سلم تصحيح امتحان مقرر

﴿ الإدارة المحلية ﴾

لطلاب السنة الرابعة الجاري يوم الخميس ٢٩ آب ٢٠٢٤

القسم الأول : أجب عن /أحد/ السؤالين الآتيين : (٢٥ درجة)

١) هل يعدّ الانتخاب ركناً لازماً من أركان الإدارة المحلية ؟ اشرح ذلك مع بيان رأيك الخاص .

الرأي الأول ـ الانتخاب ليس ركناً لازماً في الإدارة المحلية : ذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بأنه لا يجوز الربط بين نظام اللامركزية الإقليمية وضرورة اختيار أعضاء المجالس الممثِّلة لها بالانتخاب، ذلك أن الركن المعتبر في هذا النظام هو استقلال الهيئات المحلية، وهذا الاستقلال لا يتحقق فقط بانتخاب أعضاء هذه الهيئات، إذ قد يتحقق بوسائل أخرى عديدة منها: الصلاحية التي يستمدها أعضاء هذه المجالس من القانون في اتخاذ قرارات نهائية ذات صفة تنفيذية، تعيين هؤلاء الأعضاء مع منحهم ضمانة عدم القابلية للعزل: عدم الخضوع للسلطة التأديبية للحكومة المركزية... الخ. ويستند أنصار هذا الرأي إلى عدة حجج نذكر منها الآتي:

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

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

٣ ــ أنه لا محل لقياس الهيئات المحلية على المجالس النيابية والقول تبعاً لذلك بضرورة اختيار أعضائها بطريق الانتخاب، ذلك أن اختصاص كل منهما ذو طبيعة مغايرة للآخر، إذ بينما يكون اختصاص المجالس النيابية ذا طبيعة تشريعية أو سياسية فإن اختصاص الهيئات المحلية والذي يتمثل في ممارسة جزء من الوظيفة الإدارية يكون ذا طبيعة إدارية لا سياسية.

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

الرأي الثاني: الانتخاب ركن من أركان الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية) : يرى أنصار هذا الاتجاه أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية ليس فقط مجرد شرط يتحقق به استقلال هذه المجالس، وإنما هو أيضاً ركن أساسي من أركان الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية، ويستند أنصار هذا الرأي إلى حجتين أساسيتين هما:

الحجة الأولى ــ الانتخاب ضمان استقلال الهيئات المحلية : يذهب هذا الرأي إلى القول بأنه لا قيام لنظام الإدارة المحلية إذا لم يتحقق لهيئاته الاستقلال الكافي في مواجهة السلطة المركزية، وأن هذا الاستقلال لا يتحقق في الواقع إلا إذا تم اختيار أعضاء هذه الهيئات بطريق الانتخاب، من هنا يجب الالتزام بهذه الوسيلة وإلا سقط عن النظام صفته اللامركزية المحلية، إذ لا يمكن اعتبار المجالس المحلية مستقلة إلا منذ اللحظة التي تشكل فيها بوساطة هيئة الناخبين في الوحدات المحلية، وذلك

« لأن الأخذ بطريقة التعيين بالنسبة إلى كل أعضاء هذه المجالس أو لأغلبيتهم لابد وأن ينتهي عملاً إلى إهدار كل قيمة جدية لهذا الاستقلال، مما ينتهي بدوره إلى إهدار فكرة اللامركزية من أساسها، وذلك بحكم ما يربط هؤلاء الأعضاء المعيَّنين من علاقات الخضوع والتبعية للسلطات المركزية التي عيَّنتهم، وهو ما يحملهم في الأعم الأغلب على محاولة تسيير الشؤون المحلية بالشكل الذي يرضي اتجاهات هذه السلطات الرئاسية بأكثر مما يستجيب لحقيقة مقتضيات هذه الشؤون وما يتصل بها من مصالح ».

الحجة الثانية ــ الانتخاب يحقِّق ديمقراطية الإدارة المحلية: يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية تقوم في جوهرها على إسناد مباشرة الشؤون المحلية لأهل البيئة المحلية ذاتها، وبالتالي تدريبهم على تحمُّل المسؤولية، وتقدير حاجاتهم، وتكوين رأي عام محلي، ولهذا تعد تطبيقاً للمبادئ الديمقراطية في مجال الإدارة، أو بمعنى آخر هي الديمقراطية المطبَّقة على الإدارة. وترتيباً على ذلك، فإن الانتخاب يمثِّل عنصراً أساسياً في هذا الخصوص، باعتباره أسلوباً ديمقراطياً في تكوين المجالس المحلية، ويقول الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي في هذا الخصوص : « ولا نعرف بلداً ديمقراطياً يشكِّل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب، ومعظم الدول تجري على أساس الانتخاب المباشر، بمعنى أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الناخبين المحليين أنفسهم ».

