اللامركزية الإدارية ودورها في التنمية المحلية في سلطنة عُمان على ضوء قانون المحافظات رقم (36/ 2022)

Administrative decentralization and its role in local development in the Sultanate of Oman in light of Governorate Law No.(2022/36)

د. سالم أحمد مسلم حار الكثيري
الأستاذ المشارك في القانون الإداري
قسم القانون العام - كلية الحقوق
جامعة ظفار - سلطنة عُمان
saalkathiri@du.edu.om

تاريخ الاستلام: 14-12-2024 تاريخ القبول للنشر: 15-01-2025

****

ملخص:

تناول هذا البحث موضوع تطبيق اللامركزية الإدارية ودورها في التنمية المحلية في سلطنة عُمان على ضوء قانون المحافظات رقم (2022/36م) حيث تم التركز على ترسيخ تطبيق اللامركزية الإدارية على مستوى المحافظات، وذلك من خلال محورين، حيث تم تخصيص أولهما على" مفاهيم اللامركزية الإدارية، والفرق بينها واللامركزية السياسية "بحيث كان علينا في بداية البحث التركيز على الإطار المعرفي لمسار تطور اللامركزية الإدارية، وكيفية تطبيق هذا النوع من الأساليب الإدارية، كون هذا الأسلوب، لا يتأتى تطبيقه، إلا بعد المرور بنظام أو بأسلوب إداري أخر يسمى بالمركزية الإدارية الذي يُعد أساساً لتطوره وامتداداً له، فاصل المركزية الإدارية تعني التشديد واحتكار سلطة البت في القرار الإداري بيد السلطات العليا في العاصمة، بسبب ما تمليه ظروف معينة تجعل منه أساسا لتمركزه في العاصمة، تم البحث والفرق بينه واللامركزية السياسية على اعتبار هذا الأخير لا يتم تطبيقه إلا في الدول الفيدرالية، والتي تأتي على رأسها في العصر الحديث الولايات المتحدة الأمريكية.

في حين تناول ثانيهما: مقومات اللامركزية الإدارية المحلية وسندها القانوني في السلطنة عُمان، على اعتبار هذا النوع من التطبيقات الإدارية وان كان ليس بنفس المسمى، إلا انه نجد صداه الكبير في هذا البلد، انطلاقاً من تطبيق نظام مؤسسة الوالي المطبق أصلاً في سلطنة عُمان منذ أكثر ما يقارب من مائتي وتسعين سنه، حينما عين الإمام سلطان بن سيف الثاني اليعربي،الأمام

أحمد بن سعيد البوسعيدي في إدارة ميناء صحار في عام:(1150هجرية- 1734م) ثم ولاه والياً على صحار والتي كانت مؤسسة الوالي منذ ذلك الوقت تجد صداها أنداك في التوجه السائد من أعلى الهرم في الدولة العُمانية، وتمارس تقريباً نفس الصلاحيات في إداراتها المحلية ممثلة لرئيس الدولة (السلطان) في الاطلاع بإدارة شؤون الولاية، من حيث الأمن وحل المنازعات وتصريف شؤون الولاية في القضايا الاقتصادية والاجتماعية...الخ .

الكلمات المفتاحية: تطبيق نظام - اللامركزية الإدارية – اللامركزية السياسية - الإدارة المحلية – مؤسسة الوالي - تطورها التاريخي - سلطنة عُمان

Abstract:

This research addresses the topic of the application of administrative decentralization and its role in local development in the Sultanate of Oman in light of Governorates Law No. (36/2022). The focus is on solidifying the application of administrative decentralization at the governorate level. The research is divided into two main parts: The first part discusses the "Concepts of Administrative Decentralization and the Difference Between It and Political Decentralization." In this part, we begin by focusing on the conceptual framework of the evolution of administrative decentralization and how this form of administrative approach is implemented. This approach cannot be applied without first passing through a system or administrative method called administrative centralization, which forms the foundation for its development and extension. Administrative centralization refers to the concentration and monopoly of the authority to make administrative decisions in the hands of the higher authorities in the capital, due to certain circumstances that make it essential to centralize this authority. The research also examines the difference between administrative decentralization and political decentralization, noting that the latter is only applied in federal countries, with the United States of America being the leading example in the modern era.

