مجلة جامعة البعث

سلسلة العلوم القانونية

مجلة علمية محكمة دورية

المجلد 43 . العدد 29

1442 هـ - 2021 م

الأستاذ الدكتور عبد الباسط الخطيب

رئيس جامعة البعث

المدير المسؤول عن المجلة

أ. د. ناصر سعد الدين	**رئيس هيئة التحرير**
أ. د. هايل الطالب	**رئيس التحرير**

مديرة مكتب مجلة جامعة البعث

بشرى مصطفى

د. محمد هلال	**عضو هيئة التحرير**
د. فهد شريباتي	**عضو هيئة التحرير**
د. معن سلامة	**عضو هيئة التحرير**
د. جمال العلي	**عضو هيئة التحرير**
د. عباد كاسوحة	**عضو هيئة التحرير**
د. محمود عامر	**عضو هيئة التحرير**
د. أحمد الحسن	**عضو هيئة التحرير**
د. سونيا عطية	**عضو هيئة التحرير**
د. ريم ديب	**عضو هيئة التحرير**
د. حسن مشرقي	**عضو هيئة التحرير**
د. هيثم حسن	**عضو هيئة التحرير**
د. نزار عبشي	**عضو هيئة التحرير**

تهدف المجلة إلى نشر البحوث العلمية الأصيلة، ويمكن للراغبين في طلبها الاتصال بالعنوان التالي:

رئيس تحرير مجلة جامعة البعث

سورية . حمص . جامعة البعث . الإدارة المركزية . ص . ب (77)

. هاتف / فاكس : 2138071 31 963 ++

. موقع الإنترنت : www.albaath-univ.edu.sy

. البريد الالكتروني : magazine@ albaath-univ.edu.sy

ISSN: 1022-467X

شروط النشر في مجلة جامعة البعث

الأوراق المطلوبة:

- 2 نسخة ورقية من البحث بدون اسم الباحث / الكلية / الجامعة) + CD / word من البحث منسق حسب شروط المجلة.
- طابع بحث علمي + طابع نقابة معلمين.
- **اذا كان الباحث طالب دراسات عليا:**

يجب إرفاق قرار تسجيل الدكتوراه / ماجستير + كتاب من الدكتور المشرف بموافقته على النشر في المجلة.

- **اذا كان الباحث عضو هيئة تدريسية:**

يجب إرفاق قرار المجلس المختص بإنجاز البحث أو قرار قسم بالموافقة على اعتماده حسب الحال.

- **اذا كان الباحث عضو هيئة تدريسية من خارج جامعة البعث :**

يجب إحضار كتاب من عمادة كليته تثبت أنه عضو بالهيئة التدريسية و على رأس عمله حتى تاريخه.

- **اذا كان الباحث عضواً في الهيئة الفنية :**

يجب إرفاق كتاب يحدد فيه مكان و زمان إجراء البحث ، وما يثبت صفته وأنه على رأس عمله.

- **يتم ترتيب البحث على النحو الآتي بالنسبة لكليات (العلوم الطبية والهندسية والأساسية والتطبيقية):**

عنوان البحث . . ملخص عربي و إنكليزي (كلمات مفتاحية في نهاية الملخصين).

1- مقدمة

2- هدف البحث

3- مواد وطرق البحث

4- النتائج ومناقشتها .

5- الاستنتاجات والتوصيات .

6- المراجع.

- **يتم ترتيب البحث على النحو الآتي بالنسبة لكليات (الآداب – الاقتصاد– التربية – الحقوق – السياحة – التربية الموسيقية وجميع العلوم الإنسانية):**
- عنوان البحث . . ملخص عربي و إنكليزي (كلمات مفتاحية في نهاية الملخصين).

1. مقدمة.
2. مشكلة البحث وأهميته والجديد فيه.
3. أهداف البحث و أسئلته.
4. فرضيات البحث و حدوده.
5. مصطلحات البحث و تعريفاته الإجرائية.
6. الإطار النظري و الدراسات السابقة.
7. منهج البحث و إجراءاته.
8. عرض البحث و المناقشة والتحليل
9. نتائج البحث.
10. مقترحات البحث إن وجدت.
11. قائمة المصادر والمراجع.

7- يجب اعتماد الإعدادات الآتية أثناء طباعة البحث على الكمبيوتر:

أ- قياس الورق 17.5×25 B5.

ب- هوامش الصفحة: أعلى 2.54- أسفل 2.54 – يمين 2.5- يسار 2.5 سم

ت- رأس الصفحة 1.6 / تذييل الصفحة 1.8

ث- نوع الخط وقياسه: العنوان . Monotype Koufi قياس 20

. كتابة النص Simplified Arabic قياس 13 عادي . العناوين الفرعية Simplified Arabic قياس 13 عريض.

ج . يجب مراعاة أن يكون قياس الصور والجداول المدرجة في البحث لا يتعدى 12سم.

8- في حال عدم إجراء البحث وفقاً لما ورد أعلاه من إشارات فإن البحث سيهمل ولا يرد البحث إلى صاحبه.

9- تقديم أي بحث للنشر في المجلة يدل ضمناً على عدم نشره في أي مكان آخر، وفي حال قبول البحث للنشر في مجلة جامعة البعث يجب عدم نشره في أي مجلة أخرى.

10- الناشر غير مسؤول عن محتوى ما ينشر من مادة الموضوعات التي تنشر في المجلة

11- تكتب المراجع ضمن النص على الشكل التالي: [1] ثم رقم الصفحة ويفضل استخدام التهميش الإلكتروني المعمول به في نظام وورد WORD حيث يشير الرقم إلى رقم المرجع الوارد في قائمة المراجع.

تكتب جميع المراجع باللغة الانكليزية (الأحرف الرومانية) وفق التالي:

آ . إذا كان المرجع أجنبياً:

الكنية بالأحرف الكبيرة . الحرف الأول من الاسم تتبعه فاصلة . سنة النشر . وتتبعها معترضة (–) عنوان الكتاب ويوضع تحته خط وتتبعه نقطة . دار النشر وتتبعها فاصلة . الطبعة (ثانية . ثالثة) . بلد النشر وتتبعها فاصلة . عدد صفحات الكتاب وتتبعها نقطة.

وفيما يلي مثال على ذلك:

–MAVRODEANUS, R1986– **Flame Spectroscopy**. Willy, New York, 373p.

ب . إذا كان المرجع بحثاً منشوراً في مجلة باللغة الأجنبية:

. بعد الكنية والاسم وسنة النشر يضاف عنوان البحث وتتبعه فاصلة، اسم المجلد ويوضع تحته خط وتتبعه فاصلة . المجلد والعدد (كتابة مختزلة) وبعدها فاصلة . أرقام الصفحات الخاصة بالبحث ضمن المجلة.

مثال على ذلك:

BUSSE,E 1980 Organic Brain Diseases **Clinical Psychiatry News** , Vol. 4. 20 – 60

ج. إذا كان المرجع أو البحث منشوراً باللغة العربية فيجب تحويله إلى اللغة الإنكليزية و التقيد

بالبنود (أ و ب) ويكتب في نهاية المراجع العربية: (المراجع In Arabic)

رسوم النشر في مجلة جامعة البعث

1. **دفع رسم نشر (20000) ل.س عشرون ألف ليرة سورية عن كل بحث لكل باحث يريد نشره في مجلة جامعة البعث.**
2. **دفع رسم نشر (50000) ل.س خمسون الف ليرة سورية عن كل بحث للباحثين من الجامعة الخاصة والافتراضية .**
3. **دفع رسم نشر (200) مئتا دولار أمريكي فقط للباحثين من خارج القطر العربي السوري .**
4. **دفع مبلغ (3000) ل.س ثلاثة آلاف ليرة سورية رسم موافقة على النشر من كافة الباحثين.**

المحتوى

اسم البحث	اسم الباحث	الصفحة
أهمية الرقابة والإدارة المحلية الالكترونية بالنسبة للإدارة المحلية التقليدية	د. وليد عرب عاصم شعار	54-11
أساليب حماية العميل المودع في حال توقف المصرف عن الدفع	د . موسى متري سدين النحاس	76- 55
تطبيق أحكام نظرية الالتزام على الاتفاقيات الإطارية التجارية	د . هيثم الطاس إبراهيم طويل	108-77
التخطيط وعلاقته بالرقابة و التنمية المحلية	د. وليد عرب عاصم شعار	146-109

أهمية الرقابة والإدارة المحلية الالكترونية بالنسبة للإدارة المحلية التقليدية

طالب الدكتوراه: عاصم شعار كلية الحقوق – جامعة حلب

ماجستير في القانون العام – دكتوراه في القانون الإداري

إشراف: د. وليد عرب– كلية الحقوق – جامعة حلب

الملخص

تطورت التكنولوجيات الحديثة للمعلوماتية والاتصالات كثيرا، وأصبحت بذلك تلعب دورا فعالا ومهما في العمل الإداري المعاصر، باعتبارها آلية من الآليات الضرورية التي ينبغي استغلالها في الأعمال الإدارية كونها تحقق العديد من المزايا التي لم تكن لتتحقق دون التطور الحاصل في الأعمال والأجهزة الإلكترونية، فهي بذلك توفر حفظ المعلومات واستخدامها في الوقت والمكان والشخص المناسب، دون عناء التنقل التقليدي والانتظار في الطوابير وتضييع الوقت والجهد والمال.

أهمية الرقابة والإدارة المحلية الالكترونية بالنسبة للإدارة المحلية التقليدية

ولقد مس هذا التطور الإدارة المحلية في دول كثيرة، كمحصلة للتطور التكنولوجي الذي تنامى بشكل ملفت للغاية، مما أدى إلى رفع مستوى الخدمة العمومية والقضاء على مظاهر الروتين والبطء والجمود الإداري.

وفي هذا الصدد جاءت هذه الورقة البحثية لتسلط الضوء على اهمية ومزايا وفوائد وكيفية تبني الإدارة المحلية الالكترونية وضرورة التخلي عن الادارة المحلية التقليدية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، الإدارة المحلية الالكترونية، تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

Abstract

Information and communication technology has become play an active and important role in the modern administrative work, because it is considered a necessary mechanism that should be exploited in the administrative work, The fact that it achieves many advantages that were not to be realized without the development in electronic devices, it thus provides preservation and use of information in the time and place at the right person, without the trouble of traditional and wait mobility in queues and waste of time, effort and money.

This development touched the local administration in many countries, as a result of dramatically development in technology , which has grown dramatically too ,Thus raising the level of public service and the elimination of the manifestations of red tape and slow administrative inertia. In this regard, this paper came to highlight the importance, the advantages, benefits and how to adopt the electronic local administration and the need to abandon the traditional local administration.

Key words: local administration, E local administration, Information and communication technology.

أهمية الرقابة والإدارة المحلية الالكترونية بالنسبة للإدارة المحلية التقليدية

المقدمة

إن التطور الحاصل في مجال التقنيات والاتصالات والذي مس مختلف جوانب حياة الفرد والمجتمع، كان ذا منافع بالغة جعلته يبسط المعاملات ويسرعها ويختصرها بكل كفاءة وفعالية، ولقد حظي الجانب الإداري من هذا التطور الهائل على قسط كبير من التطور المعلوماتي التي أدخلت فانتشرت فبسطت الإجراءات وسهلت الحصول على الخدمات العامة .

إن وحدات الإدارة المحلية هي كيانات عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لها مهام وسيطة بين الحكومة وأفراد المجتمع من خلال ما أُسند إليها من مهام على رأسها خدمة الصالح العام.

وتعتبر الإدارة المحلية الإلكترونية حلقة جديدة في بناء تصور حديث لمفاهيم الإدارة المحلية، مما نتج عنه تحولاً جوهرياً في طرق أداء الخدمات للمواطنين، في شكل يقضي على التعقيدات والمعوقات التي تعترض الخدمات العمومية، وبالتالي فإن إدخال مفهوم الإدارة الإلكترونية كآلية في مختلف الإدارات أصبح يقدم تحسينات هامة على شكل تلك الخدمات بما ينتج عنه تطوير المهام والأنشطة المقدمة من طرف الإدارة المحلية، وبذلك عمدت العديد من التجارب الحكومية إلى تطبيق الخدمات الالكترونية المحلية بهدف تحقيق مفاهيم تمثل في مضامينها مرتكزات ومنها الشفافية، الرقابة،

المحاسبة، روح المسؤولية، دولة الحق والقانون، سرعة الاستجابة للخدمات العامة وغيرها بما يصل إلى غاية ترشيد الخدمة العمومية وتحقيق النفع العام.

أهمية البحث

تتمثل أهمية هذه الورقة البحثية في توضيح مدى جدوى تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية لتكون نتاجاً مكملاً لقانون الإدارة المحلية في تحقيق أهداف الإدارة المحلية التي تتمثل في تقديم الخدمات العامة بشكل يتناسب مع احتياجات المواطنين ويتواكب مع متطلبات التنمية ويسهل عمل الرقابة على وحدات الإدارة المحلية.

الهدف من البحث

تهدف هذه الورقة البحثية إلى توضيح أهمية دور الإدارة المحلية الإلكترونية في تطوير الإدارة المحلية التقليدية

المناهج المستخدمة في هذه الورقة البحثية

تم الاعتماد في هذه الورقة البحثية على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج الاستنتاجي للوصول إلى النتائج المرجوة من هذه الورقة البحثية

ومن هنا نحاول من خلال هذه الورقة البحثية أن نجيب على **الإشكالية** التالية:

ما المقصود بالإدارة المحلية الالكترونية ؟ وما مراحل وآثار اعتمادها في وحدات الإدارة المحلية ؟ .

ومن هنا ارتأينا أن نعالج هذه الإشكالية من خلال المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: عموميات حول الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية الالكترونية.

المطلب الثالث: الانتقال من الإدارة المحلية التقليدية إلى الإدارة المحلية الإلكترونية.

المطلب الأول: عموميات حول الإدارة المحلية

يركز هذا المطلب على المفاهيم المرتبطة بالإدارة المحلية، ومحاولة ضبط مختلف ما قدم حولها من تعاريف، مبادئ، أهداف، دون إهمال أسباب قيامها ووظائفها، وكذلك نظامها ومستوياتها.

الفرع الأول : مفهوم ومرتكزات الإدارة المحلية:

أولاً: مفهوم الإدارة المحلية:

عرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني وصفته النظامية إلا بعد قيام الدولة الوطنية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين رغبة منها لتحقيق تنمية محلية.[1]

وقد عُرفت أيضا أنها شكل من أشكال التنظيم المحلي، يتم بموجبه توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تؤدي وظيفتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها .[2]

فيما يعرفها فؤاد العطار في كتابه مبادئ في القانون الإداري على أنها: توزيع للوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر مهامها تحت إشراف الحكومة ورقابتها.[3]

وينظر الزعبي للإدارة المحلية على أنها اسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية .

[1] ناجي عبد النور ،دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة : تجربة البلديات الجزائرية ، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، جوان 2009، ص153

[2] ناجي عبد النور ،دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة : تجربة البلديات الجزائرية ، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، جوان 2009، ص153

[3] فؤاد العطار ، مبادئ في القانون الإداري ، القاهرة ،1955، ص 71

بينما يذهب دارسون آخرون إلى تعريفها على أنها تلك المجالس المنتخبة التي تتركز فيها الوحدات المحلية ، وتكون مسؤولة أمام سكان تلك الوحدات وتقوم بمهام مكملة لمهمة الحكومة المركزية .[4]

ويرى الباحث أنها تُعَدُّ الإدارة المحليّة صورةً من صور اللامركزيّة الإدارية التي تقوم في جوهرها على عدم اتخاذ كل القرارات المتعلقة بالشأن العام من قبل الحكومة المركزيّة (العاصمة)، وتقوم على توزيع السلطات والصلاحيات الإدارية على كل الوحدات الإدارية في البلاد، سواء أكانت مركزيّةً، أم لا مركزيّة.

ومن خلال هذه التعاريف يمكن أن ننظر للإدارة المحلية على أنها تنظيم إداري منتخب لوحدة محلية وطنية أسندت إليها مهام متعددة، هدفها التقرب من المواطن وخدمة مصالحه تحت إشراف ومسؤولية الحكومة المركزية.

ثانياً: مرتكزات الادارة المحلية:

وحتى يكون نظام الإدارة المحلية سليما وناجحا وجب عليه أن يرتكز على أمور هي: [6]

1. تقسيم الدولة إلى كيانات جغرافية وإدارية.

[4] محمد محمود الطعامنة ، نظام الإدارة المحلية– المفهوم والفلسفة والأهداف، صلالة – سلطنة عمان81–02 أوت 2003،ص8.

2. قيام السكان المحليين باتخاذ قراراتهم ذات الطابع المحلي من خلال انتخاب ممثليهم انتخابا حرا ومباشرا.

3. تمكن المواطنين المحليين من إدارة مواردهم واستغلالها.

يتمثل دور الحكومة المركزية في:

أ- وضع السياسات العامة.

ب- رقابة ومتابعة وتوجيه الأداء المحلي.

الفرع الثاني: أسباب قيام الإدارة المحلية ووظائفها

فيما يلي سنتطرق الى الأسباب الداعية الى ظهور الإدارة المحلية مع ذكر مختلف الوظائف المرجوة من قيام هذه الأخيرة.

أولاً: أسباب قيام نظام الإدارة المحلية

يمكن أن تكون أهم دواعي وأسباب ظهور الإدارة المحلية في النقاط التالية:[5]

1. انتقال الدولة من الدولة الحارسة إلى دولة الرعايا الاجتماعية: مما أدى الى توسع وظائفها حيث انتقلت من الحفاظ على الأمن وحماية الحدود وإقامة العدل بين أفرادها إلى التدخل في كل الميادين تحقيقا للأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

[5] محمد رضا رجب ،نظام الإدارة المحلية في مصر الواقع وآفاق المستقبل، بحث تطبيقي، بدون سنة، بدون دار نشر، ص9.

2. تخصيص العمل وتقسيمه حيث أصبحت هناك خدمات تتولاها الحكومة المركزية وأخرى تتولاها الإدارة المحلية.
3. تنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية بما يضمن أداء الخدمات بطريقة تتلاءم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية.
4. كون الإدارة المحلية أكثر إدراكا لحاجات الأفراد بسبب قربها منهم وتعاملها المباشر معهم.
5. العدالة في توزيع الأعباء المالية حسب حاجات الأفراد.
6. تبسيط الإجراءات وتقريب الإدارة من المواطن.
7. التفاوت بين الوحدات الإدارية المحلية في الدولة.
8. الأخذ بأنظمة الحكم الديمقراطية.

ثانياً: وظائف الإدارة المحلية:

هناك عدة وظائف أسندت إلى الإدارة المحلية ممثلة في مؤسساتها المختلفة من وحدة إدارية وأخرى كما هو في التشريع السوري ومن محافظة ومدينة وبلدة وبلدية كما هو في التشريع السوري وما يتبعهما من مصالح وأقسام وغيرها، بالاستعانة بكل إمكانياتها المادية والبشرية المتاحة، وبكل قوتها التنظيمية والقانونية التي تحدد لها الأهداف والمجالات التي تخص عملها، ويمكننا أن نحصر هذه الوظائف في التشريع السوري فيما يلي:

حيث كرّس قانون الإدارة المحلية الحالي هذا المبدأ في المادة 30 والتي نصَّت على أن: "تختص المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية فيها وجميع الأعمال التي تؤدِّي إلى تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، الصناعة، الزراعة، الاقتصاد، والتجارة، التربية، الثقافة، الآثار، السياحة، النقل، والطرق، الري ،مياه الشرب، والصرف الصحي، الكهرباء، الصحة، الشؤون الاجتماعية والعمل، الخدمات والمرافق، المقالع، والثروة المعدنية، إدارة الكوارث والإطفاء إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق البيئة الرياضة والشباب المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية"

إضافة إلى هذا النص الذي أجمل اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية بشكل عام، فقد عمد المشرع إلى تحديد اختصاصات كل وحدة إدارية على حده حيث نص بالإضافة إلى الاختصاص العام الذي تمارسه المجالس المحلية في نطاق السياسات العامة للدولة، على أنه يختص مجلس المحافظة بممارسة اختصاصات عدة، فلمجلس المحافظة اختصاص وضع الخطط ومتابعة تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة واتخاذ القرارات والتدابير إضافة إلى دراسة اختصاصات مجلس المحافظة ، وأما مجلس المدينة والبلدة والبلدية فمن اختصاصاته وضع الخطط ومتابعة تنفيذها

لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في الوحدة المحلية واتخاذ التدابير والقرارات لممارسة الشؤون التي نقلت اختصاصاتها الى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية اللامركزية.

ومن ثم فقد نصت المادة 32 من القانون الحالي على أنه "يضع مجلس المحافظة الخطط ويتابع تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة....."

ويمكننا أن نحصر هذه الوظائف في التشريع السوري فيما يلي:[6]

تختص المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية فيها وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة "اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً" بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، الصناعة، الزراعة، الاقتصاد والتجارة، التربية، الثقافة، الآثار، السياحة، النقل والطرق، الري، مياه الشرب والصرف الصحي، الكهرباء، الصحة، الشؤون الاجتماعية والعمل، الخدمات والمرافق، المقالع والثروة المعدنية، إدارة الكوارث والإطفاء، إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق، البيئة، الرياضة والشباب، المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية.

ثالثا: الإدارة المحلية: نظامها ومستوياتها

[6] المادة 30 من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011

يبنى التنظيم الإداري في أي دولة مهما كان النظام السياسي والاقتصادي القائم بها على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لا مركزية ،حتى يتسنى لها القيام بالمهم المنوطة بها

نظام الادارة المحلية: تعتمد الإدارة المحلية في إدارتها لشؤون البلاد والمواطنين على نظامين هما:

1- المركزية

وبهذا تعني المركزية هيمنة القيادة العليا للجهاز الحكومي، أي المركز على تصرفات الوحدات والوظائف الأدنى، بحيث يستأثر المركز بسلطة صنع القرارات وتقتصر مهمة الوحدات والوظائف المرؤوسة على تنفيذ ما يتخذه المركز من قرارات وما يضعه من قواعد، فهي تعني تجريد الوحدات والوظائف من صلاحيات التصرف المستقل وصنع القرارات.[7]

وللمركزية الإدارية ركنان أساسيان تقوم عليهما بحيث يتعين توافرهما على الأقل لكي يتحقق هذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، وهما:[8]

[7] محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2005، ص6.

[8] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الإسكندرية :منشأة المعارف للنشر، 2004، ص169.

- التركيز الإداري : حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية وقد يكون هذا الحصر حصرا كاملا مطلقا وهو ما يطلق عليه بالتركيز الإداري أو المركزية المطلقة، كما قد يكون مركزية معتدلة أو كما يسمى عدم التركيز الإداري.
- التدرج الإداري (عدم التركيز الإداري): وهو يعني أن كافة المصالح والإدارات العامة في السلطة الإدارية يجمعها بناء واحد أو جهاز واحد هو الجهاز الإداري، هذا الأخير يتم ترتيبه وتصنيفه في صورة سلم متدرج أو هرم على قمته رئيس السلطة الإدارية في الدولة تليه بعض الدرجات الإدارية العليا إلى أن نصل إلى أقل هذه الدرجات الإدارية وذلك في تتابع متدرج المستويات، يقيد الأعلى منها الأدنى ويعلوه مرتبة.

2 **اللامركزية**

تعتبر اللامركزية من المقومات الأساسية والحيوية للحكم الراشد والإدارة الرشيدة في الدولة المعاصرة، واللامركزية على نوعين: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن الفارق بينهما هو فارق في الدرجة والمدى، وليس فارقا في الطبيعة والجوهر.

وأساس هذا الرأي هو كون المفهومين مظهران لفكرة واحدة وهي اللامركزية بما تعنيه من تعدد في مراكز السلطة وذلك بتوزيعها بين هيئات مستقلة، فإذا تناول التوزيع الوظيفة

الإدارية كنا أمام لامركزية إدارية، وإذا امتد إلى سلطة الحكم، أي السلطة السياسية، كنا بصدد لامركزية سياسية.[9]

ولطالما ارتبط مفهوم اللامركزية الإدارية بالإدارة المحلية، والهيئات القائمة على هذا المفهوم وهي الحدات الإدارية المحلية، فاللامركزية الإدارية تعمل على جعل الإدارة المحلية أكثر فعالية في تسيير شؤون وحدات الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية الالكترونية

نجد الكثير من الكتابات حول موضوع الإدارة المحلية الإلكترونية نظرا للمهام التي تقضي بتحويل الخدمات الإدارية من العمل التقليدي إلى اعمال إلكترونية سهلة وفي متناول الجميع، بحيث يجد كل من المواطن والإدارة الراحة والأمان والأداء السريع والمتميز.

الفرع الأول : مفهوم الإدارة الالكترونية

في الواقع هناك تعريفات كثيرة ومتباينة للحكومة الإلكترونية، حيث تتباين هذه التعريفات بصورة كبيرة لتعدد مستخدميها والمستفيدين منها والقائمين عن تنفيذها، وفيما يلي عرض لبعض هذه التعاريف:

[9] حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2004، ص33

أهمية الرقابة والإدارة المحلية الالكترونية بالنسبة للإدارة المحلية التقليدية

عرفت الإدارة الإلكترونية من طرف البنك الدولي بأنها مفهوم ينطوي على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بتغيير الطريقة التي يتفاعل من خلالها المواطنين، والمؤسسات التجارية مع الحكومة للسماح بمشاركة المواطنين في عملية صنع القرار وربط طرق أفضل في الوصول إلى المعلومات، وزيادة الشفافية، وتعزيز المجتمع المدني .[10]

كما عرفت بأنها هي إطار يشمل كل من الأعمال الإلكترونية للدلالة على الإدارة الالكترونية للأعمال، والحكومة الالكترونية

للدلالة على الإدارة الالكترونية العامة أو الإدارة الالكترونية لأعمال الحكومة الموجهة للمواطنين، أو الموجهة للأعمال، أو الموجهة لمؤسسات ودوائر الحكومة المختلفة .[11]

وقد عرفها ايضا محمد سمير أحمد بأنها: تنفيذ الأعمال والمعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر سواء من الأفراد أو المؤسسات من خلال استخدام شبكات الاتصالات الالكترونية.[12]

[10] séminaire national intitulé, Informations et société de la connaissance , La faculté des sciences sociales et humaines, Université Mentouri Constantine- Algérie, organiséles 18/19 avril 2009 , P 3.

[11] ياسين سعد غالب، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2005، ص12

ومن المفاهيم الجديدة أيضا في نظام الإدارة المحلية الإلكترونية ظهر ما يسمى بالوحدات الإدارية المحلية الإلكترونية والتي تعرف بأنها تلك الوحدة المحلية التي تستخدم تقنية المعلومات والاتصال في التعامل مع كل شركائها، سواء كانوا مواطنين أو شركات أو أجهزة حكومية أخرى، بحيث تكون الخدمات المقدمة من طرفها على قدر من السهولة والبساطة والسرعة والشفافية.

الفرع الثاني خصائص الإدارة الإلكترونية

يمكن القول بأن الإدارة الالكترونية تتميز عن الإدارة التقليدية بمجموعة من الخصائص نجملها فيما يلي:[13]

1. **إدارة بلا ورق:** لأن الأرشيف الالكتروني، البريد الإلكتروني، المفكرات الإلكترونية، الرسائل الصوتية واقراص التخزين الإلكترونية ومختلف التطبيقات الآلية هو ما تعتمد عليه وما يميزها عن الإدارة التقليدية.
2. **إدارة بلا مكان:** وتتمثل في الهاتف المحمول والهاتف الدولي الجديد (التلديسك) والمؤتمرات الالكترونية والعمل عن بعد من خلال المؤسسات الالكترونية.

