَّة من خلال مشاركتها في الهيئات الدستورية، لتصبح قادرة على التعبير عن حاجاتها ومصالحها، وذلك عبر تمثيل الوحدات المحليَّة في مجلس الشيوخ، إذ نص الدستور الفرنسي عام 1958 في الفقرة 3/ من المادة 24/ على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر، وتمثيل الوحدات المحليَّة بالجمهورية من خلال هذا المجلس، وفي الوقت نفسه فالبرلمان الفرنسي يتكوَّن من الجمعيَّة الوطنيَّة ومجلس الشيوخ، وهذا الأمر من شأنه ضمان تمثيل الوحدات

(1) Gérard Marcous, Les Collectivités Locales dans les constitutions des états unitaires en Europe Université, Paris, 2018, p.13.

(2) د. سعيد نحيلي، البلديات، بحث منشور في الموسوعة القانونيَّة المتخصصة، المجلد الأول، دمشق، عام 2010، ص145.

المحلّية في مجلس الشيوخ، فهو بشكلٍ أو بآخر قد منح الوحدات المحليّة إمكانية الطّعن دستوريّاً بشكلٍ غير مباشر عبر هذا المجلس.

أمّا في مصر وسوريّة، فلا وجود لأيّ دور للوحدات المحليّة في المجال الدستوريّ، سواء بالتمثيل الدستوريّ كما في فرنسا، أو بحقّ الطّعن أمام القضاء الدستوريّ.

ويعتقد الباحث أنّه من الأفضل عدم السّماح للوحدات المحليّة بحقّ الطّعن أمام القضاء الدستوريّ بمواجهة السّلطة المركزيّة، وإن كان يجب منحها الاختصاصات والضّمانات الدستوريّة، فالطّعن الدستوريّ بمواجهة قرارات السّلطة المركزيّة قد يؤدّي إلى ضعف الدّولة وعدم استقرارها إداريّاً أو سياسيّاً، ومهما بلغ حجم الاستقلال الواجب توفّره للوحدات المحليّة لا يجب تجاوز مفهوم الدّولة الواحدة صاحبة الاختصاص الأصليّ والأساسيّ، فهذا شكل من أشكال السّيادة لا يمكن تجاوزه تحت أيّ مسمّى.

وبهذا يتمّ الانتهاء من المطلب الثّالث، الذي جرى الحديث فيه عن المعايير الالزمة للرقابة الإداريّة المركزيّة، ومدى قدرة الوحدات المحليّة على مواجهة قرارات السّلطة المركزيّة قضائيّاً، وبذلك يكون الفصل الأول من هذه الدّراسة قد انتهى، وجرى الحديث فيه عن المركزيّة واللامركزيّة الإداريّة وأشكال العلاقة بينهما، وسيتمّ الانتقال في الفصل الثّاني للحديث بشكل موسّع عن الإدارة المحليّة دستوريّاً وقانونيّاً.

الفصل الثَّاني

الأسس القانونيَّة الضَّامنة لفعالية الإدارة المحليَّة

تمهيد وتقسيم:

من الثابت أنَّ الإدارة المحليَّة وجدت لمعاونة السُّلطة المركزيَّة على أداء الوظيفة الإداريَّة في الدَّولة بعد التطوُّر الكبير الَّذي طرأ على المهمات والواجبات الملقاة على عاتقها، فضلاً عن ازدياد مساحتها وعدد سكَّانها، لكنَّ ذلك لا يعني أنَّ الإدارة المحليَّة بأشكالها المختلفة طليقة من أيِّ قيد أو معيار يحدِّد حركتها ومهمَّاتها وآليَّة عملها، بل لا بدَّ من إطار دستوريٍّ وقانونيٍّ يرسم لها العناوين العريضة دستوريًّا، والتَّفصيلات الدَّقيقة قانونيًّا، كي تحقِّق الأهداف الَّتِي أنشئت لأجلها، ولكي تحمي نفسها من تعسف السُّلطة المركزيَّة في ممارسة الرِّقابة على أشخاصها وأعمالها.

لذلك سيتمُّ الحديث في هذا الفصل عن الضَّمانات الدستوريَّة والقانونيَّة للإدارة المحليَّة من خلال المبحثين

الآتيين:

المبحث الأوَّل: الضَّمان الدستوريُّ لحقِّ الوحدات المحليَّة في مباشرة أعمالها.

المبحث الثَّاني: الضَّمان القانونيُّ لحقِّ الوحدات المحليَّة في مباشرة أعمالها.

المبحث الأول

الضمان الدستوري لحق الوحدات المحلية في مباشرة أعمالها

تعمل الوحدات المحلية عبر مجالسها المتعددة ضمن إطار معين تحدده السياسة العامة للدولة، وهذه السياسة تسير في الاتجاه الذي رسمه الدستور، وهذه المجالس لا يمكن أن تمارس أعمالها إذا لم ينص الدستور على وجودها وحققها في إدارة شؤونها ذاتياً، فاعتراف المشرع الدستوري بحق الوحدات المحلية في الوجود هو النقطة الجوهرية والفاصلة التي تتمسك بها الوحدات المحلية لممارسة اختصاصاتها وفق سلطتها التقديرية وعلى مسؤوليتها، ولها الحرية في اتخاذ القرار من دون تدخل السلطة المركزية إلا بالشكل غير المباشر.

وسيتناول الضمان الدستوري لحق الوحدات المحلية من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الإقرار الدستوري لحق الوحدات المحلية مؤسساتياً.

المطلب الثاني: الإدارة المحلية ومكانتها في الوثيقة الدستورية.

المطلب الأول

الإقرار الدستوري لحق الوحدات المحليّة مؤسّساتيًّا

الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، فمن خلال ما يتضمّنه من نصوص دستوريّة تنظّم عمل الوحدات المحليّة، وتؤمّن لها الاستقلال الذاتي إداريًّا وماليًّا، وإن كان نسبيًّا، فهو بذلك يدعم الاتّجاه نحو اللامركزيّة الإداريّة محليًّا ومصلحيًّا، بما يتناسب مع الأيديولوجيّة السياسيّة السائدة في الدولة.

وسنتناول الإقرار الدستوريّ من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: تاريخ الإدارة المحليّة قبل التطوّر الدستوريّ.

الفرع الثاني: آثار الإقرار الدستوريّ للإدارة المحليّة.

الفرع الثالث: دور الدستور في تحديد علاقة الإدارة المحليّة بالشخصيّة المعنويّة العامّة.

الفرع الأول

تاريخ الإدارة المحليّة قبل التطوّر الدستوريّ

عرفت المجتمعات البشريّة نظام الإدارة المحليّة قديماً، فهو ليس وليد اليوم، بل يعود إلى مراحل سابقة في التاريخ، وإن كان شكل الإدارة المحليّة سابقاً يختلف عمّا هو عليه اليوم، فمنذ ظهور الإنسان على الأرض كان بحاجة دائماً إلى العمل الجماعيّ، وإلى سلطة تتنظّم آلية إشباع حاجاته بما لا يتصادم مع باقي الأفراد، وهذه السلطة كانت تتجسّد بمجموعة من أشخاص يجمعهم عامل القرابة أو المصلحة الجماعيّة أو ما يعرف بالضّмир الجمعيّ للجماعة⁽¹⁾، وتحوّلت هذه السلطة إلى حكومة قبلية تعمل على تلبية الحاجات الأمنيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة، إذ تعدّ الحكومة القبليّة الشكل الأوّل للسلطة بمعناه العامّ، وتدار من خلالها قبائل وقرى عدّة، يجمعها رابطة الدّم أو الولاء للقبيلة أو القرية بإشراف مجلس يتكوّن من رؤساء القبائل.

ومع مرور الزمن بدأت النّزعة القبليّة بالتّلاشي وظهرت نزعات جديدة، كالنّزعة الإقليميّة بين كيانات محليّة عدّة، سواء باختيارها أو رغماً عنها، وتعدّ الشكل الأوّل للمركزيّة المفرطة، إذ بسطت من خلالها الحكومات الإقليميّة سيطرتها على كيانات إقليميّة أخرى مجاورة لها، ثمّ تطوّرت هذه الأقاليم لتصبح إمبراطوريات كبرى تضمّ أكبر عدد ممكن من الأقاليم والقرى والبلدات، وطبّقت عليهم نظام المركزيّة المفرطة لضمان سيطرتها وفرض قوّتها مع السّماح لسكّان الإقليم بإدارة بعض شؤونهم المحليّة، غير أنّ اتّساع مساحة الإمبراطوريّات والتنوّع الذي حصل فيها، سواء ثقافيّاً واجتماعيّاً وسكانيّاً، جعل فكرة الإدارة المحليّة تبدأ بالظهور بقوة سواء عبر منح صلاحيّات جديدة، أو مباشرتها الشّؤون المحليّة وحدها، وقد ازدادت الحاجة إلى الإدارة المحليّة مع تراجع نفوذ الإمبراطوريّة ودخولها مرحلة الانهيار، إلّا أنّ هذا التحوّل اصطدم بظهور الإقطاع، فهو بطبيعته نظام محليّ يقوم على توزيع السلطة بين الولاة وأمراء الإقطاع، ومن ثمّ وجود أقاليم عدّة لها إدارة مستقلّة⁽²⁾.

(1) د. محمّد محمّد بدران، الإدارة المحليّة، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، مرجع سبق ذكره، ص7.

(2) د. محمّد محمّد بدران، الإدارة المحليّة، المرجع نفسه ذكره، ص10.

واستمرَّ الوضع على ما هو عليه طوال مرحلة القرون الوسطى، حتَّى برزت الدَّولة مفهومًا وكيانًا سياسيًا يقوم على أركان (الشَّعب والإقليم والسُّلطة)، غير أنَّ الدَّولة في بدايتها قامت على أنقاض نظام الإقطاع وأتَّبعَت الأسلوب المركزيَّ من جديد، ولكن مع تطوُّر الحياة في مختلف المجالات وتنامي الحاجة إلى تدخُّل الدَّولة في مفاصل المجتمع كافَّة، عمدت الدَّولة إلى اتِّباع أسلوب عدم التَّركيز الإداريِّ، ومن ثمَّ اللامركزيَّة الإداريَّة، الَّتِي مرَّت بمراحل متعدِّدة، سواء ما يعرف باللاوزاريَّة، ثمَّ الفيدراليَّة في الدُّول الاتِّحاديَّة، وأخيرًا توجَّعت هذه المرحلة بالحكم المحلي والإدارة المحليَّة الَّتِي نعرفها اليوم⁽¹⁾.

أمَّا بالنِّسبة إلى التطوُّر التَّاريخيَّ للإدارة المحليَّة في الدُّول المقارنة، فقد عرفت فرنسا نظام الإدارة المحليَّة من خلال قانون /14/ ديسمبر عام 1789، إذ نصَّ هذا القانون على وجود المدن والقرى ومن ثمَّ صدرت عديد من التَّشريعات الَّتِي تعالج شؤون الإدارة المحليَّة، بدءًا من عام 1889 حتَّى عام 1931، فقد صدرت خلالها التَّشريعات المنظَّمة لمجالس البلديَّة وما يتعلَّق بسلطات المحافظ ورئيس المجلس البلديِّ.

وفي عام 1982 صدر القانون رقم /213/ الَّذِي تضمَّن التَّقسيمات الإداريَّة لفرنسا وحصرها بالأقاليم والمحافظات والبلديَّات، وذلك انسجامًا مع الدستور الفرنسي الَّذِي تضمَّن هذه التَّقسيمات، وقد فُرض لمدينة باريس نظام خاصُّ بها لأسباب خاصَّة منذ عام 1969⁽²⁾.

أمَّا في مصر فقد عُرف الشَّكل الأوَّل للإدارة المحليَّة عبر نظام المديريَّات بصدور القانون رقم /22/ عام 1909 الَّذِي اعترف بالشَّخصيَّة المعنويَّة لمجالس المديريَّات، ومنحها حريَّة إدارة شؤونها بنفسها، وفي عام 1923 نظَّم الدستور المصريُّ آنذاك اختصاصات المجالس البلديَّة، وفي عام 1960 صدر القانون رقم /124/، الَّذِي أكَّد الإدارة المحليَّة نظامَ عمل قانونيًّا لإدارة المجتمعات المحليَّة⁽³⁾.

(1) Gérard Marcous, Les collectives Locales dans les constitutions des états unitaires Europe, op, cit, p.18.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليَّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 110.

(3) م. محمَّد رضا رجب، نظام الإدارة المحليَّة في مصر، الواقع وآفاق المستقبل، بدون ناشر، ص 4.

وقد جرت تعديلات عدّة لقانون الإدارة المحليّة حتّى توجّ بصدر القانون رقم /43/ عام 1979 الذي منح المجالس المحليّة صلاحيات عدّة، والذي تعدّل أيضًا عام 1988 بالقانون /145/.

وفي سورّيّة مرت الإدارة المحليّة بمراحل عديدة بدءًا من سيطرة العثمانيّين على بلاد الشّام، إذ قسّم العثمانيّون بلاد الشّام إلى ولايات، وهي الشّام وحلب وطرابلس، وفي عام 1871 قسّم العثمانيّون الدّولة إلى ولايات فألوية وأقضية ونواحٍ وقرى، وكان لكلّ ولاية وقضاء مجلسان؛ المجلس الإداريّ للولاية والمجلس العموميّ، ويتكوّن من أعضاء منتخبين ومعيّنين لإدارة بعض الشّؤون الماليّة والخدمات⁽¹⁾.

وفي مرحلة الانتداب الفرنسيّ قُسمت سورّيّة بدايةً إلى أربع درجات وهي الولايات- والمتصرفيّات- والأقضية- والنّواحي، وفي عام 1936 قُسمت سورّيّة من جديد إلى ثماني محافظات؛ هي: حلب، وحمص، وحموران، والفرات، والجزيرة، وإسكندرون، وقُسمت المحافظات إلى أقضية والأقضية إلى نواحٍ، وأنشئ لها مجالس محليّة⁽²⁾.

واستمرّ الوضع على ما هو عليه حتّى نالت البلاد استقلالها عام 1946 إذ صدر عام 1957 قانون التّنظيمات الإداريّة الذي ألغى التّقسيمات التي صدرت عن سلطة الانتداب عام 1936، وتضمّن القانون تقسيمات جديدة للبلاد وذلك بتقسيم سورّيّة إلى محافظات ومناطق، والمناطق إلى نواحٍ، والنّواحي إلى قرى.

وفي عام 1971 صدر قانون جديد للإدارة المحليّة بموجب المرسوم التّشريعي رقم /15/ الذي تضمّن تغييرات جوهريّة في التّنظيم الإداريّ والمحليّ، وأصبحت وزارة الإدارة المحليّة المسؤولة عن تطبيق قانون الإدارة المحليّة بعد أن كانت وزارة الدّاخلية ووزارة الشّؤون البلديّة والقرويّة من تمارس الاختصاصات الماليّة والإداريّة للبلديّات.

(1) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص331.

(2) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المرجع نفسه، ص331.

واستمرّ تطبيق قانون الإدارة المحليّة رقم /15/ عام 1971 حتّى بداية عام 2011، إذ صدر قانون جديد للإدارة المحليّة بموجب المرسوم رقم /107/ تاريخ 2011/8/23 وقد تضمّن مجموعة من التّعديلات والإضافات التي تصبّ في النّهاية باتّجاه تعزيز مبدأ المشاركة الشّعبيّة ودعم مبدأ اللامركزيّة الإداريّة بما يحقّق التّمتية الشّاملة والمستدامة.

بعد الانتهاء من الفرع الأوّل الذي تناول النّظور التاريخي للإدارة المحليّة في الدّول المقارنة- ولو بشكل موجز، سيتمّ الحديث في الفرع الثّاني عن الآثار التي ترتّبت على الإقرار الدستوريّ للإدارة المحليّة على مختلف الأصعدة خاصّة اقتصاديًّا وسياسيًّا.

الفرع الثاني

آثار الإقرار الدستوري للإدارة المحليّة

أسهمت التطوّرات التاريخية السابقة في التوجّه نحو اللامركزية الإداريّة، بعد الآثار السلبية المترتبة على الأسلوب المركزيّ المتبع في السياسة والإدارة، وتأكيد الحاجة الماسّة إلى اتباع نهج جديد أكثر قدرة على الإلمام الجيد بالمعطيات الواقعيّة واليوميّة وأكثر قربًا من المشكلات التي يعانيها سكّان أيّ مجتمع، فكانت اللامركزية وليدة الحاجة الإداريّة والشّعبيّة، التي توجت بالإدارة المحليّة التي نعرفها اليوم⁽¹⁾، لأنّ الإدارة المحليّة شكل من أشكال الإدارة العامّة، ولطالما كان الدستور القانون الأسمى والأعلى في الدولة، فإنّه ينظّم في جملة ما ينظّمه نظام الإدارة المحليّة، سواء من خلال النصّ في الوثيقة الدستوريّة على المبادئ الأساسيّة للإدارة المحليّة، أو عبر ما يحويه من الضمانات اللازمة لوجود الإدارة المحليّة واستقلالها.

ومن ثمّ فالإدارة المحليّة، بعد هذا التّاريخ الطويل من التطوّر الإداري، أصبحت مبدأً دستوريًا، ولا يكاد يوجد دستور في أيّ دولة إلّا ويتضمّن في نصوصه ما يتعلّق بالإدارة المحليّة.

إذا، الإدارة المحليّة أصبحت واقعًا دستوريًا وقانونيًا معترفًا به، ونتج عن هذا الواقع (الإقرار الدستوري) آثار معيّنة في الإدارة المحليّة، يمكن حصرها بالآثار السياسيّة والاقتصاديّة، وهي:

أولاً- الآثار السياسيّة المترتبة على الإقرار الدستوريّ بالإدارة المحليّة:

من الثّابت أنّ الإدارة المحليّة تعبير عن الديمقراطية، كونها تعمل على تحقيق مشاركة أوسع للسكّان المحليين في إدارة وحداتهم المحليّة، أي إنّها تسهم في تدريب السكّان على أصول العمل السياسيّ، فالمشاركة في الانتخابات المحليّة هي البداية للمشاركة في إدارة العمل المحليّ، ما يعني ضمناً النّجاح في العمل التّشريعيّ على

(1) رَأفت رضوان وآخرون، النظام المحليّ في مصر، منشورات المعهد المصري الديمقراطي، القاهرة، عام 2014، ص28.

مستوى البلاد⁽¹⁾، فعملية الترشيح والانتخاب وإفساح المجال لآراء أخرى على اختلافها من شأنه تقوية القواعد الأساسية للديمقراطية، ونشر ثقافة الاحترام بين المواطنين، ومن ثم امتصاص أي غضب أو عنف قد يحصل نتيجة إبعاد السكان عن المشاركة في الحياة السياسية⁽²⁾، في سبيل ذلك تضمن الدستور في نصوصه مبدأ الانتخاب وأكّده، خاصة الانتخابات المحلية، فالدستور الفرنسي أكد حق الانتخاب لجميع المواطنين الفرنسيين الذين بلغوا السن القانوني، ويتمتعون بالحقوق السياسية⁽³⁾.

وقد أكد الدستور في مصر على حق المواطن المصري في الترشح والانتخاب، لأن مشاركة المواطن المصري في الحياة العامة واجب وطني⁽⁴⁾.

والأمر نفسه أكّده الدستور السوري عندما عدّ أن المواطنين لهم الحق في ممارسة دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع، وذلك عبر المجالس المحلية التي ينتخبونها وفقاً للقانون⁽⁵⁾.

وقد أسهمت الإدارة المحلية عبر مجالسها المتنوعة والمتعددة في إبراز قيادات إدارية محلية تتمتع بالكفاءة والقدرة في إدارة الشؤون المحلية، وتحمل المسؤولية، وإيجاد الحلول للمشكلات المحلية في إطار السياسة العامة للدولة، عبر تحقيق التنسيق والتعاون والتكامل بين المجتمع المحلي والسلطة المركزية، فتعمل السلطة المركزية على تذليل العقبات المحلية والمشاركة في حل المشكلات التي تحتاج إلى الحلول الكبيرة⁽⁶⁾.

(1) د. عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، الطبعة الأولى، منشورات المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الأردن، عمان، عام 1983، ص 18.

(2) د. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، منشورات دار وائل للنشر، الأردن، عمان، عام 2010، ص 20.

(3) المادة 3/ من الدستور الفرنسي عام 1958 وتعديلاته.

(4) المادة 87/ من الدستور المصري عام 2014.

(5) المواد 12/ و 49/ من الدستور السوري عام 2012.

(6) د. عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، مرجع سبق ذكره، ص 19.

ولعلَّ الشَّيءَ المهمَّ الَّذي أسهمت فيه الإدارة المحليَّة ووجودها في الدَّولة هو مساعدة الدَّولة ذاتها على مواجهة الظُّروف الطَّارئة الَّتِي تقع مهما كانت أشكالها، والعمل على معالجتها بأفضل الطُّرق والوسائل، فالسَّكان يعملون بشكل متماسك على مواجهة الأخطار والأزمات الَّتِي يمر بها بلدهم، نتيجة وجودهم في المجالس المحليَّة ومشاركتهم في إدارتها، وهذا ما حصل في مدينة "لندن" قديمًا في أثناء الحرب العالميَّة الثانيَّة، إذ استمرَّت المجالس المحليَّة في ممارسة أعمالها بكلِّ كفاءة، ومن ثمَّ استمرَّت الأجهزة الإداريَّة برمَّتها في مزاولة أعمالها⁽¹⁾، أمَّا حديثًا في سوريَّة وفي أثناء الأحداث الَّتِي مرَّت بها منذ عام 2011 وانتشار المجموعات الإرهابيَّة المسلَّحة وسيطرتها على بعض المرافق والمباني الحكوميَّة، ومن ثمَّ تعطيل حركتها وعملها، فإنَّ معظم المجالس المحليَّة استمرَّت في تقديم الخدمات العامَّة للسَّكان، ومتابعة أعمالها ومهمَّاتها رغم الظُّروف الصَّعبة الَّتِي كانت تمرُّ بها البلاد، كما هو الحال في بعض مناطق ريف دمشق وإدلب ودرعا.

وقد أسهمت الإدارة المحليَّة في تعزيز مبدأ الشفافيَّة والوضوح في أداء العمل المحلي من خلال ممارسة السَّكان لحقِّ الرِّقابة على المجالس المحليَّة للتأكُّد من قيام أعضائها بواجباتهم من دون تقاعس، وكذلك من خلال رفضهم القرارات الَّتِي تصدر عن المجالس المحليَّة في حال كانت لا تتوافق مع توجُّهاتهم وتتعارض مع مصالحهم، ومن ثمَّ محاسبة المقصِّرين⁽²⁾.

ثانيًا - الآثار الاقتصاديَّة المترتبة على الإقرار الدستوريَّ للإدارة المحليَّة:

لا تقتصر الآثار المترتبة على الإقرار الدستوريَّ للإدارة المحليَّة على الواقع السِّياسيِّ فحسب، بل هناك أيضًا آثار اقتصاديَّة متعدِّدة تتناول الاقتصاد المحلي والوطني، فالعمل بنظام الإدارة المحليَّة أسهم في تخفيض النِّفقات والمصاريف والتَّكاليف، وسرَّع في إنجاز الأعمال بأقلِّ وقت ممكن، خاصَّة أنَّ للمجالس المحليَّة مصادر تمويل خاصَّة بها، ومن ثمَّ فإنَّها قادرة على سدِّ تكاليف المشروعات المحليَّة من دون أيِّ عبء إضافيٍّ على

(1) د. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليَّة، مرجع سبق ذكره، ص 20.

(2) د. عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحليَّة والتجربة الأردنيَّة، مرجع سبق ذكره، ص 19.

الخزينة العامة للدولة، فضلاً عن تنفيذ هذه المشروعات من دون الحاجة للمرور في الروتين الحكومي المعروف طالما القدرات المالية والمادية والأيدي العاملة متوفرة محلياً، فهي عوامل تساعد على السرعة في الأداء، وتحسين جودة العمل، ومن ثم تنمية المجتمع المحلي⁽¹⁾.

وتسهم المشروعات المحلية في تأمين الحاجات العامة لسكان الوحدات المحلية وتلبيتها في أقل وقت وجهد، فضلاً عن دور هذه المشروعات في دعم الاقتصاد القومي للدولة وتنشيطه، وتنمية المناطق النامية والنهوض بها، ومن ثم الإسهام مع السلطات المركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽²⁾.

ومن الثابت أن وجود نظام الإدارة المحلية وتفعيله، سواء عبر المجالس والمكاتب المتفرعة عنها، من شأنه إفراح المجال لمواطني المناطق المحلية في الإسهام مع هذه المجالس في إقامة مشروعات تنموية واستثمارية على مستوى المنطقة المحلية، مما يسهم في تحقيق المنفعة لسكان هذه المناطق، بمشاركة المواطنين باختلاف مقدراتهم المادية في رسم الخطط التنموية وتنفيذها يسهم في تسارع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾.

ويرى الباحث أن نظام الإدارة المحلية قادر على تحقيق الأهداف بطريقة أكثر ديناميكية من السلطات المركزية، ويجب إسناد مهمة تنمية المجتمعات المحلية إلى مجالسها فقط، ويكون للسلطات المركزية حق الرقابة والإشراف؛ لأن تأثير المجالس المحلية في حياة السكان على المستوى السياسي وعلى المستوى الاقتصادي تأثير فعال وحيوي، وذلك نظراً إلى ما تملكه هذه المجالس من إدارة ذاتية يمنحها حق رسم السياسات ووضع الخطط وآليات العمل لتنفيذها في جميع المجالات التي تدخل في صلب مهماتها، ومن ثم الإسهام مع السلطات المركزية والفعاليات المجتمعية في تحقيق التنمية المستدامة.

(1) Michel Verpeaus. Christine Rimbault, Les Collectivités territoriales et la decentralization, La documentation Française, op, cit, p.20.

(2) د. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص21.

(3) د. أيمن عودة المعاني، المرجع نفسه، ص21.

جرى فيما تقدّم تسليط الضوء على الآثار السّياسيّة والاقتصاديّة المترتّبة على وجود الإدارة المحليّة دستوريّاً رغم أنّ هناك مجموعة من الآثار، ولكن تمّ الاكتفاء بهذه الآثار التي وردت في الفرع السّابق، وفي الفرع الآتي سيتمّ الحديث عن علاقة الإدارة المحليّة بالشّخصيّة المعنويّة العامّة ودور الدستور في ذلك.

الفرع الثالث

دور الدستور بتحديد علاقة الإدارة المحليّة بالشخصيّة المعنويّة العامّة

الوحدات المحليّة مرافق عامّة إقليمية تقوم بعملها في أجزاء معيّنة ومحدّدة من إقليم الدولة، إذ تدير مصالح إقليمية خاصّة بالإقليم، ولا علاقة لها بالمصالح القوميّة، ولكي تقوم بهذه المهمّة المحليّة لا بدّ من اعتراف بوجودها عبر تفويض دستوريّ للسلطة الإداريّة العامّة بإنشاء هذه الوحدات، أي لا بدّ من وجود شخصيّة معنويّة لهذه الوحدات، التي تستند أساساً إلى وجود مصالح ذاتيّة مستقلة للوحدة المحليّة⁽¹⁾.

ومن المعروف أنّ الشخصيّة المعنويّة تعني قيام شخص قانونيّ جديد يتمنّع بالأهليّة الكاملة في حدود أهدافه، فيكون قادراً على اكتساب الحقوق وتحملّ الالتزامات، ويكون له أيضاً ذمّة ماليّة، وموطن خاصّ به، ونائب يعبر عن إرادته، ويتمنّع بحقّ التقاضي⁽²⁾.

ويترتّب على ذلك أنّ الشخصيّة المعنويّة المحليّة التي تتمنّع بها الوحدات المحليّة هي الأساس القانونيّ الذي يميّز بين اللامركزيّة الإداريّة والإدارة المركزيّة، فلا يكفي وجود شخصيّة معنويّة ومصالح ذاتيّة وأغراض مشتركة تهمّ سكّان الإقليم لكي نقول إنّ هناك وحدة محليّة، بل لا بدّ من اعتراف السلطة المركزيّة (الدولة) لهذه الوحدات بالشخصيّة المعنويّة والقانونيّة، فلا تستطيع أيّ وحدة محليّة القيام بأيّ تصرّف، أو اتّخاذ قرار معيّن، إلّا بعد اعتراف (الدولة) بالأهليّة القانونيّة اللازمة لها⁽³⁾، فالوحدات المحليّة تدور وجوداً وعدمًا بالقرار الذي يصدر عن السلطة الإداريّة العامّة بإنشائها، أي إنّ الشخصيّة المعنويّة لا توجد بشكل تلقائيّ، بل لا بدّ من ورود نصّ

(1) Bernard Auby, Jean, François Auby, Presses Universitaire de France, Septembre, 1990, p. 42

(2) د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزيّة الإقليمية في القانون العراقي، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مرجع سبق ذكره، ص 46.

(3) د. هشام عبد السيد الصافي محمّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحليّة في ظل الدستور المصري الجديد، دراسة نقدية، بحث منشور في مجلة جيل للأبحاث القانونيّة المعقمة، الجزائر، العدد 20/ كانون الأول، عام 2017، ص 16.

قانوني صريح يعترف بها، بالإضافة إلى توفر الشروط الأخرى كالاستقلال الإداري، والذمة المالية، وأهلية التصرف والتقاضي.

وقد اعترفت التشريعات الوضعيّة بحقّ الوحدات المحليّة بالتمتع بالشخصيّة المعنويّة العامّة اللازمة لها، ففي فرنسا اعترف المشرّع الفرنسي للمحافظات بالشخصيّة المعنويّة بموجب القانون الصادر في 1838/5/10 واعترف بالشخصيّة المعنويّة للبلديات في السّنة الثّالثة للثّورة الفرنسيّة⁽¹⁾.

وفي مصر نصّ الدستور المصريّ عام 2014 في المادة /175/ على أن: "تقسم الدّولة إلى وحدات إداريّة تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة، هي المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إداريّة أخرى لها الشخصيّة الاعتباريّة، وإذا اقتضت المصلحة العامّة بذلك". ويفهم من ذلك أنّ الدستور المصريّ اعترف بالشخصيّة الاعتباريّة للوحدات الإداريّة، ومن الثّابت أنّ الدستور هو القانون الأسمى في الدّولة، ونظرًا لأهميّة الوحدات المحليّة، فقد ورد النصّ الدستوريّ بالاعتراف بتمتعها بالشخصيّة الاعتباريّة، وهذا يؤكّد أهميّة الوحدات المحليّة في يومنا هذا.

أمّا في سورّيّة فقد نصّت المادّة /7/ من القانون /107/ عام 2011 على أن: "تتكوّن الجمهوريّة العربيّة السّوريّة من وحدات إداريّة تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة والاستقلال المالي والإداريّة وهي المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلديّة".

كما نصت المادة /8/ من القانون نفسه على أن الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية تمثل المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية، وأن الناخبين في الوحدة الإدارية هم أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية، ويعبرون عن ذلك من خلال انتخابهم لأعضاء المجالس المحليّة بموجب قانون الانتخابات العامة، والتي تعدّ ممثلاً لإرادة الشخصية الاعتبارية.

⁽¹⁾ مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 17.

وهذا التعداد لأشخاص المعنوية المحلية الوارد في المادة المذكورة إقرار من المشرع للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية المميزة عن شخصية الدولة، وهو اعتراف للوحدة الإدارية المحلية وليس للهيئة التي تعبر عن هذه الوحدات، فالوحدة الإدارية المحلية هي التي تتمتع بالشخصية المعنوية وليس الهيئة التي تمثلها وتعبر عنها⁽¹⁾.

وغني عن البيان أن هناك مجموعة من الآثار تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية للوحدات المحلية، ويمكن إجمالها بالأهلية القانونية اللازمة لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، والذمة المالية المستقلة عن الدولة، بحيث تعد أموال الوحدات المحلية من الأموال العامة للدولة، ويسري عليها ما يسري على هذه الأموال من عدم جواز الحجز عليها، أو التصرف فيها، أو اكتسابها بالتقادم⁽²⁾.

ويكون لهذه الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية موطن مستقل، وهو الذي يوجد فيه المركز الإداري للوحدة، بحيث تبلغ فيه الأوراق والقرارات اللازمة، ومن ثم يكون لهذه الوحدة حق التقاضي بالصيغة الوظيفية وحق التعاقد وقبول الهبات والوصايا، وتكون الوحدات الإدارية المحلية في هذه الحالة مسؤولة عن تصرفاتها بشكل كامل، سواء كانت مسؤولية تقصيرية أو تعاقدية مثلها مثل أي سلطة عامة تستخدم وسائل القانون العام وأساليبه لتحقيق الأغراض التي وجدت لأجلها، وطالما يحق للوحدات المحلية استخدام وسائل القانون العام فهي تخضع للقضاء الإداري في صدد المنازعات المتعلقة بالقرارات التي تصدر عنها في حال طعن فيها، ويعد العاملون في الوحدات الإدارية موظفين عموميين يسري عليهم قانون الوظيفة العامة⁽³⁾.

ويرى الباحث أن المشرع السوري لم يكن موفقاً في إسناد النص على الشخصية المعنوية العامة للوحدات المحلية إلى القانون، إذ كان من الأفضل أن يقوم المشرع الدستوري بالنص على ذلك على غرار ما فعله المشرع الدستوري الفرنسي والمصري، وذلك بوصفه نوعاً من الضمانات اللازمة لها.

(1) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 19.

(2) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 191-196.

(3) محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، عام 2010، ص 115.

وبهذا انتهى المطلب الأول من هذا الفصل الذي يتعلّق بالإقرار الدستوري للإدارة المحليّة، وما ترتّب عليه، وسيتمّ الانتقال في المطلب الثاني للحديث عن النصوص الدستوريّة التي تتضمّن حقّ الوحدات الإداريّة المحليّة في القيام بمهمّاتها وأهميّة هذه النصوص ومدى كفايتها.

المطلب الثاني

الإدارة المحليّة والوثيقة الدستوريّة

تتطلّب طبيعة عمل الوحدات المحليّة قدرًا لا بأس به من الحرية كي تمارس اختصاصاتها المنصوص عليها في القانون الناظم لها، فيكون لديها القدرة الكافية لإدارة المرافق المحليّة والإشراف عليها، وتقع ضمن حدودها الإداريّة من دون أن يكون هناك قيود من قبل السُلطات المركزيّة إلّا فيما يخصّ الرّقابة فقط.

وفي سبيل تحقيق ذلك سعت بعض دول العالم إلى تشميل الإدارة المحليّة بنصوص دستوريّة ملزمة، وإن اختلفت في مضمون هذه النصوص، فهناك من الدساتير التي تكتفي بذكر العناوين العريضة للإدارة المحليّة، وتحيل إلى السُلطة التشريعيّة لتنظم آلية عملها، وهناك من الدساتير ما تنصّ على الاستقلال اللّازم للإدارة المحليّة في الوثيقة الدستوريّة، ومن ثمّ تكون فرص الضّمان لهذه الوحدات أكبر وأكثر فعاليّة، وهذا ما سيتمّ تناوله في الفروع الآتية:

الفرع الأوّل: دور الدستور في إنشاء الوحدات المحليّة.

الفرع الثاني: الشّروط الدستوريّة لتشكيل المجالس المحليّة.

الفرع الثالث: مدى كفاية النّصوص الدستوريّة في توفير الضّمانات لعمل اللّازمة للإدارة المحليّة.

الفرع الأول

دور الدستور في إنشاء الوحدات المحليّة

يدور حقّ الوحدات الإداريّة المحليّة في العمل الإداريّ وجودًا وعدمًا على ما يتضمّنه الدستور من نصوص تؤكّد وجود هذه الوحدات، وعلى حقّها في إدارة الشؤون المحليّة إدارة ذاتيّة بعيدة عن الروتين الحكوميّ، فالتطوّرات الأخيرة التي مرّت بها جميع الدّول، والتي تبين لها نتائج العمل المركزيّ وحده، جعلت أغلب الدساتير تتضمّن في نصوصها بنودًا تؤكّد حقّ المجالس المحليّة في ممارسة الوظيفة الإداريّة في القطاع الذي تديره، بحيث تقوم بإدارة المصالح المحليّة، ويكون لها سلطة البتّ النهائيّ واتّخاذ القرارات المتّصلة بالمصالح المحليّة⁽¹⁾، أي إنّ (الدّولة) سمحت بتعدّد الأشخاص الاعتباريّين على أساس إقليميّ، وكان نتيجة اعتماد النّظام اللامركزيّ، وهو يصبّ في النّهاية في مصلحة التّنظيم الإداريّ للدّولة.

ونظرًا لأهميّة نظام الإدارة المحليّة في الحياة العمليّة، كونه يمسّ بشكلٍ مباشر حاجات النّاس، والمشكلات المتعلّقة بها، ويعمل على حلّها، وإيجاد الحلقات المفقودة في تواصل السكّان مع السّلطات المركزيّة، أي إنّهُ يرتبط بالإدارة العامّة للدّولة، وبالسّياسة التي تضعها، لذلك لا بدّ من أن يطال التّنظيم الدستوريّ كلّ ما يتعلّق بالإدارة المحليّة⁽²⁾، فالجهود المحليّة أكثر قدرة وديناميّة على تحقيق التّنمية المحليّة، سواء اقتصاديًا واجتماعيًا، ومن ثمّ التمهيد للتّنمية الشّاملة على مستوى الدّولة.

ولعلّ الشّيء المهمّ الذي يكرسه الدستور في تأكيده حقّ الإدارة المحليّة هو تفعيل مبدأ المشاركة الشّعبيّة، الذي يمثّل الديمقراطية الحقيقيّة، فإذا كان الهدف من الإقرار بوجود الجسم المحليّ في التّنظيم الإداريّ للدّولة هو تطبيق مبدأ لامركزيّة السّلطات والمسؤوليّات، أي إفساح المجال لسكّان الوحدات المحليّة في رسم السّياسات

(1) Gérard Marcous, Les collectivités Locales dans les constitutions des états unitaires en Europe, op, cit, ,p.8.

(2) د. هشام عبد السيد الصافي محمّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحليّة في ظل الدستور المصريّ الجديد، مرجع سبق ذكره،

المحليّة والمشاركة في صنع القرار المحلي، ومن ثمّ التّمهيد للمشاركة في رسم السياسات الوطنيّة، فتأكيد الدستور على انتخاب المجالس المحليّة بشكل مباشر من قبل سكّان الوحدات المحليّة، من شأنه توفير الضّمانة الحقيقيّة لهذه المجالس في العمل باستقلاليّة لمصلحة سكّان هذه الوحدات، وهو في الوقت نفسه يكرّس الوجود الحقيقيّ لهذه المجالس حالها كحال باقي السّلطات (التّشريعيّة والقضائيّة).

وهذا ما نجده في دساتير أغلب الدّول، فالدستور الفرنسيّ عام 1958 ينصّ في المادّة 3/ الفقرة 4/ على أن: "الانتخاب من حقّ جميع المواطنين الفرنسيّين من الجنسين ممّن بلغوا السنّ القانونيّ، ويتمتّعون بالحقوق المدنيّة والسياسيّة"⁽¹⁾.

وأكدّ الدستور المصريّ عام 2014 أهميّة "مشاركة المواطن في الحياة العامّة وضرورة المشاركة في الانتخابات وحرية الرّأي أثناء الاستفتاء"⁽²⁾.

أمّا دستور الجمهورية العربيّة السوريّة عام 2012 فقد أكّد حقّ المواطنين في المشاركة ببناء الدّولة وقيادة المجتمع من خلال المجالس المحليّة المنتخبة⁽³⁾.

فهذه النّصوص الدستوريّة لحقّ الإدارة المحليّة في ممارسة دورها في العمل الإداريّ والمؤسّساتيّ هي المدخل الأساسيّ لوجود هذه الوحدات، ومن ثمّ عدّها أجهزة إداريّة فاعلة تتعاون مع السّلطات المركزيّة في تنظيم المسار الإداريّ للدّولة، فالدستور يقدّم أهمّ هديّة للهيئات المحليّة، وهي تأكيد وجود الإدارة المحليّة في صلب نصوصه، فضلاً عن ذكره الضّمانات اللّازمة لها، وهي في النّهاية تصبّ في مصلحة تأصيل وجود الإدارة المحليّة، وعدّها جزءاً مهمّاً من الجهاز الإداريّ العامّ للدّولة⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Article 3, sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droit civils et politiques.

⁽²⁾ المادّة 87/ من الدستور المصري عام 2014.

⁽³⁾ المادّة 12/ من دستور الجمهورية العربيّة السوريّة عام 2012.

⁽⁴⁾ Gérard Marcous, Les collectivités Locales dans les constitutions des états unitaires en Europe, op, cit, p.20

وإذا كان الدستور قد أكد وجود هذه المجالس المحليّة بالشّكل العامّ، فلا بدّ من معرفة الطّريقة التي من خلالها تتمّ المعالجة الدستوريّة للإدارة المحليّة، أي معرفة أسلوب الصّيغة الدستوريّة للنصوص المنظمة للإدارة المحليّة، وكيف يرد شكلها في صلب الوثيقة الدستوريّة، وخاصّة بعد أن أصبح وجود المجالس المحليّة ثابتاً دستورياً من خلال النّصوص التي تتضمّن الوثيقة الدستوريّة، لذا كان حريّاً معرفة كيف تناولت النّصوص الدستوريّة مسألة الإدارة المحليّة، وهل اكتفت بالإشارة إلى القانون لينظّم عملها، أم ذكرت التّفصيلات الدّقيقة بحيث يشكّل ضمانّة دستوريّة حقيقيّة لها؟

تختلف دساتير الدّول في مسألة التّنظيم الدستوريّ للإدارة المحليّة، فهناك دساتير تتناول الأسس المنظّمة للإدارة المحليّة كافّة، فلا يترك للسّلطة التشريعيّة إلّا بعض التّفصيلات التي تنظّمها بواسطة النّشريع⁽¹⁾، وهنا تتمتّع الإدارة المحليّة بضمانات أقوى واستقلال أكبر.

وهناك دساتير لا تتناول من الإدارة المحليّة سوى العناوين العريضة، وتترك التّفصيلات للقوانين التي تصدرها السّلطة التشريعيّة، ومن ثمّ تكون حجم الضّمانات للإدارة المحليّة قليلة، إذ تتمتّع باستقلال نسبيّ وضعيف⁽²⁾.

وأسلوب الصّيغة يعبر في الواقع عن حجم الضّمانات التي تتمتّع بها الإدارة المحليّة، سواء من ناحية اختصاصاتها وتشكيلها وآليّة عملها ومدى قدرتها على أداء عملها بكلّ فعاليّة وكفاءة، وهذه الضّمانات يجب تدعيمها وعدم الانقاص منها من قبل المشرّع⁽³⁾.

وهناك أسلوبان للصّيغة الدستوريّة للإدارة المحليّة؛ الصّيغة الإجماليّة والصّيغة التّفصيليّة.

(1) د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحليّة في التشريع المصري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيّة، القاهرة، عام 1992، ص132.

(2) د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص163.

(3) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، الطبعة الأولى، منشورات جامعة دمشق، عام 2018،

أولاً- الصياغة الدستورية الإجمالية للنصوص المنظمة للإدارة المحلية:

هنا يقوم المشرع الدستوري بوضع العناوين العريضة والمبادئ العامة للإدارة المحلية من دون الغوص في التفاصيل تاركاً للتشريع العادي مهمة تفصيل الأحكام الخاصة بالإدارة المحلية.

وهذا هو المتبع لدى دول المقارنة، ففي فرنسا، واستناداً لدستورها الحالي الصادر عام 1958، فقد ورد في المادة /72/ النص على أن: "الوحدات المحلية في فرنسا هي البلديات، المحافظات، الأقاليم، ويجوز إنشاء وحدات محلية أخرى ويكون إنشاءها بقانون، وتدير الوحدات المحلية شؤونها بحرية، ويكون ذلك بوساطة مجالس منتخبة"، إذ يلاحظ أن الدستور الفرنسي قد خصص المواد من /73/ إلى /76/ منه للبحث في الأحكام الخاصة بالإدارة المحلية والإقليمية (ما وراء البحار)، أي إنه اتبع أسلوب الصياغة الإجمالية في ذكره اختصاصات الإدارة المحلية.

في حين وردت الأحكام الخاصة بالإدارة المحلية في سورية في المادتين /130-131/ فقط من مواد الدستور عام 2012، إذ تضمنت المادة /130/ النص على أن: "تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية، ويبين القانون عددها وحدودها واختصاصاتها ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري".

ونصت المادة /131/ على الآتي: "1- يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، 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.

2- يكون لوحدات الإدارة المحلية مجالس منتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً"⁽¹⁾، إذ يلاحظ من هاتين المادتين أن المشرع الدستوري السوري قد اتبع أسلوب الصياغة الإجمالية، واكتفى بذكر ما ورد فيهما تاركاً

(1) المادة /130-131/ من دستور الجمهورية العربية السورية عام 2012.

للقانون مهمة تنظيم الأحكام الخاصة بالإدارة المحليّة، إلّا أنّه أكّد أهميّة انتخاب هذه المجالس وهي نقطة مهمّة جدًّا في معرض دعم استقلال هذه المجالس عبر انتخاب أعضائها.

ويرى الباحث أنّ المشرّع الدستوريّ السوريّ لم يكن موفّقًا لدرجة كبيرة في توفير أكبر قدر ممكن من الحماية والضمانة للوحدات الإداريّة المحليّة دستوريًّا، إذ جاءت صياغة أحكام الإدارة المحليّة مقتضبة ومختصرة مقارنة بالمشرّع الفرنسيّ والمصريّ كما سيتبيّن لاحقًا، فقد اكتفى بذكر مادتين فقط في الوثيقة الدستوريّة فيما يتعلّق بالإدارة المحليّة، وحَتّى في هاتين المادتين أحال إلى القانون العادي مسألة تنظيم الأحكام الخاصة بالإدارة المحليّة، أي إنّهُ جعل الإدارة المحليّة بشكلٍ عامٍّ تحت رحمة السُلطة المركزيّة وتوجّهاتها، ما يعني إفراغ الوحدات المحليّة من قدرتها على العمل بحريّة واستقلاليّة وتقييدها بالأحكام التي تضعها السُلطة المركزيّة عبر قوانينها، والتي لا يمكن أن تخرج عن النّزعة المركزيّة، ومن ثمّ لا مجال للحديث عن الضمانات الدستوريّة الواجب توفّرها للوحدات المحليّة في ظلّ هاتين المادتين.

ثانيًا- الصياغة الدستوريّة التفصيليّة للإدارة المحليّة:

هذا الأسلوب هو المفضّل لدى أغلب الدساتير، كونه لا يكتفي بذكر العناوين الرئيّسة للإدارة المحليّة، بل يبيّن الأسس التفصيليّة النّاطمة للإدارة المحليّة في صلب الوثيقة الدستوريّة، وهي الأسس الأكثر أهميّة دستوريًّا فيما يتعلّق بتنظيم الإدارة المحليّة، وتُدور في فلك الوظيفة الإداريّة للدولة، غير أنّها توفّر للإدارة المحليّة الضمانات الكافية لها، سواء فيما يتعلّق بأداء وظيفتها وآلية عملها وتشكيلها واختصاصاتها، أو في علاقتها مع السُلطة المركزيّة⁽¹⁾، وهذا ما لا يتحقّق في الصياغة الدستوريّة الإجماليّة للإدارة المحليّة.

وقد اتّبعت مصر هذا الأسلوب في دستورها عام 2014، إذ نُظّمت الإدارة المحليّة في تسع مواد، ونصّت المادّة 175/ منه على: "تقسم الدولة إلى وحدات إداريّة تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة، منها المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إداريّة أخرى تكون لها الشخصيّة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويراعى عند

(1) Beranard Raymond, Les bases constitutionnelle de décentrilasien au France, op, cit, p.107.

إنشاء أو إلغاء الوحدات المحليّة أو تعديل الحدود بينها، الظروف الاقتصاديّة والاجتماعيّة، وذلك على نحو ينظّمه القانون".

وبحسب هذا النصّ، فإنّ الإدارة المحليّة في مصر تتمتع بضمانات دستوريّة أكثر من غيرها كون الدولة قسمت بحسب الدستور إلى وحدات إداريّة هي (المحافظات والمدن والقرى) مع جواز إنشاء وحدات إداريّة أخرى تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة، كما أنّ المادة /178/ من الدستور تنص على أنّه يدخل في موارد الوحدات المحليّة ما تخصّصه الدولة لها من الموارد والضرائب والرُسوم ذات الطّابع المحليّ الأصليّة والإضافيّة، وأعطى لهذه الوحدات الحقّ بمتابعة تنفيذ الخطط التنمويّة ومراقبة أوجه النّشاط المختلفة، وكذلك ممارسة حقّ سحب الثقة عن رؤساء الوحدات المحليّة.

فهذه الأحكام وغيرها، التي وردت في دستور مصر عام 2014 من شأنها تدعيم حقّ الوحدات المحليّة في وجه السّلطة المركزيّة، ومن ثمّ تمثّلها بفعالية أكبر في مباشرة اختصاصاتها وإصدار قراراتها بكلّ حرّيّة واستقلاليّة، ولكنّ ذلك لا يعني التّصادم مع السّلطة المركزيّة، بل يتمّ ذلك في إطار السّياسة العامّة للدولة، وفي إطار الوظيفة الإداريّة على نحو متكامل ومتناسق⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنّه من الأفضل أن يعتمد المشرّع الدستوريّ السّوريّ على الصّيغة التفصيليّة للإدارة المحليّة في صلب الوثيقة الدستوريّة، ضماناً لها في مباشرة عملها باستقلالية أكبر. وفي الفرع الآتي سيتمّ الحديث عن الشّروط الدستوريّة لتشكيل المجالس المحليّة.

(1) د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحليّة في التشريع المصري، مرجع سبق ذكره، ص 136.

الفرع الثاني

الشروط الدستورية لتشكيل المجالس المحلية

الضمانات الدستورية لا تكون بمجرد النص على وجود الوحدات المحلية في متن الوثيقة الدستورية، بل لا بد من النص على الشروط الواجبة فيمن يترشح لعضوية المجالس المحلية، إذ يشكّل ذلك قيمة مضافة للإدارة المحلية دستورياً، فبعض الدساتير تنص في متنها على اتباع اللامركزية الإدارية المحلية ضمن نطاق محدّد كما هو الحال في دستور الجمهورية العربية السورية، وهناك دساتير تنص على التقسيم الإداري المحلي المتبع كما هو الحال في فرنسا، وهناك دساتير تنص بالإضافة إلى التقسيم الإداري المحلي على الشروط الواجب توفّرها في الراغبين بالترشح لعضوية المجالس المحلية كما هو الحال في مصر، إذ حدّدت المادة /180/ من دستور عام 2014 في سياق تناولها للمجالس المحلية المشكلة عن طريق الانتخاب والشروط المطلوبة لصحة ذلك التشكيل بالنص على أنه: "يشترط في المترشح ألا يقلّ سنّه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظّم القانون شروط الترشح الأخرى وإجراءات الانتخاب على أن يخصّص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقلّ نسبة تمثيل العمّال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمّن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة".

وقد خفض الدستور المصري عام 2014 سنّ الترشح لعضوية المجالس المحلية من 25 سنة إلى 21 سنة ولعلّ الغاية من ذلك إفراح المجال للجميع للمشاركة في عضوية المجالس المحلية كونها المرحلة التي تسبق العمل في البرلمان⁽¹⁾.

(1) د. هشام عبد السيد الصافي محمّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحلية في ظل الدستور المصري الجديد، مرجع سبق ذكره،

وخصّص الدستور المصري نسبة معينة لبعض الفئات من المواطنين بهدف مساعدة هذه الفئات الموجودة في المجتمع للتغلب على المشكلات التي تمنع وتحّد من مشاركة هذه الفئات في الحياة السياسيّة أسوة بغيرها⁽¹⁾.

وقد خصّص نصف المقاعد 50% للعمّال والفلاحين وذلك يعد قيدًا دستوريًا لا بدّ منه عند تنظيم عمليّة الانتخابات، كما أعطى الدستور المصري نسبة 25% في تشكيل المجالس المحليّة للشباب دون سن 35/ سنة رغبة من المشرّع الدستوريّ في تمكين الشباب من ممارسة دورهم بشكل أكبر في الدولة، وذلك انسجامًا مع ما ورد في ديباجة الدستور المصريّ عام 2014⁽²⁾.

ولم يكتفِ المشرّع الدستوريّ المصريّ بذلك، بل خصّص أيضًا نسبة 20% من المقاعد للمرأة، وذلك بهدف معالجة ضعف مشاركة المرأة على المستوى السياسيّ بصفة عامّة، وفي المجالس المحليّة خاصّة، حيث مبادئ المساواة تستلزم أن تكون النسبة بين عدد النساء وإجمالي عدد السكّان متناسبة.

ورغم أنّ نظام القوائم الذي أخذ به المشرّع المصريّ له مجموعة من المزايا لعلّ أبرزها أنّه يسهم في تحقيق العدالة بين الأكثرية والأقلية عن طريق منح هذه الأقليات تمثيلًا يتناسب مع ما حصلتته في أثناء الانتخابات بحيث تضمّ المجالس المحليّة جميع الاتجاهات السياسيّة في المجتمع والدولة⁽³⁾.

ويفسح نظام القوائم المعمول به في مصر المجال لمشاركة الجميع، وخاصّة الذين لديهم موقف سلبيّ من المشاركة، ومن ثمّ تمثيل الشعب في مختلف اتّجاهاته وميوله وطوائفه، ومع ذلك هناك أيضًا مساوئ لنظام القوائم منها أنّه يتّسم بالتّعقيد وصعوبة التّطبيق، ويسهم أيضًا في كثرة الأحزاب والجمعيات التي لا تستند إلى ثقل شعبيّ

(1) د. رأفت رضوان وآخرون، النظام المحليّ في مصر، مرجع سبق ذكره، ص 46.

(2) د. هشام عبد السيد الصافي محمّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحليّة في ظل الدستور المصريّ الجديد، مرجع سبق ذكره، ص 40.

(3) د. محمّد رضا رجب، نظام الإدارة المحليّة في مصر، مرجع سبق ذكره، ص 8.

بل همُّها الوصول إلى كرسي المجالس المحليَّة، وقد يهدّد ذلك بوصول أشخاص لا كفاءة لهم ولا قدرة على العطاء كونها من ضمن القوائم، ويتمُّ اختيار القائمة كما هي دون التمعُّن بالأشخاص⁽¹⁾.

ومن خلال النُّظرة السَّريعة إلى الدستور السوري النافذ عام 2012 فإنَّه لا يحوي أيَّ شروط خاصَّة لتشكيل المجالس المحليَّة كما هو الحال في مصر، فقد أُلحظ أنَّ تنظيم ذلك إلى القانون⁽²⁾.

ويرى الباحث أنَّ عدم ذكر الشُّروط الخاصَّة بتشكيل المجالس المحليَّة في صلبه الوثيقة الدستوريَّة، والاكتفاء بالإحالة إلى القانون من شأنه إضعاف اللامركزيَّة الإداريَّة المحليَّة، وفقدانها الضَّمانات اللَّازمة، ومن ثمَّ إضعاف موقفها أمام السُّلطة المركزيَّة، فكُلَّمَا تضمَّنت الوثيقة الدستوريَّة ما يخصُّ الإدارة المحليَّة سواء من ناحية الشُّروط أو التَّشكيل أو الاختصاصات، تعزَّزت فعاليَّة المجالس المحليَّة وأثبتت جدارتها في ممارسة النِّشاط الإداريِّ إلى جانب السُّلطة المركزيَّة والعكس صحيح.

لذلك يأمل الباحث أن يقوم المشرِّع الدستوريُّ السوريُّ بإضافة موادَّ تنصُّ على الشُّروط الواجب توفُّرها في المترشِّحين لعضويَّة المجالس المحليَّة، وعدم الاكتفاء بالإحالة إلى القانون (قانون الإدارة المحليَّة وقانون الانتخابات العامَّة).

أمَّا في فرنسا، فلم يتضمَّن الدستور الفرنسيُّ عام 1958 أيَّ شروط خاصَّة كما فعل الدستور المصريُّ عام 2014، في المادة 72/ منه تنصُّ على التَّقسيمات الإداريَّة المحليَّة (الإقليم- والمحافظَة- والبلدية) وأكَّد ضرورة انتخاب هذه المجالس⁽³⁾، ومن ثمَّ لا مجال للقول إنَّ عدم ذكر الدستور الفرنسيُّ الشُّروط الخاصَّة بتشكيل المجالس المحليَّة قد يضعف هذه المجالس كما هو الحال في سوريا.

(1) د. هشام عبد السيد الصافي محمَّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحليَّة في ظل الدستور المصري الجديد، مرجع سبق ذكره، ص45.