The second part addresses: The components of local administrative decentralization and its legal basis in the Sultanate of Oman. While this administrative system is not exactly referred to by the same name, its influence is significant in Oman, starting with the application of the Wali institution, which has been in place in the Sultanate of Oman for nearly 290 years. The institution was initially established in 1734 when Imam Sultan bin Saif II appointed Imam Ahmed bin Said Al-Busaidi to manage the port of Sohar (in 1150 AH - 1734 AD). Later, he was appointed as the Wali of Sohar, and since then, the Wali institution has echoed the top-down approach of governance in Oman. The Wali institution exercises nearly the same powers in local governance, representing the head of state (the Sultan) in overseeing the affairs of the state, including security, dispute resolution, and managing economic and social issues, among others.

Keywords: Application of System - Administrative Decentralization - Political Decentralization - Local Administration - Wali Institution - Historical Development - Sultanate of Oman

مقدّمة:

إن التنمية المحلية هدف سام تسعى إلى تحقيقه كل الدول، باعتباره انعكاس لما يتحقق على صعيد الوطن، فلا يعقل ان تتحقق التنمية في المدن الكبرى للدولة أو الأقاليم الكبرى في أي دوله، ما لم ينعكس بصورة أو بأخرى على بقية الأجزاء الأخرى في الدولة، ولذا تسعى الدول ومنها سلطنة عُمان إلى إيصال التنمية إلى بقية محافظات الدولة، وخاصة منها في ظل الدولة الموحدة.

أن التنمية يجب أن لا تنعكس بصورة إيجابية على البعض ويتم إهمالها بصورة سلبية على مناطق أخرى،بحيث يتحتم على الدولة أن تضع في الحسبان معيار توزيع الثروة وخططها التنموية لنصيب على كافة المحافظات أو الأقاليم لتنال نصيبها من التنمية وفقاً لمبدأ نسبة وتناسب بما يتوافق لعدد السكان وحاجة كل جزء وأهميته.

فحاجة كل محافظة وولاياتها يفرضه بمبدأ تقسيم الثروة بما يجب ان يصلها من التنمية،بحيث هذا المعيار يكون وفقا لعدد السكان ومراعيا لحجم المساحة في كل محافظة أو الإقليم، ومتطلبات التنمية فيها، وكذا ما تحتاجه التنمية في مجال البنية الأساسية لمرافق الخدمات العامة المختلفة فيها، بما ينعكس بصورة إيجابية على بقية أطراف المحافظات أو أقاليم الدولة، وإلا سيُعد ذلك خلل وقصوراً في توزيع ثروة التنمية، مما يعُد صورة سلبية قد ينعكس على الدولة سلباً من حيث الأطراف التي قد تشعر بالتهميش.

انطلاقا من ذلك يتحتم علينا طرح تساؤل موضوعي عن، مدى تحقيق التنمية المحلية التنافسية، في إطار قانون المحافظات الجديد، وما يحمله من مؤشرات نقل الاختصاصات والصلاحيات القانونية إلى المحافظات في سلطنة عُمان سعياً منها لإدخال مفهوم اللامركزية الإدارية الواسعة في سلطنة عمان تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية، وهل اللامركزية كمفهوم يُعد جديدا في هذا البلد كتطبيق، أم قد عرف هذا البلد نوعا من أنواعه بصورة أو بأخرى؟