[12] محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، ط1 ، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2009، ص34.

[13] محمود القدوة ،الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، 2010، ص34.

3. **إدارة بلا زمان:** كونها تعمل 7/7 أيام وعلى مدار 42 ساعة في اليوم ففكرة العمل بالدوام التقليدية لا مكان لها في الإدارة الالكترونية.
4. **إدارة بلا تنظيمات جامدة:** كونها تعمل من خلال المؤسسات الشبكية والمؤسسات الذكية التي تعتمد على صناعة المعرفة، مما يتيح لها مجال التطور والتحديث بسرعة واستمرار وبكل مرونة.
5. **الفرع الثالث : مفهوم الإدارة المحلية الإلكترونية وأهدافها**
6. بعد التطرق للإدارة الإلكترونية وذكرنا الخصائص التي تميزها عن الإدارة التقليدية ،لا بد أن نتطرق بالتحديد الى الإدارة المحلية الإلكترونية في الفقرات الموالية.

أولا :مفهوم الإدارة المحلية الإلكترونية

إن مفهوم الإدارة الالكترونية المحلية من المفاهيم التي اختلف فيها الباحثون وذلك بسبب حداثتها وتعدد إبعادها ومضامينها ،وفي هذا السياق تم تقديم العديد من المفاهيم حول هذا المصطلح ومن أهمها ما يلي:

الإدارة المحلية الالكترونية هي استعمال الإدارة المحلية بمختلف وحداتها لتقنيات الإعلام والاتصال وخصوصا الانترنيت والانترانت بغية تحسين وتسريع تدفق المعلومات والخدمات إلى المواطنين والشركاء التجاريين والمستخدمين ومختلف الهيئات الحكومية

ذات الصلة مع الإدارة المحلية، ويكون هذا بشكل يساعدها على بناء علاقات أفضل بسبب ما توفره التقنية من تناسق وسهولة، بالإضافة إلى السرعة مما يؤدي إلى زيادة كفاءة وفعالية أعمال الإدارة المحلية .[14]

الإدارة المحلية الالكترونية هي تلك الجهود الإدارية التي تضمن للإدارة المحلية تبادل المعلومات وتقديم الخدمات للمواطنين وقطاع الأعمال بسرعة عالية وتكلفة منخفضة عبر أجهزة الحاسوب وشبكة الانترنيت، مع ضمان سرية نقل المعلومات[15].

ومن أمثلة الإدارة المحلية الالكترونية البلديات الالكترونية، وهذه الأخيرة تعرف بأنها الوحدة الإدارية المحلية التي تستخدم تقنية المعلومات والاتصال في الترابط مع كافة المتعاملين معها بشكل يضمن أداء أعمالها بشفافية وكفاءة واقتصاد وسرعة .

وعليه يمكننا القول أن الإدارة المحلية الالكترونية هي عبارة عن استعمال تقنيات الاعلام والاتصال بهدف تحويل العمل التقليدي للإدارات المحلية من إدارة يدوية إلى إدارة محلية الكترونية باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال وذلك بالاعتماد على نظم معلوماتية قوية تساعد في اتخاذ القرار الإداري في أسرع وقت وفي أي مكان وزمان وبأقل التكاليف.

---

[14] على لطفى ،الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق العملي، المؤتمر العلمي السادس حول الإدارة العامة الجديدة والحكومة الالكترونية ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دبي ،9-21 ديسمبر ، 2007، ص3.

[15] عبد الفتاح بيومي حجازي ،الحكومة الالكترونية بين الواقع والطموح، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ،2008، ص 450.

ثانياً: أهداف الإدارة المحلية الكترونية:

لا يخفي علينا أن تبني وضع جديد مقابل التخلي عن وضع قديم ما هو إلا رغبة منا في الانتقال إلى الوضع الأمثل الذي يخدم مصالحنا بشكل جيد، وعلى هذا فالانتقال من وضع الإدارة المحلية التقليدية إلى وضع الإدارة المحلية الالكترونية ما هو إلا رغبة منا في تحقيق مجموعة من الأهداف كنا عاجزين عن تحقيقها في بيئة العمل تحت ظل الإدارة المحلية التقليدية. وهذا ما نسميه بالأهداف المنشودة من وراء تبني إدارة محلية الكترونية، وهذه الأهداف تتمثل فيما يلي: [16]

1. تقديم الخدمات للمواطنين بطريقة سهلة وسريعة ومنخفضة التكاليف ،خلال 42/42 ساعة و7/7 أيام.
2. إتاحة المعلومات عن كافة القوانين واللوائح للمواطنين على شبكة الانترنيت لزيادة معرفتهم بها وفهمهم لها.
3. تحديد متطلبات الحصول على الخدمة والنماذج المطلوبة لتقديمها بما يمكن من استكمالها قبل الذهاب لمكان أداء الخدمة، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيض الوقت والجهد اللازم لأداء الخدمة.

[16] يرقي حسين وجوال محمد السعيد، تجربة بلدية مسقط في تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية والدروس المستفادة منها، الملتقى العلمي الدولي حول تسيير الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة ،71-81 ماي 2010. (بتصرف)

4. ترشيد الإنفاق المحلي حيث يتم تخفيض عدد الموظفين، بالإضافة إلى استبدال استخدام المستندات الورقية والمخازن المتكدسة بالوثائق من خلال التحول نحو استخدام الكمبيوتر.
5. التخلص من صور البيروقراطية السلبية ومظاهر الفساد وسوء الإدارة.
6. تحقيق الشفافية من خلال إتاحة المعلومات بصورة متكافئة لكافة المؤسسات والمواطنين.
7. الترويج للخطط المستقبلية للإدارات المحلية.
8. رفع كفاءة أداء الوحدات المحلية وإعدادها للاندماج في النظام العالمي لمواكبة نظم المعلومات الحديثة المتبعة.
9. الارتقاء بثقافة ووعي المواطنين من خلال تشجيعهم على استخدام التكنولوجيا الحديثة.

الفرع الرابع: الفرق بين الإدارة المحلية التقليدية والإدارة المحلية الإلكترونية:

لن يحتاج الباحث إلى طويل عناء لعقد مقارنة بين أسلوبي الإدارة التقليدي والإلكتروني، وغالباً فإن كل ميزة في الإدارة الإلكترونية هي أمر كانت تفتقده الإدارة

التقليدية، ويؤثر فقده بالسلب في أدائها وفعالية دوائرها، ويمكن الوقوف على أبرز الفوارق بين الإدارتين، من خلال النقاط التالية: [17]

التي بدورنا قسمناها إلى شقين حيث يتعلق الشق الأول بالجانب التقني والأخر بالجانب التفاعلي مع المواطنين

أولاً: الجانب التقني فهناك مجموعة من النقاط

1. **الحفظ:** ففي حين كان كثير من المعاملات الورقية في النظام التقليدي يتعرض للتلف مع مرور الوقت، أصبح الملف الإلكتروني الذي يضم المعاملة ضمن محتوياته محفوظاً في مأمن من التلف والتقادم في الموضع المخصص له على الشبكة الإلكترونية للمنظمة التي يوجد لديها الملف، بالإضافة إلى تأمين كثير من المنظمات الإلكترونية محتوياتها باستخدام أكثر من وسيط تخزين إلكتروني، احترازاً من حدوث أي عارض للشبكة الأم.
2. **الضياع:** يتعرض المتعاملون أو المراجعون للمنظمات التقليدية لمشكلة كبرى، تتركز في احتمال يحدث كثيرًا، وهو ضياع معاملاتهم بين أكداس المعاملات الأخرى، أو ضياعها بين كومة أوراق ألقيت في سلة النفايات بالخطأ، إن هذه

[17] حسين بن محمد الحسن ،الإدارة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية ،1–4 نوفمبر 2009، ص: 7–11.

المشكلة قد تكون كارثية بالنسبة إلى المراجع، وبخاصة إذا كانت تلك الورقة تخص معاملة على درجة من الحساسية، وكان من تبعات ذلك إلحاق الضرر أو خسائر جسيمة بصاحب المعاملة أو بالإدارة نفسها، وهو الأمر الذي لا يواجهه إطلاقاً مراجع الإدارات الإلكترونية، نظرًا إلى أنه لا سبيل إلى فقدان أي بيان أو معاملة أو ملف من الملفات التي تم حفظها على الشبكة الإلكترونية إلا في القليل النادر.

3. **الاسترجاع:** إن الحصول على معلومة ما أو معاملة من أحد الملفات الورقية للنظام التقليدي أمر بالغ الصعوبة، نظرًا إلى تكدس الملفات والمعاملات، مما قد يحتاج إلى ساعات أو أيام، فالانتقال إلى الأرشيف للبحث عن ملف تائه بين مئات وربما آلاف الملفات، رحلة شاقة، في حين أن مثل هذا الأمر لا يكلف الباحث في أرشيف الشبكة الإلكترونية عن هذه المعاملة أو هذا الملف أكثر من الضغط على الزر المعني في لوحة المفاتيح ليخرج تاريخ معاملات المراجع كاملاً، وليس فقط تلك المعاملة.

4. **التكاليف:** يكبد الأسلوب الورقي الإدارة التقليدية _ تأسيساً على ضرورة احتفاظ الإدارة بهذا الركام من الملفات والأوراق_ الكثير من النفقات في سبيل سعيها لحفظ تلك الملفات والمعاملات، وصيانة المكان (الأرشيف) الذي تحفظ فيه

،يحدث هذا في الوقت الذي لا يكلف الأمر فيه _ في ظل الإدارة الإلكترونية _ أكثر من ثمن وسائط التخزين أو الشبكة التي تم تحميل البيانات أو المعلومات أو المعاملات عليها سلفاً، دون حمل عناء صيانة مبانٍ أو حفظ أو تجديد، وأيضاً دون تكبد خسائر أو نفقات إضافية.

5. **المكان:** يعد حفظ المعاملات الورقية وتخزين ملفاتها التي قد تتجاوز أعدادها أرقاماً تتخطى حاجز الأصفار الستة، من أكبر المشكلات التي تواجه الإدارات التقليدية، إذ إن ذلك سيضطر الإدارة إلى توفير مخازن ضخمة لتلك المعاملات فضلاً عن توفير طاقم عمالة وموظفين وغيرهم، مهمتهم– فقط – إدارة هذه المخازن والحصول على أحد الملفات حين طلبه، مما يرهق تلك الإدارات التقليدية، ويعطل مواردها، ويبتلع جهودها المهدرة في الحفظ والتخزين، أما الإدارات الإلكترونية فإن هذا الأمر ربما لا يدخل في حساباتها على الإطلاق، حيث تتسع شبكاتها لملايين بل مليارات الملفات، في حين قد لا يحتاج مجموع الأجهزة التي تحمل عليها تلك الشبكة حجم غرفة صغيرة.

6. **الحماية:** من ميزات الإدارات الإلكترونية التي لا تتوافر للإدارات التقليدية تأمين الشبكات الإلكترونية ببرامج حماية تضمن عدم تمكن أحد من الدخول إليها والتلاعب في ملفاتها ومعاملاتها بالحذف أو الإضافة، فهذه كلها أمور أصبحت

غير واردة في حساب المتعامل مع الإدارات الإلكترونية الذي يدرك أن واقع معاملته وبياناته المحمية المخزنة على شبكة الإدارة الإلكترونية لا سبيل لأحد في الوصول إليها، وأن البرنامج الحاسوبي الدقيق للشبكة سيمنحه فرصته بناء على بياناته، بعيداً عن التدخل البشري.

7. **التوثيق والضبط:** تستطيع الإدارات الإلكترونية بكل يسر _ وبفعل برامج التقنية التي لا تتوقف عند جديد _تسجيل أي إجراء يتم على الشبكة الإلكترونية للإدارة بالساعة والدقيقة والثانية التي تم فيها، مما يضمن لتلك الإدارات أعلى مستوى من الدقة والتوثيق لمدخلاتها ومخرجاتها ومعاملاتها التي تحكمها النظم والبرامج فائقة الدقة والحماية والأمان للإدارات الإلكترونية.

8. **د. المهام:** هناك إدارات ذات مهام خاصة (كالإدارة المحلية مثلاً) لديها من الإجراءات الكثيرة المتداخلة، مما يصعب تحقيقها في ظل النظام التقليدي للإدارة، وفي ظل الإدارات الإلكترونية الحديثة أصبح هذا النوع من الإدارات يؤدي عملياته المتداخلة بيسر وسهولة من خلال تلك الإمكانات الفارقة التي أتاحتها التقنية.

9. **ذ. استثمار الموارد:** تتميز الإدارة الإلكترونية عن الإدارة التقليدية بأنها إدارة تقوم على استثمار الموارد المعلوماتية وتخزينها، ووضع البرامج التي تلائم

الإدارة في التحكم في هذه المعلومات وإدارتها على النحو الذي يخدم خططها وأهدافها أو مشروعاتها الخدمية أو التنموية، معتمدة على الإنترنت والمعرفة بوصفها رأس مال تلك الإدارات الإلكترونية، يحدث ذلك بين أطراف التعامل بسرعة فائقة، وفي كل موقع.

10. **س. التطور:** يرى كثير من المفكرين والباحثين أن الإدارة المحلية الإلكترونية في واقعها النظري تطور طبيعي للفكر الإداري والمدارس الفكرية الإدارية، فقبل أكثر من مئة عام من الزمان بدأ فكر المدرسة الكلاسيكية في الإدارة، وكان الفكر الكلاسيكي – آنذاك – طفرة ونقلة حضارية ومدنية، تمثلت في النموذج البيروقراطي المثالي لـ(ماكس ويبر) والإدارة العلمية لـ(فردريك تايلور) ووظائف الإدارة لـ (هنري فايول)، ثم مدرسة العلاقات الإنسانية لـ(إلتون مايو) ثم المدخل الكمي، ثم مدرسة النظم، ثم المدرسة الموقفية، ثم المنظمة المتعلمة، وأخيرًا الإدارة المحلية الإلكترونية.

ثانياً: الجانب التفاعلي مع المواطن فهناك مجموعة من النقاط و هي كما يلي:

أ. **الإجراءات:** تكشف النظرة العميقة إلى طبيعة كل من أسلوب الإدارة التقليدية والإدارة الإلكترونية، وإلى طبيعة الممارسات في كلتا الإدارتين عن أوجه اختلاف جوهرية، منها:

- أن إجراءات الإدارة الإلكترونية ليست بتلك المباشرة التي يعتمد عليه أسلوب الإدارة التقليدية، حيث لا يلتقي مراجع الإدارة المحلية الإلكترونية مسؤولاً أو موظفاً على مكتبه أو موظف خطوط أمامية، مثلما يحدث في النظام التقليدي، فمراجع الإدارة الإلكترونية قد يتعاطى مع برنامج حاسوبي نظمت خلاله عمليات دقيقة محددة ينفذها المراجع عبر قائمة من الأوامر التي يقوم بتنفيذها على لوحة مفاتيح جهازه.

ب- **طبيعة اللقاء:** في حال الإدارة الإلكترونية يختفي دور الوسائل المباشرة التي يلتقي خلالها طرفا العملية الإدارية (المراجع وممثلا لجهة) كالتليفونات أو المراسلات أو الفاكسات، ويستبدل بها الوسيط الإلكتروني الذي يوفر هذا اللقاء الافتراضي الذي يقوم على إجراء معاملة بين طرفين لا يوجد أثناء إجرائها سوى أحدهما فقط، بينما يمثل الآخر البرنامج الحاسوبي أو بريده الإلكتروني الذي سيطلع عليه المسؤول لاحقاً، أو يؤدي البرنامج الخدمة بناء على بيانات غُذي بها سلفاً تحدد قبول الأمر أو رفضه، إذاً تبدلت وسائل التعامل أيضاً، مما أتاح مزيداً من البعد عن المعاملات الشخصية، وخضوعها أو عدم خضوعها للارتياح أو التعب أو الوساطة من قبل أحد الطرفين.

ت- **التفاعل:** تتميز الإدارات المحلية الإلكترونية بالتفاعل السريع، إذ يمكنها استقبال آلاف الطلبات أو الرسائل في وقت واحد، والرد عليها جميعاً بسرعة فائقة وفي وقت واحد بإعطاء أمر واحد لرسالة محددة للوصول إلى عدد هائل من الأفراد، كأن ترسل إحدى الجهات

الحكومية إشعاراً بالتعيين، أو منح الأراضي، أو تسليم الوحدات السكنية، أو رسائل التوعية لآلاف، بل ملايين المستلمين المحملة عناوينهم الإلكترونية على الشبكة، في لحظة واحدة وبالأمر نفسه.

ث- **السرعة:** تتفاعل الإدارات المحلية الإلكترونية بسرعة فائقة مع مراجعيها، مما يمنحها ميزة لم يكن من الممكن حتى تخيلها في عهود الإدارات التقليدية التي تعتمد على المكاتبات الورقية، أو حتى المكالمات الهاتفية، مما قد يحتاج إلى أيام _ وربما أشهر _ لإنجاز مشروع ما من تلك المشروعات.

ج- **مدة الخدمة:** يضاف إلى ميزات الإدارة الإلكترونية ميزة أخرى، من الصعب –وربما من المستحيل– توافرها للإدارات التقليدية، هي محدودية ساعات الدوام للإدارات التقليدية التي لا يتسع وقت دوامها الرسمي لاستقبال مراجعيها إلا في عدد محدود من الساعات على مدى أيام محددة في الأسبوع قد لا تتجاوز الخمسة، في حين تتوافر خدمات الإدارات المحلية الإلكترونية أربعاً وعشرين ساعة، إذ يمكن تنفيذ الأوامر على شبكاتها في أي وقت سواء من الأجهزة الخاصة في المنازل عبر الإنترنت، أو عبر الكبائن التي تتاح فيها أجهزتها ونوافذها الإلكترونية الخاصة، ويمكن أيضاً على مدار اليوم تلقي المعاملات، حيث إن ذلك كله يُنفذ وفق برنامج معد سلفاً للرد بالسلب أو الإيجاب على الأوامر التي ترد إليه حسب مطابقته بياناتها أو مخالفته إياها.

المطلب الثالث: الانتقال من الإدارة المحلية التقليدية إلى الإدارة المحلية الإلكترونية

إن عملية الانتقال من الإدارة المحلية إلى الإدارة المحلية الإلكترونية عملية ليست بالسهلة ولا بالسريعة، بل لا تتم إلا من خلال عمل جاد ومستمر، يراعى في ذلك الوصول إلى مرحلة يغلب فيها العتاد والبرمجيات وتتسم بالبساطة والوفرة لكل مواطن حتى يتمكن من الحصول على خدماته الادرية إلكترونيا، في الوقت والمكان اللذان يفضلهما.

الفرع الأول :أهداف التحول إلى أسلوب الإدارة المحلية الإلكترونية

لقد جاءت الإدارة الإلكترونية بوصفها أسلوباً إلكترونياً حديثا لتقديم الخدمات الإدارة بكل بساطة، ولذلك فهي تهدف إلى توفير منظومة عمل متكاملة بما يحقق تقديم أرقى الخدمات للمستفيدين، إضافة إلى الاستغلال الأمثل لموارد الإدارة، وذلك من خلال النقاط التالية: [18]

1. التخلص من حدة البيروقراطية، واختصار الخطوات الكثيرة التي تضطر وحدات الإدارة المحلية إلى العمل بها، وتبسيط الإجراءات داخلها، وتقليل الجهد المبذول.

[18] حسين بن محمد الحسن ،الإدارة الالكترونية بين النظرية والتطبيق ،مرجع سابق، ص: 92-23.

2. ترشيد الوقت المهدر في إدارة المعاملات الإدارية، واستثمار الوقت في تطوير خدمات الإدارة المحلية، وتنفيذ مشروعات إدارية من شأنها تقديم المزيد من الخدمات الجيدة.
3. ربط دوائر المؤسسة بوسائل اتصال إلكترونية تضمن سهولة التواصل فيما بينها وسرعته بالدرجة التي تجعل أجواء العمل أكثر إيجابية، وترتقي بالأداء داخل الإدارات، وتضمن وصول القرارات الإدارية إلى مختلف أطراف الإدارة، في وقت يسمح بالاستفادة من تلك القرارات والتوصيات التي يؤثر عنصر الزمن في فعاليتها، فضلاً عن أن أسلوب الإدارة الإلكترونية سيمكن الإدارة من الاتصال بالجهات الإدارية في المؤسسات الأخرى.
4. الحد من الاعتماد على الورق واستخدامه، وما يتبعه من أعباء إدارية على المؤسسات والأجهزة الإدارية سواء في الحفظ أو التوثيق.
5. ترشيد الأيدي العاملة بإفراز الأفراد غير الفاعلين المحسوبين على المؤسسات، ويكبدوها خسائر فادحة من جراء استنزاف جزء كبير من خزانة المؤسسات في الرواتب التي تصرف لهم، وربما يأخذ هؤلاء حوافز ومكافآت بشكل دوري دون وجود دور حقيقي أو مهمة مؤثرة يؤدونها، مما يسبب إحباطاً لكثير من

الموظفين الذين لا يحصلون على مميزات هؤلاء، مع أنهم هم الجنود المجهولون.

6. توفير المعلومات وسهولة استدعائها وتقديمها للجهات الإدارية أو للمراجعين أو الجهة المستهدفة، ففي حين كان الحصول على بعض المعلومات في ظل الإدارات التقليدية يحتاج إلى انتظار المراجع ساعات وربما أياماً، فيقدم الطلب وينتظر الإجابة بعد يوم أو يومين، أصبح ذلك في ظل الإدارات الإلكترونية لا يستغرق دقائق يمكن خلالها المراجع أو صاحب الطلب أن يحصل على المعلومات بنفسه، من دون الحاجة إلى الرجوع إلى موظف قد يكون دوامه قد انتهى في الوقت الذي يحتاج فيه أحدهم إلى معلومة مهمة بشكل عاجل.
7. فك الاختناقات التي يعانيها كثير من الإدارات والطوابير التي لا تنتهي أمام منافذها المختلفة، وتيسير تقديم الخدمة للمواطن في منزله عن طريق شبكة الإنترنت، مما يخفف كثيرًاً من الأعباء الواقعة على تلك الجهات ويوفر مجهوداتها وإمكاناتها التي كانت في ظل الإدارة التقليدية تضيع في وضع الخطط وتوفير مزيد من المباني والمقرات ومنافذ الخدمة تلبية لرغبات الجماهير، مما لم تعد تلك الجهات في حاجة إليه في ظل الحل الإلكتروني الذي وفرّ عليها هذا كله.

8. رفع درجة الوعي لدى مواطني الدول و زائريها، بقوانينها ومناهجها الاقتصادية والاستثمارية وأنظمتها التجارية والصناعية والأمنية، مما يجنب كثيراً من أفراد المجتمع والمقيمين فيه الوقوع تحت طائلة العقوبة في ظل عدم معرفتهم بكثير من أنظمة الدولة ، وكذلك يجعل كثيراً من فرص الاستثمار أو السياحة أو التوظيف أو غيرها متاحة أمام الجميع، كما تعد التقنية أداة دعائية فعالة في يد الإدارة الإلكترونية في المؤسسات الاستثمارية تمكنها من تعريف الجهة المستهدفة بمنتجاتها وخدماتها عبر نوافذها أو نوافذ غيرها من الشركات والمؤسسات التي تربطها بها علاقات شراكة أو تعاون.

9. تسعى الإدارة الإلكترونية إلى خفض أعباء تكلفة الإجراءات والمعاملات على الإدارة وعلى الأفراد، ولعل هذا يفيد مؤسسات الدولة بشكل لافت، نظراً إلى أن توفير الإنفاق وترشيده بات هاجس هذه المؤسسات، كما أصبحت الإدارة الإلكترونية حلاً ناجعاً أمام تلك المؤسسات لاختصار الإجراءات وترشيد النفقات على الدولة وعلى المواطن، ففي مقابل إنفاق المواطن على المعاملات تنفق الدولة عليها أيضاً مبالغ طائلة على خدمات الموظفين وتوفير أماكن وأبنية وما يستلزمه ذلك من مصروفات.

10. تسعى الإدارة المحلية الإلكترونية للوصول إلى وتيرة ثابتة ومستقرة في أدائها لأعمالها، مما يجعل الاستفادة من تلك الأعمال دائمة ومستمرة وغير خاضعة لحالة منسوبي تلك الإدارات النفسية أو الصحية أو المزاجية التي قد تتوقف عليها جودة الخدمة.

11. إتاحة الفرصة للإدارة للحاق بإدارات المؤسسات الأخرى التي تحولت إلى الأسلوب الإلكتروني، حتى لا تعيش تلك المؤسسة حالة من العزلة الإدارية تتخلف بها عن غيرها من المؤسسات، وتلحق بها كثيراً من الخسائر، خصوصاً إذا كانت مؤسسة استثمارية، وربما تخرجها من المنافسة أصلاً .

12. تهدف الإدارة الإلكترونية إلى تجميع قاعدة بيانات المؤسسة من مصادرها ا لأصلية بصورة موحدة، مما يضمن دقة بيانات المؤسسة وموثوقيتها، وكذلك يضمن عدم التضارب فيما بينها، ويمنح المؤسسة في الأخير الثقة في قراراتها

13. تطمح الإدارة الإلكترونية إلى تركيز اتخاذ القرار في نقاط العمل التي يلجأ إليها المراجع، ودعم هذه النقاط بالثقة اللازمة للقيام بهذا الدور في ظل المرجعية المعلوماتية التي تتمتع بها جميع نقاط الإدارة الإلكترونية، مع

ملاحظة أن ذلك كله سيكون تحت عين الإدارة المحلية، مما يجعله خاضعاً للتقييم والمراجعة والتصويب بشكل مستمر.

14. تهدف الإدارة الإلكترونية إلى تقليل معوقات اتخاذ القرار التي كانت في ظل الإدارات التقليدية تتسبب في بقاء المعاملات عالقة بالأشهر وربما بالسنوات ، نظرًا لوجود معوقات نشأت بفعل البيروقراطية، وأصبح من الممكن تجاوزها في ظل توافر البيانات بالإدارة الإلكترونية، وسهولة رفد مركز اتخاذ القرار بها وإصدار القرار بسهولة وسرعة.

15. تسعى الإدارة الإلكترونية إلى معرفة احتياجات المستهدفين ورغباتهم عن طريق المعلوماتية العالية والمتجددة لتلك الإدارات وبخاصة الاستثمارية – مما يعلي من هامش مبيعاتها، وأرباحها، وتستطيع الإدارات الحكومية الاستفادة من هذه الميزة – أيضاً – في معرفة شكاوى مراجعيها ومشكلاتهم لكي تتم معالجتها وتجاوز أسبابها.

الفرع الثاني: مراحل التحول الى الإدارة المحلية الإلكترونية:

إن العمل النهائي بالإدارة المحلية الإلكترونية يمر تدريجيا بثلاثة مراحل كما يلي:

1. **مرحلة الميلاد:** وهي أول مرحلة ويتم العمل فيها على تطوير العمل الإداري بواسطة استحداث تطبيقات وبرامج معلوماتية متخصص بهدف إعانة الموظف

المحلي على القيام بمهامه بكفاءة وسرعة، بحيث يخلق إحساساً لدى المواطن بالرضى وبذلك يتقبل المرحلة الانتقالية رغم بقاء الإجراءات الإدارية التقليدية على حالها من حيث تعامله مع الموظف على مكتب ثابت.