(2) المواد 130/ و131/ من الدستور السوري عام 2012.

(3) Mentrî Messaoud, L'administration en questions, réfrections sur les relation-administration-administrés, office des publications universitaires, Alger, 1988, p.136.

وبعد الانتهاء من هذا الفرع، لا بد من التعرف على مدى كفاية هذه النصوص الدستورية المتضمنة حقّ الوحدات المحليّة في العمل الإداري وحمايتها في ظلّ النزعة المركزيّة وتفوّقها، وهذا ما سيتمّ التعرّض له في الفرع الآتي.

الفرع الثالث

مدى كفاية النصوص الدستورية في توفير الضمانات اللازمة لعمل الإدارة المحلية

من الثابت أنّ التنظيم الدستوريّ لعمل الوحدات المحلية من أهمّ الركائز الأساسية الداعمة لعمل هذه الوحدات في ظلّ المتغيّرات الحاصلة والمستجدة، فبالرغم من اعتماد اللامركزية الإدارية إلى جانب المركزية الإدارية، إلّا أنّ اللامركزية الإدارية من دون اعتماد التنظيم المحليّ قد لا تحقّق الأهداف المرجوة منه، لأنّ اللامركزية صنيعة المركزية الإدارية وتدور في فلكها، وهذا يتنافى مع الغاية من وجود الجسم المحليّ في التنظيم الإداري للدولة، وقد ينسف المبادئ التي تقوم عليها الإدارة المحلية من تجسيد الديمقراطية الشعبية، وتوزيع السلطات والمسؤوليات، بما يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة إدارياً على نحو متكامل ومتناسق.

لذلك فإن ذكر الدستور في صلب وثيقته بنوداً تؤكّد وجود مجالس محلية منتخبة من قبل السكّان مباشرة تمارس الشؤون الإدارية بكلّ استقلال ومن دون تدخّل من قبل السلطة المركزية إلّا فيما يتعلّق بالرقابة؛ أمر مهمّ جدّاً، إذ يسهم في إنشاء وحدات محلية فاعلة في التنظيم الإداري للدولة.

ومن المؤكّد أنّ فاعلية أداء الوحدات المحلية لمهامّها يرتبط ارتباطاً وثيقاً بوجود النصوص الدستورية التي تؤكّد استقلال هذه الوحدات استقلالاً نسبياً، وقدرتها على العمل بكلّ فاعلية وكفاءة⁽¹⁾.

ويشكّل أمر التنظيم الدستوريّ للإدارة المحلية نتيجة طبيعية للعلاقة المترابطة بين الإدارة العامة وسياسة الدولة العامة، لأنّ السياسة العامة للدولة تتناول في بعضها تفاصيل الحياة اليومية للمواطن، وترجمة هذه السياسة تطلب أجهزة محلية أكثر قرباً منه، وأكثر ديناميكية في تلبية الحاجات العامة⁽²⁾، لذلك فإنّ تناول الدستور في بنوده مسألة تنظيم الإدارة المحلية نتيجة طبيعية وحتمية للترابط والتلازم بين السياسة العامة للدولة وضرورة وجود إدارة محلية تساند السلطة المركزية في عملها الإداري، فالتنمية الوطنية الشاملة انعكاس للتنمية المحلية،

(1) د. وليد الأيوبي، اللامركزية الإدارية، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، عام 2017، ص188.

(2) Beranard Raymond, Les bases constitutionnelle de décentrealasion au France, op, cit, p.110.

وتطوّر الدولة وازدهارها يتوقّف على تطوّر المجتمعات المحليّة وترابطها وتناسقها، ما يؤدّي إلى خلق مجتمع محليّ متقدّم على الأصعدة كافّة، ومن ثمّ الوصول إلى تنمية وطنيّة شاملة وهو الهدف الأسمى لأيّ دستور وقانون⁽¹⁾.

لذلك، فإنّ الدساتير وبما تتضمنه من حقّ الوحدات المحليّة في إدارة شؤونها ذاتيّاً، تسهم في توفير الضّمّانات اللازمة لعمل الوحدات المحليّة وتدفع عمليّة التّمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثّقافيّة إلى الأمام⁽²⁾.

غير أنّ مدى قدرة النصوص الدستوريّة على تأكيد حقّ الوحدات المحليّة وحماية هذا الحقّ يتوقّف على شكل الصّيغة الدستوريّة لها، ويتوقّف بدوره على الرّغبة السّياسيّة وطبيعة النّظام السّياسي والأيدولوجيّة التي يعتنقها في تعاطيه مع الشّأن العامّ، فالنّظم الديمقراطيّة تحوي دساتيرها مجموعة من النصوص التي تكرّس وجود الوحدات المحليّة وتعطيها أكبر قدر من الحرّيّة والاستقلاليّة في مباشرة مهمّاتها، في حين الأنظمة النامية التي تعاني مشكلات سياسيّة واقتصاديّة وتنمويّة، تميل نحو توسيع التوجّه المركزيّ وتقييد العمل باللامركزيّة الإداريّة، ومنها الإدارة المحليّة، فالإدارة المحليّة بحسب الأنظمة النامية قد تشكّل تهديداً للمركزيّة، وتعطي فرصة أكبر للسكّان في التعبير عن آرائهم وأفكارهم في تنمية مجتمعاتهم على نحو أفضل من الوضع السائد، وهذا قد يتعارض مع التوجّه السائد لدى السّلطات المركزيّة لهذه الدّول النّامية التي قد تكون مستفيدة من حالة التخلّف والجهل والفوضى المجتمعيّة التي تعانيها وحداتها المحليّة لأسباب معيّنة خاصّة بكلّ دولة، فاللامركزيّة الإداريّة ومنها الإدارة المحليّة تحتاج إلى مناخ سياسيّ يؤمن بها ويؤمن أساساً بالديمقراطيّة، وخاصّة الديمقراطية الشّعبيّة التي تعني السّماح لسكّان الوحدات المحليّة بالمشاركة في صناعة القرار، بالإضافة إلى نقل بعض السّلطات

(1) د. عبد الله حارس، د. عمرو الشوبكي، اللامركزيّة والدولة في المنطقة العربيّة، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربيّة للقانون

الدستوري، تونس، عام 2015، ص56.

(2) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سبق ذكره، ص269.

والمسؤوليات من السلطات المركزية إلى الوحدات المحلية، وهذا قد لا يناسب توجهات أصحاب النزعة المركزية⁽¹⁾.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ وجود إطار دستوري وقانوني واضح ومحدّد للامركزية، وخاصة اللامركزية الإدارية المحلية، يعتبر من أهم الضمانات اللازمة لنجاحها، إذ يضع الإطار العامّ الذي يمنح الوحدات المحلية مجالسها الشخصية القانونية، ويحدّد أساليب ممارسة المواطنين والمجتمعات المحلية للإدارة المحلية، ومن ثمّ يحدّد اختصاصات هذه الوحدات ومجالسها، إذ يقيد في ذلك السلطة المركزية في إمكانية تقليصها لهذه الاختصاصات⁽²⁾.

فالدستور، ومن خلال تناوله للإدارة المحلية في بنوده، كان ينصّ على الإدارة المحلية في باب أو فصل مستقلّ، كما هو الحال في مصر، إذ وردت الإدارة المحلية في دستورها عام 2014 في الفصل الرابع، بعد أن كان يرد كفرع من فروع السلطة التنفيذية (المركزية)، إذ يعني ذلك أنّ المشرّع الدستوريّ في مصر قد حسم موضوع استقلالية الإدارة المحلية عن السلطة التنفيذية، خاصة بعد أن كانت السلطة المركزية تسعى بشكل دائم إلى عدم التوسّع في مهمات الإدارة المحلية بحجّة عدّها جزءاً منها، وهي خطوة جيّدة من المشرّع الدستوريّ المصريّ في سبيل توفير أكبر قدر ممكن من الضمانات للإدارة المحلية⁽³⁾.

أمّا في سورية، فقد وردت الأحكام الخاصة بالإدارة المحلية في الفصل الثاني من الدستور عام 2012، الذي يحمل عنوان السلطة التنفيذية، إذ قسّم المشرّع الدستوريّ السوريّ السلطة التنفيذية في الفصل الثاني من الباب الثالث من الدستور إلى ثلاث مكوّنات، وهي رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، ومجالس الإدارة المحلية، وهذا الأمر يعني أنّ المشرّع الدستوريّ يعدّ الإدارة المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية، على خلاف الحال في

(1) Mentré Messaoud, L'administration en questions, réflexions sur les relation-administration-administrés, op, cit, p.141.

(2) د. وليد الأيوبي، اللامركزية الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص191.

(3) د. رأفت رضوان وآخرون، النظام المحلي في مصر، مرجع سبق ذكره، ص53.

مصر، وهذا الأمر من شأنه إضعاف الضمانات الواجب توفرها للإدارة المحليّة وقدرتها على أداء مهمّاتها بكلّ كفاءة وفعالية، فضلاً عن أنّ الإدارة المحليّة في سورية وردت في مادّتين فقط؛ وذلك في المادّة /130-131/ من الدستور عام 2012م، ما يعني أنّ النصوص الدستوريّة في سورية غير كافية لتوفير الضمانات المرجوة.

أمّا في فرنسا، فالإدارة المحليّة وردت في المادّة /72/ وما بعدها من دستور الجمهورية الخامسة عام 1958 والتعديلات اللاحقة عليها، وقد احتوت هذه المادّة ما يدعم استقلاليّة الإدارة المحليّة، سواء من خلال النصّ على التّقسيمات الإداريّة المحليّة في متن الوثيقة الدستوريّة، وكذلك النصّ على استقلالها الإداريّ والمالي⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنّ الإدارة المحليّة بوصفها مفهوماً وإدارة في البلدان النّامية تحتاج إلى مزيد من الوقت وقد يمتدّ إلى سنوات عدّة للوصول إلى المستوى اللاّئق من التّنظيم المحليّ، فعندما تتوفّر الرّغبة في تبيّي تنظيم الإدارة المحليّة يمكن ببساطة تعديل الدستور لجهة احتوائه على نصوص أكثر وأشمل لتنظيم العمل المحليّ، كأن ينصّ الدستور على التّقسيمات الإداريّة والاستقلال المالي والإداري، وأن تكون قرارات الوحدات الإداريّة المحليّة نهائية وملزمة طالما تحترم مبدأ المشروعية.

وبعد الحديث في هذا المبحث عن الضّمانات الدستوريّة لحقّ الوحدات المحليّة في العمل الإداريّ، لا بدّ من التعرّف على الوجه الآخر لهذه الضّمانات الواجب توافرها للوحدات المحليّة، أي الضّمانات القانونيّة، وذلك في المبحث الآتي.

(1) Bernard Raymond, Les Bases, Constitutionnelles de la décentralisation au France, op, cit, p.113.

المبحث الثاني

الضمان القانوني لحق الوحدات المحلية في مباشرة مهماتها

إنَّ ورود نصِّ دستوريٍّ للأحكام المتعلقة بالإدارة المحلية من أهمِّ العوامل التي تکرّس وجود الوحدات المحلية وتمنحها الضمانات اللازمة بمباشرة اختصاصاتها بكلِّ حرية واستقلالية من دون تدخُّل مباشر من السلطة المركزية، وما دام الدستور قد تضمَّن في بنوده ما يشير إلى حقِّ هذه الوحدات في العمل الإداريِّ إلى جانب السلطة المركزية، فإنَّه يحيل إلى التشريع العادي لمسألة تفصيل الأحكام الخاصة بالإدارة المحلية (تشكيلها- اختصاصها- وصلاحياتها- وآلية عملها)، وإن اختلفت الصياغة في ذلك.

من زاوية أخرى، فإنَّ التنظيم القانوني للإدارة المحلية يعدُّ ضماناً أخرى إلى جانب الضمانة الدستورية للإدارة المحلية، فالقانون يأتي بعد الدستور وما يشير إليه الدستور ينفذه القانون، ومن ثمَّ النتيجة واحدة وهي منح مزيد من الضمانات لعمل الإدارة المحلية ومجالسها، فإذا كانت الضمانات الدستورية غير كافية، وأن ما ورد في الدستور جاء بتوجه عام، فهل استطاع القانون تغطية التفاصيل التي تقوي الضمانات؟؟

وهذا ما سيتمُّ تناوله في المبحث من خلال الحديث عن الإطار التشريعيِّ الناظم لعمل الإدارة المحلية ودور النصوص التشريعية في تأكيد حقِّ هذه الوحدات واستقلالها المالي والإداري ومدى كفايتها لحماية هذا الحقِّ، وهذا ما سيتمُّ التعرُّف إليه من خلال المطلبين الآتيين.

المطلب الأول: الإطار التشريعيِّ الناظم لعمل الوحدات المحلية

المطلب الثاني: حجم الاستقلال الإداري والمالي للوحدات المحلية.

المطلب الأول

الإطار التشريعي الناظم لعمل الوحدات المحليّة

دولة القانون هي الدولة التي يخضع جميع أفرادها إلى مبدأ سيادة القانون أي مبدأ المشروعية، فلا شيء في دولة القانون إلا وينظمه القانون، والقانون بدوره يستند إلى ما ورد في الدستور وهكذا، وما دامت الدولة تعتمد في تنظيمها الإداري أسلوبين. وهما المركزيّة واللامركزيّة الإداريّة، فإنّ من ضمن أشكال اللامركزيّة الإداريّة، الإدارة المحليّة، ومن ثم فإنّ الإدارة المحليّة بحاجة إلى تشريع ينظمها ويحددها ويفصل أحكامها انسجاماً مع ما ورد في الدستور لجهة ذكره الإدارة المحليّة وضرورة تفصيل القانون لأحكامها، وعلى ذلك سيتمّ في هذا المطلب الحديث عن التشريع ودوره في تأكيد حقّ الوحدات المحليّة في العمل الإداري، وذلك من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: النصوص التشريعيّة ودورها في تأصيل وجود الوحدات المحليّة مؤسساتياً.

الفرع الثاني: مدى كفاية النصوص التشريعيّة في توفير الضمانات اللازمة للإدارة المحليّة.

الفرع الثالث: أثر النصوص التشريعيّة في فعاليّة النشاط الإداري للوحدات المحليّة.

الفرع الأول

النصوص التشريعية ودورها في تأصيل وجود الوحدات المحلية مؤسساتياً

يتولّى المشرّع العادي تفصيل المبادئ الدستورية النّاطمة للإدارة المحليّة، وذلك على شكل قوانين تصدر عن السّلطة المختصّة (التّشريعيّة) متضمّنة الموادّ كافّة التي تنظّم عمل الإدارة المحليّة بهدف تمكين الوحدات المحليّة لإدارة شؤونها بنفسها من دون المساس بوحدة الدّولة سياسياً، ومن ثمّ فإنّ دور النّصوص التّشريعيّة في تأكيد وجود الوحدات المحليّة يتجلّى في اتّجاهين:

الاتّجاه الأوّل- اعتراف القانون للوحدات المحليّة بالشّخصيّة الاعتباريّة:

من الثّابت أنّ فكرة الشّخص الاعتباريّة جاءت أساساً من كون الإنسان الطّبيعيّ عاجز عن تحقيق الأهداف التي يسعى لأجلها سواء لمصلحته أو لمصلحة الجماعة التي ينتمي إليها، لذلك كان من الضّروري وجود أشخاص آخرين غير الشّخص الطّبيعيّ يسند إليهم مهمّة القيام بالأعمال التي تعود بالمنفعة العامّة على الجميع، وبقدرة وفعالية أكبر، ومن ثمّ نشأ الشّخص الاعتباريّ ليشكّل شخصاً قانونيّاً مستقلاً عن الأفراد المكوّنين له، ويهدف لمساعدة الأفراد عامّة في تحقيق المصالح التي يعملون لأجلها⁽¹⁾.

وفي هذا المضمار، وبعد أن نصّ الدستور على وجود وحدات محليّة في الجسم الإداريّ للدّولة، جاء القانون ليمنح هذه الوحدات الشّخصيّة الاعتباريّة كي تتولّى المصالح المحليّة والدّائيّة المميّزة من المصالح القوميّة، وهذه المصالح تهّم مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي لها غرض مشترك في إقليم معيّن، فاعتراف الدّولة للوحدات المحليّة بالشّخصيّة القانونيّة هو أمر مهمّ جدّاً حتّى تستطيع الوحدة المحليّة إدارة هذه المصالح

(1) د. هشام عبد السيد الصافي محمّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحليّة في ظل الدستور المصريّ الجديد، مرجع سبق ذكره،

الخاصة بها واتخاذ القرارات اللازمة ومباشرة أعمالها واختصاصاتها، ومن دون هذا الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية فإن الوحدة المحلية لا أهلية قانونية لها فيما تقوم به⁽¹⁾.

ومن المؤكد أن هذا الاعتراف يترتب عليه نتائج وأثار معينة مهمة، وتسهم في ترسيخ الوجود القانوني للوحدات المحلية، ويمكن إجمالها في النقاط الآتية:

1. وجود مجالس محلية تمثل هذا الشخص الاعتباري (الوحدة المحلية) ليتصرف نيابة عن سكان

الوحدة.

2. وجود ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة المالية، ومن ثم تطبيق الأحكام الخاصة بأموال الدولة العامة

على أموال الوحدة المحلية.

3. للوحدة المحلية حق اكتساب الحقوق والتملك وإبرام العقود والهبات والوصايا.

4. للوحدة المحلية حق التقاضي كمدعي أو مدعى عليه، ويمنح للعاملين في الوحدات المحلية صفة

الموظف العام.

5. تنقضي الوحدة المحلية بالطريقة نفسها التي أنشئت بها⁽²⁾.

وفي التشريعات المقارنة، فقد حدد المشرع الفرنسي الوحدات ذات الشخصية الاعتبارية في الأقاليم

والمحافظات والبلديات دون باقي الوحدات الإدارية الأخرى⁽³⁾.

في حين منح المشرع المصري الشخصية الاعتبارية للمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى⁽⁴⁾.

(1) د. عبد الله الحارسي، ود. عمرو الشوبكي، اللامركزية والدولة في المنطقة العربية، مرجع سبق ذكره، ص78.

(2) د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، انتخابات المجالس المحلية في ظل الدستور المصري الجديد، مرجع سبق ذكره، ص19-20.

(3) Bernard Fath, La gestion du personnel des collectivités territoriales, Paris, 1989, p.103.

(4) المادة 1/ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43/ عام 1979.

أما المشرع السوري، فقد حدّد في قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 المحافظة- والمدينة- والبلدة- والبلدية جهات تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة دون المنطقة والنّاحية والحيّ⁽¹⁾، لأنها ليست وحدات إداريّة، وإنما هي تقسيمات إداريّة.

ويرى الباحث أنّ الاعتراف الصّادر من القانون للوحدة المحليّة بالشخصيّة الاعتباريّة نتيجة طبيعيّة لأنّ هذه الوحدات عبارة عن مرافق عامّة إقليمية تباشر نشاطها في جزء محدّد من إقليم الدّولة، فالنصّ القانوني هذا من شأنه تدعيم وجود الوحدات الإداريّة المحليّة باعتبار أنّ مهام وحجم أعمال الوحدات الإداريّة المحليّة وطبيعتها تستدعي بالضرورة منح هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية.

الاتّجاه الثّاني- انتخاب المجالس المحليّة:

لا يقتصر دور النّصوص التّشريعيّة (القانون) على تدعيم وجود الوحدات المحليّة عند منح الشخصيّة الاعتباريّة للوحدة المحليّة، لأنّ منح الشخصيّة الاعتباريّة للوحدات المحليّة يهدف إلى إدارة المصالح المحليّة المميّزة من المصالح القوميّة، إلّا أنّ هذه المصالح تحتاج إلى من يديرها من سكّان الوحدة الإداريّة نفسها، أي لا بدّ من وجود مجالس محليّة، ويتمّ تشكيل هذه المجالس عبر الانتخاب، في سبيل تأكيد مفهوم الديمقراطية الشعبيّة والاستقلال اللازم للوحدة المحليّة وتوزيع الوظيفة الإداريّة بينها وبين السّلطة المركزيّة، ويقوم أعضاء هذه المجالس المنتخبين من قبل السكّان، بإدارة المصالح المحليّة والإقليمية واتّخاذ القرارات المتّصلة بهذه المصالح، وهو يجسد لمبدأ مهمّ ويعرف بمبدأ "ديمقراطيّة الإدارة"⁽²⁾.

وقد تضمّنت أغلب التّشريعات ما يؤكّد ضرورة تشكيل هذه المجالس التي يتضمّنّها التّشريع العادي، ومن ثمّ ترسيخ وجود هذه الوحدات ومجالسها، لأنّ الانتخاب الطّريق الأمثل الذي يتمّ من خلاله تشكيل المجالس

(1) المادة /7/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

(2) د. هشام عبد السيد الصافي محمّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحليّة في ظل الدستور المصري الجديد، مرجع سبق ذكره،

المحليّة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام المحلي، ولا بدّ للسلطات المركزيّة التعامل معها بوصفها أمرًا واقعًا خدمةً لمصالح الدولة العامّة، ويلاحظ في التشريعات المقارنة ما يؤكّد ضرورة انتخاب هذه المجالس، إذ يتمّ انتخاب أعضاء المجالس المحليّة في فرنسا بالاقتراع العام والمباشر بموجب قانون الانتخاب رقم 6/ عام 1986. وفي مصر نصّت المادة 180/ من الدستور على أن: "تنتخب كلّ وحدة محليّة مجلسًا بالاقتراع العام والسريّ المباشر لمدة أربع سنوات"، ومن ثمّ يتمّ تشكيل المجالس المحليّة في مصر عن طريق الانتخاب المباشر السريّ العام وفق القواعد والضوابط والإجراءات والضمانات التي تضمّنتها نصوص قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسيّة الصادر برقم 45/ عام 2014 والمعدّل للقانون رقم 73/ لعام 1956⁽¹⁾.

أمّا في سورويّة فقد نصّ الدستور عام 2012 في المادّة 131/ في الفقرة الثّانية على أن: "يكون لوحدات الإدارة المحليّة مجالس منتخبة انتخابًا عامًّا وسريًّا ومباشرًا ومتساويًا"⁽²⁾.

وبالنسبة لقانون الإدارة المحليّة السوري رقم 107/ فقد تضمّنت المواد 12/ حتّى 20/ منه انتخاب أعضاء المجالس المحليّة ومكاتبها التنفيذيّة، إذ منح حق الانتخاب والترشيح لعضوية المجالس المحليّة لكل المواطنين السوريين وعلى قدم المساواة من دون تفرقة⁽³⁾.

وبالعودة إلى نصّ المادّة 131/ من دستور الجمهورية العربيّة السوريّة الذي جاء فيه: "1- يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحليّة على تطبيق مبدأ لامركزيّة السلطات والمسؤوليّات، ويبين القانون علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزيّة واختصاصاتها وإيراداتها الماليّة والرّقابة على أعمالها، كما يبيّن طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها"، فقد أعطى الدستور للتشريع العاديّ سلطة تحديد رؤساء المجالس المحليّة سواء بالانتخاب أو التّعيين وتحديد اختصاصاتهم، ويرى الباحث أنّ هذه الفقرة

(1) د. هشام عبد السيد الصافي محمّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحليّة في ظل الدستور المصريّ الجديد، مرجع سبق ذكره، ص21.

(2) المادّة 131/ من دستور الجمهورية العربيّة السورية عام 2012.

(3) د. حسن البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطيّة، الطبعة الأولى، بلا ناشر، دمشق، 2014، ص47.

غير موفقة، إذ جعلت الباب مفتوحاً للسلطة المركزيّة في تحديد اختصاصات المجالس المحليّة، وإيراداتها المالية، وتحديد اختصاصات رؤساء المجالس المحليّة فيها عبر التشريع الناظم للإدارة المحليّة، والذي عادةً يكون نتاج لجان تنبثق عن هذه السلطة، إذ من الأفضل لو تضمن الدستور نصّواً تحدد بعض الاختصاصات الجوهرية للمجالس المحليّة كنوع من الضمانات الواجب توافرها لتأصيل وجود الإدارة المحليّة مؤسساتياً.

وبعد الانتهاء من هذا الفرع المتعلّق بدور النصوص التشريعيّة في تأصيل وجود المجالس المحليّة، سيتمّ الحديث في الفرع الثاني عن مدى كفاية هذه النصوص التشريعيّة في توفير الضمانات اللازمة لعمل الوحدات المحليّة.

الفرع الثاني

مدى كفاية التشريع في توفير الضمانات اللازمة لعمل الإدارة المحلية

يعدّ القانون (التشريع) أحد أوجه الضمانات المقررة لحق الإدارة المحلية في العمل الإداري، ويتجلى في النصوص التشريعية، سواء بقوانين الإدارة المحلية أو قوانين الانتخاب، التي تؤكد ضرورة انتخاب سلطات عدّة من بينها المجالس المحلية.

وإن كانت هذه القوانين أكدت في جملة ما أكدته منح المجالس المحلية الشخصية المعنوية العامة، وكذلك تأكيد انتخاب أعضاء هذه المجالس تجسيداً لاستقلالها وحرّيتها في مباشرة مهمّاتها، إضافة إلى تأكيد مبدأ الديمقراطية الشعبية وضرورة تمثيل السكّان في هذه المجالس ومشاركتهم في صنع القرار المحلي والتنمية، فإنّ السؤال يدور حول مدى كفاية هذه النصوص (القوانين) من حيث النوع والحجم، وإذا كانت فعلاً قد شكّلت ضمانات كافية للإدارة المحلية في وجه السلطة المركزية كما هو الحال بالنسبة للضمانات الدستورية؟ أم إنّها غير كافية وبحاجة إلى مزيد من التعديل والإضافة أو التغيير الشّامل؟

والهدف من ذلك معرفة فيما إذا كانت هذه النصوص كفوة أم لا تلبي الغرض المنشود، وتحتاج إلى إحلال نصوص أخرى محلها تتلافى التقصير، وتكون بذات الوقت متطورة وقابلة للتعامل مع المنظور المستقبلي لموضوع الإدارة المحلية⁽¹⁾.

عدّ المشرّع السوري والمصريّ سابقاً الإدارة المحلية فرعاً من السلطة التنفيذية، في حين عدّها المشرّع الفرنسي سلطة مستقلة انطلاقاً من التنظيم المركزي الذي تقوم عليه فرنسا⁽²⁾.

(1) د. برهان زريق، السلطة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 9.

(2) Marc Gjidara, La Contrôle des actes des autorités en Locales, France Université, Paris, 2010, p.

وبالتالي فإنَّ النُّصوص التَّشريعيَّة لا يمكنها أن تخرج عن الإطار الدستوريَّ للإدارة المحليَّة، وستبقى مقيَّدة بما نصَّ عليه الدستور، وفي سبيل ترجمة ما نصَّ عليه الدستور لجهة إحالته للقانون في مسألة تنظيم الأحكام الخاصَّة بالإدارة المحليَّة، فإنَّ النُّصوص التَّشريعيَّة (القانون) نظَّمت كلَّ ما يتعلَّق بالإدارة المحليَّة بدءًا من آليَّة التَّشكيل والعمل والصَّلاحيات والاختصاصات والرَّقابة، واستطاعت نوعًا ما احتواء الإدارة المحليَّة بما ينسجم مع الدستور، ومن ثَمَّ تحقيق الهدف الأساسيِّ من ذلك، وهو تطبيق لا مركزيَّة القرارات والمسؤوليات، وجعلها في أيدي فئات الشَّعب عبر انتخاب ممثليهم في المجالس المحليَّة، ونظَّمت هذه النُّصوص الشُّؤون الماليَّة لوحدات الإدارة الماليَّة من خلال تحديد الإيرادات الماليَّة اللَّازمة لها سواء عبر الإيرادات الدَّاتيَّة للوحدات المحليَّة، أو من خلال الدَّعم الَّذي تقدِّمه السُّلطة المركزيَّة على شكل إعانات ماليَّة، بالإضافة إلى أنَّ هذه النُّصوص التَّشريعيَّة جعلت الوحدات المحليَّة إلى جانب السُّلطة المركزيَّة مسؤولة عن تنمية مجتمعاتها المحليَّة وتطويرها، فضلًا عن دور هذه الوحدات في إدارة الخدمات ومتابعتها، وتسيير إجراءاتها بعيدًا عن الروتين والبيروقراطية⁽¹⁾.

فالنُّصوص التَّشريعيَّة منحت الوحدات المحليَّة حريَّة المبادرة استنادًا لما ورد في الدستور، ما دامت تتمتع بحريَّة التصرُّف في الشُّؤون المحليَّة، إذ لا يكون للسُّلطة المركزيَّة أيُّ حقٍّ في أن تحلَّ محلَّها في مباشرة تصرُّف ما، باستثناء ما حدَّده القانون حول ذلك⁽²⁾.

ومن النَّتائج المترتبة على وجود التَّشريع النَّاظم للإدارة المحليَّة، وما رسَّخته النُّصوص التَّشريعيَّة من الاستقلال الإداريِّ والماليِّ للإدارة المحليَّة، إذ جعلت حريَّة السُّلطة المركزيَّة في إمكانيَّة تعديل قرارات الوحدات المحليَّة معدومة، لأنَّ القول بغير ذلك سيجعل استقلال الوحدات المحليَّة، استقلالًا غير مكتمل، فالوحدة الإداريَّة المحليَّة يكون لها الحق نتيجة هذه النُّصوص في إصدار القرارات وتنفيذها بصفة مستقلة، ولها أيضًا الحق في وقف تنفيذها وسحبها، ولعلَّ النُّقطة المهمَّة في ذلك، هو ما منحه هذه النُّصوص للإدارة المحليَّة من إمكانيَّة

(1) د. عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، الإسكندرية، عام 2000، ص 148.

(2) د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحليَّة في التشريع المصري، مرجع سبق ذكره، ص 140.

مخاصمة قرارات السلطة المركزيّة أمام القضاء المختصّ⁽¹⁾، فهي نقطة جوهرية في سبيل تعزيز استقلال هذه الوحدات في وجه السلطة المركزيّة.

ولكن تبقى هذه النصوص رهن ما يذكر الدستور من موادّ تدعم الإدارة المحليّة، سواء من حيث المفهوم أو التقسيمات الإداريّة، أو من حيث حجم الاستقلال المطلوب لها إداريًّا وماليًّا، وكذلك من حيث مدى شرعيّة القرارات التي تصدرها المجالس المحليّة، فبقدر ما تكون النصوص الدستوريّة قويّة وشاملة في ما تتضمنه الإدارة المحليّة، تكون النصوص التشريعيّة كافية إلى الدّرجة التي تصبح فيه ضمانًا حقيقيًّا لها.

ويرى الباحث أنّ النصوص التشريعيّة (القانون) تشكّل ضمانًا للوحدات المحليّة، وهذه الضمانة يمكن اختصارها في أمرين:

1- منح الشخصية المعنويّة العامّة للوحدات المحليّة.

2- تأكيد انتخاب أعضاء المجالس المحليّة من قبل الشعب.

وكلّ من هذين الأمرين ضروريّ لترسيخ الوجود الفعليّ للوحدات المحليّة وعدم تجاوزها، فالضمانة القانونيّة (الشخصيّة الاعتباريّة والانتخاب) مع الضمانات الدستوريّة، تشكّل حافزًا لتطبيق اللامركزيّة الإداريّة المحليّة بشكلٍ فعّال.

وسيتّم الحديث في الفرع الآتي عن دور النصوص التشريعية في فعالية النشاط الإداري للوحدات المحليّة وفق ما سيرد.

(1) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري "المبادئ العامة"، مرجع سبق ذكره، ص 157.

الفرع الثالث

أثر النصوص التشريعية في فعالية النشاط الإداري للوحدات المحلية

يشكل اعتراف المشرع لوحدات الإدارة المحلية بوجودها عبر النص في الدستور والقانون سنداً ضرورياً وقيماً لها وهذا يستتبع النص على مجموعة من الوسائل التي تساعد على القيام بالتصرفات القانونية الواجبة، فطالما اعترف القانون بالاستقلال الإداري والمالي للوحدات المحلية، ومنحها الشخصية الاعتبارية والأهلية اللازمة للقيام بالتصرفات، وتحمل الالتزامات، وحق التقاضي، وغيرها من المزايا المترتبة على منح الشخصية الاعتبارية، فإن ذلك يعني أن السلطة المركزية قد اقتنعت بأهمية اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية المحلية، ومن ثم ضرورة نقل بعض الوظائف الإدارية منها إلى الوحدات المحلية، وعملية النقل هذه تلزم السلطة المركزية بضرورة منح الوحدات المحلية أيضاً حق صنع القرار المحلي، وحق تحديد الموارد المالية اللازمة⁽¹⁾.

ومن الثابت أن هذه النصوص التشريعية والمتضمنة من حيث النتيجة الاستقلال الإداري والمالي والأهلية القانونية، وحق صنع القرار المحلي من شأنها تأكيد أهمية تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال الكافي واللازم للقيام بأعمالها، وكذلك عدم تبعيتها للسلطة المركزية بالصورة المفردة، ولكن ذلك لا يعني أن الوحدات المحلية لها الحق في إصدار القرارات الإدارية النهائية⁽²⁾، إذ تخضع هذه القرارات إلى الرقابة المركزية سواء من حيث جهة إصدارها ومن حيث مدى مشروعيتها، وإن كان ذلك يشكل قيداً قد يحد من فعالية عمل الوحدات المحلية.

ولعل الشيء المهم الذي يدعم الاستقلال الإداري للوحدات المحلية ما نص عليه القانون وهو وجود تنظيم إداري خاص بالوحدة المحلية يختلف عما هو معمول به لدى السلطة المركزية، وغاية المشرع في ذلك إعطاء

(1) د. عمار القحف، المركزية واللامركزية في سورية بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية،

دمشق، عام 2018، ص 27-28.

(2) Jean Marie Pontier Thèse l'état et les collectivités locale, la répartition des compétences, Aix

Marseille, Paris, 1978, p.302.

الوحدات المحليّة مزيدًا من الحرّيّة لمباشرة عملها بطريقة تختلف عن الطّريقة المتّبعة لدى السّلطة المركزيّة والمتّسمة بالروتين.

التّظيم الخاصّ بالوحدات المحليّة يدور حول مدى قدرة الوحدات المحليّة على التّعامل مع الوقائع المحليّة من منظور قانوني، سواء من حيث إصدار القرارات الخاصّة بها، أو كميّة إدارة شؤونها الداخليّة بحريّة، ومن دون تدخّل السّلطة المركزيّة إلّا في نقاط محدّدة بدقّة.

ولا شكّ في أنّ النّصوص التّشريعيّة التي تحوي هذه الأمور المهمّة (حقّ إصدار قرارات إداريّة نهائيّة، والقدرة على التّمويل، ووضع نظام داخليّ خاصّ بها، أو غير ذلك) من شأنها دعم الاستقلال الإداريّ والماليّ للوحدات المحليّة وزيادة فعاليتها ودورها في أداء النّشاط الإداريّ بالشّكل المميّز.

وبالنّسبة للدّول المقارنة فإنّها تختلف حول مدى أثر التّشريع الخاصّ بالإدارة المحليّة على فعالية الوحدات المحليّة في ممارستها للعمل الإداريّ، وذلك لاختلاف كلّ منها في الدّولة التي تناولت الإدارة المحليّة عامّة⁽¹⁾.

فقد منح المشرّع الفرنسيّ الوحدات المحليّة حقّ إصدار اللّوائح الخاضعة لرقابة البرلمان، وذلك بموجب التّعديل الدستوري رقم /276/ عام 2003 الذي تناولته المادّة /72/ من الدستور الفرنسي، ومنح المجلس المحليّ للبلدية الحقّ في وضع لوائح خاصّة بها، ويحتاج إلى اعتمادها من قبل المجلس البلديّ خلال الأشهر الستّة التّالية لتشكله، وهذه اللّائحة تتضمّن آليّة عمل المجالس المحليّة على المستوى الداخليّ وكيفية عمل اللجان الخاصّة بالمجلس، ويكون لهذه المجالس حقّ إصدار قرارات إداريّة تنظيميّة، تتناول بدورها الشّؤون المتعلّقة بالمرافق المحليّة، وهي بهذا الصّدّد تخضع إلى الرّقابة المركزيّة بحيث تُعرض على ممثّل الدّولة، وهو بدوره إذا وجد أنّ القرار مخالف للمشروعيّة يخطر رئيس المجلس المحليّ الذي أصدر القرار بإلغاء القرار بالطّعن فيه أمام المحكمة الإداريّة⁽²⁾.

(1) د. عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحليّة – التجربة الأردنيّة، مرجع سبق ذكره، ص 98.

(2) Jean Philipe, La Libre administration des collectivités territoriales, Principes et limites, 1ème, édition, Paris, 2018, p.13.

أمّا في مصر، فقد خلت النصوص التشريعية النّاطمة للإدارة المحليّة من حقّ المجالس المحليّة في إصدار أيّ لوائح أو تنظيم داخليّ خاصّ بها، حتّى ليس لها الحقّ في تقديم أيّ اقتراحات خاصّة بالتشريعات المحليّة، ولكنّ المادّة 181/ من الدستور المصريّ عام 2014 نصّت على أنّ قرارات المجلس الشعبيّ المحليّ في حدود اختصاصاته هي قرارات نهائيّة، وقد أكّدت ذلك المادّة 12/ من قانون الحكم المحليّ المصريّ رقم 43/ عام 1979، التي منحت المجلس الشعبيّ المحليّ للمحافظة فقط حقّ إصدار القرارات الخاصّة بالشؤون المحليّة من دون أن يكون لها الحقّ في اقتراح أو تعديل ما يتعلّق بقانون الحكم المحليّ أو ممارسة أيّ صلاحيات لائحيّة⁽¹⁾.

وليس للمجالس المحليّة في سورّيّة سلطة إصدار التشريعات الخاصّة بنظامها الداخليّ، رغم تمتّع هذه المجالس بحقّ اتّخاذ القرارات اللازمة لممارسة اختصاصاتها، وما يتعلّق بالشؤون اليومية المحليّة، إذ ورد في المادّة 26/ من قانون الإدارة المحليّة السوريّ رقم 107/ عام 2011 أنّ النّظام الداخليّ للمجالس المحليّة يصدر بقرار من الوزير (أي وزير الإدارة المحليّة)⁽²⁾.

ويرى الباحث أنّ التشريعات النّاطمة للإدارة المحليّة، سواء في مصر أو سورّيّة، ومن خلال ما تحويه من نصوص تشريعيّة تنظّم عمل المجالس المحليّة هي تشريعات يغلب عليها الصّفة المركزيّة التنفيذية، إذ تتعامل مع الوحدات المحليّة بوصفها أدرعاً مركزيّة تنفيذيّة لتنفيذ توجّهات السّلطة المركزيّة من دون أن يكون لها القدرة على ممارسة نشاطاتها ومهمّاتها بفعالية أكبر، نظرًا لخلوّ هذه النصوص من حقّ الوحدات المحليّة في إصدار النظام الداخليّ الخاصّ بها، وبما يتناسب مع واقعها المحليّ، والمشكلات التي تعانيها، إذ اقتصرّت هذه التشريعات على منح المجالس المحليّة حقّ إصدار قرارات في نطاق ضيق ومحدود، وهذا يتنافى مع الغاية التي وجدت لأجلها الوحدات المحليّة في الدّول المقارنة، فالقانون رقم 107/ الصادر عام 2011 هو النّاطم للإدارة المحليّة في سورّيّة، ورغم تنظيم هذا القانون لكلّ ما يتعلّق بالإدارة المحليّة في سورّيّة إلا أنّ السّمة الغالبة لهذا

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 161-162.

(2) صدر القرار رقم 42/ في تاريخ 2012/7/11 والمتضمن النظام الداخلي لقانون الإدارة المحليّة رقم 107/ عام 2011.

القانون هي غلبة دور ممثلي السلطة المركزية على حساب ممثلي اللامركزية الإدارية، فالمحافظ يُعدُّ ممثلًا للسلطة التنفيذية ويتولَّى عملية الإشراف والتنسيق الكامل في المحافظة، بالإضافة إلى أنَّ القانون قد عزَّز من مركزية المحافظة على حساب وحدات الإدارة المحلية الفرعية، إذ تأتي في قمة هرم التنظيم الإداري، ويتبع لها كلُّ مجالس وحدات الإدارة المحلية الفرعية وفق علاقة تنظيمية تقوم على ربط المدن والمناطق بالمحافظة.

وقد نصَّ القانون على رئاسة المحافظ للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، والمحافظ يتُّم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، وكذلك يتُّم تسمية رؤساء المجالس المحلية في الوحدات الإدارية بمرسوم جمهوري بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية بالنسبة لرؤساء مجالس المحافظات ومدن مراكز المحافظات، وبقرار من الوزير بالنسبة لبقية المجالس⁽¹⁾، ويجري ذلك، بعد أن يتم انتخاب هؤلاء من قبل سكان الوحدات الإدارية المحلية.

وقد جعل هذا القانون دور الوحدات المحلية محصوراً في تأمين الخدمات العامة وتوزيع المواد الأساسية على السكَّان، بالإضافة إلى مهمَّاتها الأصلية في منح التراخيص والقيام بأعمال النظافة وضبط المخالفات، وهي أمور ثانوية لا تعزَّز من استقلال الوحدات المحلية إدارياً ومالياً.

والأمر في مصر مشابه لسوريَّة رغم النصِّ الدستوري والقانوني على انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، إلَّا أنَّ قانون الحكم المحلي المصري رقم 43/ عام 1979 لا يحوي الضمانات الرئيسة لتشكيل المجالس المحلية واستقلالها، ورغم النصِّ على انتخاب أعضاء هذه المجالس، إلَّا أنَّه لم يتحقَّق لهذه المجالس وسائل استقلالها، فالأوضاع القانونية والسياسية في مصر والمرتبطة بالإدارة المحلية لا تتمتع بالمرونة التي تجعلها قادرة على اتِّخاذ القرارات المحلية والمبادرة إلى العمل المحلي من تلقاء ذاتها، إذ يبرز الجانب المركزي في صنع القرار وله وحده حقُّ التعيين، ما يحول دون تنمية الخبرات المحلية، فالحكومة في مصر ما زالت هي من تتحكَّم بالمحليات، سواء من ناحية التحكم بمواردها كذلك، ومن ناحية فرض الإجراءات على المجالس المحلية، فما زالت

(1) المادة 20/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107/ عام 2011.

الوزارات المركزية هي صاحبة القول والفصل في تحديد الاحتياجات المحليّة وتقرير الأولويّات واعتماد الميزانيّات، والإشراف على التنفيذ⁽¹⁾.

أما في فرنسا، فقد عجز التشريع الفرنسي عن إيجاد الحلول الجذريّة للمشكلات التي تعانيها الوحدات المحليّة الفرنسيّة، مثل كثرة عدد البلديّات ودمجها، رغم أنّ الدستور الفرنسي في المادة /72/ منه أكّد التّقسيم الإداريّ المحليّ لفرنسا وحصرها بالإقليم والمحافظة والبلديّة، وأكّد حرّيّة هذه الوحدات في إدارة شؤونها، فظلت تعاني من فقدان التّوازن والانسجام بينها، ومن ثمّ عدم قدرتها على إنشاء وحدات محليّة معتبرة من النّاحية الإداريّة يطبّق عليها نظام حقوقيّ واحد⁽²⁾، وقد تمّ تلافي هذه المشكلات بالتّعديلات التي جرت على الدستور في تموز عام 2008.

وكذلك الحال بالنّسبة للمحافظات، إذ عجزت التّشريعات الفرنسيّة الخاصّة بالإدارة المحليّة في التّأثير في المشكلات التي تعانيها المحافظات، لأنّ المحافظات الفرنسيّة في بنائها لم يكن طبيعيّاً بل مصطنعاً، ولأنّ تشكيّلها سبق الثّورة الصناعيّة فلم يراع فيه ما أحدثته هذه الثّورة من تطوّرات اقتصاديّة واجتماعيّة⁽³⁾. وهذه المحافظات بوضعها الرّاهن عاجزة عن تأمين الخدمات العامّة الخارجة عن نطاق حدودها، وفي سبيل مواجهة ذلك نشأت فكرة الأقاليم بغية تحقيق اتّحاد بين المحافظات.

فالنّظام الإداريّ الفرنسيّ نظام معقّد تتداخل فيه المقتضيات السياسيّة والأحداث التي رافقت نشوء هذه الوحدات، ومن ثمّ التّشريعات الحاليّة في فرنسا تجد أمامها العديد من العقبات التي تحول دون قدرتها على النّطوير ومواكبة المتغيّرات⁽⁴⁾.

(1) م. محمّد رضا رجب، نظام الإدارة المحليّة في مصر، الواقع وآفاق المستقبل، مرجع سبق ذكره، ص 13.

(2) د. عبد الله طلبه، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 167.

(3) د. عبد الله طلبه، المرجع نفسه، ص 169.

(4) Jean Philipe, La Los kibra administration des collectivités territoriales principes et limites, op, cit, p.17.

وبهذا تمّ الانتهاء من المطلب الأول الذي جرى الحديث فيه عن الإطار التشريعي الناظم لعمل الوحدات المحليّة، وفي المطلب الثاني سيتمّ الحديث عن الوجه الآخر للضمان القانوني لحقّ الإدارة المحليّة في العمل الإداري، ألا وهو الاستقلال الإداري والمالي للوحدات المحليّة وذلك وفق الآتي.

المطلب الثاني

حجم الاستقلال الإداري والمالي للوحدات المحلية

من المؤكد أنّ الضمان القانوني لوجود الوحدات المحلية لا يقتصر على وجود تشريع ينظم عملها، بل لا بدّ من أن تتمتع الوحدات المحلية بقدر كافٍ من الاستقلال الإداري والمالي، ومنحها قدرًا من الحرية كي تؤدي أعمالها بذاتها تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها.

ولا بدّ من أن يكون للوحدات المحلية موارد مالية ذاتية خاصة بها حتّى تستطيع القيام بجميع الأعمال المنوطة بها، فتمتّع الوحدات المحلية بالاستقلال الإداري والمالي ضماناً تضاف إلى جملة الضمانات الدستورية والقانونية لوجود الوحدات المحلية في الجهاز الإداري للدولة، وهذا ما سيتمّ التعرف إليه في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الاستقلال الإداري للوحدات المحلية.

الفرع الثاني: الاستقلال المالي للوحدات المحلية.

الفرع الثالث: الموازنات الخاصة بالوحدات المحلية ودورها في دعم استقلالها المالي.

الفرع الأول

الاستقلال الإداري للوحدات المحلية

الاستقلال المقصود الذي يجب أن تتمتع به الوحدات المحلية استقلال جزئي، لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية دون الوظيفتين التشريعية والقضائية، وهو أيضاً استقلال نسبي، لأنّ الوحدات المحلية وهي في صدد مباشرتها اختصاصاتها تخضع إلى رقابة السلطة المركزية، فالسيادة الوطنية غير قابلة للتجزئة⁽¹⁾.

ومن الثابت أنّ استقلال الوحدات المحلية يتحقّق بتوزيع مسؤولية الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحليات، وذلك من خلال تشكيل وحدات محلية مستقلة عن السلطة المركزية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وسلطة البتّ النهائي في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية التي تديرها وتشرف عليها⁽²⁾، وهذا الاستقلال يبدأ أولاً بمنح الشخصية الاعتبارية للوحدة المحلية، فهي نقطة البداية في سبيل تحقيق الاستقلال الإداري، لأنّ منح الشخصية الاعتبارية للوحدة المحلية هو ما يؤدي إلى إخراج الوحدة المحلية للوجود القانوني ومنحها إرادة التعبير⁽³⁾.

وهذا الاستقلال لا يقف عند منح الشخصية الاعتبارية، بل لا بدّ من أن يكون للوحدات المحلية مجالس منتخبة تتمتع أعضاؤها بحرية اتخاذ القرارات ومتابعتها، وأن ينتخب سكّان الوحدة المحلية هؤلاء الأعضاء بشكل مباشر تجسيدا للديمقراطية الشعبية⁽⁴⁾.

(1) ميزاني فريدة، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص9.

(2) Landry Tisimi, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées, thèse pour le doctorat in droit public, université Paris, 2010, p.96.

(3) د سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري، المبادئ العامة، مرجع سبق ذكره، ص141.

(4) د. برازة وهيبة، مدى تجسيد الانتخاب استقلالية الجماعات المحلية، بحث منشور في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الجزائر،

إضافة إلى ما سبق، لا بدّ أن يكون للوحدات المحليّة أمر مباشرة الاختصاصات المنوطة بها وبشكلٍ مستقلٍّ عن السُّلطة المركزيّة، حتّى يصبح الاستقلال الإداري للوحدات المحليّة استقلالاً حقيقياً وفعالاً، فمن الطَّبِيعي أن يكون لكلِّ وحدة محليّة جهاز إداريٍّ خاصٍّ بها لمباشرة هذه الصّلاحيات، وذلك نتيجة حتميّة للاستقلال الذي تتمتع به، وهذا الاستقلال يمكن تعريفه بأنّه: "حقّ الوحدات المحليّة في اتّخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحليّة للنّهوض باختصاصاتها المحدّدة بمقتضى القوانين والأنظمة تحت رقابة السُّلطة المركزيّة"⁽¹⁾.

إذاً، فالاستقلال الإداريُّ هنا يدور حول فكرة تمثّل الوحدات المحليّة بالشخصيّة الاعتباريّة وحقّها في مباشرة اختصاصات محدّدة دستوريّاً وتشريعياً تباشرها بنفسها، وتحت رقابة السُّلطة المركزيّة، ومن دون ضغط أو تأثير منها، وهذا الاستقلال ضرورة للسُّلطة المركزيّة، وليس العكس، لأنّ الوحدات المحليّة جزء من السُّلطة التّفيذيّة، أي إنّها تكمل عمل السُّلطة المركزيّة بمعنى أو بآخر.

وبناءً على ذلك، يمكن القول إنّ الاستقلال المقصود به للوحدات المحليّة هو ذلك الاستقلال الذي يعطي هذه الوحدات الحقّ بالمبادرة وحرية التصرّف في الشُّؤون المحليّة، طالما نصّ القانون على ذلك⁽²⁾، ولا يكون للسُّلطة المركزيّة حقّ تعديل قرارات الوحدة المحليّة، وإلاّ انتفت صفة الاستقلال، فيكون للوحدات المحليّة فقط حقّ إصدار هذه القرارات وتنفيذها وسحبها وإصدار قرارات أخرى جديدة في مفاصل الشُّؤون المحليّة كافّة.

علماً أنّ حقّ الوحدات المحليّة في إصدار القرارات نتيجة طبيعيّة لاتباع أسلوب اللامركزيّ في إطار التّنظيم الإداريّ للدولة، فما دام أنّها نقلت جزءاً من الوظيفة الإداريّة إلى الوحدات المحليّة، فلا بدّ من أن تتمتع بحقّ إصدار القرارات كونها تتحمّل المسؤوليّة عن تسيير الخدمات العامّة المحليّة ومتابعتها⁽³⁾.

(1) د. عادل عمران، مبدأ استقلالية الجماعات المحليّة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26/، عام 2010، ص 89.

(2) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مرجع سبق ذكره، ص 89.

(3) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإداريّة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيّة،

وهذه الصّلاحية في إصدار القرارات قد يكون أساسها من الدستور نفسه، عندما أكّد حقّ الوحدات المحليّة في إدارة وتنظيم شؤونها المحليّة ذاتيّاً⁽¹⁾.

ويكون أساسها التشريعيّ من خلال تمثّل الوحدات المحليّة بالشخصيّة الاعتباريّة اللّازمة لمباشرة التصرفات القانونيّة المختلفة، فهذه الأهليّة القانونيّة يتبعها حقّ إصدار القرارات الإداريّة.

وفي التّشريعات المقارنة، فقد منح التّعديل الدستوريّ الفرنسيّ رقم /276/ عام 2003 المجلس المحليّ المنتخب سلطة إصدار اللوائح التي تخضع بدورها لتقييم البرلمان⁽²⁾.

أمّا في مصر، فقد منحت المادّة /12/ من قانون الإدارة المحليّة المجلس الشّعبيّ للمحافظة سلطة إصدار القرارات اللّازمة لممارسة اختصاصاته⁽³⁾.

وفي سورّيّة منحت المادّة /33/ والمادّة /61/ من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 لكلّ من مجلس المحافظة ومجلس المدينة والبلدة والبلديّة حقّ اتّخاذ القرارات والتدابير اللّازمة جميعها لممارسة اختصاصات الوزارة أو الإدارة أو المؤسسة المركزيّة التي نقلت اختصاصاتها إلى السّلطة المحليّة بموجب الخطّة الوطنيّة اللامركزيّة.

وبهذا نجد أنّ الاستقلال الإداريّ أمر حتميّ، فلا يمكن الحديث عن إدارة محليّة أو عن اللامركزيّة الإداريّة من دون أن يكون هناك قدر جيّد من الاستقلال، وهذا الاستقلال يتجسّد بأوجه عدّة كما ورد في هذا الفرع.

وسيتّم الانتقال في الفرع الآتي للحديث عن الوجوه الأخرى لاستقلال الوحدات المحليّة وهو الاستقلال الماليّ وفق الآتي.

(1) د. سعيد نحيلي، البلديات، بحث منشور في الموسوعة القانونيّة المتخصصة، المجلد الأول، دمشق، عام 2010، ص145.

(2) David Melloni, les collectivités territoriales en France, 7édition 2018, Paris, p.68.

(3) المادّة /12/ من قانون الحكم المحليّ المصريّ رقم /43/ عام 1979.

الفرع الثاني

الاستقلال المالي للوحدات المحليّة

يستتبع تمتّع الوحدات المحليّة بالاستقلال الإداري الاستقلال المالي بصورة حتميّة، فالاعتراف بالشخصيّة المعنويّة العامّة للوحدات المحليّة يعني أنّ هذه الوحدات تمارس جزءاً من الوظيفة الإداريّة المسندة أساساً إلى السّلطة المركزيّة، أي إنّ هناك خدمات عامّة تؤدّيها هذه الوحدات لا يمكن القيام بها إلّا إذا توفّر المال، فالمال عصب كلّ نشاط إداري، إذ إنّ وفرة الأموال وكفايتها لدى الوحدات المحليّة من شأنه تدعيم ذلك الاستقلال، وإعطائها مزيد من القدرة على تحقيق الأهداف التي أنشئت لأجلها، ومنحها مزيد من الحرّيّة في أداء واجباتها وتحمل مسؤوليتها تجاه السكّان⁽¹⁾.

ومن ناحية أخرى، فإنّ تمتّع الوحدات المحليّة بالشخصيّة المعنويّة يعني الاعتراف لها بزمّة ماليّة مستقلّة، أي توفير موارد ماليّة خاصّة بها، بحيث تتمتع بحق تملك الأموال الخاصّة والعامّة، ولا يمكن للسّلطة المركزيّة التصرف بهذه الأموال المحليّة إلّا بإذن منها⁽²⁾.

ومن الثّابت أنّ وجود موارد ماليّة خاصّة بوحدة الإدارة المحليّة من شأنه تسريع أداء الخدمات العامّة المحليّة، لأنّ أعضاء المجلس المحلي هم أنفسهم يمولون مع بقيّة السكّان، الموارد الماليّة عبر الضّرائب والرّسوم وغيرها، ومن ثمّ زيادة الرّقابة على أعمالهم سواء من أنفسهم ومن السكّان (الرّقابة الشعبيّة) وذلك لمعرفة ما إذا كانت هذه الأموال تُصرف وفق ما حدّد لها.

وهذا الاستقلال الماليّ لوحدات الإدارة المحليّة يعني وجود مصادر ماليّة خاصّة بها بالإضافة إلى التّمويل الذي تقدّمه السّلطة المركزيّة، وهذه المصادر يمكن تقسيمها إلى: موارد ذاتيّة—موارد خارجيّة.

(1) د. شادي فؤاد إسماعيل، دور التمويل في استقلالية وحدات الإدارة المحليّة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، عام 2018، ص77.

(2) د. منار عبد الستار خولاني، الإدارة المحليّة ومشكلاتها في سورية، الطبعة الأولى، بلا ناشر، دمشق، 2007، ص49.

أولاً- الموارد المحليّة الذاتية:

ويمكن حصرها بما يأتي:

1. **الضرائب المحليّة:** تعدّ الضرائب من المصادر الرئيسيّة لتمويل الدولة ككلّ، تفرض على الأفراد كمساهمة منهم في تحمّل الأعباء العامّة مقابل نفع عادي يعود عليهم، وما دام أنّ الوحدات الإدارية المحليّة تعدّ جزءاً من الدولة، وتتمتع باستقلال مالي وإداري فإنّها هي الأخرى تفرض الضرائب التي تسمّى "الضرائب المحليّة"، وهي مبالغ ماليّة تتقاضاها الوحدة المحليّة من مواطنيها من دون أيّ مقابل خاصّ على أن تخصّص حصيلة هذه الضرائب لأداء الخدمات العامّة⁽¹⁾.