أن ألهدف من هذه الدراسة أو البحث هو اطلاع الباحث أو القارئ الكريم عن تطبيق نظام المحافظات في سلطنة عُمان في إطار اللامركزية الإدارية وفقاً للتوجهات الحالية، ولمعرفة ماهية الإدارة المحلية في هذا البلدمنذ الزمن الغابر،وعن مدى تطورها الحالي، وكيفية يتم إدارتها لشؤونها المحلية،وتدبير تصرفات أعمال محافظاتها، واحتياجات سكانها بعيداً عن المركز في الجوانب الاجتماعية، والاقتصادية،ثم ما هي دورها في الحماية الأمنية لمحافظاتها، وترسيخ العدل فيها من خلال فض المنازعات، ورد الحقوق لأصحابها، وعن مدى ضيق أو اتساع صلاحيات الولاة فيها، وارتباطها بالمركز الرئيسي وتوجيها رئيس الدولة (السلطان)، وهل كان يطبق فيها مفهوم اللامركزية الإدارية بصورته الحالية، ام كان لها شأناً خاصاً أخر.

كل ذلك سيتم الإجابة عليه من خلال ما تناولته إشكالية البحث الرئيسية، باعتبارها محوراً وهدفاً رئيسياً لموضوع الدراسة البحثية والتحليلية بكل موضوعية وتجرد.

تنبع أهمية هذه الدراسة البحثية ترتكز على تحليل جل المفردات التي وردت في عنوان البحث، من حيث تحليلها والرد على تساؤلاتها ولو بشكل يسير على جوانبها التاريخية،بهدف معرفة مدى وكيفية يتم تسيير هذه الإدارة أو مؤسسة الوالي أو (الولاة) في سلطنة عُمان لشؤون مناطقها المحلية مع خضوعها لرئيس الدولة (السلطان) وتنفيذ سياساته وتوجيهاته نحو رعاية شؤون رعيته في تلك المناطق أو المحافظات، وذلك لتلبية احتياجات السكان ومتطلباتهم في الأمن والصحة و وإرساء وترسيخ العدل في حل منازعاتهم، مع توفير العيش الكريم لهم، من خلال وسائل التطوير لتحقيق النمو والاستقرار، لجعل التآخي والألفة بين السكان تلك الولايات التي يديرونها،مع القدرة على التكييف في مواجهة أي ظروف غير المتوقعة، نحو استقرار سير المرافق العامة، دون المجازفة في أية تصرفات لا تحقق الصالح العام وتطلعات السكان .

تكمن الإشكالية الرئيسية في محورين أساسيين حيث ترتكز عليها هذه الدراسة، تمثلت في البحث عن الأهمية التاريخية لتطور الإدارة المحلية أو مؤسسة الوالي سابقاً في سلطنة عُمان،ومدى قدرتها في الانتقال إلى النظام اللامركزية الإدارية في عصر النهضة المتجددة، التي يقودها حضرة صاحب الجلالة السلطان هيثم بن طارق حفظه الله ورعاه، وذلك من خلال ترسيخ نظام المحافظات والإدارة المحلية في النظام الأساسي للدولة ونظام المحافظات،حيث ستشكل المحافظات مع هذا العهد الزاهر والمتجدد، قاطرة التنمية المحلية ورافداً للاقتصاد الوطني، على اعتبار اللامركزية الإدارية الحديثة،إذا ما احُسن تطبيقها بصورة صحيحة حتماً ستكون قاطرة للتنمية وفقاً لما تتمتع به المحافظات في الدستور والقانون من صلاحيات قانونية يؤهلها للقيام بذلك الدور حين يتم ترسيخ القانون وسيادته على الجميع.

اعتمد هذا البحث في دراسته لمفهوم اللامركزية الإدارية المحلية على الدراسة التحليلية مع الاعتماد على المنهج الوصفي، في تحليل النصوص القانونية، وما يوجد من آراء فقهية معتبرة، بهدف إبراز التوجه الجديد وجديته نهجا وسلوكاً لتحقيق العدالة الإدارية في توزيع الثروة عن طريق التركيز على التنمية المحلية من خلال المحافظات، وإشراك المواطنين المحليين في إدارة وتسيير إدارة وأنشطة مناطقهم المحلية المختلفة كتحليل موضوعي وبكل تجرد، مع البعد عن أي انطباعات وميول شخصية أو أفكار لا ترتقي إلى الموضوعية والتجرد.