2. **مرحلة التصعيد:** وهي مرحلة مهمة من حيث التطبيق، حيث يبدأ المواطن في تقليل التنقل إلى الإدارة المحلية لقضاء حاجاته الإدارية، كخدمات الاستعلام واستخراج الوثائق اللازمة لأمورهم المحلية، وذلك من خلال البرامج وانظمة المعلوماتية متخصصة وعن بعد.
3. **مرحلة الذروة:** وهي آخر مرحلة من التطبيق الفعلي والتام للإدارة المحلية الإلكترونية، حيث تصبح تقدم هذه الأخيرة تقدم أغلب خدماتها _إن لم نقل كلها_ للمواطنين دون الحاجة الى تنقلهم بواسطة استغلال الأنترنيت مما يخلق الشعور بالراحة ويربح المواطن عناء التنقل والوقت، وبذلك تتم هذه الخدمات بالسرعة والمرونة اللازمتين.
4. ومن هنا تتبين أهمية الإدارة المحلية الإلكترونية وضرورة الاعتماد عليها نظرا للمنافع والتسهيلات التي تميزها عن الإدارة المحلية التقليدية ،وذلك ما يظهر ويتضح من خلال رضا المواطنين عن مثل هذه التعاملات السهلة والبسيطة.

الفرع الثالث: آثار التحول الى الإدارة المحلية الالكترونية:

تتجسد أهمية تبني إدارة محلية الكترونية في تلك النتائج أو الآثار المترتبة عن تطبيقها، و التي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:[19]

1. **آثار سياسية واجتماعية:** تتمثل هذه الآثار في مجمل الانعكاسات المتوقع حدوثها نتيجة لاستخدام أساليب الادارة الإلكترونية، من خلال ضمان الإدارة الإلكترونية فرصا متكافئة لكافة المعنيين بخدماتها من حيث إتاحة المعلومات أو تقديم الخدمات الفعلية، إضافة إلى كونها تضمن مبدأ المشاركة في اتخاذ القرار المحلي من قبل كافة المواطنين.
2. **آثار اقتصادية ومالية:** إن توسيع قاعدة المستخدمين لشبكات المعلومات والخدمات قد يساعد في خفض تكلفتها الثابتة على المدى البعيد، وتحتاج لدعم من لا يملكون المهارات، التعليم، الثقافة والمال اللازم لشراء الخدمات الإلكترونية، وبذلك تكون التكلفة عالية على المدى القصير بالإضافة لشراء التكنولوجيا وأمن المعلومات واستكمال البنية التحتية وبالتالي فإن المسؤولية الاجتماعية للدولة تتطلب المساعدة في سد هذه الثغرة.
3. **آثار إدارية وتنظيمية:** وتشمل هذه الآثار تغيرات جذرية في مفاهيم الإدارة ونظرياتها أي البعد الأكاديمي كما تشمل تغيرات كبيرة في الجوانب الهيكلية، التنظيمية،

[19] ريم خالص ،الحكومة الالكترونية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، عدد خاص بمؤتمر الكلية، العراق ،2013، ص 450

البشرية، الإجرائية والتشريعية أي البعد العملي للإدارة المحلية، وهذا يتضمن إعادة هيكلة الإدارة المحلية (من إلغاء ودمج وٍ إنشاء) بما يكفل تفعيلها للتوجه نحو إدارة محلية إلكترونية تتميز بالكفاءة، والفعالية، سرعة الاستجابة، والمشاركة والمسؤولية.

4. **آثار تكنولوجية:** يؤدي التحول إلى الحكومات الإلكترونية إلى زيادة الطلب الكلي على المنتجات التكنولوجية ببعديها المادي والمعرفي المتكاملين، كما يشكل ذلك تحدياً إضافياً لمنتجي التكنولوجيا لإحداث مزيد من التطوير وتوسيع الاستثمارات في قطاع التكنولوجيا لتلبية الاحتياجات الكمية والنوعية المتزايدة في هذا المجال، ويشمل ذلك التوسع في البرامج الأكاديمية بكافة أنواعها بحيث تتلاءم نوعية مخرجاتها التعليمية مع متطلبات التحول الإلكتروني وحاجات سوق العمل.

النتائج والتوصيات

يعكس التحول إلى الإدارة المحلية الإلكترونية سعي الدولة إلى الأخذ بمستجدات الثورة التكنولوجية والإتصالاتية الحديثة بمحمل الجد، والعمل على الالتحاق بالركب الحضاري من حيث تقديم خدمات ذات ميزات معاصرة للمواطنين وغيرهم وتحقيق

متطلباتهم، وهي بذلك تعيد صياغة علاقة حسنة بمرونة تامة وتحافظ عليها _بدون التقيد بمكان أو زمان_ سواء بين الإدارة المحلية نفسها و بين الإدارة و المواطن. ومن هنا كانت أهم النتائج التي تم التوصل اليها في هذه الورقة البحثية ما يلي:

النتائج:

- حتى يكون نظام الإدارة المحلية سليما وناجحا لزم عليه أن يرتكز على أمور تتمثل في تقسيم الدولة إلى كيانات جغرافية وإدارية وقيام السكان المحليين باتخاذ قراراتهم ذات الطابع المحلي عن طريق انتخاب ممثليهم انتخابا حرا ومباشرا وكذا تمكن المواطنين المحليين من إدارة مواردهم واستغلالها، لا لسبب إلا لقيام الإدارة المحلية بالوظائف أسندت إليها.
- يعتبر تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية كمحصلة التطورات الهائلة في تكنولوجيات المعلومات والاتصالات_ بالإضافة إلى عوامل أخرى_، كونها البنية التحتية اللازمة لها كمعدات وبرامج (Soft and Hard).
- الإدارة المحلية الإلكترونية هي إدارة بلا ورق وبلا مكان أو زمان، تتسم بكونها متاحة للجميع وبمرونة وبدون جماد إداري، لها نفس مهام الإدارة المحلية، لكن بطريقة آلية إلكترونية.

- إن التحول إلى الإدارة المحلية الإلكترونية عملية يسبقها تخطيط وصبر، تعتمد على أساليب وتقنيات تكنولوجية تتطلب تقنيين ومختصين، كما تحتاج إلى إمكانيات مالية لازمة لذلك.
- أهداف الإدارة المحلية الإلكترونية عديدة أهمها: التخلص من حدة البيروقراطية، واختصار الخطوات الكثيرة التي تضطر المؤسسات الحكومية إلى العمل بها ، وتبسيط الإجراءات داخل المؤسسات، وتقليل الجهد المبذول، و ربط دوائر المؤسسة بوسائل اتصال إلكترونية، مما يساعد لفك الاختناقات التي يعانيها كثير من الإدارات والطوابير، خفض أعباء تكلفة الإجراءات والمعاملات على الإدارة وعلى الأفراد، الحد من الاعتماد على الورق واستخدامه، ... وغيرها من الإيجابيات التي توفرها ثورة الاتصالات وتقنية المعلومات التي تتسابق إليها الإدارات الإلكترونية على مستوى العالم لاستثمار كل جديد فيها.
- تتجسد أهمية تبني إدارة محلية الكترونية في تلك النتائج أو الآثار المتعددة المترتبة عن تطبيقها كما ذكرناها في ثنايا هذه الورقة البحثية والتي تمس الجوانب السياسية والاجتماعية، الاقتصادية والمالية، إدارية وتنظيمية بالإضافة الى الآثار أو النتائج التكنولوجية ببعديها المادي والمعرفي.

أهمية الرقابة والإدارة المحلية الالكترونية بالنسبة للإدارة المحلية التقليدية

- تتجسد أهمية الإدارة المحلية الالكترونية بإيجاد آليات تسهل العمل الرقابي على هذه الوحدات الإدارية المحلية

التوصيات:

- الأخذ بالجوانب التشريعية والبشرية والإدارية والفنية والأمنية بعين الاعتبار والعمل على أن تكون في صالح الإدارة المحلية الإلكترونية إن أرادت تطبيقها بنجاح ودون مشاكل أو عقبات.
- التركيز على تطوير البنى التحتية حتى يكون الانتقال الى الإدارة المحلية الإلكترونية سهلا وذا معنى، ونخص بالذكر تعميم استعمال شبكة الأنترنيت وزيادة توصيلها للمواطنين.
- توفير متخصصين جامعيين في الإدارة المحلية، بغية ترقية الموارد البشرية والانتقال الى الإدارة الإلكترونية.
- العمل على نشر الثقافة الإلكترونية للموظفين وللمواطنين مسبقا تحضيرا لهم لتقبل فكرة الإدارة المحلية الإلكترونية، تحفيزا وتشويقا لهم بمزاياها وفوائدها.
- تكثيف الدورات التكوينية للموظفين بهدف الاستغلال الأمثل للتكنولوجيات الحديثة من وسائل وبرامج وفق ما يتطلبه العمل الأمثل الإدارة المحلية الإلكترونية.

- الدعوة إلى العمل الجاد للانتقال السريع والشامل للإدارة المحلية الإلكترونية بحيث تتيح خدماته بمرونة تدريجا حتى تكون كلها تحت تصرف المواطنين، وبذلك تكون الدولة قد قطعت شوطاً مهماً وحساساً في التقدم نحو تطبيق التقنيات المعاصرة وإتاحتها للمواطنين.
- إدراج المواطنين في مشروع الإدارة المحلية الإلكترونية لكونهم طرفا أساسيا في ذلك، والسماح لهم بالتفاعل مع هذا التحول والتغيير الإيجابي بتقديم آرائهم ومقترحاتهم ورقابتهم البناءة.
- ضرورة الاطلاع على الإنجازات ودراسة التجارب الناجحة للدول التي سبقتنا في هذا المجال بغية تبادل الخبرات وربح الوقت والاستفادة منهم في هذا المجال.

الهوامش و المراجع المعتمدة:

المصادر

- قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لعام 2011

المراجع

- ناجي عبد النور ،دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة : تجربة البلديات الجزائرية ، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الأول، جوان 2009
- فؤاد العطار ، مبادئ في القانون الإداري ، القاهرة ،1955
- محمد محمود الطعامنة ، نظام الإدارة المحلية– المفهوم والفلسفة والأهداف، صلالة – سلطنة عمان81–02 أوت 2003
- محمد رضا رجب ،نظام الإدارة المحلية في مصر الواقع وآفاق المستقبل، بحث تطبيقي، بدون سنة، بدون دار نشر،
- محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2005
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الإسكندرية :منشأة المعارف للنشر، 2004

- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2004

- ياسين سعد غالب، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2005

- محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، ط1 ، دار المسيرة، عمان، الأردن، 2009

- محمود القدوة ،الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط1، 2010

- على لطفى ،الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق العملي، المؤتمر العلمي السادس حول الإدارة العامة الجديدة والحكومة الالكترونية ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دبي ،9-21 ديسمبر ، 2007

- عبد الفتاح بيومي حجازي ،الحكومة الالكترونية بين الواقع والطموح، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ،2008، ص

- يرقي حسين وجوال محمد السعيد، تجربة بلدية مسقط في تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية والدروس المستفادة منها، الملتقى العلمي الدولي حول تسيير الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة ،71-81 ماي 2010. (بتصرف)

- حسين بن محمد الحسن ،الإدارة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية ،1-4 نوفمبر 2009

- حسين بن محمد الحسن ،الإدارة الالكترونية بين النظرية والتطبيق ،مرجع سابق

- ريم خالص ،الحكومة الالكترونية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، عدد خاص بمؤتمر الكلية، العراق ،2013

المراجع الأجنبية

- séminaire national intitulé, Informations et société de la connaissance , La faculté des sciences sociales et humaines, Université Mentouri Constantine– Algérie, organiséles 18/19 avril 2009

أساليب حماية العميل المودع في حال توقف المصرف عن الدفع

طالبة الدراسات العليا: سدين النحاس كلية الحقوق – جامعة دمشق

الدكتور المشرف: موسى متري

الملخص :

يلعب النظام المصرفي دوراً هاماً في الاقتصاد الوطني إذ تعمد المصارف إلى تلقي الودائع من المودعين ثم إعادة توظيفها بإقراضها لعملاء آخرين مما يحرك عجلة الاقتصاد، وفي حال أحجم المودعون عن الإيداع في المصارف بسبب نقص الثقة بالنظام المصرفي في بلد ما فإن ذلك سيحول دون الاقتراض من المصارف، وبالتالي دون توظيف الأموال التي يقترضها العملاء في استثماراتهم مما يحرم الاقتصاد من عمليات استثمار متوقعة وبالتالي إلى الركود الاقتصادي .

وبعد الأزمة المالية العالمية عام 2007 الناتجة عن انهيار مجموعة من المصارف سعت العديد من الدول لتعزيز ثقة العملاء بالمصارف من جديد وحماية أموال المودعين قدر المستطاع، وسندرس في بحثنا هذا سبل حماية حقوق المودعين وفق القانون السوري .

Methods of protecting the depositor if the bank stopped payment

Abstract:

The banking system plays an important role in the national economy as banks seek to receive deposits from depositors and then re-invest them by lending them to other clients, which moves the wheel of the economy. Consequently, without investing the money that customers borrow in their investments, which deprives the economy of expected investment operations and, consequently, of economic recession.

After the global financial crisis in 2007, which resulted from the collapse of a group of banks, many countries sought to enhance customers 'confidence in banks from their fortune and protect depositors' money as much as possible, and we will study in our research ways to protect the rights of depositors in accordance with Syrian law.

المقدمة

تمارس المصارف العديد من العمليات المصرفية و الخدمات المالية، ومن أهم العمليات التي تقوم بها والتي نص عليها قانون تأسيس المصارف الخاصة في سورية وأولها هي قبول الودائع بالعملة السورية و الأجنبية لآجال مختلفة [1].

وبما أن المصرف الذي يتلقى أموالاً على سبيل الوديعة فإنه يصبح مالكاً لها[2]، فهنا نجد أن حقوق المودع تجاه أمواله قد تصبح في خطر نتيجة تملك المصرف لهذه الودائع رغم أنه ملزم برد مثلها دفعة واحدة أو على دفعات بمجرد طلب المودع أو وفق المواعيد وشرط الإخبار المسبق المعينة في عقد الوديعة، ويلتزم المصرف برد قدراً مماثلاً للنقود المودعة لديه دون اعتبار للطارئ على قيمتها في الفترة بين الإيداع والرد ، فهو يرد مثل ما اقترضه وليس ما اقترضه [3].

[1] انظر المادة 12 من قانون تأسيس مصارف خاصة رقم 28 لعام 2001

[2]انظر المادة 194 من قانون التجارة السوري رقم 33 لعام 2007 و التي تنص على ما يلي :

(1-إن المصرف الذي يتلقى على سبيل الوديعة مبلغاً من النقود يصبح مالكاً إياه ويلتزم برد مثله دفعة واحدة أو على دفعات بمجرد طلب المودع أو وفق المواعيد وشرط الإخبار المسبق المعينة في عقد الوديعة.

2- يجب أن يقام الدليل بوثائق خطية على جميع العمليات المختصة بالوديعة أو بإرجاعها ما لم يكن هناك اتفاق مخالف).

[3] علي جمال الدين عوض، عمليات البنوك من الوجهة القانونية، دار النهضة العربية للنشر،2000، الصفحة 57.

إلا أن المودع قد يتحسس أزمة مالية تعصف بالمصرف الذي تلقى الوديعة أو يوجس خيفة من عدم تمكنه من استرداد أمواله في حال زاحمه عليها باقي المودعين أو أصحاب رأس المال فهل تبقى يده مغلولة عن وديعته باعتبارها أصبحت ملكاً للمصرف، أم أن هناك طريقة تحمي حقوقه تجاه أمواله.

لهذا سنناقش في بحثنا هذا أساليب الحماية القانونية لأموال المودع سواء في حال قيام المصرف بأداء التزاماته أوفي حال توقفه عن الدفع.

المبحث الأول: الضمانات القانونية للمودعين في الأحوال العادية:

يقوم المصرف المركزي بدور الرقابة و الإشراف على المصارف وذلك بقصد حمايتها من الوقوع بالأزمات المالية و بالتالي وقوع الاقتصاد ككل، وكذلك لحماية مصالح المودعين مما يدعم الثقة في التعاملات المصرفية، وتتصف الرقابة التي يقدمها المصرف المركزي بكونها احترازية، إذ تهدف للتحوط من الوقوع بالأزمات، فهناك مجموعة من الإجراءات تفرض على المصرف منذ لحظة تأسيسه، وهناك إجراءات أخرى ترافق العمل المصرفي .

المطلب الأول: الإجراءات الاحترازية عند تأسيس المصرف:

تشكل موجودات المصرف ضمانة عينية لا يستهان بها لأصحاب الودائع، إذ يعطي ذلك أماناً للمودعين لهذا تحرص المصارف المركزية في العالم على فرض رقابتها على المصارف من خلال إبقاء مبلغ من المال في حساب مجمد لديها، وقد نصت الفقرة الأولى من المادة 19 من قانون تأسيس مصارف خاصة رقم 28 لعام 2001 على ما يلي:

(يترتب على كل مصرف يرخص بتأسيسه وفق أحكام هذا القانون الالتزام بما يلي:

1- أن يودع في حساب مجمد دون فائدة لدى مصرف سورية المركزي مبلغ /10%/ من رأسماله المكتتب به، ويعتبر عنصراً من عناصر موجوداته الثابتة يعاد إليه عند تصفية أعماله ....)

وتعتبر هذه الخطوة إجراءً احترازياً للحفاظ على حد أدنى من رأسمال المصرف، وقد نصت المادة 96 منه في فقرتها الأولى على أنه يجب ألا يقل رأسمال أي من المصارف العاملة عن الحد الأدنى المبين في المادة (6) من القانون رقم /28/ لعام 2001.

وقد نصت بدورها المادة (6) من القانون رقم /28/ الخاص بتأسيس مصارف خاصة على ما يلي:

(يحدد في صك ترخيص المصرف ما يلي:

- رأس مال المصرف على ألا يقل عن /1500/ مليون ل.س.
- نسبة مساهمة القطاع العام في رأس مال المصرف إذا كان على شكل شركة مساهمة مشتركة .
- عدد الأسهم الموزع عليها رأس المال وقيمة السهم الواحد على ألا تقل عن 500 ليرة .
- حصص المؤسسين على ألا تقل عن /25%/ من رأس مال المصرف عند تقديم اطلب ،وألا تزيد حصة الشخص الطبيعي عن /5%/ من رأسمال المصرف وحصة الأشخاص الاعتبارية من /49%/ باستثناء حصة الدولة التي تبقى في جميع الأحوال وفق النسبة المحددة في المادة الأولى من هذا القانون إذا كان المصرف مشتركاً.

- يراعى عند النظر في طلبات مشاركة الشخصيات الاعتبارية في رأسمال المصرف مدى ما تتمتع به كل منها من خبرات مصرفية وسمعة عالمية وملاءة مالية طبقاً للقواعد والمعايير الدولية السائدة).

كما أن هناك شروطاً أخرى تفرض على المصارف في مرحلة التأسيس تهدف بالمجمل إلى حماية المصرف من الوقوع بالأزمات وبالتالي تضرر مصالح المودعين، إذ يجوز شطب المصرف من سجل المصارف في حال لم يثبت جديته في العمل منذ تأسيسه، وذلك إذا لم يقم بمباشرة أعماله خلال سنة من تاريخ تسجيله في سجل المصارف، أو أنه أوقف أعماله دون الحصول على موافقة مسبقة من مجلس النقد والتسليف على الرغم من إنذاره لمتابعة نشاطه خلال المدة التي يحددها المجلس وذلك لما يحمل هذا الفعل في طياته من سوء النية في التعامل و من خطر على حقوق المودعين .

كما يشطب في حال قيامه بعمل مخالف لأنظمته أو للقوانين و المراسيم و القرارات التي تنظم فعاليته مما ينشأ عنه الإضرار بأموال المودعين و أصحاب الأسهم[4].

بالإضافة إلى اشتراط الكفاءة والخبرة بالشؤون المصرفية والتجارية في أعضاء مجلس الإدارة، وأن يثبت أنه لم يحكم بجرم كالسرقة أو إساءة الائتمان أو الاحتيال أو الإفلاس الاحتيالي أو الاختلاس أو اغتصاب المال أو غسيل الأموال أو الإتجار بالمخدرات أو سحب شيك بدون مقابل أو النيل من مكانة الدولة المالية بالجرائم المخلة بالثقة العامة أو أية جناية أو جنحة شائنة أو إخفاء الأموال المحرزة بنتيجة إحدى هذه الجرائم أو تصريف هذه الأموال سواء كان الحكم صادراً في سورية أو في الخارج وسواء كان المحكوم فاعلاً أصلياً أو شريكاً أو متدخلاً في أي من الجرائم المذكورة، ويطبق الحظر نفسه بحق كل

[4]انظر المادة 91 من قانون مجلس النقد و التسليف رقم23 لعام 2002

من حكم عليه بمحاولة ارتكاب هذه الجرائم ويحق لمصرف سورية المركزي التأكد من توافر هذه المؤهلات و الشروط[5].

المطلب الثاني: الإجراءات المتبعة في أعمال المصرف العادية:

لم تشمل الإجراءات الاحترازية فقط مرحلة التأسيس وإنما طالت حياة المصرف في جميع مفاصلها، إذ يتوجب على المصرف في أي وقت أن يثبت أن موجوداته تفوق فعلاً المطلوبات المتوجبة عليه تجاه الغير بمبلغ يساوي على الأقل الحد الأدنى للرأسمال المحدد في المادة (6) من القانون رقم /28/ لعام 2001[6]،

وبهذا فعلى المصرف أن يحتفظ بموجودات تغطي قيمة الحد الأدنى لرأس المال في كل وقت من حياته، وإذا نقص رأسماله عن الحد الأدنى المحدد في المادة (6) من القانون رقم /28/ لعام 2001 الخاص بتأسيس مصارف خاصة بنتيجة الخسائر التي يكون قد أصيب بها يترتب عليه إعادة تكوين رأسماله في مهلة ستة أشهر على الأكثر [7]

وفي سبيل التحقق من قيمة الموجودات يتمتع مجلس النقد و التسليف بصلاحية تقدير عناصر الموجودات التي تشكل ما يقابل رأسمال المصارف ويحق له أن يطالب بإبراز جميع الوثائق ليتثبت من وجود هذه العناصر وهو يعين جميع الشروط الأخرى التي يجب توافرها في تأدية رأس المال وفقاً لمقتضيات الحاجة، كما يحق له أن يقرر في أي وقت

[5]انظر المادة 11 من نموذج النظام الأساسي للمصارف بناء على أحكام القانون23 لعام 2002 و اقتراح لجنة إدارة المصرف المركزي بقرارها رقم 192 للعام 2002

[6]انظر المادة 96 الفقرة 2 من قانون مجلس النقد و التسليف رقم (23) لعام 2002

[7]انظر المادة 96 الفقرة 3 من قانون مجلس النقد و التسليف رقم (23) لعام 2002

وجوب زيادة الحد الأدنى لرأس المال المبين في المادة (96)من قانون مجلس النقد و التسليف وذلك طبقاً لمقتضيات الملاءة وانسجاماً مع المعايير الدولية لكفاية رأس المال[8].

ويحق لمجلس النقد والتسليف أن يضع نظاما عاما يحدد فيه النسب التي يجب توافرها بين العناصر المبينة أدناه والتي يجب على المصارف التقيد بها، على ألا يتضمن هذا النظام أي تمييز بين المصارف المتشابهة الأعمال.

أ- النسبة بين رأسمال المصرف وأمواله الاحتياطية من جهة والمبلغ الإجمالي لودائعه أو لتعهداته تحت الطلب أو لأجل من جهة أخرى.

ب- النسبة بين أموال المصرف الجاهزة وموجوداته القابلة للتجهيز أو بعض هذه الأموال أو هذه الموجودات من جهة وتعهداته تحت الطلب أو لأجل قصير من جهة أخرى.

ج- النسبة بين رأسمال المصرف وأمواله الاحتياطية بعد تنزيل الخسائر من جهة والمبلغ الإجمالي لموجوداته أو لبعض هذه الموجودات من جهة أخرى.

ويحق لمجلس النقد والتسليف ضمن الشروط المذكورة أعلاه أن:

أ- يحظر على المصارف زيادة المبلغ الإجمالي لعمليات الخصم والسلف والقروض أو المبلغ الإجمالي لبعض هذه العمليات اعتبارا من تاريخ معين.

ب- يحدد المعدل الذي يجوز للمصارف أن تزيد بنسبته مجموع عمليات الخصم والسلف والقروض أو مجموع بعض هذه العمليات.

[8] انظر المادة (98) الفقرتين 1و2 من قانون مجلس النقد و التسليف رقم (23) لعام 2002

ج- يعين الحد الأدنى المطلق أو النسبي الذي يجب على أساسه تغطية عمليات فتح الاعتماد أو بعضها بتأدية نقدية.

د- يعين مهلة قصوى لاستحقاق عمليات الخصم والقروض والسلف أو لاستحقاق بعض هذه العمليات.

هـ- يعين الحد الأقصى للتسليف الذي يجوز للمصرف منحه إلى شخص واحد بالنسبة إلى رأس مال المصرف وأمواله الاحتياطية بعد تنزيل الخسائر.

و- يعين النسب التي يجب على المصارف إيداعها لدى مصرف سورية المركزي من اصل ودائعها الجارية ولأجل والودائع بالعملات الأجنبية.

ز- يحدد درجة تركيز استثمارات المصرف و توظيفاته في الخارج بنسبة إلى مجموع موجودات المصرف[9]، وقد اعتبر قانون تأسيس المصارف الخاصة أن المصرف يأخذ شكل شركة مساهمة مغفلة [10] وبهذا فإن جميع الاشتراطات المطلوبة من الشركات المساهمة المغفلة تكون مطلوبة من المصارف وقد نص قانون الشركات السوري رقم 29 لعام 2011 على ما يلي :

المادة ١٩٧ / الاحتياطي الاجباري..

١ /على الشركة ان تقتطع كل سنة ١٠ بالمئة من أرباحها الصافية لتكوين احتياطي إجباري ولها أن توقف هذا الاقتطاع إذا بلغ هذا الاحتياطي ربع رأس المال إلا أنه يجوز

[9]انظر المادة 99 من قانون مجلس النقد و التسليف رقم 23 للعام 2002

[10]انظر المادة 1 من قانون تأسيس مصارف خاصة رقم 28 لعام 2001

بموافقة الهيئة العامة للشركة الاستمرار في اقتطاع هذه النسبة حتى يبلغ مجموع الاقتطاعات لهذا الاحتياطي كامل رأس مال الشركة.

٢ /يستعمل الاحتياطي الإجباري من قبل مجلس الإدارة لتأمين الحد الأدنى للربح المحدد في النظام الاساسي وذلك في السنوات التي لا تسمح فيها أرباح الشركة بتأمين هذا الحد أو لمواجهة الظروف الاستثنائية وغير المنتظرة.

وقد نصت المادة 97 من قانون مجلس النقد و التسليف على أنه وفضلاً عن الوجائب التي يفرضها قانون التجارة على الشركات التجارية بالنسبة للاحتياطي الإجباري، يجب على المصارف أن تقتطع سنوياً من أرباحها الصافية نسبة لا تقل عن /10/ بالمئة ترصد لتشكيل احتياطي خاص وذلك إلى أن يبلغ الاحتياطي المذكور /100/ بالمئة على الأقل من أرباح المصرف ،

ونلاحظ هنا تشابه الأحكام في المادتين 97 من قانون مجلس النقد و التسليف للعام 2002 والمادة 197 من قانون الشركات للعام 2011 و يعزى هذا التكرار لصدور قانون مجلس النقد و التسليف قبل قانون الشركات إذ كان قانون التجارة لعام 1949هو القانون المطبق على الشركات في تلك الفترة ولم يكن يشمل نصاً مشابهاً للمادة 197.