والجدير بالذكر أنّ الإيرادات الضريبية تنقسم بين السلطة المركزيّة والإدارة المحليّة بأشكال مختلفة، بحيث تفرض لصالح الإدارة المحليّة نسبة أعلى على بعض الضرائب التي تفرضها السلطة المركزيّة وتقوم السلطة المركزيّة في هذه الحالة، بفرضها وجبايتها ووضعها تحت تصرّف الوحدات الإدارية المحليّة، ويمكن أن تشارك كلّ من السلطة المركزيّة والوحدات المحليّة في حصيلة الضرائب التي يتمّ تحصيلها من الأقاليم المحليّة، ويمكن أيضاً أن تقوم الوحدات المحليّة نفسها بفرض ضرائب معينة حسب ظروفها من دون أن تتدخل في ذلك السلطة المركزيّة⁽²⁾.

وقد أكّدت التشريعات المقارنة أهميّة الضرائب في ضمان الاستقلال الماليّ، ففي مصر أجازت المادة 12/ من قانون الحكم المحلي رقم 43/ عام 1979 للمجالس الشعبيّة للمحافظات اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحليّ، علماً أنّ الدستور المصريّ في المادة 38/ منه أكّد أنّ إنشاء الضرائب أو تعديلها أو إلغائها يتمّ بموجب قانون فقط.

(1) د. محمّد محمّد بدران، الإدارة المحليّة، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، مرجع سبق ذكره، ص72.

(2) د. محمّد محمّد بدران، المرجع نفسه، ص72.

وفي فرنسا الأمر مشابه أيضًا لما عليه الحال في مصر، فالمادة /34/ من الدستور الفرنسي عام 1958 أكدت أن فرض الضريبة بأنواعها يصدر بقانون عن السلطة التشريعية⁽¹⁾.

إلا أن المادة /72/ من الدستور نفسه أكدت حقّ الوحدات المحلية في الاستفادة من الموارد المالية بحيث تحدّد أشكال الضريبة التي تستفيد منها ومقدار الاستفادة بموجب قانون يرخص لها ذلك⁽²⁾.

أمّا في سورية، فنصّت المادة /18/ من دستور عام 2012 على أن: "لا تفرض الضرائب والرؤوس والتكاليف العامة، إلا بقانون"، في حين تضمّن قانون الإدارة المحلية رقم /107/ عام 2011 في المادة /134/ وسائل تمويل الوحدات المحلية التي منها الضرائب والرؤوس والتكاليف المحلية والتي تضاف إلى إيرادات المدن والبلدات والبلديات.

ويرى الباحث أنه من الطبيعي والمنطقي أن تتمتع المجالس المحلية بحق اقتراح الضرائب المحلية ضمن نسب محدّدة على أن تخضع لموافقة السلطة المركزية وممثليها (المحافظ- والوزير) وذلك بسبب حجم الأعباء الملزمة بها.

ومن ثمّ إذا كان هناك نصوص دستورية وقانونية تعطي الوحدات المحلية الحقّ في فرض الضرائب وغيرها، إلا أن هذا الأمر بحّد ذاته دليل على التوجّه الذي بدأ ينمو ويقوى نحو دعم استقلال الوحدات المحلية سواء إداريًا أو ماليًا.

⁽¹⁾ Article 34: La loi fixe les regels concernant..... L'assiettex, Le taux et Les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

⁽²⁾ Article 72-42: Les collectivité territoriales bénéficient de ressources don't elle peuvent disposer librement dans les conditions, Fixées par la loi.

2- الرسوم المحليّة:

يعرّف الرّسم بأنّه مبلغ نقديّ تقطعه الوحدات المحليّة جبراً من بعض الأشخاص مقابل ما تقدّمه لهم من نفع خاصّ⁽¹⁾.

وتلجأ الوحدات المحليّة عادةً إلى فرض الرسوم المحليّة بهدف ترشيد استهلاك الخدمات العامّة وضبطها بحيث لا يؤثر في محدوديّة الموارد العامّة، وتفرض الدّولة الرّسم على الذي يطلب خدمة خاصّة تؤدّيها له السّلطة المحليّة، وهو بذلك يختلف عن الضّريبة التي تفرضها على الجميع بدون وجود نفع خاصّ مقابل الضّريبة المستوفاة⁽²⁾.

ومن أهمّ أشكال الرسوم المحليّة، يمكن ذكر الآتي:

أ. رسوم تراخيص البناء.

ب. رسوم النّقل والمواصلات.

ج. رسوم دخول المتاحف والأماكن السياحيّة.

د. رسوم الإعلانات وغيرها⁽³⁾.

وقد أخذ بها المشرّع السوريّ في المادّة 134/ من قانون الإدارة المحليّة رقم 107/ عام 2011 إذ ذكر

15/ بنّداً تتضمّن النّسب الواجب إضافتها إلى إيرادات المدن والبلديّات والبلدات.

(1) د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامّة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيّة، بيروت، 1992، ص136.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإداريّة المحليّة، بحث منشور في المنظمة العربيّة للعلوم الإداريّة، سلطنة عمان، عام 1987، ص135.

(3) Lois Philipe, L'autonomie Financière des collectivités territoriales, Université d'Aix Marseille, 2002, p.23.

وفي مصر تضمّنت المادة /35/ من قانون الحكم المحلي عام 1979 أنواعاً معيّنة من الرسوم (كرسوم رخص البناء والمدن التجارية والصناعية ورسوم دخول المتاحف)، أمّا في فرنسا فالأمر مشابه لما ورد في سورية ومصر⁽¹⁾.

3- إيرادات استغلال أملاك الوحدة المحلية:

يقصد بهذه الإيرادات تلك التي تنتج عن استغلال أملاك الوحدة المحلية من خلال إيجارها أو بيعها أو ربح معين من مشروعاتها الاقتصادية.

ومن المؤكّد أنّ الوحدات المحلية يحقّ لها إدارة وإمتلاك بعض المؤسسات والهيئات والمشروعات المحلية والمحصورة بالخدمات ذات الطبيعة التجارية والصناعية، إذ تقوم بهذه الخدمات مقابل رسم معين تحصل عليه من الأفراد، فالغاية من هكذا مشروعات هو الحصول على الربح⁽²⁾.

وهذا النوع من الإيرادات قد ورد النصّ عليه في التشريعات المقارنة التي تتركّز في مجال تنمية الموارد الطبيعية والتجارة الداخلية للسلع والخدمات والتنمية العقارية⁽³⁾.

ثانياً- الموارد الخارجية:

إنّ التوسّع الكبير في الخدمات العامة التي تؤدّيها الوحدات المحلية وتشعّبها، جعل من الموارد المحلية الذاتية غير كافية لتغطية جميع النفقات، ومن ثمّ تضطرّ الوحدات المحلية إلى البحث عن مصادر تمويل أخرى غير تلك الموارد المحلية الذاتية، وهو ما يعرف بالمصادر الخارجية التي يمكن حصرها بالآتي:

(1) د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ المحلية، مرجع سبق ذكره، ص74.

(2) د. شادي فؤاد إسماعيل، دور التمويل في استقلالية وحدات الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص105.

(3) المادة /35/ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم /43/ عام 1979 والمادة /134/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم

1- القروض المحليّة:

قد تعجز ميزانيّة الوحدات المحليّة عن تغطية المشروعات الاستثماريّة الكبرى، أو قد تدفعها ظروف معيّنة إلى طلب الاقتراض ضمن شروط معيّنة من الجمهور أو البنوك أو المؤسسات الائتمانيّة، إذ تتعهد الوحدة المحليّة برّد قيمة هذا القرض وفق الشّروط المنصوص عليها في عقد القرض⁽¹⁾.

وفي الدّول المقارنة، تحتلّ القروض مكانة مهمّة في تمويل الوحدات المحليّة، ففي فرنسا بحسب القانون /213/ عام 1982، أنشئت لجنة القروض التي تضمّ ممثّلين عن مجلس الإقليم ومجالس المحافظات والبلديات في نطاق الإقليم⁽²⁾، مهمّتها تقديم النّصح والمشورة والشّروط اللازم توافرها في القروض، إذ يوجد نوعان من القروض: قروض مؤقّتة لتغطية النّفقات ريثما تتوفّر الإيرادات المحليّة، وقروض تهدف إلى تغطية المشروعات الكبرى، علماً أنّه في حال طلب قرض خارجيّ فيجب الحصول على موافقة وزير الماليّة⁽³⁾.

وفي مصر بحسب المادة /15/ من قانون الحكم المحليّ المصريّ رقم /43/ عام 1979 يحقّ للمجلس الشّعبيّ المحليّ للمحافظة الاقتراض لتغطية المشروعات الإنتاجيّة أو الاستثماريّة بشرط ألاّ تتجاوز حدّ المديونيّة 40% من المجموع السنوي لإيرادات الذاتيّة للوحدة المحليّة، ويمكن طلب الاقتراض خارجيّاً بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء.

أمّا في سوريّة بحسب قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 في المادة /33/ منه فإنّه يحقّ لمجلس المحافظة طلب استئجار القروض الداخليّة والخارجيّة بشرط أن تكون لتغطية المشروعات الإنتاجيّة.

(1) د. منار عبد الستار خولاني، الإدارة المحليّة ومشكلاتها في سوريّة، مرجع سبق ذكره، ص 51.

(2) Gustave Peiser, Droit administrative général, Dalloz, 2014, p. 148.

(3) Guy Gilbert, Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières en France, Paris, 2001, p. 18.

2- الإعانات:

الإعانات هي الأموال التي تحتاجها الوحدة المحليّة من السلطة المركزيّة أو من الأفراد والمؤسسات الخاصّة، وتتدرج ضمن (الهبات والوصايا)، ولعلّ من أهمّ هذه الإعانات الإعانات التي تقدّمها السلطة المركزيّة، والتي تهدف من خلالها إلى سدّ النقص في الموارد الذاتيّة، أو بهدف تدخّل السلطة المركزيّة في نشاط وعمل الوحدات المحليّة (الرّقابة)، أو بهدف تحقيق التّوازن والتّنسيق بين السّياسة المحليّة والأهداف الاقتصاديّة القوميّة التي تمسّ الدولة بأكملها، وتستطيع السلطة المركزيّة من خلال هذه الإعانات أن تتأكّد من جودة الخدمات التي تقدّمها الوحدات المحليّة إلى جميع السكّان، وأنّ هذه الإعانات المحليّة تُصرف على الوجه المخصّص لذلك⁽¹⁾، فضلاً عن أنّ هذه الإعانات تحمي السكّان من إمكانيّة فرض الوحدات المحليّة مزيداً من الضرائب عليهم لتغطية العجز، ومن ثمّ إرهابهم فوجود الإعانات من شأنه تقويم المسار الماليّ للوحدة المحليّة وتخفيض العبء الضريبي على المواطنين المحليين⁽²⁾، وتقسم هذه الإعانات إلى نوعين، الإعانات العامة، والتي تهدف إلى تلبية الحاجات المتعددة، والإعانات المخصصة، والتي تقدمها السلطة المركزيّة إلى الوحدة الإداريّة المحليّة بهدف أداء خدمة معينة⁽³⁾، ويرى الباحث أنه من الأفضل عدم اعتماد الوحدات الإداريّة المحليّة على الإعانات وخاصة الإعانات المقدّمة من السلطة المركزيّة، والتي عادةً ما تكون مثقّلة بشروط معينة تخص آلية الإنفاق، وقد يؤثر ذلك على استقلال هذه الوحدات بشكل أو بآخر.

وهناك دور مهمّ للموازنات الخاصّة بالوحدات المحليّة في دعم استقلالها الذاتي، وهذا ما سيتمّ التعرّف عليه في الفرع الآتي.

⁽¹⁾ Guellec Angés, Jean Guellec, Le département, espace et institution, DUNOD, Paris, 1993, p. 110.

⁽²⁾ د. خالد الزعبي، التمويل المحليّ للوحدات الإداريّة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص153.

⁽³⁾ د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزيّة واللامركزيّة، الطبعة الأولى، الهيئة المصريّة العامة للكتاب، القاهرة، عام

الفرع الثالث

دور الموازنات الخاصة بالوحدات المحليّة في دعم استقلالها المالي

يعني الاعتراف بالشخصيّة المعنويّة للوحدات المحليّة أنّها تتمتع بدمّة ماليّة مستقلة، أي إنّها تتمتع بالاستقلال المالي، وهي خطوة مهمّة جدًّا في سبيل توفير الإمكانيات الماليّة اللازمة حتّى تستطيع الوحدات المحليّة القيام بالمهمّات المكلفة بها قانونًا.

والحديث عن الاستقلال الماليّ للوحدات المحليّة يستتبع الحديث أيضًا عن قدرة هذه الوحدات في تحديد نفقاتها وإيراداتها وآليّة وضع موازنتها، ومن ثمّ تعزيز المركز الماليّ للوحدة المحليّة، إذ يكون لكلّ وحدة محليّة موازنة خاصّة بها توضع عادة لسنة واحدة وهي منفصلة عن الموازنة العامّة للدولة، وتختلف قدرة المجالس المحليّة في وضع الموازنة وتحديد نفقاتها وإيراداتها بحسب النّظام الماليّ الأساسيّ الذي يحكم الدولة برمتها، ودور السّلطة المركزيّة فيها، سواء لجهة تصديقها على الموازنة، أو لجهة تحديد الإيرادات والنّفقات، أو من عدمها⁽¹⁾.

ويتطلّب البحث في ذلك التطرّق إلى الأحكام الماليّة الخاصّة بالوحدات المحليّة في الدّول المقارنة، ففي سورّيّة بالعودة إلى الدستور عام 2012 لا يوجد أيّ نصّ دستوريّ يتعلّق بالأحكام الماليّة للوحدات المحليّة، بل اكتفى بالإحالة إلى القانون في معرض ذلك، وهي نقطة سلبية من شأنها التأثير في الاستقلال الماليّ للوحدات المحليّة.

ومن خلال الاطّلاع على المادّة 144/ من قانون الإدارة المحليّة السّوري رقم 107/ عام 2011 التي تنصّ على أنّ لكلّ وحدة محليّة تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة موازنة خاصّة بها توضع لسنة ماليّة واحدة تبدأ في أوّل كانون الثّاني، وتنتهي في الحادي والثلاثين من كانون الأوّل من كلّ عام، بحيث تتضمّن هذه الموازنة

(1) د. سليمان بطارسة، التمويل المحلي "دراسة تحليلية"، بحث منشور في المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، عام 2004،

الإيرادات والنّفقات ونتائج الموازنة الخاصّة بالشّركات والمؤسّسات والمشروعات ذات الحسابات المستقلّة التي نُقلت إلى الوحدات المحليّة وفق مبدأ الصّوافي.

ويقوم المكتب التّنفيذي لكلّ وحدة إداريّة بإعداد مشروع الموازنة بالتّسيق مع لجنة الموازنة في المجلس، وذلك خلال أربعة أشهر تسبق بدء السّنة الماليّة الجديدة⁽¹⁾.

وتعدّ هذه الموازنة وفق تبويب ينسجم مع التّبويب المبين في القانون الماليّ الأساسيّ، والأحكام المنبثقة عنه، وبما يتفق مع التّعليمات التي تصدرها وزارة الماليّة⁽²⁾، ثمّ يقرّ مجلس المحافظة مشروع الموازنة قبل شهرين من بدء السّنة الماليّة الجديدة، وذلك بالنّسبة للموازنات الخاصّة بالمحافظات وتصدّق من قبل وزير الإدارة المحليّة بعد موافقة وزير الماليّة، أمّا باقي الوحدات المحليّة فإنّ المكتب التّنفيذي لمجلس المحافظة هو من يصادق على الموازنة الخاصّة بها قبل شهر واحد على الأقلّ من بدء السّنة الماليّة الجديدة، عدا موازنات المدن الدّاخلية بالخطّة العامّة للدولة، فإنّها تصدّق من قبل وزير الإدارة المحليّة بعد موافقة وزير الماليّة، أمّا المدن خارج الخطّة العامّة للدولة، فإنّها تصدّق من قبل وزير الإدارة المحليّة فقط.

ونصّت المادّة 34/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم 107/ عام 2011 على أن يكون لمجلس المحافظة موازنة مستقلّة عن الموازنة العامّة للدولة، وهي خطوة مهمّة في سبيل تأمين قدرة المجالس المحليّة للمحافظات على العمل بمرونة وكفاءة أكثر.

وقد تعزّز ذلك بصدور قانون جديد يدعم الاستقلال الماليّ للوحدات المحليّة في سوريّة، وهو القانون الماليّ الجديد للوحدات الإداريّة رقم 37/ تاريخ 2021/12/27، الذي يهدف إلى توحيد جميع القوانين الماليّة المتعلّقة بإيرادات الوحدات الإداريّة بقانون واحد، بحيث يتيح هذا القانون رفد موازنتها بإيرادات جديدة بما يساعدها

(1) المادّة 148/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم 107/ عام 2011.

(2) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 397.

على تحسين وضعها المالي، ويمكنها من القيام بمسؤولياتها والدور التنموي والخدمي المنوط بها في المجتمعات المحليّة⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنّه كان الأفضل للمشرّع السوري لو أجاز لكلّ وحدة إداريّة تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة أن يقوم المكتب التنفيذي بإعداد مشروع الموازنة الخاصّة بها، ويقرّها المجلس المحليّ للوحدة الإداريّة نفسها، ويبقى دور وزير الإدارة المحليّة والماليّة بالتصديق النهائي، إذ إنّ رفع المجلس المحليّ من غير المحافظات لمشروع الموازنة بعد إقرارها للمكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الذي يكون برئاسة المحافظ من شأنه إضعاف قدرة هذه المجالس على وضع الموازنات بما يتناسب مع الواقع الماليّ للوحدة المحليّة، وقد يطلب المحافظ الذي هو رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة من هذه الوحدات مزيد من الإيضاحات والتبريرات لكلّ بند من بنود الموازنة، ومن ثمّ الوقوع بدائرة الملاحظات المركزيّة، التي قد تلغى أو تعدّل بما يتناسب مع توجّهات السّلطة المركزيّة.

وفي مصر يضاف للوضع الماليّ لوحدات الحكم المحليّ ضمان مهمّ، وذلك لورود نصّ دستوريّ ينصّ على أن يضع كلّ مجلس محليّ موازنته وحسابه الختاميّ على النّحو الذي ينظّمه القانون⁽²⁾.

وبالعودة إلى قانون الحكم المحليّ المصريّ رقم 43/ عام 1979، فإنّه ينصّ على أن تقوم الأجهزة الماليّة المختصّة بكلّ وحدة محليّة بإعداد مشروع موازنتها السنويّة شاملاً لإيراداتها وفق القواعد العامّة المتبعة في موازنة الدّولة وترفعه إلى المحافظ، وذلك خلال خمسة أشهر تسبق بدء السّنة الماليّة الجديدة.

وبالنسبة للمحافظات فإنّ الجهاز الماليّ للمحافظة يقوم بإعداد مشروع الموازنة للمحافظة على أن يتضمّن مشروع موازنة الوحدات المحليّة في نطاقها، ويقوم المحافظ بعرض مشروع الموازنة على المجلس الشّعبيّ المحليّ للمحافظة لمناقشته، ومن ثمّ إقراره وذلك خلال أربعة أشهر تسبق بدء السّنة الماليّة الجديدة وترسل هذه الموازنات

⁽¹⁾ صدر في سورية القانون المالي الجديد للوحدات المحليّة الإداريّة رقم 37/ تاريخ 2021/12/27 متوفر على الرابط:

<https://www.sana.sy>.

⁽²⁾ المادة 182/ من الدستور المصري عام 2014.

إلى وزير الإدارة المحليّة ليتّم إرسالها إلى وزير الماليّة والتّخطيط، وتدرج موازنة المحافظات في الموازنة العامّة للدولة، وتطبّق عليها الأحكام العامّة ذاتها.⁽¹⁾

أمّا في فرنسا، فقد منح الدستور الفرنسي عام 1958 في المادة /72/ منه المجلس المحليّ سلطة اتّخاذ القرارات في الشّؤون الماليّة بحريّة، إذ يقوم رئيس المجلس المحليّ للمحافظة وممثّل الدولة بإعداد مشروع الموازنة، وتقديمه لأعضاء المجلس قبل بداية الجلسة المخصّصة لإقرار الموازنة بمدة /12/ يومًا وهنا يصوّت المجلس على الموازنة بالاقتراع السّريّ في الاجتماع، وبعدها يحال مشروع الموازنة لممثّل الدولة للموافقة عليها، إذ تعدّ الموازنة نافذة بمجرد الإحالة إلى ممثّل الدولة حتّى لو لم يصادق عليها، وفي حال حدوث أيّ نزاع بين المجلس المحليّ وممثّل الدولة بخصوص الموازنة فإنّ الموضوع يحال إلى المحكمة الماليّة⁽²⁾.

وبالنّسبة للبلديات، فإنّ العمدّة هو من يقوم بإعداد مشروع الموازنة ويسري عليها ما يسري على المجالس الأخرى من أحكام⁽³⁾.

ومن الملاحظ في فرنسا أنّ الوضع الماليّ فيها بالنّسبة للوحدات المحليّة هو الأفضل مقارنة بسوريّة ومصر، إذ تتفرد المجالس المحليّة بوضع الموازنات الخاصّة بها ولا دور كبير للسلطة المركزيّة سوى المشاركة بشكلٍ محدود في إعداد الموازنة للمجلس المحليّ للمحافظة عن طريق ممثّل الدولة، وهذا الأمر غاية في الأهميّة لما يوفّره من ضمانات كبيرة تدعم الاستقلال الماليّ والإداريّ للوحدات المحليّة في فرنسا، لذلك من الأفضل أن يحذو المشرّع السوري حذو المشرّع الفرنسيّ في ذلك، حتّى تستطيع الوحدات المحليّة القيام بجميع الأعمال المكلفّة بها دون الحاجة إلى مساعدة السّلطة المركزيّة عبر الإعانات التي تقدّمها لما في ذلك من شروط قد تجعل استقلال الوحدات المحليّة في مهبّ الريح.

(1) د. سليمان بطارسة، التمويل المحلي "دراسة تحليلية"، مرجع سبق ذكره، ص72.

(2) د. مصطفى محمّد موسى، التّنظيم الإداري بين المركزيّة واللامركزيّة، الطبعة الأولى، الهيئة المصريّة للكتاب، القاهرة، عام

1992، ص416.

(3) Lois levoyer, Finance Locales, édition Hachette, Finance, 2007, P.40.

ويرى الباحث أنَّ إعطاء الوحدات المحليَّة حقَّ إعداد مشروع الموازنة الخاصَّة بها خطوة مهمَّة في سبيل تعزيز الاستقلال الماليِّ لها، إذ إنَّه لا يكتب لها النَّجاح إذا لم تكن قادرة بنفسها على إدارة شؤونها الماليَّة، وإنَّ هواجس السُّلطة المركزيَّة في ذلك لا محلَّ لها، إذ إنَّ لها الحقَّ في التَّصديق أو عدم التَّصديق على الموازنة من دون التَّدخُّل في التَّفصيلات لأنَّ الوحدات المحليَّة هي الأدرى بإمكاناتها وظروفها.

وفي النَّهاية، نجد أنَّ الإقرار للوحدات المحليَّة بحقِّها القانونيِّ في تنظيم شؤونها الماليَّة سواء عبر تمويل ذاتيٍّ من مواردها أو من خلال الإعانات المركزيَّة من شأنها تدعيم الاستقلال الإداريِّ والماليِّ الذي يجب أن تتمنَّع به في إطار الضَّمان القانونيِّ لاستقلال هذه الوحدات.

فالشَّمانة الدستوريَّة والقانونيَّة للوحدات المحليَّة التي تطرَّقنا لها في هذا الباب، من شأنها ترسيخ الوجود الحقيقيِّ والفعليِّ لها وإلزام السُّلطة المركزيَّة بالتعامل معها بوصفه أمراً واقعاً لا بدَّ منه وليس مكرمة منها، بل لأنَّ التطوُّر الهائل في حركة السَّكان ومساحة الدَّولة وزيادة الحاجات وما يتعلَّق بثورة الإنترنت والتكنولوجيا تدفعها إلى إنشاء الوحدات المحليَّة ودعمها بالضَّمانات السَّالف ذكرها.

وبعد الانتهاء من هذا الباب الذي جرى الحديث فيه عن الضَّمان الدستوريِّ والقانونيِّ للوحدات المحليَّة، والأسس القانونيَّة التي تؤكِّد ضرورة وجود الوحدات المحليَّة في الجهاز الإداريِّ للدَّولة، سيتمُّ في الباب الثَّاني من هذا البحث الحديث عن الإطار التَّطبيقي لتشكيل المجالس المحليَّة، ومن ثمَّ الحديث عن آليَّة عملها.

الباب الثَّاني

الإطار التَّطبيقيُّ لتشكيل المجالس المحليَّة ومدى فعاليتَّها

تمهيد وتقسيم:

علّق الباب الأول من هذه الدّراسة على القواعد العامّة لللامركزيّة الإداريّة التي هي بمثابة العنوان العريض للإدارة المحليّة، من حيث النّشأة والدّوافع الكامنة وراء ظهور الحاجة إلى تطبيق اللامركزيّة الإداريّة المحليّة، ومن ثمّ اختلافها مع بعض المفاهيم المشابهة لها، ووصولاً إلى علاقتها بالسلطة المركزيّة التي يتمّ حصرها بالرقابة بما لا يخالف مبدأ المشروعيّة، وبذلك يكون قد تمّ تسليط الضّوء في الباب الأوّل على فلسفة الإدارة المحليّة ومفهومها، وفي الباب الثّاني من هذه الدّراسة سيتمّ الحديث عن الجانب النّطبيقيّ للإدارة المحليّة وفق ما ورد في النّشريات النّاطمة لها في الدّول المقارنة، من حيث النّشكيل، والاختصاص، وآليّة العمل، ثمّ الحلّ والزّوال، وصولاً إلى البحث في آليّة إصلاحها، وذلك من خلال الفصلين الآتيين:

الفصل الأوّل: أنواع السّلطات المحليّة في الهيكلية الإداريّة العامّة للدولة.

الفصل الثّاني: مدى فعاليّة المجالس المحليّة وآليّة إصلاحها.

الفصل الأول

أنواع السلطات المحليّة في الهيكلية الإداريّة العامّة للدولة

تمهيد وتقسيم:

تجسّد الإدارة المحليّة في طيّاتها مفهوم الديمقراطية، وخاصّة الديمقراطية الشّعبيّة وهذه الديمقراطية لا تتحقّق إلّا باختيار أعضائها من قبل الشّعب في المنطقة المحليّة، وهؤلاء الأعضاء يمارسون الديمقراطية عبر مجالس على مستوى الوحدات المحليّة جغرافياً وإدارياً، وهي ما تعرف بالمجالس المحليّة، وعلى ذلك يمكن القول إنّ السّلطات المحليّة تشتمل على السّلطة التقريريّة، والسّلطة التنفيذيّة، وسنتناول ذلك من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأوّل: السّلطة التقريريّة (المجالس المحليّة).

المبحث الثّاني: السّلطة التنفيذيّة (المكاتب التنفيذيّة).

المبحث الأول

السُّلطة التقريريّة (المجالس المحليّة)

يقصد بالوحدة المحليّة المنطقة الجغرافيّة المحدّدة من إقليم الدّولة، والتي تتمتع بالشّخصيّة المعنويّة العامّة وتباشر اختصاصاتها الوظيفيّة ضمن نطاقها المحدّد، وتحت رقابة السُّلطة المركزيّة، وهذه الاختصاصات يسند أمر مباشرتها لمجلس يمثّل الوحدة المحليّة، وهذا المجلس المحليّ يضمن آليّة معيّنة سواء من حيث التّشكيل أو الاختصاص، وسنتناول ذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: ماهيّة الهيئة التقريريّة واختصاصاتها.

المطلب الثّاني: العضويّة في المجالس المحليّة (الهيئة التقريريّة).

المطلب الثّالث: النّظام الدّاخليّ لعمل المجالس المحليّة (الهيئة التقريريّة).

المطلب الأول

ماهية الهيئة التقريرية واختصاصاتها

تقوم نظرية الإدارة المحليّة على توزيع الوظيفة الإداريّة بين السّلطة المركزيّة وهيئات محليّة منتخبة، وهذه الهيئات المنتخبة تتجسد بهيئتين هما، المجلس المحلي والمجلس التنفيذي (المكتب)، وتباشر هذه الهيئات جميع الاختصاصات المسندة إليها دستورياً وتشريعياً، وبالتالي سيتم في هذا المطلب الحديث عن حقيقة المجلس المحلي وطبيعته وتكوينه واختصاصاته، وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: التعريف بالمجالس المحليّة (الهيئة التقريرية).

الفرع الثاني: حجم المجالس المحليّة ومدى كفايتها.

الفرع الثالث: اختصاصات المجالس المحليّة (الهيئة التقريرية).

الفرع الأوّل

التّعريف بالمجالس المحليّة (الهيئة التقريريّة)

تقوم فكرة الإدارة المحليّة على ضرورة أن يُعهد إلى أبناء الوحدة الإداريّة تلبية حاجاتهم العامّة وكلّ ما يتعلّق بشؤونهم بأنفسهم، إذ يشرف على المصالح المحليّة من يهّمه الأمر من هؤلاء⁽¹⁾، ولمّا كان من المستحيل أن يتولّى جميع سكّان الوحدة المحليّة إدارة هذه المصالح احتاج الأمر إلى وجود هيئات محليّة تتولّى إدارة الشؤون والمصالح المحليّة، وقد تكون هذه الهيئات أو السّلطات عبارة عن شخص واحد هو الحاكم المحلي ومن دون مجلس محليّ، أو مجلس محليّ من دون حاكم، أو قد يتقاسم الحاكم والمجلس المحليّ هذه السّلطة⁽²⁾، إلّا أنّ غالبية الدّول اليوم تلجأ إلى إدارة وحداتها المحليّة عن طريق مجالس تُعيّن، أو يتمّ انتخابها لهذا الغرض، ويعدّ أسلوب انتخاب المجالس المحليّة مباشرة من أكثر الأساليب شيوعاً في العالم، وبالنسبة إلى مفهوم المجالس المحليّة، فقد وردت تعريفات عدّة لها، فقد عرّفت بأنّها: "جهاز مكوّن من مجموعة من الأفراد توكل إليهم مسؤوليّة وضع السّياسات المحليّة وتولّي مسؤوليّات الإشراف على تنفيذها"⁽³⁾.

وعرّفها بعض الفقه بأنّها: "الهيئات المسؤولة عن تنفيذ اختصاصات الإدارة المحليّة ضمن نطاق حدودها الإقليمية"⁽⁴⁾.

ويمكن عدّها أيضاً الإدارة الرّئيسة المعبّرة عن وحدات الحكم المحليّ، وتمارس الاختصاصات الإنشائيّة والتقريريّة التي منحها القانون لها، بالإضافة إلى أدوات الرّقابة والمساءلة لكلّ القيادات التنفيذيّة في الوحدة المحليّة، وعلى رأسهم رؤساء الوحدات المحليّة أنفسهم، فضلاً عن السّلطة الوصائيّة التي منحها القانون إلى المجلس المحليّ الأعلى على المجالس المحليّة الأدنى⁽⁵⁾.

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 80.

(2) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليّة، الموسوعة العربيّة، المجلد الأوّل، عام 1984، دمشق، ص 65.

(3) د. محمّد محمّد بدران، الإدارة المحليّة، دراسة في المفاهيم والمبادئ العامة، مرجع سبق ذكره، ص 99.

(4) د. محمّد حسن عواضة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الدّول العربيّة، مرجع سبق ذكره، ص 161.

(5) د. محمّد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 177.

وبناءً على ذلك، يمكن القول إنَّ المجلس المحلي يختصُّ بسلطة التقرير على مستوى الوحدة المحليَّة، إذ تختلف تسميته بين المجلس الشَّعبيّ أو البلديّ، ويعهد إليه صنع السياسات العامَّة المحليَّة، وكذلك يعهد إليه سلطة إصدار القرارات واللوائح التي تتعلَّق بتنفيذ تلك السياسات، ومن ثمَّ إدارة الشُّؤون المحليَّة كافَّة، من إدارات ومرافق عامَّة، وذلك في إطار السِّياسة العامَّة للدولة.

وما دام أنَّ فكرة وجود مجلس محليّ لإدارة الشُّؤون المحليَّة تنبع من عدم قدرة جميع سكَّان الوحدة المحليَّة تولي إدارة هذه الشُّؤون بأنفسهم، كان لا بدَّ من اختيار مجموعة من سكَّان هذه الوحدات لإدارة هذا المجلس كممثِّلين عنهم⁽¹⁾.

ويكون هذا الاختيار في غالب الأحيان عن طريق الانتخاب، إذ ينتخب سكَّان الوحدة المحليَّة من يتولَّى إدارة مجلسهم من بينهم، ويعدُّ ذلك تعبيرًا عن الديمقراطية التي تتجسَّد بشكل فعليّ في الإدارة المحليَّة، وهو ما يعرف بالديمقراطية الشَّعبية، ومن ثمَّ تحقيق المشاركة الفعلية والمسؤولية للمواطنين، والسَّماح لهم بانتخاب ممثِّليهم على المستوى المحليّ، كما هو الحال على المستوى الوطنيّ (الانتخابات النيابية)، والانتخاب من شأنه منع السُّلطة المركزيَّة من التدخُّل في عمل المجالس المحليَّة وتوفير الضَّمان لأعضائها ومنع الضَّغط عليهم لأنَّ فكرة الإدارة المحليَّة لا وجود لها من دون توفير قدر من الاستقلاليَّة، وهذا يتحقَّق عبر الانتخاب، وقد أكد ذلك مجموعة من الفقهاء الفرنسيين، وعلى رأسهم (هوريو) و(دوجي)، فاستقلال الوحدات المحليَّة لا يتحقَّق إلَّا بانتخاب أعضائها، وقدرتهم على اتِّخاذ القرارات اللّازمة بشكل مستقلّ⁽²⁾.

ولكن هناك من ينادي بضرورة تعيين أعضاء المجالس المحليَّة من قبل السُّلطة المركزيَّة لأنَّ الانتخاب قد لا يأتي بالأعضاء القادرين على إدارة الشُّؤون المحليَّة بكفاءة، لما يحتاج ذلك من الخبرة والدراية التي لا تتوفر في الأشخاص المنتخبين، لأنَّ الجميع يسعى إلى المنافسة للوصول إلى مقاعد المجلس بغضِّ النظر عن المؤهَّلات التي يملكها، وقد يؤدِّي ذلك إلى ضعف التَّعاون والتَّعاقد بين المواطنين لما قد تسبِّبه نتائج الانتخابات

(1) Vincent Aubelle, Les sens de la démocratie locale, directeur des études du district du clemontions, op, cit, p.33.

(2) د. حسن محمَّد عواضة، الإدارة المحليَّة وتطبيقاتها في الدول العربيَّة، مرجع سبق ذكره، ص162.

وخسارة البعض من نشر الكراهية والفوضى، فضلاً عن أنَّ التَّعيين لا ينافي الاستقلالية في نظر هؤلاء لأنَّ الأعضاء المعنَّيين يملكون حرية التصرف واتخاذ القرارات من دون تدخُّل من السُّلطة التي قامت بتعيينهم⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنَّ المجتمعات المحليَّة في البلدان النامية لا تمتلك تلك الثقافة العامَّة والوعي السِّياسي الكافي الذي يتيح لهم حرية اختيار العناصر القادرة على قيادة دفة المجلس المحلي، وفي الوقت نفسه، فإنَّ ذلك لا يعني أن تتولَّى السُّلطة المركزيَّة وحدها تعيين أعضاء المجالس المحليَّة، ومن ثمَّ نسف كلِّ ما يتعلَّق بالديمقراطية الشَّعبية التي يتغنَّون بها، والحلُّ هو أن تعمل السُّلطة المركزيَّة على إعادة تأهيل المجتمعات المحليَّة سواء عبر الندوات أو المؤتمرات أو عبر المناهج العلمية السليمة التي تعزِّز ثقة المواطن بنفسه وبمجتمعه، وبيان مدى مسؤوليته في بناء المجتمع الذي يعيش فيه، ومن ثمَّ مسؤوليته في اختيار الأعضاء القادرين، وليس اختيار من يتمتع بنفوذ ماليٍّ أو سلطويٍّ.

وقد اتبعت الدُّول المقارنة أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحليَّة، ففي فرنسا نصَّت المادة 72/ من الدستور الفرنسي عام 1958 على أنَّ التجمُّعات المحليَّة للجمهورية هي الإقليم والمحافظة والبلدية، واستناداً إلى القانون رقم 213/ عام 1982 فإنَّه ينتخب أعضاء مجلس الإقليم ومجلس المحافظة والمجلس البلدي بالاقتراع العامِّ والمباشر من قبل سكَّان تلك الوحدات على أن يعيَّن مفوض الإقليم والمحافظ بمرسوم في مجلس الوزراء، أمَّا رئيس البلدية فيتمُّ اختياره هو ومساعديه بالانتخاب من بين أعضاء المجلس البلدي، وذلك في أوَّل اجتماع للمجلس⁽²⁾.

علماً أنَّ فرنسا قد اتبعت الأسلوب الموحد والمتجانس على وحداتها المحليَّة، بحيث يطبَّق نظام واحد ومتماثل على جميع وحداتها المحليَّة، ولمدينة باريس وضع خاصٌّ بها لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية، إذ يتكوَّن مجلس مدينة باريس من تسعين عضواً يتمُّ اختيارهم عبر الاقتراع بالقائمة⁽³⁾.

أمَّا في مصر، فقد اتَّبَعَ المشرِّع المصريُّ مبدأ انتخاب جميع أعضاء المجالس الشَّعبية المحليَّة، إذ نصَّت المادة الثالثة من قانون الحكم المحلي المصري رقم 43/ عام 1979 على أن يكون لكلِّ وحدة من وحدات الحكم

(1) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليَّة، مرجع سبق ذكره، ص 69.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليَّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 115.

(3) Guillaume Protire, Collectivités territoriales et constitution, Université Lumière, Layon, 2013, p.20.

المحلي مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً، بشرط أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين، وعضو يمثل المرأة، وقد أخذ القانون المذكور بخمس مستويات للإدارة المحلية المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها مجلس شعبي محلي يتم اختيار أعضائه عبر الانتخاب بالقائمة، وبالأغلبية المطلقة، ويرأس المجلس الشعبي المحلي أحد أعضائها المنتخبين في أول اجتماع يعقد للمجلس بعد انتخابه⁽¹⁾.

وفي سورية، بحسب قانون الإدارة المحلية رقم 107/ عام 2011 أخذ بالتقسيم الرباعي للوحدات المحلية، وهي المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية، وهي وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وكما هو الحال في فرنسا ومصر، فقد أكد قانون الإدارة المحلية السوري ضرورة انتخاب أعضاء المجالس المحلية من قبل السكان وفق أحكام قانون الانتخابات العامة رقم 5/ عام 2014 وذلك بالاقتراع العام والسرّي والمباشر والمتساوي، إذ يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية الأربع مجلس محلي، وهو الهيئة التشريعية، ويرأس المجلس المحلي أحد الأعضاء المنتخبين في أول اجتماع يعقد بعد صدور الصك القانوني بتسمية الفائزين⁽²⁾.

وبعد الانتهاء من الحديث عن مفهوم المجالس المحلية وكيفية تشكيلها في هذا الفرع، لا بدّ من معرفة مدى كفاية هذه المجالس، وذلك في الفرع الثاني الآتي.

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 175.

(2) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 360.

الفرع الثاني

حجم المجالس المحليّة ومدى كفايتها

من الثّابت أنّ تقسيمات وحدات الإدارة المحليّة لا تستند إلى قواعد محدّدة، بل تختلف هذه القواعد التي استدعت هذا التّقسيم الإداري باختلاف العوامل التّاريخيّة والجغرافيّة، إذ تؤدّي بعض الجوانب الأخرى دوراً كحجم السّكان، وحركة الاقتصاد، ووحدة المصالح المحليّة، ومدى توافر الموارد الماليّة الذاتيّة، ودرجة الثّقافة والوعي السّياسي لدى السّكان؛ في التّأثير في تحديد نطاق الوحدات المحليّة إداريًّا وحجمها⁽¹⁾.

وبناءً على ذلك، فإنّ حجم المجلس المحليّ يختلف باختلاف الوحدة المحليّة التي يمثّلها رغم محاولة التشريع تحديد حجمها بنصّ قانوني، إلّا أنّ ذلك يتطلّب تغيير هذه النّصوص بما يتناسب مع التّطوّرات التي تصيب الوحدة المحليّة، خاصّة من ناحية عدد السّكان، وازديادهم، وكذلك مدى توفّر مستويات من التّقدّم الاقتصاديّ والعمرانيّ وزيادة مساحة الوحدة وتجانس سكّانها، فهذه الأمور من شأنها الإسهام إيجاباً أو سلباً في حجم المجلس وفعاليتّه، فالمجالس المحليّة ذات الحجم الكبير قد تسهم في تمثيل الاتّجاهات المحليّة المتعدّدة والمتباينة لدى السّكان، ومن ثمّ تطعيم المجلس المحليّ بأشخاص يمتنعون بالكفاية والدّراية اللّازمة لمناقشة الأمور المحليّة وحلّها، وتحقيق أعلى درجات التّرابط بين أعضاء المجلس والسّكان، خاصّة في ظلّ تعاظم دور المجالس المحليّة وازدياد عدد الخدمات التي تؤديها، ولعلّ الشّيء المهمّ في وجود مجلس محليّ كبير أن يأتي بأشخاص على اتّصال دائم مع الجمهور، ما يحول دون استياء الجمهور من القرارات التي يتّخذها المجلس وامتصاص أيّ محاولة للخروج عن سياسة المجلس، واستقرار الوحدة المحليّة، ومن ثمّ استقرار البلد بأكمله⁽²⁾.

ويرى الباحث أنّه من الأفضل أن يكون المجلس المحليّ قادراً على استيعاب أكبر عدد من الأعضاء بما يتناسب مع الحجم الحقيقيّ للوحدة المحليّة التي يمثّلها، لأنّ عدد السّكان في ازدياد دائم ومستمرّ، ودرجات الوعي

(1) د. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزيّة واللامركزيّة، مرجع سبق ذكره، ص 118.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 177.

والثقافة لدى السَّكان تتغيَّر وتتقدَّم بتقدُّم الزَّمن، وكذلك الحاجات والأهداف، وفي حال إبقاء حجم المجلس المحلي كما هو من دون تعديل أو تغيير فإنَّ ذلك يعني عدم تحقيق الهدف من وجود لامركزيَّة إداريَّة محليَّة.

وفي الدُّول المقارنة، فإنَّ المجالس المحليَّة في فرنسا ذات نمط واحد، بحيث يطبَّق عليها صيغة واحدة سواء على مستوى الأقاليم أو المحافظات أو البلديَّات، فلا يمكن لأيِّ وحدة محليَّة الخروج عن الإطار العامِّ النَّاظم لعمل هذه الوحدات مهما كان شكلها أو طبيعتها أو عدد سكَّانها.

فالبلديَّات في فرنسا يبلغ عددها قرابة (36) ألف بلديَّة، وتتَّشأ بمرسوم جمهوريِّ بناءً على اقتراح وزير البلديَّات بعد استشارة مجلس الدَّولة، ويديرها مجلس بلديٌّ منتخب يرأسه العمدة، وتنتخب هذه المجلس لمدة ستِّ سنوات⁽¹⁾.

ويتألَّف من أعضاء يتراوح عددهم ما بين (9) أعضاء في المدن التي يقلُّ عدد سكَّانها عن مائة ألف نسمة، و(37) عضوًا لباقي المدن باستثناء مدينتي "ليو" و"مرسيليا" اللَّتين يبلغ عدد أعضاء مجلسهما البلدي ما بين (61) و(63) عضوًا، وذلك بحسب قانون /213/ عام 1982، أمَّا المحافظات فيبلغ عددها قرابة مئة محافظة ويرأسها المحافظ الَّذي يمثِّل السُّلطة المركزيَّة، ويوجد فيها مجلس محليٌّ منتخب لمدة ستِّ سنوات يجيِّد نصفهم كلَّ ثلاث سنوات، بهدف تجديد دماء المجلس، وإتاحة أكبر فرصة ممكنة للمشاركة الشَّعبية، ويتألَّف هذا المجلس من أعضاء يتراوح عددهم بين (25) إلى (50) عضوًا ومستشارًا، وذلك بحسب أهميَّة المحافظة وعدد المقاطعات فيها⁽²⁾.

أمَّا الأقاليم فيبلغ عددها (22) إقليمًا، وهي أقاليم اقتصاديَّة تعنى بالشَّأن الاقتصادي والاجتماعي، وأوَّل إقليم اقتصاديٍّ تمَّ إنشاؤه عام 1972 وأصبح منذ عام 1982 وحدة محليَّة يتمتَّع بالشَّخصيَّة الاعتباريَّة⁽³⁾،

(1) د. علي الصاوي، الإدارة المحليَّة "مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية"، منشورات مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة، عام 1995، ص134.

(2) د. علي الصاوي، الإدارة المحليَّة، مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، مرجع سبق ذكره، ص136.

(3) Guillaume Protire, Collectivités territoriales et Constitution, op, cit, p.33.

فالأقاليم عبارة عن تجمعات لعدد من المحافظات تهدف إلى تحقيق أعلى مستوى من التنمية، وتضم عددًا أكبر ممكن من المنشآت العامة والخاصة لخدمة المحافظات الأعضاء⁽¹⁾، وللإقليم مجلس محلي منتخب يتراوح عدد أعضائه بين (25) إلى (50) عضوًا مستشارًا كما هو الحال في المجالس المحلية للمحافظات، ويرأس الإقليم (مفوض الجمهورية) لمدة ثلاث سنوات ويعين بقرار من مجلس الوزراء.

علمًا أنّ هناك مستويات أخرى إلى جانب هذه المستويات المحلية الثلاثة، وهي مستويات إدارية، وليست محلية، وهي (المركز والأحياء)⁽²⁾.

أمّا في مصر، فالأمر مشابه لما هو عليه في فرنسا من حيث اتباع قاعدة وحدة النمط في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، فالمستويات الخمسة للإدارة المحلية في مصر (المحافظة، المركز، المدينة، الأحياء، القرى)، لها مجالس شعبية محلية منتخبة لمدة أربع سنوات، إذ يتألف المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من أعضاء عددهم يتراوح بين (8) إلى (12) عضوًا، أمّا المجلس الشعبي المحلي للمركز فيتألف من أعضاء عددهم بين (8) إلى (12) عضوًا بحسب الأقسام التي يضمها كل مركز، بينما يتألف المجلس الشعبي المحلي للمدينة من أعضاء عددهم بين (10) إلى (20) عضوًا بحسب الأقسام التي تتألف منها المدينة، ويتألف المجلس الشعبي المحلي للحي من أعضاء عددهم بين (10) إلى (16) عضوًا، في حين يتألف المجلس الشعبي المحلي للقرية من أعضاء عددهم بين (10) إلى (20) عضوًا بحسب القرى التابعة لها⁽³⁾.

ويرأس هذه المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أحد أعضاء المجلس من داخله، وذلك في أول اجتماع له بعد الانتخاب.

(1) محمد نور أكرم صوني، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها "نماذج عالمية"، بحث منشور في المنظمة العربية للتنمية

الإدارية، سلطنة عمان، عام 2003، ص18.

(2) د. علي الصاوي، الإدارة المحلية، مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، مرجع سبق ذكره، ص139.

(3) المواد /10-39-47-59-66/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979.

علمًا أنَّه يتمُّ إنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وإلغاؤها بقرار جمهوريٍّ بناءً على اقتراح المجلس الأعلى للحكم المحلي، أمَّا المراكز والمدن والأحياء فيتم إنشاءؤها وإلغاؤها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، في حين تنشأ القرى وتلغى بقرار من المحافظ بناءً على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة⁽¹⁾.

والأمر مشابه في سورية لمصر من حيث الأخذ بوحدة النمط في تشكيل المجالس المحلية، فالمستويات الأربع للوحدات المحلية (المحافظة - المدينة - البلدة - البلدية) لها مجالس محلية منتخبة وفق قانون الانتخابات العامة وبالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي ولمدة أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ صدور صكِّ بتسمية الأعضاء الفائزين⁽²⁾.

وبحسب قانون الإدارة المحلية رقم 107/ عام 2011 فإنَّ المجالس المحلية للمستويات الأربع تتألف وفق الآتي:

مجلس المحافظة من (50) إلى (100) عضو، ومجلس المدينة من (25) إلى (50) عضوًا، ومجلس البلدة يتألف من (10) إلى (25) عضوًا، أمَّا مجلس البلدية فيتألف من (10) أعضاء، ويرأس هذه المجالس أحد الأعضاء المنتخبين بالأكثرية المطلقة للحاضرين أول اجتماع بعد صدور صكِّ تسمية الفائزين⁽³⁾.

علمًا أنَّه يوجد تقسيمات إدارية وليست محلية على غرار الوضع في فرنسا، وهي المنطقة والناحية والحي/.

وبحسب المادة 9/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107/ عام 2011 تُحدث المحافظات وتُعيّن مراكزها وتُعدّل بقانون، أمَّا المدن فتُحدث وتُعدّل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الإدارة

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 167.

(2) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 178.

(3) المواد 13/ حتى 20/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107/ عام 2011.

المحليّة، في حين تُحدث البلديات والبلديات وتُعدّل بقرار من وزير الإدارة المحليّة بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، أمّا الأحياء فتُحدث بقرار من المكتب التنفيذي للوحدة الإداريّة.

ويرى الباحث أنّ التّقسيم الإداريّ المحليّ الذي أخذه المشرّع السوريّ الأفضل مقارنةً بالمصريّ والفرنسيّ نظرًا لقلّة عدد التّقسيمات الإداريّة المحليّة، وذلك بما يتناسب مع واقع البلاد وعدد سكّانها على خلاف مصر وفرنسا ذات عدد السكّان الكبير.

أمّا فيما يتعلّق باختصاصات المجالس المحليّة، فسيتمّ التطرّق إلى ذلك في الفرع الآتي.

الفرع الثالث

اختصاصات المجالس المحليّة (الهيئة التقريرية)

جرى الحديث في الفرع السابق الحديث عن حجم المجالس المحليّة وعددها وهي التي تتناسب مع واقع البلاد سكانيًا، فالعدد الكبير للسكان يدفع المشرّع إلى تبني تقسيمات إداريّة ومحليّة متعدّدة لتمثيل أكبر عدد ممكن منهم تجسيدًا لمبدأ الديمقراطية الشعبيّة التي هي أساس الإدارة المحليّة.

ومن ثمّ بعد تسمية أعضاء المجالس المحليّة (سواء بالانتخاب أو بالتعيين)، بقي لزوم معرفة اختصاصات هذه المجالس، التي تجد لها المستند سواء دستوريًا أو قانونيًا (التشريع) وتكون مقيدة بحدود اختصاصها الإقليمي استنادًا إلى مبدأ (التخصّص المحلي)، بحيث يكون المجلس المحلي ملزمًا بالقيام بالأعمال والأهداف التي أنشئ لأجلها دون غيرها، وإلا كان عمله مخالفًا لاختصاصه، ومن ثمّ يكون باطلاً، فكلما كانت اختصاصات المجالس المحليّة محدّدة ومقيدة فإنّ ذلك يدلّ على التوجّه السائد في البلاد بتحديد دور هذه المجالس، والحدّ من حجمها وقدرتها، أمّا إذا كانت اختصاصات موسّعة فهو مؤشر على كبر شأن هذه المجالس وازدياد فعاليتها في الجهاز الإداري للدولة⁽¹⁾.

وقد يكون اختصاص المجالس المحليّة شبه كامل، ولكن مهما كانت أهميّة هذه المجالس ودورها بالنسبة إلى أيّ دولة فإنّها لا تصل إلى مستوى التشريع الذي يمارسه البرلمان، وبكل الأحوال، الأمر يعود لمكانة الإدارة المحليّة ودرجة الديمقراطية والحرية الموجودة في كلّ دولة وانعكاس ذلك على واقع الإدارة المحليّة فيها⁽²⁾.

تمّ الحديث في الباب الأوّل عن أسلوب تحديد الاختصاص وتبيّن أنّ هناك أسلوبين: الأسلوب الأوّل توزيع الاختصاصات بالشكل العامّ والمجمل، بحيث ينصّ القانون على اختصاصات شاملة للإدارة المحليّة، إلّا ما استثنى بنصّ قانوني، كما هو المتّبع في فرنسا ومصر، والأسلوب الثاني تحديد الاختصاصات على سبيل

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 233.

(2) د. مهذب نجا، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، عام 1990، ص 138.

الحصر، بحيث لا يمكن للمجلس المحلي ممارسة أي اختصاص دون النص عليه صراحة في القانون الناظم له، وإلا كان عمله باطلاً⁽¹⁾.

أمّا في الدول المقارنة، فقد أخذ المشرع الفرنسي بالأسلوب العام، إذ يحدّد اختصاصات المجالس المحلية بقواعد عامّة، ومن ثمّ فإنّ الاختصاصات عديدة ومتشعبة، ويمكن تحديدها وفق الآتي:

أولاً- اختصاصات مجلس الإقليم:

الإقليم عبارة عن تجمّع عدد من المحافظات الفرنسية لتحقيق غايات تنمويّة، ويحصر اختصاص مجلس الإقليم في البحث في القضايا المتعلقة بالتنمية على مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية والعلمية، التي تخصّ الإقليم، وكذلك البحث في القضايا المالية والاستثمارات المتعلقة بها، واتخاذ القرارات اللازمة لها، ووضع الخطط الخاصة بالإقليم، والعمل على تنفيذها، والتي تعجز المحافظة وحدها عن القيام بها⁽²⁾.

ثانياً- اختصاصات مجلس المحافظة:

منح المشرع الفرنسي مجلس المحافظة اختصاصات واسعة، إذ تشمل كلّ المسائل المتعلقة بالمحافظة⁽³⁾، ومع ذلك يمكن تحديد نوعين من الاختصاصات، هي:

1. اختصاصات إلزامية:

تدور هذه الاختصاصات حول الرقابة والإشراف على كلّ ما يتعلّق بالمرافق والخدمات العامة الموجودة ضمن المحافظة، كالزراعة والتّعليم والطّرق وإدارة الأملاك الخاصة بالمحافظة، ومراقبة نشاطات البلدية، وتحديد الرسوم الخاصة ببعض المنشآت (كالمستشفيات)، وكذلك تقديم الإعانات اللازمة إلى البلديات التي تعاني نقصاً

⁽¹⁾ Guy Gillbert, Les Finances des Collectivités décentralisées et les relation Financières en France, op, cit, p.33.

⁽²⁾ د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 243.

⁽³⁾ محمد نور أكرم صوفي، أساليب تنظيم الإدارة المحليّة ومستوياتها "نماذج عالمية"، مرجع سبق ذكره، ص 28.

وعجزاً في ميزانيتها، وتختص مجالس المحافظات بمتابعة كل ما يتعلق بالكهرباء، واتخاذ الإجراءات اللازمة في حال وقوع خطر وحوادث استثنائية⁽¹⁾.

2. اختصاصات عامة:

هنا تتمتع مجالس المحافظات باختصاص عام وشامل وتتصل بالمصالح المحلية، ولا يمكن حصرها، ولكنها تخضع في ذلك إلى رقابة مجلس الدولة بهدف عدم المساس بالقضايا المتعلقة بالمرافق القومية، وكذلك المسائل المتعلقة بالشؤون التجارية والصناعية⁽²⁾.

ثالثاً - اختصاصات مجلس البلدية:

توسعت اختصاصات مجالس البلدية في فرنسا خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، بحيث شملت العديد من القضايا والمسائل التي تمس حياة المواطن بشكل يومي، والتي تدخل في نطاق البلدية، ويمكن ذكر بعضها:

1. المسائل المتعلقة بإعداد ميزانية البلدية والإشراف على المال العام الموجود فيها.

2. كل ما يتعلق بالمرافق الصحية الموجودة ضمن نطاق البلدية.

3. الأمور كافة المتعلقة بالشأن الاجتماعي والتعليمي.

4. متابعة الأمور المتعلقة بالمسارح والمتاحف.

5. إدارة أملاك البلدية وكل ما يتعلق بها⁽³⁾.

⁽¹⁾ Guillaume Protire, Collectivités territoriales et Constitution, op, cit, p.78.

⁽²⁾ د. حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سبق ذكره، ص95.

⁽³⁾ د. حسن محمد عواضة، المرجع نفسه، ص95.