أن حدود الدراسة والبحث سيركز على الإدارة المحلية ونظام المحافظات في التشريع العُماني سلطنة عُمان فيما يتعلق بتطبيق نظام اللامركزية الإدارية على مستوى الإدارة المحلية في المحافظات وبما يحمله هذا التوجه الجديد للنظام الإداري العُماني، فيما تناوله في هذا بشأن.

فهذا التوجه والسعي نحو تطبيقه بشكله الحديث والمتطور حتما سينعم به سكان المحافظات والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين على حد سواء من ناحية، وسيمنع الهجرة والانتقال إلى المدن الرئيسية المتطورة، والتقليل منها من خلال توافر متطلبات التوظيف المحلي وإيجاد فرص العمل بما يخدم تطلعات المواطنين في كل المحافظات نحو إشراك الطاقات المحلية والبشرية لتنمية مناطقها.

وانطلاقا من هذه التوطئة القصيرة سوف نعالج هذه الأمور من خلال مبحثين: نخصص المبحث الأول: (لمفاهيم اللامركزية الإدارية والفرق بينها واللامركزية السياسية)، في حين يتناول المبحث الثاني:(مقومات التنمية المحلية وأشخاصها، ومدى مردودية تنافسها على الصعيد الوطني).

المبحث الأول: الضمانات القانونية والقضائية المستحدثة للمستثمر" الامتيازات "

المبحث الأول: (لمفاهيم اللامركزية الإدارية والفرق بينها واللامركزية السياسية)،

المحور الأول: مفاهيم اللامركزية الإدارية والفرق بينها واللامركزية السياسية

في البداية لا بد لنا من معرفة مسار تطور اللامركزية الإدارية، كون هذا النوع من النظم الإدارية لم يأتي إلا تطوراً لنظام إداري أخر، يُعرف بالمركزية الإدارية التي كانت هي الأساس لتطور هذا النوع من المسارات والأساليب الإدارية وامتدادا لها، فاصل المركزية تعني احتكار السلطة الإدارية بحيث تجعل هذه الوظيفة أساساً تتمركز غالباً في العاصمة (بدران، 1986، صفحة 14)، ويتحقق ذلك عندما تنفرد الأجهزة الإدارية المركزية بسلطة البت النهائي للقرار الإداري بشأن جميع الوظائف الإدارية بيد المراكز العليا في السلطة الإدارية، أي بمعنى أخر أن تكون سلطة اتخاذ القرار النهائي محصورة لتلك الأجهزة المركزية (جمال الدين، صفحة 167).

لذا سوف نعالج ذلك من خلال الفرع الأول: مفهوم المركزية الإدارية وصورها في فقرتين أولهما: مفهوم المركزية الإدارية، في حين تتناول ثانيهما: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري ونخصص المطالب الثاني: اللامركزية الإدارية والفرق بينها واللامركزية السياسية

أولا: مدى الانتقال من مفهوم المركزية الإدارية

عندما تنشأ الدولة منها الموحدة من الطبيعي أن تمر بهذه المرحلة خاصة منها مرحلة التركيز الإداري، والتي قد تكون بالضرورة لابد من المرور به، حتى يتهئ لها الوقت المناسب، لنقل ووضع نوع من التخفيف لعدم التركيز الشديد كنوع من الصلاحيات الإدارية، يتم نقلها من التركيز

الشديد للقرار ونقله من المركز الرئيسي ووضع عض صلاحية القرار بيد المسؤول الأدنى،من خلال تحويل جزء من المهام إلى المراكز والقطاعات المحلية للدولة، وذلك حينما يبرز الشعور لدى الدولة، أنها أصبحت في مرحلة معينة من النمو والاستقرار، والتطور الإداري،باعتباره نمطاً يقبل المشاركة كفقرة ثانية:

-2التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري:

كما هو السائد في معظم الدول العالم أن التركيز الإداري يُعد إحدى الأساليب التقليدية من المركزية الإدارية، والتي تكون في الأصل سلطة البت في القرار في رئاسة السلطة المركزية، فهذا النوع لم يعُد يواكب التطور والتحديث، بل يُعد في الوقت الحاضر ضربا من الخيال في ظل الدولة المعاصرة والحديثة، كون هذا الأسلوب لا يتواكب مع التحديث والتطوير وسرعة اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها المرحلة .