و بالإضافة لذلك نلاحظ أن المصرف المركزي يملك حق الرقابة الدائمة على أعمال المصرف وذلك بفرض صلاحيات واسعة لمجلس النقد و التسليف للرقابة على أعمال المصرف، كوضع النظام الداخلي للمصرف، وتحديد معدلات الفائدة على عمليات الخصم و الإقراض و التسليف و إعادة الشراء، و تقرير توظيف أموال المصرف الخاصة، وغيرها من الصلاحيات التي نصت عليها تفصيلاً المادة 75 من قانون مجلس النقد والتسليف .

كما أوجبت المادة 105 من قانون مجلس النقد و التسليف على جميع المصارف المرخصة أن تقدم سنوياً إلى مجلس النقد و التسليف ميزانية سنوية وحساباً مفصلاً عن الأرباح و الخسائر مصدقين من قبل مفتشي الحسابات وذلك خلال تسعين يوماً من تاريخ إغلاق الدورة الحسابية السنوية.

كما يجب على المصرف أن يقدم إلى مجلس النقد والتسليف ضمن المهل التي تحددها البيانات التالية :

أ- بياناً شهرياً بوضعية المصرف الدائنة والمدينة .

ب-بياناً شهرياً بوضعية المصرف الدائنة والمدينة بالعملات الأجنبية[11].

وقد فرض القانون على المصارف تعيين مراقبين داخليين تكون مهمتهم مشابهة لمهام مفتشي الشركات ذلك بناءً على توجيهات مفوضية الحكومة لدى المصارف التي تقوم بدورها بمراقبة أعمال المصرف وفق توجيهات مجلس النقد والتسليف ولها في سبيل ذلك القيام بكل تحقيق أو تدقيق أو خبرة بناء على طلب مجلس النقد والتسليف وحسب توجيهاته في الحالات التالية:

أ -في حال وجود احتمالات خطيرة تحمل مجلس النقد والتسليف على الاعتقاد بأن المراقبين الداخليين لا يؤدون مهمتهم على الوجه الصحيح.

ب -في حال وجود احتمالات خطيرة تحمل مجلس النقد والتسليف على الاعتقاد بأن إدارة المصرف غير حكيمة أو بأن سيولة المصرف معرضة للخطر.

[11]انظر المادة 106 من قانون مجلس النقد والتسليف

ج –في حال تخلف المصرف عن إعطاء المعلومات التي يفرضها القانون أو عرقلته لأعمال المراقبين أو مندوبي مفوضية الحكومة لدى المصارف.

د –في حال تعرض المصرف لصعوبات في الأداء أو خضوعه لنظام المصالحة أو احتمال السماح له بتأجيل الدفع أو احتمالات الإفلاس.

هـ –عندما يبلغ المراقبون الداخليون عن وقوع مخالفات للقانون أو عندما لا يتقيد المصرف بالملاحظات الموجهة إلى إدارته العامة أو إلى أعضاء مجلس الإدارة وفقا لأحكام المادة / ١١٢/.

كما أعطى القانون لمجلس النقد والتسليف الحق في طلب الوثائق للتحقق من صحة البيانات التي يقدمها له المصرف كما أعطاه الحق في أن يقرر زيادة الحد الأدنى لرأس المال وقد نصت المادة 98 من قانون مجلس النقد والتسليف السوري على ما يلي:

(1- يتمتع مجلس النقد والتسليف لدى تطبيق المادة (96) من هذا القانون بصلاحية تقدير عناصر الموجودات التي تشكل ما يقابل رأسمال المصارف ويحق له أن يطلب إبراز جميع الوثائق ليتثبت من وجود هذه العناصر وهو يعين جميع الشروط الأخرى التي يجب توافرها في تأدية رأس المال وفقاً لمقتضيات الحاجة.

2- لمجلس النقد والتسليف أن يقرر في أي وقت وجوب زيادة الحد الأدنى لرأس المال المبين في المادة (96) وذلك طبقاً لمقتضيات الملاءة وانسجاماً مع المعايير الدولية لكفاية رأس المال).

وهكذا فقد اتخذ القانون العديد من الإجراءات التي تقلل من احتمالية دخول المصرف في حالة التوقف عن الدفع بأخذ الاحتياطات اللازمة للحفاظ على ملاءة المصرف،

ولكن قد يعود سبب التوقف عن الدفع إلى مخاطر خارجة عن إرادة المصرف ولا يمكن التحوط منها مما يدخله في حالة من التوقف عن الدفع و التي قد تنتهي بشهر إفلاسه وهذا ما سنناقشه في المبحث التالي.

المبحث الثاني: ضمانات المودعين في حالة توقف المصرف عن الدفع:

المطلب الأول : الضمانات قبل شهر الإفلاس:

تختلف طرق معالجة المصارف التي تواجه مشاكل مالية بحسب درجة الفشل التي آلت إليه فإذا كانت الآفاق المستقبلية للمصرف مازالت واعدة وهناك رغبة من قبل الدائنين في التعاون مع المصرف للإبقاء على استثمار مربح على المدى البعيد قد يعرض الدائنون تقديم تنازلات طوعية للمصرف تتضمن التنازلات الطوعية تمديد فترة استحقاق الديون أو تخفيض قيمة الديون بنسبة معينة أو مزيج الاثنين معاً

أما إذا كانت الآفاق المستقبلية لها لا تعد بالكثير من الخير، لكن الدائنين يفضلون الإبقاء على المصرف لأن قيمته كمصرف على رأس عمله أكبر من قيمته التصفوية، فإن الحل يكون بإعادة تأهيل المصرف من خلال إعادة تنظيمه، وتهدف عملية إعادة التنظيم إلى إعادة هيكلة رأسمال المصرف لتخفيض نسبة المديونية وبالتالي تخفيض حجم الالتزامات المالية الثابتة على المصرف، إضافة إلى معالجة أسباب المشاكل و التعثرات[12].

ويأتي الحل الأخير في تقديم العون للمصرف الذي هو على وشك الإفلاس لمنع تصفيته وذلك من قبل نظام التأمين على الودائع المصرفية، يحدث ذلك إذا كان

[12]الأستاذ محمد جيجان، التعثر المصرفي ، دورة أقيمت في البنك المركزي العراقي للفترة 8-2007/7/12

الرأي هو حماية كل المودعين والحفاظ على الثقة العامة ويمكن أن يأخذ العون أكثر من شكل ويعتمد ذلك على الظروف فإذا ما كان المصرف يصادف مجرد مشكلة سيولة فيأتي حلها بالاقتراض من المصرف المركزي بالأسعار العادية، ويستطيع النظام منحه قرضاً أو إيداع وديعة ميسرة في المصرف أما إذا كانت مشكلة المصرف هي إعسار مالي حقيقي ففي هذه الحالة يكون السبيل الوحيد هو زيادة رأس المال أو أي إضافة بحقوق الملكية ، وكبديل لذلك يحق لنظام التأمين أن يأخذ أصول المصرف الرديئة بقيمتها الاسمية حيث يعطي للمصرف الفرصة في التخلص من الأصول الرديئة التي كان ينبغي عليه معالجتها، ويشار في ذلك إلى أن النظام سيكون له في المصرف المعني نصيب أكبر في رأس المال، وعادة ما يقوم بتغيير الإدارة التي تعد مسؤولة عن الخسائر لتحسين الصورة والحفاظ على ثقة المجتمع، ثم يخرج النظام تدريجياً كمساهم نتيجة تسديد المصرف لحصته في رأسماله بعد تحسن أوضاعه[13].

هذا في حال كانت البلد من الدول التي تبنت نظام التأمين على الودائع المصرفية والتي تهدف عادة إلى حماية صغار المودعين من مخاطر إفلاس المصارف وتوقفها عن الدفع، يقابل هذا الضمان علاوات ومساهمات تقدمها البنوك المشتركة في النظام أو صندوق التأمين على الودائع يمول بموجب رسوم أو اشتراكات تلتزم البنوك

[13]أسار فخري عبد اللطيف ، التعثر المالي المصرفي، الأسباب و أساليب المعالجة، البنك المركزي العراقي،2017،الصفحة12

التجارية بسدادها[14]،أما في الدول التي لا تتبنى هذا النظام كسوريا أو في حال عدم جدوى التدخل فإنه وفي هذه الحالة يتم شهر إفلاس المصرف

المطلب الثاني: الضمانات عند شهر الإفلاس:

تأخذ المصارف في سوريا شكل شركات مساهمة مغفلة سورية وبهذا فإنها تخضع لأحكام توقف الشركات عن الدفع التي نص عليها قانون التجارة .

فمن الممكن أن تفوق مطاليب المصرف موجوداته أو تكون موجوداته غير قابلة للتسييل بالسرعة المطلوبة، وبذلك لا يستطيع تلبية طلبات العملاء بالسحب ويعد متوقفاً عن الدفع مالم تكن احتياطاته المودعة لدى المصرف المركزي كافية لتغطية عمليات السحب (وفي الأعم الأغلب لا تكون كافية) وبذلك فإن من حق المصرف قبل توقفه عن الوفاء أو في خلال الأيام العشرة التي تلي هذا التوقف أن يطلب من محكمة البداية المدنية في المنطقة التي فيها مركزه الرئيسي أن تدعو دائنيه ليعرض عليهم صلحاً واقياً من الإفلاس، وإذا لم يحصل المصرف على هذا الصلح فإنه يعتبر في حالة إفلاس إذ يعتبر في حالة إفلاس كل تاجر توقف عن دفع ديونه التجارية وكل تاجر لا يدعم الثقة المالية به إلا بوسائل يظهر بجلاء أنها غير مشروعة.

وبما أن المصرف يأخذ شكل شركة مساهمة مغفلة فإنه يجوز شهر إفلاس الشركة المساهمة على أن هذا الإفلاس يقتصر على الشركة كشخص معنوي ولا يتناول

[14] جودي مناد ، النظام القانوني لضمان الودائع المصرفية، جامعة محمد بوقرة ، الجزائر، 2007، الصفحة 67

الشركاء لأنهم لا يكتسبون صفة التاجر ولا يلتزمون بديون الشركة في أموالهم الخاصة [15].

و يتم تشكيل جماعة الدائنين والتي تضم في المحل الأول جميع الدائنين العاديين أياً كان مصدر ديونهم بشرط أن تكون هذه الديون سابقة على شهر الإفلاس، وتضم في المحل الثاني الدائنين أصحاب حقوق الامتياز العامة التي نشأت حقوقهم قبل شهر الإفلاس لأن حقهم في الأولوية لا يتعلق بمال معين للمدين بل يباشر على ثمن أموال المدين عند توزيعها مما يتعين عليه اعتبارهم أعضاء في جماعة الدائنين في كل ما يتعلق بتصفية أموال المدين .

وعلى العكس لا يندرج الدائنون المرتهنون و الدائنون أصحاب حقوق الاختصاص و الدائنين أصحاب حقوق الامتياز الخاصة على منقول أو عقار في عداد جماعة الدائنين لأن مصلحتهم متعارضة مع مصلحة هذه الجماعة [16] .

وقد نص قانون مجلس النقد و التسليف على أنه في حال تصفية المصرف يتمتع المودعون بامتياز على الاحتياطي الخاص والاحتياطي الإلزامي لدى المصرف المركزي فقد نصت المادة 97 في فقرتها الثانية على ما يلي:

(في حال تصفية المصرف يتمتع أصحاب الودائع المودعة لديه بامتياز على حاصل تصفية الاحتياطي الخاص المبحوث عنه أعلاه والاحتياطي الإجباري المنصوص

[15] د. مصطفى كمال طه أصول القانون التجاري الأوراق التجارية والإفلاس، منشورات الحلبي الحقوقية الصفحة 321

[16] مصطفى كمال طه، المرجع السابق الصفحة 430

عليه في قانون التجارة والحساب المجمد دون فائدة لدى مصرف سورية المركزي بموجب أحكام الفقرة (أ) من المادة (19) من القانون رقم /28/ لعام 2001).

ولكن وكما ذكرنا فإن هذه الاحتياطيات غير كافية لتغطية كافة الودائع لذا فإن معظم الدول تصدر قانوناً خاصاً بضمان الودائع لدى المؤسسات المالية.

ومن المقرر أن جماعة الدائنين تعتبر شخصاً معنوياً ينشأ بقوة القانون بمجرد صدور حكم شهر الإفلاس مستقلاً عن أشخاص الدائنين ويترتب على الحكم بشهر الإفلاس إيقاف خصومة الدائنين العاديين و الحائزين لامتياز عام في المداعاة الفردية لتنحصر الخصومة بعد صدور هذا الحكم في وكلاء التفليسة،

ويحل أجل استرداد الودائع بمجرد الحكم بشهر إفلاس المصرف وذلك حسب ما جاء في المادة (458) من قانون التجارة السوري رقم /33/ إذ نصت في فقرتها الأولى على ما يلي:

(يسقط الحكم بشهر الإفلاس آجال الديون المترتبة في ذمة المفلس).

ويوقف الحكم بشهر الإفلاس بالنسبة إلى كتلة الدائنين فقط سريان فوائد الديون غير المؤمنة بتأمين عيني والتي لا يمكن المطالبة بها إلا من أصل الأموال الناتجة عن بيع الأموال المقدمة تأميناً[17].

وينشأ عن حكم شهر الإفلاس رفع يد المفلس من تاريخ هذا الحكم عن إدارة جميع أمواله وكذلك عن إدارة الأموال التي يمكن أن يحرزها خلال مدة الإفلاس، ويتم رفع يد المفلس عن إدارة جميع أمواله بقوة القانون من تاريخ صدور حكم شهر الإفلاس

[17]انظر المادة 475 من قانون التجارة السوري رقم 33 للعام2007.

ويحل وكيل التفليسة محله في إدارة هذه الأموال ولا حاجة إلى أن يشار إلى ذلك في الحكم الصادر بشهر الإفلاس[18].

وبهذا فإن المصرف تغل يده عن أمواله و إدارتها، وقد نصت على ذلك المادة (460) من قانون التجارة بحق المفلس بشكل عام وبالإضافة إلى غل اليد الذي نص عليه قانون التجارة فهناك أحكام خاصة بإفلاس المصرف فقد نصت المادة (104) من قانون مجلس النقد والتسليف على ما يلي:

1- في حال إفلاس أحد المصارف أو في حال تصفيته قضائياً تعتبر ملغاة وغير ذات مفعول تجاه كتلة الدائنين جميع العمليات التي يكون المصرف قد أدى بموجبها عيناً أو بالتقاص أو بأي شكل آخر إلى أعضاء مجلس إدارته أو إلى مديريه مبالغ بصفة حصص من الأرباح أو مكافآت أو غيرها من المساهمات في الأرباح، وذلك خلال السنتين السابقتين للتاريخ الذي تعتبره المحكمة تاريخ التوقف عن الدفع في حال الإفلاس، أو خلال السنتين السابقتين لوضع المصرف في التصفية القضائية.
2- لا تطبق أحكام هذه المادة إذا قررت المحكمة المختصة أن وقوع الإفلاس أو التصفية القضائية كان ناشئاً عن أسباب قاهرة.

وقد شمل قانون مجلس النقد والتسليف على إجراءات التصفية حيث تضمنت المادة 122 منه ما يلي:

[18] أ. د. محمد فاروق أبو الشامات، الصلح الواقي و الإفلاس، وزارة التعليم العالي الجامعة الافتراضية،2008 ، الصفحة 62.

١ –في حال تصفية أحد المصارف وفي خلال سبعة أيام من اتخاذ القرار بالتصفية يصدر وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية إعلانا عن التصفية ينشر في الجريدة الرسمية وفي نشرة الإعلانات الرسمية وفي ثلاث صحف يومية صورية واسعة الانتشار لثلاثة أيام متتالية إضافة إلى تبليغ المودعين بموجب كتاب مضمون.

٢ –يجب أن يتضمن الإعلان المذكور إعطاء مهلة لا تقل عن ثلاثة اشهر ليتسنى للمتعاملين مع المصرف أن يتخذوا جميع التدابير ويصدروا سائر التعليمات اللازمة فيما يتعلق بهذه التصفية ويجب أن يتضمن الإعلان أيضا الجهة المكلفة بتصفية الودائع الباقية والعمليات الجارية بتاريخ إغلاق مكاتب المصرف نهائيًا فيما إذا لم يعط المتعاملون مع المصرف التعليمات اللازمة بصددها.

٣ –يحق للمصرف طلب إلغاء ترخيصه ويتخذ مجلس النقد والتسليف القرار الذي يراه مناسبا بشأن الطلب خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه.

٤ –إذا جرت التصفية بنتيجة شطب المصرف من سجل المصارف بسبب مخالفته لأنظمته أو للقوانين والمراسيم والقرارات التي تنظم مهنة المصارف فيحق لوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بناء على اقتراح مجلس النقد والتسليف أن يحدد في قرار الشطب تاريخ إغلاق المصرف وان يسمي الجهة المكلفة بتسديد العمليات المعلقة بذلك التاريخ.

٥ –يستمر المراقبون في ممارسة وظائفهم محتفظين بحقوقهم وواجباتهم حتى انتهاء تصفية أعمال المصرف.

٦ –تطبق أحكام قانون التجارة وتعديلاته والقوانين النافذة فيما لم يرد عليه نص في هذا القسم من هذا القانون.

وبما أن المصرف يأخذ شكل الشركة محدودة المسؤولية فإن هناك قواعد خاصة بإفلاس الشركات نص عليها قانون التجارة في المواد من 605 إلى610 فبالإضافة إلى المواد 445و446و447 من القانون التجاري فإنه يجب أن يشمل طلب الصلح الواقي أو التصريح الذي يرمي إلى استصدار الحكم بالإفلاس على توقيع المدير أو عضو مجلس الإدارة الذي يقوم بوظيفته بناءً على قرار مجلس الإدارة في الشركة محدودة المسؤولية وإذا كانت الشركة قد دخلت في طور التصفية فعلى المصفي أن يقدم التصريح المذكور[19].

وبهذا نجد أن المشرع حاول إطالة الوجود الاعتباري للمصرف قدر المستطاع وذلك لحماية المودعين و الحفاظ على حقوقهم تجاه المصرف وفي حال توقفه عن الدفع فقد أحاط المشرع المودعين بعنايته وجعلهم من أصحاب الحقوق الممتازة لاستيفاء حقوقهم قبل غيرهم و أعلن إسقاط آجال الديون كل ذلك في سبيل مساواة جميع المودعين وحسناً فعل المشرع في هذه المساواة ولكن حبذا لو فرض على المصارف نظاماً خاصاً بتأمين الودائع لدى المؤسسات المالية كما فعلت الكثير من البلدان لما فيه أماناً للمودعين ودعم الثقة بالنظام المصرفي ككل رغم عدم كفاية هذا الإجراء بالمطلق .

[19] أ .د. محمد فاروق أبو الشامات ، مرجع سبق ذكره ، الصفحة 94

المراجع:

1- أ. د. أبو الشامات، محمد فاروق، الصلح الواقي و الإفلاس، وزارة التعليم العالي الجامعة الافتراضية،2008 .

2- د. كمال طه، مصطفى، أصول القانون التجاري الأوراق التجارية والإفلاس، منشورات الحلبي الحقوقية .

3- فخري عبد اللطيف، أسار ، التعثر المالي المصرفي، الأسباب و أساليب المعالجة، البنك المركزي العراقي،2017.

4- مناد، جودي، النظام القانوني لضمان الودائع المصرفية، جامعة محمد بوقرة ، الجزائر

5- الأستاذ محمد جيجان، التعثر المصرفي ، دورة أقيمت في البنك المركزي العراقي للفترة 8-2007/7/12

6- د. جمال الدين عوض، علي، عمليات البنوك من الوجهة القانونية، دار النهضة العربية للنشر،2000

القوانين:

1- قانون التجارة السوري رقم 33 لعام 2007

2- قانون مجلس النقد و التسليف رقم 23 لعام 2002

3- قانون تأسيس مصارف خاصة رقم 28 لعام 2001

4- نموذج النظام الأساسي للمصارف بناء على أحكام القانون23 لعام 2002 و اقتراح لجنة إدارة المصرف المركزي بقرارها رقم 192 للعام 2002

تطبيق أحكام نظرية الالتزام على الاتفاقيات الإطارية التجارية

الطالب: إبراهيم طويل كلية الحقوق – جامعة دمشق

الدكتور المشرف: هيثم الطاس

ملخص :

تتطلب التجارة في بعض الأحيان إبرام علاقات تعاقدية بسرعة تغطي احتياجات التجارة المتكررة أو بعض الكيانات الاقتصادية التي تقوم على مصالح اقتصادية مشتركة طويلة الأمد والتي تحتاج لـلاستقرار في توريد البضائع والخدمات ، مما قد لا يسمح بإجراء المفاوضات الممهدة للتعاقد في كل مرة تظهر فيه الحاجة لإبرام العقد ؛ وبالتالي ظهرت مؤسسة عقد الإطار لتشكيل نموذج حقوقي تتفرع عنه علاقات تعاقدية محكومة بالأطر المحددة بموجبه استباقاً للمراحل التعاقدية التي لا يمكن استيفاؤها في كل مرة تظهر فيها الحاجة للتعاقد ، إلا أن التساؤل حول التكييف القانوني لهذا الإطار ضمن أحكام النظرية العامة في الالتزام سيكون أول ما يتبادر إلى الشخصية الحقوقية التي تلحظ انتشار هذا النوع من العقود في الوسط الاقتصادي ؛ لذلك يحاول هذا البحث الوصول إلى أقرب تكييف قانوني من خلال إسقاط القواعد العامة على أركان العقد لتشكيل أساس قانوني أولي للباحثين الحقوقيين لتحديد النظام القانوني لهذه المؤسسة التعاقدية.

كلمات مفتاحية : عقد إطاري – عقد الإطار – العقد الثانوي – الاشتراءات العمومية – محل التعاقد – وعد بالتعاقد –

Abstract:

Commerce sometimes requires contracting quickly to cover the needs of recurring trade or some of the concerned economic entities that are based on long-term common economic interests that need stability in the supply of goods and services, which may not allow for the conduct of negotiations paving the way for contracting each time the need for concluding the contract arises; Consequently, the framework contract institution emerged to form a Legal model that subdivides into contractual relationships governed by the frameworks defined in it in anticipation of the contractual stages that cannot be fulfilled every time the need for contracting arises. However, the question about the legal adaptation of this framework within the provisions of the general theory of commitment will be the first to come to The legal personality that notices the spread of this type of contract in the economic medium; Therefore, this research attempts to reach the closest legal adaptation by dropping the general rules on the pillars of the contract to form a preliminary legal basis for legal researchers to define the legal system for this contracting institution.

Keywords: Framework contract – subcontract – public procurement – subject matter of contract – promise to contract – stricto sensu

مقدمة :

تفرض الضرورة العملية في بعض المضامير الاقتصادية ابتعاد العقود عن تطبيقها البسيط المتمثل بوجود التزامات متقابلة ومحدودة لا تنعقد إلا بالتراضي المتطابق بشكل دقيق ؛ إذ قد تتشابك العلاقات الحقوقية بقدر لا ينتظر مفاوضات انعقاد الالتزامات رضاءاً بشكل مجزء مما يحفّز البيئة التجارية لتفعيل الدراسات الاقتصادية لاستجداء تطبيق نظرية الالتزام بالعقود الإطارية الأكثر شمولية من العقد التقليدي البسيط لجهة زيادة مدى الالتزام وبالمقابل زيادة الربح إلا أن تطبيق النظريات التقليدية في تكوين العقد وآثاره على هذا النوع من العقود خصوصاً في حالة طغيان حقوق أحد الطرفين على السبب الاقتصادي الدافع لالتزام الفريق المقابل قد يتطلب تخصيصاً للتكييفات المتعلقة ببنية هذه العقود وأركانها.وهنا يبرز دور هذا البحث في توفيق هذا التخصيص مع النظرية العامة للالتزام.

أهمية البحث :

يشكل مضمار العقود الإطارية مجالاً واسعاً للدراسة تشترك فيه فروع القانون العام والقانون الخاص لا بل والقانون الدولي بفرعيه العام والخاص في بعض المجالات ، ولا بد أن النظر إلى ذلك النوع من العقود المنشترة ضمن الوسط التجاري يتطلب إعمال المبادئ العامة للالتزام ويطرح سؤالاً حول مدى اتفاقها مع المبادئ العامة مما يتطلب تحديد التكييف القانوني للعقد من وجهة النظر هذه ؛ مما يكسب هذا البحث أهمية جوهرية في تحديد هذا التكييف بالنسبة لأحكام القانون الخاص وبالتالي تحديد مؤيدات التعاقد الواجبة التطبيق عند نشوب النزاعات.

أهداف البحث :

يهدف هذا البحث إلى دراسة نطاق الالتزام في العقود الإطارية التي تتسم غالباً بالصفة التجارية الشمولية ومن ثم التوفيق بين أركان هذا العقد وبين المبادئ العامة في التعاقد للوصول إلى أسس قانونية لتحديد الحلول العملية للنزاعات الناجمة عن تنفيذ هذه العقود

وتطبيق نظرية مؤيدات التعاقد من خلال البحث عن التكييف الأنسب في ظل النصوص النموذجية الدولية والمبادئ العامة للقانون المدني السوري الّذي يعكس نموذجاً لـلنظام اللاتيني في التشريع ولن يخوض هذا البحث في هذا النوع من العقود أبعد من إطار القانون الخاص المرجع في المعاملات التجارية متجنباً إطار القانون العام الّذي له أحكامه المنفردة.

منهج البحث :

يعتمد هذا البحث على المنهج الاستقرائي للنصوص القانونية المستمدة من القانون المدني السوري وقانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي باعتباره ناظماً بأحكام صريحة لبعض جوانب العقد الإطاري ؛ وبالرغم من أن هذا التنظيم كان باعتباره وسيلة لتنفيذ الاشتراء العمومي إلا أنه يمكن الاستفادة من المبادئ العامة والتعريفات القانونية التي تضمنتها تلك النصوص باعتبارها وسائل قانونية لا بد منها في معالجة هذا العقد ولو كان ذي صفة تجارية من خلال المنهج التالي في تقسيم البحث إلى :

المطلب الأول : ماهية العقد الإطاري

أولاً : أركان العقد الإطاري

ثانياً : طبيعةالإلزام في العقد الإطاري

المطلب الثاني : آثار العقد الإطاري

أولاً : نطاق الالتزامات المتبادلة في العقد الإطاري

ثانياً : مؤيدات الالتزام في العقد الإطاري

فرضيات البحث وحدوده:

بداية لا بدّ من افتراض أحد أمثلة العقود الإطارية لمعرفة المنظومة الحقوقية موضوع البحث ؛ ويمكن اللجوء إلى مثال تعاقد الجهة المعنية بإدارة أحد التجمعات السكنية مع

أحد المقاولين لتنفيذ أي صيانة يطلبها أحد الشاغلين أو تعاقد إحدى الجهات المعنية بالمواصلات الطرقية مع أحد المقاولين لتنفيذ صيانة الطريق في حال حدوث الحفر[1] ، وإلى هذا الحد قد يبدو التعاقد أقرب إلى التعاقد التقليدي إلا أن تجهيز المقاول نفسه بكامل المواد اللازمة لإنجاز المقاولة وتعاقده مع العمال والآليات اللازمة خلال فترة التعاقد قد يقابل بفرضية انعدام وجود أي مطالبة من الجهة صاحبة العمل إما لانعدام ذلك بالفعل وهو أمر ممكن الحدوث خصوصاً في حالة العقود القصيرة الأجل وإما لاحتمال تعدد المقاولين الذين تعاقدت معهم الجهة صاحبة العمل خلال ذات الفترة مما يجعل التزام المقاول المعني أقرب للالتزام بلا سبب كونه سيكون بلا عائد اقتصادي فضلاً عن خسارته المالية الناجمة عن استعداداته المذكورة ، وقد يتكرر الأمر بالنسبة للعقود الإطارية المتعلقة بتوريد المشتريات أو استئجار العقارات أو المنقولات أو أي عقد آخر مما يثير عدة تساؤلات بالأثر الملزم للعقد الإطاري تجاه الجهة صاحبة العمل ، وبالتأكيد فإن غاية تحقيق الربح ستحدد الصفة التجارية الحقوقية لتلك العقود ولأسلوب البحث من وجهة نظر الحقوق التجارية ، وستفرض المنهجية العملية البحث في أركان العقد الإطاري والنظام القانوني المطبق على الالتزامات الناجمة عنه قبل البحث في تطبيق مبادئ أثر الالتزام بالنسبة للطرفين.