أمّا في مصر، فقد جعلت المادّة الثّانية من القانون الحكم المحلي رقم /43/ عام 1979 اختصاص المجالس المحليّة اختصاصاً شاملاً ولجميع وحدات الحكم المحلي على مختلف مستوياتها، ويمكن تحديدها بالآتي:

أولاً- اختصاصات المجلس الشّعبي المحلي للمحافظات:

أعطى قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979 المجلس الشّعبي المحلي، وفي حدود السّياسة العامّة للدولة، حقّ الرّقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة، وكذلك الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصّة بالتّمية المحليّة وكذلك خطط التّمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة، وما يتعلّق بالتّخطيط العمرانيّ والمواقفة على إنشاء المرافق التي تعود بالنّفع العامّ وفرض الرسوم والضّرائب ذات الطّابع المحلي، وكلّ ما يتعلّق بالشّأن المحلي.

ثانياً- اختصاصات المجلس الشّعبي المحلي للمراكز:

بحسب المادّة /41/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979 فإنّ اختصاص المجلس الشّعبي المحلي للمركز ينحصر في دور الرّقابة والإشراف والمتابعة والتّسيق بين المكوّنات المحليّة للمركز، بما يتناسب مع السّياسة العامّة للدولة، ويحقّق أهداف الإدارة المحليّة، ويرفع من سوّيّة الوحدات المحليّة وكفايتها⁽¹⁾.

ثالثاً- اختصاصات المجلس الشّعبي المحلي للمدن والأحياء والقرى:

وفقاً للمواد /49- 61- 68/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979 فإنّ اختصاص المجالس الشّعبيّة المحليّة للمدن والأحياء والقرى يدور حول حقّ الرّقابة والإشراف والمتابعة للشؤون المحليّة كافة في القطاع الذي يشمل كلّ من المدينة والحَيّ والقرية، والتي تشمل قطاعات (التّعليم والتّربية والتّمية والاقتصاد) بما يخدم الواقع المحلي فيها وبما يتناسب مع السّياسة العامّة للدولة⁽²⁾.

(1) المواد /41-42/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 177.

أما في سورية، وبحسب المادة /30/ من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 فإنّ المجالس المحليّة تتمتع بالاختصاص العامّ، وذلك في إطار السياسة العامّة للدولة، التي تدور حول تسيير شؤون الإدارة المحليّة وجميع الأعمال التي تسهم في تطوير الواقع المحلي في القطاع الذي تشمله، وعلى الصّعد كافّة، اقتصاديًّا واجتماعيًّا وعمرانيًّا، بما يتناسب مع مسار التنمية المستدامة والمتوازنة، وعلى ذلك يمكن تحديد اختصاص المجالس المحليّة وفق الآتي:

أولاً- اختصاصات مجلس المحافظة:

استناداً إلى المواد /32- 35/ من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 فإنّ مجلس المحافظة يتمنّع باختصاصات عامّة، إذ يتولّى قيادة وتوجيه كلّ ما يتعلّق بالمحافظة ومتابعة نشاط المجالس المحليّة الأدنى ويقوم بإعداد وإقرار الخطط كافة المتعلقة بالشأن الاقتصادي والاجتماعي السنويّة والطويلة الأجل للمنشآت التي تقع ضمن اختصاصات المحافظة ومسؤوليّتها، وبما يتناسب مع السياسة العامّة للدولة⁽¹⁾، ويمكن ذكر بعض هذه المهام:

1. إقرار الخطط اللازمة لزيادة إنتاجيّة العمل باستمرار وتحسين نوعية الإنتاج وتخفيض التكاليف.
2. دعم نشاط المجالس المحليّة الأخرى ومساعدتها في تأدية مهمّاتها.
3. إقرار الخطط الخاصّة للكوارث والتخفيف من آثارها ومعالجة نتائجها.
4. وضع القواعد لإدارة المشروعات والمنشآت التي تخدم المحافظة وتنظّم كلّ أمر لا تتولّاه السّلطة المركزيّة.

5. الموافقة على استئجار القروض الدّاخليّة والخارجيّة بما يتناسب مع القوانين المرعيّة.

6. إقامة مشروعات مشتركة مع وحدات إداريّة ضمن المحافظة.

(1) المواد /32 - 35/ وما بعد من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011.

7. تسمية أعضاء اللجان الدائمة والمؤقتة.

8. إحداث مراكز خدمة المواطن لمنح التراخيص وتقديم الخدمات العامة⁽¹⁾.

ثانيًا- اختصاصات مجلس المدينة والبلدة والبلدية:

استنادًا إلى المادة /60/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ عام 2011، فإن المجالس المحلية للمدينة والبلدة والبلدية تقوم بنفس الاختصاصات الواردة في المادة /30/ من قانون /107/ عام 2011 ولكن في القطاع الذي تديره وتشرف عليه⁽²⁾، ونذكر من مهمات هذه المجالس على سبيل المثال لا الحصر:

1. التنسيق مع مجلس المحافظة لوضع رؤية تنموية مستقبلية للمدينة أو البلدة أو البلدية بهدف تحقيق مراحل متقدمة من التنمية على الأصعدة كافة (الاقتصادية والاجتماعية والثقافية).
2. اقتراح المشروعات التي تقع ضمن اختصاصات مجلس المحافظة والأجهزة المركزية لإدراجها في خطته.

3. إقرار برنامج تشجيع الاستثمارات المحلية ودعم الترويج للوحدة الإدارية والاستثمار فيها.
4. الإشراف على جاهزية خطط الدفاع المدني والحماية من الكوارث والآفات على مستوى الوحدة الإدارية ومتابعة تنفيذها.

5. إحداث شركات ذات مردود اقتصادي للوحدة الإدارية وتمويلها وفق القوانين والأنظمة النافذة.
6. إنشاء المدن والأبنية والملاعب والمراكز الرياضية وإدارتها واستثمارها وصيانتها.
7. إقرار اتفاقيات التشاركية بين المجلس وهيئات المجتمع المحلي، وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية والبرامج التنموية.

(1) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 370-371.

(2) المادة /60/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ عام 2011.

8. إحداث مراكز خدمة المواطن في المدينة والبلدة⁽¹⁾.

علمًا أنّه بحسب قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 يتولّى رئاسة مجلس المحافظة والمدينة والبلدة والبلديّة أحد الأعضاء المنتخبين على خلاف القانون القديم للإدارة المحليّة رقم /15/ عام 1971 والذي كان المحافظ هو من يتولّى رئاسة مجلس المحافظة بالإضافة إلى المكتب التنفيذي للمحافظة. ويمكن حصر مهمّات رئيس مجلس المحافظة والمدينة والبلدة والبلديّة بالأمر الآتية:

1. تمثيل المجلس أمام القضاء والغير.
 2. متابعة تنفيذ قرارات المجلس ومقترحاته.
 3. دعوة أعضاء المجلس لاجتماع ورئاسة الجلسات.
 4. الاتصال والتنسيق بين المجلس والسلطات المحليّة لمتابعة وتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس.
 5. متابعة شؤون العاملين في الوحدات المحليّة.
 6. يعدّ رئيس مجلس المدينة والبلدة والبلديّة عاقدًا للنقطة وآمرًا للتصفيّة والصرف⁽²⁾.
- ولا شكّ في أنّ دور رئيس مجلس المحافظة رغم تعيينه من أحد الأعضاء المنتخبين، ما زال ضعيفًا ومقتصرًا على جانب الإشراف والتنسيق لعمل مجلس المحافظة، وإنّ عدم رئاسته للمكتب التنفيذي مؤشّر قويّ على النهج المركزيّ على حساب اللامركزيّة في النطاق الإداري، إذ يتمتّع المحافظ بدور محوريّ في توجيه العمل والنشاط العامّ على مستوى المحافظات، وثبت بالواقع الفعلي أنّ مجالس المحافظات والمدن والبلدان والبلديات ما زالت تتمتّع بالدور الشكلي لا أكثر، وليس لديها القدرة على اتّخاذ قرارات نهائيّة وملزمة، وأنّ الأمر في النهاية يعود للقرارات المركزيّة وممّليها، ويعود السبب في ضعف دور هذه المجالس إلى صعوبة الفهم الصحيح للعمل

(1) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 376.

(2) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المرجع نفسه، ص 376.

في الشأن العام، وعدم الإلمام بأساسيات وبديهيّات العمل التمثيلي، وغياب روح المبادرة ثقافياً وسياسياً لدى أعضاء المجالس المحليّة⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنّ المشكلة الجوهرية تكمن في تغوّل المركزية على اللامركزية الإدارية المحليّة، وتغليب العناصر التي تمثّلها على حساب الأعضاء المنتخبين، الذين اقتصر دورهم على تنفيذ التوجيهات التي تصدرها السلطة المركزية، لذلك يجب إعادة النظر في الصّلاحيات الممنوحة للمجالس المحليّة، وألاّ يقتصر دورها على الجانب الخدمي البسيط دون القدرة على اتّخاذ القرارات الملزمة والنهائية.

وبهذا يكون قد تمّ تسليط الضّوء ولو بشكل موجز على اختصاصات المجالس المحليّة وحجمها ومفهومها، وفي المطلب الثاني سيتمّ الحديث عن المجالس المحليّة نفسها، ولكن من الجانب الفني والتقني.

(1) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفاق، مركز دمشق للأبحاث والدراسات (مداد)، عام 2017، متوفر على

المطلب الثاني

العضوية في المجالس المحلية (الهيئة التقريرية)

تناول المطلب الأول الحديث عن ماهية السلطة التقريرية (المجالس المحلية) واختصاصاتها، وتبين أن المجالس المحلية في النهاية أجهزة إدارية لا تخرج عن السياسة العامة للدولة، بحيث تنفذ تلك السياسة، ولكن على النطاق المحلي المحدد سلفاً، ويقوم بهذا العمل المحلي أشخاص منتخبون وفق آلية معينة ليقوموا نيابة عن الوحدة المحلية بجميع الأعمال والتصرفات الواجب القيام بها، ولكن يحكم هؤلاء قواعد عامة مجردة في تشكيل الهيكلية الإدارية للمجالس المحلية، وتتضمن هذه القواعد كل ما يتعلق بالشروط الواجب توفرها والمؤهلات اللازمة لعضوية هذه المجالس وكيفية إنهاؤها، وسيتم تناول ذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: شروط العضوية في الهيئة التقريرية للمجالس المحلية.

الفرع الثاني: مدة العضوية في الهيئة التقريرية للمجالس المحلية.

الفرع الثالث: زوال وإنهاء العضوية في الهيئة التقريرية للمجالس المحلية.

الفرع الأول

شروط العضوية في الهيئة التقريرية للمجالس المحلية

هناك جدال في الفقه الإداري حول الشروط الواجب توفُّرها في أعضاء المجالس المحلية، والتي تدور حول ضرورة توفُّر الكفاية الإدارية للعضو فقط أم يجب أن يمثِّل الاتجاهات السياسية السائدة في مجتمعه بغضِّ النظر عن مؤهلاته الإدارية؟ فأعضاء المجالس المحلية لا ينحصر دورهم في وضع السياسات المحلية على ضوء الواقع المحلي فقط، بل يضعون هذه السياسات ويعملون على تنفيذها، وعملية التنفيذ هذه تحتاج إلى من يدرك جيِّداً حيثيات العمل المحلي، وأن يتوفَّر لديهم المؤهلات الخاصة التي تساعد على حسن اختيار وتنفيذ القرار المحلي ونجاحه، وهذا يعني ضرورة توفُّر مستوى عالٍ من الثقافة والدراسة⁽¹⁾.

وفي الواقع فإنَّ تحقيق هذا الأمر غير ممكن، لأنَّ الإدارة المحلية في الأساس وُجدت لتجسيد مبادئ الديمقراطية وحكم الشعب للشعب، ووضع شروط خاصة لتولِّي عضوية المجالس المحلية من شأنه الخروج عن المبادئ الديمقراطية، ويصعب بذلك تمثيل فئات السكَّان كافة، ومن ثمَّ فإنَّ الأمر لا يتطلب سوى أن يكون عضو المجلس المحلي مطلعاً على الواقع المحلي من منظور المواطن الذي له حاجاته ومشكلاته، ويعلم كيف يمكن حلُّها في إطار التشريع النّاطم، وهذا الأمر لا يتطلب تلك الدرجة العالية من الخبرة والدراسة، ويمكن تجاوز مشكلة نقص الخبرة والكفاية بتطعيم المجلس بخبراء أو اتِّباع دورات تأهيل وتدريب في مجالات إدارية وفنية، ولكن لا يمكن الرُّكون إلى ضرورة توفُّر الخبرة الإدارية فقط، فالإدارة المحلية هي فكرة سياسية بالدرجة الأولى وليست إدارية فقط ومرتبطة بالسياسة العامة، ولا يمكن المساس بالمبادئ السياسية التي قامت عليها بحجّة ضرورة توفُّر المؤهلات الإدارية، بل يمكن التوفيق بين المؤهلات الإدارية والمقتضيات السياسية مع غلبة الشَّأن السياسي فيها⁽²⁾.

(1) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحلية في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 151.

وبالنسبة إلى شروط العضوية في المجالس المحلية، فهي تدور حول محورين: الأول، ضرورة توفر الشروط العامة كشرط السن والأهلية والشرف وضرورة إقامة المرشح في نطاق الإقليم المحلي الذي يريد الترشح فيه، فهذه الشروط تتفق مع المبدأ الديمقراطي، لأن عضو المجلس المحلي يمثل وجهات النظر المحلية، ومن ثم يجب تأكيد رغبة الناخبين في اختيار المرشحين في ذلك الحيز الجغرافي.

والمحور الثاني في شروط العضوية يدور حول ضرورة معرفة العضو القراءة والكتابة وتوفير مستوى معين من الدرجة العلمية والاستعانة بخبراء، وذلك في محاولة لتغطية النقص الحاصل في الجانب الإداري (كنقص الكفاءات - وعدم التفرض للعمل المحلي)⁽¹⁾.

وفي الدول المقارنة تدور الشروط الواجب توافرها لعضوية المجالس المحلية في فرنسا حول ضرورة توفر الشروط العامة، كأن يكون من رعايا فرنسا وبالغ السن /21/ من عمره ويتمتع بالأهلية المدنية والجنائية، وأن يكون مقيماً في البلدية أو الإقليم أو المحافظة وتربطه علاقة قانونية معها أو أن يكون أحد ممثليها، ويحظر عليه أن يكون عضواً لأكثر من مجلس واحد ويشغل وظيفة عامة⁽²⁾.

وفي مصر جاءت الشروط الواجب توافرها في أعضاء المجالس المحلية وهي بحسب المادة /75/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979 كالآتي:

1. أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية.
2. أن يكون بالغاً من العمر /25/ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب.
3. أن يكون مقيماً في جداول الانتخاب في الوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل إقامة في نطاقها.

4. أن يجيد القراءة والكتابة.

(1) د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، مرجع سبق ذكره، ص 105.

(2) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها، مرجع سبق ذكره، ص 156.

5. أن يكون قد أدّى الخدمة العسكريّة الإلزاميّة أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون.

مع العلم أنّه لا يجوز لأفراد القوّات المسلّحة أو الشّركة وأعضاء الهيئات القضائيّة الترشّح إلى عضويّة المجالس المحليّة الشّعبيّة قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم⁽¹⁾.

أمّا في سوريّة فإنّ شروط عضويّة مجالس الإدارة المحليّة استناداً إلى نصّ المادّة 39/ من قانون الانتخابات العامّة رقم 5/ عام 2014 هي:

1. أن يكون متمتّعاً بجنسيّة الجمهوريّة العربيّة السوريّة منذ عشر سنوات على الأقلّ بتاريخ تقديم طلب الترشّح.

2. أن يكون متماً الخامسة والعشرين من عمره.

3. أن يكون متمتّعاً بحقوقه المدنيّة والسياسيّة.

4. ألا يكون محروماً من ممارسة حقّ الانتخاب.

5. غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثّقة العامّة بمقتضى حكم مكتسب الدّرجة القطعيّة.

6. أن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابيّة التي يرشّح نفسه عنها أو ناقلًا موطنه الانتخابيّ إليها⁽²⁾.

علماً أنّه لا يجوز الجمع بين عضويّة أكثر من مجلس محليّ واحد بأن يكون عضواً مجلس محافظة ومدينة أو بلدة أو بلدية في آن معاً.

غير أنّ القانون نفسه كما هو الحال في مصر قسّم أعضاء المجالس المحليّة إلى فئتين هما: العمّال والفلاحين، وباقي فئات الشّعب وهو الأمر المتّبع منذ القانون السابق للإدارة المحليّة رقم 15/ عام 1971.

⁽¹⁾ محمّد رضا رجب، نظام الإدارة المحليّة في مصر الواقع وآفاق المستقبل، بحث منشور على الرابط الآتي:

ساعة الدخول 8.00 مساءً، تاريخ الدخول 2021/2/26 <https://goo.gl/E5PNVC>

⁽²⁾ المادّة 39/ من قانون الانتخابات العامّة السوري رقم 5/ عام 2014.

ويرى الباحث أنَّ الإبقاء على تقسيم المرشَّحين إلى فئتين من شأنه حرمان كثير ممَّن تتوفَّر لديهم الرَّغبة والكفاية والدراية في الترشُّح إلى عضويَّة المجالس المحليَّة، وأنَّ هذا التَّقسيم قد ينافي الديمقراطية ويتجاهل التطوُّرات التي أصابت المجتمع في الآونة الأخيرة بعد أن وصل العلم والتطوُّر لمستويات متقدِّمة، وأصبح المواطن يجمع بين العمل والتَّحصيل العلميِّ، لذلك نأمل من المشرِّع السوري إعادة النَّظر في هذه النقطة بما يتناسب مع الواقع الرَّاهن.

وبهذا انتهى الفرع الأوَّل الَّذي تحدَّثت فيه عن الشُّروط الواجب توفُّرها لعضويَّة المجالس المحليَّة، وسأنتقل في الفرع الثَّاني للحديث عن مدَّة العضويَّة في هذه المجالس، وفق الآتي:

الفرع الثاني

مدّة العضويّة في الهيئة التقريريّة للمجالس المحليّة

من الثّابت أنّ المفاهيم الديمقراطيّة تقتضي أن تؤقّت مدّة العضويّة في المجالس المحليّة لفترة محدودة قانوناً خاصّة تلك المجالس التي ينتخب أعضاؤها، وذلك حتّى يضمن صدق تمثيلها للناخبين وولاء الأعضاء لهم. وتختلف مدّة العضويّة في هذه المجالس من دولة إلى أخرى، وكذلك قد تختلف ضمن الدولة الواحدة بين وحدة محليّة وأخرى⁽¹⁾، وعموماً فإنّ مدّة العضويّة تتراوح في مختلف الدّول بين عام واحد واثنى عشر عامًا، ففي الولايات المتّحدة الأمريكيّة تتراوح مدّة العضويّة بين سنتين وأربع سنوات في بعض المدن، في حين تصل هذه المدّة إلى اثنتي عشرة سنة في ألمانيا⁽²⁾.

إلا أنّ الغالبية من المجالس المحليّة تستمرّ العضويّة فيها لمدّة تتراوح بين سنتين وأربع سنوات مع إمكانية إعادة انتخاب جزء من الأعضاء بهدف تجديد الدّماء في المجلس واستمرار فعاليته، إلّا أنّ هناك دولاً تمنع تكرار العضويّة لمرّتين أو ثلاث مرّات، وذلك بهدف تمكين أكبر عدد ممكن من سكّان الوحدات المحليّة من المشاركة في صنع القرار المحليّ، ورسم السياسات المحليّة التي تخصّ وحدتهم⁽³⁾. ومع هذا الحديث عن طول مدّة العضويّة أو قصرها في المجالس المحليّة، فإنّ هناك مزايا ومساوئ لطول وقصر مدّة العضويّة يمكن إجمالها بالآتي:

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص134.

(2) د. محمّد محمّد بدران، الإدارة المحليّة، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلميّة، مرجع سبق ذكره، ص106.

وبالفرنسية:

– Guillaume Protire, Collectivités territoriales et Constitution, op, cit, p.101.

(3) Frédéric Lafargue la constitution et les financière Locales, conférences HDR en droit public, Paris, 2014. P.10.

أولاً- مزايا ومساوئ فترة العضوية القصيرة:

يسمح إجراء الانتخابات خلال فترة قصيرة لأكثر عدد ممكن من السكّان في تمثيل أفكارهم وتوجّهاتهم بشكل أفضل وأكثر فعالية، ومن ثمّ إفساح المجال لهم بمناقشة أمور وحداتهم المحليّة والعمل على حلّها، بحيث إذا فشل أعضاء المجالس المحليّة في حلّ الأمور والمشكلات فإنّه يمكن تغييرهم في الانتخابات القادمة. وكذلك يمكن لهم محاسبة هؤلاء الأعضاء عند عدم تنفيذهم لوعودهم التي أطلقوها خلال فترة الانتخابات وذلك بعدم إعادة انتخابهم، وهو ما يعرف بالرقابة الشعبيّة، ومتابعة السكّان لأعمال أعضاء المجالس المحليّة ومحاسبتهم عند النقص من شأنه منع الفساد والرشوة، ومن ثمّ يصبح غاية الأعضاء إرضاء سكّان وحداتهم لكي يعاد انتخابهم في الانتخابات القادمة، ما يفسح المجال لمزيد من الخبرات والأفكار الجديدة التي تنتج عن تغيير الأعضاء وتجديدهم، ومن ثمّ تصبح المجالس المحليّة أكثر قرباً للحاجات والمشكلات المحليّة وأكثر استجابة للمتغيّرات الحاصلة في الوحدات المحليّة، الأمر الذي يحافظ على ديناميكية وفعالية هذه المجالس وتحقيق الأهداف التي وجدت لأجلها⁽¹⁾.

إلا أنّ هناك مساوئ لقصر مدّة العضوية في المجالس المحليّة، تدور حول أنّ ذلك من شأنه إبقاء المجالس المحليّة في حالة تعطيل دائم نتيجة إجراء الانتخابات وترتيباتها والاستعداد لانتخابات جديدة، ومن ثمّ يتراجع الاهتمام بالشؤون المحليّة بسبب انشغال الجميع بالانتخابات بحيث لا تتيح هذه المدّة القصيرة سرعة تنفيذ الوعود التي أطلقها الأعضاء في أثناء الانتخابات، وقد تأتي بأعضاء لا يتوفّر لديهم الخبرة الكافية في الشأن المحليّ والتي قد تتوفّر مع انتهاء مدّة العضوية في هذه المجالس، ومن ثمّ حرمان المجالس المحليّة من خبرة وكفاية هؤلاء الأعضاء التي اكتسبوها خلال فترة أعمالهم، فضلاً عن أنّ المدّة القصيرة قد تؤدي إلى إجهاد ميزانية الدولة بسبب التكاليف المترتبة على تنظيم انتخابات محلية كلّ فترة قصيرة⁽²⁾.

(1) محمّد رضا رجب، نظام الإدارة المحليّة في مصر، الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

(2) د. هشام عبد السيد الصافي محمّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحليّة في ظل الدستور المصري الجديد، مرجع سبق ذكره،

ثانياً- مزايا ومساوئ فترة العضوية الطويلة:

من الثابت أنَّ طول مدَّة المجالس المحليَّة من شأنه توفير الاستقرار والثَّبات لهذه المجالس، ومن ثمَّ إتاحة الفرصة لتنفيذ المشروعات المحليَّة وغيرها من الوعود الَّتِي أطلقها الأعضاء المنتخبون لأنَّ الفترة كافية لتنفيذ هذه الوعود، والَّتِي قد تستغرق سنوات لإنجازها، فالمدَّة الطَّويلة للعضوية من شأنها المحافظة على فعالية المجالس المحليَّة بسبب إبقاء العضو الَّذِي اكتسب الخبرة والدراية لأطول فترة ممكنة، ومن ثمَّ خدمة المجالس المحليَّة وسكَّانها، ويجنب طول فترة العضوية حدوث أيِّ نزاعات أو خلافات قد تحدث كلَّ فترة إجراء الانتخابات، فضلاً عن توفير الثَّقافات الَّتِي تتطلبها هذه الانتخابات⁽¹⁾.

ومع توفر هذه المزايا، إلَّا أنَّ هناك مساوئ عدَّة تترتَّب عليها، وتتمثَّل في أنَّ العضو الَّذِي انتخب في عضوية هذا المجلس وضمن نفسه سيتراخى عن تنفيذ الوعود الَّتِي قطعها على نفسه، وستقطع صلة الوصل بينه وبين ناخبيه من سكَّان الوحدة المحليَّة، ومن ثمَّ التَّراجع في مستوى الأداء والعمل في الوحدات المحليَّة والانتظار إلى فترة إجراء انتخابات جديدة قد تطول، ما يفقدهم روح العمل والمساعدة والمساهمة لرفع كفاءة وحداتهم المحليَّة⁽²⁾.

وفي الدُّول المقارنة، فإنَّ مدة العضوية في المجالس المحليَّة في فرنسا بمختلف مستوياتها: الأقاليم، والمحافظات، والبلديات، هي كما حدَّدها المشرِّع الفرنسيُّ بسنِّ سنوات، على أن يتجدَّد نصف أعضاء مجالس الإقليم والمحافظات كلَّ ثلاث سنوات (دون البلديات)، بهدف المحافظة على حيويَّة المجلس، في حين ينتخب رئيس المجلس من الأعضاء المنتخبين لمدَّة سنة واحدة قابلة للتَّجديد⁽³⁾.

في حين أجاز المشرِّع الفرنسيُّ للعضو إعادة ترشيح نفسه لأكثر من دورة من دون تحديد عددها.

(1) Frédéric Lafargue. La constitution et les Financière Locales, op. cit. p. 38.

(2) د. هشام عبد السيد الصافي بدر الدين، انتخابات المجالس المحليَّة في ظل الدستور المصري الجديد، مرجع سبق ذكره، ص35.

(3) Michel Duee, Les Collectivités Locales en Chiffres, DGCL, 2018, p,48.

أمّا في مصر، فإنّ مدّة العضويّة في المجالس الشّعبيّة المحليّة بمستوياتها الخمسة (المحافظة، والمركز، والمدينة، والقرية، والحيّ) أربع سنوات تبدأ من تاريخ أوّل اجتماع له، وتستمرّ هذه المجالس في عملها إلى حين إجراء انتخابات جديدة خلال السنتين يومًا السّابقة على انتهاء مدّة هذه المجالس⁽¹⁾.

وينتخب رئيس المجلس الشّعبيّ المحليّ في أوّل اجتماع من بين الأعضاء المنتخبين، وتكون مدّة الرّئاسة أربع سنوات كما هو الحال لمدّة المجلس، وأجاز المشرّع المصريّ للعضو الترشّح لأكثر من مرّة واحدة دون تحديد عددها⁽²⁾.

وفي سورّيّة، فإنّ مدّة العضويّة في المجالس المحليّة بمستوياتها الأربع (المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلديّة) أربع سنوات تبدأ من تاريخ صدور صكّ بتسمية الأعضاء الفائزين، مع إمكانية تمديدتها بصكّ تشريعيّ، وتستمرّ هذه المجالس في عملها إلى حين إنهاء مدّة الأربع سنوات، وانتخاب مجلس جديد.

وينتخب المجلس بالاقتراع السّريّ في أوّل جلسة يعقدها رئيسًا للمجلس بالأكثرية المطلقة للحاضرين وتكون مدّة رئاسته هي نفسها مدّة المجلس أي أربع سنوات⁽³⁾.

ولا يوجد نصّ قانونيّ يمنع العضو من الترشّح لأكثر من مرّة، أي إنّ المشرّع السّوري أخذ بمبدأ عدم تحديد عدد الدّورات كما هو الحال في مصر.

وبعد الانتهاء من هذا الفرع الذي جرى الحديث فيه عن مدّة العضويّة في المجالس المحليّة، سيتمّ في الفرع الآتي الحديث عن انتهاء مدّة العضويّة في هذه المجالس.

(1) المادة /89/ من قانون الحكم المحليّ المصري رقم /43/ عام 1979.

(2) د. مهّاب نجا، القانون الإداري العام، مرجع سبق ذكره، ص98.

(3) المواد /15- 20/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

الفرع الثالث

انتهاء العضوية في الهيئة التقريرية للمجالس المحلية

تنتهي مدة العضوية في المجالس المحلية بانتهاء المدة المحددة لها في القانون، غير أنَّ هناك حالات تنتهي فيها العضوية قبل نهاية مدتها، وتتجسّد بالاستقالة والإقالة والإيقاف والعزل، إذ تنتهي العضوية إمّا بالاستقالة الصريحة التي يقدّمها العضو إلى رئيس المجلس المحلي، ويعرضها على المجلس للبتّ فيها، وهي حالة الاستقالة الصريحة، أمّا الاستقالة الضمنية فتكون في حال غياب العضو عن حضور عدد معيّن من جلسات المجلس في أثناء الدّور الأوّل لانعقاده من دون أيّ عذر أو سبب لغيابه، فهنا يصدر المجلس قراراً بحدّ العضو المتغيّب مستقيلاً بأغلبية معيّنة، وهي أغلبية ثلثي أعضاء المجلس في مصر⁽¹⁾، وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين في جلسة يحضرها الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس في سورية⁽²⁾.

وتنتهي العضوية بالإقالة إذا تبين للمجلس المحلي أنّ العضو قد انتفى عنه أحد الشّروط المنصوص عليها في القانون لعضوية المجلس، كفقدان صفة الفلاح أو العامل، أو فقدانه أحد الشّروط اللازمة للتّرشيح أو الإخلال بواجبات العضوية، وفي حال ارتكب العضو أيّ فعل مخالف للقانون الجزائيّ فإنّه يتعرّض للإيقاف ضمن إجراءات معيّنة إلّا في حالة الجرم المشهود فإنّه يتمّ توقيفه مباشرة بعد إعلام المجلس المحليّ. وفي كلتا الحالتين (الاستقالة أو الإسقاط)، فإنّه يحلّ مكانه من يتلوّه في عدد الأصوات الصحيحة، إلّا إذا رأت السّلطة المختصة دعوة الناخبين لانتخاب عضو جديد⁽³⁾.

(1) د. حسن محمّد عواضة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الدول العربيّة، مرجع سبق ذكره، ص 190.

(2) المادة /124/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011 والمادة /95/ من قانون الحكم المحليّ المصري رقم /43/ عام 1979.

(3) المادة /125/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011 والمادة /95/ من قانون الحكم المحليّ المصري رقم /43/ عام 1979.

أمّا في حال إنهاء عمل المجلس المحلي قبل نهاية مدّته القانونيّة، فيكون عن طريق الحلّ، وذلك في حال ارتكب المجلس مخالفات جسيمة، وإخلاقاً كبيراً في واجباته، كالفساد والرشوة والإهمال والتقصير، وغيرها من الأمور التي تقدرها السلطة المركزيّة المختصّة.

وقد أجازت المادّة /122/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011 لرئيس الجمهوريّة حلّ المجالس المحليّة على مختلف مستوياتها، وتنتم الدّعوة إلى انتخاب مجالس محليّة جديدة خلال مدّة تسعين يوماً من تاريخ الحلّ، علماً أنّه قد جرت انتخابات الإدارة المحليّة وفق القانون الجديد في شهر 12 من عام 2012 وبحسب هذا القانون فإنّ مدّة انتخاب هذه المجالس هي أربع سنوات، أي تنتهي في عام 2016، إلّا أنّه صدر مرسوم جمهوري رقم /2/ عام 2016 يقضي بتمديد عمل هذه المجالس، وفي عام 2018 وتحديداً بتاريخ 2018/9/16 جرت انتخابات جديدة للإدارة المحليّة، غير أنّ بعض هذه المجالس ارتكبت أخطاء ومخالفات عديدة، ما عرضها للحلّ، إذ صدرت مراسيم عدّة لحلّ مجالس محليّة متعدّدة،⁽¹⁾ وفي تاريخ 2022/9/18 جرت انتخابات جديدة للمجالس المحليّة.

أمّا في مصر، فإنّ المادّة /144/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979 نصّت على أنّه يتمّ حلّ المجالس الشّعبيّة المحليّة بقرار يصدر عن مجلس الوزراء في حالة الضّرورة أو بسبب الإخلال الجسيم بواجباته أو المخالفة الجسيمة للقانون، ولا يجوز حلّ المجلس الشّعبي المحلي مرتّين لسبب واحد، ويجب

⁽¹⁾ كان آخرها المرسوم رقم /111/ تاريخ 2021/3/29 القاضي بحلّ مجلس بلدية "موسى الحولة" في محافظة حماة، والرسوم رقم /56/ عام 2021 القاضي بحلّ مجلس بلدة "تجمع جديدة عرطوز" للنازحين في محافظة القنيطرة بسبب مخالفات بناء في المنطقة المذكورة، وكذلك المرسوم رقم /52/ عام 2021 القاضي بإعفاء رئيس مجلس مدينة حماة من عمله، وكذلك القرار رقم /93/ف/ الصادر عن وزير الإدارة المحليّة والبيئة بتاريخ 2021/4/21 بإعفاء السيد رئيس مجلس مدينة "تل سلح" في محافظة حماة لارتكابه أيضاً مخالفات عدة، وأخيراً أصدر المرسوم رقم /17/ تاريخ 2021/6/7 عن رئيس الجمهوريّة بإلغاء عضوية أحد الأشخاص من مجلس محافظة اللاذقية، والرسوم رقم /330/ القاضي بحلّ مجلس بلدة بسيرين بمحافظة حماة، والرسوم رقم /338/ عام 2021 القاضي بإعفاء رئيس مجلس مدينة إدلب من عمله، والرسوم رقم /339/ عام 2021 القاضي بحلّ مجلس مدينة "قدسيا الجديدة"، كما صدر عدد من مراسيم الحلّ لذات الأسباب، والرسوم رقم /74/ عام 2017 بحلّ مجلس مدينة طرطوس ومجلس مدينة بانياس، والرسوم رقم /242/ عام 2019 بحلّ مجلس مدينة اللاذقية، والرسوم رقم /185/ عام 2020 بحلّ مجلس مدينة مصياف.

إخطار مجلس الشعب خلال أسبوعين من تاريخ صدور قرار الحل، على أن يتم تشكيل مجلس محلي مؤقت لممارسة مهمات المجلس المنحل بالنسبة للقضايا المهمة ريثما يتم انتخاب مجلس محلي جديد خلال مهلة الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل على أن تعرض قرارات المجلس المحلي المؤقت على المجلس المنتخب الجديد.

أمّا في فرنسا، فإنّه يمكن حلّ مجلس المحافظة بمرسوم معلّل، على أن يتمّ تحديد موعد الانتخابات الجديدة بقانون، ويمكن إقالة أعضاء مجلس المحافظة بقرار من مجلس الدولة الفرنسي إذا رفضوا القيام بوظيفة كلّهم بها القانون⁽¹⁾، وبالنسبة لمجلس البلدية فإنّه بحسب قانون /213/ عام 1982 يحقّ للمحافظ إقالة أيّ عضو مجلس بلدية لم يف بالتزاماته القانونية وفي حال تعيّب عن ثلاثة اجتماعات متتالية لمجلس، ويمكن للمحافظ تعليق عمل المجلس البلديّ لمدة شهر ولمدة ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية، ويمكن حلّ المجلس أيضاً بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في حال استحالة قيامه بأعماله على أن تقوم الحكومة بتعيين /3-7/ أعضاء لإدارة البلدية إلى حين انتخاب مجلس بلدية جديد، ويمكن إقالة رئيس البلدية بمرسوم⁽²⁾.

ويرى الباحث أنّ صكوك حل المجالس المحليّة وأعضائها يجب أن تتضمن في طيّاتها عقوبات محدّدة للأعضاء المخالفين للقانون تتناسب مع المخالفات المرتكبة، فلا يمكن الاكتفاء بإصدار مرسوم حلّ أو إعفاء فقط دون أن يتضمن إحالة المخالف إلى القضاء والمحاسبة على المخالفات المرتكبة نظراً لحساسية الموقع الذي يشغله العضو وتأثير أعماله وتصرفاته في الوضع العام المحلي، خاصّة أنّه يمثل سكّان وحدته المحليّة، بحيث يجب عليه أن يعمل لخدمة هؤلاء، وليس أن يستغلّ موقعه لجني الأرباح وتحقيق غايات خاصّة وضيقة.

وسيتّم الحديث في الفرع الآتي عن النظام الداخلي لعمل هذه المجالس وفق ما سيرد.

(1) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 71.

(2) د. عبد الله طلبة، المرجع نفسه، ص 79.

وبالفرنسية:

المطلب الثالث

النظام الداخلي لعمل الهيئة التقريرية للمجالس المحلية

تتناقش المجالس المحلية على المستوى المحلي، الشؤون المحلية وترسم الخطّة العامة المناسبة للواقع المحلي، ومن ثمّ هناك آلية عمل معينة تعمل من خلالها هذه المجالس وفق ضوابط ومعايير محدّدة تتّسم بالالتزام والنظام، وذلك بهدف ديمومة سير عمل هذه المجالس بما يتّفق مع أهداف القانون.

ولم يقتصر التشريع المحلي على وضع الأهداف العامة المتوخاة منه، بل تضمّن في طيّاته الآلية التي يتمّ من خلالها تسيير عمل المجالس المحلية على المستوى الداخلي، وهذا ما سيتمّ التعرّف عليه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: آلية عمل المجالس المحلية (الدورات، والجلسات).

الفرع الثاني: اللجان المنبثقة عن المجالس المحلية وأهميّتها.

الفرع الأول

آلية عمل المجالس المحليّة (الدورات، والجلسات)

تشمل اختصاصات المجالس المحليّة الواقع المحلي من دون أن تصل إلى حدّ التشريع الذي هو من اختصاص السلطة التشريعيّة، ومن الثّابت أنّ الاختصاص يختلف بين دولة وأخرى بحسب المعيار والأسلوب المتّبع في تحديده، وهي في جميع الأحوال لا تتعدّى الأسلوبين، وهما الأسلوب العام، والأسلوب المحدّد على سبيل الحصر.

ومن ثمّ فإنّ المجالس المحليّة لا تعمل بشكل اعتباطيّ كيفما تشاء في معرض تنفيذها للأهداف المنصوص عليها قانوناً، بل هناك ضوابط تحكمها وتنظّم عملها الداخلي، بحيث تتناول آلية انعقادها ودوراتها ونظام جلساتها، وذلك وفق ما ورد في اللائحة التنفيذية للقانون.

وسيتّم تناول ذلك في الدّول المقارنة، ففي سورّيّة صدر النّظام الدّخلي للوحدات المحليّة بتاريخ 2012/1/11 وطُبّق على جميع مجالس الوحدات المحليّة ومكاتبها التنفيذية⁽¹⁾.

وبحسب ما ورد في هذه اللائحة، فإنّ المجالس المحليّة تجتمع في دورة عادية تتراوح مدّتها بين يوم وأربعة أيّام كلّ شهرين في السّنة الواحدة، بحيث يحدّد أمين سرّ مجلس المحافظة جدول أعمال الجلسة بالنّسبة لمجالس المحافظات ومدير المدينة أو البلدة أو البلديّة في حال وجوده وفي حال عدم وجوده يتولّى أمين سرّ المجلس إعداد جدول أعمال المجلس، ويبلغ الأعضاء موعد الجلسة قبل سبعة أيّام من تاريخ الاجتماع، ويناقش المجلس المسائل المعروضة على المجلس وفق التّرتيب الوارد في جدول الأعمال، بحيث تكون الجلسات علنيّة إلّا إذا طلب رئيس المجلس أو ثلث الأعضاء أن تكون الجلسة سرّيّة، وهنا يقرّر المجلس في جلسة سرّيّة وبالأغلبية المطلقة للحاضرين عدّ الجلسة سرّيّة أو علنيّة.

(1) القرار رقم 42/ ن والصادر عن وزير الإدارة المحليّة في سورّيّة بتاريخ 2012/1/11.

وتحتاج الجلسات لتصبح قانونية إلى حضور أغلبية الأعضاء المطلقة، وفي حال تعذر توفر هذا النصاب تؤجل الجلسة إلى موعد ثان، وتكون هذه الجلسة قانونية إذا حضرها ثلث الأعضاء على الأقل من دون الغائبين بعذر.

ويجوز بقرار من رئيس المجلس أو بطلب من ثلث الأعضاء دعوة المجلس إلى دورة استثنائية، وتكون مدتها يوماً واحداً وتناقش فيها المسائل المعروضة على جدول الأعمال.

ويتخذ المجلس قراراته بالأكثرية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين بالنسبة للمسائل العادية، أما ما يتعلق بالأمور المالية أو الاستثمارية فالقرارات هنا بحاجة إلى حضور رئيس المجلس وثلثي أعضائه.

ويكون التصويت برفع الأيدي، وفي حال تساوت الأصوات يؤخذ بالرأي الذي صوت رئيس المجلس لصالحه، وتتم هذه الجلسات وتسجل في محاضر وتحفظ في سجل خاص يوقع عليه الرئيس وأمين السر.

ويحق لرئيس المجلس دعوة من يراه مناسباً لحضور الجلسات إذا اقتضى الأمر ذلك، علماً أن التكلم في جلسات المجلس من قبل الأعضاء يجب أن يسبقه إذن من رئيس المجلس، ويكون الكلام مرة واحدة في موضوع واحد، ولا يجوز للعضو أن يكرر أقواله أو أقوال غيره من الأعضاء، إذ يحرص رئيس المجلس على أن تكون الآراء واضحة وكافية دون إطالة، ودون وجود أفعال غير لائقة أو سوء نية تجاه باقي الأعضاء لأن الأعضاء ملزمون بالمحافظة على النظام في أثناء الكلام والتقيّد بتعليمات رئيس المجلس⁽¹⁾.

(1) المواد 9/ حتى 28/ من النظام الداخلي للمجالس المحلية في سورية، والصادر بقرار رقم 42/ن عن وزير الإدارة المحلية السوري

ويحقُّ لأعضاء المجلس توجيه الأسئلة والاستجواب إلى أعضاء المكتب التنفيذي حول أيِّ موضوع أو أمر يجهله بهدف الاستعلام عن نيّة عضو من أعضاء المكتب التنفيذي وبيان أسباب تصرفاته من دون التدخّل بأعمال المكتب التنفيذي، وعلى عضو المكتب التنفيذي الردُّ على الاستجواب خلال ثلاثة أيّام⁽¹⁾.

أمّا في مصر، فإنّ مدّة انعقاد المجالس الشعبيّة المحليّة هي عشرة أشهر على الأقلّ، إذ يجتمع المجلس الشعبيّ المحليّ مرّة واحدة على الأقلّ كلّ شهر بدعوة من رئيسه في الموعد الذي يحدّده، علماً أنّه يجوز دعوة المجلس الشعبيّ المحليّ لاجتماع غير عادي في حالة الضّرورة، أو عند نظر موضوع عاجل، بناءً على طلب رئيس المجلس أو رئيس الوحدة المحليّة أو ثلث أعضاء المجلس، وتكون الاجتماعات قانونيّة بحضور أغلبيّة أعضائه وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لأعضاء الحاضرين، وفي حال تساوت الأصوات يرجّح الرّأي الذي صوّت لصالحه رئيس المجلس الشعبيّ المحليّ⁽²⁾.

وفي حال عدم توفّر النّصاب القانونيّ لانعقاد الجلسات تؤجّل الجلسة لمدّة ثلاثة أيّام على الأقلّ وسبعة أيّام على الأكثر، وتكون جلسات المجلس علنيّة ما لم يطلب رئيس المجلس ورئيس الوحدة المحليّة أو ثلث الأعضاء جعلها سريّة، ويقرر رئيس المجلس دعوة من يراه ضروريّاً لحضوره من مديري الإدارات أو الأجهزة ممّن تتّصل اختصاصاتهم بالمسائل المعروضة على المجلس.

ويحقُّ لأعضاء المجلس الشعبيّ المحليّ توجيه الأسئلة والاقتراحات وطلبات الإحاطة، أو في أيِّ موضوع يتّصل بشؤون وحداتهم المحليّة، ولكن يشترط أن تدرج على جدول أعمال المجلس⁽³⁾.

أمّا في فرنسا، فقد تبين سابقاً أنّ المحافظة الفرنسيّة تدار بوساطة المحافظ الذي يعدُّ العضو التنفيذي الأساسي، والذي يعيّن من قبل الحكومة، ولا يتمّ انتخابه من قبل سكّان المحافظة، وكذلك بوساطة لجنة تسمّى

(1) المواد 30-42/ من النظام الداخلي للمجالس المحليّة في سورية، والصادر بقرار رقم 42/ن عن وزير الإدارة المحليّة السوري في 2012/1/11.

(2) المادة 99/ من قانون الحكم المحليّ المصري رقم 43/ عام 1979.

(3) المواد 100-105/ من قانون الحكم المحليّ المصري رقم 43/ عام 1979.

لجنة المحافظة، ينبثق عن المجلس العام، إذ يضع المجلس العام نظامه الداخلي وينعقد دورتين عاديتين، مدّة الأولى خمسة عشر يومًا والثانية شهر واحد كحدّ أقصى مع إمكانية انعقاد دورات استثنائية بناءً على طلب الحكومة أو المحافظ أو لجنة المحافظة، أو بناءً على طلب ثلثي أعضاء المجلس نفسه، وتكون هذه الجلسات علنية برئاسة رئيس المجلس، مع إمكانية حضور المحافظ، وقد انبثقت عن المجلس العام لجنة المحافظة، ومهمتها الأساسية ممارسة نوع من الرقابة على المحافظ، إذ تجتمع هذه اللجنة مرّة واحدة في الشهر⁽¹⁾.

وبالنسبة للبلدية، فيعقد المجلس البلدي أربع دورات عادية في السنة ومدّة كلّ دورة خمسة عشر يومًا، ويمكن دعوة المجلس البلدي لدورات استثنائية بناءً على طلب المحافظ، أو رئيس البلدية، أو ثلث الأعضاء، ويضع المجلس البلدي نظامه الداخلي برئاسة رئيس البلدية وتكون الجلسات علنية⁽²⁾.

وبهذا انتهى الفرع الأول المتعلّق بنظام عمل المجالس المحليّة على مستوى الجلسات والاجتماعات، وبقي معرفة اللجان التي تنبثق عن هذه المجالس لمعاونتها في تنفيذ الأهداف التي تسعى لأجلها وذلك في الفرع الآتي.

(1) De Laubadère André, Traité de droit administratif. douzième edition, Tome2, L.G.D.J. Paris, 1999, p.105.

(2) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 69-79.

الفرع الثاني

اللجان المنبثقة عن المجالس المحليّة وأهميّتها

من الثّابت أنّ دور المجالس المحليّة في الآونة الأخيرة أصبح كبيراً، ولا يقف عند حدّ تأمين الخدمات الأساسيّة خاصّة بعد تعقّد الحياة السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة على المستوى الدّاخلي والخارجيّ، ومن ثمّ أصبحت المجالس المحليّة ملزمة بإيجاد آليّات ووسائل وأساليب مختلفة عن المتّبعة لدى السّلطة المركزيّة بهدف تطوير عملها⁽¹⁾.

ومن هنا برزت فكرة اللجان المنبثقة عن المجالس المحليّة بوصفها أسلوباً من أهمّ الأساليب التي تعتمد عليها المجالس المحليّة، فلهذه اللجان أهميّة كبرى، لأنّها تعطي فرصة مناسبة للتّفاعل بين أعضاء هذه المجالس وبين الناخبين وممثلي السّلطة المركزيّة، إذ تقوم هذه اللجان بمهمّات يصعب على المجالس المحليّة القيام بها كهيئة جماعيّة كبيرة مثل الصّياغة القانونيّة للشؤون الماليّة والاقتصاديّة والثقافيّة واقتراح الحلول المناسبة لها بما يتناسب مع الواقع المحليّ، فاللجان هي هيئات تنبثق عن المجالس المحليّة وتختصّ بفحص ودراسة وتنفيذ الأعمال المكلف بها من قبل المجلس بهدف إجراء مناقشات تفصيليّة للقضايا المطروحة بين أعضاء توفّرت لديهم الخبرة الكافية⁽²⁾.

وتعتمد هذه اللجان من قبل المجالس المحليّة بهدف إدارة الشؤون المحليّة وتنظيمها على مستوى القرى والمدن والبلديات، وتتشكّل من أعضاء المجالس المحليّة أنفسهم أو من غيرهم من أصحاب الخبرة يتوزعون ضمن قطاعات معيّنة تغطّي كلّ ما يتعلّق بالمهمّات المكلفة بها⁽³⁾.

(1) د. محمد محمد بدران، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 110.

(2) د. مزياني فريدة، المجالس الشعبيّة المحليّة في ظل التعددية السياسيّة في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 15.

(3) د. رمضان محمد بطيخ، د. محمود أبو السعود حبيب، النظرية العامة في التنظيم الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشورات جامعة

وفي الدّول المقارنة، فقد نصّ النّظام الدّاخلّي لقانون الإدارة المحليّة السّوري رقم /107/ عام 2011

على وجود اللجان الآتية، التي تتشكّل من بين أعضاء المجلس أو من أصحاب الخبرة بحسب المادّة /52/ منه:

1. لجنة التّخطيط والبرامج والشؤون الماليّة: ومهمّتها دراسة الشؤون المالية وما يتعلّق بالضرائب والرّسوم

والإعانات الحكوميّة والموازنات الخاصّة بالوحدات الإداريّة.

2. لجنة الشؤون الاقتصاديّة: ومهمّتها دراسة الشؤون ذات الصّلة بالدراسات الاقتصاديّة كالزّراعة

والصّناعة والاقتصاد والتّجارة الداخليّة.

3. لجنة الإنشاء والتّعمير: ومهمّتها دراسة كلّ ما يتعلّق بشؤون الإسكان والإنشاء والتّعمير والثّروة المائيّة

والأبنية المدرسيّة.

4. لجنة الشؤون الثقافيّة والاجتماعيّة: ومهمّتها إعداد الدّراسات المرتبطة بالقضايا الاجتماعيّة والتّربويّة

والثقافيّة والسياحيّة والآثار والرياضة.

5. لجنة العرائض والشكاوى: ومهمّتها النّظر في العرائض والشكاوى التي تحال إليها من المجلس.

6. لجنة الخدمات والمرافق: ومهمّتها دراسة الشؤون الصحيّة والنّقل والمواصلات.. إلخ.

7. لجنة العلاقات العامّة: ومهمّتها التّواصل مع الرّأي العامّ والجمهور بكلّ ما يتعلّق بعمل المجالس

المحيّة، والتّعريف بقانون الإدارة المحليّة، وتبادل المعلومات والخبرات مع الجهات الأخرى، والتّنسّق مع الفعاليات

والجهات الرّسميّة، بهدف تنظيم الاجتماعات والمؤتمرات الخاصّة بالإدارة المحليّة.

وهذه اللجان تتبثق عن مجالس المحافظات ومدن مراكز المحافظات والبلديات والبلديّات، ويكون عدد

أعضاء هذه اللجان لمجلس المحافظة (20) عضواً موزعين بين (15) عضواً من داخل المجلس و(5) أعضاء

من خارجه. و(10) أعضاء بالنّسبة لمجالس المدن، و(7) من ضمن الأعضاء و(3) من خارج المجلس، و(5)

أعضاء لمجالس البلديات والبلديّات، و(3) من ضمن الأعضاء من داخل المجلس، وعضوين من خارجه.

ويرأس هذه اللجنة أحد الأعضاء الأكبر سنًا، ويجتمع في جلسات غير علنية نصف أعضائها بما فيهم رئيس الجلسة، ويؤخذ برأي أكثرية الأعضاء الحاضرين وفي حال التساوي يرجح جانب الرئيس⁽¹⁾.

وتتجز اللجان مهماتها بوضع تقرير مفصل حول القضايا المحال إليها ويقدم إلى رئيس المجلس لعرضه على المجلس في أول جلسة تلي ورود التقرير إليه، علمًا أن تقارير هذه اللجان غير ملزمة للمجالس المحلية إذا وجدها مخالفة للقوانين أو من شأنها إحداث خلل وعرقلة في سير العمل بالوحدة المحلية⁽²⁾.

وفي مصر، وبحسب المادة 107/ من قانون الحكم المصري رقم 43/ عام 1979 يحق للمجلس الشعبي المحلي أن يتشكل من بين أعضائه في بداية كل دور انعقاد له لجان متخصصة لدراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصه قبل عرضها على المجلس، ومن بين هذه اللجان: لجنة تسمى لجنة القيم تقوم بالنظر في سلوك أعضاء المجالس الشعبية المحلية واقتراح الإجراء الذي يتخذ عند إخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب والمحدد من قبل المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

ويوجد أيضًا في كل مجلس شعبي محلي لجنة تسمى اللجنة الدائمة، وتطور مهماتها حول إعداد جداول لأعمال المجلس ودراسة وإبداء الرأي في السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والطلبات المقدمة من الأعضاء، وأي موضوع يحيله إليه المجلس الشعبي المحلي.

وإضافة إلى هذه اللجنة، توجد لجنة أخرى تسمى لجنة الخدمات بالمنطقة الصناعية، التي يتشارك في عضويتها كل من أعضاء المجلس ورؤساء الوحدات المحلية المختصة، ورؤساء الوحدات الصناعية في المنطقة، وممثلون عن العمال ونقاباتهم بالمحافظة، وتختصر مهمات هذه اللجنة بمتابعة الشؤون الخاصة بالمنطقة الصناعية وتقديم التوصيات والدراسات اللازمة لمعالجة المشكلات المتعلقة في المنطقة الصناعية⁽³⁾.

(1) المادة 52/ من النظام الداخلي والمطبق على المجالس والوحدات المحلية السورية بقرار رقم 42/ن الصادر عن وزير الإدارة المحلية بتاريخ 2012/1/11.

(2) المواد 53-66/ من النظام الداخلي لقانون الإدارة المحلية السوري رقم 107/ عام 2011 والصادر بقرار رقم 42/ن تاريخ 2012/1/11.

(3) المواد 110-111-112/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم 43/ عام 1979.

وتوجد لجنة تسمى اللجنة المشتركة لإدارة المشروعات ذات النفع العام التي تشترك فيها محافظات أو مدن أو قرى متجاورة، إذ يحدّد محافظ الإقليم عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كلُّ مجلس شعبيّ محليّ في هذه اللجنة، وينضمُّ في عضويتها عدد من الخبراء الذين لهم صلة بالمشروع⁽¹⁾.

وفي فرنسا، لا وجود قويّ لهذه اللجان، فقد انحصر دورها في لجنة التطوير الاقتصاديّ للإقليم، ومهمّتها تنظيم كلّ ما يتعلّق بالشؤون الاقتصادية لإقليم ما بهدف تطويرها وتحقيق اتّحاد مع الأقاليم الأخرى.

ويوجد أيضًا بعض اللجان التي شكّلت لمعالجة مشكلة عدد كبير من البلديات مقارنة بعدد سكّان هذه البلديات، وهذه اللجان عبارة عن المؤتمرات البلدية المشتركة ونقابات البلديات والمناطق الدينية، وجميعها تهدف إلى إيجاد الحلول للمشكلات التي تعانيها البلديات وإقامة مشروعات تحقّق النفع العامّ والمشارك وتحقق إدارة مشتركة لمرافق الإسكان والنقل ومكافحة الحرائق ولكن ما زال دور هذه اللجان ضعيفاً⁽²⁾.

ويرى الباحث أنّ فكرة إنشاء اللجان ودورها تشير إلى نقطة في غاية الأهميّة هو أنّ هذه اللجان جاءت لتعطيّ النقص والعجز الذي أصاب المجالس المحليّة، وهذا النقص والعجز جاء نتيجة المعطيات الخاطئة التي يتمّ اعتمادها عند انتخاب أعضاء المجالس المحليّة، وهي اعتبارات مرتبطة بالعنصر الشّخصيّ والسياسيّ والنّفوذ والمصالح على حساب معيار الكفاءة والقدرة والخبرة والدراية، إذ لا يؤخذ بهذه المعايير عند تشكيل المجالس المحليّة، ومن ثمّ تلجأ إلى أسلوب اللجان للتغطية على هذا العجز، لذلك يأمل الباحث أن يعاد النّظر بطريقة انتخاب أعضاء المجالس المحليّة وأن يؤخذ بمعيار الكفاءة بالدرجة الأولى.

وبذلك يكون المبحث الأول من هذا الفصل انتهى، وسيتمّ الحديث عن السّلطة المحليّة الأخرى في الهيكلية الإدارية العامّة للدولة، وهي السّلطة التنفيذية (الهيئة التنفيذية) وذلك من خلال المبحث الثاني الآتي.

(1) المادة /113/ من قانون الحكم المحليّ المصري رقم /43/ عام 1979.

(2) Fabrice Amblard, Contrôles des collectivités, territoriales, docteur, de L'université, d'Orléans, en droit public, 2012, p.30.