لذا تمكن تحقيق جملة من المرتكزات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،التي يجب تتهئ لها الظروف مع الشعور بالاطمئنان لتحويل جزء من صلاحيات والمهام الإدارية على مستوى الوزارة وتحويلها من مستوى المركزي إلى إدارات محلية إقليمية أو مرفقيه نقلاً عما كان عليه الأمر في صور التركيز الإداري للمركزية الشديدة نحو نمط أخر يسمى عدم التركيز الإداري.

حيث يحتاج عدم التركيز إلى نوع أخر من المعطيات يتحقق عبرها نقل وتفويض بعض الصلاحيات الوظيفية الإدارية من الجهات المركزية إلى أجهزة ووحدات الإدارات الأدنى منها،مع أبقا مراقبتها خاضعة للسلطة المركزية، على نحو سلم والتدرج الإداري في تسيير الأمور والأعمال اليومية المتصلة بالوظيفة الإدارية المحلية واحتياجاتها في أنحاء الأقاليم أو المحافظات الأخرى، مع ضمان التنسيق بين مختلف هذه الأجهزة ووحداتها كفروع للسلطة المركزية. (بدران، 1986، صفحة 166) فضرورة التطور مع الشعور بأهمية المشاركة وتحمل المسؤولية من قبل الجميع تقتضي نقل وتوزيع صلاحيات سلطة وآلية البت في القرار بين المراكز الرئيسية في الدولة، والمراكز الإدارية المحلية في المحافظات، وذلك كنوع أخر من التحديث والتطوير عبر أشراك أبناء المحافظات أو والولايات في مجال إدارة شؤون التنمية من ناحية، مما يحتاج اتخاذ القرار وسرعة البت فيه،وذلك لتلبيه الاحتياجات المحلية وبهدف التقليل من الضغط والروتين الإداري، لكي يحصل نوع من تخفيف الأعباء الكثيرة الملقاة على السلطة العليا، حتى تتفرغ إلى ما هو أهم في شأن السياسات العامة للدولة من ناحية أخرى.

حيث في هذه الحالة قد ترى الدولة بهذا التوجه الإداري الجديد سيكون منطقياً، وبالتالي سيجعل من المراكز المحلية في المحافظات أو الولايات محفزاً لها، لتساهم وتشارك بفعالية في بناء

مجتمعاتها المحلية، من خلال جعل ذلك في إطار عملية تنموية وتنافسية في آن واحد، دون الرجوع إلى المركز الرئيسي، إلا لجوانب عامة تتعلق بالسياسة العامة الوطنية ومحدداتها، وذلك من خلال تمكينها من اختيار أولوياتها الملحة بحكم قربها من ناحية، ومعرفتها بواقع متطلبات شؤونها المحلية واحتياجاتها الخاصة من ناحية أخرى.

فاللامركزية الإدارية المدروسة بعناية من حيث توزيع مهام الوظيفة الإدارية، تُعد خيارا وأسلوباً إدارياً أكثر تطوراً في الشكليات الإدارية الموحدة اختياراً، لجعل نوع من التنافسية المحلية ذات مردودية فعالة ان أحسن المركز الأعلى تسهيل وتوجيه تدبيرها، بحيث يتم على أثرها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية، وتلك الهيئات الإدارية والإدارة المحلية التي أناط بها الدستور أو القانون صلاحية تدبير وتسيير شؤونها، تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية ممثلة بالمحافظين، باعتبار هولاي ممثلين الدولة المركزية وخضوعهم في الاحتكام قانوناً للوزارة الوصية عند حصول خلاف في الإدارة أو التدبير.