1 CAROLINE N, ALBANO GIAN L, 2016- The Law and Economics of Framework Agreements: Designing Flexible Solutions for Public Procurement. Cambridge University Press, United Kingdom, p.92

المطلب الأول

ماهية العقد الإطاري

بعد الأخذ بعين الاعتبار الافتراضات السابقة ؛ يمكن القول بأن قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي[2] هو من أبرز النصوص الدولية النموذجية المتضمنة التعريف بالاتفاق الإطاري وبالرغم من انطباق القانون المذكور على الاشتراءات العمومية بدلالة المادة (1) منه فإن مصطلح العمومية لا ينصرف بالضرورة إلى المفهوم الحكومي إذ أن سمة الاشتراك في الاستفادة من موضوع التعاقد هو الّذي يضفي الصفة العمومية[3] ، وبكل الأحوال فإن تعريف العقد الإطاري وفقاً للمادة (2) من القانون النموذجي المذكور "يعني اتفاقاً بين الجهة المشترية والمورد أو المقاول الّذي وقع عليه الاختيار يبرم عند إتمام المرحلة الأولى من إجراءات الاتفاق الإطاري"

بينما عرّفت ذات المادة إجراءات الاتفاق الإطاري بأنها "إجراءات تُجرى على مرحلتين: مرحلة أولى لاختيار المورد أو المقاول الّذي سيصبح طرفاً في الاتفاق الإطاري مع الجهة المشترية ومرحلة ثانية لإرساء عقد الاشتراء بمقتضى الاتفاق الإطاري على مورد أو مقاول هو طرف في ذلك الاتفاق الإطاري"

---

2 لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، 2014- قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. الأمم المتحدة. نيويورك،

متوفر بتاريخ 2021/2/19 على الرابط :

https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ar/2011-model-law-on-public-procurement-a.pdf

3لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، 2014- دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. الأمم المتحدة، نيويورك، صفحة (13)

متوفر بتاريخ 2021/2/19 على الرابط :

https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ar/guide-enactment-model-law-public-procurement-a.pdf

وبالرغم مما سيظهره لنا البحث لاحقاً من أهمية التعاقد الإطاري على مرحلتين في بعض الحالات فإنه يمكن القول بأن هذه التعريفات تتعلق بإجراءات التعاقد العمومي أكثر من تعلقها بالمفهوم الموضوعي لهذا النوع من العقود ، إلا أن المادة (32) من ذات القانون تنص على شروط استخدام الاتفاق الإطاري ضمن المحددات التالية:

" أ- أن الحاجة إلى الشيء موضوع الاشتراء يتوقع أن تنشأ على نحو غير محدد أو على نحو متكرر أثناء فترة زمنية معينة

ب- أن الحاجة إلى الشيء موضوع الاشتراء بحكم طبيعته قد تنشأ على نحو مستعجل أثناء فترة زمنية معيّنة من الزمن "

وبالتالي فإن تحقق أحد المعايير السابقة يضفي على العقد المعني صفة العقد الإطاري ؛ ولعل هذا التعريف يعد مقتصراً على الناحية الموضوعية إلا أنه سيفيد خلال البحث في الناحية الحقوقية لتمييز العقد الإطاري عن ما سواه من العقود من خلال منهج المقارنة.

أولاً : أركان العقد الإطاري:

يمكن تعريف التعاقد بمفهومه المجرد الوارد في المادة (96) من القانون المدني السوري بأنّه تطابقٌ لإرادتين بالالتزام ؛ وبالتالي فإن العقد الإطاري في ظل فرضية البحث ووفقاً للمعايير الموضوعية المشار إليها في المادة (32) من القانون النموذجي أعلاه سيكون أقل إلزاماً من الناحية القانونية[4] كونه لا يتطابق مع تعريف العقد ولا مع ركن تحديد المحل أو القابلية للتعيين نظراً لجهالة الأركان السابقة وبالتالي استحالة حصول التطابق من حيث المبدأ ، إلا أن الضرورة المنهجية تفرض التعرض لكل ركن من أركان العقد

4AUGUST R, 2000- International Business Law: Text, Cases, and Readings. Prentice Hall, United Kingdom, p.418

الإطاري وبالتالي سيغدو من الواجب عقد المقارنة بين حالة العقد التقليدي والعقد الإطاري لجهة الأركان التالية

- التراضي
- المحل
- السبب

1- التراضي : يمكن الولوج إلى إشكالية استحالة تطابق الإيجاب والقبول بالمفهوم المطلق من خلال حكم المادة (96) من القانون المدني السوري التي تنص على أنه " إذا اتفق الطرفان على جميع المسائل الجوهرية في العقد، واحتفظا بمسائل تفصيلية يتفقان عليها فيما بعد، ولم يشترطا أن العقد لا يتم عند عدم الاتفاق عليها، اعتبر العقد قد تم.

وإذا قام خلاف على المسائل التي لم يتم الاتفاق عليها، فإن المحكمة تقضي فيها طبقاً لطبيعة المعاملة ولأحكام القانون والعرف والعدالة"

مما يعني ترك المجال أمام تطابق الإرادة التعاقدية النسبية دون إطلاق ، إلا أن الحكم المذكور لا يعني إلا تكريساً لهذه الإشكالية بدلالة أن النص المذكور فرض سلطةً تقديرية للمحكمة لمراقبة هذه النسبية ، وبالتأكيد لا نظرية قانونية مطلقة يمكن فرض تطبيقها على هذه السلطة التقديرية فلو وجدت تلك المعايير لما ترك الأمر للقضاء لإتمام الإرادة التعاقدية في هذه الحال إلا أن دراسة معايير هذه السلطة التقديرية يتطلب تحديد نطاق الالتزام في العقد الإطاري وهو ما سنحيله إلى المطلب الثاني من هذا البحث ، وما يهمنا في هذا الموضع هو ملاحظة حدود المسائل التفصيلية التي أجازت المادة المذكورة تأجيلها فـاللجوء إلى الإرادة المحضة لأحد الطرفين قد يرتب بطلان العقد بالمجمل ، وبكل الأحوال لا حل لذلك سوى خروج المحكمة عن دورها التقليدي في تفسير العقد إلى إكماله[5] وربما سيكون من الأنسب تأجيل بعض النقاط الاتفاقية لأوصاف الالتزام

5محمد على البدوى الأزهرى. تاريخ النشر غير متوفر – النظرية العامة للالتزام الجزء الأول. دار كتاب

لاستكمالها في العقود المبنية على العقد الإطاري وهو ما يعرف بنموذج (stricto sensu)[6].أو تحديد معايير خارجية لا تتعلق بإرادة الطرفين[7].

ومن الناحية الأخرى فإن شمولية وتعقد المشاريع التي يتم اللجوء فيها إلى نظرية العقد الإطاري قد تكون من الأهمية الاقتصادية بمكان[8] تجعل تفعيل المادة (101) من القانون المدني ممكناً ؛ تلك المادة التي تنص على أن "القبول في عقود الإذعان يقتصر على مجرد التسليم بشروط مقررة يضعها الموجب ولا يقبل مناقشة فيها." ، مما قد يفيد في اعتبار ركن التراضي في هذه العقود من قبيل عقود الإذعان خصوصاً مع اعتماد التعاقد الإطاري وسيلة معتمدة في الغالب[9] للاشتراءات العمومية وبالتحديد في العلاقات التعاقدية التي تكون الإدارة طرفاً فيها بصفتها طرفاً يحظى بامتيازات تعاقدية استثنائية، وبكل

للنشر،. القاهرة، الصفحة.70

6COMBA M, TREUMER S, (n.d.)- Modernising Public Procurement: The Approach of EU Member States. Edward Elgar Publishing, Incorporated, United Kingdom, p.218

7جعفر محمد جواد الفضلى، 2006- عقد الإطار دراسة تحليلية، الرافدين للحقوق، السنة 11، العدد 28، جامعة الموصل، الصفحات 1-14 الصفحة.10

متوفر بتاريخ 2021/6/2 على الربط :

https://www.iasj.net/iasj/download/785741f04080acbe

8 TELLJOHANN V, DA COSTA I, MÜLLER T, REHFELDT U, AND ZIMMER R, 2009- European and International Framework Agreements: New Tools of Transnational Industrial Relations, Transfer: European Review of Labour and Research 15, no. 3–4 (August 2009): 505–25. p.507

Available at:

https://doi.org/10.1177/1024258909015003170 1.

[Accessed 31 May 2021].

9 لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. مرجع سابق. صفحة. (5)

الأحوال فإننا نحيل تطبيق نظريات مؤيدات التعاقد الناجمة عن عيوب الإرادة إلى المطلب الثاني المتعلق بآثار العقد الإطاري ، إلا أنه يمكن القول من حيث النتيجة أن ركن الإرادة في العقد الإطاري ليس معدوماً من حيث المبدأ ، كما أن القواعد القانونية تسمح للتراضي أن يكون نسبياً متعلقاً بمسائل تفصيلية يتم الاتفاق عليها فيما بعد.

2- المحل : يمكن لمحل الالتزام أن يكون شيئاً مستقبلاً وفقاً للمادة (132) من القانون المدني السوري وهو الحال بالنسبة للعقد الإطاري[10] مما يعني مشروعيته لهذه الناحية ، وإضافة لكون الالتزام موضوع البحث مستقبلياً إلا أنه يوصف بأنه غير محدد من حيث المقدار لحظة التعاقد[11] وبهذا الصدد يمكن إعمال المادة (134) من القانون المدني التي تنص على وجوب تحديد محل الالتزام من حيث النوع والمقدار تحت طائلة البطلان مع جواز تحديد نوع محل الالتزام فقط دون المقدار شريطة أن يتضمن العقد ما يستطاع به تعيين ذلك المقدار ، وهذا الاشتراط يطرح التساؤل عن الآلية التعاقدية التي تجعل هذا المقدار قابلاً للتعيين ؛ ففي ظل فرضية البحث بشأن مقاولة تنفيذ أي طلبات صيانة في مجمعٍ سكنيٍّ ما خلال فترة معينة فسيكون من الممكن تحديد نوع هذه الصيانة ولو تطلب الأمر البحث في العقد بأدق التفاصيل الفنية فإنه سيكون ممكناً من الناحية النظرية على الأقل إلا أن عدد طلبات الصيانة هذه ومدى الجهد الّذي ستتطلّبه سيكون مجهولاً بالتأكيد ، ويمكن في هذه الحالة للمتعاقدين الاتفاق على حد أدنى من طلبات الصيانة الدورية الاستباقية لحماية البنية الحقوقية للعقد من البطلان وليكون التعاقد مجدياً من الناحية الاقتصادية كما يجوز للمتعاقدين اللجوء إلى آليات أخرى لجعل محل التعاقد قابلاً للتعيين قد تتضمن توكيل أطراف محايدة لإدارة الطلبات ، والتزاماً لمنهجية البحث سنحيل

10 جعفر محمد جواد الفضلي، مرجع سابق. الصفحة.11

11علي شاكر عبد القادر البدري،العقود التطبيقية في العقد الإطاري، مجلة القادسية، عدد خاص المؤتمر العلمي الدولي الافتراضي الاول لطلبة الدراسات العليا في كليات القانون، الصفحات 50-70، الصفحة.59

متوفر بتاريخ 2021/6/2 على الربط :

https://www.iasj.net/iasj/article/203139

دراسة هذه الآليات المحتملة إلى موضع ذلك في المطلب الثاني لتحديد آثار الالتزام في الاتفاق الإطاري.

3- السبب: تسري على العقود الإطارية النظرية العامة في السبب لجهة افتراض أن لكل التزام سببٌ مشروع ، إلا أن ما يميزها هو اتساع المفهوم الاقتصادي للسبب كونه يعتمد على الدراسات الاقتصادية الأكثر تعمقاً من العقود التقليدية ، لا بل قد يمكن القول بأن إجراء مثل هذه الدراسات التي تترجم بالقدرات الاستثنائية المطلوبة لها في مجال العقود الإطارية[12] يجعل من غير المجدي استعمال العقود الإطارية إلا في المجالات الاقتصادية الضخمة التي تتطلب قدراً لا يقل عن حدٍّ معيّن من الاشتراءات مما قد يجعل العقد باعتباره عقداً إطارياً قابلاً للإبطال لاختلال ركن السبب في حال عدم توفر تلك الدراسات ، إلا أن ذلك لا يعني انقضاء صفة العقد عن ذلك الاتفاق ؛ إذ يمكن للمحكمة استناداً للمادة (145) من القانون المدني السوري أن تعيد تكييف العقد الباطل جزئياً بما يتوافق مع ما لم يُبطل من العقد المعني ، فعلي سبيل المثال إن كان محل الالتزام هو عبارة عن شركة محاصة للإتجار بسلع معينة بمواصفات وكمية غير معينة وتوافقت إرادة الطرفان على أن يكون عقد الشراكة بينهما إطارياً لحين إتمام إجراءات شحن تلك السلع ولم يتضمن هذا الاتفاق المدعو بالإطاري تحديداً للكميات أو تحديداً لميعاد التسليم إلا أنه تضمن مقابلاً لالتزام الفريق الأول بفتح الاعتماد وتمويله ومقابلاً لالتزام الفريق الثاني بإتمام عملية الشراء والشحن بحيث توزع أرباح هذه العملية التجارية بين الطرفين فهذا العقد قد حدد رأس المال إلاأنه لم يحدد نسب تقاسم الخسائر تاركاً كل ذلك إلى حين إتمام إجراءات الشحن ، فـفي حال حصول أي نزاع قبل انعقاد الاتفاق الثاني المتمم لأركان الشركة فإن العقد الأولي المسمى إطارياً بين الفريقين سيكون باطلاً لجهة اعتباره عقد شركة ومن جهة أخرى فإن العودة إلى ركن السبب فيه لن يفيد في اعتباره عقداً إطارياً يبرر تأجيل الاتفاق على أركان الشركة المفقودة وبالتالي سيكون من

12 لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي. دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. مرجع سابق. صفحة (282)

الممكن اعتباره عقد وكالة تجارية أو وكالة بالعمولة وفقاً لما يمكن استخلاصه من إرادة الطرفين ، وبكل الحالات فإن كون العقد إطارياً لا يبرر إفقاد العقد من الناحية الموضوعية لأي ركن من أركانه وهو ما سنحيل التعمق فيه إلى موضعه في الفقرة التالية.

ثانياً : طبيعة الإلزام في العقد الإطاري :

استناداً لفرضية البحث في ضوء ما سبق الحديث عنه من خصوصية أركان العقد الإطاري نتوصل للسؤال الجوهري عن طبيعة إلزام العقد الإطاري ، وبداية يمكن القول بأن العقد الإطاري لا ينتج بحد ذاته الالتزامات[13] وبالتالي فهو أسلوب للتعاقد وصياغة الالتزامات ، وبمقاطعة تسمية "الإطاري" مع خصوصية أركان الالتزامات فيه تظهر صفة "الإطار" لهذه الالتزامات التي ليست بالضرورة أن تكون نافذة كون الإرادة المستقبلية المكونة لها ستخضع للأطر العامة التي حددها العقد الإطاري ، ومع ذلك فإن المنهج العلمي يتطلب الإقرار بأنه عقد تتطابق في الإرادة من حيث المبدأ ومن ثم عرضه على نظرية العقود المسماة لعقد المقارنة والوصول إلى النتيجة بشكل موضوعي ، واستناداً لتركز هذه العقود حول تقديم العمل أو المقاولة يمكن الشروع في دراسة أوجه التشابه مع هذا النوع من العقود المسماة.

1- العقود الواردة على العمل : يشترك العقد الإطاري مع العقود الواردة على العمل بأن محل العقد لا يمكن تقديره بدقة قبل التعاقد[14] فالعامل أو المقاول لن يكون بمقدوره تقدير كمية العمل المطلوبة لتنفيذ العمل المطلوب ولو كان ذلك مقدراً بساعات معينة أو مدة محددة ، إلا أن الفارق في العقد الإطاري هو أن لا التزام مباشر ينجم عن العقد تجاه صاحب العمل أي أن العامل أو المقاول أو حتى الكفيل ملزمون بأداء عمل معين

13 علي شاكر عبد القادر البدري، مرجع سابق الصفحة. 55

14خالد السيد محمد عبد المجيد موسى، 2014 - أحكام عقد العمل عن بعد (دراسة مقارنة). مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الصفحة. 297

ويتحملون المسؤولية العقدية في حال عدم تنفيذه خلال فترة العقد وبالمقابل يتحمل صاحب العمل المسؤولية عن عدم أداء حقوقهم مقابل عملهم ولو لم توصلهم توجيهات صاحب العمل لإتمام العمل المعني خلال فترة التعاقد بينما لا مقابل لذلك في العقد الإطاري فضلاً عن إمكانية أن يكون العقد الإطاري متعلقاً بعمليات بيع أو إيجار أو مشاركة ؛ مما يعني استحالة تكييف العقد الإطاري باعتباره من عقود العمل.

2- العقود الواردة على الملكية : نظراً لكثافة اللجوء إلى آلية التعاقد الإطاري ضمن اتفاقيات التوريد والبيوع الدولية والاتفاقيات الإطارية للشراكة الدولية فلا بدّ من المقارنة مع العقود الواردة على الملكية ، ويمكن القول بأن التقارب بينهما يكمن في بعض حالات البيع لجهة ركن التراضي إذ تصرّح المادة (387) من القانون المدني بوجوب علم المشتري بالمبيع علماً كافياً إذ يمكن تطبيق المادة (121) التي تبطل العقد للغلط في حال اختلال ذلك العلم ، وكذلك فقد نصت المواد (388) حتى (390) من القانون المدني على البيع بالعينة والبيع بشرط التجربة والبيع بشرط المذاق التي لا يعتبر التعاقد فيها نافذاً إلا بعد إعلان القبول أو الرفض ؛ مما يعني أن ترك قابلية القبول أو الرفض تعكس نوعاً من الشك في اكتمال الإرادة[15] ، وكذلك الحال بالنسبة لعقد الشراكة الّذي لا يمكن لطرفي العقد التنبؤ ابتداءاً بما سيحققاه من أرباح أو خسائر ، وبالمقابل نجد ركن الإرادة والتراضي في العقد الإطاري محاطاً بدرجة من الريبة لجهالة المتعاقدين لما سيلحق العقد الإطاري من عقود ثانوية والتزامات وفقاً لما حدده العقد الإطاري .

3- عقود الغرر : يشترك العقد الإطاري مع عقود الغرر أكثر من غيرها من أصناف العقود المسماة فلا محل التعاقد محدد بالنسبة للفريقين كماهو الحال في عقد المرتب مدى الحياة[16] ولا توقيت أداء الالتزام كما هو الحال في عقد التأمين[17] .

15عبد الرزاق أحمد السنهوري، تاريخ النشر غير متوفر- الوسيط في شرح القانون المدني (4) العقود التي تقع على الملكية المجلد الأول البيع والمقايضة. دار إحياء التراث العربي، لبنان، الصفحة.140

16عصمت عبد المجيد بكر، 2015- نظرية العقد في القوانين المدنية العربية: دراسة مقارنة بين القوانين المدنية العربية و مشروع القانون المدني العربي الموحدّ مع الإشارة الى أحكام الفقه الإسلامي و

4- عقد الكفالة : بالرغم من اعتبار الكفالة من عقود التبرع في بعض الأحيان واعتبارها من عقود المعاوضة في أحيان أخرى[18] ، إلا أنها تشترك مع العقد الإطاري بجهالة توقيت نفاذ التزام الكفيل الّذي يمكن أن لا ينفذ ابتداءاً لعدم تخلّف المدين عن السداد.

5- العقود الواردة على الانتفاع بالشيء : يكمن التقارب في جهالة مدة الانتفاع التي ستكون نظرياً هي المدة المذكورة في عقد الإيجار أو العارية وعملياً لا يمكن تقدير المقابل المادي الدقيق للانتفاع إلا بالمدة[19].

ومن حيث المبدأ لا يهدف استعراض أوجه الشبه الآنفة إلى التشكيك في اكتمال أركان أي من العقود بقدر ما يعبّر عن مبدأ النسبية في الحقوق[20] خصوصاً التجارية منها التي تعكس هوامش الأرباح الناجمة عن حقيقة تحمل المخاطر الاقتصادية فيها ابتعادها عن الإطلاق في تحديد الالتزامات[21] ، إلا أنه وللوهلة الأولى يمكن القول بأن الإشكالية الأساسية في العقد الإطاري ترسم فرقاً واضحاً عن العقود المذكورة أعلاه متمثلاً في انعدام أي التزام مالي مباشر للعقد الإطاري في ذمة الطرفين ما لم يتضمن حداً أدنى من الالتزام المادي كالتصريح بكمية معينة من البضائع لتوريدها مثلاً بينما لا مفرّ في عقد البيع المقابل لهذه الحال من تنفيذ التزام ما من حيث النتيجة دون الإخلال بما للتعاقد

دور تقنيات الإتصال الحديثة في ابرام العقد. دار الكتب العالمية، لبنان، الصفحة.357

17 المرجع السابق، الصفحة.356

18 محمد عزمي البكري، 2018- موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد المجلد الثاني. دار محمود للنشر، القاهرة، الصفحة.17

19شرف أحمد عبد الوهاب، إبراهيم سيد أحمد، 2018- عقد الإيجار في ضوء آراء الفقهاء والتشريع وأحكام القضاء. دار العدالة للنشر، مكان النشر غير متوفر، الصفحة.15

20توفيق سمير خيري، 1978- مبدأ سيادة القانون: دراسة في الفلسفة القانونية، منشورات وزارة الثقافة والفنون، الجمهورية العراقية، الصفحة. 13

21مؤتمر التجارة العربية البينية والتكامل الاقتصادي، 2004- بحوث وأوراق العمل : الجامعة الأردنية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 20-22 سبتمبر (أيلول) 2004: جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،الصفحة. 184

الإطاري من مؤيدات ودون استباق ما يمكن التوصل إليه من تكييف للعقد الإطاري ، مما يحول دون تكييف العقد الإطاري باعتباره أياً من العقود المسماة المذكورة ، وربما سيكون البحث في نظرية الوعد بالتعاقد أكثر جدوى لاتصالها بآلية التعاقد أكثر من أوصاف الالتزام إذ تنص المادة (102) من القانون المدني على حالة "الاتفاق الذي يَعِد بموجبه كلا المتعاقدين، أو أحدهما، بإبرام عقد معين في المستقبل" فإنه "لا ينعقد إلا إذا عينت جميع المسائل الجوهرية للعقد المراد إبرامه، والمدة التي يجب إبرامه فيها.

2- وإذا اشترط القانون لتمام العقد، استيفاء شكل معين، فهذا الشكل تجب مراعاته أيضاً في الاتفاق الذي يتضمن الوعد بإبرام هذا العقد." ، ولما كان محل الالتزام في الوعد بالعقد معنوياً متعلقاً بالإرادة التعاقدية للمتعاقد في العقد الموعود به[22] يمكننا استخلاص اقتراب فكرة العقد الإطاري من فكرة الوعد بالتعاقد وربما يمكن إضافة اشتراط تعيين "المسائل الجوهرية" حتى يكون محل التعاقد الإطاري متوافقاً مع جواز قابلية تعيين المحل التي سبق التعرض لها ، كما يمكن القول بأن نظرية الوعد بالتعاقد لا تتنافى مع إشكالية العقد الإطاري كونه لا ينتج بحد ذاته التزامات مالية أو مادية.

وبمقاطعة النتيجة السابقة مع تعريف العقد الإطاري المشار إليه أعلاه في قانون الأونسيترال النموذجي باعتباره ممهداً لعلاقات تعاقدية دورية متقاربة لا تنتظر الاتفاق على جميع المسائل الجوهرية في كل مرة يمكن القول بأن العقد الإطاري هو شكل خاص من أشكال الوعد بالتعاقد يتضمن الاتفاق على المسائل الجوهرية العامة ومدى الالتزام فيه يتعلق بـإرادة الطرفين في العقود المقبلة لتقييدها بضوابط العقد الإطاري وبالهوامش المتروكة ضمن ذلك الإطار التي غالباً ما تتعلق بالجوانب الاقتصادية[23] ، وبالتأكيد فإن العلاقات التعاقدية اللاحقة للعقد الإطاري والمحكومة فيه ستكون خاضعة للأحكام الموضوعية التقليدية الواردة في نظرية العقود المسماة وسيكون الأثر المعنوي لالتزام عقد

22عبد الرزاق أحمد السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني الجزء الأول نظرية الالتزام بوجه عام – مصادر الالتزام دار إحياء التراث العربي لبنان ص 251

23 CAROLINE N, ALBANO GIAN L, Op. cit. p.70

الإطار محل البحث في المطلب التالي.

المطلب الثاني

آثار العقد الإطاري

تبرز كفاءة استخدام العقد الإطاري عندما تنشأ النزاعات خلال التنفيذ[24] سواء لتغير الظروف التي كانت سبباً للتعاقد الإطاري كحالة تعاقد شركة للنفط مع مقاول لمرافقة وصيانة آلات الحفر في موقع تنقيب معين تبين نظيراً ولاحقاً أن لا جدوى من التنقيب فيه ابتداءاً ، وسواءاً لجهة ابتعاد الإطار المحدد وفق العقد الإطاري عن المصالح الاقتصادية لأحد طرفي العقد بشكل طارئ بعد التعاقد كحالة حصول فوارق كبيرة في الأسعار أو القوة الشرائية أو انخفاض قيمة النقد ؛ مما يدفع الفريق المعني للتهرب من التقيد بالعقد الإطاري سواءاً من خلال تجنب التعاقد الثانوي مع الفريق المقابل تهرباً من هذا الإطار أو التعاقد مع الغير تهرباً أو الإصرار على التعاقد ضمن إرادة تعاقدية خارجة عن الإطار المحدد في العقد الإطاري ، مما يستدعي البحث في تحديد نطاق الالتزامات الإطارية لتعريف ما هو خارج عن نطاق هذه الالتزامات ومن ثم دراسة مؤيدات التعاقد للتعامل مع مخالفات الإطار المتفق عليه.

أولاً : نطاق الالتزامات المتبادلة في العقد الإطاري :

توسّع المادة (149) من القانون المدني من نطاق الالتزام بشكله التقليدي بقولها أنه "1. يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية.

2- ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه، ولكن يتناول أيضاً ما هو من مستلزماته، وفقاً للقانون والعرف والعدالة، بحسب طبيعة الإلتزام" ، ونظراً للطبيعة المعنوية لشمول هذه المادة المشترك مع الطبيعة المعنوية لالتزامات العقد الإطاري التي

24 لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي. دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. مرجع سابق. صفحة (259)

توصلنا إليها فلا بدّ من الانطلاق من المادة المذكورة لتحديد حالات تجاوز نطاق الالتزام وبالتالي تطبيق مؤيدات التعاقد في ظل المحددات التي أشارت لها وهي :

- مشتملات التعاقد
- موجبات حسن النية
- مستلزمات الالتزام

ولعل سياق المادة المذكورة يمكّن من اعتبار كل من المحددات السابقة مقابلاً لأحد أركان التعاقد الثلاث الرضا والمحل والسبب بما يترجم خصوصية أركان عقد الإطار[25] وفقاً لما يلي :

1- مشتملات التعاقد : يعتبر مفهوم مشتملات التعاقد ترجمة تنفيذية لانعقاد الإرادة في الالتزام المتقابل للطرفين[26] تنفيذاً لركن التراضي وفقاً لطبيعة الالتزامات التي انعقدت عليها الإرادة المتطابقة[27] وهذا لا يختلف بحالة الوعد بالعقد التي توصلنا إلى اقتراب مؤسسة العقد الإطاري منها ، إلا أننا ذكرنا أن العقد الإطاري عادةً لا ينتج التزاماً نافذاً وهذا يتطلب استرجاع تعريف العقد الإطاري وفقاً لما نصت عليه المواد (2 و 32) من قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي التي استخلصنا منها أن التعاقد الإطاري يتم اللجوء إليه في حالتين هما :

---

25 جعفر محمد جواد الفضلي، مرجع سابق .الصفحة.3

26 نوري حمد خاطر، 2017- وظائف حسن النية في قانون المعاملات المدنية الإماراتي رقم (5) لسنة 1985 – دراسة مقارنة. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية. العدد التسلسلي.17 السنة.5 مكان النشر غير متوفر، الكويت، الصفحة.42

https://journal.kilaw.edu.kw/wp-content/uploads/2017/12/Good-Faith-Functions-In-Civil-Transactions.pdf

27عبد الرزاق أحمد السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني الجزء الأول نظرية الالتزام بوجه عام – مصادر الالتزام. مرجع سابق. الصفحة. 619

- عندما يكون التعاقد على مرحلتين
- عندما يكون التعاقد مبنياً على دافع متجدد باستمرار أو بشكل متقارب لا ينتظر تكرار المفاوضات التعاقدية

وبالتالي يمكن أن يكتفي العقد الإطاري بتحديد عددٍ من المبادئ التعاقدية التي تعكس تحقق الاشتراطين أعلاه دون تحديد ميعاد أو شرط لنفاذ الالتزام تاركاً تحديد المقابل المادي أو حتى تحديد نوع العقود المسماة المتفرعة عنه ليتناولها كل عقد لاحق على حدة ، كما يمكن أن يتضمن العقد الإطاري تحديد كافة الأمور الجوهرية تاركاً بعض التفاصيل المالية أو الفنية وفقاً لظروف التعاقد ؛ وبالتالي فإن مشتملات التعاقد بكل الأحوال ستكون متعلقة بالدرجة الأولى بإرادة الطرفين في العلاقات التعاقدية الناجمة عن العقد الإطاري قبل أن تتعلق بـالالتزامات المادية التي يمكن استخلاصها من العقد الإطاري .

2- موجبات حسن النية : يعتبر هذا المفهوم محدداً مقابلاً لركني التراضي والسبب كونه يتعلق بالجانب المعنوي للتعاقد ، وبالتالي سيكون أكثر اتساعاً في تنفيذ العقد الإطاري مقارنة مع العقود التقليدية ، ففي العقود التقليدية التي تتضمن التزامات محددة متقابلة غير معلّقة تتقلص موجبات حسن النية أمام قدرة مؤيدات التعاقد على تفعيل المسؤولية التعاقدية بمجرد ظهور خلل مادي في تنفيذ الالتزام وبمفهوم المخالفة يمكن القول بأن العلاقة بين موجبات حسن النية وقدرة مؤيدات التعاقد على ضبط المسؤولية التعاقدية عكسية فكلما زاد أحدهما تقلّص الآخر ؛ إلا أنه ليس لأي منهما إلغاء الآخر من حيث المحصلة ، ففي العقد الإطاري يظهر دور موجبات حسن النية أداة محفّزة لمؤيدات التعاقد لتفسير السلوك التعاقدي للطرفين وتحديد مواطن تفعيل تلك المسؤولية ؛ فكما ذكرنا لا التزام مادي سينجم عن العقد الإطاري وبالتالي لن تستطيع المحكمة تفعيل مؤيدات التعاقد دون البحث في موجبات حسن النية من خلال اتباع الشطر الثاني من المادة (149) من القانون المدني بالعودة إلى العرف والعدالة وطبيعة الالتزام لتحديد

ماهية حسن النية المطلوب ، وتظهر أهمية هذا المعيار في حالة امتناع أحد المتعاقدين عن إتمام الإرادة التعاقدية التالية في العقد الثانوي التابع للعقد الإطاري اللازمة لعقد التزامات نافذة مبنية على الاتفاق الإطاري أو تسببه بالإخلال بمبدأ توازن الالتزامات المنصوص عليه في المادة (130) من القانون المدني.

3- مستلزمات الالتزام : يمكن اعتبار هذا المحدد توسيعاً لمفهوم المحل خلال تنفيذ الالتزام إذ أن ذلك قد يتطلب أعمالاً تسبق الالتزام المطلوب بعينه كما لو التزم مقاول بأعمال صيانة الآلات في مشروع بمنطقة نائية مما يتطلب منه التعاقد مع الغير لتوفير النقل أو استئجار عقار قرب موقع العمل لأعمال الصيانة أو لاستيداع أدواته أو التعاقد مع فنيين لتغطية كمية الصيانة ؛ فهذه التصرفات القانونية تعتبر من المستلزمات الواجبة الإتمام قبل تنفيذ محل الالتزام المتمثل في تقديم خدمة الصيانة نهايةً ؛ وبالطبع لا حدود لهذه المستلزمات ومرجع ذلك سيكون هو القانون أو العرف أو العدالة وطبيعة التعاقد ، وفي حالة العقد الإطاري يمكن القول بأن تحديد المسائل الجوهرية في العقود الثانوية المتفرعة عن العقد الإطاري هو من أهم معايير تحديد مستلزمات الالتزام فقد يتضمن العقد الإطاري الاتفاق على كافة المسائل الجوهرية بما في ذلك إطار المقابل المادي للالتزام ليكون الالتزام نافذاً من لحظة التعاقد إلا أنه معلّقٌ على طلب التنفيذ أو تحقق شرط التنفيذ أو الاتفاق على البدل المادي ؛ وفي هذه الحالة بلا شك ستكون المستلزمات أكثر اتساعاً من حالة العقد الإطاري الّذي اكتفى بتحديد عددٍ من المبادئ التعاقدية التي تهم طرفي العقد الإطاري دون تحديد ميعاد أو شرط لنفاذ الالتزام تاركاً تحديد المقابل المادي أو حتى تحديد نوع العقود المسماة المتفرعة عنه ليتناولها كل عقد على حدة ليكون العرف أو العدالة وطبيعة التعاقد هي المعايير لتفعيل مؤيدات التعاقد الإطاري في حال عدم تحقق شرط الالتزام المعلق على إرادة أحد الفريقين.

واستناداً لما سبق يمكن القول بأنّ الالتزام في العقد الإطاري يتعلّق بالدرجة الأولى بالجانب المعنوي وبالإرادة التعاقدية في العقود الثانوية المستقبلية المبنية على العقد الإطاري أكثر من تعلقه بالجوانب المادية للالتزام ؛ كون العقد الإطاري يتطلب في جميع

الحالات إرادة عقدية متممة لما ورد فيه لإنتاج التزامات نافذة بين الطرفين وهذه الإرادة المطلوبة ومن خلفها الالتزام المعنوي لطرفي العقد الإطاري قد تأخذ منحيين :

- المنحى الأول : ينجم عنه إبرام عقود ثانوية متكاملة بالتزامات نافذة الأركان تلي العقد الإطاري ضمن الحدود الحقوقية والمادية التي رسمها العقد الإطاري إلا أن نفاذها سيكون معلقاً على إرادة مكملة من كل أو بعض أطراف العقد الإطاري.
- المنحى الثاني : ينجم عنه إطار لعقود ثانوية بحاجة لإتمام الاتفاق على الشروط التعاقدية ولكن أيضاً ضمن الحدود الحقوقية والمادية التي رسمها العقد الإطاري التي لا يجوز لإرادة الطرفين الخروج عنها .

وبالتالي يمكن تصنيف العقود الإطارية حسب مدى الالتزام المعنوي فيها إلى :

- عقود إطارية يتبعها إرادة مكملة (stricto sensu) ولو بشكل متكرر أي أن الوعد بالتعاقد سيكون محله هو تلك الإرادة المتممة[28]
- أو عقد إطاري يتضمن اتفاقات كاملة الأركان[29] ، أي أن الوعد بالتعاقد سيكون محله هو كامل الإرادة في العقود الثانوية المبنية على العقد الإطاري (Subcontract) ونفاذها معلق على صدور إرادة من أحد الأطراف العقدية.

---

28 CAROLINE N, ALBANO GIAN L, Op. cit. p.18

29ALBANO, GIAN L, BALLARIN A, AND SPARRO M, 2010- "Framework agreements and repeated Purchases: the basic economics and a case study on the acquisition of IT services," In 4th International Public Procurement Conference, Seoul, p.6

Available at:

http://ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC4/04EconomicsofProcurement/Paper4-1.pdf

[Accessed 31 May 2021].

ثانياً : مؤيدات الالتزام في العقد الإطاري:

لمّا كان العقد الإطاري لا ينتج بحد ذاته التزامات نافذة تجاه أطرافه فيما خلا الأثر المعنوي المتعلق بإرادة الطرفين في العقود المبنية على أسس الاتفاق الإطاري فإن البحث في مؤيدات الالتزام سيأخذ منحى مختلفاً عن العقد التقليدي ، ففي العقود التقليدية تنقسم مؤيدات العقود إلى مؤسسات هي الإبطال أو الفسخ أو التنفيذ العيني أو التعويض ، بينما يمكن الانطلاق بالنسبة للعقد الإطاري من مؤسسة الوعد بالعقد التي استنتجنا اقترابها من نظرية العقد الإطاري التي تقول فيها المادة (103) من القانون المدني أنه "إذا وعد شخص بإبرام عقد ثم نكل وقاضاه المتعاقد الآخر طالباً تنفيذ الوعد، وكانت الشروط اللازمة لتمام العقد، وبخاصة ما يتعلق منها بالشكل متوافرة، قام الحكم، متى حاز قوة القضية المقضية، مقام العقد." ولعل هذا المؤيد التعاقدي يعتبر استثنائياً بالمقارنة مع المؤيدات التقليدية التي تتصل بإنهاء العقد أكثر من استمراره إلا أنّ الطبيعة الخاصة لهذا المؤيد تتطلب أن يكون العقد المعني متضمناً أمرين :

- الأول هو توافر شروط تمام العقد
- الثاني توفر الشروط الشكلية للعقد

أما عن شروط تمام العقد فيمكن اعتبارها تعبيراً عن المفهوم النسبي لأركان الوعد بالعقد الّذي ترتبط به العقود المستندة إليه[30] بما سبق بيانه من مواطن اختلاف عن أركان العقد التقليدي التام التي تعرضنا إليها في المطلب الأول ، أما عن الشروط الشكلية للعقد فيقصد بها العقود الشكلية التي تطلب القانون فيها توفر شكل معين[31] ، وما يعنينا من هذا المؤيد هو أنه يتميّز بملاءمته لاستمرارية العقد الإطاري من خلال إنشاء أو إتمام

30 جعفر محمد جواد الفضلي، مرجع سابق . ص4

31عبد الرزاق أحمد السنهوري، تاريخ النشر غير متوفر– الوسيط في شرح القانون المدني (4) العقود التي تقع على الملكية المجلد الأول البيع والمقايضة. مرجع سابق، الصفحة.51

الإرادة التعاقدية إلا أن تفعيل هذا المؤيد يتطلب أن يكون مضبوطاً بتحقق النكول[32] وفقاً لأوصاف التزامات الفريق المقابل في العقد الإطاري التي سبق وتوصلنا أنها تتعلق بإرادة المتعاقدين في العقود المستقبلية المبنية على العقد الإطاري ، ونظراً لخصوصية تصنيف حالات النكول عن هذا الالتزام ذي الأثر المعنوي يمكن الاستناد في ذلك إلى تصنيف أنواع العقد الإطاري التي توصلنا إليها وفق ما يلي :

- العقد الإطاري الّذي يتضمن الاتفاق على كافة أركان العقد باستثناء بعض الجوانب التي تتمم بـإرادة تعاقدية لاحقاً تتلعق بتوقيت النفاذ ، كحالة الاتفاق على توريد معدات الصيانة الّتي تستهلك في موقع عمل ما وفق أجور محددة بطلب من الفريق صاحب العمل في الموقع.
- العقد الإطاري الّذي ينصبّ محلّه على جزء من الإرادة التعاقدية للعقود الثانوية التالية له والمبنية عليه تاركاً الباقي لإرادة طرفي العقد الثانوي ، كحالة الاتفاق على التوكيل بالعمولة دون تحديد كمية البضائع أو نوعها أو مقدار العمولة وكيفية أو توقيت التسليم .

ويمكن استهلال البحث في حالة النكول المعنوي بتمييزه عن الالتزام المعلق على شرط إذ أنه قد ينعقد اتفاق على توريدات معينة من البضائع معلقة على شرط الطلب من المشتري وفقاً لما تتطلبه طبيعة عمل هذا المشتري في موقع عمل معين ؛ ففي هذه الحال يختلط معيار النكول مع إمكانية اعتبار التعاقد معلقاً على شرط وفقاً للمادة (265) من القانون المدني التي تنص على كون الالتزام معلقاً على شرط "إذا كان وجوده أو زواله مترتباً على أمر مستقبل غير محقق الوقوع" ، ففي حالة العقد الإطاري وتحديداً في المثال المذكور أعلاه التزام التوريد لا يعتبر نافذاً بمجرّد نشوء الحاجة للبضائع خلال عمل المشتري بل لا بد أن يقترن ذلك مع طلب من المشتري وبالتالي لا يمكن اعتباره معلقاً على شرط ، إلا أن تعليق نفاذ الالتزام أياً كان على إرادة الطرف المقابل يدعو

32 علي شاكر عبد القادر البدري، مرجع سابق. صفحة. 60

لاسترجاع ما نصت عليه المادة (267) من القانون المدني السوري من أنه "لا يكون الالتزام قائماً إذا علق على شرط واقف يجعل وجود الالتزام متوقفاً على محض إرادة الملتزم." ، إلا أن هذا الانطباق ليس كاملاً لاعتماد العقد المذكور على تحديد طلبات التوريد من المشتري وفقاً لحاجته في موقع العمل مما يعني أنه ليس معلقاً على محض إرادة المشتري الملتزم بسداد ثمن التوريدات من حيث النتيجة ، وبالرغم من أنّ الجدلية تفرض مناقشة أن طبيعة العمل في موقع العمل الّذي تورد إليه البضائع ستكون محكومة بالنهاية بأسلوب وتخطيط صاحب العمل الّذي هو المشتري وبالتالي سيكون الأمر محكوماً في النهاية بمحض إرادة المشتري ؛ وبكل الأحوال فإن هذه الجدلية تؤكد صحة تكييف الطبيعة الخاصة للعقد الإطاري التي توصلنا إلى اقترابها من الوعد بالتعاقد التي لا تنتج التزاماً مادياً نافذاً بما يتوافق مع تعبير المادة (267) المذكورة بأنّ الالتزام "لا يكون قائماً" ، ولا تمسّ المادة المذكورة بنتيجة الطبيعة المعنوية للالتزام الناجم عن العقد الإطاري كون أثر العقد الإطاري على إرادة المتعاقدين في العقود المبنية عليه لن يخرج ابتداءاً عن تعلقه بصدور الإرادة عن طرفي العقد ؛ مما يؤكد الطبيعة الخاصة لهذا العقد ويؤكد دور محددات المادة (149) المذكورة لتحديد حالات تخطي نطاق الالتزام الإطاري وبالتالي تطبيق مؤيدات التعاقد .

وبعد تحديد مفهوم النكول يمكن البحث في أثر تحقق المسؤولية العقدية الناجمة عن النكول المتمثلة في قول المادة (103) من القانون المدني بحلول الحكم بطلب تنفيذ الوعد بالتعاقد مقام العقد ، فكيف من الممكن من الناحية العملية إلزام الفريق الناكل بإبرام العقد الموعود به ؛ إذ أنه وعلى فرض تحقق ما تطلبته المادة المذكورة من تحقق توفّر "الشروط اللازمة لتمام العقد" في العقد الإطاري فإن قيام الحكم مقام العقد لن يتجاوز كونه إلزاماً للمتعاقد الناكل بالتزامات مادية نافذة وقائمة غير معلقة على شرط ولا على إرادة الفريق المقابل ، وبالتأكيد فإن ترافق الحكم المذكور مع استمرار امتناع الفريق الناكل عن توفير محل التزامه سيمكّن الفريق المقابل من تفعيل مؤيدات العقد التقليدية المتمثلة في الفسخ أو البطلان أو التعويض في حال الوجوب ، وبالتالي يمكن استنتاج أن استفادة

المتعاقدين في العقود الإطارية من المؤيدات التقليدية للالتزام في العقود المسماة يمر بطورين :

- الأول هو تفعيل المادة (103) من القانون المدني شريطة توفر الاتفاق في العقد الإطاري على أركان التعاقد اللازمة لإتمام التعاقد
- الثاني هو تفعيل أحد مؤيدات الالتزام استناداً للحكم الصادر تنفيذاً للوعد المتضمن في العقد الإطاري

ولعله من المفيد البحث في مدى صلاحية المحكمة الناظرة بدعوى طلب تنفيذ الوعد بالتعاقد المتَضَمَّن في العقد الإطاري بالحكم بتنفيذ الوعد وإحلال حكمها محل العقد النافذ ، فمن حيث المبدأ لا مراء في تلك الصلاحية المستمدة من النص القانوني ؛ فالقانون هو مصدرٌ للالتزام وفقاً للمادة (199) من القانون المدني السوري ، إلا أن تساؤلاً عن مدى حتمية أن تقضي المحكمة بتنفيذ الوعد وإبرام العقد النافذ في كل عقد إطاري ولو كان متضمناً الاتفاق على كافة أركان التعاقد وأوصاف الالتزام سيكون مطروحاً للمناقشة الموضوعية ؛ فبلا شك فإن العقود الإطارية التي لم تتضمن الاتفاق على كل الجوانب الجوهرية للعقد لن تحظى بالمؤيد المنصوص عليه في المادة (103) من القانون المدني ومن باب أولى أنها لن تحظى بالمؤيدات التقليدية لغياب أركان التعاقد بشكلها التقليدي مما يعيق تطبيق معايير إعمال المؤيدات التقليدية ، وفي كل الأحوال سيكون من السلطة التقديرية للمحكمة لتقرير مدى توفر أركان العقد في الوعد المتضمن في العقد الإطاري إلا أن هذه السلطة التقديرية ستكون محدودة بالإطار الحقوقي دون التعدّي على الجانب المادي نظراً لتبعية تلك العلاقة التعاقدية للعقد الإطاري[33] ؛ فغياب توقيت طلب البضائع موضوع العقد الإطاري مثلاً وتركه معلقاً على شرط إرادة المشتري سيكون بلا شك قابلاً للحكم بنفاذه قضاءاً ، إلا أن غياب تحديد نوعها أو ثمنها أو كميتها أو غياب تحديد

33غسق خليل ابراهيم، 2019– المسؤولية الناشئة عن الاخلال بعقد المعلوماتية الاطاري. الطبعة الأولى، المركز العربي، مصر، الصفحة. 56

كمية العمل المطلوبة في عقد المقاولة الإطاري قد يمنع المحكمة من إحلال حكمها محل إرادة الطرفين طالما أن هذه الأركان لن تكون قابلة للتعيين وفقاً لمعايير إضافية[34] ، وبكل الأحوال فإن غياب المؤيد في هذه الحالة لا ينفي عن العقد الإطاري صفته القانونية لجهة التعريف إلا أنه قد يرفع عنه قابلية التنفيذ جبراً ، وتأكيداً لخصوصية هذه المنظومة التعاقدية يمكن ملاحظة الاعتماد عليه ضمن الاشتراءات العامة[35] بدلالة إدراجه ضمن قانون الأونسيترال للاشتراءات العامة استناداً لمبدأ هيمنة الإدارة لتحقيق السياسات الاجتماعية والاقتصادية[36] ، وبشكلٍ عام يمكن إعمال السلطة التقديرية للمحكمة في تجاوز اشتراط الاتفاق على أحكام الاشتراء في العقد الإطاري وفقاً لظروف التعاقد[37] من خلال تحديد حدود عليا أو دنيا لمحل الالتزام المطلوب في العقود النهائية أو اللجوء إلى أسلوب الاتفاق الإطاري المفتوح الّذي يتضمن المنافسة بين عدد من الموردين لضمان إطار تعاقدي مرن شريطة اتباع ممارسات السجل المستندي لإجراءات الاشتراء المنصوص عليها في المادة (25) من القانون النموذجي للاشتراء العمومي [38]

34يونس صلاح الدين محمد علي 2009– العقود التمهيدية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة الموصل – كلية الحقوق، الصفحة .100

نقلاً عن

SULEIMAN KHALIFA A, ELIAS ABBAS M, 2013– Framework contract and applicable law, Journal of Kufa legal and political science, Vol.1, Issue 16, Pages 121–160 p.130

35 لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. مرجع سابق. صفحة (256)

36 لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. المرجع السابق. صفحة (5)

37 لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. المرجع السابق. صفحة (272)

38 لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي. دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. المرجع السابق. صفحة (274)

أو على الأقل يمكن اعتبار أسلوب المفاضلة بين الموردين من المسائل التي يشملها بند التحكيم ؛ مما يؤكد الحاجة إلى تفعيل مؤسسة التحكيم في العقود الإطارية وتفويض الهيئة بالصلح لتجاوز هذه الإشكالية.

الخاتمة ونتائج البحث:

من الـ ذوع هذا لا سـ تـ يعاب لالـ تزاما فـ ي الـ عامة الـ قواعد مرونـة تـ ظـهر الـ ناحـ ية من مستحدثاً لـ يس بـ أنـ ه الـ قول يـ مكن وبـ الـ تالـ ي الـ عـ قود أو صـ لنا مام الـ عامة لـ لـ قواعد خاص لـ تطـ بـ يق ولـ يد هو بـ ل الـ تشريـ عـ ية :الـ تالـ ية الـ نـ تائـ ج إلـ ى الـ بحث مراجل خلال

1- الإطار عـ قد فـ ي الالـ تزام أركـ ان مع بـ الـ بـ يع الـ وعد نظريـ ة تـ قاطع الـ عـ قود كافـ ة لـ ه تـ خضع حـ قوق يـ لـ نظام الإطار عـ قد يـ نبـ تكو يـ سمح مما .عـ نـ ه تـ فرع الـ تي

2- الالـ تزام لـ محل الـ معـ نوية بـ الـ طـ بـ يعة الإطار عـ قد يـ تميز الـ تعاقـ ديـ ة الـ جوانب كافـ ة يـ شمل قـ د الّذي الـ تراضي ركـ ن وخـ صوصـ ية يـ مكن الـ تي الـ جوانب لـ بعض الـ مجال يـ ترك قـ د أو الـ ثانـ ويـ ة لـ لـ عقود .الـ ثانـ وي الـ عـ قد فـ ي ةالـ مكمل الإرادة بـ موجب تـ حديـ دها

3- الـ عـ قود تـ عدد خلال من الإطار لـ عـ قد الـ مسـ تمرة الـ طـ بـ يعة تـ ظهر بـ الـ تـ نفـ يذ الـ تزاماتـ ها تـ نقضي قـ د الـ تي عـ نـ ه الـ مـ تـ فرعة الـ ثانـ ويـ ة عـ لى أو الإطار عـ قد عن الـ ناجمة الالـ تزامات عـ لى تـ أثـ يرال دون بـ سواء أو . إبطالاً او فسخاً وجوده

4- الإطار عـ قد بـ اسـ تخدام لـ مخـ تـ لطةا الـ عـ قود إلـ ى الـ لجوء تـ فادي يـ مكن علاقة كل إفـ راد وبـ الـ تالـ ي الـ مسماة الـ عـ قود من عدداً يـ حكم أن يـ مكن الّذي تـ كـ يـ يف دقة فـ ي الـ مـ يزة هذه وتـ فـ يد مسـ تـ قل بـ عـ قد ثـ انـ ويـ ة تـ عاقـ ديـ ة

.الإطار عقد مرجعية إلى استناداً الثانوية العقود

5- تُستمد مؤيدات العقد الإطاري من أحكام القضاء التي قد تحل محل الإرادة المتممة في العقد الثانوي لملاءمة استمرارية العقد الإطاري وطبيعته المعنوية بينما قد يفتقر عقد الإطار الخالي من الاتفاق على المسائل الأساسية في التعاقد لإمكانية إعمال المؤيدات التعاقدية .

مقترحات البحث:

1- تشجيع استخدام العقود الإطارية لتجنب العقود المختلطة خصوصاً في العقود التجارية المحضة بين الكيانات الخاصة.

2- تشجيع التعاقد الإطاري في ظل المشاريع التجارية الطويلة الأجل على مرحلتين لتحقيق التنافسية والشفافية ولتفادي تباين الدوافع الاقتصادية لطرفي التعاقد وتقليل فرص النزاعات.

3- تنويع الاجتهاد القضائي بما يلائم كل حالة تعاقدية كونه سيكون بمحل الإرادة التعاقدية المتممة وتكثيف حركة التعليق على الاجتهادات القضائية بهذا الصدد.

4- تجنب العقود الإطارية الخالية من الاتفاق على المسائل الجوهرية خارج الأطر البروتوكولية منعاً من استحداث عقود بلا مؤيد قانوني.