المبحث الثاني

السُّلطة التنفيذية (الهيئة التنفيذية)

المجالس المحليّة كما تبيّن في المبحث الأوّل من هذا الفصل هي التي تقرّر رسم السياسات المحليّة على مستوى الوحدة المحليّة بما يتناسب مع الظروف والأوضاع والحاجات السائدة فيها، أي إنّها تشرّع كما هو الحال بالنسبة للسُّلطة التشريعيّة ولكن على المستوى المحلي، وهذه السياسات التي تتخذها المجالس المحليّة بحاجة إلى من ينفذها وفق ما أقرّته هذه المجالس، طبعاً في إطار السياسة العامّة للدولة، لذلك نصّت التشريعات على وجود هيئة تنفيذيّة تكون مهمّتها التنفيذ وفق آليّة معيّنة، لذلك سيتمّ تناول هذه الهيئة التنفيذية في هذا المبحث من خلال المطالبين الآتيين:

المطلب الأوّل: ماهيّة الهيئة التنفيذية واختصاصاتها.

المطلب الثاني: العضويّة في الهيئة التنفيذية.

المطلب الأول

ماهية الهيئة التنفيذية واختصاصاتها

انطلاقاً من القيم الديمقراطية التي قامت عليها اللامركزية الإدارية في إسناد الشؤون المحلية إلى سكان المجتمعات المحلية وتجسيدها لمبدأ المشاركة الشعبية الحقيقية والفعالة إلى جانب السلطة المركزية، فإنه لا يكفي وجود مجالس محلية من دون وجود أداة تنفيذية بيد هذه المجالس تستطيع من خلالها تنفيذ ما تقرره، وأن تكون هذه الأداة (الهيئة التنفيذية) أيضاً من سكان الوحدة المحلية من خلال انتخاب أعضائها، سواء من خلال اختيارهم من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبين أساساً، أو اختيارهم بشكل مستقل، وذلك يعدّ تجسيداً حقيقياً لللامركزية الإدارية المحلية المنشودة.

وهذه الهيئات التنفيذية تعمل وفق آلية معينة يحددها المشرع متضمنة آلية انتخاب أعضائها

واختصاصاتها وعملها، وذلك ما سيتم تناوله من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مفهوم الهيئة التنفيذية وتشكيلها.

الفرع الثاني: اختصاصات الهيئة التنفيذية وعملها.

الفرع الأول

مفهوم الهيئة التنفيذية وتشكيلها

سيتم التعرف في هذا الفرع على مفهوم الهيئة التنفيذية أولاً، ومن ثم التطرق إلى آلية تشكيلها.

أولاً- مفهوم الهيئة التنفيذية:

يعد مجلس الوزراء الجهة التنفيذية للقوانين والقرارات التي تصدر على الصعيد المركزي، إذ يعد أعلى سلطة إدارية تنفيذية في الدولة، ولها صفات عديدة، وتقوم بوظائف سياسية وإدارية في آن واحد. أمّا على الصعيد المحلي، فإن المجلس التنفيذي الذي يتشكل من رئيس الوحدة الإدارية ورؤساء الدوائر في تلك الوحدة هو الذي يقوم بتنفيذ قرارات المجلس المحلي، وذلك تحت إشراف رئيسه، وهو ما يعرف بالمكتب التنفيذي الخاص بهذه الوحدة، ومن ثم يمكن عده حكومة مصغرة على المستوى المحلي يقوم بترجمة ما تقره المجالس المحلية من أفكار واقتراحات وما ترسمه من سياسات تتعلق بالشأن المحلي، إذ يقوم بتنفيذها وفق ما صدرت عن الهيئة التقريرية، فالمكتب التنفيذي في الوحدة الإدارية هو الجهاز الإداري التنفيذي الذي يتولى تنفيذ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية⁽¹⁾.

وعُرف بأنه: "سلطة إدارية عامة جماعية تتولى تنفيذ القرارات التي تتخذها المجالس المحلية وإنجاز المهام الإدارية المسندة إليها بموجب القوانين والأنظمة النافذة"⁽²⁾.

ومن ثم فإن الهيئة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ قرارات المجالس المحلية، وتسمى بالمكاتب التنفيذية في كل من سورية ومصر، وتحدد مدة عملها بمدة معينة وفق القانون الذي ينظمها يرأسها أحد أعضاء المجلس المحلي المنتخبين، أو يتم تعيينه من قبل السلطة المركزية⁽³⁾، وتتكون هذه الهيئة من مجموع الموظفين الإداريين

(1) د. محمود صالح، الوجيز في الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، بلا ناشر، عام 2016، ص 119.

(2) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري، المبادئ العامة، مرجع سبق ذكره، ص 285.

(3) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 235.

والفنيين والماليين العاملين في الإدارة المحليّة، والذين يتولّون تنفيذ القرارات التي يتّخذها المجلس المحليّ، ومن الضروري تعيين هؤلاء من قبل المجلس المحليّ تأكيداً على استقلاليّة الإدارة المحليّة⁽¹⁾.

ومن الثّابت أنّ الغاية من إنشاء هيئة أو مكتب تنفيذيّ أنّ المجالس المحليّة ليست مهيّنة للقيام بالأعمال والإجراءات التنفيذيّة، التي تحتاج إلى خبرات فنيّة وعملية، لذلك عمد المشرّع إلى تحديد مهمّات المجالس المحليّة بالمداولة والتقرير والإشراف والمتابعة، أمّا الإجراءات التنفيذيّة والإدارة اليومية فأُسندتها إلى مجالس تنفيذيّة تعمل برئاسة المحافظ أو أحد رؤساء المجالس المحليّة، إذ يصبح لكلّ وحدة محلية مجلسان المجلس المحليّ المنتخب، وهو الذي يرسم السياسات والتوجّهات ويراقب آلية العمل والتّنفّذ، أمّا المجلس الثّاني فهو المجلس التّنفّذيّ (المكتب التّنفّذيّ)، وهو الذي يضع قرارات المجلس المحليّ وتوصياته موضع التّنفّذ العمليّ واليوميّ⁽²⁾.

ثانياً- تشكيل الهيئة التنفيذيّة:

نصّت أغلب التشريعات المقارنة على وجود مجلسين للوحدات المحليّة: مجلس محليّ منتخب، ومجلس تنفيذيّ لتنفيذ قرارات المجلس المحليّ، ففي فرنسا التي أخذت بالمستويات الثلاثة للإدارة المحليّة (المحافظة، والإقليم، والبلديّة)، استناداً للقانون /213/ عام 1982 فإنّ المجلس العامّ الذي يمثّل المحافظة والذي ينتخب من قبل الشعب مباشرة، الذي ينتخب بدوره رئيسه ونوابه ونواب الرئيس وهيئة المكتب؛ هو من يتولّى الصّلاحيات التنفيذيّة، إذ أصبح رئيس المجلس العامّ في المحافظة الفرنسيّة يمارس صلاحيات المحافظ التي كان يمارسها بمفرده قبل صدور قانون /213/ عام 1982 إذ أصبح المجلس العامّ للمحافظة المسؤول التّنفّذي في المحافظة⁽³⁾، وقد انبثق عنه لجنة تسمّى لجنة المحافظة التي تتألّف من /4-6/ أعضاء منتخبين في كلّ عام من بين أعضاء المجلس العامّ، وتكون هذه اللجنة بالإضافة إلى المحافظ في منزلة مكتب تنفيذيّ في المحافظة الفرنسيّة، علماً أنّ المحافظ يتمّ تعيينه من قبل السّلطة المركزيّة⁽⁴⁾.

(1) د. حسن محمّد عواضة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الدول العربيّة، مرجع سبق ذكره، ص 159.

(2) د. محمّد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 170.

(3) Bruno Remond Jacques Blanc, Les collectivités Locales, Dalloz, Paris, août, 1989, p. 103.

(4) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 72.

أما البلدية، التي تدار بوساطة رئيس البلدية، فرئيس البلدية أو العمدة العضو التنفيذي للبلدية، ويمثل الدولة ويلتزم بذلك بتنفيذ الأعمال التي تفرضها الدولة، وفي الوقت نفسه يعمل على تنفيذ سياسة البلدية التي يمثلها، وينتخب رئيس البلدية من المجلس البلدي، من بين أعضائه، وتستمر ولايته ست سنوات، ويخضع إلى رقابة السلطة المركزية⁽¹⁾، أما بالنسبة للإقليم فقد نقل قانون /213/ عام 1982 السلطة التنفيذية من محافظ الإقليم إلى رئيس المجلس الإقليمي المنتخب، وأصبح يتولّى كلّ ما يتعلّق بالشؤون على المستوى الإقليمي⁽²⁾.

وفي مصر استناداً إلى المادة /32/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979 يشكّل بكل محافظة مصريّة مجلس تنفيذيّ برئاسة المحافظ، وعضويّة نواب المحافظ، ورؤساء المراكز، والمدن والأحياء، ورؤساء المصالح والأجهزة، والهيئات العامّة، في نطاق المحافظة، بالإضافة إلى سكرتير المحافظة، وهو يعدّ في منزلة جهاز تنفيذيّ لتنفيذ القرارات التي تصدر عن المجلس الشّعبيّ للمحافظة، أما بالنسبة للمراكز فإنّه يشكّل في كلّ مركز مجلس تنفيذيّ برئاسة رئيس المركز، وعضويّة كلّ من مديري إدارات الخدمات والإنتاج في المركز، ورؤساء المدن والقرى الواقعة في نطاق المركز، وسكرتير المركز الذي يكون أميناً بالنسبة للجنة، استناداً إلى نصّ المادة /45/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979، أما بالنسبة للمدن فبحسب ما نصّت عليه المادة /55/ من القانون نفسه، يتشكّل مجلس تنفيذيّ للمدينة برئاسة رئيس المدينة وعضويّة كلّ من مديري إدارات الخدمات والإنتاج في المدينة وسكرتير المدينة الذي يكون أيضاً أميناً للمجلس، في حين يتشكّل مجلس تنفيذيّ للأحياء والقرى، يتألّف من رؤساء الأجهزة التنفيذية فيها، وسكرتير الحيّ والقرية، الذي يكون أميناً للجنة⁽³⁾.

أما في سورية، فاستناداً إلى قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 يتشكّل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة من أعضاء منتخبين من قبل مجلس المحافظة، ويتألّف من المحافظ رئيساً للمكتب التنفيذي، ونائب رئيس مجلس المحافظة يكون نائباً لرئيس المكتب التنفيذي، وباقي أعضاء المكتب، بحيث لا يقلّ عددهم عن 8/ ولا يزيد عن 10/4.

(1) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليّة، المرجع نفسه، ص 79.

(2) Cahpus René, Droit administratif général, Editions Montchiestien, Paris, Ve, 1985, p.184.

(3) المادة /73/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979.

(4) المادة /28/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

أمّا بقية الوحدات الإدارية (المدينة والبلدة والبلدية) فإنّ المكاتب التنفيذية تتألف من أعضاء المجالس المحليّة المنتخبين ويتراوح عددهم ما بين 4 و8 أعضاء/ ويشمل نائب الرئيس، ويحتاج قرار تشكيل المكاتب التنفيذية وتوزيع أعمالها على أعضائها إلى تصديق من الوزير المختصّ، ولا يمكن لها ممارسة أعمالها قبل تصديق هذه القرارات الخاصّة بتشكيلها، علماً أنّ مدّة المكاتب التنفيذية أربع سنوات تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنّه من الأفضل عدم الاستمرار في إبقاء المحافظ رئيساً للمكتب التنفيذي في المحافظة، فالتطوّرات السّابقة التي أدّت إلى إلغاء رئاسة المحافظ لمجلس المحافظة، وفق القانون السابق للإدارة المحليّة رقم 15/ عام 1971 تحثّ أيضاً إلغاء رئاسة المحافظ للمكتب التنفيذي، خاصّة أنّ المكتب التنفيذي الجهة المخوّلة بتنفيذ قرارات المجلس، ومن ثمّ فالنّزعة المركزيّة قد تطغى على العمل المحليّ في المحافظة وخاصّة أنّ المحافظ يتمّ تعيينه من قبل السّلطة المركزيّة، وهو يعدّ ممثلاً لها ويعمل في ضوء توجّهاتها التي قد تتعارض مع التوجّهات المحليّة السّاعية نحو مزيد من المشاركة في صنع القرار ورسم السياسات المحليّة على ضوء الحاجات والمشكلات التي تعانيها، لذلك كان من الأجدر إسناد رئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة إلى أحد أعضاء المجلس المنتخبين، ويبقى دور المحافظ في الرّقابة غير المباشرة سواء عبر تصديق القرارات التي يتّخذها المكتب أو عدم تصديقها، وغيرها عديد من أساليب الرّقابة التي تبذّر هواجس السّلطة المركزيّة.

وبعد الاطّلاع على مفهوم الهيئة التنفيذية وآلية تشكيلها في الدّول المقارنة، لا بدّ من معرفة اختصاصات هذه الهيئة والأعمال التي تباشرها، وسيتمّ التعرّف على ذلك في الفرع القادم.

(1) المواد 27- 28/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم 107/ عام 2011.

الفرع الثاني

اختصاصات الهيئة التنفيذية وعملها

تختلف أساليب تحديد الاختصاصات بين الدول، ولكن يمكن تحديدها بالأسلوب العام، أو الأسلوب الفرنسي، الذي يقوم على تحديد اختصاص عام وشامل للهيئات المحلية، وما عدا ذلك يكون من اختصاص السلطة المركزية، وهناك الأسلوب المقيّد أو الأسلوب الإنكليزي، الذي يقوم على حصر اختصاص الهيئات المحلية في حين يكون اختصاص السلطة المركزية شاملاً، وقد تأثرت سورية ومصر بالأسلوب الفرنسي في تحديد الاختصاصات وتوزيعها كما سنرى لاحقاً.

ولا بدّ من تنفيذ هذه السياسة بما تشمله من قرارات وتدابير في سبيل تلبية الشؤون المحلية اليومية والمستدامة ما دامت المجالس المحلية ترسم السياسات المحلية في ضوء التوجّهات العامة للدولة، وبناءً على ذلك يمكن تحديد اختصاص الهيئة التنفيذية في فرنسا ومصر وسورية وفق الآتي:

أولاً- اختصاص الهيئة التنفيذية في فرنسا:

من الثابت أنّ قانون /2/ آذار عام 1982 المتعلّق بإصلاح التنظيم الإداري قد حدّد بوضوح صلاحيات كلّ الهيئات المحلية بدقّة ومنع السلطة المركزية من فرض وصايتها عليها، إلّا بما يتعلّق بفرض بعض القيود التي تحفظ سلامة الوحدة الوطنية وممارسة الديمقراطية، إذ توسّعت صلاحيات البلديات والمحافظات والأقاليم في المجال الاقتصادي وتمّ إلغاء الوصاية على مجالس البلديات والقرارات التي تصدر عن رئيس البلدية، والاحتفاظ برقابة قانونية فقط يمارسها قضاء مستقلّ عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾، وتمّ إعطاء البلديات سلطة إضافية تخوّل مجالسها اعتماد الإجراءات التنفيذية التي تراها ضرورية لخدمة المصالح الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها وحماية هذه المصالح⁽²⁾.

(1) (1) Bruno Remond Jacques Blanc, Les collectivités Locales, op, cit, p. 133.

(2) د. مازن كسرواني، اللامركزية الإدارية في لبنان، الإشكالية والتطبيق، مجموعة من المؤلفين، منشورات المركز اللبناني للدراسات،

الطبعة الأولى، بيروت، عام 1996، ص145.

وقد حدّد هذا القانون مهمّات الهيئة التنفيذية للبلدية التي يمثّلها رئيس البلدية، إذ تجاوزت الشّأن الإداري من خلال القرارات التي يتّخذها في جميع الأمور الخاضعة إلى سلطته من دون موافقة السّلطات العليا، ومن هذه المهمات تعيين موظّفي البلدية وصرفهم من الخدمة، إعطاء القرار باستصلاح الأراضي وإعطاء رخص البناء، وتوفير المساكن وعقد اتّفاقيات مع الأقاليم لإقامة مراكز تأهيل القوى البشريّة، وكذلك يحقّ له في سبيل المحافظة على الأمن الاستعانة بالشّركة لتأمين النّظام والرّاحة العامّة على جميع أراضي البلدية، وكذلك له حقّ توجيه الدوائر في البلدية وممارسة السّلطات التأديبيّة بالنّسبة للعاملين في جهاز البلدية⁽¹⁾، ولرئيس البلدية مهمّات أخرى بصفته ممثلاً للدولة تتمثّل في نشر القوانين والأنظمة وتنفيذها، واتّخاذ الإجراءات الضّابطة العامّة، ومعاونة الدولة في بعض الأعمال (كالانتخابات، وإحصاء السكّان، وتصديق التّواقيع)، ويتولّى بعض مهمّات النّائب العام في حال غياب مفوض الشّركة، ويتولّى الدائرة العامّة للحالة المدنيّة والمتعلّقة في حالات الزّواج وقيدها وغيرها من الشّؤون المدنيّة⁽²⁾.

وبالنّسبة إلى المحافظة الفرنسيّة، فإنّ من يقوم بتنفيذ قرارات المجلس العام للمحافظة هي لجنة تسمّى "لجنة المحافظة" تنبثق عن المجلس العامّ برئاسة عضو منتخب، إذ تمارس هذه اللجنة إلى جانب المحافظ، بعض الصلاحيات التنفيذية مثل تحضير الأمور المعروضة على المجلس العام، واتّخاذ القرارات اللازمة فيها وتعيين الموظفين وفصلهم باستثناء المحاسب المالي الذي يعيّنه وزير الماليّة، وكذلك تراقب هذه اللجنة تصرّفات المحافظ فيما يتعلّق بتنفيذ الميزانيّة وتتحقّق من النّفقات المصروفة⁽³⁾.

أمّا الإقليم الفرنسيّ، فإنّ السّلطة التنفيذية يمارسها رئيس المجلس الإقليميّ، وتتمحور حول اتّخاذ الإجراءات كافّة التي تسهم في إنماء الإقليم اقتصادياً واجتماعياً وعلمياً، إذ يحقّ لرئيس المجلس الإقليميّ بصفته

(1) د. مازن كسرواني، اللامركزية في لبنان، الإشكالية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص 145.

(2) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 80.

(3) Fabrice Amblard, Contrôles des collectivités, territoriales, docteur, de L'université, d'Orléans, en droit public, op, cit, p.37.

رئيس السلطة التنفيذية لإقليم تعيين موظفين خاضعين له، وله حق الاستعانة بموظفي الحكومة المركزية إذا دعت الحاجة إلى ذلك، وله فرض الضرائب التي يقرها المجلس الإقليمي⁽¹⁾.

ثانياً - اختصاص الهيئة التنفيذية في مصر:

تدور اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة في مصر بحسب ما ورد في المادة /32/ واستناداً إلى قانون الحكم المحلي رقم /43/ عام 1979؛ حول متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة، وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة، وإعداد مشروع موازنة المحافظة، ومعاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المحافظة، ووضع القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ، بالإضافة إلى وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل في الأجهزة الإدارية واستثمار الأراضي والممتلكات العامة، وكل ما يتعلق بمشروعات الإسكان والنّخطيط العمراني على مستوى المحافظة، ودراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبي المحلي من الموضوعات⁽²⁾.

أمّا بالنسبة إلى المركز فاستناداً للمادة /46/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979 يختص المجلس التنفيذي للمركز بمعاونة رئيس المركز في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المركز وتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمركز، ويتولى تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصاتها وتقديم العون المالي للمدن والقرى التي تعجز مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها وفي حدود ما يقره المجلس المحلي للمركز، وكذلك يتولى المجلس التنفيذي للمركز تنفيذ المشروعات التي تعجز المدن والقرى عن القيام بها، ودراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز وإعداد مشروع موازنة المركز، واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها... إلخ.

(1) د. مازن كسرواني، اللامركزية الإدارية في لبنان، الإشكالية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص146.

(2) محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية في مصر "الواقع وآفاق المستقبل"، مرجع سبق ذكره.

وقد حدّدت المادّة /57/ من القانون المذكور اختصاصات المجلس التنفيذي للمدينة بمتابعة الأعمال التي تتولّاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وإعداد مشروع موازنة المدينة، واقتراح توزيع الاعتمادات المخصّصة بالاستثمارات، ويقوم بمراقبة تحصيل الموارد الخاصّة بالمدينة أيّا كان نوعها ومساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحليّة ووضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإداريّة والتنفيذيّة بالمدينة.. إلخ.

وبالنسبة إلى الحيّ والقرية، فإنّ الموادّ /65/ و /74/ حدّدت مهمّات المجلس التنفيذي للحيّ والقرية بتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشّعبيّ المحليّ للحيّ والقرية، ودراسة وبحث كلّ ما يحيله إليهما هذا المجلس ومراقبة تحصيل الموارد في الحيّ والقرية، ومساعدة المرافق والمنشآت المحليّة الموجودة فيهما، ووضع القواعد اللازمة لحسن سير العمل الإداريّ والماليّ، وبحث الاحتياجات اللازمة للحيّ والقرية بما يحقّق التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة.. إلخ⁽¹⁾.

ثالثاً- اختصاص الهيئة التنفيذية في سورية:

أفرد المشرّع السوري في القانون رقم /107/ عام 2011 الخاصّ بالإدارة المحليّة، للمكاتب التنفيذية اختصاصات معيّنة تختلف عن اختصاصات المجالس المحليّة، إذ إنّ لهذه المجالس سلطة التقرير والتّخطيط بينما تقوم المكاتب التنفيذية باختصاصات تتعلّق بالأعمال والإجراءات التنفيذية التي تحتاج إلى خبرات معيّنة⁽²⁾.

ومن ثمّ يمكن حصر اختصاصات المكاتب التنفيذية لمجلس المحافظة بتنفيذ قرارات مجلس المحافظة ومتابعتها، وتقديم المساعدة للمكاتب التنفيذية للمجالس الأخرى ضمن المحافظة في تأدية مهمّاتها بناءً على طلبها والرّقابة على عمل الأجهزة المحليّة في نطاق المحافظة وإعداد الخطط التي تدخل في نطاق عمل المجلس، وإعداد مشروع الموازنة المستقلّة للمحافظة بالتّسيق مع الجهات المعنيّة، وكذلك التّصديق على عقود الأجهزة المحليّة

(1) د. محمّد فؤاد مهنا، مبادئ أحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، الإسكندرية، منشأة المعارف، عام 1975،

(2) د. محمود صالح، الوجيز في الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص121.

وإبداء الملاحظات على عمل الأجهزة المركزية وقراراتها، وتكليف الجهات العامة أو الخاصة بإعداد الدراسات الاقتصادية والتخطيطية لتطوير أعمال الوحدات الإدارية وخدماتها والمشاركة في تأمين المساعدات اللازمة لإعانة ضحايا الآفات والكوارث واتخاذ القرارات اللازمة والمستعجلة في اختصاص مجلس المحافظة في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدات الإدارية، ووضع الأسس اللازمة لمنح التراخيص الإدارية، وإصدار قرارات التراخيص، ووضع تسعيرة للمنتجات المحلية.. إلخ⁽¹⁾.

وفيما يتعلّق باختصاص المكتب التنفيذي لمجالس المدن والبلدات والبلديات فيمكن تحديدها بتنفيذ قرارات المجلس المحلي، وإعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية وبعيدة الأجل، والبرامج التفصيلية لهذه الخطط، ومراقبة نشاط الأجهزة المحلية وتنسيقها، وإدارة واردات الوحدة الإدارية وأموالها وعقاراتها واستثمارها وفق ما يقره المجلس، ومراقبة حساباتها، والقيام بجميع الأعمال اللازمة لضمان حقوقها، وتدقيق أوضاع العقود قبل تصديقها من الجهات المختصة، ووضع الإجراءات الخاصة لمنح رخص البناء والتراخيص الإدارية، واقتراح مشروعات الاستملاك للمنفعة العامة، وتشكيل لجان الأحياء ولجان العمل التطوعي ولجان التقنية المحلية والإشراف على عملها... إلخ⁽²⁾.

علماً أنّ عمل المكتب التنفيذي يتم وفق جدول تقسيم إلى قطاعات معينة تغطي الواقع الخدمي في الهيئة المحلية، بحيث توزّع هذه القطاعات إلى جميع أعضاء المكتب التنفيذي، ويحتاج هذا التوزيع في الأعمال إلى تصديق من السلطات المركزية⁽³⁾.

(1) د. محمود صالح، الوجيز في الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 123، والمادة 38/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107/ عام 2011.

(2) د. نجم أحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 381، والمادة 62/ من قانون الإدارة المحلية السوري، رقم 107/ عام 2011.

(3) يقصد بالسلطات المركزية هنا وزير الإدارة المحلية في سورية وذلك استناداً إلى المادة 29/ الفقرة 7/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107/ عام 2011.

وبهذا نكون قد سلطنا الضوء على اختصاصات الهيئة التنفيذية في كلّ من فرنسا ومصر وسوريّة بشكل مقتضب لمعرفة عملها وآلية مباشرتها، وفي المطلب الثاني سيتمّ الحديث عن العضويّة في هذه الهيئة، الّتي تتعلّق بشروط العضويّة ومدّتها وكيفية زوال هذه العضويّة وانتهائها وذلك وفق الآتي.

المطلب الثاني

العضوية في الهيئة التنفيذية

يقوم الجهاز التنفيذي بتنفيذ القرارات التي تصدر عن المجلس المحلي، وهذا الجهاز يتألف من الأعضاء المنتخبين أساساً لعضوية المجلس، ولكن يتم اختيارهم من قبل أعضاء المجلس المحلي ضمن آلية معينة تراعي الكفاءة والخبرة، نظراً لما يتطلبه عضوية الهيئة التنفيذية من نواحٍ فنية وعملية، وسيتم تناول ذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: شروط العضوية في الهيئة التنفيذية ومدتها.

الفرع الثاني: زوال العضوية في الهيئة التنفيذية وانتهائها.

الفرع الأول

شروط العضوية في الهيئة التنفيذية ومدتها

لا تختلف شروط العضوية للهيئة التنفيذية عن الشروط العامة الواجبة لعضوية المجالس المحلية في مجملها، لأنَّ أعضاء الهيئة التنفيذية يتم اختيارهم من قبل الأعضاء المنتخبين لعضوية المجلس المحلي، ومن ثمَّ لا تخرج هذه الشروط عن ضرورة توفُّر الشروط العامة للعضوية كشرط السنِّ والأهلية والنزاهة إلى جانب ضرورة إقامة المرشَّح في نطاق الإقليم المحلي الذي ينوي ترشيح نفسه لمجلسه وهيئته التنفيذية، إلَّا أنَّ إفساح المجال لجميع الناخبين للترشُّح لعضوية المجلس من شأنه صرف النَّظر عن الكفاءات الإدارية، خاصَّة أنَّ عضوية الهيئة التنفيذية تتطلب توفُّر قدر لا بأس به من الخبرة والكفاية والدراية، ولأنَّ أعضاء الهيئة التنفيذية هم أنفسهم أعضاء المجلس المحلي المنتخب، فالأمر يعتمد على وعي الناخبين، ومدى تحرُّرهم من مصالحهم الخاصَّة، واختيار الكفاء⁽¹⁾، ولذلك يتحمَّ أن يتوفَّر قدر معيَّن من الكفاية البشرية، خاصَّة أنَّ هناك قضايا معيَّنة تحتاج إلى دراسة فنيَّة وعلميَّة قد لا تتوافر في جميع أعضاء المجالس المحلية المنتخبين، فالكفاية البشرية ضرورة لا بدَّ منها للعاملين في الوحدات الإدارية سواء كانوا أعضاء أو فنيين أو مهنيين، وهو بذلك يتوقَّف على الحجم الفعلي والمناسب للمجالس المحلية، وإذا كان فعلاً بإمكان حجم المجلس المحلي بوضعه الحالي إفراز عناصر قادرة على إنجاز المهمَّات الموكلة إليها، خصوصاً بعد أن تزايد دور هذه المجالس في تلبية الحاجات المحلية واليومية، فإنَّ كان شرط الكفاية الإدارية والفنيَّة قد تمَّ تجاوزه فيما يتعلَّق بعضوية المجلس المحلي، فإنَّه لا يمكن تجاهله في عضوية الهيئة التنفيذية، فعوضو الهيئة التنفيذية يجب أن تتوفَّر فيه الصِّفات والمؤهلات قد لا تتوفَّر في غيره من أعضاء المجلس المحلي، فبالخبرة والكفاية والقدرة على اتِّخاذ القرارات المناسبة لجميع المشكلات التي تواجه المجلس المحلي من أهمِّ الشروط الواجب توافرها في عضوية الهيئة التنفيذية، ولكن ما يحصل في الواقع مغاير تماماً، إذ إنَّ أغلب أعضاء المجلس المحلي، بما فيهم أعضاء الهيئة التنفيذية، يتمَّ اختيارهم وفق عوامل معيَّنة (عائلية، وطائفية، وشخصية) وفي سبيل تجاوز ذلك، تولَّد اتِّجاه لدى معظم دول العالم اليوم إلى ضرورة الأخذ

(1) د. محمد محمَّد بدران، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص152.

بنظام اللجان المتخصصة، التي تجمع الكفاية الإدارية والسياسية معاً، وهذه اللجان تخفف العبء عن المجالس المحليّة ويمكنها التفرّغ للمسائل المهمّة والأساسية، وتفسح المجال لأعضاء المجلس المحليّ لاتخاذ القرار المناسب للمشكلات التي تمّ دراستها لدى هذه اللجان⁽¹⁾.

ونظراً لأهميّة الهيئة التنفيذيّة، عمدت بعض الدول في سبيل تدارك النقص في الخبرات، إلى تعيين بعض الموظفين من ذوي الكفاءة والخبرة لضمان توفير الخبرة في أعضاء الهيئة التنفيذيّة، كما هو الحال في مصر، وقد يتمّ إسناد مهمّة التنفيذ إلى هيئات معيّنة من قبل السُلطة المركزيّة تكون قادرة على اتّخاذ الوسائل الماديّة والقانونيّة لوضع القرارات والإجراءات المتخذة من قبل المجالس المحليّة موضع التنفيذ، كما هو الحال في فرنسا، إذ يتولّى المحافظ، إلى جانب لجنة المحافظة، كلّ ما يتعلّق بالأعمال والإجراءات الملقاة على عاتق الهيئة التنفيذيّة للمحافظة، ويتمّ الاستعانة بهيئات فنيّة واستشاريّة تنشأ خصيصاً لمعاونة بعض المجالس المحليّة على أداء وظائفها، وتدريب الأعضاء المنتخبين على كفيّة ممارسة اختصاصاتهم بكفاءة وجديّة⁽²⁾.

وبعدّ أعضاء المكتب التنفيذي في سورّيّة من ضمن الأعضاء المنتخبين للمجلس المحليّ، ما عدا المحافظ بالنسبة للمكتب التنفيذي للمحافظة، إذ إنّ الشّروط الواجب توفرها لهؤلاء الأعضاء هي نفسها الشّروط العامّة، إذ يرأس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة المحافظ، ويرأس رئيس مجلس المدينة والبلدة والبلديّة مكتبها التنفيذي، وفي سبيل تأمين استمرار عمل المكتب التنفيذي، فإنّ أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة يكونون متفرّغين حكماً لعملهم، ولوزير الإدارة المحليّة بناءً على اقتراح رئيس المجلس تفريغ عضو أو عضوين في المكاتب التنفيذيّة للمدن والبلدات⁽³⁾، علماً أنّ مدّة المكتب التنفيذي في سورّيّة أربع سنوات تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته، إذ يصدّق تشكيل المكاتب التنفيذيّة في المحافظات ومدن مراكز المحافظات بقرار من

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 208.

(2) د. محمّد رمضان بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 18.

(3) المادة /29/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

الوزير، ويصدّق تشكيل المكاتب التنفيذية الأخرى وتوزع الأعمال بين أعضائها بقرار من الوزير أو من يفوضه ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل تصديق هذه القرارات⁽¹⁾.

أمّا في مصر فإنّ مدّة الهيئة التنفيذية فيها نفسها المدّة المنصوص عليها في قانون الحكم المحلي المصري للمجالس الشعبية المحلية، أي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أوّل اجتماع لها⁽²⁾.

أمّا في فرنسا، فإنّ المحافظ هو الوكيل التنفيذي للمحافظة، ويتمّ تعيينه من قبل السلطة المركزية، ومن ثمّ فإنّ مدّة بقاء المحافظ في عمله لا يمكن تحديدها، أمّا بالنسبة لرئيس البلدية، فالوضع مغاير تمامًا عن المحافظ، فهو عضو تنفيذي للبلدية، وينتخب من المجلس البلدي من بين أعضائه، وتستمر ولايته ست سنوات⁽³⁾. والجدير بالذكر أنّ أعضاء المجالس المحلية يتمتّعون بقدر معيّن من الحقوق لقاء عضويتهم في المجالس المحلية، أبرز هذه الحقوق هي حقّهم في إبداء آرائهم، وعدم ملاحقتهم بسبب آرائهم، وتمتّعهم بالحصانة، وعدم جواز توقيفهم إلّا في حالة الجرم المشهود⁽⁴⁾.

ورغم اختلاف التشريعات الوضعية حول مبدأ مجانية العمل في عضوية المجالس المحلية، إذ عدّ البعض أنّ العمل في المجلس المحلي خدمة عامّة لا يجوز تقاضي أيّ أجر عنها، إلّا أنّ الاتجاه الجاري اليوم أن تكون العضوية بمقابل، بهدف جذب الأجر والأكفا إلى عضوية هذه المجالس.

وفي سورية تكون العضوية في المجالس المحلية لقاء أجر، إذ نصّ القانون على أن يتقاضى رؤساء مجالس الوحدات الإدارية والأعضاء المتفرغون في المكاتب التنفيذية من العاملين في الجهات العامّة أجورهم

(1) المواد /27- 28- 29/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ عام 2011.

(2) المادة /89/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم /43/ عام 1979.

(3) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص79.

(4) المادة /101/ والمادة /102/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /107/ عام 2011.

وتعويضاتهم المتممة لأجر من جهاتهم الأصلية وهي (تعويض الاختصاص، وتعويض العمل الفني، والتعويض العائلي)⁽¹⁾.

ونص القانون على تعويضات النقل والانتقال والإجازات الإدارية وحضور الجلسات وجميعها تخضع لما ورد في قانون العاملين الأساسي رقم 50/ عام 2004، وتحدد بقرار من الوزير⁽²⁾.

وقد حظر القانون على رئيس وأعضاء المجلس وأعضاء المكتب التنفيذي الجمع بين عملهم وعمل آخر أو القيام بأي عمل أو تصرف من شأنه المساس بمصالح وحدته الإدارية (كأن يكون عضواً في لجان حلّ منازعات، ومزايدات - ومناقصات)⁽³⁾

وفي مصر لا يتقاضى عضو المجلس الشعبي المحلي أي راتب أو مكافآت لقاء عمله، ولكن المادة 90/ من قانون الحكم المحلي المصري رقم 43/ عام 1979 حددت مبالغ معينة تدفع لأعضاء المجالس الشعبية المحلية لقاء ما يتكبّدونه من أعباء جرّاء قيامهم بأعمالهم، ويصرف لهم بدل تمثيل وحضور جلسات وفق نسب معينة⁽⁴⁾.

(1) فضلاً عن تعويض مقدّر بمبلغ (2000) ل.س لرئيس المجلس والأعضاء المتفرغون من جهاتهم الأصلية والتي ترتبط منحها القيام بعمل أو وظيفة، وذلك بقرار من الوزير بالنسبة لرؤساء مجالس المحافظات وبقرار من المحافظ بالنسبة لبقية رؤساء المجالس وأعضاء المكاتب التنفيذية المتفرغين، أما بالنسبة لتعويضات العضو المتفرغ من غير العاملين في الجهات العامة، فيمنح أجراً شهرياً مقطوعاً على أساس الأجر المخصص لبدء التعيين لحملة الشهادات المعيّنة مع إضافة علاوة عن كل سنتين بعد نيله الشهادة وفق النسب المنصوص عليها في القانون الأساسي لعاملين في الدولة.

د. أحمد إسماعيل، قانون الإدارة المحلية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، عام 2018، ص 153-154.

(2) د. أحمد إسماعيل، قانون الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 155-156.

(3) المواد 109/ و 110/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107/ عام 2011.

(4) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها، مرجع سبق ذكره، ص 162-163.

أمّا في فرنسا فإنّ العضويّة في النّظام المحليّ الفرنسي تكون مجانية، ما عدا عضويّة مجلس بلديّة باريس وعمدة المجلس، إذ لا يتقاضى العضو مقابل عمله في هذه المجالس، باستثناء نفقات السّفر والإقامة التي يتكبّدها العضو لحضور جلسات المجلس ولجانه⁽¹⁾.

ويرى الباحث ضرورة أن يكون عضو المكتب التنفيذي على درجة جيّدة من الكفاءة والدراية والخبرة نظرًا لحساسية المكان الذي يشغله، وهذا يعتمد على وعي الناس في اختيار الأكفأ لتمثيله في المجالس المحليّة. وبهذا انتهى الفرع الأوّل المتعلّق بشروط العضويّة في الهيئة التنفيذية، وفي الفرع الثّاني سيتمّ الحديث عن زوال هذه العضويّة وكيفية إنتهائها، وفق الآتي.

⁽¹⁾ David Melloni, Les collectivités territoriales en France, 7édition, 2018, Paris, p.43.

الفرع الثاني

زوال العضوية في الهيئة التنفيذية وانتهائها

من الثابت أنَّ القواعد العامة المطبقة على زوال وإنهاء العضوية في الهيئة التنفيذية هي نفسها المطبقة على عضوية المجلس المحلي (الهيئة التقريرية)، ولا اختلاف بينهما إلا ما ندر، فما يطبق على أعضاء المجلس المحلي يطبق على أعضاء الهيئة التنفيذية.

وقد تمَّ الحديث سابقاً عن أنَّ مدَّة العضوية في الهيئة التنفيذية هي نفسها مدَّة العضوية في الهيئة التقريرية، باستثناء بعض المجالس، كالمحافظ في فرنسا، ومن ثمَّ فإنَّ الحالة الطبيعية لانتهاء العضوية في الهيئة التنفيذية هي بانتهاء مدَّة ولاية المجلس المحلي لأنَّ المجلس المحلي ينتخب لمدَّة محدَّدة قانوناً، ولقد تمت الإشارة سابقاً في الباب الأوَّل إلى أنَّ علاقة السُّلطة المركزية بالمجالس المحليَّة يمكن تحديدها بالرقابة التي تمارسها السُّلطة المركزية تجاه الوحدات الإدارية، ومن أوجه الرقابة الإدارية أنَّ السُّلطة المركزية طالما يحقُّ لها تعيين بعض أعضاء المجالس المحليَّة، فإنَّها تملك أيضاً إيقاف عضو المجلس المحلي عن مزاولة عمله ومهامَّته أو إقصاءه، فإيقاف عضو المجلس المحلي أو الهيئة التنفيذية هو إجراء مؤقت بطبيعته يتعرَّض له العضو في حال كان ملاحقاً قضائياً، وهذا لا يعني أنَّ العضو الموقوف مدان ما دام أنَّه لم يصدر الحكم النهائي عن الجهة القضائية⁽¹⁾.

وقد يرتكب العضو في المجلس المحلي أو الهيئة التنفيذية أخطاء معيَّنة كالغياب المتكرَّر عن حضور جلسات المجلس المحلي، ومن دون عذر مقبول، وهنا يتمُّ إلغاء عضويَّته عبر الإقالة وإلغاء صفته كممثل عن الوحدة الإدارية التي انتخبته، ويحلُّ محلُّه العضو الاحتياطي عن القائمة نفسها التي كان ينتمي إليها، ولعلَّ الغاية

(1) د. عتيقة بلجليل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحليَّة، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي العدد 6/ جزائر،

من الإقالة الحفاظ على فاعلية المجلس المحلي والأجهزة المنبثقة عنه، لأنّ عدم المحاسبة عن الغياب المتكرّر عن حضور جلسات المجلس ومكتبه من شأنه عرقلة السير المنتظم للجلسات وللمجلس برمته.

ويتعرّض عضو الوحدة الإداريّة (المجلس والهيئة التنفيذية) للإقصاء في حال ارتكب إحدى الحالات الخطيرة كإدانة العضو من قبل المحكمة المختصة⁽¹⁾.

ومن الثابت أنّ الإقصاء يؤدّي إلى إسقاط كلّ للعضوية ويتمّ من قبل السلطة المركزيّة ضمن شروط وإجراءات محدّدة بنصوص قانونيّة صريحة نظراً لخطورتها ومساسها بحصانة العضو في المجلس المحلي، وهذا يتطلب من المشرّع تحديد حالات الإقصاء بدقّة⁽²⁾.

أمّا بالنسبة إلى موقف التشريعات المقارنة من زوال وإنهاء العضوية فهو كالآتي:

في سورّيّة تعدّ المكاتب التنفيذية مسؤولة أمام المجالس المحليّة التي تتبع لها مباشرة، إذ يحقّ لها محاسبتها وحجب الثقة عن الأعضاء المنتخبين جماعياً أو إفرادياً بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس، وهنا يجب إرسال قرار حجب الثقة إلى الوزير مباشرة ويكون القرار نافذاً من تاريخ اعتماده من قبل السلطات صاحبة الصلاحيّة، وفي هذه الحالة ينتخب المجلس مكتباً تنفيذياً جديداً أو عضواً جديداً خلال أوّل دور انعقاد له⁽³⁾.

وفي حال تمّ حلّ المجالس المحليّة الذي يتمّ بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهوريّة بموجب المادّة 122/ من قانون الإدارة المحليّة رقم 107/ عام 2011 فإنّ المكتب التنفيذي يستمرّ في أعماله ويتولّى اختصاصات المجلس المنحلّ إلى حين انتخاب مجلس جديد.

(1) د. رحاب شادية، أحمد الزاوي، الوصاية الإدارية على الجماعات المحليّة، بحث منشور في مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12/، تونس، عام 2012.

(2) د. عتيقة بلجليل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 197.

(3) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 389.

وتلغى العضوية بحسب ما ورد في قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 في حال رأى مجموعة من المواطنين أنّ ممثّليهم في المجلس قد انحرف عن السياسة العامّة للدولة أو يهدف إلى تحقيق مكسب شخصي متجاهلاً مصالح الناس الذين انتخبوه، فلم الحقّ بتقديم مذكرة بهذه المواضيع إلى المجلس المختصّ، وهنا على المجلس، في حال ثبت ذلك على العضو، العمل على إلغاء عضويّته⁽¹⁾، ويتّخذ قرار إلغاء العضوية في جلسة يحضرها الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس، وبموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين، وللعضو الذي اتّخذ قرار بإلغاء عضويّته الاعتراض على هذا القرار أمام مجلس الوزراء بالنسبة إلى أعضاء مجلس المحافظة وأعضاء مجالس مدن مراكز المحافظات وأمام الوزير بالنسبة لبقية المجالس المحليّة، ويكون القرار الصادر عن هذه المراجع مبرماً⁽²⁾، علماً أنّه لم يسجّل في الواقع خاصة في سورية قيام المواطنين بتقديم مذكرة أو شكوى ضدّ أحد أعضاء المجلس المحليّ أو المكتب التنفيذي رغم كثرة مراسيم الحلّ.

بالإضافة إلى هذه الحالة، تزول العضوية بالوفاة أو الاستقالة أو في حال فقدان العضو أحد شروط الترشيح المنصوص عليها في قانون الانتخابات العامّة⁽³⁾، وهنا يحقّ للمكتب التنفيذي الذي زال عضوية أحد أعضائه إصدار قرار بتكليف أحد أعضائه بالأعمال الموكلة إلى ذلك العضو إلى حين انتخاب البديل⁽⁴⁾.

وفي مصر تضمّن قانون الحكم المحليّ رقابة من المجالس الشّعبيّة المحليّة على رؤساء الوحدات المحليّة وغيرهم من الرؤساء التنفيذيين، إذ تشبه إلى حدّ كبير الرقابة السياسيّة التي يمارسها البرلمان على الحكومة في النظام البرلمانيّ، فقد منح قانون الحكم المحليّ المصريّ رقم /43/ عام 1979 المجالس الشّعبيّة المحليّة حقّ توجيه أسئلة وطلبات إحاطة واستجابات إلى المسؤولين التنفيذيين، وهم المحافظ كونه الرئيس الإداري الأعلى، وأعضاء المجالس التنفيذية، ورؤساء المصالح والإدارات ورؤساء الهيئات العامّة المشكّلون للمجالس التنفيذية، فإذا

(1) المادة /123/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

(2) المادة /124/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

(3) المادة /125/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

(4) المادة /126/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

نجم عن هذه الاستجابات تقرير مسؤوليَّة أيٍّ من هؤلاء، يحال الأمر إلى السُّلطة المركزيَّة لتقرير ما تراه مناسباً⁽¹⁾.

وكان المشرِّع المصريُّ قد أعطى للمجالس المحليَّة حقَّ تقرير مسؤوليَّة المحافظ النَّاتجة عن استجوابه، وذلك بموافقة ثلثي أعضاء المجلس الشَّعبيِّ المحليِّ، فبناءً على هذه المسؤوليَّة يصدر رئيس الجمهوريَّة قراره إمَّا بإعفاء المحافظ أو بحلِّ المجلس الشَّعبيِّ المحليِّ للمحافظة، وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ عرض الأمر عليه، أمَّا بالنِّسبة إلى باقي أعضاء المجالس التنفيذيَّة (رؤساء المصالح والهيئات العامَّة) فيكفي لتقرير مسؤوليتهم الأغليبيَّة المطلقة لأعضاء المجلس الشَّعبيِّ، وهنا يقوم رئيس المجلس الشَّعبيِّ بإخطار المحافظ بقرار المجلس وبالأسباب الَّتِي يبني عليها، وهنا على المحافظ إحالة الأمر إلى سلطات النَّحقيق المختصَّة خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطاره ويتمُّ إبلاغ الوزير المختصِّ بذلك، وتصدر هذه السُّلطات قرارها خلال خمسة عشر يومًا، إلَّا أنَّ القانون رقم 145/ عام 1988 المعدِّل لقانون الحكم المحليِّ رقم 43/ عام 1979 قد ألغى الاستجواب وتقرير المسؤوليَّة الَّتِي كانت أداة رقابة مهمَّة للمجالس الشَّعبية المحليَّة تجاه أعضاء مجالسها التنفيذيَّة⁽²⁾، ومن ثمَّ فإنَّ زوال وإنهاء العضويَّة في المجالس التنفيذيَّة للمجالس الشَّعبية المحليَّة المصريَّة تبقى بيد السُّلطات العليا في الدَّولة الَّتِي تقرِّر ما تراه مناسبًا كما أسلفنا.

أمَّا في فرنسا فالأمر مختلف تمامًا عما هو عليه في سوريَّة ومصر، فالمحافظ في فرنسا ممثِّل الدَّولة ويعمل في ظلِّ توجُّهات الحكومة، وهو أيضًا ممثِّل للمحافظة، ويعمل على تنفيذ قرارات المجلس العامِّ للمحافظة بالتعاون مع لجنة المحافظة، ومن ثمَّ فإنَّ المحافظ يشكِّل العضو التنفيذيَّ الأهمَّ للمحافظة، ويعود للسُّلطات المركزيَّة تسميته وإعفاؤه وإقالته... إلخ، وبالنِّسبة إلى البلديَّات، فإنَّ رئيس البلديَّة هو العضو التنفيذيَّ للبلديَّة وهو يمثِّل الدَّولة أيضًا، ورغم انتخابه من بين أعضاء المجلس البلديِّ إلَّا أنَّه يخضع إلى رقابة السُّلطة المركزيَّة الَّتِي

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 180.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 183.

بإمكانها تعليق عمله لمدة شهر بقرار من المحافظ أو ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية، ويمكن إقالته بمرسوم⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنه يجب أن يتمتع عضو المجلس المحلي وهيئته التنفيذية بالضمانات الكافية، فلا يخضع للمحاسبة والمساءلة كلما شاءت السلطة المركزية ذلك، فالمساءلة ليست كيفية، بل لا بد من تحديد الحالات بدقة، التي تبين المسؤولية التي ارتكبتها العضو، وفي الوقت نفسه يجب عدم التساهل مع العضو المخالف، وألا يكتفى بالإعفاء أو الإقالة، بل يجب إحالته إلى القضاء المختص، ومحاسبته على الأخطاء المرتكبة.

وبهذا انتهى الفرع الثاني الذي تحدثت فيه عن زوال وإلغاء العضوية، ومن ثم نكون قد أنهينا الفصل الأول من هذا الباب، وسيتم الانتقال إلى الفصل الثاني للحديث عن مدى فعالية المجالس المحلية وآلية إصلاحها وفق ما هو آتٍ.

⁽¹⁾ John Rivero, Droit Administrative, 9ème édition, Paris, 1980, p.355.

C. René Chapus, Droit du contentieux Administratif, 10ème édition, Montchrestien, Paris, 2002, وأيضاً:

الفصل الثَّاني

مدى فعالية الإدارة المحليّة وآليّة إصلاحها

تمهيد وتقسيم:

بعد الاطلاع في الفصل الأول من هذا الباب على أنواع السلطات المحليّة وتشكيلها وآلية عملها، بقي أن نعرف ما إذا كانت هذه المجالس أو نظم الإدارة المحليّة قد حقّقت الأهداف التي وجدت لأجلها، وإلى أيّ حدّ أسهمت هذه المجالس في تحقيق وإنجاز الأعمال المكلفة بها قانونًا، وما الصّعوبات والتّحديات التي تواجه الإدارة المحليّة وتعرّقل مسارها وأهدافها في سورّيّة تحديدًا؟ وسنتعرّف على ذلك في هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: تقييم الأداء المحليّ للمجالس المحليّة وفعاليتها.

المبحث الثاني: آليّة إصلاح نظم الإدارة المحليّة.

المبحث الأول

تقييم الأداء المحلي للمجالس المحليّة وفعاليتها

من الثّابت أنّ الإدارة المحليّة خاصّة في سورية، قد مضى على تطبيقها بشكل فعليّ أكثر من خمسين عامًا أي منذ عام 1971 مع القانون رقم /15/ عام 1971 الخاص بالإدارة المحليّة، إذ تضمّن هذا القانون عديد من المبادئ والأهداف التي تدور حول جماعيّة القيادة ومبدأ المشاركة الشّعبيّة والتّعاون بين السّلطات المركزيّة والهيئات المحليّة في تلبية الحاجات العامّة ومتابعة سير المرافق العامّة المحليّة، إلّا أنّ هناك صعوبات وتحديات تحول دون تحقيق الأهداف الكاملة للإدارة المحليّة، وقد تتنوّع هذه المشكلات بين تلك المرتبطة بالجانب القانونيّ وبالجانب البشريّ، ومع ذلك فإنّه لا يمكن أن ننكر وجود تجربة محليّة لا بأس فيها في سورية رغم السّلبات التي تعترضها وهذا ما سنعرفه من خلال المطالبين الآتيين:

المطلب الأوّل: المشكلات التي تعانيها الإدارة المحليّة.

المطلب الثّاني: واقع الإدارة المحليّة في سورية تشريعيًا وعمليًا.

المطلب الأول

المشكلات التي تعانيها الإدارة المحليّة

أفرزت التطوّرات الأخيرة والمتسارعة على صعيد الإدارة خصوصًا ما يتعلق بالإدارة المحليّة، تحديات عدّة تتعلّق بأثر ثورة المعلومات والعولمة في الواقع المحليّ، فالتوجّهات الجديدة أسهمت في زيادة وعي المواطنين، وزيادة مطالبهم بخدمات أفضل، ومن ثمّ لا بدّ من تطوير آلية العمل الحالية للمجالس المحليّة، وزيادة التفاعل بين المواطنين ووحدات الإدارة المحليّة، إلّا أنّ الواقع العمليّ يشير إلى وجود مشكلات متنوّعة تحول دون الوصول إلى النّمودج المثالي للإدارة المحليّة، وهذا ما سيتمّ التعرّف إليه من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأوّل: المشكلات المرتبطة بالعنصر السياسي والقانوني.

الفرع الثّاني: المشكلات المرتبطة بالعنصر البشري والمادي.

الفرع الثّالث: المشكلات المرتبطة بضعف ثقافة الإدارة المحليّة لدى المجتمع المحليّ.

الفرع الأول

المشكلات المرتبطة بالعنصر السياسي والقانوني

من الثابت أنَّ العوامل السياسية لأيِّ دولة تؤخذ بالحسبان عند وضع القوانين ورسم السياسات العامة، فالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، انعكاس للأيدولوجيا السياسية التي يعتنقها النظام السياسي الحاكم، فإذا كان هذا الأمر ينطبق على السياسة العامة في مجملها، فإنه ينطبق أيضًا على الإدارة المحلية كونها جزء من الإدارة العامة، التي ترتبط وتتأثر بالمسار السياسي المتبع وتوجهاته، ومن المعروف أنَّ البلدان النامية التي ما زالت في طور النمو والتطور، ولم تصل بعد إلى ذلك المستوى العالي من الديمقراطية السياسية والشعبية، لا تطبق مبدأ فصل السلطات بشكل فعلي، حيث حالة التناغم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثمَّ فإنَّ القوانين التي تقرها السلطة التشريعية في هذه الدول نتاج عمل لجان مرتبطة بالسلطة المركزية (التنفيذية) ومنبثقة عنها، ومن ثمَّ فإنَّ هذه القوانين يغلب عليها النزعة المركزية، وتحافظ على الإطار العام السائد في البلاد حتَّى لو انعكس ذلك سلبًا على فعالية هذه القوانين، فالمهمُّ هو الحفاظ على وحدة الدولة وسياستها العامة التي تتحقَّق وفقًا لهذا المفهوم بسيطرة السلطات المركزية على المسار العام مركزيًا ومحليًا.

إلا أنَّ التطورات التي سادت العالم في الآونة الأخيرة، وما أفرزته ثورة المعلومات والتكنولوجيا والعولمة، وما يتعلَّق بحقوق الإنسان والمرأة والعدالة والمساواة..، دفع هذه الدول النامية إلى تعديل قوانينها الداخلية بما يتناسب مع التوجهات العالمية بسبب الضَّغط الخارجي، خاصَّة بعد ثورة الإعلام والإنترنت، لذلك عملت هذه الدول على تعديل القوانين السائدة وإقرار قوانين جديدة تتعلَّق بالإدارة المحلية.

ولا شكَّ في أنَّ الجمهورية العربية السورية ليست بمنأى عن ذلك، فهي دولة تتأثر وتتأثر في المجتمع المحيط، لذلك عملت بدايةً على إصدار قوانين عدَّة من بينها قانون الإدارة المحلية برقم 15/ عام 1971 الذي يهدف بشكل رئيس إلى تركيز المسؤولية في أيدي طبقات الشعب لتمارس بنفسها مهمَّات القيادة⁽¹⁾، واستمرَّ تطبيق هذا القانون لغاية عام 2011، ثمَّ صدر قانون جديد للإدارة المحلية رقم 107/ تاريخ 2011/8/23.

(1) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحلية، مرجع سبق ذكره، ص 221.

ورغم صدور القانون الجديد للإدارة المحليّة، ومحاولته تلافي الأخطاء التي سادت مع القانون القديم، إلّا أنّ ذلك لم يحقّق المستوى المطلوب للتنمية المتوازنة، ولم تتحقّق اللامركزيّة الإداريّة على المستوى الفعليّ، ولم تمارس المجالس المحليّة دورها بإصدار قرارات نهائيّة وملزمة⁽¹⁾.

فهناك مشكلات عدّة تعانيتها الإدارة المحليّة في سورية من بينها المشكلات السياسيّة، فالأوضاع السياسيّة التي كانت سائدة قبل عام 1970 كانت متقلّبة وغير مستقرّة سواء عبر الانقلابات العسكريّة، وتغيير الدساتير التي امتدّت منذ الاستقلال حتّى عام 1970 إذ صدر الدستور السوري عام 1973 الذي استمرّ تطبيقه حتّى عام 2012.