أضف إلى ذلك الدور والهام الذي تضطلع به البلديات في المحافظات والولايات المتفرعة عنها، مع مشاركة المجالس البلدية المنتخبة لما تحمله هذه المجالس من صلاحيات، كهيئات خدمية محلية تباشر اختصاصاتها القانونية على أساس إقليمي أو محلي في تنفيذ المهام وتقديم المشورة والمقترحات الأساسية المنوطة بهذه المجالس، تحت مراقبة وإشراف سلطة القانون ومراقبة المحافظ باعتباره ممثلاً للدولة في محافظته ليجسد وضبط سيادة القانون.

لذلك فأنه بالنظر إلى أسلوب اللامركزية الإدارية تختلف عن التركيز الإداري من ناحية، كما أنها تختلف عن اللامركزية السياسية من الناحية الأخرى، حيث يجعلنا أن نسأل عن أهمية وضرورة معرفة ما هو النمط الأخر من أنماط أنظمة اللامركزية الإدارية، والفرق بين هذا النمط واللامركزية السياسية ومجال تطبيقهما؟

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية والفرق بينها واللامركزية السياسية:

باللجوء إلى المقارنة بين نمط اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية، فهناك فرقاً كبيراً في تطبيقاتهما فهذا النوع الأخير أساسا لا يقوم إلا في ظل نظام اتحادي أو فيدرالي (فندي ، 2020، صفحة 50)، والذي يتجسد التعبير عنه في العديد من البلدان تأتي على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية ويتمثل ذلك في انضمام دول أو اندماجها في دولة اتحاد مركزي تحت إطار دستور فيدرالي ومن ثم تتحول تلك الدول المنظمة إلى الدويلات أو إدارات محلية تتمتع بالاستقلال الذاتي، فلكل ولاية دستورها، وتشريعاتها المحلية، وبالتالي اللامركزية السياسية لا تقوم إلا ببرلمان وحكومة وقضاء محلي مستقل عن الحكومة الفيدرالية، ولا تخضع لأي مراقبة إلا لقوانينها

وتشريعاتها الذاتية المحلية، بحيث تجد سندها القانوني في الدستور الاتحادي أو الفيدرالي الذي يمتعها بذلك، كما هو في دولة الإمارات العربية المتحدة أو الولايات المتحدة الأمريكية كمثال .

وعلى خلاف ذلك تأتي اللامركزية الإدارية في إطار دولة موحدة تحترم فيها أجهزتها ووحداتها الإدارية لوحدة التشريع في الدولة، الواحدة الموحدة، بحيث هذه الإدارات لا تتمتع بسلطات تشريعية أو قضائية خاص بها، وإنما تتمتع فقط بإدارة تسيير مرافقها واختيار أولويات واحتياجاتها تحت أشراف الحكومة المركزية.

كما أنها تخضع تلك الإدارات المحلية مؤسساتها المرجعية في اللامركزية الإدارية لذات القوانين المعمول بها في أنحا الدولة الموحدة، على خلاف اللامركزية السياسية لا يمكن أن تكون إلا في الدول الفيدرالية والتي تتمتع بحق تطبيق تشريعاتها الذاتية الخاصة التي تصدر عن سلطتها التشريعية المستقلة عن الاتحاد في أمورها المحلية، كون هذه الدويلات الأعضاء في الاتحاد المركزي لها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن الاتحاد الفيدرالي وتمارسها دون رقابة أو وصاية عليها في نطاق حدودها المحلي ودون أن تمتد إلى ولايات أخرى من الدولة الفيدرالية. إلا في إطار التنسيق والتعاون بين تلك الدويلات.

لذا تشكل مساره ومواكبة للخطط العامة التنموية التي تُعدها الدولة أهمية بالغة من حيث تطبيق برامجها المرحلية، والتي تُعد على شكل موازنات تنموية لكل محافظة، بما يتوافق واحتياجات المطلوبة إنجازها،بحيث يتم وضع لها من الموارد البشرية والمالية بشكل موضوعي توفي بهذه الاحتياجات ومتطلباتها بحسب الإمكانيات.