قائمة المراجع:

1- المراجع الأجنبية:

1. ALBANO, GIAN L, BALLARIN A, AND SPARRO M, 2010- "Framework agreements and repeated Purchases: the basic economics and a case study on the acquisition of IT services," In 4th International Public Procurement Conference, Seoul,
2. AUGUST R, 2000- International Business Law: Text, Cases, and Readings. Prentice Hall, United Kingdom,
3. CAROLINE N, ALBANO GIAN L, 2016- The Law and Economics of Framework Agreements: Designing Flexible Solutions for Public Procurement. Cambridge University Press, United Kingdom,
4. COMBA M, TREUMER S, (n.d.)Modernising Public Procurement: The Approach of EU Member States. Edward Elgar Publishing, Incorporated, United Kingdom,
5. SULEIMAN KHALIFA A, ELIAS ABBAS M, 2013- Framework contract and applicable law, Journal of Kufa legal and political science, Vol.1, Issue 16, pp. 121-160
6. TELLJOHANN V, DA COSTA I, MÜLLER T, REHFELDT U, AND ZIMMER R, 2009- European and International Framework Agreements: New Tools of Transnational

Industrial Relations, Transfer: European Review of Labour and Research 15, no. 3–4 pp.505–25

2- المراجع العربية:

1. توفيق سمير خيري، 1978- مبدأ سيادة القانون: دراسة في الفلسفة القانونية، منشورات وزارة الثقافة والفنون، الجمهورية العراقية،
2. جعفر محمد جواد الفضلى، 2006- عقد الإطار دراسة تحليلية، الرافدين للحقوق، السنة 11، العدد 28، جامعة الموصل، الصفحات 1-14
3. خالد السيد محمد عبد المجيد موسى، 2014 - أحكام عقد العمل عن بعد (دراسة مقارنة). مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض،
4. شرف أحمد عبد الوهاب، إبراهيم سيد أحمد، 2018- عقد الإيجار في ضوء آراء الفقهاء والتشريع وأحكام القضاء. دار العدالة للنشر، مكان النشر غير متوفر،
5. عبد الرزاق أحمد السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني الجزء الأول نظرية الالتزام بوجه عام – مصادر الالتزام دار إحياء التراث العربي لبنان
6. عبد الرزاق أحمد السنهوري، تاريخ النشر غير متوفر- الوسيط في شرح القانون المدني (4) العقود التي تقع على الملكية المجلد الأول البيع والمقايضة. دار إحياء التراث العربي، لبنان،
7. عصمت عبد المجيد بكر، 2015- نظرية العقد في القوانين المدنية العربية: دراسة مقارنة بين القوانين المدنية العربية و مشروع القانون المدني العربي الموحدّ مع الإشارة الى أحكام الفقه الإسلامي و دور تقنيات الإتصال الحديثة في ابرام العقد. دار الكتب العالمية، لبنان،

8. علي شاكر عبد القادر البدري،العقود التطبيقية في العقد الإطاري، مجلة القادسية، عدد خاص المؤتمر العلمي الدولي الافتراضي الاول لطلبة الدراسات العليا في كليات القانون، الصفحات 50-70،

9. غسق خليل ابراهيم، 2019- المسؤولية الناشئة عن الاخلال بعقد المعلوماتية الاطاري. الطبعة الأولى، المركز العربي، مصر،

10. لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، 2014- دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. الأمم المتحدة. نيويورك،

11. لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، 2014- قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي. الأمم المتحدة. نيويورك،

12. مؤتمر التجارة العربية البينية والتكامل الاقتصادي، 2004- بحوث وأوراق العمل : الجامعة الأردنية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 20-22 سبتمبر (أيلول) 2004: جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،

13. محمد عزمي البكري، 2018- موسوعة الفقه والقضاء والتشريع فى القانون المدنى الجديد المجلد الثاني. دار محمود للنشر، القاهرة،

14. محمد على البدوى الأزهرى. تاريخ النشر غير متوفر- النظرية العامة للالتزام الجزء الأول. دار كتاب للنشر،. القاهرة،

15. نوري حمد خاطر، 2017- وظائف حسن النية في قانون المعاملات المدنية الإماراتي رقم (5) لسنة 1985 – دراسة مقارنة. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية. العدد التسلسلي.17 السنة.5 مكان النشر غير متوفر، الكويت،

3- قواعد البيانات:

1. https://books.google.com/
2. https://doi.org
3. https://iasj.net
4. http://ippa.org
5. https://journal.kilaw.edu.kw
6. https://uncitral.un.org

التخطيط وعلاقته بالرقابة و التنمية المحلية

طالب الدكتوراه: عاصم شعار كلية الحقوق - جامعة حلب

ماجستير في القانون العام - دكتوراه في القانون الإداري

إشراف: د. وليد عرب- كلية الحقوق - جامعة حلب

الملخص بالعربية

الرقابة على النشاط المحلي تتطلب وجود خطط تنموية محلية بقصد تحقيق متطلبات الأفراد وتسهيل تقديم الخدمات لهم وتلبية احتياجاتهم المتنامية وكلما كانت الرقابة أكثر فاعلية واستمرارية كلما كانت سياسات التنمية المحلية أكثر فاعلية وواقعية.

وإن العلاقة التي تحكم التخطيط بالرقابة هي العامل الأساسي لتحقيق التنمية المحلية لذلك كان لابد من توضيح ماهية التخطيط ودراسة الخطة المحلية والمراحل التي تحكم التخطيط للتنمية والوسائل التي تساعد على وضع خطط متكاملة فضلا على أنها مقياس للرقابة ودراسة متطلبات بناء الرقابة مع التأكيد على العمليات الرئيسية للرقابة وضرورة التخطيط للتنمية المحلية.

الكلمات المفتاحية : التخطيط ، التخطيط المحلي ، الخطة المحلية ، التنمية المحلية ، الرقابة

Abstract

Control of local activity requires local development plans to meet the requirements of individuals, facilitate service delivery and meet their growing needs, and the more effective and sustained control is the more effective and realistic local development policies are.

The relationship governing planning with oversight was the key to achieving local development. It was therefore necessary to clarify what planning, the study of the local plan, the stages governing planning for development, the means to help develop integrated planning, as well as a measure of control, the requirements for building control, with emphasis on key oversight processes and the need to plan for local development.

Key words: planning; local planning; local plan; local development; oversight

التخطيط وعلاقته بالرقابة و التنمية المحلية

مقدمة المبحث

إن نجاح برامج التنمية المحلية يرتبط بشكل رئيسي بالقضاء على مظاهر الانحراف والفساد، والعمل على توجيه هذه السياسات بما يكفل الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وهي أهداف تسعى الرقابة لتحقيقها، كذلك فان عملية اتخاذ القرارات التنموية تنطوي على عملية مفاضلة بين عدة بدائل لاختيار أفضلها، وهي بذلك تحتاج إلى معلومات وبيانات صحيحة ودقيقة لاتخاذها مثل هذا القرار الذي تعمل الرقابة على توفيرها، ومن هنا نشأ الارتباط الوثيق بين الرقابة باعتبارها عنصر أساسي في توفير البيانات والمعلومات وبين عملية اتخاذ القرارات التنموية المستخدمة لهذه البيانات والمعلومات للوصول إلى قرارات فاعلة تحقق الأهداف التنموية المخططة.

و كلما كانت الرقابة أكثر فاعلية واستمرارية وبأكبر قدر من الكفاءة والدقة، كلما كانت سياسات التنمية المحلية أكثر فعالية وواقعية.

وتعرف هيئة الأمم المتحدة التنمية بأنها: العمليات التي تستهدف توجيه جهود المواطنين والحكومة لتحسين

الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتكامل هذه المجتمعات ومساعداً على الإسهام الفعال في التقدم والرقي [1].

في تعريف آخر للتنمية المحلية هي حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الايجابية لهذا المجتمع وبناء على مبادرة المجتمع إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر المبادرة تلقائيا كون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة[2]

وبالتالي فالتنمية المحلية هي عملية تشاركية تشترك فيها الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية لأفراد المجتمع المحلي ن للرقي بالحياة الاجتماعية الثقافية والاقتصادية عبر الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية.

ويؤكد الباحث من خلال هذه التعريفات وكتعريف إجرائي للتنمية المحلية ما ذهب اليه "فضيلة خلفون" بأنها مجموعة من العمليات والأنشطة المخططة التي تهدف إلى تحسين مستوى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع المحلي والتي تقوم على أساس إشراك أفراده المحليين وتوحيد جهودهم مع الجهود مع الاستراتيجية إقامة

[1] د .حسين عبد الحميد أحمد رشوان، (التنمية اجتماعيا، ثقافيا، اقتصاديا، سياسيا، إداريا)، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2009 ،ب ط،، ، ص8

[2] عبد النور ناجي، **نحو تفعيل دور الإدارة المحلية - الحكم المحلي** الجزائرية لتدقيق التنمية الشاملة، الجزائر، جامعة عنابة، قسم العلوم السياسية ص 5

للتنمية الوطنية الشاملة. بالاعتماد قدر الإمكان على الموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتوفرة محليا في إطار متكامل ومتناسق [3]

فمن المعروف أن الإدارة بصفة عامة تعمل وفق ضوابط وحدود قانونية، وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية. مما يعني أن هذا المبدأ معناه خضوع الإدارة للقانون، كما هو الحال بالنسبة لجميع السلطات الموجودة في الدولة. فالقانون يعتبر بمثابة الحائط التي تتكسر عليه جميع محاولات الاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم، بغض النظر عن الجهة القائمة هذا الاعتداء. على أن هذه الفكرة لقيت جدلا كبيرا بين فقهاء القانون بصفة عامة، وفقهاء القانون الإداري بصفة خاصة[4].

وفي خضم هذا الجدال الشائك تظهر الحاجة الماسة إلى وجود جهاز إداري وقانوني منوط به الرقابة على احترام الإدارة للقانون. وإذا كانت أهداف المجتمع ليست ثابتة بل متطورة وفق التطور المستمر للحياة، التي لا تعرف الاستقرار على نمط معين، فإن ذلك يؤدي بصورة حتمية ومنطقية إلى تطور أهداف الرقابة منذ ظهورها الأول ، لكن ذلك لا يجب أن يحيد عن الهدف الأساسي والأسمى لهذه الرقابة، وهي حماية حقوق

[3] فضيلة خلفون، **دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر**، جامعة قسنطينة3 ،مجلة الباحث للدارسين الأكاديميين، العدد10 ،جانفي 2017 ص 443

[4] حسين عبد العال محمد، **الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري - دراسة تطبيقية مقارنة**- دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص.73.

الأفراد وحرياتهم وتكريس مبدأ خضوع أعمال الإدارة إلى القانون، أو ما يصطلح عليه قانونا بمبدأ المشروعية.

إلا أن الرقابة على النشاط المحلي يتطلب وجود خطط تنموية محلية بقصد تحقيق متطلبات الأفراد وتسهيل تقديم الخدمات لهم وتلبية احتياجاتهم المتنامية للوصل إلى التنمية المحلية المنشودة.

اشكالية المبحث

إن موضوع التخطيط وعلاقته بالرقابة و التنمية المحلية يطرح إشكالية الدراسة التي تتمحور حول:

ما مدى ترابط التخطيط المحلي بالرقابة وهل يؤدي ذلك إلى تحقيق التنمية المحلية.

أهمية المبحث

إن أهمية هذه الدراسة تتمثل في توضيح مفهوم التخطيط وعلاقته بالرقابة المؤدية للتنمية المحلية

فرضيات البحث

إن الإجابة على الإشكالية السابقة ، تستدعي الفرضيتين التاليتين :

- كلما تفاعل التخطيط والرقابة كلما أدى ذلك إلى التنمية المحلية

- إن زيادة الرقابة تؤدي ضعف دور التخطيط والتنمية المحلية

منهج البحث و إجراءاته.

نظرا لطبيعة موضوع الدراسة، فإنه يستلزم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي: والذي يهدف إلى دراسة التخطيط وعلاقته بالرقابة والتنمية المحلية في إطار معين، فاتباع طريقة الوصف تؤدي بنا إلى تبيان الأطر النظرية و المفاهيمية ، بحيث سيتم التعريف في كل من مفهوم التخطيط بشكله العام والمحلي ومميزاته الوسائل التي تساعد على وضع خطط متكاملة فضلا على أنها مقياس لرقابة مع توضيح الخطة كما وردت في قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 وتوضيح علاقة التخطيط المحلي بالرقابة والتنمية المحلية من خلال فهم متطلبات بناء نظام للرقابة والعمليات الرئيسية للرقابة وعلاقة التخطيط بالتنمية المحلية وضرورة التخطيط للتنمية المحلية.

ومن هنا ارتأينا أن نعالج هذه الإشكالية من خلال ما يلي:

المطلب الأول : التخطيط

سوف نقوم بتوضيح هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى عدة فروع حيث أن الباحث سيوضح في الفرع الأول تعريف التخطيط ومن ثم سنوضح الوسائل التي تساعد

على وضع خطط متكاملة فضلا على أنها مقياس لرقابة في الفرع الثاني وفي الفرع الثالث سوف نقوم بتوضيح الخطة كما وردت في قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011

الفرع الأول : ماهية التخطيط

أولاً: تعريف التخطيط

يعرف فايول التخطيط بأنه " التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له"[5] حيث يرى أن التنبؤ هو جزء من الإدارة ويمكن تعريف التخطيط بأنه "التحديد المسبق لأسلوب العمل تحقيقا لهدف معين" [6] أو هو " الاختيار بين البدائل المختلفة لأسلوب العمل المستقبل سواء بالنسبة للمؤسسة ككل أو إلى قسم منها"[7]ويمكن القول بأن التخطيط هو عملية ذهنية تسبق التنفيذ تتضمن التفكير فيما هو مستهدف، وكيفية التوصل إلى تحقيقه و بأي الأساليب يتم ذلك وبواسطة(من وأين) ويتم ترجمة كل هذا في خطة، حيث تعتبر الدليل المادي للفكر الإداري أي الناتج المادي لعملية الذهنية التخطيطية، فالخطة هي الالتزام بإتباع مسار معين للتصرفات في المستقبل وبالتالي قد تكون هذه الخطط طويلة الأجل (خطط استراتيجية)، أو خطط متوسط أو قصيرة الأجل(خطط تشغيلية) .

[5] د. عبد الفتاح حسين مبادئ الإدارة العامة، النهضة العربية ، القاهرة، 1976.، ص111 .
[6] د. عبد الفتاح حسين مبادئ الإدارة العامة، النهضة العربية ، القاهرة، 1976.، ص 112 .
[7] د. عبد السلام أبو قحف، أساسيات في الإدارة الاستراتيجية، بيروت : الدار الجامعية للنشر، 1992الطبعة الأولى .، ص 06 .

عرفت (اليونسكو،1973) التخطيط كالتالي: "التخطيط هو معالجة عقلانية وعلمية للمشكلات، ومعالجة تستوجب المطابقة بين الأهداف والموارد المتاحة، وتحري مضامين طرائق الفعاليات البديلة والاختيار الواعي فيما بينها، وتحديد الأهداف النوعية التي ينبغي الوصول اليها في فترات زمنية محددة"[8].

ثانياً: أهم عناصر التخطيط

1 .تقدير موارد المجتمع للوقوف على إمكاناته المادية والبشرية وتحديد احتياجاته بشكل واقعي.

2- ترتيب احتياجات المجتمع على سلم الأوليات وفق أهميتها وضرورتها

3 –تحديد الآليات والأطراف التي يمكن من خلالها وبواسطتها تحقيق أهداف المشروع التنموي.

ثالثاً: أهمية التخطيط

1- يعتبر التخطيط للتنمية ضرورة لا غنى عنها في البلاد النامية لتحقيق تنمية سريعة .

2- أدركت غالبية المجتمعات أن التخطيط العلمي هو الضمان الوحيد لاستخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة علمية وعملية وإنسانية لتحقيق الخير لجموع الشعب .

[8] حسين محمد جواد الجبوري، **التخطيط الاستراتيجي في المؤسسات العامة فكر معاصر ومنهج علمي في عالم متجدد**، ط1(عمان: دار صفاء 4 للنشر والتوزيع، 2014 ،)ص. 29

3- توفير الرفاهية لهم ، مع البعد عن العشوائية والتلقائية والفردية والارتجال .

4 – كما إن التخطيط العلمي بالنسبة للبلاد النامية يعتبر الأسلوب الوحيد الذي يضمن تخليصها من المشكلات التي ترسبت وتراكمت عبر السنين .

رابعاً: أنواع التخطيط

1-من حيث أهدافه :

ينقسم التخطيط إلى نوعين هما

أ. التخطيط البنياني : مجموعة القرارات والإجراءات التي تتخذ بقصد إحداث تغييرات أساسية في البناء الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع).

ب. التخطيط الوظيفي: (احداث تغير في الوظائف التي يؤديها النظام ، ويقوم ضمن الإطار القائم).

2- من حيث مجالاته :

ينقسم إلى نوعين هما :

أ. التخطيط الجزئي هو الذي يتناول جزءاً أو مجالاً أو قطاعاً واحداً من المجتمع ، مثل الزراعة أو الصناعة أو التعليم . وغيرها).

ب. التخطيط الشامل : هو الذي يتم على مستوى المجتمع بكل أنشطته وقطاعاته وهو شامل لكل أهداف المجتمع

3: من حيث ميادينه

ينقسم التخطيط إلى أربعة أنواع وهي :

أ. التخطيط الطبيعي: يهدف إلى المحافظة على الموارد الطبيعية مثل التربة الزراعية وموارد المياه والحيوانات المستأنسة والمتوحشة ... وهكذا).

ب. التخطيط الاقتصادي: يهدف إلى رفع مستويات المعيشة وتوفير الحاجات الضرورية واستغلال القوى العاملة

ج. التخطيط الاجتماعي: (يهدف إلى العناية بالصحة ونشر الطب الوقائي والعلاجي والعناية بالإسكان والنظافة

د. التخطيط الثقافي : (يهدف إلى تنظيم شئون الثقافة وتشجيع المؤسسات العلمية والثقافية وتوزيعها بطريقة عادلة

4 : من حيث مستوياته :

ينقسم التخطيط إلى نوعين :

أ. التخطيط على المستوى القومي: هو وضع الخطط القومية على مستوى الدولة كلها أي كل المجتمع

ب. التخطيط على المستوى المحلي : هو وضع الخطط المحلية على المستوى المحلي ، ويرتبط بتنظيمات الإدارة المحلية كمجالس القرى والمدن والمحافظات.

خامساً: المبادئ والأسس التي يقوم عليها التخطيط

1. الواقعية : ويعني وضع الخطط على أسس علمية تقوم على إمكانيات المجتمع .
2. الشمول : تتناول مختلف القطاعات ، ويشمل جميع المناطق.
3. التكامل : النظر إلى عناصر الحياة الاجتماعية بأنها تتساند وظيفيا ووضعها في الاعتبار.
4. الاستمرار والتجدد : عدم انفصال بين المراحل التخطيط .
5. التنسيق : ويكون بين الأهداف والوسائل والإجراءات لتنفيذ الخطط .
6. المرونة : بحيث تكون قابلة الخطط للتغيير والتبديل إزاء أي صعوبات.

الفرع الثاني: التخطيط المحلي

يركز التخطيط المحلي على تحقيق أهداف مشروعات محددة على مستوى المجتمعات المحلية والوحدات الإنتاجية، والهدف منه تطوير هذه القطاعات من خلال الاستخدام الأمثل للموارد لتلبية الاحتياجات المحلية بناء على ما يتوفر فيها من إمكانيات ولا تنفصل خطه لتنمية المجتمع المحلي عن خطه التنمية القومية الشاملة بل يجب أن

تكون جزءا منها حتى نضمن تحقيق التوازن بين القطاعات المختلفة علي المستوى القومي.[9]

لابد من أن توضع في الحسبان الجهود المحلية لتنمية المجتمعات المحلية وأن تتقابل صاعده مع الجهود القومية الهابطة من أعلي حتى تتكامل الخطة وتكون شامله للمجتمع القومي بأسره سواء عن طريق قطاعاته أو عن طريق مجتمعاته المحلية. وبهذا يمكن اعتبار تنمية المجتمعات المحلية وسيلة من وسائل تنمية المجتمع القومي.

أولاً: مميزات التخطيط المحلي[10]

1- يحقق التخطيط علي المستوى المحلي المشاركة الفعلية والديمقراطية السلمية للمواطنين بصوره أوسع بصوره أوسع من التخطيط القومي.

2- يمكن أن يكون التخطيط حقل تجارب يساعد علي تجنب الفشل في الخطة القومية.

3- يساعد التخطيط المحلي علي نشر الوعي التخطيطى وإثارة حماس الناس لأسلوب التخطيط لشعورهم بأنه نابع منهم وليس مفروضا عليهم.

[9] عاطف مصطفي مكاوي وآخرون: **التخطيط الاجتماعى (جامعه حلوان-كلية الخدمة الاجتماعيه-قسم التخطيط الاجتماعى)**ص143.

[10] عاطف مصطفي مكاوي وآخرون: مصدر سابق ص144.

4-يمكن أن يخفض التخطيط المحلي في نفقات المشروعات وذلك باستخدام الموارد المحلية استخداما كاملا.

ثانياً: المراحل التي تحكم التخطيط للتنمية

1. وضع الخطة .
2. تنفيذها .
3. متابعتها .
4. تقويمها.

- تقسيم مراحل التخطيط للتنمية مفيد من وجهة النظر التحليلية ، غير أن الواقع العلمي يشير إلى تداخل هذه المراحل وتشابكها.
- المخطط الاجتماعي حينما يبدأ في وضع الخطة لا يقف عند المستوى الفكري ، بل يحاول الربط بين المجال الفكري ومجال التنفيذ.
- أن نجاح الخطة يستلزم متابعتها وتقويمها عند البدء بمشروعات التنمية لمعرفة ما تحدثه من تغييرات والوقوف على الصعوبات.

1- بالنسبة لوضع الخطة :

يمر بمجموعة من الخطوات تتمثل في :

أ.جمع البيانات الأساسية . (احصاء السكان ، المواليد والوفيات . القوة العاملة)

شروط البيانات الاحصائية (الشمول ، الخصوصية ، الكفاية والاكتمال ، المرونه ، الدقة)

ب.تحديد أهداف الخطة . (مبدأ التكامل والتوازن بين الاهداف الاقتصادية والاجتماعية)

ج.تصميم الإطار المبدئي للخطة .(من الممكن وضع الخطة مؤقتا)

د.تصميم الإطار النهائي للخطة . (اعداد تقرير تفصيلي)

- يرى بعض المفكرين ان وضع الخطة يستلزم :
- – اعداد الخطة و الموافقة عليها و اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها.
- يرى بعض المفكرين ان وضع الخطة يستلزم مواجهة مشكلتين :

1. مشكلة الاختيار تعني (تحديد أهداف الخطة سواءاً كانت أولية أو مشتقه)
2. مشكلة التدابير (دراسة كافة التدابير لإختلاف الأهداف)

- خطط التنمية الاجتماعية في اغلب المجتمعات النامية لا تتناول جانب التغير الاجتماعي .

فالتخطيط يفترض أن يسبق تحديد الأهداف، ولا يكفي تحديد الأهداف ولكن فوق ذلك أن يكون هذا الهدف يتصف بدرجة عالية من الوضوح والتحديد والواقعية والتناسق والانسجام والقابلية للقياس ويترتب من توافر هذه الخصائص تحقيق قدر كبير من العائد .

* كما يساعد التخطيط على تحقيق الأهداف الاجتماعية التي تسعى البلاد النامية والتي لا يمكن تحقيقها بالوسائل التقليدية أو عن طريق الاعتماد على الجهود الفردية أو المنظمات الأهلية وحدها بل لابد لتحقيقها من الأخذ بأسلوب التخطيط

الفرع الثالث : الوسائل التي تساعد على وضع خطط متكاملة فضلا على أنها مقياس لرقابة .

هناك عدة وسائل تساعد الإدارة على وضع خطط متكاملة وهي تعتبر أيضاً مقياساً للرقابة ومن هذه الوسائل:

أولاً :السياسات

وهي مجموع قواعد الموضعية من قبل الإدارة العليا لتوجيه سلوك المرؤوسين في معالجة الحالات المتكررة فهي أشبه بخرائط أو جمل عامة ولهذا يجب أن تكون واضحة وقابلة للتطبيق متلائمة مع أهداف الخدمة المراد تحقيقها ومن فوائدها أنها توفر الوقت والجهد.

وكما أنها تعتبر وسيلة من وسائل الرقابة على العمل المحلي حيث تعتبر مرجعاً إدارياً يجيب على كثير من الأسئلة .

ثانياً :الإجراءات

وهي التي تضع الخطوات والمراحل التفصيلية التي توضح كيفية وأسلوب إتمام الأعمال وتنفيذها والمسؤولية على التنفيذ والفترة الزمنية لإتمام هذه الأعمال، فهي إذن خط سير لجميع الأعمال التي تتم داخل الوحدة الإدارية المحلية لذلك يجب أن تكون واضحة ودقيقة وبسيطة وسهلة ومرنة ومنسقة ومنسجمة، فجواز منح العامل إجازة سنوية لمدة أسبوعين يعتبر سياسة [11] وجواز تمديد منح نوع معين من الرخص المحلية أيضاً يعتبر سياسة.

ولكن منح هذه الإجازة يخضع لعدة إجراءات لضمان عدم تأثر العمل المجاز مثل تقييم طلب، مراقبة المسؤول...الخ، وتكثر هذه إجراءات في المستويات الدنيا لأن العمل يحتاج إلى رقابة أكثر دقة حيث أن هذه الإجراءات تقلل من حدوث الأخطاء .

ثالثاً :التنبؤ

وهو محاولة النظر إلى المستقبل من خلال صورة تعد في الحاضر، تحددها معالمها بناء على افتراضات حول مستوى النشاط الاقتصادي والدخل المحلي، التكنولوجيا...إلخ.

[11] د. د. محمد ناشد، المدخل إلى إدارة الأعمال، منشورات جامعية ،كلية الاقتصاد والتجارة ط 2 ،1981 ، ص 424-423

وحتى لا تكون هذه الافتراضات أو التنبؤات مجرد تخمينات يجب أن تكون ثمرة دراسة جادة وتستند إلى المعلومات وبيانات دقيقة وكاملة وحديثة، وذلك من أجل تقليل نسبة الخطأ و الانحرافات .

رابعاً :البرامج الزمنية

وهو ربط الخطة ببرنامج زمني يبين توقيت كل عملية، وما تستغرقه من وقت وفق تسلسل مبني على ارتباط العمليات مما يسهل عملية الرقابة .

خامساً :المراقبة والمتابعة

أي أنه يجب مواكبة عملية التنفيذ متابعة خطوات التنفيذ و مراقبة سير العمل فيها، حتى يتبين للمسؤولين عن الخطة مدى النجاح في تنفيذ كل مرحلة من مراحلها وهل كانت الموارد المرصودة للتنفيذ كافية أم حدث عجز فيها ومقدار كفاءة الجهاز الإداري المحلي على التنفيذ.

وتظهر أهمية تلك المتابعة في حالة حدوث ظروف طارئة لم تكن في الحسبان، فيتحتم على الجهاز المسؤول عن الخطة التدخل بتعديل الخطة أو بإحلال خطة بديلة محلها تتماشى مع تلك الظروف الجديدة.

كما يجب على القائمين العمل على خطة بديلة تحل محلها و تتماشى مع تلك الظروف الجديدة، كما يجب على القائمين على الخطة تقييم سرعة ودقة التنفيذ في كل

مرحلة يتم إنجازها من مراحل الخطة وذلك لمعرفة أوجه القصور أو أسباب عدم الدقة في التنفيذ إذا وجدت للعمل على التخلص منها وتجنبها في المراحل القادمة من الخطة وكل ذلك يسير في النهاية القيام بتقييم شامل للخطة ككل لاستخلاص مدى ما وصلت إليه من نجاح في تحقيق الأهداف المسطرة.

ومن هنا نستنتج العلاقة الموجودة بين التخطيط والرقابة [12] حيث لا يمكن تصور الواحدة دون الأخرى، لذلك سميت هاتين العمليتين بـ : توأم العملية الإدارية .

إن التخطيط يعتبر أساس الرقابة فهو يحدد ماذا يجب عمله أو بمعنى آخر يحدد مستويات الأداء المستهدفة والتي في ضوئها تتم عملية الرقابة والرقابة هنا تكون بين مستويات الأداء الفعلي ومستويات الأداء المخطط .