رأينا الخاص

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

إن سبب هذا الخلاف يرجع في الواقع إلى اعتبار أو عدم اعتبار نظام الإدارة المحلية تطبيقاً عملياً للديمقراطية في مجال الإدارة، فمن يقول بذلك، أي من يرى أن هذا النظام يعد تطبيقاً للديمقراطية كان الانتخاب في نظره ركناً لازماً لقيامه، ومن يذهب إلى غير ذلك فإنه لا ينظر إلى الانتخاب إلا باعتباره وسيلة من بين وسائل عديدة يمكن اتباعها في اختيار أعضاء المجالس المحلية.

وتفريعاً على ذلك، يمكن القول أن ما ذهب إليه كل من هذين الاتجاهين في هذا الخصوص يعدّ صحيحاً، على أساس أن من يرى في نظام الإدارة المحلية تطبيقاً عملياً للديمقراطية في مجال الإدارة، يتحتم عليه اعتبار الانتخاب الوسيلة الطبيعية لتحقيق هذا النظام، وأن من لا يرى في هذا النظام تطبيقاً عملياً للديمقراطية في مجال الإدارة، فإنه من المنطقي ألا يعدّ الانتخاب أكثر من وسيلة قد تتبع وقد لا تتبع في اختيار أعضاء المجالس المحلية.

لذلك وللموازنة بين هذين الاتجاهين يتعين علينا أن نحدِّد ابتداءً الهدف الأساسي من نظام الإدارة المحلية، ومعرفة عما إذا كان يتمثَّل كما يذهب أنصار الاتجاه الثاني في تطبيق الديمقراطية في مجال الإدارة، أم أنه يتمثل في إدارة مرافق إدارية بصورة تتلاءم مع متطلبات البيئة المحلية التي تعمل بها كما يقول أنصار الاتجاه الأول.

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

الثاني من أهداف تتعلق بتدعيم الديمقراطية وتدريب الناخبين على تولي شؤون الحكم وغيرها من الأهداف المماثلة، ومع تسليمنا الكامل بأهمية تحقيقها، إلا هناك وسائل أخرى مباشرة لتحقيق هذه الأهداف، والأمر ليس وقفاً على اللامركزية وحدها.

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

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

---

٢) بيِّن مفهوم المصطلحات الآتية :

١ ـ **التركيز الإداري المتطرف** : أو ما يسمى بـ "المركزية المطلقة"، أو "الوزارية"، هو أحد صور المركزية الإدارية، تعني حصر سلطة البت والتقرير النهائي بيد الرئيس الإداري، أي استئثاره بسلطة اتخاذ القرارات وإصدار الأعمال والتصرفات في كافة شؤون إدارته من دون مشاركة أحد نوابه أو مرؤوسيه.

٢ ـ عدم التركيز الإداري : أحد صور المركزية الإدارية، تعني قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في جانب من اختصاصاته إلى نوابه ومرؤوسيه من دون الرجوع إليه في هذه الأمور. وعدم التركيز الإداري قد يكون داخلياً أو خارجياً.

٣ ـ اللامركزية المرفقية : أحد صور اللامركزية الإدارية، تعني منح بعض المرافق الحكومية الشخصية الاعتبارية بناء على أسس موضوعية ووظيفية، بحيث تمارس هذه المرافق اختصاصاتها المحددة على مستوى الدولة أو بعض أقاليمها أو أحدها. وتشير اللامركزية المرفقية إلى ما يعرف الآن بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت العامة.

٤ ـ اللامركزية الإقليمية : أسلوبٍ من أساليب التنظيم الاداري للدولة، وهي أحد صور اللامركزية الإدارية، ويعدّ هذا النوع من الإدارة مرادفاً لنظام الإدارة المحلية التي يمكن تعريفها بأنها هيئات إقليمية مستقلة، تباشر اختصاصات إدارية محلية، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها .

٥ ـ **اللامركزية السياسية** : أسلوب من أساليب الحكم أي التنظيم الدستوري للدولة. وهي لا تقوم بحسب أصلها إلا في الدول الاتحادية أو دولة النظام الفيدرالي أو الاتحاد المركزي.

القسم الثاني : أجب عن الأسئلة الآتية : (٥ × ١٥ = ٧٥ درجة)

١) من الأهداف السياسية لنظام الإدارة المحلية (تعزيز مفهوم المواطنة وتحقيق الوحدة الوطنية)، اشرح ذلك.

يشكّل **مبدأ المواطنة** حجر الزاوية في بناء الدولة الحديثة، ويعد تطبيق هذا المبدأ أساس عملية الاندماج الوطني، لما له من تأثيرات عميقة في الوحدة الوطنية، وفي عملية التنمية والتطوير من جهة، وانعكاسات إيجابية على أساليب المواجهة للتحديات الخارجية من جهة أخرى. ولهذا يمكن استخدام نظام الإدارة المحلية لتمتين الجبهة الداخلية وتعميق مفهوم المواطنة لحماية التنوع الثقافي والوحدة الوطنية، وصد أية محاولات آثمة لإحداث شرخ بين الدولة (السلطة) والمواطنين (الحرية)، ولاسيما تلك المحاولات التي تبذل من قبل جهات وقوى خارجية ذات مطامع استعمارية. ففي الدول التي لم تستطع أن تحقق وحدة سياسية قوية الأركان، فإن نظام الإدارة المحلية المطبَّق فيها يجب أن يسعى إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، والقضاء على أي تسلط للقوى السياسية داخل الدولة. فنظام الإدارة المحلية السليم يجب أن لا يؤدي إلى ظهور مثل هذه القوى القادرة على أن تنافس أو تعارض الحكومة المركزية، أو لا تمتثل للسياسة العامة التي تضعها وترسمها هذه الحكومة.