وعلى الرّغم من وجود قانون ناظم للإدارة المحليّة في سورية إلّا أنّه يمكن القول إنّ المستوى المحليّ ليس بالشكل المثاليّ، فلا شك أنّ الأوضاع السياسيّة التي كانت سائدة سابقاً والحروب مع الكيان الصّهيوني، وحروب لبنان، وغيرها من الأحداث، وما يتعلّق بمقتضيات الأيديولوجيّة السياسيّة التي كانت وما زالت سائدة تدفع مشرّعي القوانين في سورية إلى الحذر في وضع القوانين التي قد تشكّل خطراً على المسار السياسي والمركزيّ السائد، والمتّبع، وخاصّة أنّ قانون الإدارة المحليّة يهدف إلى لامركزيّة السّلطات والمسؤوليّات، ومنح الشعب حقّ صنع القرار المحليّ، وهو ما يعرف بالديمقراطيّة الشعبيّة، لذلك يرى الباحث أنّ القانون الحالي للإدارة المحليّة، وكذلك القانون السّابق، قد وقع في تناقض وخاصّة نص المادّة 2/ من قانون الإدارة المحليّة 107/ عام 2011 الذي حدّد مهمّات الوحدات الإداريّة بجعلها مسؤولة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة، وجعل السّلطات المركزيّة مسؤولة عن التّخطيط والتّشريع والتنظيم، وإدخال أساليب التّقنية الحديثة، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإداريّة، فمن خلال هذه المادّة يطرح السّؤال المهمّ: إذا كانت السّلطة المركزيّة قد تمسّكت بحقّ التّخطيط والتّشريع والتنظيم، وبقي دور الوحدات المحليّة مقتصرًا على الشّأن الخدميّ والنّقافي، فما الفائدة من إقرار قانون الإدارة المحليّة وإيجاد وحدات إداريّة قادرة على عمليّات التّخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التّمويّة الخاصّة بالمجتمع المحليّ، وتنفيذ المشروعات الخاصّة بها بكفاءة وفعاليّة، وذلك كما ورد في المادّة 2/

(1) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

الفقرة 2/ من قانون الإدارة المحليّة؟ أي إنّ المشرّع وقع في تناقض، فهو يرغب في إيجاد وحدات إداريّة محليّة قادرة على التخطيط والتّنفّذ، وفي الوقت نفسه يحدّد مهمّاتها بالشّأن الخدميّ فقط؟

يرى الباحث أنّ الوضع السّياسي السّائد، والرّغبة في إبقاء الأمور تحت سيطرة السّلطات المركزيّة انعكس على الإطار التّشريعيّ النّاطم للإدارة المحليّة، ولعلّ المشكلة الأساسيّة التي تحول دون إيجاد وحدات إداريّة محليّة قادرة على أداء مهمّاتها بشكل فعليّ، ومن دون تدخّل السّلطة المركزيّة، عدم توفّر الرّغبة والإرادة في ذلك خشية على وحدة الدّولة، لذلك تحوّلت الوحدات الإداريّة المحليّة إلى مجرد أجهزة إداريّة تنفيذيّة تتلقّى الأوامر والتعليمات من السّلطة المركزيّة، فالمناخ الحاليّ مناخ غير مشجّع على منح هذه الوحدات الصّلاحيات الكاملة ما دامت الطّروف السّياسيّة السّائدة لا تشجّع، وتدفع السّلطات المركزيّة إلى الحذر الدّائم في إيجاد تشريع فعّال وقويّ للإدارة المحليّة، وقد يكون للسّلطات المركزيّة المسوّغات التي تدفعها إلى تحجيم دور الوحدات المحليّة، والتي تدور أغلبها حول الخوف من التوجّه نحو الانفصال كما حصل ويحصل حاليّاً في شمال شرق سورّيّة، ومحاولة تنظيم "قسد" الإرهابي فرض نظام جديد في المناطق التي يسيطر عليها، إلّا أنّ ذلك لا يعني إبقاء الوحدات المحليّة في حالة شلل أو تحجيم دورها بهذا الشّكل، لأنّ الاستقلال المطلوب لهذه الوحدات محصور في الجانب الإداريّ فقط، ولأنّ السّلطات المركزيّة تمارس دورها في رقابة الوحدات الإداريّة المحليّة، سواء رقابة الأشخاص، أو رقابة الأعمال، ومن ثمّ المطلوب تفعيل الرّقابة إلى الحدّ المقبول، وتأكيد الاستقلال الإداريّ من دون السّياسي، وإدراج ذلك في الوثيقة الدستوريّة، فهي بذلك كفيلة بتبديد مسوّغات السّلطات المركزيّة سياسيّاً وقانونيّاً، خصوصاً أنّ القوانين تصنع بما يتناسب مع التوجّه السّياسي، فإنّ المطلوب أوّلاً توفّر الإرادة اللازمة في إيجاد جهاز إداريّ محليّ فعّال يمارس الوظيفة الإداريّة إلى جانب السّلطات المركزيّة، وبمجرّد توفّر هذه الإرادة، توفّر قانون أكثر حركة وديناميكية للإدارة المحليّة، لذلك فالجانب القانونيّ مرتبط بالجانب السّياسي، وما يحصل في هذا المضمار ينعكس على ذلك.

أمّا في مصر فالوضع مشابه لسورّيّة من حيث الأداء السّلبي للمجالس المحليّة الشّعبيّة، والمتسم بالبطء والبيروقراطيّة، وتسلّل أصحاب النفوذ والمصالح الخاصّة لعضويّة المجالس المحليّة، إذ توقّف دور المجالس

الشَّعبية المحليَّة في مصر عند حدِّ التَّوصيات دون القرارات، ويغلب على عملها الطابع الشخصي، وتعتمد في مواردها على ما تجمعه لها السُّلطة المركزيَّة، إذ يقتصر دور الإدارة المحليَّة على إنفاقها وفق القواعد الَّتِي تحدِّدها وزارة الماليَّة المصريَّة، ولا تستطيع أيُّ من القيادات المحليَّة في أيِّ مستوى نقل أيِّ مبالغ من بند إلى بند إلَّا بموافقة أجهزة وزارة الماليَّة، فضلًا عن تهميش رأي المواطن المصري، وعدم خلق آليات لمشاركته المجتمعيَّة حتَّى أصبح غير مبالٍ بما يجري، وغير مهتمٍّ⁽¹⁾.

وفي فرنسا يمكن اقتصار المشكلات الَّتِي تعانيها بالأعداد الهائلة جدًّا للكوميونات الفرنسيَّة (البلديات) وهذا العدد لا يتناسب مع مساحة فرنسا، وعدد سكَّانها، الَّذِي يقدَّر عدد هذه البلديات بـ (37700) كوميون، في حين عدد سكَّان فرنسا قرابة (68) مليون فرنسيٍّ*، وهذه الكوميونات لا تحقِّق الانسجام والتَّوازن فيما بينها، إذ كان يبلغ عدد سكَّان كلِّ بلدية قرابة (500) نسمة، وهذا من شأنه إضعاف أيِّ فرصة لإنشاء وحدة محليَّة معتبرة إداريًّا وماليًّا رغم تمثُّعها بنظام حقوقيٍّ واحد، وبالنسبة للمحافظات الفرنسيَّة فإنَّها تعاني من التَّغاير والتَّمايز فيما بينها من النواحي الطبيعيَّة والاقتصاديَّة والاجتماعيَّة، وهذا ما أدَّى إلى إضعافها المستمرِّ وتجميعها في عشرين دائرة إقليمية⁽²⁾.

غير أنَّ المشكلات الَّتِي تعانيها الإدارة المحليَّة عمومًا لا تقف عند حدِّ المشكلات السياسيَّة والقانونيَّة، بل هناك أيضًا ما يتعلَّق بالعنصر البشريِّ والماديِّ، وهذا ما سيتمُّ تناوله في الفرع الآتي.

(1) محمَّد رضا رجب، نظام الإدارة المحليَّة في مصر، الواقع وآفاق المستقبل، مرجع سبق ذكره.

* تعداد سكان فرنسا عام 2021 حسب الإحصائيات التي حصلت في ذلك العام.

(2) Gohin, Olivier, Institutions administratives, 3e 7édition, L.G.D.J. Paris, 1998, p. 55.

الفرع الثاني

المشكلات المرتبطة بالعنصر البشري والمادي

لا خلاف على أنَّ العنصر البشري ركيزة أيّ نظام في الحكم أو الإدارة، وأنَّ نجاح أيّ تجربة في السياسة أو الإدارة أو فشلها مرتبط بالعنصر البشري⁽¹⁾، فبقدر ما يكون هذا العنصر البشري على درجة عالية من الكفاءة والمقدرة والمعرفة، تكون فرص النّجاح للسياسة والإدارة أعلى وأكبر.

والعنصر البشري في الغالب قد أسهم سلبياً في الأداء المحليّ، فأغلب من يخوض الانتخابات المحليّة لا يتوفّر لديه الفهم الصّحيح للعمل في الشّأن المحليّ، سواء لجهة عدم الاطّلاع على أساسيات العمل التّمثيلي أو لجهة عدم الرّغبة في المبادرة⁽²⁾، إذ أحجم القادرون على العطاء من القيادات المحليّة أن يخوضوا انتخابات المجالس المحليّة، ومن ثمّ أنت الانتخابات بأعضاء لا تتوفّر لديهم القدرة على التّعبير الدّقيق للمشكلات العامّة وأصبحت مصلحة أعضاء المجالس المحليّة في إرضاء أصحاب المصالح والنّفوذ في المجتمع المحليّ، ما انعكس سلباً على القرار المحليّ، فضلاً عن سعي عديد من موظّفي الإدارات المحليّة إلى عضويّة تلك المجالس لتحقيق أهدافهم الشّخصيّة، أو منافع وظيفيّة خاصّة بهم⁽³⁾.

ومن ثمّ فإنّ المشكلة الأساسيّة التي تعانيها المجالس المحليّة تتمثّل في غياب روح المبادرة ثقافياً وسياسياً لدى بعض الأعضاء، وكذلك ضعف كفاءة أعضاء الهيئات التنفيذيّة (المكتب التّنفيذي)، إذ يتحكّم بإدارة المجلس المحليّ عدد قليل من الموظّفين البيروقراطيين من دون أن يكونوا على دراية كافية بحوثيات العمل المحليّ، ولم يخضعوا مسبقاً لدورات تدريبية بمحاور متعدّدة في القضايا الإداريّة المحليّة، كتبسيط الإجراءات، وفنّ النّواصل مع

(1) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 224.

(2) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

(3) محمّد رضا رجب، نظام الإدارة المحليّة في مصر، الواقع وآفاق المستقبل، مرجع سبق ذكره.

الجمهور، ودورات متعدّدة في القضايا القانونية (قانون العاملين الأساسي في الدولة- وقانون الإدارة المحليّة.. إلخ)⁽¹⁾.

ولعلّ الشّيء المهمّ في ضعف فعاليّة المجالس المحليّة والإدارة المحليّة عامّة عدم إيمان وجدّيّة المسؤولين المركزيين (الوزراء والمحافظين) في إمكانية تطبيق مبدأ اللامركزيّة الإداريّة المحليّة بحجّة عدم كفاءة هيئات الإدارة المحليّة وأجهزتها من النّواحي التنظيميّة والفنيّة، إذ تخفي الأجهزة المركزيّة هدفها الأساسي من ذلك، وهو الإصرار على معالجة كلّ ما يتعلّق بالشّأن اليومي للمواطن بالطريقة المركزيّة⁽²⁾، فبدلاً من أن تقوم الأجهزة المركزيّة بتدريب وإعداد وتأهيل الكوادر المحليّة للقيام بواجباتها على أكمل وجه، تعتمد إلى معالجة المشكلات المحليّة بنفسها رغم وجود أجهزة الإدارة المحليّة، فهذا الأمر من شأنه إضعاف النّقة لدى الكوادر وأعضاء المجالس المحليّة بدورهم وقدرتهم على العمل، ومن ثمّ تثبيط الهمم وإضعافها وقتل روح المبادرة والعمل لديهم، وخاصّة أنّ المحافظ بصفته ممثلاً للسلطة المركزيّة، ما زال يعمل على تطبيق توجّهات السلطة المركزيّة بحذافيرها، ويعطي الأوامر والتوجّهات للمجالس المحليّة بالعمل وفق ما تراه السلطة المركزيّة ويصبح أعضاء المجالس المحليّة في موقف لا يحسدون عليه، إذ يأتّمرون بأوامر وتعليمات المحافظ متناسين أنّهم يمثّلون الإرادة الأهمّ وهي إرادة السكّان الذين انتخبوهم ومنحوهم النّقة لإدارة شؤونهم المحليّة.

أمّا مادياً، فمن المعروف أنّ المال هو العنصر الأساسي لأيّ نشاط أو عمل، ومن ثمّ فإنّ قدرة المجالس المحليّة على القيام بدورها يتطلّب توفّر الاعتمادات المالية الكافية، والواقع يشير إلى عدم كفاية الموارد المالية المخصّصة للوحدات المحليّة بسبب ضخامة الأعباء الملقاة على عاتقها، إذ تصرف هذه الاعتمادات على تأمين الخدمات اليوميّة الضّروريّة دون القدرة على تنفيذ المشروعات الحيويّة والخدميّة، فالموارد المنصوص عليها في قوانين الإدارة المحليّة ليست كافية لتغطية الإنفاق العام المحليّ، ولذلك تعتمد أغلب الوحدات المحليّة على الإعانات التي تأتيها من السلطات المركزيّة والتي تنقلها عادة عدّة شروط للتصرّف فيها، التي تحدّد أوجه

(1) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحلية في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

(2) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 223.

الاتفاق⁽¹⁾، وتعاني الوحدات المحليّة من العجز في توفير الآليات اللازمة لتنفيذ المشروعات المطلوبة، ومن ثمّ اعتمادها على المتعهّدين في تنفيذ هذه المشروعات المهمّة، وقد أدّى ذلك إلى تراجع في مستوى التّنفيد لعدد كبير منها وإفساح المجال للفساد وهدر المال العام وسوء توزيع الموارد المحليّة، فهذه الأمور من شأنها إضعاف فعالية المجالس المحليّة ماليّاً واعتمادها بشكلٍ رئيس على الإعانات المركزيّة، لذلك لا بدّ من إفساح المجال للوحدات المحليّة من خلق موارد ذاتيّة تجعلها قادرة على تلبية الحاجات العامّة بنفسها.

ومن ثمّ فإنّ عدم كفاءة من يتولّى تمثيل النّاس في المجالس المحليّة وإدارتها وعدم توفّر الموارد الماليّة الكافية والإصرار على معالجة الشّؤون اليوميّة بالطريقة المركزيّة، وتدخّل ممثّلين عن السّلطة المركزيّة (الوزراء والمحافظين) في الشّؤون الدّاتية للمجالس المحليّة وهيئاتها التّنفيذيّة، تعدّ من أبرز المشكلات الّتي تعانيها الإدارة المحليّة، فنجاحها متوقّف على مدى توفّر العناصر المتدرّبة والمؤهّلة تأهيلاً جيّداً، وأن تكون على مستوى كافٍ من العلم والمعرفة، إضافة إلى توفّر السّيوّلة الكافية ليس فقط لتأمين الحاجات اليوميّة للسكّان بل لتنفيذ المشروعات الكبرى الّتي تهّم الوحدة الإداريّة المحليّة برمتها، وقد تمتدّ للوحدات الإداريّة المحليّة الأخرى في إطار ما يعرف بالإقليم الاقتصاديّ والتّخطيط الإقليميّ لينعكس بدوره على تنمية البلد بأكمله.

وهناك مشكلات أخرى تتعلّق بضعف النّقاافة المحليّة لدى سكّان الوحدات المحليّة، سيتمّ تناول ذلك في

الفرع الآتي.

(1) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

الفرع الثالث

المشكلات المرتبطة بضعف ثقافة الإدارة المحليّة لدى المجتمع المحلي

المشكلات التي تعاني منها الإدارة المحليّة ليست محصورة بما ذكر بالفرعين السابقين، فالأمر لا يتوقّف عند المشكلات السياسيّة والقانونيّة والماديّة بالرغم من تأثيرها الكبير في الأداء المحلي، إلّا أنّ هناك عنصراً مهماً ومؤثراً في فعالية الإدارة المحليّة، ودورها وأثرها في الحياة السياسيّة العامّة، وهي ما تعرف بمدى انتشار الثقافة المحليّة لدى السكّان ومدى إدراكهم لأهميّة الإدارة المحليّة كفكرة وأهميّة دورهم في نجاح تجربة الإدارة المحليّة وأنّها المدرسة الأولى التي تؤهّلهم لأن يكونوا فاعلين في المجتمع عبر المشاركة في صناعة القرار المحلي، فالمشاركة في المجالس المحليّة خاصّة في الدّول المتقدّمة، خطوة لا بدّ منها للدّخول في المجالس السياسيّة في البلاد، كونها تتيح للعضو الاطّلاع على كميّة معالجة الشّؤون المحليّة الخاصّة بوحدة وإيجاد الحلول المناسبة لها، ومن ثم عرضها على المجلس وتنفيذها ضمن الأطر القانونيّة المحدّدة⁽¹⁾، وبعد النّجاح في هذا المجال، فإنّ الطّمح يكون نحو المشاركة الفعّالة على مستوى الأمّة من خلال الترشّح لعضويّة السّلطة التشريعيّة وغيرها، إذا، فالتّجربة المحليّة تجربة مهمّة ولا بدّ منها للنّجاح في العمل السّياسي والإداري نظراً لما توفّره من تكوين الخبرة والمعرفة للعضو وتأهيله بالمؤهّلات اللازمة، وهي ما تعرف بفرن إدارة المشكلات وحلّها⁽²⁾.

غير أنّ الواقع في البلدان النامية ومن بينها سورية، يشير إلى غير ذلك، فالثقافة المحليّة لدى المواطن في الوحدات المحليّة ثقافة ضعيفة وهشة وغير مكتملة، فالمواطن المحلي يشعر بأنّه غير مسؤول عمّا يجري في وحدته وأنّ دوره هو فقط الذهاب إلى صندوق الانتخاب، واختيار القائمة والأسماء التي طُلب منه وضعها من قبل المرشّحين الذين قد تجمعهم بهم علاقة صداقة أو قرابة أو مصلحة شخصيّة معيّنة، أو قد لا تكون لديه أيّ مصلحة أو نيّة أو إدراك أهميّة ذلك سوى المشاركة فقط كواجب يفرضه الدستور والقانون غير معني لما ستؤول إليه نتائج هذه الانتخابات، وأثرها في الواقع المحلي في وحدته التي يعيش فيها.

(1) محمّد رضا رجب، نظام الإدارة المحليّة في مصر، الواقع وآفاق المستقبل، مرجع سبق ذكره.

(2) د. منار عبد الستار خولاني، الإدارة المحليّة ومشكلاتها في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 87.

وهذه الثقافة الضعيفة ليست وليدة اللحظة أو المصادفة، بل نتيجة تراكم طويل ومستمر لتلك السياسة المتبعة سابقاً في الشأن المحلي، وهذه السياسة كانت وما زالت لا تعطي أي دور مهم لهذا المواطن ولا تستمع إلى رأيه، ولا تستجيب لمطالبه المتعلقة بالشؤون الخدمية والمحلية، فضلاً عن إدراك المواطن المحلي أن المجالس المحلية مجالس ضعيفة لا تفعل شيئاً، نظراً لما تعانيه وحدته المحلية من إهمال وتراجع في الخدمات العامة، وتفاقم المشكلات اليومية، وعدم وضع الحلول العاجلة لها، وهذه المشكلات قد تكون ناجمة عن ضعف التشريع الناظم للمجالس المحلية، وقد تكون ناجمة عن ضعف الإمكانيات المادية اللازمة لإنجاز المهمات المكلفة بها، أو قد تكون بسبب فساد الأعضاء والاهتمام بمصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، فهذه الأمور وتراكمها وانعكاسها على الواقع المحلي جعل من المواطن المحلي يأخذ نظرة سلبية تجاه هذه المجالس بأنها لا تفعل شيئاً أو أنها فاسدة.. إلخ، ومن ثمَّ العزوف عن المشاركة الفعالة في نجاح تجربة الإدارة المحلية، وخاصة في ظل تراجع اهتمام المجالس المحلية برأي المواطن المحلي والاستماع إلى مطالبه، وكذلك لغياب الإعلام والمؤتمرات والندوات والاجتماعات الدورية المكثفة التي من شأنها أن تضع المواطن المحلي بصورة الواقع الحقيقي والفعلي لعمل هذه المجالس، وما حققته من أهداف معينة، وما لم تستطع تحقيقه⁽¹⁾.

وقد تفاقم ذلك في سورية مع التمدد الذي حصل للمجالس المحلية وفق المرسوم رقم 2/ عام 2016، إذ جرت انتخابات الإدارة المحلية وفق القانون الجديد عام 2012، وتمَّ تمديد هذه المجالس بالمرسوم المذكور سلفاً، ولم تجر انتخابات جديدة حتى صدر المرسوم رقم 214/ عام 2018، القاضي بتحديد السادس عشر من أيلول من عام 2018 موعداً لإجراء الانتخابات الثانية للإدارة المحلية وفق القانون الجديد، إلا أن أعضاء المجالس المحلية استغلُّوا مناصبهم هذه وغالوا في فسادهم حتى صدرت عديد من مراسيم حلِّ هذه المجالس، كما تبين سابقاً، والتي تأتي في إطار تصويب العمل ومكافحة الفساد ومعالجة الإهمال في تقديم الخدمات، وذلك بحسب ما ورد في هذه المراسيم.

(1) د. هشام عبد السيد الصافي محمَّد بدر الدين، انتخابات المجالس المحلية في ظل الدستور المصري الجديد، مرجع سبق ذكره،

وبتاريخ 2022/8/3 صدر المرسوم رقم /216/ عام 2022 القاضي بتحديد الثامن عشر من أيلول عام 2022 موعداً جديداً لإجراء انتخابات الإدارة المحليّة، وبالفعل جرت هذه الانتخابات في موعدها المحدّد، ولكن لم تشهد إقبالاً جيّداً على خلاف الانتخابات السّابقة، فالمواطن أصبح يعلم أنّ مشاركته أو عدم مشاركته في الانتخابات سواء، فهو بعيد عما يجري، ومن ثمّ المزيد من عدم ثقته بالمجالس المحليّة والمزيد من تهميش لرأيه، وانتشار ثقافة اللامبالاة وعدم المسؤوليّة، إضافة إلى ذلك فإنّ غياب وسائل الإعلام وتسليطها الصّوء على الأخطاء المرتكبة من قبل المجالس المحليّة وأعضائها، وعدم تواصلها مع الجمهور للاطّلاع عن كثب على المشكلات التي تعانيها المجتمعات المحليّة ونقلها إلى المسؤولين في المجالس المحليّة قد أسهم أيضاً في إضعاف ثقة المواطن بهذه المجالس.

ويرى الباحث أهميّة إجراء انتخابات الإدارة المحليّة خاصّة بعد استقرار الأوضاع في سورّيّة، وعودة كثير من المناطق إلى سيادة الدّولة والقانون، فإجراء انتخابات الإدارة المحليّة في موعدها المحدّد قانوناً، خطوة لا بدّ منها لإعادة ثقة المواطن بهذه المجالس، ولتنفيع دورها أكثر، وتجديد الدّماء في هذه المجالس، والسّماح بوصول أعضاء أكثر خبرة وكفاءة وحرصاً على الشّأن العام المحليّ من الأعضاء الحاليين، خاصّة بعد تفاقم الأوضاع الاقتصاديّة والمعيشيّة والخدميّة في الوحدات المحليّة، وأنّ وجود مجالس محليّة جديدة فعّالة مؤثّرة في هذا الوقت الحساس والصّعب مطلب محقّ ولا بدّ من إعادة الثّقة بالإدارة المحليّة عامّة.

بناءً على ذلك، سيتمّ تناول الواقع العمليّ للمجالس المحليّة في سورّيّة، وبيان ما إذا كانت الإدارة المحليّة قد حقّقت الأهداف المنصوص عليها في القانون النّاطم لها، وخاصّة ما ورد في المادة الثّانية من القانون نفسه، وذلك في المطلب الآتي.

المطلب الثاني

واقع الإدارة المحليّة في سورّيّة تشريعياً وعملياً

في هذا المطلب سيتمّ الحديث عن مدى فعالية المجالس المحليّة ومكاتبها التنفيذية وفق القانون النّاطم لها، وأين أخفقت هذه المجالس في عملها، وبيان الأسباب التي أدّت إلى الفشل في بعض القطاعات، وفيما إذا كان السّبب ضعفاً في التشريع أم في القائمين على إدارة هذه المجالس وممثليها. وهذا ما سيتمّ التعرّف إليه من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأوّل: الواقع العمليّ للمجالس المحليّة في سورّيّة.

الفرع الثاني: الإدارة المحليّة في سورّيّة بين المركزيّة واللامركزيّة الإداريّة.

الفرع الأول

الواقع العملي للمجالس المحليّة في سورية

بعد الاطلاع في الباب الأوّل على الأسس القانونيّة التي تكفل حقّ الوحدات الإداريّة المحليّة في العمل الإداري ومشاركة السلطات المركزيّة في أداء الوظيفة الإداريّة في أطر معيّنة، تمّ بيان موقف المشرّع السوري من ذلك من خلال قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011 مقارنة مع مصر وفرنسا، ولكن لا بدّ من الاطلاع بشكل دقيق على الواقع العملي للإدارة المحليّة في سورية عبر مجالسها ومكاتبها التنفيذية.

من خلال واقع عمل المجالس المحليّة في سورية، سواء عبر القانون القديم رقم /15/ عام 1971، أو القانون الجديد رقم /107/ عام 2011، يمكن القول إنّ واقع الإدارة المحليّة في سورية يعاني من سلبات عدة، للأسباب الآتية:

أولاً- دستورياً:

الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، وانطلاقاً من مبدأ المشروعيّة، يجب أن تحترم القوانين ما ينصّ عليه الدستور، وألاً تخالفه تحت طائلة البطلان، ومن ثمّ فإنّ القانون الناظم لعمل الإدارة المحليّة يجب أن يفصّل ما نصّ عليه الدستور كعناوين عريضة للإدارة المحليّة، وفي حدود ما نصّ عليه، ولا يستطيع تجاوزه، وبقدر ما يكون الدستور شاملاً ووافياً في نصوصه لما يتعلّق بالإدارة المحليّة تكون أجهزة الإدارة المحليّة على قدر كبير من الضمانات وحرية العمل والحركة، والعكس صحيح، والذي جرى في دستور الجمهوريّة العربيّة السوريّة أنّه جاء مقتضياً ومختصراً فيما يخص الإدارة المحليّة، إذ ذُكرت في دستور الجمهوريّة العربيّة السوريّة في مادتين فقط (المادتان 130 و131/ فقط)⁽¹⁾، وقد أحال الدستور من خلال هاتين المادتين إلى القانون لتنظيم كلّ ما يتعلّق بالإدارة المحليّة، ولم يتضمّن في نصوصه أيّ ضمانات حقيقيّة وفعليّة للمجالس المحليّة وأعضائها، سواء لجهة ممارسة المهمّات الموكولة إليهم بكلّ حرية، أو لجهة حمايتهم من تعسف السلطات المركزيّة في مصادرة حقّهم في

(1) المادة /130/، والمادة /131/ من دستور الجمهوريّة العربيّة السوريّة الصادر عام 2012.

إدارة شؤون المحليات ذاتياً⁽¹⁾، ومن ثم فإنّ هذا القصور في الدستور لجهة منح الضمانات الحقيقية للمجالس المحليّة في حقّها بإصدار قرارات نهائيّة وملزمة من دون العودة إلى السلطات المركزيّة، قد جعل من الإدارة المحليّة مجرد أجهزة إداريّة تمارس أعمال السلطات المركزيّة روتينياً، إذ يقتصر عملها على منح التراخيص والموافقات اللازمة، وضبط المخالفات، وفرض النزاعات المحليّة، وهي أعمال لا يمسّ جوهرها الغاية من تطبيق مبدأ اللامركزيّة الإداريّة المحليّة، والأمر الوحيد الذي نصّ عليه دستور الجمهوريّة العربيّة السوريّة، والذي قد يشكّل ضماناً لا بأس فيها للإدارة المحليّة، ما نصّت عليه الفقرة 2/ من المادّة 131/ حول ضرورة انتخاب أعضاء المجالس المحليّة، وهو أمر بديهي، ويؤخذ به في أغلب دول العالم.

ثانياً - تشريعياً:

نصّ الدستور على أنّ علاقة السلطة المركزيّة بالمحليّات وما لها من اختصاصات وإيرادات ماليّة ينظّمها القانون، ومن خلال النظرة السريعة إلى القواعد القانونيّة الواردة في القانون رقم 107/ عام 2011 فإنّه من حيث الاختصاصات شامل جميع القطاعات (الاقتصاديّة والثقافيّة والاجتماعيّة والعمرانيّة)⁽²⁾، إلّا أنّ هناك ضعفاً في تطبيق ما نصّ عليه القانون لجهة نقل اختصاصات الأجهزة المركزيّة إلى الوحدات الإداريّة المحليّة بموجب الخطّة الوطنيّة اللامركزيّة، والواقع يشير إلى استمرار عمل السلطات المركزيّة في مهمّاتها، ولم يلاحظ أيّ نقل حقيقي لمهمّات أي سلطة مركزيّة إلى المجالس المحليّة كما ورد في القانون، بل اقتصر دور هذه المجالس المحليّة على إعطاء الاقتراحات والنّوصيات في ظلّ توجيهات السلطة المركزيّة وممثليها (المحافظ)، حتّى إنّ في مجال الرّقابة التي تمارسها السلطات المركزيّة تجاه الوحدات المحليّة خصوصاً لجهة حقّها في إصدار القرارات المحليّة لا تقتصر على نواحي المشروعيّة، بل تتجاوز في كثير من الحالات عتبة المشروعيّة لتشمل نواحي الملاءمة من دون أن يكون للإدارة المحليّة الحقّ في مخاصمة قرارات السلطة المركزيّة أمام القضاء، ومن ثمّ فإنّ

(1) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

(2) المادّة 30/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم 107/ عام 2011.

المرتكزات الأساسية للإدارة المحليّة في سورية (مجالس محليّة تحقّق الكفاية، وتمويل كاف، ومحدوديّة حجم الصّلاحيات المحليّة، ورقابة شاملة للسلطة المركزية) مرتكزات مفقودة⁽¹⁾.

ثالثاً - عملياً:

بالإضافة إلى ما ذكر من ضعف الإدارة المحليّة في سورية دستورياً وتشريعياً، فإنّ الأداء المحلي للمجالس المحليّة عبر أعضائها أداء سلبيّ، فأغلب من يفوز في انتخابات المجالس المحليّة هم أشخاص لا تتوفّر فيهم الكفاءة والمقدرة، وجلّ اهتمامهم الوصول إلى عضويّة المجلس أو المكتب التنفيذي وذلك باستخدام النّفوذ والمعارف، وأحياناً يصل إلى حدّ شراء الأصوات عبر المغريات الماليّة أو الماديّة أو العينيّة، وعند نجاحهم في الانتخابات فإنّ مستوى التّواصل مع القاعدة الشّعبيّة يتراجع إلى درجة كبيرة، وقد انعكس ذلك سلّياً على الواقع الخدميّ والمعيشيّ واليوميّ للمواطن، إذ تعاني أغلب الوحدات الإداريّة المحليّة في سورية من مظاهر الفوضى وتراجع الخدمات وضعف البنى التحتيّة من دون متابعة دوريّة ومستمرّة (تراجع في الخدمات، وضعف في التّمويل، وفساد في إدارة الموارد الماليّة للوحدات المحليّة.. إلخ) فضلاً عن التصرفات الشخصيّة السيئة لبعض رؤساء المجالس المحليّة من خلال التّجاهل الواضح للاهتمام ببعض القرى التابعة للمجلس المحلي للوحدة الإداريّة، وذلك لأسباب شخصيّة بحتة، إذ تعاني معظم القرى التابعة للمجالس المحليّة من ضعف الخدمات، وترهّل البنى التحتيّة، في حين أنّ مركز البلدة التي يوجد فيها المجلس تكون فيها مستوى الخدمات أفضل، فضلاً عن ضعف إمكانيات هذه المجالس في مواجهة الطّوارئ والكوارث التي يمكن أن تقع⁽²⁾، ورغم أنّ بعض هذه المجالس يتوفّر لديها الإمكانيات الماديّة اللازمة، ولكن بسبب الفساد وهدر المال العام وضعف الرّقابة تحوّلت هذه المجالس إلى فرصة ومكسب لإغناء بعض أعضاء المجالس على حساب السكّان وقراهم، وقد زاد فساد هؤلاء بعد

(1) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

(2) كما حصل في قرى اللاذقية وطرطوس عندما احترقت الغابات ووصلت الحرائق إلى المنازل وتسببت بخسائر كبيرة للسكان والبيئة وعجزت المجالس المحليّة عن إخماد هذه النيران لعدم توفر آليات لازمة لذلك كما حصل مع الحرائق التي اندلعت في اللاذقية

تجديد مدّة المجالس المحليّة عام 2016، وما كثرة مراسيم حلّ المجالس المحليّة الصّادرة عن رئيس الجمهوريّة إلّا دليل على الفساد والترهّل الذي أصاب بعض المجالس المحليّة وتراجع مستوى الخدمات فيها لدرجة غير مقبولة، ومن ثمّ فإنّ الواقع المحليّ في سورّيّة بحاجة إلى مزيد من الجهود والتّقاني في الأداء.

وبعد أن تمّ تناول موضوع الواقع العمليّ في سورّيّة محليّاً، سيتمّ في الفرع الآتي الحديث عن موقع قانون الإدارة المحليّة في سورّيّة بين المركزيّة واللامركزيّة الإداريّة، وذلك وفق الآتي.

الفرع الثاني

الإدارة المحليّة في سورية بين المركزيّة واللامركزيّة الإداريّة

رغم النصوص الدستورية والتشريعية، إلّا أنّ تجربة الإدارة المحليّة في سورية ضعيفة نتيجة عدم وجود الإطار السياسي والقانوني السليم للامركزيّة الإداريّة عمومًا، والمحليّة خصوصًا، إذ لم تسهم جميع السياسات الحكوميّة السابقة في تعزيز مفهوم اللامركزيّة الإداريّة المحليّة، وخاصّة أنّ قانون الإدارة المحليّة القديم رقم 15/ عام 1971 طُبّق أوّلًا على المحافظات، ومن ثمّ أدّى ذلك إلى حدوث تفاوت بين المحافظات السوريّة، سواء لناحية التّطبيق الفعليّ للإدارة المحليّة، أو لناحية تحقيق التّتمية، وقد نتج عن ذلك تراكم في التّحديات المحليّة من دون وجود معالجة حقيقيّة وفعّالة تساعد المجتمع السوري على التّهُّوض بظروفه وأوضاعه عامّة.

ونتيجة الضّعف في التّطبيق السليم للإدارة المحليّة في سورية، برزت عدة مشكلات أهمّها الاهتمام بالمحافظات على حساب الوحدات المحليّة الإداريّة الأخرى، إذ تأتي المحافظة في قمة هرم التّنظيم الإداري، ويتبع لها كلّ مجالس الوحدات الإداريّة المحليّة الفرعيّة وفق علاقة تنظيميّة تقوم على ربط المدن والمناطق بالمحافظة والنّواحي بالمناطق والبلدات بالنّواحي، والقرى بالبلدات، والمزارع والوحدات الريفيّة بالقرى⁽¹⁾، ورغم تبني القانون الجديد للإدارة المحليّة لهياكل إداريّة جديدة، كإحداث المجلس الأعلى للإدارة المحليّة، وإحداث مراكز وظيفيّة جديدة كرئيس مجلس المحافظة من غير المحافظ، وأمين عام المحافظة، ومدير المدينة، والنصّ على إحداث مراكز خدمة المواطن، إلّا أنّ الواقع يشير إلى هيمنة المركزيّة على الأداء المحليّ، سواء عبر المحافظ، أو مدراء المناطق والنّواحي، ومدراء المدن والبلدات، فالصّلاحيات الممنوحة للمحافظ، الذي يعيّن بمرسوم، تحول دون قدرة المجالس المحليّة المنتخبة على إدارة شؤونها بنفسها بالشّكل المطلوب من دون العودة إلى المحافظ، أو ممثلي السّلطة المركزيّة في المحافظة للحصول على موافقتها في أيّ مشروع أو عمل محليّ تقترحه المجالس المحليّة.

(1) د. عبد الله طلبة، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 244.

وبالعودة إلى المادة /55/ من قانون الإدارة المحليّة، التي تنصّ على أن ينوب قائد شرطة المحافظة في حال غياب المحافظ⁽¹⁾، وكذلك ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي، إذ يعدّ قائد شرطة المحافظة ممثلاً عن السُلطة التنفيذية (المركزيّة)، ومن ثمّ كان من الأفضل لو نصّ المشرّع على أن ينوب رئيس مجلس المحافظة في حال غياب المحافظ وليس قائد الشرطة.

ونصّت المادة /114/ على وجوب إرسال قرارات مجلس المحافظة، ومجالس مدن مراكز المحافظة وكذلك قرارات المجالس الأخرى (البلديات والبلديات) إلى كلّ من الوزير المختصّ ووزير الإدارة المحليّة والمحافظ⁽²⁾، وهذه القرارات تتعلّق بوضع الخطط والبرامج والأنظمة، وفي حال وجد وزير الإدارة المحليّة أو الوزير المختصّ أو المحافظ أنّ هذه القرارات أو أيّ قرارات أخرى تتعارض مع قوانين الدولة وخططها وأنظمتها، فإنّ الوزير (الإدارة المحليّة) أو الوزير المختصّ بالنسبة للجهة العامّة التي تتبع له في الوحدة الإداريّة بالنسبة لقرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظات، والمحافظ بالنسبة لبقية قرارات المجالس الأخرى، لهم حقّ طلب إلغائها أو تعديلها من قبل المجلس الذي أصدره خلال مدّة خمسة عشر يوماً، وفي حال أصر المجلس المحليّ على قراره في أوّل جلسة له بعد الاعتراض جاز له رفع الأمر إلى الجمعية العموميّة القسم الاستشاري في مجلس الدولة فيما يخصّ قرارات مجلس المحافظة ومجالس مدن مراكز المحافظات ضمن مدّة خمسة عشر يوماً، ويكون قراره نهائياً وملزماً، أمّا القرارات التي تخصّ المجالس الأخرى فترفع إلى الوزير ويكون قراره نهائياً وملزماً⁽³⁾.

ويرى الباحث أنّ إعطاء الوزير (الإدارة المحليّة) والوزير المختصّ حقّ طلب إلغاء القرارات التي تصدر عن المجلس المحليّ أو تعديلها بسبب مخالفة قوانين الدولة قد يضعف عمل المجالس المحليّة، وخاصّة أنّ القرارات التي تصدر عن المجالس المحليّة مخالفة لقوانين الدولة يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وكذلك

(1) المادة /55/ الفقرة /1/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

(2) المادة /114/ الفقرة /1-2/ من قانون الإدارة المحليّة السوري رقم /107/ عام 2011.

(3) الفقرة /1/ من المادة /187/ من قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ عام 2011.

عدّ قرار الوزير نهائياً وملزماً بالنسبة لقرارات المجالس الأخرى قد يشوبه عيب انحراف السلطة، فمفهوم المصلحة العامة مفهوم مبهم وكذلك قوانين الدولة وأنظمتها هي متغيرة، فلا يمكن الربط بين الإدارة المحلية، وما يراه الوزير من مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة.

ويرى الباحث ضرورة أن ينصّ الدستور على عدّ قرارات المجالس المحلية قرارات نهائية وملزمة ويمكن للسلطة المركزية الطعن بها أمام القضاء الإداري في حال كان يشوبها أي عيب من عيوب (الشكل، والاختصاص، والغاية، ومخالفة القوانين)، وعدّ القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية قرارات إدارية كأى قرارات تصدر عن جهة إدارية عامة تخضع إلى رقابة القضاء الإداري وليس السلطة المركزية وحدها.

ولا يمكن للمجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية مخالفة القوانين أو الخروج عنها، فهذا الأمر صعب التحقق ما دام أنّ هذه المجالس تمارس عملها وفق ما حدّده القانون لها وتخضع لرقابة السلطة المركزية، فهذا الهاجس بالنسبة للسلطات المركزية تجاه الوحدات الإدارية المحلية يجب أن يتبدّد ويزول وألاً يتخذ حجة لفرض الرقابة المركزية بصورتها المفرطة على المحليات بداعي الحفاظ على وحدة الدولة وقوانينها.

وبالعودة إلى المادة /58/ والمادة /71/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ عام 2011 التي حُدّد فيها مهام أمين عام المحافظة ومدير المدينة أو البلدة وهو منصب استحدثه القانون الجديد، إذ يؤدّي مدير المدينة أو البلدة بموجب هذه المادة دوراً بارزاً في عمل الوحدات المحلية من خلال الصّلاحيات والوظائف التي منحها إياه القانون، إلّا أنّ هذه المادة دليل آخر على النهج المركزي في العمل المحلي، وذلك من خلال النصّ على تعيين مدير المدينة أو البلدة بقرار من وزير الإدارة المحلية وتعيين أمين عام المحافظة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير، في حين جعلت المادة /42/ المحافظ بصفته ممثلاً عن السلطة المركزية مشرفاً على عمل السلطات المحلية وجميع الأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة، وعلى تطبيقها للقوانين والأنظمة⁽¹⁾ علماً أنّ القانون الجديد للإدارة المحلية أفرد /14/ مادة، وهي المواد /44/ وحتى /57/ لبيان مهام المحافظ وواجباته، إذ

(1) المادة /42/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /17/ عام 2011.

استقاض في شرح مهامه واختصاصاته، في حين خصّصت المواد /39 حتى 69/ لبيان مهام المجالس المحليّة (المدن - والبلدان - والبلديات) واختصاصاتها، ومهام رؤسائها، وكذلك المواد /35 حتى 38/ لبيان مهام المحافظة ومكتبها التنفيذي والاختصاصات المتعلّقة بها، وبالمقارنة العددية لمهام كلّ من المحافظ ومهام المجالس المحليّة ومكاتبها التنفيذيّة للمحافظات والمدن والبلدات والبلديات، نجد أنّ عدد المواد التي تنصّ على مهام المحافظ هي /20/ مادّة وهي المواد /39 حتى 57/ فضلاً عن المادتين /58- 59/ اللّتين تبينان مهام أمين عام المحافظة، وكذلك المواد /70- 71- 72/ التي تبين مهام مدير المدينة والبلدة والبلديات، فيكون إجماليّ المواد التي تشمل عمل ممثلي السّلطة المركزيّة /25/ مادة، وهي مواد جوهرية تؤثّر في العمل المحلي وتتنظّمه، في حين بلغ عدد المواد التي تتضمن عمل المجالس المحليّة /16/ مادّة فقط، وهي المواد /30- 31/ والمواد /32 حتى 38/ التي تبين مهام مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي، والمواد /60- حتى 69/ التي تبين مهام المجالس المحليّة للمدن والبلدات والبلديات ومكاتبها التنفيذيّة، فهذا الرقم الكبير لعدد المواد التي تتضمن مهام ممثلي السّلطات المركزيّة وتفوّقها على عدد المواد التي تتضمن مهام المجالس المحليّة المنتخبة خير دليل على النهج المركزي المتّبع في تفصيلات قانون الإدارة المحليّة، وهذا الأمر يتنافى مع الأهداف المنشودة لهذا القانون في تفعيل لامركزيّة السّلطات والمسؤوليات، وتركيز السّلطة في أيدي الشعب كما جاء في المادّة /2/ من هذا القانون.

ويرى الباحث بعد هذا الاطّلاع السّريع على المواد المذكورة في قانون الإدارة المحليّة، والتي يغلب عليها الصّفة المركزيّة أنّ واقع الأداء المحلي في سورية في ظلّ هذا القانون هو واقع ضعيف ولا يوجد تفعيل للإدارة المحليّة بالشكل الصحيح.

وبهذا تمّ الاطّلاع بإيجاز على واقع الإدارة المحليّة في سورية من الناحيتين التشريعيّة والعملية، وفي المبحث الثّاني سيتمّ الحديث عن كميّة معالجة وتعديل القوانين ذات الشّأن والصّلة بهدف إصلاح نظم الإدارة المحليّة والوصول إلى الصّورة النموذجيّة للإدارة المحليّة.

المبحث الثاني

آلية إصلاح نظم الإدارة المحلية

يقصد بإصلاح نظم الإدارة المحلية إما اقتراح نظم جديدة للإدارة المحلية أو تعديلها بما يتناسب مع الحاجة الفعلية، إذ يتطلب ذلك اتخاذ إجراءات مهمة بما يساعد على توزيع أداء الوظيفة الإدارية وعملية التنمية بشكل أفضل بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، وكذلك إتاحة الفرصة بشكل فعال للمشاركة الشعبية في صنع القرارات المحلية، وستتم تناول ذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: الحاجة إلى إصلاح نظم الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: الإطار التطبيقي لإصلاح الإدارة المحلية.

المطلب الثالث: أثر المفاهيم العالمية الجديدة على نجاح تجربة الإدارة المحلية.

المطلب الأول

الحاجة إلى إصلاح نظم الإدارة المحليّة

أفرز الواقع المحلي في ضوء القوانين النّاطمة للإدارة المحليّة مشكلات وتحديات عدّة تشكّل حافزاً مهماً في سبيل السّعي إلى تجاوز الأخطاء وإحداث تغيّرات إيجابيّة وفعّالة في السّلك المحلي بما يسمح للوحدات المحليّة تحقيق أهدافها على درجة عالية من الكفاءة.

ومن خلال هذا المطلب سيتمّ بيان الأهداف والأسباب التي تدعو إلى ضرورة إجراء إصلاحات جوهريّة في نظم الإدارة المحليّة وفق ما تقتضيه ظروف الحال، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأوّل: الأسباب والأهداف الموجبة لإصلاح نظم الإدارة المحليّة.

الفرع الثّاني: نماذج عن أماكن الخلل في الأداء المحلي في سورّيّة.

الفرع الأول

الأسباب والأهداف الموجبة لإصلاح نظم الإدارة المحليّة

المقصود بإصلاح الإدارة المحليّة كلّ عمل هادف على المستوى القوميّ يؤدّي إلى إنشاء نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للإدارة المحليّة، وذلك في ضوء الحاجات الفعلية والمشكلات اليومية التي تصطدم بها المجالس المحليّة، ويقصد بها اتّخاذ إجراءات مهمّة وفعّالة بهدف إعادة توزيع مسؤوليّة بعض وظائف التنمية الرئيسة بين السّلطة المركزيّة والوحدات المحليّة، بما فيها إفراح المجالس الأكبر فرصة ممكنة للمشاركة الشعبيّة في عملية التنمية على المستوى المحلي⁽¹⁾.

ومن ثمّ هناك أسباب عدّة دفعت السّلطة المركزيّة إلى ضرورة المضيّ قدماً في عمليّة إصلاح نظم الإدارة المحليّة بما يمكنها من مواكبة التطوّرات والتغيّرات التي أصابت المجتمعات خلال الآونة الأخيرة، وخاصّة في ظلّ انتشار التكنولوجيا والإنترنت وسرعة وسائل الاتّصال، فهذه الأمور تتطلّب إدخالها في عمل المجالس المحليّة لتواكبها في ظلّ التزايد الكبير لعدد السكّان وزيادة حاجاتهم ومتطلّباتهم⁽²⁾.

فتوسّع الخدمات العامّة وتعدّدها وتنوّعها يستدعي تغيير أساليب الإدارة المتّبعة خاصّة في ظلّ ارتفاع تكاليف إنجازها مقارنة بالإمكانيات والموارد الماليّة المتاحة، فلا بدّ من البحث عن أساليب جديدة تراعي الوضع الرّاهن وتحقّق أفضل النّائج، وبأقلّ تكاليف ممكنة، بما يلبي الحاجات اليومية والضروريّة للسكّان الذين أصبحوا يسعون إلى تفعيل أكبر لمشاركتهم وإسهاماتهم في صناعة القرارات المحليّة التي تؤثر في حياتهم بشكل مباشر، ومن ثمّ فإنّ الأمر يتطلّب احتواء تزايد مطالب السكّان بالمشاركة الشعبيّة من خلال إيجاد الحلول المناسبة التي تمكّنهم من المشاركة الفعّالة في الإطار الصّحيح، فلم يعد الأمر بالنسبة للسكّان وجود أجهزة إداريّة محليّة تحقّق حاجاتهم فقط، بل أصبحوا يطمحون إلى المشاركة في عمل هذه الأجهزة بوصفها نوعاً من الديمقراطية الشعبيّة

(1) أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 203.

(2) د. منار عبد الستار خولاني، الإدارة المحليّة ومشكلاتها في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 175.

خاصّة في الوقت الزّاهن حيث عصر الإنترنت والعولمة التي انتشرت فيها مفاهيم حقوق الإنسان والحرّيات وتداول السّلطة والديمقراطية⁽¹⁾، فهذه الأمور يجب أن تؤخذ بالحسبان، إذ أنّ عدم تحقيق مطالب السّكان على المستوى المحلي لا يؤدّي إلى مشكلات على المستوى المحلي فقط، بل يؤثّر ذلك في المستوى القومي أيضًا طالما أنّ المجتمع هو عبارة عن حلقات متّصلة ببعضها، وما يؤثّر في الجزء يؤثّر في الكلّ، فمستويات التّثمية المحليّة ما زالت في البداية، وهذا مؤشّر على تراجع فعالية الإدارة المحليّة، فمهمّات الإدارة المحليّة اليوم ليست محصورة بالشقّ التنظيميّ والخدميّ، بل أيضًا لها دور كبير في إعداد خطط التّثمية في مختلف المجالات، بما في ذلك القيام بالمشروعات التثمويّة داخل الوحدات المحليّة، فكلّ وحدة محليّة قد يتوفّر فيها المقوّمات اللازمة لأيّ مشروع تنمويّ وخدميّ يحقّق أهدافًا متعدّدة لا يمكن حصرها، ولا يمكن للسّلطة المركزيّة احتواء هذه المقوّمات بالشكل المرن، لذلك يتطلّب الأمر وجود إدارة محليّة حقيقيّة عبر مجالس محليّة منتخبة وتعمل بالشكل الفعّال والمطلوب بالمساهمة في الدور التثموي عبر إقامة مشروعات تنمويّة وخيريّة تنقل واقع المحليّات من حال إلى حال أفضل في ظلّ ما يعرف بالتّخطيط الإقليمي⁽²⁾.

ومن الثّابت أنّ المجالس المحليّة يجب أن تؤدّي ما يوكل إليها من مهمّات وخدمات معيّنة بكلّ كفاءة وفعالية، إلّا أنّ مستوى كواردها ليس بالشكل المطلوب بما يمكنهم من أداء المهمّات الموكلة إليهم على نحو أفضل، لذلك يجب إدخال كلّ أساليب التقنية الحديثة في العمل الإداري المحلي⁽³⁾، وهذا الأمر يتطلّب إعداد معاهد مختصّة بإعداد الكوادر المحليّة وتأهيلها لرفد الأجهزة المحليّة بالكفاءات المطلوبة، والاحتفاظ بها،

(1) De Laubadère André, Traité de droit administratif, douzième édition, Tome2, L.G.D.J. Paris, 1992, p.230.

(2) د. عثمان محمّد غنيم، مقدمة في التخطيط التثموي الإقليمي، الطبعة الثانية، منشورات دار صفا للنشر والتوزيع، عمان، عام 2005، ص85.

(3) د. عادل خلف، الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، الطبعة الأولى، مركز التكوين ودعم اللامركزية، تونس، عام 2014، ص15.

والاستمرار في تدريبها، ورفع مستواها⁽¹⁾، وهذا الأمر يتوقف على مقدار ما يتوفّر للوحدات المحليّة من موارد ذاتيّة كفيلة للقيام بجميع الأعمال والمشروعات الحيويّة، وليس فقط الاعتماد على الإعانات والقروض الحكوميّة⁽²⁾.

تتطلّب أيّ عمليّة إصلاح للإدارة المحليّة إعطاء الأولويّة لإنشاء مشروعات تأتي بإيرادات ماليّة للمجالس المحليّة، وذلك عبر السّماح لها باقتراح وتنفيذ المشروعات الكبرى، وتأمين السيولة اللاّزمة لها، والذي يحصل حالياً هو أنّ المجالس المحليّة في ظلّ القوانين التي تنظّمها عاجزة عن القيام بأيّ عمل أو مشروع تنمويّ بالمعنى المقصود، بل جلّ ما تستطيع فعله متابعة الإجراءات اليوميّة التي تتسم بالطابع الروتينيّ والخدميّ، وتسيير المعاملات والموافقات اللاّزمة، إذ تحوّلت إلى أجهزة إداريّة تابعة للسلطة المركزيّة، وقد تناسّت أنّها تعيّر عن إرادة شعبيّة داخل الوحدة المحليّة، وهذه الإرادة تطمح بواقع محليّ أفضل بكثير من الواقع الحاليّ السائد⁽³⁾.

ولكن ما دام أنّ التشريع الحاليّ قد لا يؤمّن الضّمانات الكافية لعمل الوحدات الإداريّة المحليّة، إضافة إلى أنّ إهمال بعض القائمين بالعمل المحليّ في ظلّ تراجع الرّقابة وتفاقم الأخطاء المرتكبة من قبل ممثليّ الوحدات المحليّة، فإنّ ذلك يحول دون قدرة هذه الوحدات عبر مجالسها المحليّة على القيام بما هو مطلوب، فالواقع المحليّ اليوم واقع واضح ويعيّر عن حالة التردّي الحاصل على مستوى البنى التحتيّة والخدمات الأساسيّة، وما زالت الوحدات المحليّة تعاني من غيابها وتراجعها لمستويات غير مقبولة، فضلاً عن تهميش المواطن المحليّ، وعدم خلق آليات لمشاركته المجتمعيّة، وعدم الاهتمام بآرائه جعل منه مواطناً غير مبالٍ. ويؤكد ذلك نسبة النّاهبين الذين يدلّون بأصواتهم إذ تكون نسبة ضئيلة*، إضافة إلى ذلك عدم قيام المجالس المحليّة بأيّ

(1) أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 205.

(2) PACTET Pierre, Institutions politiques, droit constitutionnel, Paris, Armand Colin, 2000, p. 189.

(3) أحمد عبد الغني، الإدارة الحديثة، الطبعة الأولى، بلا ناشر، دمشق، عام 2007، ص 25.

* سانا: اللجنة القضائيّة العليا للانتخابات: عدد الذين تقدّموا بطلبات ترشّح للوحدات المحليّة (مجالس محافظة ومدن وبلديات) في المحافظات السوريّة كافّة لانتخابات الإدارة المحليّة المحدد موعد إجرائها يوم 18 أيلول القادم بلغ (68178) مرشحاً سيتنافسون على (19086) مقعداً وبالتالي كل مقعد سيتنافس عليه (3) مرشحين.

نشاطات معيّنة مثل جلسات استماع أو مؤتمرات شعبية تدعم توسيع دائرة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي تهتم السكان المحليين، وتشرح لهم الأعمال والأنشطة التي يقوم بها المجلس المحلي، ومن ثمّ فالعلاقة بين السكان المحليين والمجلس المحلي تتركّز على يوم الانتخاب فقط بهدف كسب أصوات الناس المحليين⁽¹⁾، لذلك يجب البدء بشكل فوري بعملية إصلاح الإدارة المحلية من خلال تعديل التشريعات النّاطمة بما يناسب الواقع المحلي اليوميّ، ونشر ثقافة محلية جديدة تساعد السكان على حسن اختيار من يتسمون بالكفاءة والمعرفة والفهم الدقيق لحيثيات العمل المحلي.

وإذا كانت هذه الأسباب هي التي تدفع إلى الإسراع بتبني عملية إصلاح الإدارة المحلية بقي معرفة بعض النماذج من الأداء السّلبى للمجالس المحلية، وذلك في الفرع الآتي.

(1) محمّد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية في مصر، مرجع سبق ذكره.

الفرع الثاني

نماذج عن أماكن الخلل في الأداء المحلي في سورية

تعلّق الفرع الأول بالأسباب الدّاعية إلى إصلاح نظم الإدارة المحليّة، ولكن لا بدّ من تحديد مكان الخلل على مستوى المجتمع المحليّ بشكلٍ دقيق، إذ عجزت الإدارة المحليّة بمجالسها وهيئاتها التنفيذية عن معالجتها حتّى يصار إلى إيجاد الحلول اللازمة لها سواء دستوريّاً أو تشريعياً أو من خلال تأهيل كوادرها، ومن ثمّ يمكن تحديد المحاور الأساسيّة التي يقاس من خلالها مستوى الأداء المحليّ لمعرفة ما إذا نجحت الإدارة المحليّة في إدارتها وتدير شؤونها أم لا.

ومن هذه المحاور على سبيل المثال لا الحصر:

أولاً- على صعيد السّكن:

توفّر سكن هو حلم كلّ إنسان، إذ يسعى بشكل دائم إلى إيجاد المسكن المناسب له، ولكن ذلك مقيّد بالتشريعات التي تنظّم عمليّة الإسكان والبناء والتّعمير في ظلّ التّزايد الكبير لعدد السّكان، وحركة الهجرة من الريف إلى المدينة، والإهمال الحاصل في الريف، وارتفاع أسعار مواد البناء شكّلت النواة لظاهرة انتشار العشوائيات حول المدن الكبرى حتّى أصبحت واقعاً لا يمكن تجاوزه⁽¹⁾.