كما ان هذا التوجه نجده معمول به في الدساتير المغربية خاصة منها دستور 1992 الذي ارتقى بالجهة كقاطرة للجماعات الترابية والمسمى عندنا في سلطنة عُمان(بالإدارة المحلية أو نظام الحافظات) ثم نجد تجسيداُ أكثر حداثة في جعل تنظيم الجماعات الترابية أكثر آفاقاً وتطوراً من اللامركزية الإدارية في دستور1 يوليو 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالإدارات الترابية وفقا لما جاء في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المغربي والذي جاء فيه على أنه" قد فتح دستور 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية آفاقا واسعة أمام بلوغ الأهداف المتوخاة من إقرار الجهوية المتقدمة بعطاء الجهة مكانة الصدارة من خلال تكريس شرعيتها ...وتخويلها مجموعة من المهام التي تمنحها الأولوية في مجال التنمية الاقتصادية بالرفع من الموارد المرصودة لها كي تضطلع بأدوارها على أحسن وجه تواجه التحديات الجديدة" (تقرير اللجنة الدائمة المكلفة بالجمهوية القروية والترابية ، 2016)ويضيف ذات المجلس المشار إليه في خلاصة تقريره نحو إنجاح تلك الرؤية حيث حدد مجموعة من المحاور تمثلت في الآتي:

"أ- تحديد الأدوات والمقاربات الكفيلة بإنجاح اللامركزية واللا تمركز وخاصة في مجال نقل السلطات.

ب – تعيين انسجام واندماج السياسة العمومية على المستوى الترابي.

ج - النهوض بتنمية اقتصادية واجتماعية وبيئية مستدامة.

د – تعزيز التعاون والنهوض بمشاركة الفاعلين والمؤسساتيين والترابية.

هـ. تعزيز الديمقراطية التشاركية " (تقرير اللجنة الدائمة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المغربي)

بالنظر إلى ما سبق فأنه باعتقادنا المتواضع كان محور التوجه الذي بدء تكريسه في إطار التجربة والنظرة العُمانية، حينما تم تعزيز ورفع بالزيادة مخصصات موازنة المحافظات المالية إلى عشرين مليون ريال عُماني من قبل صاحب الجلالة السلطان هيثم بن طارق المعظم، بالإضافة إلى موازنتها السنوية المعتادة لرفع من وتيرة التنمية المحافظات، وجعل أبنائها يساهمون ويشاركون في النهوض بعجلة تنمية محافظاتهم وولاياتها، باعتبار أن سلطنة عُمان لم تكن بالتأكيد غائبة عن هذا البُعد والإدراك المتعلقة بالتنمية المستدامة للإدارات المحلية.

بل كان الشغل الشاغل كأساس التوجه نحو النهوض بالإدارات المحلية الفاعلة وتوجيهها نحو تنمية مناطقها والتركيز على تكاتف ومشاركة أبناء تلك المحافظات في إطار عملية تنموية مستدامة، وهذا ما تم الأخذ به بعين الاعتبار على ان التنمية المحلية حتماً تساهم في النهوض بالاقتصاد الوطني فيأرحب المجالات من الرخاء الاقتصادي والتطور الاجتماعي.

المبحث الثاني: مقومات اللامركزية الإدارية المحلية وسندها القانوني في السلطنة عُمان

أن مقومات اللامركزية الإدارية في سلطنة عُمان ونجاحها نجدها كبيرة جداً، حيث يجد صداه في التوجه السائد من أعلى الهرم في الدولة العُمانية، وذلك من خلال نقل الصلاحيات وأعطاها للإدارات المحلية في المحافظات وقياداتها، بشأن تحديد أولوياتها اختياراتها فيما يتعلق بالتنمية المحلية، بعد ما كانت مربوطة بالمراكز القيادية في الدولة لتنتقل بالفعل إليها تلك الصلاحية القانونية،والتي ستجعل منها عملية تنافسية بين تلك المحافظات فيما يتم إنجازه من الاختيارات التي وضعتها بنفسها دون أي تدخل من الدولة، باستثناء مراقبتها لتلك الاختيارات ومدى مردوديتها الاقتصادي والتنموية وكذلك الجانب الاستيعابي والتشغيلي، بحيث يعود بالنفع الإيجابي على التنمية المحلية لكل المحافظات،عن طريق مراقبة بوصلة التنمية ومسارها،لكي لا تنحرف البوصلة عما هو مرسوم لها فيما يجب منها تحقيقه من التنمية المستدامة على مستوى