وتلجأ الحكومات المركزية خشية أن يترتب على تطبيق نظام الإدارة المحلية مثل هذه النتائج إلى اتباع سياسة من شأنها القضاء على أية اتجاهات أو نزعات استقلالية للأقاليم والمدن ووحدات الإدارة المحلية الأخرى، بأن يكون التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة أو القضاء عليها نهائياً. كما هو الحال في كثير من التقسيمات الإدارية في الدول التي بها عصبيات قَبَليّة وغيرها.

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

---

٢) من الأهداف الاجتماعية لنظام الإدارة المحلية (تحقيق العدالة الاجتماعية)، اشرح ذلك.

يهدف نظام الادارة المحلية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين مختلف مواطني الدولة عن طريق عدالة توزيع الأعباء المالية؛ فالإدارة المحلية تسهم في أن ما يتم تحصيله من ضرائب ورسوم يتم إنفاقه على المرافق المحلية التي تعمل في خدمة ممولي هذه الضرائب أو تلك الرسوم. أو بمعنى آخر، فإن ما يتم دفعه من قبل أهل الوحدة المحلية من ضرائب ورسوم يضمنون صرفه على مرافقهم المحلية، وذلك بخلاف الحال في نظام الإدارة المركزية.

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

---

٣) من الأهداف الإدارية للرقابة على الهيئات المحلية (التنسيق الإداري على مستوى الدولة)، اشرح ذلك.

تهدف الرقابة على الهيئات المحلية ايضاً إلى إيجاد نوع من التنسيق بين السياسات المحلية المختلفة فيما بينها، وبين هذه السياسات والسياسة العامة التي تنتهجها الدولة. أو بمعنى آخر، التنسيق بين وحدات الإدارة المحلية المنتشرة في ربوع البلاد من ناحية، وبينها وبين الحكومة المركزية من ناحية أخرى، وخصوصاً في المجالات المتعلقة بإنجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي يؤدي إلى نهضة المجتمع وتطوره في المجال الإداري .

---

٤) ماذا يطلق على **الرقابة** التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية : **وصاية إدارية أم رقابة إدارية ؟ اشرح ذلك مع التعليل**

درج بعض الفقه القانوني في مصر على إطلاق اصطلاح "**الوصاية الإدارية**" على الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية. ومع ذلك فقد تعرض هذا الاصطلاح للنقد حيث عارض جانب من الفقه اصطلاح "**الوصاية الإدارية**" وفضلوا عليه اصطلاح "**الرقابة الإدارية**" للاعتبارات الآتية :

١ ــ أن هناك فروقاً جوهرية بين الوصاية في القانون المدني والوصاية في القانون الإداري، الأولى تفرض بقصد حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية، أما الثانية فلا يتصل الأمر فيها بنقص في أهلية الهيئة المحلية اللامركزية (محافظة ــ مدينة ــ بلدة ــ بلدية) والتي لها على العكس كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية.

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

٣ ــ أن الغرض من الرقابة الإدارية قد يكون تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية نفسها، على عكس نظام الوصاية في القانون الخاص، الذي يهدف أساساً إلى حماية المصالح الشخصية لناقصي أو عديمي الأهلية .

٤ ــ إن استخدام اصطلاح "الوصاية" من شأنه أن يقلِّل من الثقة في الهيئات المحلية.

---

٥) ما هي الوسائل التي **يملكها البرلمان** للرقابة على الهيئات المحلية ؟ اذكرها مع شرح موجز

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

٢ ــ **الاستجواب:** وهو أقوى من السؤال وأخطر منه في نتائجه، لأنه قد يؤدي في حالة عدم اقتناع المستجوِب بإجابة الوزير المعني، إلى طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها.

٣ ــ **لجان التحقيق:** وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة الإدارة الحكومية، وبموجبها يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة.

٤ ــ **المناقشة العامة** : وهي من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان.

٥ ــ **العرائض** : يمكن للبرلمان من خلال العرائض التي تقدَّم إليه التحقيق في شكاوى الفساد الإداري والمالي في مختلف وزارات ومؤسسات الدولة [ومنها وحدات الإدارة المحلية]، ومناقشة الوزراء وطلب إيضاحات منهم بشأنها.

٦ ــ **المفوَّض البرلماني (الأمبودسمان):** وهو بمثابة حارس أو مدافع عن حقوق المواطنين سواء العامة أو الفردية، فوظيفته الأساسية هي أن يعمل كوكيل للبرلمان من أجل التأكد من حسن تطبيق القانون، وعدم استغلال السلطة.

أستاذ المقرر