وهكذا نجد أن علاقة الرقابة بالتخطيط هما عمليتان متكاملتان ومتداخلتان أو على حد توصيف "كونتز" وزملائه أنهما كطرفي المقص لا يستخدم أحدهما دون الآخر [13]

[12] د. محمد ناشد، **المدخل إلى إدارة الأعمال**، منشورات جامعية ،كلية الاقتصاد والتجارة ط 2 ،1981 .، ص 425

[13] د. عبد الفتاح حسين، **مبادئ الإدارة العامة**، النهضة العربية ، القاهرة، 1976.ص274 .

الفرع الرابع : الخطة كما وردت في قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011

حيث عرف الخطة المحلية بأنها: الخطة الشاملة التي تحدد اهداف الوحدة الإدارية لمدة اربع سنوات والوسائل والإجراءات والنشاطات اللازمة لتحقيقها[14].

وعرف الخطة الوطنية اللامركزية: الخطة التي يتم بموجبها نقل اختصاصاتها من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية[15].

ويتولى المجلس الأعلى للإدارة المحلية وضع الخطة الوطنية اللامركزية وفق برنامج زمني محدد والإشراف على تنفيذها ودعم هذه الخطة والتنسيق مع كل الجهات المعنية في سبيل تنفيذها[16].

و يقوم المجلس الأعلى خلال فترة زمنية لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ صدور القانون بإصدار الخطة الوطنية للامركزية و تحدد الخطة الوطنية للامركزية برنامجاً زمنياً ضمن فترة أقصاها خمس سنوات يجوز تمديدها لمرة واحدة لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون إلى المجالس المحلية[17].

وتتحدد صلاحيات المجالس المحلية لضمان تحقيق اختصاصاتها الواردة في المادة السابقة كالآتي:

[14] المادة 1 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011
[15] المادة 1 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011
[16] المادة 4 ف 1 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011
[17] المادة 6 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011

1- التنسيق مع الاجهزة المركزية المستثناة من الخطة الوطنية للامركزية ويشمل ذلك إبداء الرأي حول خطط عملها وتنفيذها بحسب مقتضيات ومتطلبات عمل هذه الأجهزة.

2- الولاية المباشرة لجميع الاجهزة المحلية التي تم نقل اختصاصاتها سابقاً وخلال مراحل تطبيق هذا القانون إلى الوحدة الإدارية وفق الخطة الوطنية اللامركزية ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي وتشمل:

أ- تحديد اولويات عملها واقرار خططها التنموية طويلة الأمد.

ب- إقرار خطط عملها السنوي ومتابعة تنفيذها.

3- الإشراف على الأجهزة المركزية التي سيتم نقل اختصاصاتها إلى الوحدات الإدارية بموجب الخطة الوطنية للامركزية ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي ويشمل ذلك:

أ- الاطلاع على خططها وموازناتها وإبداء الرأي فيها.

ب- طلب الاستعلام والمناقشة والتنسيق وإبداء الرأي حول عملها[18].

[18] المادة 31 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011

و يضع مجلس المحافظة الخطط ويتابع تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة وله في سبيل ذلك:

1- تكليف الجهات المختصة في الأجهزة المحلية والمركزية أو بيوت الخبرة المحلية والدولية بوضع رؤية تنموية مستقبلية اقتصادية واجتماعية وخدمية للمحافظة وترجمتها إلى خطط طويلة الأجل تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة اقتصادياً واجتماعياً ومؤسسياً وثقافياً بالاعتماد على خصائص وإمكانات المحافظة البشرية والمادية.

2- التنسيق مع المجالس المحلية الأخرى والأجهزة المركزية وجميع فعاليات القطاع العام والخاص والأهلي في الإعداد للخطة مع التأكيد على انسجامها مع الخطة الخمسية التنموية على المستوى الوطني.

3- إقرار الخطة التنموية التأشيرية[19] على مستوى المحافظة على الأجل الطويل والمتوسط وربطها بالخطط الإقليمية المكانية.

[19] التخطيط التأشيري أو الإرشادي أو التخطيط المبني على مؤشرات هو: شكل من أشكال التخطيط الاقتصادي الذي تنفذه الدولة في محاولة لحل مشكلة المعلومات المنقوصة في اقتصادات السوق عن طريق تنسيق الاستثمار الخاص والعام من خلال التنبؤات وأهداف الناتج ويقوم التخطيط التأشيري على نفس مبادئ التخطيط الاقتصادية العامة مع بعض الاختلافات الأساسية فيما يتعلق بالجهة المسئولة عن التخطيط والمشاركين في وضع الخطة، إضافة إلى الاختلافات في الآليات وأدوات تنفيذ الخطة بأنها تضم ممثلين عن القطاع الخاص والهيئات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني، بجانب جهة حكومية مسئولة ومشاركة باقي الجهات الحكومية،

4- إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية الملزمة للمكتب التنفيذي والتي تمثل خطة مرحلية لتحقيق الرؤية المستقبلية ومتابعة ومراقبة أداء المكتب التنفيذي لتحقيقها وتقديم نتيجة الأداء للمواطنين[20].

إضافة إلى الصلاحيات الواردة اعلاه يتولى مجلس المحافظة اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة أو الإدارة أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى السلطة المحلية بموجب الخطة الوطنية للامركزية وعلى الأخص:

- إقرار الخطط اللازمة لزيادة إنتاجية العمل باستمرار وتحسين نوعية الإنتاج وتخفيض التكاليف مع التوفير في النفقات الإدارية بهدف زيادة الريعية.

- دعم نشاط المجالس المحلية الأخرى ومساعدتها في تأدية مهامها.

- وضع أسس استثمار الثروات المحلية التي لم تحدد التدابير والخطط المركزية طرقاً أخرى لاستثمارها وذلك بعد الرجوع للوزارة المختصة.

- إقرار الخطط لإدارة الكوارث للتخفيف من أخطارها ومعالجة نتائجها في حال وقوعها وتخزين كميات من المواد مواد الإيواء، المواد الغذائية، والمشتقات النفطية.. إلخ احتياطاً بالتنسيق مع الوزارات المختصة.

[20] المادة 32ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011

– إقرار الخطط الخاصة بحماية الأرواح والمنشآت والممتلكات الخاصة والعامة من أخطار الحريق.

– إعداد الموازنات واقرار الخطط السنوية للأجهزة المحلية على مستوى المحافظة[21].

يتولى مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاصات الوزارة أو الإدارة أو المؤسسة المركزية التي تم نقل اختصاصاتها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية للامركزية[22].

يكون احداث المناطق والنواحي متوافقا مع متطلبات الخطة الخمسية للدولة ويوزع على سنواتها وفق خطة تعد من قبل وزارة الادارة المحلية بالتنسيق مع وزارة الداخلية يعتمدها رئيس مجلس الوزراء ويراعى في اختيار المنطقة أو الناحية المقترح احداثها التوفيق بين توسطها وسهولة الوصول لها أو باتجاه السير إلى مركز الوحدة الادارية الاعلى[23].

ومن مهام لجنة الحي[24] اقتراح الخطة الخدمية السنوية للحي[25].

[21] المادة 33 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011
[22] المادة 61 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011
[23] المادة 74 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011
[24] تؤلف في كل حي لجنة برئاسة المختار وعضوية عدد من الاعضاء يتراوح عددهم ما بين /7/11 عضوا يختارهم المكتب التنفيذي من المواطنين المقيمين الدائمين في الحي وفق اليات يقرها المجلس. المادة 84 من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لعام 2011
[25] المادة 86 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011

ويعد مشروع الموازنة لكل وحدة ادارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس وتقر الموازنة من قبل المجلس وتصدق الموازنات على الوجه التالي ..

أ- موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية.

ب- موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل الوزير[26].

ويستنتج الباحث أن سلطة وضع الخطة يبدأ من المجلس الأعلى للإدارة المحلية وينتهي بلجنة الحي التي تأتي في نهاية الهرم التنفيذي في الوحدة الإدارية المحلية.

المطلب الثاني: علاقة التخطيط المحلي بالرقابة والتنمية المحلية

يمكن النظر إلى العلاقة بين التخطيط والرقابة بأنها علاقة مباشرة وثيقة ومتبادلة بمعنى أن التخطيط يعتمد على نتائج العملية الرقابية ، وبالتالي فإن التخطيط يمد الرقابة بمعايير الأداء ، والرقابة تمد التخطيط بالمعلومات الكافية عن سير تنفيذ الخطة وحجم الإنجاز الذي تحقق.

[26] المادة 186 ضمن التعريفات من قانون الإدارة المحلية رقم 107لعام 2011

حيث أن الرقابة واحدة من الوظائف الرئيسية الأربعة التي تتكون منها العملية الإدارية والترتيب المعتاد لهذه الوظائف هو التخطيط ، التنظيم ، التوجيه ، الرقابة.

إن وضع الخطط، وبناء الهياكل التنظيمية، وتوجيه العاملين، لا يضمن أن كل شيء يتم على الوجه الأكمل في الوحدة الإدارية المحلية ، لذلك يجب التأكد من أن كل الأنشطة الخاصة بالعمل سوف يتم أداؤها كما هو محدد في الخطة. لذلك فإن عملية الرقابة تعتبر عملية ضرورية ومهمة ، سواء أكانت هذه ضمن المحلي الصناعي، الزراعي، التجاري، أم العلمي، وسواء أكانت وحدات إدارة محلية على مستوى مراكز المدن أم على مستوى البلدات والبلديات.

مما يعني أن "الرقابة تعنى التأكد من أن الأشياء تتم وفقًا لما هو محدد لها في الخطة"[27]

لذلك فإن عملية الرقابة وعملية التخطيط لا يمكن فصلهما، فهما مثل التوأم أو هما وجهان لعملة وحدة

"الرقابة هي مهمة التأكد من أن الأنشطة سوف تحقق النتائج المرغوبة"[28]

ومن هنا تظهر العلاقة الموجودة بين التخطيط والرقابة[29]

[27] [Certo, 2000, P. 422] وانظر أكثر ، كامل على متولى عمران مركز، **التخطيط والرقابة**، تطوير الدراسات العليا والبحوث– جامعة القاهرة ، ص 28

[28] [Moran, 2001, P. 162] نفس المرجع السابق ص 29

حيث لا يمكن تصور الواحدة دون الأخرى، لذلك سميت هاتين العمليتين بـ :

توأم العملية الإدارية .

إن التخطيط يعتبر أساس الرقابة فهو يحدد ماذا يجب عمله أو بمعنى آخر يحدد مستويات الأداء المستهدفة والتي في ضوئها تتم عملية الرقابة

والرقابة هنا تكون بين مستويات الأداء الفعلي ومستويات الأداء المخطط .

وهكذا نجد أن علاقة الرقابة بالتخطيط هما عمليتان متكاملتان ومتداخلتان أو على حد توصيف "كونتز" وزملائه أنهما كطرفي المقص لا يستخدم أحدهما دون الآخر[30]

وسوف نقوم بتوضيح هذا المطلب من خلال عدة فرع بحثية أولها متطلبات بناء نظام للرقابة وثانيها العمليات الرئيسية للرقابة وثالثهما علاقة التخطيط بالتنمية المحلية ونتهي بضرورة التخطيط للتنمية المحلية

الفرع الأول : متطلبات بناء نظام للرقابة

هناك عدة متطلبات رئيسية يجب توافرها قبل أن يقوم أي مدير يوضع نظام للرقابة، هذه المتطلبات تتمثل في ما يلي:

[29] د.محمد ناشد، **المدخل إلى إدارة الأعمال**، منشورات جامعية ،كلية الاقتصاد والتجارة ط 2 ،1981 .، ص 425

[30] .عبد الفتاح حسين ، **مبادئ الإدارة العامة**، مصدر سابق.ص274

أولاً :الرقابة تتطلب وجود خطط

ويجب أن تكون هذه الخطط واضحة، مفهومة، ومتكاملة حتى تكون الرقابة فعالة.

ونستدل على ذلك في القانون السوري حيث أنه في قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش منح هذه الهيئة الحق في ممارسة الرقابة الإدارية لتتناول تتبع آثار القوانين والأنظمة وأداء العاملين، ومدى تحقيق الكفاية في أعمالهم والإحاطة بها من دون قصور أو إهمال ، والتزامهم الخطط والمناهج المقررة كما سيتم توضيحه لاحقاً في الباب الثاني ف الفصل الأول عند البحث في أجهزة الرقابة المستقلة.

فالمسؤولون عن الوحدات الإدارية المحلية لا يمكنهم تحديد ما إذا كانت هذه الوحدات الإدارية قد حققت النتائج المرغوبة دون التعرف على ما كان متوقع لها من هذه الهيئات المحلية.

وهذا ببساطة يعتبر صادقًا حيث إن كل أساليب الرقابة التي لها معنى هي في الحقيقة تعتبر من أول وهلة أساليب للتخطيط. و لن تكون أي محاولة لتصميم نظام للرقابة مثمرة إلا إذا وضع في الحسبان الخطط الموضوعة وكيف تم إعدادها.

ثانياَ :الرقابة تتطلب وجود هيكل تنظيمي

وذلك لأن الغرض من الرقابة هو قياس الأنشطة واتخاذ التصرفات للتأكد من أن الخطط قد تم تحقيقها. كذلك يجب التعرف على المسؤول عن حدوث أية انحرافات عن هذه الخطط مع اتخاذ الإجراءات التصحيحية لهذه الانحرافات.

وحيث إن أنشطة الرقابة يتم أداؤها بواسطة الناس، لذلك فإنه لا يمكن التعرف على المسؤول عن أي انحرافات لاتخاذ الإجراءات التصحيحية لها إلا إذا كان هناك هيكل تنظيمي واضح. وكلما كان هذا الهيكل بسيطًا وواضحاً لها وكاملاً ومتكاملاً كلما زادت فعالية العملية الرقابية.

الفرع الثاني :العمليات الرئيسية للرقابة

إن عملية الرقابة تتضمن (أو تشتمل على) ثلاث خطوات رئيسية هي:

أولاً :بناء وإعداد المعايير

حيث أن الخطط تعتبر بمثابة هذه المعايير التي على أساسها تتم عملية المقارنة بينها وبين مستويات الأداء الفعلية لاتخاذ الإجراءات التصحيحية لأية انحرافات.

ثانياً :قياس الأداء الفعلي

إن قياس الأداء طبقًا للمعايير يجب أن يبنى على أساس مستقبلي، حتى يمكن اكتشاف الانحرافات مسبقًا. لذلك فإن درجة صعوبة قياس الأنواع المختلفة للأداء التنظيمي تتحدد بشكل مبدئي من نوعية النشاط الذى يتم قياس الأداء بالنسبة له.

ثالثاً :مقارنة الأداء المقاس بالمعايير المحددة

بعد قياس الأداء الفعلي يجب على المسؤول المحلي أن يقارن هذا الأداء بالمعايير المحددة لهذا الأداء، والمعايير عبارة عن مستويات النشاط المحددة والمعدة التي تخدم تقييم الأداء التنظيمي. وعملية تقييم الأداء قد تتم بالنسبة للوحدة الإدارية ككل أو لبعض الأفراد العاملين داخل هذه الوحدة المحلية.

والمعايير عادة ما يتم تحديدها ووضعها سواء كان الأداء التنظيمي وكونه مناسب لها أو غير مناسب من خلال اتخاذ التصرفات الصحيحة حيث إن الخطوة التالية في عملية الرقابة بعد مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير المحددة تتمثل في اتخاذ التصرفات التصحيحية إذا كان ذلك ضروري لها.

والتصرفات التصحيحية عبارة عن نشاط إداري يهدف إلى الوصول بمستوى الأداء التنظيمي إلى مستوى الأداء المعياري. بمعنى آخر، إن التصرفات التصحيحية تركز على تصحيح الأخطاء التنظيمية التي أعاقت الأداء التنظيمي.

الفرع الثالث: علاقة التخطيط بالتنمية المحلية

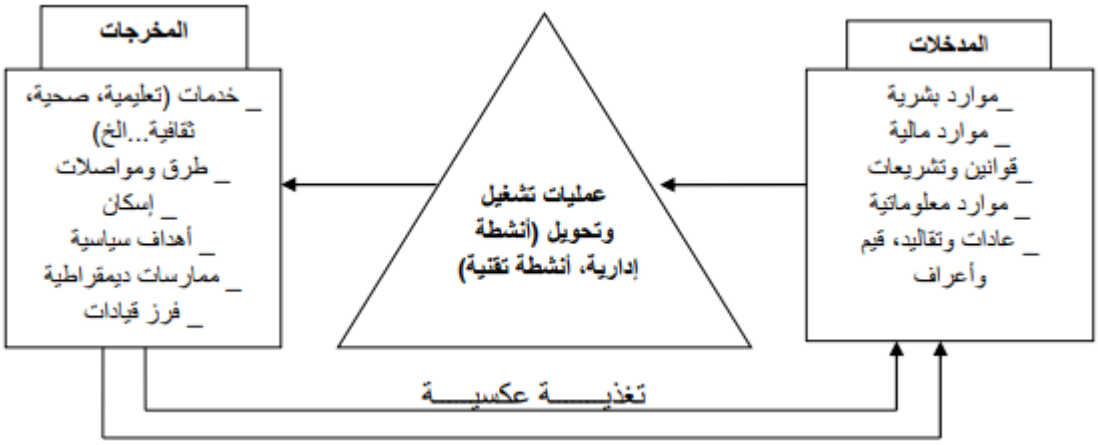
أن التخطيط المحلي يرتبط بالتنمية المحلية حيث يرتبط التخطيط المحلي بتنظيمات الحكم المحلي مثل المجالس المحلية، إذ يراعى فيه الظروف واحتياجات البيئة المحلية المختلفة والمتنوعة، وكثيرا ما تستمد الخطط المحلية اتجاهاتها من الخطة العامة للدولة مع مراعاة احتياجات وامكانيات وظروف هذا المجتمع المحلي. وتقوم به أجهزة التخطيط المحلي التي تتركز فيها سلطة اتخاذ القرارات الهامة، مما يتيح لها قدرا كبيرا من الحرية في توجيه الطاقات وإدارة الموارد المحلية للمساهمة في تحقيق الأهداف العامة للدولة من خلل تحقيق الأهداف المحلية. إذن الخطط المحلية ما هي إلا مراحل في طريق تحقيق الغايات التي يسعى لتحقيقها التخطيط العام

وعليه فالتخطيط المحلي يتم على مستوى المجتمعات المحلية بغرض تنميتها بالاستغلال الأمثل لمواردها المحلية والاستفادة من مشاركة السكان المحليين. ومن أهم الاعتبارات الواجب اتخاذها بعين الحسبان بالنسبة للتخطيط المحلي هي مراعاته للاحتياجات المحلية والاعتماد في نفس الوقت قدر الإمكان على الموارد المتاحة محليا، وذلك في إطار الاتجاهات والأفكار العامة للخطة الوطنية التي تضعها الدولة .

وتعبر الإدارة المحلية عن نظام إداري مصمم للعمل من أجل تحقيق مجموعة محددة من الأهداف،

وفي سبيل ذلك يقبل مدخلات تتمثل في الموارد المتاحة، لتقوم بتحويلها إلى مخرجات والتي تقدم إلى سوق الخدمات (خدمة عمومية، رضا المواطنين ...الخ).

والشكل التالي يبين ذلك:



الشكل رقم (1) المصدر: محمد حاجي، "استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 16(جوان2007 ،) ص .78

وبالتالي فإن التكامل بين عناصر النظام المتداخلة تمكن من الكشف على جميع والانحرافات ومن ثم إعادة النظر لتصحيح الخلل، فحدوث تغير في عنصر من النظام سواء من حيث الكم أو الكيف يؤدي إلى خضوع العناصر الأخرى لضغوط والتي بدورها

تؤدي إلى أن يغير النظام من سلوكه، وإما أن يعاد العنصر المتمرد إلى وضعه السابق إن أمكن. ومن بين العوامل البيئية المؤثرة في نظم الإدارة المحلية والتي تعتبر كمدخلات لها: العوامل الاجتماعية والسياسية، الاقتصادية، الجغرافية والمكانية السكانية، الثقافية، التاريخية .

الفرع الرابع : ضرورة التخطيط للتنمية المحلية

إن التخطيط ضروري على مختلف المستويات إلا أنه أكثر أهمية على المستوى المحلي وذلك لعدة أسباب أهمها[31]:

- اختلاف الخصائص الاجتماعية من منطقة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر، وبالتالي نحتاج التخطيط لمعرفة معلومات تفصيلية عن تلك المناطق والتي تتأثر بالخطط الموضوعة، فمن الصعب الحصول على معلومات من المستويات العليا (الدولة كلها)، فيستعاض بمعلومات على مستوى المنطقة لكي يلم كوادر عملية التخطيط بكل ما يتصل بالمنطقة المحلية.
- يمكن في المستوى المحلي تنفيذ تلك المشروعات وتحديد المشكلات المصاحبة لها، كما تتضمن تضافر جهود كل الأطراف لنجاح المشروعات.

[31] أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص ص .167 .168 .

- تشتمل عملية التخطيط في مضمونها على عنصر المشاركة المجتمعية، وتتجلى المشاركة المحلية في عملية الحصول على المعلومات عن المنطقة المراد تنميتها وكذا في جميع عمليات التخطيط والتنفيذ.
- يمثل عامل الزمن أهمية قصوى في عملية التنمية فال يمكن اللحاق بركب النمو والحضارة إلا باختصار الزمن والتحكم فيه طبقا لما تسمح به الموارد المالية والبشرية المتاحة لتحقيق الأهداف المرجوة في أقصر وقت ممكن، فالتخطيط للتنمية المحلية يسمح باستثمار جيد لعنصر الزمن.
- يساهم التخطيط المحلي في التقليل من فرص عدم التأكد من الوصول إلى نتائج فعالة، ففي ظل غياب التخطيط يكون التنفيذيون غير متأكدين مما يجب فعله، مما يتيح لكل شخص أن يضع أهدافه الشخصية كأهداف للمجتمع أو المنظمة التي يعمل فيها، فالتخطيط للتنمية المحلية يعمل على خلق رؤية مجتمعية للاحتياجات والمشكلات.
- يقدم لنا التخطيط المحلي الوسائل العلمية لحل المشكلات وطرق صنع القرار، فهو يكشف كل الوسائل والغايات المستهدفة، كما يعطي لكل من المسؤولين والتنفيذيين فرصة المراقبة الجيدة على البرامج والمشروعات من خلال الأهداف المحددة التي تمت الموافقة عليها والتصديق عليها يعزز التخطيط المحلي المشاركة في صنع القرار والمشاركة من طرف السياسيين والتنفيذيين وكذا الجمهور عندما يعبرون عن طلباتهم ويرفعونها للمسؤولين، إذن فان المشاركة هي نتيجة منطقية للتخطيط، فتوضيح عملية

صنع القرار وكشف الوسائل والغايات المقصودة والأولويات المفروضة فان البدائل المتاحة والمناسبة تصبح مقبولة وقابلة للتنفيذ، كما يتيح التخطيط المحلي فرص دراسة البدائل وما يستلزمه من مساهمة الأفراد لتوفير المعلومات المطلوبة.

- ومن مميزاته كذلك أنه يساعد البلديات على استخدام المنطق العلمي في تحليل الموارد المختلفة والسبل المثلى لاستغلالها ويشجع على الابتكار والإبداع في استغلال الموارد المتاحة بشكل مستدام، كما أنه يعمل على تنظيم الجهود المبذولة من قبل المؤسسات المختلفة في إطار تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة ويزيد من دافعية المؤسسات وأفراد المجتمع في عملية تقبل وتنفيذ الخطط، كذلك يسهل عملية التواصل بين مؤسسات المجتمع لخدمة المصلحة العامة ويمكّن البلديات على التكيف مع المتغيرات[32].

و مما سبق يتبين لنا ثبات الفرضية المطروحة عند بداية المبحث وهو كلما تفاعل التخطيط والرقابة كلما أدى ذلك إلى التنمية المحلية.

خاتمة المبحث

بعد أن قام الباحث بدراسة ماهية التخطيط وميزات التخطيط المحلي والمراحل التي تحكم التخطيط للتنمية وبيان مفهوم التنمية المحلية وعلاقة التخطيط بالرقابة

[32] فريد صبح القيق، **"دور المشاركة المجتمعية في تحقيق التنمية المستدامة – الخطط التنموية الاستراتيجية للمدن الفلسطينية كحالة دراسية"** في مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، العدد الثامن 2015 ،ص. 135

والتنمية المحلية وبيان ضرورة التخطيط للتنمية المحلية فقد توصل الباحث إلى عدد من النتائج.

نتائج البحث.

- نجاح العمل المحلي مرهون بمستوى التخطيط والرقابة .
- يهدف التخطيط في مجال الإدارة المحلية إلى الاستخدام الأمثل للموارد وتلبية الاحتياجات المحلية.
- نجاح الخطة يستلزم متابعتها وتقويمها عند البدء بمشروعات التنمية لمعرفة ما تحدثه من تغييرات والوقوف على الصعوبات.
- إن تحديد الوسائل المساعدة على وضع الخطط المتكاملة تعتبر مقياساً للرقابة.
- إن الخطط تعتبر أساس الرقابة .
- علاقة التخطيط والرقابة عمليتان متكاملتان ومتداخلتان وهما كطرف المقص لا يستخدم أحدهما دون الآخر.
- التخطيط يعتمد على نتائج العملية الرقابية وبالتالي فإن التخطيط يمد الرقابة بمعايير الأداء والرقابة تمد التخطيط بالمعلومات الكافية عن سير تنفيذ الخطة وحجم الإنجاز الذي تحقق.

قائمة المصادر والمراجع.

المصادر

- قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011

المراجع العلمية

- د .حسين عبد الحميد أحمد رشوان **التنمية اجتماعيا، ثقافيا، اقتصاديا، سياسيا، إداريا،** الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2009 ،ب ط.
- عبد النور ناجي، **نحو تفعيل دور الإدارة المحلية – الحكم المحلي الجزائرية لتدقيق التنمية الشاملة،** الجزائر، جامعة عنابة، قسم العلوم السياسية
- فضيلة خلفون، **دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر،** جامعة قسنطينة3 ،مجلة الباحث للدارسين الأكاديميين، العدد10 ،جانفي 2017
- حسين عبد العال محمد، **الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري – دراسة تطبيقية مقارنة**– دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.
- حسين محمد جواد الجبوري، **التخطيط الاستراتيجي في المؤسسات العامة فكر معاصر ومنهج علمي في عالم متجدد**، ط1عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2014
- د. عبد الفتاح حسين ،**مبادئ الإدارة العامة**، النهضة العربية ، القاهرة، 1976
- د. عبد السلام أبو قحف، **أساسيات في الإدارة**، المكتبة الاقتصادية الدار الجامعية، 1995
- على متولى عمران مركز، **التخطيط والرقابة**، تطوير الدراسات العليا والبحوث– جامعة القاهرة

- د. محمد ناشد، **المدخل إلى إدارة الأعمال**، منشورات جامعية ،كلية الاقتصاد والتجارة ط 2 ،1981 .
- عاطف مصطفي مكاوي وآخرون: **التخطيط الاجتماعي** ،جامعه حلوان–كلية الخدمة الاجتماعية–قسم التخطيط الاجتماعي
- فريد صبح القيق، "**دور المشاركة المجتمعية في تحقيق التنمية المستدامة – الخطط التنموية الاستراتيجية للمدن الفلسطينية كحالة دراسية**" في مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، العدد الثامن 2015