ولم تتمكّن الإدارة المحليّة عبر مجالسها وهيئاتها التّنفيذيّة من علاج مشكلة السّكن، ولم تقم بأيّ خطوة جدية في معالجتها، كإنشاء مساكن للشّباب، أو التّدخّل لوقف ارتفاع أسعار العقارات ومواد البناء⁽²⁾، بل سارعت إلى تنظيم الضُّبوط والملاحقات بحقّ من يقوم ببناء مسكن له، إذ تقوم بهدمه بدلاً من تأمين المسكن البديل أو تسوية مخالفته، وقد تسمح له ببناء المساكن بشكلٍ مخالف للقانون، فتحوّلت المجالس المحليّة إلى أداة لجباية

(1) د. مزياني فريدة، المجالس الشعبيّة المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 215.

(2) د. قسطنطين زمان، مراجعة الاقتصاد السوري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، المجلد الأول، العدد الأول، دمشق، عام

الضرائب والرُسوم وفرض الغرامات، وهدم المخالفات من دون التّفكير بحلّ المشكلة، والبحث في أسبابها، وإيجاد الحلول لها، وقد نتج عن ذلك انتشار العشوائيّات بشكل كبير حول المدن وحرمان الشّباب من السّكن، وبقيت أسعار العقارات ومواد البناء مرتفعة بدرجة كبيرة.

ثانيًا- على صعيد المواصلات وشبكات الطّرق:

تفاقمّت أزمات المواصلات في الآونة الأخيرة وبلغت مستويات غير مسبقة من الازدحام المروري، إذ يعاني قطاع النقل من فقدان المشتقّات النفطية اللازمة لسير المركبات، وانقطاعها لفترات طويلة، ما اضطرّ كثيرًا من السكّان إلى تعطيل أعمالهم وأشغالهم والانتظار ساعات طويلة أمام محطات تعبئة الوقود للحصول على الكميات المحدّدة منها، فقد لوحظ خلال فترة أزمة الوقود التي مرّت بسوريّة في الربع الأخير من عام 2020، والثلث الأوّل من عام 2021، غياب شبه تامّ لدور المجالس المحليّة في إيجاد الحلول المناسبة لأزمة الوقود وترك الموضوع في عهدة السّلطات المركزيّة، وبقيت في حالة من التّرقّب لتلقّي التّعليمات التي تصدرها الوزارات المعنية بالموضوع من دون أن تقدّم أيّ حلول سوى تنظيم الأدوار على محطات الوقود، فهذه الأزمة طرحت علامة استفهام كبيرة حول دور هذه المجالس، والغاية من وجودها ما دامت عاجزة عن إيجاد الحلول لمثل هذه الأزمات التي تشلّ العمل داخل الوحدات المحليّة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تعاني شبكات الطرق في المحافظات حالة من التّرهّل، وعدم المتابعة والصّيانة، ما أدّى إلى وقوع كثير من حوادث السّير، إذ بقيت الطّرق في حالة سيّئة، فأغلبها غير صالحة للسّير في ظلّ وجود الحفريات والمستنقعات والمطبات بالشّكل الذي يلحق أضرارًا ماديّة وجسديّة بالأفراد خاصّة في ظلّ غياب الإنارة اللازمة للطّرق الرئيسيّة، ولا يمكن نكران ما تقوم به بعض المجالس المحليّة من إقامة شبكات إنارة على الطاقة الشمسيّة في بعض الأحياء ومداخل المدينة، ولكنّها ما زالت في بدايتها، وبحاجة للمزيد من الدّعم لتغطّي كامل المحافظات.

ثالثًا- على صعيد البيئة:

فشلت الوحدات المحليّة في حماية البيئة بالشّكل المطلوب، إذ تتعرّض الغابات سنويًا إلى العديد من الحرائق المفتعلة في الغالب لغايات معيّنة، فبالرّغم من غنى البلاد بالغابات، التي تشكّل نقطة جذب للسياح،

فضلاً عن آثارها الصحيّة والزراعيّة، إلّا أنّ الجهود المبذولة في سبيل حماية الغابات لا ترتقي إلى المستوى المطلوب، إذ يتمّ بشكل يوميّ قطع الأشجار الحراجيّة الموجودة في الغابات بشكل جائر، بهدف الاتّجار بالحطب أو التدفئة بشكلٍ مخالفٍ للقانون، وعلى مرأى الوحدات المحليّة، ومن ناحية أخرى لا تملك الوحدات المحليّة الآليات والمعدّات لإخماد الحرائق التي تبقى محصورة بين المؤسسات النّابعة لوزارة الزراعة أو الأحرار، والتي بدورها تعاني نقصاً شديداً في عدد الآليات، والعناصر، وقد انعكس ذلك سلبيّاً على واقع الغابات عمومًا، خاصّة في ظلّ الانتشار المزدوج للحرائق، وتوسّعها وامتدادها، كما حصل في حرائق صيف 2020 في السّاحل السوري ومنطقة الغاب، إذ خرجت أغلب الحرائق عن السّيطرة، ووصلت إلى القرى والمنازل، ولم تستطع الوحدات المحليّة فعل شيء لأنّها لا تملك الآليات وسيّارات الإطفاء، والأمر بيد وزارة الزراعة التي لا تمتلك سوى القليل، وأغلبها يحتاج إلى صيانة.

وكانت النتيجة المروّعة هي المساحة الكبيرة من الأراضي الزراعيّة والحراجيّة المحروقة، فضلاً عن عشرات البيوت التي احترقت، ما سبب خسائر كبيرة بيئيّاً وزراعيّاً واقتصاديّاً⁽¹⁾.

رابعاً- على صعيد البطالة:

لم يسجّل للوحدات المحليّة أنّها قامت بأيّ مشروع خدميّ وتتموي مميّز تحقّق فيه مجموعة من الأهداف المتنوّعة، ك معالجة مشكلة البطالة التي تعاني منها البلاد عمومًا، بل إنّ الأمر متروك للمؤسسات الأخرى (وزارة الشؤون الاجتماعيّة والعمل)، فلا وجود لفرص متجدّدة لعمل على مستوى الوحدات المحليّة وليس هناك ما يشجّع

(1) بحسب آخر الإحصائيات حول كارثة الحرائق التي حصلت في صيف 2020 في كل من السّاحل السوري ومنطقة الغاب، بلغت إجمالي الخسائر الناجمة عن هذه الحرائق بـ (4) آلاف هكتار من الأراضي الحراجية و(5) آلاف هكتار من الأراضي الزراعية، وقضي (3) أشخاص وأصيب (70) شخص بجروح في اللاذقية، وطرطوس، كما تضرر قرابة (140) ألف شخص من خلال احتراق أراضيهم وبعض منازلهم، كما نزح قرابة (10) آلاف شخص وعاد منها (1500) شخص إلى منازلهم بعد انتهاء الحرائق. متوفر على الرابط:

القطاع الخاص على الاستثمار والعمل في حدود القانون ليتمكن من جذب توظيف بعض الشباب المتخرجين من المعاهد والجامعات⁽¹⁾.

خامسًا - على صعيد المشاركة الشعبية:

لا وجود لآليات المشاركة المحلية المجتمعية من قبل المواطن المحلي، ولا أهمية لآرائه، فأغلب الاجتماعات والندوات التي تعقد أصبح المواطن يعلم مسبقًا أنها بلا جدوى، ومجرد منابر لإلقاء الخطابات والشعارات، ولا يتم التواصل المباشر معه إلا في يوم الانتخابات مع مجموعة من الوعود، ومن ثم فإن العلاقة بين المجلس والسكان المحليين تتركز على يوم الانتخابات بهدف كسب الأصوات من دون أن يكون له أي دور فعال وحيوي في صنع القرار المحلي داخل وحدته الإدارية⁽²⁾.

سادسًا - على صعيد التنمية المحلية:

بالرغم من أهمية اللامركزية الإدارية المحلية في نجاح عملية التنمية المحلية، وأن التنمية لا يكتب لها النجاح إلا في ظل اللامركزية الإدارية، إلا أن دور الوحدات المحلية اقتصر على تنظيم أدوار تقديم المواد الغذائية والمشتقات النفطية بالتنسيق مع الفعاليات المركزية من دون أن يكون هناك أي خطط فعالة لمشروعات تنموية، إذ أصبحت الأولوية لتأمين المتطلبات اليومية للمواطن من المواد الأساسية اللازمة لمعيشته، وأن الأمر الوحيد الذي تحقق تنمويًا هو إحداث مراكز خدمة المواطن غير أنها اقتصر على تسيير شؤون المواطن من الوثائق اللازمة (الترخيص، وبيانات فردية وعائلية، وتثبيت زواج، وسجل عدلي).

سابعًا - على صعيد التعليم والصحة والتجارة:

لا دور للوحدات المحلية في مجال التعليم ومحو الأمية ونشر الثقافة وإنشاء المراكز الرياضية والمؤسسات الصحية، فالأمر محصور بيد وزارة التربية والثقافة في تسيير هذه الأمور وتوجيه التعليمات اللازمة

(1) د. مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 217.

(2) محمد رضا رجب، نظام الإدارة المحلية في مصر، مرجع سبق ذكره.

لذلك، حتّى فيما يتعلّق بحركة التجارة والأسواق فالأمر بيد الوزارة المعنية، ومثال ذلك القرار الصادر عن وزير الإدارة المحليّة السوري رقم 1202/ص/و تاريخ 2021/4/18 والذي طلب فيه من المحافظين تقسيم الوحدات المحليّة الإداريّة كافّة إلى قطاعات، وتسيير دوريات لمراقبة الأسعار والأسواق، وإبلاغ مديريات التجارة الداخليّة وحماية المستهلك عن المخالفات المرتكبة.

وبعد الاطّلاع على مواطن الخلل في الأداء المحليّ التي تستلزم حلولاً جذريّة لمواجهة الثّغرات ونقاط الخلل في عمل الوحدات المحليّة، وهذه الحلول قد تكون بإجراء مراجعة معيّنة سواء في الدستور أو التشريع، أو من خلال تحديد العلاقة بين السّلطة المركزيّة والمحليّات، وهذا ما سيتمّ تناوله في المطلب الآتي.

المطلب الثاني

الإطار التطبيقي لإصلاح نظم الإدارة المحليّة

بعد الاطّلاع على الواقع المحلي في ظلّ التشريعات النّازمة للإدارة المحليّة، وما ترتّب على ذلك من وجود لمواطن الخلل والثّغرات في مفاصل الجسم المحلي، وبروز أهميّة إصلاح نظم الإدارة المحليّة، بما يماشى الأهداف الكامنة في وجود الإدارة المحليّة، فإنّ عمليّة إصلاح الإدارة المحليّة يجب أن تبدأ أوّلاً من الدستور كونه القانون الأسمى، ومن ثمّ النّشريع الخاصّ بالإدارة المحليّة، وأخيراً فإنّ إصلاح نظم الإدارة المحليّة يتطلّب تصحيح العلاقة بين السّلطة المركزيّة والمحليّات بما يعزّز الدور المحلي ويدعمه، مع عدم الإخلال بحقّ السّلطات المركزيّة في فرض رقابتها على الوحدات المحليّة، ولكن ضمن حدود المشروعيّة، وسيتمّ تناول ذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأوّل: إعادة هيكلة الأسس النّازمة للإدارة المحليّة.

الفرع الثّاني: إعادة تنظيم الهيكل الإداري والماليّ للمجالس المحليّة.

الفرع الثّالث: اتّفاقية التّوأمة نموذجاً لتطوير عمل المجالس المحليّة.

الفرع الأول

إعادة هيكلة الأسس النّاعمة للإدارة المحليّة

من خلال هذه الدّراسة تبين أنّ الواقع المحليّ في سورية أقلّ من الطّموح المنشود، وبالرّغم من النصّ على وجود الإدارة المحليّة في الدستور والقانون، إلّا أنّ الواقع المحليّ يتطلب حركة إصلاحية على النّحو الذي يسهم في خلق نهضة كبيرة في هذا القطاع من قطاعات الإدارة العامّة، ومن ثمّ فإنّ عملية إصلاح نظم الإدارة المحليّة يجب أن تتماهى مع المعطيات السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة في سورية، ومن المفروض أن يرتفع سقف الطّموح في إصلاح الإدارة المحليّة لأنّ هذه المعطيات متغيّرة، وقد تتغيّر نحو الأفضل⁽¹⁾.

ومن غير المقبول الاستمرار بالطريقة التي تعيشها الوحدات المحليّة اليوم، والتي يغلب عليها الصّفة المركزيّة، فقد تبين معنا أنّ الوحدات المحليّة تحوّلت إلى فروع للمركزيّة الإداريّة، وتكاد تنسف فكرة الإدارة المحليّة في سورية من أساسها إذا لم يتمّ تعديل الأطر المؤسسية الضّامنة لعمل الإدارة المحليّة، وهي:

أولاً- الإطار الدستوريّ:

تناول دستور الجمهوريّة العربيّة السوريّة عام 2012 الإدارة المحليّة في مادتين فقط وهما المادّة 130/ والمادّة 131/ بالإضافة إلى المادّة الثّانية عشر بشكلٍ سريع ومقتضب، وحيث إنّ لم ينصّ صراحة على تطبيق اللامركزيّة الإداريّة كمنهج للإدارة، بل وضع أسس الإدارة المحليّة ومرتكزاتها من خلال تنظيم وحدات الإدارة المحليّة وفق مبدأ لا مركزيّة السّلطات والمسؤوليّات، مع النصّ على عدّ الانتخاب أساساً في تشكيل المجالس المحليّة، وترك إلى القانون بيان عدد الوحدات المحليّة واختصاصاتها، ومدى تمتّعها بالشّخصيّة الاعتباريّة، والاستقلال المالي، وكذلك علاقة وحدات الإدارة المحليّة بالسّلطة المركزيّة، وإيراداتها الماليّة، وطريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها⁽²⁾.

(1) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

(2) المواد 130-131/ من دستور الجمهوريّة العربيّة السوريّة عام 2012.

وعلى خلاف الدستور الفرنسي الذي خصّص الباب الحادي عشر منه لبيان الأحكام الخاصة بالوحدات الإقليمية، وعلى الرغم من وجود مادة واحدة في الدستور الفرنسي تتناول أسس الإدارة المحلية في فرنسا، وهي المادة /72/ إلا أن هذه المادة قد أكدت أمرين مهمين جدًا للإدارة المحلية في فرنسا، إذ ذكرت أن الوحدات المحلية في فرنسا هي (البلديات- والمحافظات- والأقاليم)، وأن هذه الوحدات المحلية تدير شؤونها بحرية، ويكون ذلك من خلال مجالس منتخبة⁽¹⁾، وهذا غير متوفر في دستور الجمهورية العربية السورية، وكان لذلك أثر سلبي في أداء الوحدات المحلية ووجودها، إذ لا وجود لضمانات كافية لعمل الوحدات المحلية. وقلة الأحكام الدستورية التي تتناول الإدارة المحلية من شأنه هيمنة النزعة المركزية على المحليات، وإفراغ الوحدات المحلية من صلاحياتها وقدرتها على ممارسة دورها بكل حرية وشفافية، لذلك فإن أي حركة إصلاح للإدارة المحلية يجب أن تبدأ من الدستور عبر تعديل الفقرات الدستورية التي تتناول الإدارة المحلية، سواء من حيث ذكر عدد الوحدات المحلية صراحةً كما في فرنسا ومصر، أو تحديد بعض التفصيلات المتعلقة بالإدارة المحلية، مثل الاختصاصات والتشكيل وآلية العمل، وأن تكون قرارات الوحدات المحلية المتسمة بمبدأ المشروعية نهائية وملزمة، مع حق السلطة المركزية في مخاصمة هذه القرارات قضائياً أمام مجلس الدولة، ويجب أن ينص الدستور صراحةً على اتباع النهج اللامركزي في الإدارة، ويبيّن اختصاص كل من السلطة المركزية والوحدات المحلية، كإسناد المهمات السيادية إلى السلطة المركزية، وباقي الشؤون الإدارية والخدمية للوحدات المحلية، مع ضرورة النص على الاستقلال المالي والإداري دستورياً، فهذه الأمور من شأنها ترسيخ دعائم العمل المحلي، وخلق الحافز لدى القائمين بالشأن المحلي، وروح المبادرة والعطاء.

ثانياً- الإطار القانوني:

استناداً إلى ما ذكره الدستور على ضرورة تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات جاء قانون الإدارة المحلية رقم /107/ عام 2011 ليتضمن الأحكام الخاصة بالإدارة المحلية، إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن المجالس المحلية وفق هذا القانون لم تمارس دورها بالشكل المطلوب في إطار اللامركزية الإدارية، وأن مستويات

(¹) Jean, Bernard Auby, François Auby, op, cit, p.42.

التنمية دون المقبول، إذ تراكمت الصُّعوبات المتعلّقة بالكوادر البشريّة وجهلها لبداهيات العمل المحليّ وافقارها لعنصر الكفاءة فضلاً عن ضعف التّمويل وقلة الموارد الكافية لإنجاز المشروعات المحليّة التّنمويّة، لذلك فإنّ إصلاح الإدارة المحليّة تشريعياً يجب أن يلحظ هذه النقاط، وأن يعمل على تلافيتها من خلال إعداد دراسة موسّعة تتضمّن مشروعاً جديداً لقانون الإدارة المحليّة يشمل في جملة ما يشمله معايير تكوين وحدات الإدارة المحليّة اقتصادياً وبشريّاً وماليّاً، وأن يبيّن المركز القانونيّ لوحدات الإدارة المحليّة، مع ذكر الصّلاحيات الثّابتة لها، وإعادة النّظر في شروط التّرشّح لعضويّة المجالس المحليّة، وأن يتضمّن هذا القانون فقرة تعطي وحدات الإدارة المحليّة حقّ مقاضاة السّلطة المركزيّة لجهة الرّقابة، أمام القضاء الإداري⁽¹⁾، مع التأكيد على تحجيم عمل ممثلي السّلطة المركزيّة، وخاصّة (المحافظ)، وتفعيل أكبر لدور رئيس مجلس المحافظة والمدينة والبلدة والبلديّة، وتأكيد انتخاب جميع أعضاء المجالس المحليّة، بما فيها أمين عام مجلس المحافظة والمدينة، وكذلك مدير المدينة، وأن يكون أغلب أعضاء المجلس الأعلى للإدارة المحليّة من المهتمّين بالشّأن المحليّ، مع ضرورة المسارعة إلى نقل الصلاحيات المركزيّة للمحليّات في إطار الخطّة الوطنيّة اللامركزيّة.

ثالثاً- تحديد العلاقة بين السّلطة المركزيّة والمحليّات:

تقوم فكرة الإدارة المحليّة على حقّ الوحدات المحليّة في إدارة شؤونها بشكل ذاتيّ، وبمسؤوليّة مستقلّة عن السّلطة المركزيّة، وهي في ذلك تتشابه إلى حدّ كبير في الحقوق الأساسيّة التي يتمتّع بها الأفراد⁽²⁾. وفي سبيل ذلك تتمتّع باستقلال ماليّ وإداريّ، وقد تمّ البيان سابقاً أنّ علاقة السّلطة المركزيّة بالمحليّات يحكمها مفهوم الرّقابة الإداريّة، وهي بذلك تختلف عن الوصاية التي تطبّق في القانون المدنيّ على ناقصي الأهليّة، ومن ثمّ فإنّ من أسباب الخلل الحاصل في الأداء المحليّ الرّقابة الشّديدة التي تمارسها السّلطة المركزيّة تجاه الأعمال والقرارات التي تصدر عن الوحدات المحليّة، والتي تتجاوز فيها السّلطة المركزيّة نواحي المشروعيّة

(1) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

(2) د. عيد أحمد الحسبان، النظام القانوني للحقوق الأساسيّة للأشخاص المعنوية في النظم الدستورية، دراسة تشريعية قضائية مقارنة،

بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العدد 39/، عام 2009، ص 105.

لتشمل بذلك عنصر الملاءمة، وهي بذلك تشمل عمل الوحدات المحليّة، فالرقابة يجب أن تكون في حدود التأكد من توفر المشروعات في القرار أو العمل الإداري من دون أن يتضمن ذلك حقّ تعديل القرارات بالزيادة أو النقصان⁽¹⁾، فعملية إصلاح نظم الإدارة المحليّة يجب أن تأخذ بالحسبان أنّ الرقابة الإداريّة، وإن كانت هي أحد الأوجه الرئيسيّة للمركزيّة الإداريّة، ولكن يجب أن تحترم الاستقلاليّة التي تتمتع بها الوحدات المحليّة، وأن تبقى في حدود رقابة المشروعات، ويجب تكريس ذلك في النصوص الدستوريّة والقانونيّة لتوضيح العلاقة الحقيقية بين السّلطة المركزيّة والمجالس المحليّة، كي تمارس دورها الريادي في وضع الرؤية المستقبلية والخطط التنمويّة المحليّة للوحدة المحليّة⁽²⁾.

بناءً على ذلك فإنّ عملية إصلاح نظم الإدارة المحليّة يجب أن تبدأ من الدستور ثمّ التشريع، وأن يتضمن الدستور أو التشريع الإطار الدقيق لعلاقة السّلطة المركزيّة بالمحليّات، بحيث تكون الوحدات المحليّة المكملّة للسّلطة المركزيّة في عملها الإداري، وفي إطار السياسة العامّة للدولة.

ولكنّ عملية الإصلاح هذه يجب ألا تتوقّف عند هذا الحدّ، بل لا بدّ من إعادة النظر في مكوّنات الجسم الإداري المحلي، بهدف تصويب الثغرات والأخطاء للوصول إلى جهاز إداري محلي سليم يحقّق الأهداف والغايات التي وجدت لأجلها، وهذا ما سيتمّ التطرّق إليه في الفرع الآتي.

(1) عبد الرزاق الشخلي، نظرية الإدارة المحليّة والتجربة الأردنية، مرجع سبق ذكره، ص 50.

(2) أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 205.

الفرع الثاني

إعادة تنظيم الهيكل الإداري والمالي للمجالس المحليّة

المجالس المحليّة بحاجة لإعادة هيكلة تشمل الشقّ الإداري والمالي، وذلك وفق الآتي.

أولاً- إعادة تنظيم الهيكل الإداري للمجالس المحليّة:

تمّ في الفرع الأول من هذا المطلب بيان أنّ عملية إصلاح نظم الإدارة المحليّة تبدأ بإعادة هيكلة الأسس النّاطمة للإدارة المحليّة (الدستور- والتّشريع- وتأطير علاقة السّلطة المركزيّة بالمحليّات)، إلّا أنّ ذلك لا يكفي لعملية الإصلاح هذه، بل لا بدّ أيضاً من إعادة هيكلة الجسم الإداري الدّاخلي الذي تتألّف منه الإدارة المحليّة، ونقطة البداية حجم الوحدة المحليّة، فالوحدات المحليّة يجب أن تكون ذات مساحة جغرافيّة مناسبة وعلى عدد كافٍ من السكّان، خاصّة أنّ الاتّجاه العالميّ يسير في اتّجاه تقليص عدد الوحدات من خلال دمج الوحدات الصّغيرة معاً لزيادة رقعتها الجغرافيّة، وأن يكون عدد سكّانها محدّداً برقم معيّن (5 آلاف مثلاً)، ويترتّب على ذلك زيادة الموارد الماليّة الخاصّة بهذه الوحدات، وتقليص الاعتماد على الإعانات المركزيّة، وزيادة قدرة الوحدات المحليّة على جذب الكفاءات البشريّة القادرة على العمل والابتكار والمدرّكة لحثّيات العمل المحلي والتّمثيلي فيحقّق بذلك الكفاية الإداريّة والكفاية السياسيّة⁽¹⁾.

ومن بين الأمور المهمّة التي يجب أن تلاحظ في عملية إعادة هيكلة الجسم الإداري المحليّ آلية تشكيل المجلس المحليّ الذي يجب أن يكون باتّباع أسلوب الانتخاب المباشر من قبل السكّان، وبارادتهم الحرّة في اختيار جميع أعضاء المجالس المحليّة، وأن يلغى التّعيين في عضويّة هذه المجالس إلّا ما ندر، فمنصب أمين عام المحافظة ومدير المدينة يجب أن يكونوا من الأعضاء المنتخبين من قبل السكّان، وأن تكون مهمّاتهم مقتصرة على تنظيم العمل داخل المجالس المحليّة، وتبسيط الإجراءات اللازمة لإنجاز المهمّات المنوطة بها، وليس تقييدها، وكذلك يجب تطبيق الأساليب الحديثة في الإدارة لتمكّن المجالس المحليّة من مراقبة المشروعات التي

(1) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص405.

تتولّاها وتنفيذها، وتحسين إنتاجيّتها ومستوى أدائها⁽¹⁾، والاعتماد على الشبكة الإلكترونية في تقديم الخدمات العامّة بهدف السرعة في أداء الخدمات وبكفاءة عالية (مراكز خدمة المواطن)، فلا بدّ من الانتقال من العمل اليدويّ إلى العمل الإلكتروني عبر أتمتة الوثائق والسجّلات المحليّة كافّة التي تهتمّ المواطن وتبعده عن الروتين والبيروقراطيّة والانتظار لساعات طويلة فضلاً عن دور مراكز خدمة المواطن في محاربة الفساد⁽²⁾.

ولعلّ النقطة الأبرز في عملية الإصلاح الداخلي للإدارة المحليّة أن يشمل ذلك الإصلاح ما يتعلّق بالأعضاء والعاملين في المجالس المحليّة، فأعضاء المجالس المحليّة بالإضافة إلى العاملين فيها يجب أن يكونوا على قدر من المسؤوليّة، ولديهم الفهم الصّحيح للعمل المحليّ، وهذا يتطلّب إعدادهم وتأهيلهم بالشّكل المطلوب عبر إجراء دورات تدريبية تثقيفيّة في مجال الإدارة المحليّة من خلال معاهد تكون محصورة في مجال الإدارة المحليّة وتنمية المحليّات، مع إمكانية إعطاء الموظّفين في القطاع العامّ حقّ الترشّح لانتخابات الإدارة المحليّة⁽³⁾، نظراً لما قد يتوفّر لديهم من خبرات في مجال العمل الإداري. ومن جانب آخر يجب أن تكون أجور العاملين في المجالس المحليّة مناسبة لمستوى المعيشة، مع تأكيد أهميّة منح العاملين في هذه المجالس المزيد من الحوافز المادية والمعنويّة، والاحتفاظ بها والاستفادة من خبراتهم، مع أهميّة تمتّعهم بالنزاهة والشفافيّة للقيام بعملهم على أكمل وجه من دون محاباة أو محسوبية لأحد.

هذا المناخ المحليّ يحتاج إلى نشر ثقافة اللامركزيّة وتعميقها، وتخفيف كلّ ما يتعلّق بثقافة المركزيّة، سواء على مستوى الوطنيّ أو المحليّ، إذ من شأنها اتّساع حجم وعمق مشاركة المجتمع المحليّ في صناعة القرار المحليّ والسّياسة المحليّة، وهو ما يعرف بالديمقراطيّة الشّعبيّة، إذ يفسح المجال لمنظّمات المجتمع المحليّ (المدني) للمشاركة مع الأجهزة الإداريّة الرسميّة في تحقيق أبعاد التنمية المحليّة والمستدامة، لما يتوفّر لديها من

(1) أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص208.

(2) د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص206.

(3) د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره.

سلاسة في العمل، والبعد عن الروتين والبيروقراطية، واعتماد مبدأ الشفافية في نقل حاجات السكّان ومشكلاتهم، وإيجاد الحلول اللازمة لها⁽¹⁾.

ومن الأمور المهمة تحقيق التعاون بين وحدات الإدارة المحليّة، كإنشاء مجالس اتّحادات مشتركة بين الإدارة المحليّة تقوم بتقديم الخدمات اللازمة، والإسهام في إنجاز المشروعات التنمويّة التي تهتم أكبر عدد ممكن للوحدات المحليّة الداخليّة في الاتّحاد، بحيث يعود النّفع للجميع بما يخدم المصالح المحليّة وتطورها⁽²⁾.

ثانيًا- إعادة تنظيم الهيكل الماليّ للمجالس المحليّة:

يرتبط الشّق الإداري للمجالس المحليّة بالشّق الماليّ، لأنّ الاستقلال الواجب توفّره للمجالس المحليّة هو الاستقلال الإداري والماليّ، ومن ثمّ فإنّ التّظيم الإداري للمجالس المحليّة يستدعي حتّمًا البحث في ضرورة إعادة تنظيم الأمور الماليّة المتعلّقة بهذه المجالس إذ لا يمكن تحقيق الأهداف التي وجدت لأجلها الإدارة المحليّة مع عدم توفر المال.

والجاري حاليًا في الشّأن المالي للوحدات المحليّة هو الاعتماد بشكل شبه كليّ على الإعانات المركزيّة، لأنّها تعاني دائمًا من نقص في الموارد المالية لقلّتها ومحدوديتها، ونظرًا لتفرد السّلطة المركزيّة بفرض الضّرائب والرّسوم وتحديد نوعيّتها وتحصيلها وتوزيعها، وإحجام الوحدات المحليّة عن الجباية المحليّة، فضلًا عن قلّة الضّرائب المحصّلة محليًا وهيمنة السّلطة المركزيّة على الجانب الأكبر منها⁽³⁾.

إضافة إلى ذلك تعاني الوحدات المحليّة من غياب العدالة الضّريبية لأنّ بعض الوحدات المحليّة تحوي على أكثر المشروعات الصناعيّة والتجاريّة، ومن ثمّ فإنّ حجم المردود أكبر مقارنة بباقي الوحدات التي تعاني من

⁽¹⁾ Charle Débâche, Institutions administrative, 2eme, éd, Dalloz, Paris, 1972, p.88.

⁽²⁾ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص214.

⁽³⁾ د. صلاح الدين فوزي، التمويل المحليّ من الواقع إلى المستهدف في جمهورية مصر العربيّة، بحث منشور في المنظمة العربيّة

للعلم الإداريّة، سلطنة عمان، عام 2003، ص18.

غياب هذه المشروعات سواء لقلّة المواد الأولية فيها، أو لصعوبة الاستثمار أو بسبب الصّعوبات المرتبطة بالموصلات والنّقل، ومن ثمّ فإنّها فقيرة بالموارد الماليّة، ولا تستفيد من الضّرائب المحصّلة، ما ينعكس سلبيًا على مستوى التنمية وتفاوتها بين وحدة محليّة وأخرى.

وبالرّغم من النصّ على أنّ لكلّ وحدة إداريّة تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة والاستقلال الإداريّ موازنة منفصلة عن الموازنة العامّة للدولة، إلّا أنّ ذلك لا يعني أنّ الآلية المتّبعة في تنظيم الشؤون الماليّة للوحدات المحليّة هي الآلية المثاليّة، خاصّة في ظلّ الرّقابة التي تفرضها السّلطة المركزيّة في هذا الخصوص لدرجة تصل لتحديد المجالات التي يجب الإنفاق فيها.

ويمكن القول إنّ الوضع الماليّ للوحدات المحليّة يتطلّب ضرورة تعزيز وسائل التّمويل المحليّ وتدعيمها انسجامًا مع استقلالها الماليّ للنّهوض بالأعباء المكلفة بها، بحيث يحقّق التّوازن بين اختصاصات الوحدات المحليّة ومواردها الماليّة⁽¹⁾.

وكذلك ضرورة إشراك الوحدة المحليّة في جباية الضّرائب المحليّة بهدف توفير المزيد من الموارد الدّائيّة اللازمة، وضمان تحصيل الضّرائب الواجبة التّحصيل، ومنع حالات التّهرب الضّريبي، لأنّ الوحدة المحليّة هي الأكثر قربًا للواقع المحليّ، والأكثر إدراكًا لإمكانات المجتمع المحليّ⁽²⁾.

وعلى السّلطة المركزيّة أن تسعى إلى وضع قواعد أكثر عدالة من القواعد المتّبعة حاليًا لناحية تفرّدها بتحصيل الضّرائب والرّسوم ذات المردوديّة الكبيرة، لأنّ القواعد الحاليّة المتّبعة لا تراعي حجم المهمّات والاختصاص الذي تقوم به المجالس المحليّة خاصّة فيما يتعلّق بمتطلبات التنمية والتّنمية المستدامة، وهذا الأمر يتطلّب أن توزّع حصيلة الضّرائب وفق أسس تأخذ في الحسبان متطلبات الواقع الاقتصاديّ والاجتماعيّ لكلّ وحدة محليّة حتّى لا تضطرّ للجوء إلى الإعانات المركزيّة بشروطها المثقلة.

(1) د. خالد قباني، اللامركزية الإدارية في لبنان، مرجع سبق ذكره، ص 255.

(2) فريدة مزياني، المجالس المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 32.

ولا شك أنّ من بين الأمور التي يجب مراعاتها في أثناء تنظيم الشؤون المالية للوحدات المحليّة توفير المناخ الملائم والمناسب للاستثمارات المحليّة، بحيث يتمّ استغلال رؤوس الأموال في مجموعة من النّشاطات الاقتصادية الممكنة القيام بها في الوحدة المحليّة، وهي خطوة مهمّة جدّاً في طريق تحقيق تنمية شاملة، بحيث يعود للوحدة المحليّة العديد من المنافع التي توظّف في خدمة المجتمع المحليّ⁽¹⁾.

وكذلك يجب اعتراف السّلطة المركزيّة بحقّ الوحدات المحليّة بأن يكون لها موارد ذاتيّة خاصّة بها لا يجوز المساس بها أو الانتقاص منها بأيّ شكلٍ من الأشكال، حتّى تستطيع هذه الوحدات النّهوض بواجباتها على أكمل وجه.

وقد لاقت الوحدات المحليّة في فرنسا المزيد من الدّعم المالي في ظلّ الإصلاحات الجوهرية التي بدأت مع القانون الأساسي للاستقلال المالي للوحدات المحليّة عام 2004 الذي تضمّن كثيرًا من المبادئ والأحكام التي تحقّق المزيد من الاستقلال المالي للوحدات المحليّة، كي تصبح قادرة على تطوير نفسها بنفسها والقيام بواجباتها ومهمّاتها التي تركّزت حول تحقيق المواءمة بين الموارد الذاتية والمهمّات والمسؤوليات المكلفة بها⁽²⁾.

أمّا في مصر وسوريّة، فالأمور الماليّة ما زالت بيد السّلطة المركزيّة، وخاصّة وزارة الماليّة، وتحكمها القواعد المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي للدولة، وهي قواعد فرضتها السّلطة المركزيّة، ومن ثمّ لا يمكن الحديث عن أيّ مبادرات أو تصوّرات تخدم الاستقلال المالي المنشود للوحدات المحليّة، ولا توجد أيّ نيّة لدى القائمين على الشّأن المالي بإجراء أيّ إصلاحات جوهرية تدعم الاستقلال أو الإصلاح المالي للوحدات المحليّة.

(1) د. خالد زكريا أمين، أثر الإدارة المحليّة الفعالة على تدفّقات الاستثمار على المستوى المحليّ، بحث منشور في مركز المشروعات

الخاصة، القاهرة، عام 2018، ص 16-18.

(2) Madjid Gantas, L'autonomie financière collectivités locales et le développement territorial, Paris,

2008, p220.

ويرى الباحث أنّ عمليّة إصلاح نظم الإدارة المحليّة لن يكتب لها النجاح إذا لم تتوفّر الرّغبة والإرادة السياسيّة لدى القائمين على العمل المركزيّ واللامركزيّ، فاللامركزيّة الإداريّة المحليّة لا توجد إلّا في كنف المركزيّة، ومن ثمّ فإنّ نجاح الإدارة المحليّة وتطويرها بيد السّلطة المركزيّة قولاً واحداً.

وفي الفرع الأخير سيتمّ الحديث عن الوجه الأخير لإصلاح الإدارة المحليّة، وهو ما يعرف باتّفاقية

النّوأمة.

الفرع الثالث

اتفاقية التوأمة نموذجًا لتطوير عمل المجالس المحلية

برزت فكرة التوأمة بين الوحدات المحليّة أو المدن الكبرى بعد انتهاء الحرب العالميّة الثّانية، إذ بادرت الدّول الأوروبيّة التي خرجت منهكة من الحرب، إلى البحث عن أساليب جديدة من العلاقات أساسها السّلم والتّعاون، بحيث يمكنها من الاطّلاع على التّجارب الدّوليّة في مجال تسيير الشّأن العامّ المحليّ، والاطّلاع على أهمّ الأعمال التي أنجزتها الجماعات المحليّة الأخرى في المجال الاقتصاديّ والصّناعيّ والصّحّيّ، بحيث تستفيد الوحدات المحليّة منها، وتحاول تطبيقها ومراعاتها في أثناء وضع خططها وبرامجها في النّطاق المحليّ الذي تشرف عليه⁽¹⁾.

ومن الثّابت أنّ اتّفاقيات التّوأمة تمكّن الوحدات المحليّة من التّعرّف على الحضارات الأخرى والعمل على تعزيز علاقات التّرابط بين شعوب هذه الوحدات، ومن ثمّ تقريب النّقّافات ووجهات النّظر فيما بينها، وتستطيع الوحدات المحليّة من خلال اتّفاقيّة التّوأمة أن تقدّم للشّعوب الأخرى صورة عن إمكانيّاتها الطّبيعيّة وقدراتها الاقتصاديّة، بهدف فتح المجال أمام الاستثمارات الأجنبيّة، والحصول على العملة الصّعبة، وتوفير فرص العمل، وتشغيل العاطلين عن العمل في الوحدات المحليّة، ومن ثمّ تأهيل الكوادر المحليّة في مجال تدبير الشّأن المحليّ. وتعدّ اتّفاقيّة التّوأمة من أقدم أشكال التّعاون بين مدن العالم، إذ تشير إلى التّعاون والتّعااضد بين مكوّنات مجتمع طرفي الاتّفاقيّة، وهي في النّهاية تتّفق مع طبيعة الإنسان الذي يميل إلى التّعاون مع أخيه الإنسان لمواجهة الصّعوبات والتّحديات.

(1) د. بلال خلف السكارنة، التطوير التنظيمي والإداري، الطبعة الأولى، دار المسرة، الأردن، عام 2009، ص26.

تاريخياً، حصلت أول اتفاقية توأمة بين مدينة فرنسية ومدينة بريطانية سنة 1905 بهدف تبادل الأفكار والبرامج المشتركة والتعاون لبناء المحبة والثقافة بدلاً من الحروب والنزاعات التي شهدتها المدينتان، ثم تطورت هذه الآلية لتشمل مختلف القطاعات سواء الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽¹⁾.

وبعد نجاح هذه التجربة سارعت أغلب دول العالم إلى وضع الأطر القانونية التي تشجع على إقامة التوأمة بين المدن سواء على الصعيد المحلي أو العالمي، إذ تنشأ بين مدينتين لهما تراث حضاري وثقافي مشترك، وذلك للتعبير عن خصوصية العلاقات بين مؤسسات الإدارة المحلية في المدينتين اللتين يتم فيهما ذلك النوع من الترابط لإفساح المجال لأكبر تعاون ممكن بين الإدارتين من خلال تبادل المعلومات والخبرات وتبادل الموظفين وزيارات مسؤولي المدينتين، إذ يتم من خلالها الاستفادة من فرص التدريب والتعرف على الأساليب الإدارية والتقنية المستخدمة في مجال تقديم الخدمات المحلية في المدن التي يربط بينها اتفاقية التوأمة⁽²⁾.

ويقصد باتفاقية التوأمة الاتفاق بين مدينتين على التعاون في مختلف المجالات التي تهتم سكان المدينتين، وهي عبارة عن اتفاقية تعاون بين مدينتين يوقع عليها عادة من هو أعلى سلطة في كلتا المدينتين، إذ تحوي الاتفاقية بنوداً تحدد نقاط التعاون المشترك وآلية تبادل الخبرات والمعلومات والحلول، ويعد تاريخ التوقيع على هذه الاتفاقية تاريخ بداية التوأمة.

وتسعى اتفاقية التوأمة بين المدن والوحدات المحلية إلى توطيد التعاون بين الجماعات المحلية المختلفة، بحيث تستفيد الجماعات المحلية من التجارب والخبرات المتبعة في الوحدة المحلية الأخرى، وإقامة برامج إنمائية يعود نفعها على الطرفين، وتبادل المعلومات والزيارات، وإمكانية إعارة الموظفين لمدة محددة، وكذلك الاستفادة من

(1) بناجي خالد، التعاون اللامركزي ورهاب التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق،

مراكش، المغرب، عام 2009، ص117.

(2) بناجي خالد، المرجع السابق، ص119.

تمويل بعض البرامج الإنمائية في مجال الثقافة والسياحة والبنى التحتية، وتعزيز التواصل والتعاون بين الوحدات المحلية الداخلة في اتفاقية التوأمة⁽¹⁾.

وجدير بالذكر أنّ اتفاقية التوأمة بين المدن والوحدات المحلية بحاجة إلى توفر شروط أساسية عدة تساعد على نجاحها، وهي تدور حول ضرورة توفر الإرادة والرغبة المشتركة في التوأمة بين جماعتين محليتين توفر بينهما الخصائص والمقومات الثقافية والاقتصادية والتاريخية المشتركة، بالإضافة إلى توفر الكفاءة والأهلية اللازمة لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في الاتفاقية، إذ تحدّد الاتفاقية المجالات التي تسعى الوحدات المحلية إلى تحقيق التنمية فيها، وتبادل الخبرات والمعلومات بهدف تدبير الشأن العام المحلي ووسائل التعاون بين طرفي الاتفاقية وكيفية اجتماع ممثلي الوحدتين وآلية التمويل.

وقد حصل كثير من اتفاقيات التوأمة عربياً كاتفاقية التوأمة بين مدينة "مراكش" في مغرب و"سوسة" في تونس عام 1982 انطلاقاً من رغبة هذه المدن في دعم روابط الوحدة العربية بالنظر إلى الهوية العربية المشتركة المتمثلة في اللغة والثقافة، وعالمياً حصلت أيضاً اتفاقيات توأمة عدة، كاتفاقية توأمة بين مدينة فاس في المغرب ومدينة فلورنسا في إيطاليا عام 1963 ومراكش وغرناطة في إسبانيا سنة 1993، وذلك بسبب القرب الجغرافي والانتماء إلى الفضاء المتوسطي والرغبة في نقل التجارب والكفاءات في الدول الأخرى⁽²⁾.

وفي سورية وقعت مدينة اللاذقية ومدينة يالطا الروسية اتفاقية توأمة بتاريخ 2018/4/21 بهدف تطوير قطاع الاقتصاد والاستثمار والسياحة بين المدينتين، ويجري الحديث حالياً عن إمكانية عقد اتفاقية توأمة بين مدينة اللاذقية وإحدى المدن الهندية بهدف تعزيز العلاقة بين الدولتين.

وفي مصر وقعت مدينة الجيزة المصرية ولوس أنجلوس الأمريكية في آذار عام 2017 اتفاقية توأمة بهدف تعزيز الصداقة بين المدينتين وتبادل الخبرات والمعلومات، وكذلك تم توقيع اتفاقية توأمة بين مدينة

(1) د. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 225.

(2) نجاجي خالد، التعاون اللامركزي ورهان التنمية، مرجع سبق ذكره، ص 153.

الإسكندرية ومدينة بافوس القبرصية تاريخ 2018/2/30 بهدف تعزيز العلاقات بين مصر وقبرص، وكذلك تعزيز العلاقات بين المدينتين التاريخيتين⁽¹⁾.

وأخيرًا، يمكن عدّ اتفاقية التوأمة ثورة في المجال المحلي سواء لناحية الجودة في تأدية الخدمات العامة أو لناحية الدور الكبير الذي تؤديه في تحقيق التنمية والتّمتية المستدامة، وهذا متوقّف على موقف التشريعات الوطنية منها.

وبهذا تمّ تسليط الضوء على الآلية التي يتمّ من خلالها تصحيح المسار المحلي وتعزيزه، والتي تتمحور حول ثلاث قضايا، وهي تبدأ من إعادة هيكلة الأسس النّاعمة للإدارة المحليّة (الدستور - والتّشريع - والعلاقة بين السّلطة المركزيّة والمحليّات)، ومن ثمّ إعادة تنظيم الهيكل الدّاخلي للإدارة المحليّة إداريًا وماليًا وأخيرًا تقديم نماذج جديدة في سبيل تطوير الأداء المحلي، وهذا ما يعرف باتفاقية التوأمة.

ويرى الباحث أنّ عملية إصلاح نظم الإدارة المحليّة لا يمكن حصرها بما ورد أعلاه، فهي عملية مترابطة ومتشابكة مع الواقع السّياسي والاقتصادي والاجتماعي وموقف السّلطة السّياسيّة منها.

وسيتّم الحديث في المطلب الآتي عن أثر المفاهيم العالميّة وما يعرف بالعولمة في فعالية الإدارة المحليّة، وذلك وفق ما سيرد.

⁽¹⁾ متوفر على الرابط: <https://www.Maasrawy.com>

المطلب الثالث

أثر المفاهيم العالمية الجديدة في نجاح تجربة الإدارة المحليّة

جرى الحديث في المطلب السابق حول الآلية المتبعة في إصلاح نظم الإدارة المحليّة، والتي تضمّنت إعادة هيكلة المحاور الأساسية الضامنة للإدارة المحليّة (الدستور، والتّشريع، والعلاقة بين السّطة المركزيّة والمحليّات)، فضلاً عن إعادة هيكلة الجهاز الإداري والماليّ للوحدات المحليّة بهدف معالجة الثّغرات التي تؤثّر في فعالية وأداء المجالس المحليّة بالتّعاون مع المجالس المحليّة الأخرى، سواء العربيّة أو الأجنبيّة في إطار ما يعرف باتفاقية التّوأمة، وما يمكن أن تقدّمه هذه الاتفاقيات من تجارب جيّدة وناجحة للمجالس المحليّة بهدف تطوير عملها.

يواجه تنظيم الإدارة المحليّة اليوم تحديات كبيرة تتعلّق بالتطوّرات العالميّة المتسارعة والمؤثّرة في نمط الحياة في المجتمعات المحليّة، وما يترتّب على ذلك من تزايد عدد السكّان ورغبتهم في تنمية مجتمعاتهم وممارسة دورهم في صناعة القرار المحليّ بالتّشارك مع السّطة المركزيّة.

ولا يقتصر أثر هذه التطوّرات على هذا الحدّ، بل امتدّت إلى ضرورة إعطاء الوحدات المحليّة دورها الكامل في الوظائف غير التّقليديّة ضمن النطاق الجغرافيّ الذي تسيطر عليه، مع ضرورة إسناد هذه الوحدات بالوسائل القانونيّة المتاحة التي تمكّنها من الاضطلاع بدورها التّنموي المنشود.

وسيتّم الحديث في هذا المطلب عن مدى تأثير هذه التطوّرات العالميّة، وما يعرف بالعولمة على ضرورة عصرنة أساليب الوحدات المحليّة في التّعاطي مع الشّأن العامّ المحليّ، وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأوّل: أشكال التّأثير العالميّ في أهداف الإدارة المحليّة.

الفرع الثّاني: أثر تطبيق مفهوم التّخطيط الإقليميّ في أداء الوحدات المحليّة.

الفرع الثّالث: النّمودج الحديث للإدارة المحليّة في ظلّ مفهوم العولمة.

الفرع الأول

أشكال التأثير العالمي في أهداف الإدارة المحليّة

أسهمت التطوّرات العالميّة في تحديث الأهداف التي تسعى إليها الإدارة المحليّة، إذ تسعى إلى تقديم النموذج الأفضل للديمقراطيّة الشّعبيّة، بالنظر إلى أنّ الديمقراطيّة الشّعبيّة والإدارة المحليّة أمران لازمان ومتربطان لتمكين مشاركة المواطن في العمل المحلي وفق ما تقتضيه هذه التطوّرات العالميّة.

تعدّ الديمقراطيّة المحليّة نظامًا سياسيًا ولكن على النطاق المحلي، يمارس المواطنون من خلالها السّلطة السياسيّة على المستوى المحلي في إطار الممارسة العامّة للدولة⁽¹⁾.

وهذه الديمقراطيّة تدفع السّلطة المركزيّة إلى إحالة مجموعة من الاختصاصات الإداريّة وسلطة اتخاذ القرار إلى السلطات المحليّة بهدف إدارة الشأن العام المحلي بصورة أكثر سلاسة، لأنّ المجالس المحليّة هي الأقرب إلى الفهم الدقيق لحاجات السكّان والأقدر على تلبيتها.

وتسعى هذه التطوّرات إلى تفعيل ما يعرف بالديمقراطيّة التشاركيّة، التي بمقتضاها يشترك المواطنون بطريقة فعليّة في إدارة الشؤون المحليّة، واتّخاذ القرار المحلي، ومن ثمّ عدّ المواطنين في الوحدات المحليّة فاعلين رئيسيين في الحياة السياسيّة المحليّة، ما يعزّز من مصداقيّة النشاط العام للوحدات المحليّة وأعضاء مجالسها، فتسعى إلى تحقيق أفضل أشكال الانتفاع من الخدمات العامّة من دون تمييز واحترام المصلحة العامّة⁽²⁾.

وتسعى هذه المفاهيم الحديثة إلى إسناد الوظائف المحليّة إلى السكّان الأكثر خبرة لإدارتها في نطاق الوحدة المحليّة، وتوسيع حجم المشاركة في صنع القرار المحلي في إطار التخطيط الناجح، وهذا الأمر يستتبع حتمًا تطوير حجم الوعي السياسي لدى المواطن المحلي بما يمكنه من تفعيل قدرته على ممارسة حقوقه في إدارة

(1) د. رمضان محمّد بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 61.

(2) د. عادل خلف، الديمقراطية المحليّة ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، مرجع سبق ذكره، ص 13.

شؤونه ذاتيًا، ومن ثمّ تفعيل دوره في ممارسة الرقابة الصحيحة على أداء الوحدات المحليّة وعدم خروجها على الأهداف التي وجدت لأجلها⁽¹⁾.

ولا يقتصر الأمر على هذا الحدّ، بل أسهمت هذه التطوّرات في تفعيل القدرات المحليّة أمام الأزمات والعقبات التي تواجهها في أثناء تأديتها لعملها من دون تدخّل السلطة المركزيّة، إذ لا فائدة من وجود هذه المجالس ومنحها الصّلاحيات والضّمانات، ما دامت غير قادرة على مواجهة التّحديات من دون الاستعانة بالسلطة المركزيّة، فمواجهة التّحديات الكبرى، وما تفرضه التوجّهات العالميّة، يرتّب على الوحدات المحليّة البحث عن مصادر تمويل جديدة، والبدء في إنشاء المشروعات الاقتصاديّة وتأسيسها بما يناسب الواقع المحليّ، وهي تسهم في السّريعة بإنجاز المشروعات الاستثماريّة وما لها من آثار اقتصاديّة وماديّة، تنعكس إيجابًا على تحقيق تطوّر نوعيّ في أداء الوحدات المحليّة، إذ تسعى هذه التوجّهات والتطوّرات العالميّة المرتبطة بالإدارة المحليّة من النّاحية الماليّة إلى تحقيق وإيجاد مصادر التّمويل المحليّ بوجه مستقلّ، بحيث تبقى بعيدة عن الإعانات المركزيّة، وما لها من دور سلبيّ على عمل هذه الوحدات، ومن ثمّ تعزيز قدرة الوحدات المحليّة على تطوير الواقع الاقتصاديّ المحليّ بما يتناسب مع هذه التطوّرات⁽²⁾.

فقدرة الوحدات المحليّة على تحقيق أهدافها بما يوافق التّأثيرات العالميّة في هذا المجال تتطلّب وسائل وآليّات معيّنة تسهم في السّريعة بإنجاز بأقلّ وقت وجهد ممكن، ولعلّ أبرز متطلّبات هذه الآليّة وفق المنظور العالميّ، هو تلافي المعوّقات التّظيميّة، فالتطوّرات العالميّة أسهمت في خلق أشكال مختلفة من أنماط الحياة، لم

(1) د. ممدوح الرفاعي، د. محمّد السالم، إدارة الحكم المحلي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيّة، القاهرة، عام 2009، ص77.

(2) د. جورج مغامس وآخرون، الديمقراطية واللامركزيّة، مرجع سبق ذكره، ص134، وبالفرنسيّة:

يعد ينفع معها الأساليب التقليدية لدى الوحدات المحلية، ومن ثم لا بدّ من مواكبتها، عبر تغيير واقعها التنظيمي بشكل جذري⁽¹⁾.

فهناك تلازم حتمي بين تطوير الوحدات المحلية والتغيير التنظيمي، وهذا التلازم يفرضه ضرورة تمكين الوحدات المحلية من مواجهة التأثيرات العالمية باستخدام الوسائل التقنية الحديثة، ومن ثم تحقيق الانسجام مع البيئة المتغيرة ومع أهدافها المتجددة، لتبقى في وضع يسمح لها بالاستغلال الأفضل للإمكانات والموارد المتاحة لتحقيق الكفاءة والجودة في تأدية الخدمة العامة على المستوى المحلي بغية الوصول إلى مجتمع محلي تنموي مستدام على المستوى العام، ولكن ذلك مرهون بمدى قدرة الوحدات المحلية على مواجهة المشكلات الإدارية المتعددة، كالرقابة المفرطة للسلطة المركزية إدارياً وما تجسده من البيروقراطية في العمل الإداري، وانعدام الكفاءة الإدارية، والخبرة اللازمة لدى أعضاء المجالس المحلية واعتمادها بشكل دائم على السلطة المركزية في إصدار القرارات ذات الصلة، فكل هذه الأمور تستطيع الوحدات المحلية مواجهتها إذا تمكنت من الفهم الصحيح والعقلاني للتوجهات العالمية وتوظيفها بالشكل الصحيح بما يناسب واقعها.

وتسعى هذه التطورات العالمية وتأثيراتها للوصول لتنمية محلية مستدامة، باعتبار أن الوحدات المحلية هي البيئة المناسبة التي تتفاعل فيها الأجهزة المنتخبة والأجهزة التابعة للسلطة المركزية لتطبيق الخطّة التنموية الشاملة بما يناسب الاتجاه السياسي العام السائد في الدولة، إذ تعمل التوجهات العالمية على تزويد الوحدات المحلية بمجموعة من الآليات التي تمكّنها من القيام بدورها التنموي المطلوب بأفضل صورة بالتعاون مع السلطة المركزية، ومن ثم الوصول إلى التنمية المحلية المنشودة⁽²⁾.

وهذا الأمر من شأنه دفع الوحدات المحلية نحو العمل على تحسين نوعية الحياة للمجتمعات المحلية وإدماجها في التنمية الوطنية الشاملة على مستوى البلاد، وذلك من خلال برنامج محدد ومخطط يحقق التوافق بين

(1) د. نبيل جيلو، التغيير التنظيمي كآلية لتحسين ضمان الإدارة المحلية، بحث منشور في مجلة علوم الإنسان والمجتمع، العدد

الثالث والعشرون، الجزائر، عام 2017، ص183.

(2) د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، جامعة البعث، كلية الحقوق، عام 2013، ص183.

الاحتياجات المختلفة للوحدات المحليّة من جهة، والعمل على الاستخدام الأمثل للموارد الطبيعيّة والماديّة المتاحة⁽¹⁾، وهو ما يعرف بالإدارة بالأهداف، إذ فرضت التطوّرات العالميّة الحديثة اتّباع أساليب إداريّة جديدة عبر مفاهيم مختلفة عن النّمودج التقليديّ، تصبّ في النّهاية نحو تحقيق التّوظيف الصّحيح للموارد المتوفّرة ومواءمة أهداف الإدارة المحليّة مع السّياسة العامّة للدولة من النّاحية الإداريّة، إذ لا بدّ من وجود أهداف ينبغي تحقيقها عبر معايير محدّدة، يسهل تطبيقها من قبل أعضاء المجالس المحليّة، ليكونوا على التّزام تامّ أمام ناخبهم لتحقيق هذه الأهداف، وكذلك مراقبة أنفسهم ذاتيّاً، ما يسهم في التّخفيف من شدّة الرّقابة الإداريّة، والتّخفيف من الروتين والبيروقراطيّة في العمل الإداريّ⁽²⁾.

فالتوجّه العالميّ الحديث أفرز معايير عدّة لا بدّ منها في إدارة الوحدة المحليّة، وتتعلّق بمعيّار الفاعليّة في تحقيق الأهداف المنشودة وقدرتها على الإنتاج بجودة ودقّة وسرعة أفضل، فهذه الأمور تسهم في استثمار الموارد البشريّة بصورة أفضل والتّقليل من الهدر وترشيد النّفقات، والإسهام في تحقيق التّطوير المتكامل والشّامل للوحدة المحليّة.

وبناءً على ذلك، فلا يمكن للوحدة المحليّة أن تتأى عن هذه التوجّهات والتأثيرات العالميّة لأنّ العالم اليوم يحكمه نظام واحد يؤثّر ويتأثّر، وما دامت هذه التوجّهات تسهم في تقديم الصّورة الجيدة للإدارة المحليّة، فإنّه يجب على الوحدات المحليّة المواءمة والتّكيف معها للوصول إلى مجتمع محليّ متطوّر، وبما لا يخرج عن السّياسة العامّة للدولة.

وسيتّم الحديث عن إحدى المفاهيم الجديدة والمؤثّرة في فعاليّة الإدارة المحليّة وهو ما يعرف بالتّخطيط الإقليمي، وذلك في الفرع الآتي.

(1) د. ممدوح الرفاعي، د. محمّد سالم، إدارة الحكم المحلي، مرجع سبق ذكره، ص 87.

(2) د. عثمان خيرى، الإدارة بالأهداف، بحث منشور في المنظمة العربيّة للعلوم الإداريّة، سلطنة عمان، عام 2003، ص 29.

الفرع الثاني

أثر تطبيق مفهوم التخطيط الإقليمي على أداء الوحدات المحليّة

جرى الحديث في الفرع الأول من هذا المطلب حول مدى تأثير الاتجاهات العالميّة الجديدة على أداء الإدارة المحليّة، وكيف أسهمت هذه الاتجاهات في بلورة أهداف جديدة للإدارة المحليّة بما يتناسب مع هذه الاتجاهات، وما يتطلّب ذلك من أسلوب جديد في تكييف المفهوم للإدارة في التعاطي مع الشأن المحلي بما ينعكس إيجاباً على واقعها الاقتصادي والاجتماعي والصحي... إلخ.

تعدّ الإدارة المحليّة جزءاً من الإدارة العامّة في الدولة، وتخضع للقوانين المطبّقة ذاتها، فإنّ أشكال التأثير لا تتوقّف على التوجّهات العالميّة الجديدة فحسب، بل هناك أيضاً مفاهيم داخلية ووطنية تؤدّي دوراً مهماً في تعزيز مفهوم الإدارة المحليّة والإسهام في نجاحها، ولعلّ أبرز هذه المفاهيم ما يعرف بالتخطيط الإقليمي⁽¹⁾.

فالتخطيط الإقليمي يعدّ من أهمّ الأساليب الإداريّة والتّظيميّة المتّبعة لمواجهة الآثار السلبية المترتبة على ضعف فاعليّة التخطيط القوميّ الشّامل واقتصار التخطيط المركزيّ في سبيل تحقيق الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها على البعد الزمّني والبعد القطاعي مع إهمال بُعد مهمّ وهو البعد المكاني، الذي يعدّ جزءاً أساسياً من استراتيجية التخطيط القوميّ الشّامل.

ويحتاج تحقيق التّمية وخاصّة تنمية المناطق والأقاليم، إلى التّركيز على البعد المكاني، وليس فقط البعد القطاعي؛ وذلك ليتمكّن التخطيط النّاجح من الرّصد الدّقيق للمشكلات التي تعاني منها الأقاليم والعمل على وضع الخطط المناسبة لمعالجتها وسدّ الثغرات التي تعتري البنية الأساسيّة القائمة في المجتمعات المحليّة، إذ إنّ تطبيق أسلوب إداريّ مركزيّ واحد على جميع الوحدات المحليّة، دون الأخذ بالحسبان الخصوصيّة المميّزة لكلّ وحدة

(1) د. فؤاد محمّد الصقار، التخطيط الإقليمي، منشورات منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، عام 1994،

محليّة سيؤدّي إلى استهلاك شديد لبعض الموارد والثروات وإبقاء الأخرى في حالة عدم استغلال، ومن ثمّ حدوث خلل في التوازن المطلوب تحقيقه والوصول إلى تنمية غير متكافئة ومتوازنة⁽¹⁾.

القرارات المركزيّة المتخذة في إطار استجابتها للمشكلات المحليّة، دون الاستعانة بالتخطيط الإقليمي من شأنه إحداث خلل في توزيع عوائد التنمية بصورة عادلة بين الأقاليم عامّة، وبين الريف والمدينة خاصّة، وما يترتّب على ذلك من حدوث فوارق اقتصادية واجتماعيّة، وانتشار الفقر والبطالة في بعض الوحدات المحليّة، واتّساع الفجوة بين السكّان والدولة.

ولذلك كان لا بدّ من توزيع سلطة اتّخاذ القرار بين هيئات ومؤسسات التخطيط التّنموي المركزيّة والمحليّة، ونقل صناعة القرارات التخطيطيّة إلى المنظّمات والهيئات التابعة للسلطة المركزيّة في الوحدات المحليّة، كردّ فعل طبيعيّ على اتّباع الأسلوب المركزيّ ومساوئه، باعتبار أنّ التنمية لا يمكن تحقيقها بانفراد واستقلاليّة دون إشراك المجموعات المستهدفة والمؤثّرة بدءاً من الأسفل إلى الأعلى وليس العكس، فعملية التنمية هي عملية متشعّبة، وتحتاج إلى دراسة دقيقة وجهد دؤوب من الأطراف كافّة، وليس فقط من الجهة المركزيّة⁽²⁾.

وبناءً على ذلك فالإدارة المحليّة تنظيم ضروريّ ولا بدّ منه في مسار عملية التخطيط الإقليمي، فالصّلاحيات الممنوحة من قبل السلطة المركزيّة إلى الوحدات المحليّة تسمح لهذه الوحدات بتشخيص المشكلات الموجودة في الوحدات المحليّة تشخيصاً دقيقاً، لأنّ أشخاص الوحدات المحليّة في حالة اتّصال مباشر مع المشكلات الحاصلة، وهم أكثر قدرة على تحليل أسبابها ومعرفة آليّة حلّها، واتّخاذ أفضل القرارات المناسبة لها⁽³⁾، فالإدارة المحليّة تخفّف من سلطة حصر التخطيط بالهيئات المركزيّة، وتفرض نوعاً من التوزيع المكانيّ لسلطة التخطيط والتّنفيد بين الهيئات المركزيّة واللامركزيّة، وتمنح لأشخاص اللامركزيّة الإداريّة بالقدرة على الحصول على المعلومات والبيانات اللازمة لرسم وإعداد الخطط التّنموية بصورة أكثر فعاليّة ودقّة، لأنّهم على اتّصال دائم

(1) د. فؤاد محمّد الصقار، التخطيط الإقليمي، المرجع السابق، ص14.

(2) د. وليد عبد الله المنيس، التخطيط الحضري والإقليمي، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، عام 1985، ص18.

(3) Gille, F, B, Baisc thinking in regional planning, Paris, Mouton, gco, 1967, p.102.

مع السَّكَّان المحليين وحاجاتهم، ومن ثمَّ ترجمة هذه المعلومات والبيانات إلى خطط حقيقية ناجحة تسهم في تحقيق التنمية في المناطق البعيدة عن العاصمة، وتسهم في إشراك أكبر قدر ممكن من السَّكَّان المحليين في صناعة القرارات التنموية، وصولاً إلى تحقيق الديمقراطية الشَّعبية⁽¹⁾، وتسهم الإدارة المحليَّة في تحسين وتطوير الطرق والأساليب الإداريَّة المتَّبعة في العمل المؤسَّساتي، وتزيد من مستوى الخبرة والمهارة لأشخاص من الهيئات المحليَّة لأنَّهم يقومون بمعالجة المشكلات اليوميَّة باستمرار، والتي قد تتطلَّب أساليب مغايرة تماماً عن المتَّبَع لدى السُّلطة المركزيَّة، ما يترتَّب على ذلك التَّقليل من الروتين والبيروقراطيَّة الإداريَّة، وتوفير الوقت والجهد في تنفيذ السياسات التنمويَّة.

وتحقِّق الإدارة المحليَّة نوعاً من التَّنسيق والمرونة بين المؤسَّسات الحكوميَّة المختلفة والهيئات المحليَّة، ما يسهم في إنجاز المشروعات التنمويَّة بشكل أسرع من المعتاد، ويقلِّل من فرص عدم نجاحها؛ لأنَّ الهيئات المحليَّة في حالة مراجعة دائمة ومستمرَّة لما تنجزه من مشروعات وتعديلها بما يتلاءم مع الحاجات المختلفة وما يطرأ من تغيُّرات طارئة⁽²⁾.

تعدُّ الإدارة المحليَّة من أهمِّ عوامل نجاح التَّخطيط الإقليميَّ التي تعني إسناد مهمَّة التَّخطيط إلى الأشخاص والهيئات اللامركزيَّة المحليَّة الذين يمكن عدُّهم سكَّان الوحدات المحليَّة نفسها، ومن ثمَّ تحقيق نوع من المشاركة لسكَّان الوحدات المحليَّة في تسيير شؤونهم بأنفسهم ضمن الأشكال والأطر القانونيَّة الممكنة وبإشراف غير مباشر من السُّلطة المركزيَّة، وأيضاً إسهامهم في صياغة الخطط التنمويَّة والإسهام في تنفيذها ومراقبتها⁽³⁾، ويمكن عدُّها أيضاً شكلاً من أشكال الديمقراطية التي من شأنها أن تخفِّف من شدَّة العمل المركزيِّ، وتحسن من فرص نجاح المشروعات التنمويَّة في الوحدات المحليَّة، لأنَّ سكَّان هذه الوحدات هم الأدرى بمعرفة حاجاتهم، وهم المستفيدون بالدرجة الأولى من تنفيذ الخطط التنمويَّة في وحداتهم، وهم القادرون على تحديد مشكلاتهم بدقَّة، ومن

(1) د. صفوح خير، التنمية والتخطيط الإقليمي، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، عام 2000، ص13.

(2) د. حسن أمين الفتوى، التخطيط الإقليمي، الطبعة الأولى، منشورات مطبعة الداودي، دمشق، عام 1982، ص81.

(3) د. عثمان محمَّد غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، مرجع سبق ذكره، ص93.

ثمَّ إيجاد الحلول المناسبة لها بعيدًا عن البيروقراطية والإجراءات الروتينية، وهذا من شأنه تعزيز ثقة السكَّان بأنفسهم وبقدرتهم على التَّغيير والتَّحديث والمشاركة بقوة في رسم السَّياسة العامَّة للدولة، وفرض نوع من الرِّقابة على أداء الهيئات المركزيَّة واللامركزيَّة في تنفيذ المشروعات والمساءلة عند النَّقصير.

فنجاح التَّخطيط الإقليمي في تحقيق أهدافه يعتمد على وجود لا مركزيَّة إداريَّة حقيقيَّة وتحديدًا الإدارة المحليَّة، وعلى وجود مشاركة شعبيَّة فعَّالة للسكَّان كونهم يسهمون في عمليَّة التَّمية بدلًا من أن يكونوا مجرد منفعين منها⁽¹⁾.

التَّخطيط الإقليميُّ اليوم أصبح من أهمِّ المعايير التي يؤخذ بها لقياس مستوى التَّمية التي وصلت إليها المجتمعات، إذ لا تقاس الحضارات فقط بما تملكه شعوبها من إمكانيَّات ماديَّة وبشريَّة، وإدارات متنوِّعة وأنظمة مختلفة، بل بما تملكه أيضًا من أساليب حديثة ومتقدِّمة لاستثمار مواردها بالطريقة المثلى، وبالشَّكل الذي يؤمِّن حاجات الأجيال الحالية والقائمة، فالخطط الآنية والمرحليَّة لم تعد تجدي نفعًا في ظلِّ المؤشَّرات عن تناقص وتراجع في حجم المخزون الاستراتيجيِّ للثَّروات الباطنيَّة والطبيعيَّة الذي يقابله تزايد في حجم السكَّان وما يترتَّب على ذلك من تضاعف في المشكلات الاقتصاديَّة والاجتماعيَّة والصحيَّة والبيئيَّة، لذلك أصبحت عمليَّة الوصول إلى التَّمية في ظلِّ المتغيِّرات الحاصلة أمرًا محفوفًا بالصُّعوبات وليس بالسهولة الممكنة، بل تحتاج إلى تضافر وتكامل الجهود على مختلف المستويات في ظلِّ أسلوب جديد يحقِّق التَّوافق بين ما تملكه المجتمعات وما تتطلَّبه من حاجات في إطار خطة تنمويَّة استراتيجيَّة متكاملة، تحقِّق الخير والمنفعة للجميع، وهذا ما يقوم به التَّخطيط الإقليميُّ في إطار اللامركزيَّة الإداريَّة المحليَّة، فالعلاقة بين التَّخطيط الإقليميِّ والإدارة المحليَّة علاقة وثيقة؛ بحسبان أنَّ التَّخطيط الإقليميُّ هو النَّهج الأنسب للوصول إلى التَّمية المتوازنة والمتكاملة والأكثر ملاءمة مع الإمكانيَّات البشريَّة والماديَّة المتاحة⁽²⁾.

(1) M.L. Logai Regional planning and development in developing countries in Hottes, and others, 1984, p.4.

(2) د. فؤاد محمد الصقار، التخطيط الإقليمي، مرجع سبق ذكره، ص38.

ويعتقد الباحث أنه لا يمكن الحديث عن التخطيط الإقليمي من دون وجود إدارة محلية حقيقية وفعّالة، فآلية عمل التخطيط الإقليمي تحتاج إلى لامركزية في التخطيط والتنفيذ، وصلاحيات أوسع، وقدرة أكبر على اتخاذ القرار من دون العودة إلى السلطة المركزية، ولا يمكن عدّه أسلوباً مركزياً تطبّقه السلطة المركزية بوساطة الوحدات المحلية، لأنّ التخطيط الإقليمي لا ينجح إلّا في كنف اللامركزية الإدارية؛ لما توفّره من عوامل ومقومات نجاح لا تتوفّر في أسلوب المركزية الإدارية.

الفرع الثالث

النموذج الحديث لمفهوم الإدارة المحليّة في ظلّ مفهوم العولمة

يندرج مفهوم الإدارة المحليّة في ظلّ المفاهيم المرتبطة بالقانون الإداري والإدارة العامّة، والتي تعدّ انعكاسًا للنظام السياسي الحاكم في الدولة، والعالم يحكمه نظام واحد يتأثر ويؤثر، فلا يمكن فصل أيّ مجتمع عن هذا النظام بشكل تامّ، وذلك يعني أنّ الإدارة المحليّة تتأثر بالمناخ العالميّ، وما يفرزه من مفاهيم معيّنة تساعد على تطوير أدائه، وزيادة فعاليّته بما يناسب الأهداف التي وجدت لأجلها.

وهذه المفاهيم العالميّة أسهمت في تقديم أفكار جديدة من شأنها أن تخلق إدارة محليّة بالشكل الأفضل سواء للسلطة المركزيّة أو للسكان المستفيدين والقاطنين ضمن النطاق الجغرافي لهذه الوحدة، فالتوجّهات العالميّة في سبيل تحديث مفهوم الإدارة المحليّة عملت على دعم الأسس التي تقوم عليها، ولعلّ أهمّها الموارد الماليّة، لأنّها تعاني بشكل دائم من نقص فيها، واعتمادها على الإعانات المقدّمة من السلطة المركزيّة، إذ عملت على توسيع وسائل التمويل المحلي للوحدات المحليّة وتدعيمها، كي تواكب الدور الكبير المتعلّق بمهمّاتها⁽¹⁾، وتحقيق الملاءمة بين اختصاصات الوحدات المحليّة ومواردها الماليّة، فالوضع الرّاهن يشير إلى عدم توازن بين الاختصاصات الممنوحة بالوحدات المحليّة والموارد الماليّة المحدودة واللّازمة لها، ما يعني عجز الوحدات المحليّة عن القيام بمهمّاتها، إذ تهدف التوجّهات العالميّة الحديثة وما يعرف بنظام العولمة إلى العمل على إشراك الوحدات المحليّة في جباية الضرائب المحليّة بوصفها من الموارد الذاتية الخاصّة بها، وبحسب مفاهيم العولمة فإنه كلما توفّرت أوعيتها ازدادت مواردها الذاتية، وأُتيحت لها الفرصة في ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه⁽²⁾، ويوفّر لهذه المجالس كثير من الموارد الذاتية، ويضمن لها تحصيل الضرائب بالشكل الأفضل، إذ يعني ذلك محاربة التهزّب الضريبي، وذلك بحكم قربها من الواقع المحليّ ومعرفتها بالإمكانات المحليّة⁽³⁾

(1) د. جورج مغامس وآخرون، الديمقراطية واللامركزية، مرجع سبق ذكره، ص 165.

(2) د. فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحليّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 32.

(3) Landry, Tsimi, L'autonomie administrative et Financière, op, cit, p.175.

وفرضت العولمة في هذا المضمار على السلطة المركزية إيجاد قواعد أكثر ملاءمة من السائدة حالياً، لأنها لا تحقق التوزيع العادل للصرائب المحليّة بين الوحدات المحليّة، ومن ثمّ حدوث خلل في مسار التنمية، وهذه القواعد الجديدة تلائم مجريات المهمّات التي تقوم بها الوحدات المحليّة في إطار التنمية، وبما يدعم واقعها الاقتصادي والاجتماعي، وفرص الاستثمار المحلي، من خلال استغلال رؤوس الأموال في النطاق المحلي، بغض النظر عن أداة الاستثمار المستعملة، كالعقارات والأموال المنقولة، أو المشروعات التجارية⁽¹⁾.

فهذه المشروعات من شأنها تحقيق العوائد الاقتصادية الجيدة للوحدات المحليّة، وهنا يجب على السلطة المركزيّة دعمها باستمرار وإدراجها في إطار السياسة المتبعة لتحقيق التنمية المستدامة، ويجب عليها الاعتراف بذاتية هذه الموارد ودعمها للوحدات المحليّة وعدم الانتقاص منها، إذ إنّ ذلك يندرج في إطار عدالة توزيع الموارد الماليّة على الوحدات المحليّة، وهي بدورها تشكّل أحد أوجه العدالة الاجتماعيّة المقررة دستورياً⁽²⁾.

لم يقف تأثير العولمة على النطاق المالي للوحدات المحليّة فحسب، بل في سبيل تحقيق المزيد من الفعاليّة والسّريّة في الأداء لهذه الوحدات تضمّنت في جملة ما تضمّنته ما يتعلّق بتخفيف حجم الرّقابة الإداريّة المفروضة على الوحدات المحليّة، بحسبان أنّ القاعدة هي الحرّيّة والاستقلال، أمّا الاستثناء فهو الرّقابة، فالديمقراطيّة في العالم تتّجه نحو تحرير الوحدات المحليّة من القيود الصّارمة وإعطائها حرّيّة موسّعة، إذ تعمل الرّقابة المركزيّة على إضعاف فاعليّة أجهزة الوحدات المحليّة، خصيصاً في مجال تقديم الخدمات العامّة، فالمعايير التي تعتمدها السلطة المركزيّة في مراقبة الإدارة المحليّة، لا تسهم في تصحيح أوجه الاختلالات التي تعترى أداء أجهزة الوحدات المحليّة⁽³⁾، وتتّسم بعدم المهنيّة والتخصّص والجمود وعدم المرونة، فضلاً عن كثرة الجهات التي تمارس الرّقابة الإداريّة والتي من شأنها عرقلة الأعمال التي تقوم بها الوحدات المحليّة، لذلك نما

(1) د. خالد زكريا أمين، أثر الإدارة المحليّة الفعالة على تدفّقات الاستثمار على المستوى المحلي، بحث منشور في مركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، عام 2018، ص16.

(2) حارس الشوبكي، عبد الله عمرو، اللامركزية والدولة في المنطقة العربيّة، مرجع سبق ذكره، ص282.

(3) د. سعيد البراك السوكتي، الارتباطي المزدوج للأجهزة التنفيذية المحليّة، من حيث الإشراف والرّقابة عليها في نظام الإدارة المحليّة،

بحث منشور في المنظمة العربيّة للتنمية الإداريّة، سلطنة عمان، عام 2003، ص288.

اتّجاه كبير لدى الفقه إلى تخفيف هذه الرّقابة واستبدالها بالرّقابة الماليّة، وذلك انطلاقاً من ضرورة تخفيف الرّقابة الإداريّة من جهة، وتلافي سوء الإدارة الماليّة والتّلاعب بها من جهة أخرى⁽¹⁾.

وكما عملت العولمة على تقديم النّمودج الأفضل للوحدات المحليّة من خلال العمل على إيجاد بنى تحتيّة وفوقيّة جديدة تحقّق قدرة الوحدات المحليّة على التّعايش مع الواقع المحيط، ورفدها بوسائل التّدريب والتّحفيز الّتي تحدث داخل تلك الوحدات، وكذلك العمل على تعزيز قدرة هذه الوحدات بالمهارات الفنيّة الّتي تساعدها على أداء الخدمات بشكل جيّد، كالمهارات المرتبطة بالتّخطيط الإقليميّ والتّخطيط الاقتصاديّ، الّتي تضمن من خلالها جذب الموارد من البيئة المحيطة بها وكيفيّة تنميتها، ودعم التّعاون مع الوحدات المحليّة الأخرى⁽²⁾.

وكذلك يجب على السّلطة المركزيّة دعم القدرات البشريّة للوحدات المحليّة بوصفها أحد أوجه الدّعم المؤسّساتي⁽³⁾، وتجلّى ذلك من خلال العمل على إعادة هيكلة وتوزيع الموارد البشريّة للإدارة المحليّة ومؤسّساتها، وضخّ الكفاءات البشريّة المتوفّرة في سوق العمل، ورفع مستوى التّأهيل للعاملين في وحدات الإدارة المحليّة، بما يمكّنهم من التّعامل مع المستجدّات كافّة ذات العلاقة بالعمل المحليّ، واتّباع أسلوب التّخصيص الأمثل للموارد البشريّة والماليّة المتاحة، وإعادة بناء الهياكل المؤسّسية والمعلوماتيّة الّتي يمكن لها أن تتفاعل مع الموارد، واختيار التقنيات الأكثر ملاءمة لبرامج التّنمية المحليّة الّتي تتفق مع التوجّهات العالميّة⁽⁴⁾.

وقد شهدت فرنسا الكثير من الإصلاحات الّتي تنسجم مع هذه التوجّهات وآثارها، إذ عملت على تدعيم المركز المالي للوحدات المحليّة، من خلال إصدارها القانون الأساسي لدعم الاستقلال الماليّ للوحدات المحليّة

(1) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، مرجع سبق ذكره، ص 205.

(2) د. عماد الشاذلي السايح، اللامركزية والتخطيط على المستوى المحلي، بحث منشور في كلية العلوم الاقتصادية والسياسية، ليبيا، العدد 1/، عام 2013، ص 97.

(3) د. سعيد نحيلي، المبادئ الأساسيّة والمشاكل القانونيّة لرقابة المشروعيّة ولرقابة الملاءمة على أعمال الوحدات المحليّة، مرجع سبق ذكره، ص 151.

(4) د. ميلاد مفتاح الحراشي، الجماعات والإدارة المحليّة في ظل العولمة، بحث منشور في جامعة بنغازي، العدد 4/، عام 2012، ص 15.

عام 2004، الذي تضمّن الإطار العامّ والشّامل لدعم الاستقلال الماليّ للوحدات المحليّة، بهدف تمكين هذه الوحدات من القيام بمهمّاتها⁽¹⁾.

أمّا في مصر وسوريّة فما زالت مسألة تدعيم القدرات الماليّة للوحدات المحليّة بيد السّلطة المركزيّة، وبما يتناسب مع توجّهها، وهي لا ترتقي لمستوى التوجّهات العالميّة وآثارها، باستثناء القانون الذي صدر عن المشرّع السوري رقم /37/ عام 2021، الذي يهدف إلى توحيد جميع القوانين الماليّة المتعلّقة بإيرادات الوحدات المحليّة في قانون واحد بهدف تحسين الوضع الماليّ لهذه الوحدات، ويمكنها من القيام بمسؤوليّاتها والدّور التّتموي والخدميّ المنوط بها في المجتمعات المحليّة.

وفيما يتعلّق بالتوجّه نحو تخفيف الرّقابة الإداريّة، فقد صدر في فرنسا قانون حقوق وحرّيّات الوحدات المحليّة عام 1982، كخطوة نحو التّخفيف من حدّة الرّقابة المركزيّة، إذ ألغى هذا القانون الوصاية الإداريّة واستعاض عنها بالرّقابة القضائيّة، وخفّف من رقابة المحافظ في هذا المجال، ونقل الرّقابة الماليّة من السّلطة المركزيّة إلى الغرف الإقليميّة للحسابات⁽²⁾، في حين أنّ هناك اتجاهاً معاكساً تماماً في كلّ من مصر وسوريّة، إذ ذهبت نحو تشديد الرّقابة الإداريّة، حتّى لا تؤثر حرّيّة عمل الوحدات المحليّة واستقلالها في وحدة الدّولة سواء القانونيّة أو الإداريّة.

ويعتقد الباحث أنّ قدرة الوحدات المحليّة على التّجاوب مع التوجّهات العالميّة وما أفرزه مصطلح العولمة من اتّجاهات متعدّدة في سبيل تنمية هذه الوحدات، يتوقّف أساساً على مدى استجابة النّظام السياسيّ السائد في الدّولة مع هذه المتغيّرات، فإذا كانت هناك إيجابيّة من السّلطة المركزيّة تجاه ذلك فإنّه حتماً سيكون هناك نموذج جديد ومختلف وأكثر تقدّماً وتطوّراً من السائد حالياً، وإلّا فإنّ الواقع الحاليّ للوحدات المحليّة سيبقى كما هو.

⁽¹⁾ Madjid, Gontas, L'autonomie Financière Collectivités Locales et la Développement territorial, op, cit, p.220.

⁽²⁾ Fabric Amblard, Contrôles des Collectivités territoriales, docteur, op, cit, p.27.

الخاتمة

بفضله تعالى توصلنا إلى نهاية هذه الدراسة والتي تبين من خلالها أنَّ نظم الإدارة المحليَّة جاءت نتيجة الظروف التاريخيَّة والسياسيَّة والاجتماعيَّة والاقتصاديَّة التي طرأت على المجتمعات وفرضت نفسها بحكم الواقع، فلا يمكن الاستمرار بالطريقة المركزيَّة المتَّبعة في أداء الخدمات العامَّة، وكان لزامًا على السُّلطة المركزيَّة إيجاد وحدات الإدارة المحليَّة لتكون عونًا لها في أداء مهمَّاتها، خاصَّة في ظلِّ التطوُّرات الهائلة المتسارعة التي حدثت، والتي استلزمت حضورًا قويًّا وفاعلاً للإدارة المحليَّة، فزيادة مساحة الدَّولة وعدد سكَّانها وتشعُّب الخدمات وتعقُّدها، وما أفرزته ثورة المعلومات والتكنولوجيا، وما يتعلق بمبادئ الديمقراطية والمشاركة الشَّعبية، دفعت الدَّول إلى تبني الإدارة المحليَّة بوصفها جزءًا من الجهاز الإداري العامِّ، وقد تجسَّد ذلك بما ورد في الدستور والتَّشريع من حتميَّة وجود الإدارة المحليَّة، ويمكن القول إنَّه لا بد من المزيد من الضَّمانات والصَّلاحيات الكافية لتستطيع الإدارة المحليَّة القيام بمهمَّاتها على أكمل وجه، وهو أمر متعلِّق بالظُّروف السياسيَّة السَّائدة في الدَّولة وموقف رجال السُّلطة المركزيَّة من الإدارة المحليَّة بوصفها مفهومًا أولًا، ومن ثمَّ بوصفها آليَّة عمل لها ثانيًا، وكذلك من خلال علاقة السُّلطة المركزيَّة بالمحليَّات، التي تتجسَّد بمفهوم الرِّقابة وحجمها ومدى التزامها بنواحي المشروعيَّة دون تجاوزها لعنصر الملاءمة الذي يشكِّل تعديًا واضحًا على الإدارة المحليَّة وحَقِّها في العمل الإداري.

ومن الثَّابت حاليًّا أنَّ الإدارة المحليَّة في بلداننا ما زالت بحاجة إلى مزيد من الاهتمام والعناية من قبل القائمين على العمل المركزي، وأنَّ هذا الاهتمام يجب أن يسبقه توفُّر الرِّغبة والإرادة في تبني المفهوم الحقيقي للإدارة المحليَّة الذي يترجم من خلال حجم الصَّلاحيات والضَّمانات الواردة في الدستور والتَّشريع لتصل إلى إدارة محليَّة ناجحة وسليمة وتسهم في تحقيق التَّمية وبناء المجتمع، وبما يتوافق مع التوجُّهات العالميَّة الجديدة وما يسمى بالعولمة، وذلك في إطار ما يخدم الإدارة المحليَّة من حيث الأداء والفعاليَّة.

وقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات التي يمكن إجمالها بالآتي:

أولاً - النتائج:

1. غياب الضمانات الدستورية للوحدات المحلية أضعف من قدرة هذه الوحدات على العمل المحلي بكل فعالية، وأناط الدستور السوري للقانون مسألة تحديد الاختصاصات اللازمة إلى الوحدات المحلية من دون وضع ضوابط معينة تحمي الوحدات المحلية من شأنه إبقاء الوحدات المحلية رهينة بيد السلطة المركزية، إذ لم ينص الدستور السوري على الضمانات الكافية لوحدات الإدارة المحلية في أداء مهماتها، وهذا من شأنه التأثير في فعالية المجالس المحلية وآلية عملها.
2. يبدو أن المجالس المحلية بوضعها الرأهن دستورياً وقانونياً غير قادرة على مواكبة التطورات الرأهنة، سواء كانت اقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي بدورها تحتاج إلى حرية أكثر في مجال العمل والصلاحيات.
3. يعد الانتخاب الركيزة الأساسية في تشكيل المجالس المحلية وهو من المسلمات الأساسية لبناء الجسم الإداري المحلي، وإن التعيين يهدم أسس الإدارة المحلية ومرتكزاتها.
4. عدم قيام بعض المجالس المحلية بدورها كاملاً ناتج عن عدم فهم الأعضاء للنصوص القانونية ذات الشأن ونقص خبرتهم وكفاءتهم في الشأن المحلي، وسعيهم للفوز في الانتخابات على حساب حاجات السكان ومشكلاتهم.
5. افتقار أغلب الوحدات المحلية للخطط التنموية ذات الأجل الطويل، واقتصارها على تلبية الحاجات اليومية، ومن ثم فقد تحولت الوحدات المحلية إلى فروع إدارية للسلطة المركزية في الوحدات المحلية تتلقى التعليمات منها.
6. الرقابة الإدارية المفرطة التي تمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية تجعلها عاجزة عن القيام بدورها بأكمل وجه، بحيث يصعب عليها القدرة على المبادرة لمعالجة المشكلات المحلية التي تعاني منها، كما أن حجم الموارد المالية للمجالس المحلية لا يتناسب مع المهمات المكلفة بها، ويتم معالجة

النقص الحاصل في السيولة من خلال الإعانات المركزية التي عادة ما تكون مثقلة بالرقابة الشديدة، وهذا أمر يؤثر في استقلالها.

7. طريقة تقديم المرشحين لعضوية المجالس المحلية وعدم معرفة السكان بهم ساعد على الامتناع عن التصويت والمشاركة أساساً في انتخابات الإدارة المحلية، وهذا ما لوحظ خلال انتخابات الإدارة المحلية التي حصلت مؤخراً سنة 2022، فهناك علاقة وطيدة بين الإدارة المحلية والديموقراطية، فالإدارة المحلية تعد الأرض الخصبة لممارسة الديمقراطية بأشكالها وهو ما يعرف بالمشاركة الشعبية.

8. الوحدات الإدارية المحلية جميعها لم تطبق قاعدة العمل المنتج لزيادة مواردها المحلية الذاتية.

9. أغلب التشريعات النازمة لعمل المجالس المحلية، تكون نتاج عمل اللجان المرتبطة بالسلطة المركزية، وبالتالي تفقد للضمانات اللازمة.

10. هناك ضعف في قدرة الوحدات المحلية على إنجاز المشروعات الكبرى بمفردها من دون مساعدة السلطة المركزية، وهذا الضعف مقصود، لاستمرار الرقابة المركزية المفرطة، ولإبقاء الوحدات المحلية كأدوات تنفيذية بيد السلطة المركزية.

11. يشير المناخ الحالي في مجال الإدارة المحلية في سورية إلى عدم ثقة السلطة المركزية بالوحدات المحلية، وذلك يفهم من خلال كثرة التعميمات والقرارات الصادرة عن السلطة المركزية، التي تقيد عمل الهيئات المحلية.

12. غياب الإرادة اللازمة في تبني مفهوم اللامركزية الإدارية وخاصة الإدارة المحلية من شأنه التأثير سلباً على فعالية الإدارة المحلية.

13. هناك نظرة سلبية ولامبالاة من المواطن تجاه الوحدات المحلية بسبب تهميش رأيه وعدم إفراح المجال له للمشاركة في صنع القرار المحلي، إذ تتجاهل السلطة المركزية والعاملون في الوحدات المحلية دور المواطن في تفعيل الأداء المحلي سواء عبر اختيار المرشحين الأكفيا أو من خلال ممارسة دوره الرقابي على أداء الوحدات المحلية وتسييل الضوء على نقاط الضعف والخلل والتقصير الحاصل.

14. غياب التعاون بين الوحدات المحليّة ساعد على البطء في تقديم الخدمات ومواجهة الصّعوبات التي تعترضها، وعلى الرّغم من النصّ على إمكانية الدّمج بين الوحدات المحليّة، إلّا أنّ الواقع يشير إلى غياب أيّ مظهر من مظاهر التعاون بين الوحدات.

15. تتمتع بعض الوحدات المحليّة، بحكم موقعها الجغرافيّ، بثروات معينة كفيلة بأن تنقل واقعها العام إلى مستوى متقدم من التنمية في حال تم استثمارها بالشكل الصحيح.

16. العالم كلّهُ اليوم يتّجه إلى إجراء المزيد من الإصلاح في نظم الإدارة المحليّة وإلى تحقيق التعاون والشّراكة بين الوحدات المحليّة على المستوى الدّولي بهدف الاطّلاع على تجربة هذه الدّول في المجال المحليّ وهو ما يعرف باتفاقية التوأمة التي تعدّ ثورة في المجال التعاوني اللامركزي المحليّ

17. للتخطيط الإقليميّ دور كبير في نجاح تجربة الإدارة المحليّة، إذ يعدّ الأرض الخصبة للنّهوض بواقع الوحدات المحليّة من خلال الاستفادة من الإمكانيات المتاحة والعمل على تطويرها بما ينعكس إيجاباً على الواقع الخدمي، إلّا أنّ الجاري حالياً لا يدعو للتفاؤل لجهة إمكانية تطبيق التخطيط الإقليميّ بالشكل المقصود.

18. للعولمة آثارها الكبيرة ولا يمكن لأيّ مجتمع محليّ أن ينأى عن التّأثر والتّأثير بها، بحسبان أنّ العالم اليوم يحكمه نظام واحد، فالتطوّرات الرّاهنة تلقي بظلالها على الواقع المحليّ بكلّ تأكيد.

ثانيًا - المقترحات:

1. ضرورة أن ينصّ الدستور على الضمانات الكافية للإدارة المحليّة في ممارسة عملها، وأن يتمّ ذكر الاستقلال المالي والإداري في متن الوثيقة الدستوريّة (تحديد الاختصاصات الجوهرية، ودعم الموارد المالية، والقرارات النهائية).

2. إعادة النظر في التشريع الحالي للإدارة المحليّة في سوريّة بحيث يجعل الوحدات المحليّة شريكة السلطة المركزيّة في رسم السياسة العامّة المحليّة، وفي صنع القرار المحلي، وأن تسهم في التخطيط والتنفيذ وليس الخدمات فقط، خاصّة ما ورد في المادّة 2/ من هذا القانون لجهة حقّ الوحدات المحليّة في التخطيط، ويجب أن يطال الإصلاح في المجال المحليّ الأسس القانونيّة النّاطمة والمتضمّنة للإدارة المحليّة وهي الدستور عبر زيادة عدد المواد التي تؤكّد استقلال الإدارة المحليّة إداريًا وماليًا، والقانون النّاطم للإدارة المحليّة بتعديل وإضافة عدد من المواد التي تجعل من الوحدات المحليّة شريكة وقادرة على أداء الوظيفة الإداريّة مع السلطة المركزيّة، وهنا يجب أن تكون الرّقابة التي تمارسها الدولة المركزيّة هي رقابة مشروعيّة فقط.

3. ضرورة أن يكون النّائب على اطلاع بجميع المعلومات اللّازمة للمرشّحين لعضويّة المجالس المحليّة حتّى يتمكّن من اختيار الشّخص الأنسب، والعمل على جعل التّعيين في عضويّة المجالس المحليّة محصورًا في مجال ضيق جدًّا حتّى لا تُنسف فكرة الإدارة المحليّة القائمة على الديمقراطيّة الشّعبيّة.

4. ضرورة احترام السلطة المركزيّة في رقابتها على الإدارة المحليّة لمبدأ المشروعيّة، وأن يشارك القضاء في ممارسة هذه الرّقابة، وضرورة أن ينصّ الدستور والقانون على حقّ الوحدات المحليّة في الطعن بقرارات السلطة المركزيّة أمام القضاء الإداري.

5. دعم الإنتاج الذاتي للوحدات المحليّة بخلق موارد ذاتيّة محليّة تجعلها بغنى عن الإعانات المركزيّة وشروطها، وكذلك ضرورة أن تقوم الوحدات المحلية بدور مهم في المجال الاقتصادي والصناعي، وفي مجال الاستثمار، بالإضافة إلى دورها التقليدي المعروف.

6. العمل على رفع كفاءة العاملين في المجال المحلي من خلال إنشاء معهد متخصص للإدارة المحلية يعمل على تدريب الأعضاء والعاملين في كل الاختصاصات والأعمال بهدف تنمية قدراتهم في المجال المحلي.

7. العمل على تطوير الاتصال والتواصل بين أعضاء المجالس المحلية والمجتمع المحلي، وإعادة ثقة المواطن المحلي بمجالسه المحلية من خلال تنظيم الندوات والمؤتمرات الشعبية للاطلاع على الأعمال المنجزة والمشكلات التي تواجه وحداتهم المحلية، فالمواطن المحلي هو نقطة بداية الإصلاح على المستوى المحلي، لذلك يجب إعادة ثقة المواطن المحلي بوحداته المحلية وذلك باحترام رأيه وإفساح المجال له في المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي بالندوات والمؤتمرات التي تحصل في الوحدة المحلية.

8. ضرورة إعادة النظر في آلية عمل المجلس الأعلى للإدارة المحلية وكذلك من حيث تشكيله ومهامه، وذلك بهدف زيادة دوره في تكريس اللامركزية الإدارية، وتنشيط دور الوحدات المحلية.

9. ضرورة إعطاء فرصة للإعلام والوسائل المرئية والمسموعة بتسليط الضوء على الواقع المحلي وبيان أين أخفقت المجالس المحلية وأين نجحت في ممارسة أعمالها.

10. من الأفضل تعديل المادة /29/ الفقرة /1/ بحيث تسند مهمة رئاسة المكتب التنفيذي لأحد أعضاء المجلس المنتخبين بدلاً من المحافظ، الذي يبقى دوره محصوراً في الرقابة والإشراف غير المباشر.

11. العمل على إجراء عديد من اتفاقيات التوأمة مع العديد من المدن حول العالم بهدف نقل التجربة الناجحة هناك وتبادل الخبرات والمهارات على المستوى المحلي لما في ذلك من فائدة ليس فقط على المستوى المحلي بل على المستوى الوطني.

12. ضرورة تفعيل الخطة الوطنية اللامركزية، وتسريع وتيرة البرنامج الزمني المخصص لنقل الاختصاصات إلى الوحدات المحلية.

13. ضرورة التجاوب مع المتغيرات العالمية بما يفيد واقع الإدارة المحليّة على المستوى الوطني والمحليّ، وذلك سواء من حيث الأهداف، أو من حيث الأداء.

14. أهميّة عقد مؤتمر وطني سنوي للوحدات المحليّة على مستوى البلاد، بحيث يضم جميع رؤساء المجالس المحليّة وممثلي السّلطة المركزيّة، وذلك لمناقشة كل ما يتعلق بالواقع المحليّ والتحدّيات والصعوبات التي تواجه عمل المجالس المحليّة، والخروج بحلول تسهم في تذليل العقبات، وتدعم الوصول إلى النموذج الأفضل للإدارة المحليّة.

تمت بعونه تعالى

قائمة المراجع

أولاً - المراجع العربيّة:

1. الكتب العامة:

- د. أحمد إسماعيل، قانون الإدارة المحليّة، منشورات الجامعة الافتراضية السوريّة، عام 2018.
- د. أحمد عبد الغني، الإدارة الحديثة، الطبعة الأولى، بلا ناشر، دمشق، عام 2007.
- برهان زريق، السُلطة الإداريّة، الطّبعة الأولى، بلا دار نشر، دمشق.
- د. بلال خلف السكارنة، التطوير التنظيمي والإداري، الطبعة الأولى، دار المسرة، الأردن، عام 2019.
- د. حسن البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، الطبعة الأولى، بلا ناشر، دمشق، 2014.
- د. حسن أمين الفتوى، التّخطيط الإقليمي، الطّبعة الأولى، منشورات مطبعة الداودي، دمشق عام 1982.
- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطّبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع بالطباعة، عمان، الأردن، بلا تاريخ نشر.
- د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2010.
- د. رمضان محمد بطيخ، د. نوفل العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الطّبعة الأولى، دار النهضة، القاهرة، عام 2011.

- د. زكريا المصري، الإدارة العامّة (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، عام 2007.
- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، عام 1986.
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، منشورات الفكر العربي، عام 1968.
- د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامّة)، الطبعة الأولى، منشورات جامعة دمشق، دمشق، عام 2018.
- د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، جامعة البعث، كلية الحقوق، عام 2013.
- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامّة في تنظيم ونشاط السلطات الإداريّة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيّة، القاهرة، عام 1978.
- د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، عام 1992.
- د. عادل خلف، الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، الطبعة الأولى، مركز التكوين ودعم اللامركزية، تونس، عام 2014.
- د. عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، الإسكندرية، عام 2000.
- د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة (11)، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام 2008.

- د. عثمان محمّد غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، الطبعة الثانية، منشورات دار صفا للنشر والتوزيع، عمان، عام 2005.

- د. فؤاد محمّد الصقار، التخطيط الإقليمي، منشورات منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، عام 1994.

- د. محمّد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2005.

- د. محمّد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، منشورات دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2012.

- د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، عام 2010.

- د. محمّد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، الإسكندرية، منشأة المعارف، عام 1975.

- د. محمود صالح، الوجيز في الإدارة المحليّة، الطبعة الأولى، بلا ناشر، عام 2016.

- د. مهاب نجا، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات دار الشمال للطباعة والتوزيع والنشر، بيروت، عام 1998.

- د. نبيل عبد الرحمن حياوي، اللامركزية والفيدرالية، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونيّة، بغداد، عام 2007.

- د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، عام 2019.

- د. نجم الأحمد، مبادئ القانون الإداري، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، دمشق، عام 2021.

2. الكتب المتخصصة:

- د. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحليّة، الطّبعة الأولى، منشورات دار وائل للنشر، الأردن، عمان، عام 2010.
- د. جورج مغامس وآخرون، الديمقراطية واللامركزيّة بين الإقطاعات المحليّة والاقتصاديّة المعولمة، الطّبعة الأولى، منشورات جامعة سيدة اللويزة، بيروت، عام 2005.
- د. حسن محمّد عواضة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الدّول العربيّة، دراسة مقارنة، بدون ناشر، عام 1983.
- د. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحليّة المقارنة، الطّبعة الثّانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، عام 1982.
- د. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها، الطّبعة الأولى، دراسة مقارنة، منشورات منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، عام 1992.
- د. خالد قباني، اللامركزيّة ومسألة تطبيقها في لبنان، الطّبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، عام 1981.
- د. خالد قباني، اللامركزيّة الإداريّة في لبنان (الإشكالية والتّطبيق)، الطّبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، عام 1996.
- د. رأفت رضوان وآخرون، النظام المحلّي في مصر، منشورات المعهد المصري الديمقراطي، القاهرة، عام 2014.
- د. رمضان محمّد بطيخ، الإدارة المحليّة في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية، الطّبعة الأولى، منشورات مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، أبو ظبي، عام 1988.

- د. رمضان محمد بطيخ، د. محمود أبو السعود حبيب، النظرية العامة في التنظيم الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشورات جامعة عين الشمس، عام 1986.
- د. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحليّة في التشريع المصري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيّة، القاهرة، عام 1992.
- د. عبد القادر الشخلي، نظرية الإدارة المحليّة والتجربة الأردنية، الطبعة الأولى، المؤسسة العربيّة للدراسات والنشر، عمان، عام 1983.
- د. عبد الله حارسي، ود. عمر الشوبكي، اللامركزيّة والدولة في المنطقة العربيّة، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربيّة للقانون الدستوري، تونس، عام 2015.
- د. عبد الله طلبة، مقرر الإدارة المحلية، منشورات جامعة دمشق، 2007.
- د. علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، منشورات المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، عام 1994.
- د. علي الصاوي، الإدارة المحليّة مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، منشورات مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة، عام 1995.
- د. سعيد نحيلي، د. حسن البحري، الإدارة المحلية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، دمشق، 2021.
- محمّد أنس قاسم جعفر، أسس التّظيم الإداري والإدارة المحليّة في الجزائر، منشورات ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، عام 1978.
- د. مازن كسرواني، اللامركزيّة الإداريّة في لبنان، الإشكالية والتّطبيق، منشورات المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى، بيروت، عام 1996.

- د. ممدوح الرفاعي، د. محمّد السالم، إدارة الحكم المحلي، الطّبعة الأولى، دار النهضة العربيّة، القاهرة، عام 2009.

- محمّد رضا رجب، نظام الإدارة المحليّة في مصر، الواقع وآفاقها المستقبل، بدون ناشر، عام 2007.

- د. محمّد محمّد بدران، الإدارة المحليّة دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، منشورات دار النهضة العربيّة، مصر، القاهرة، عام 1986.

- د. منار عبد الستار خولاني، الإدارة المحليّة ومشكلاتها في سورّيّة، الطّبعة الأولى، بدون ناشر، عام 2007.

- د. وليد الأيوبي، اللامركزيّة الإداريّة، الطّبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، عام 2017.

- د. وليد عبد الله المنيس، التّخطيط الحضري والإقليمي، المطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، عام 1985.

3. الرسائل العلميّة:

- د. شادي فؤاد إسماعيل، دور التمويل في استقلالية وحدات الإدارة المحليّة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، عام 2018.

- د. عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزيّة الإقليمية في القانون العراقي - دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، رسالة دكتوراه، الطّبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، عام 2013.

- د. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحليّة في ظلّ التعدّدية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة، عام 2005.

- نباجي خالد، التعاون اللامركزي ورهان التنمية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق، مراكش، المغرب، عام 2009.

3. الأبحاث العلمية:

- د. بركة وهيب، مدى تجسيد الانتخاب استقلالية الجماعات المحليّة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الجزائر، عام 2011.
- د. رحاب شادية، أحمد الزاوي، الوصاية الإداريّة على الجماعات المحليّة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد /12/، تونس، عام 2012.
- سعيد نحيلي، البلديات، الموسوعة القانونيّة المتخصصة، المجلد الأول، دمشق، عام 2010.
- د. سعيد نحيلي، الإدارة المحليّة في سورّيّة بين الواقع والآفاق، مركز دمشق للأبحاث والدراسات (مداد)، عام 2017.
- د. سعيد البراك السكوتي، الارتباط المزدوج للأجهزة التنفيذية المحليّة، من حيث الإشراف والرّقابة عليها في نظام الإدارة المحليّة، المنظمة العربيّة للإدارة، سلطنة عمان، عام 2003.
- د. سليمان بطارسة، التمويل المحلي "دراسة تحليلية"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، عام 2004.
- د. عادل عمران، مبدأ استقلالية الجماعات المحليّة، مجلة الفكر البرلماني، العدد /26/، عام 2010.
- د. عثمان خيرى، الإدارة بالأهداف، المنظمة العربيّة للعلوم الإداريّة، سلطنة عمان، عام 2003.
- د. عبد الله طلبه، الإدارة المحليّة، الموسوعة العربيّة، المجلد الأول، عام 1984.
- د. عتيقة بلجبل، فعالية الرّقابة الإداريّة على أعمال الإدارة المحليّة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد /6/، الجزائر، عام 2009.
- د. عيد أحمد الحسين، النظام القانوني للحقوق الأساسية للأشخاص المعنوية في النظم الدستوريّة، دراسة تشريعيّة قضائيّة مقارنة، مجلة التّشريعيّة والقانون، العدد /39/، عمان، عام 2009.

- د. عماد الشاذلي السايح، اللامركزية والتخطيط على المستوى المحلي، مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، ليبيا، العدد 1/، عام 2013.
- د. قاسم الزبيدي، عيسى الجبوري، اللامركزية والحكم المحلي، جامعة تكريت للعلوم، المجلد 20/، العدد 12/، العراق، عام 2003.
- د. قسطنطين زمان، مراجعة الاقتصاد السوري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، المجلد الأول، العدد الأول، دمشق، عام 2006.
- د. خالد زكريا أمين، أثر الإدارة المحلية الفعالة على تدفقات الاستثمار على المستوى المحلي، مركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، عام 2018.
- د. خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلطنة عمان، عام 1987.
- محمد نور أكرم صوفي، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها "نماذج عالمية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، عام 2003.
- د. ميلاد مفتاح الحراشي، الجماعات والإدارة والسلطة المحلية في ظل العولمة، جامعة بنغازي، العدد 4/، عام 2012.
- د. نبيل جليلو، التغيير التنظيمي كآلية لتحسين خدمات الإدارة المحلية، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، العدد 23/، عام 2017.
- د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، انتخابات المجالس المحلية في ظل الدستور المصري الجديد، دراسة نقدية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، الجزائر، العدد 20/، كانون الأول، عام 2017.

4. الدساتير والقوانين:

- دستور الجمهورية العربية السورية عام 2012.

- دستور جمهورية مصر العربية عام 2014 والمعدل 2019.
- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة عام 1958 وتعديلاته.
- قانون الإدارة المحليّة السوري رقم 107/ عام 2011 وتعديلاته.
- قانون الحكم المحليّ المصري رقم 43/ عام 1979 وتعديلاته.
- قانون الإدارة المحليّة الفرنسي رقم 213/ عام 1982 وتعديلاته.

5. المواقع الإلكترونية:

- 1- مقال حول الحرائق في الساحل السوري سنة 2020: <https://www.sputnikarabic.ae>
- 2- مقال حول توقيع اتفاقية التوأمة بين مدينة الجيزة المصرية ولوس أنجلوس الأمريكية عام 2017: <https://www.Maasyawy.com>
- 3- تحديد موعد الانتخابات للمجالس المحلية في سورية عام 2022: <https://www.sana.sy>
- 4- مقال عن الإدارة المحلية في سورية بين الواقع والآفاق: <https://google/E5PNVC>.

ثانيًا - المراجع الأجنبية:

- Dr. Said Nheili, Grundsätze und problem der Staatssicht, Leipzig, 1997.
- Bernard Raymond, Les bases, Constitutionnelles de la décentralisation eu France, Paris, 1998.
- Patrice Garant, Droit administrative, 4édition, les éditions, Yvon, Blais, Canada, 1996.
- Bernard Fath, La gestion du personnel des collectivités territoriales, Paris, 1989.
- John Rivero, Droit administrative, 9ème édition, Paris, 1980.

- Gustave Peiser, Droit administrative général, Dalloz, 2014.
- Charle, Débâche, Institutions administratives, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1972.
- David Melloni, Les collectivités territoriales en France, 7édition, 2018, Paris.
- Jean Marie Pontier Thèse, l'état et les collectivités locales, la répartition des compétences, Aix Marseille, Paris, 1978.
- Landry Tisimi, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris, 2010.
- Marc Gjidara, La Contrôle des actes des autorités Locales en France, Université Paris, 2010.
- Jean Philipe, La Libra administration des collectiviés territoriales, Principes et limites, 1ème, édition, Paris, 2018.
- Gérard Marcous, Les Collectiutés Locales dans les constitutions des États unitaires en Europe, université Paris, 2018.
- Guillaume Protire, Collectivités territoriales et constitution, Université Lumière, Layon, 2013.
- Guy Gilbert, Les Finances des collectivités décentralisées et les relation financières en France, Paris, 2001.
- Christophe Chabort, Démocratie et décntralisation un couple platonique, conférence paper, constitution et pouvoir Locale, 2003.

- Frédéric Lafargue, La constitution et les finances Locales, conférences HDR en droit public, Paris, 2014.
- Loïc Philipe, L'autonomie Financière des collectivités territoriales, Université d'Aix Marseille, 2002.
- Loïc Levoyer, Finance Locales, édition Hachette, Finance, 2007.
- Madjid Gantas, L'autonomie financière collectivités locales et le développement territorial, Paris, 2008.
- Vincent Aubelle, Les sens de la démocratie Locale, directeur des études du district du clermontions, 2013.
- Michel Duee, Les collectivités Locales en chiffres, DGCL, 2018.
- Fabrice Amblard, Contrôles des collectivités territoriales, 2012.
- Bruno Remond Jacques Blanc, Les collectivités Locales, Dalloz, Paris, août, 1989.
- Gohin, Olivier, Institutions administratives, 3e édition, L.G.D.J. Paris, 1998.
- PACTET Pierre, Institutions politiques, droit constitutionnel, Paris, Armand Colin, 2000.
- Guellec Angés, Jean Guellec, Le département, espace et institution, DUNOD, Paris, 1993.
- Bernard Auby, Jean, François Auby, Presses Universitaires de France, Septembre, 1990.

- (J). Dumas et (P). Sadran: Le processus de la réforme communale en France, RFAP. 1981.
- Roussillon (H): Les Structures territoriales des communes, Réformes et perspectives d'avenir, LGDJ, 1972.
- Mastall Leon, LaConstitution Française et Les Suffrage Universal, Paris, 1981.
- Jacques Noveae, Adiministration regionals department, a les maincipalec Neavéae mementions, Dalloz, 1992.
- Mentrì Messaoud, L'administration en questions, réfections sur les relations– administration– administrés, office des publications Universitaires, Alger, 1988.
- Cahpus Réne, Droit administratif général, Editions Montchiestien, Paris, Ve, 1985.
- René Chapus, Droit des contentieux administratif, 10ém édi, montcherstien, Paris, 2002.
- De Laubadère, André, Traité du droit administratif douzième édition, Tome2. L.G.D.J. Paris, 1992.
- Loïc Philpe, L'autonomie Financière des collectivités territoriales, Université, d'Aux Marseille, 2002.
- M.L. Logan, Regional Planning and development in developing countries in Hottes and others, 1984.
- Gille, F, B, Basic thinking in regional planning, Paris, Mouton, gco, 1967.

- Michel Verpeaux, Chrisitine Rimbault, les collectivités territoriales et la decentralization, la documentation Française, 6ème édition, Paris, France, 2017.
- M. Gidara, Le contrôle de légalité par les juges sur la passation de marché publics locaux. Rve. Jur ccenter, Quest, 1993.
- A.M. le Bos, Lefourhiel, la décentralisation et symbois, Rev, adm, 1983.
- C. Cadox, avenir de la decentralization territorial, A.J. 1963.
- A, Mastre, Le techniques de décentralisation finiciér et administrative dans le gestion des services publics. RIDC. 1980.

Abstract

It is well established that the organization of the State's administrative machinery has recently received increased and considerable attention with a view to increasing its effectiveness and efficiency so that it can carry out its mandated burden.

In view of the increasing tasks entrusted to the State, the central approach, which defines powers in the hands of a single administrative body, is unable to meet the growing needs of society in general. Decentralized management and the waiver of some of his powers to elected organs of society in each individual administrative unit, these bodies exercise local salty management themselves, thus constituting the true and practical application of people's democracy.

The local administration system is a sophisticated management system that aims to distribute administrative work between the central authority and the localities through the use of the best management methods and, as it aims to know and work to meet local needs, it thus develops a sense of importance and the responsibility of local stakeholders, which leads to the development of a spirit of participation in public life, solidarity and complementarity between central and local authorities. Local governance plays an important role in achieving local and sustainable development. It works to optimize the investment of local units' economic resources, as well as the search for new resources for local finance, thereby promoting growth in disadvantaged local units with developmental problems. As well as equitable

distribution of tax burdens as each local unit accounts for revenues collected in its territory.

This research shows whether the legislation governing local governance in comparative States can achieve the above and whether such legislation has contributed to the creation of local councils that reflect voters' aspirations. Were they able to achieve the goals for which they existed? Have they contributed at least to local and sustainable development?

Keywords: local administrative units, administrative decentralization, local councils, financial administrative independence, local performance, local governance reform.

Damascus University

Faculty of Law

Department of Public Law



Legal Basis for the Legitimacy of Local Councils' Work

"Comparative study"

Thesis prepared for PhD in public law

Prepared By

Ahd Aziz Souliman

Supervised by

Prof. Najm Al-Ahmad

Professor in the Public Law Department

2023