الإدارة المحلية،وذلك من خلال التنظيم الإداري والقانوني الممنوح لها بموجب النظام الأساسي للدولة(الدستور) ووفقاً لما نص عليه القانون المنظم لها .

لذا سوف نتناول في هذا المبحث ثلاث بنود أو فقرات أولها (مقومات اللامركزية الإدارية في التجربة العُمانية) ثانيهما (السند القانوني كمؤشر لنجاح الإدارات المحلية في تنمية)وثالثهما (مدى استصعاب الإدارات المحلية هذا الإصلاح كأساس للتنمية) وستأتي تباعا:

- 1مقومات اللامركزية الإدارية في التجربة العُمانية:

فاللامركزية الإدارية كما هو معروف عنها تُعد نظاما إداريا متطوراً يهدف بالأساس إلى إدارة وتسيير المرافق العامة المحلية، عن طريق نقل وتوزيع الوظائف الإدارية بين المركز الرئيسي للدولة، وإدارات محلية معينة وممثلة للسلطة المركزية (فندي ، 2020، صفحة 51)، (كالمحافظين أو الولاة وتشاركها أيضا هيئات محلية خدمية منتخبة كالمجالس البلدية،كما تم اختياره حاليا في سلطنة عُمان والتي تم على أثره انتخاب (مجالس بلدية منتخبة في 25/ ديسمبر/ 2022) ليساهم بأرئه ومقترحاته نحو تحقيق تنمية محلية التي أصبحت تباشر اختصاصات وصلاحيات إدارية،خدمية لتحقيق رؤية عُمان2040 وفقاً لما جاء في نظام المحافظات والبلدية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (36/ 2022) (نظام المحافظات والشؤون البلدية في سلطنة عُمان ، 2022) والذي يجد سنده الدستوري في الباب الرابع من النظام الأساسي للدولة من الفصل الخامس وخاصة منه المادة (64) (المادة (64) من النظام الأساسي ، 2021)والذي تنص على أنه "تنظم النطاقات الإدارية وآليات عمل الإدارة المحلية بمراسيم سلطانية تنظم المجالس البلدية وتحديد اختصاصاتها وفقاً للقانون" بالإضافة إلى الدور الرئيسي لعمل البلديات الذي أعطاها الدور الأكبر في المحافظات بعيداً عن التركيز الإداري.

- 2السند القانوني كمؤشر لنجاح الإدارات المحلية في تنمية:

لم تكن الإدارة المحلية في سلطنة عُمان وليدة اللحظة، بل كانت بشكل أو بأخر تعرف بنظام الولاة منذ زمن طويل، بحيث مؤسسة الوالي كممثل للسلطان كانت في كل ولاية، من ولايات سلطنة عُمان، باعتبارها هي السائدة تقوم بواجباتها الوظيفية بناء على توجيهات رئيس الدولة أو (السلطان)، وذلك في تنظيم شؤون ولايتها والعناية بأبناء الولاية من خلال نشر العدل والقيام بواجبات الآمن والدفاع عنها،ثم القيام بالتنمية المحلية من الناحية الاقتصادية والعمرانية والزراعية،بالإضافة نظام الري المتطور والقائم على صيانة الافلاج المائية وتنظيم توزيع مياها بين المنتفعين منها. كفلج دارس على سبيل المثال، والعيون المائية المنتشرة وإيصالها مياهها إلى حواضر المدن والواحات الزراعية الخضراء وبتوزيع عادل للمياه بين المنتفعين منها بنظام ري راقي.

لذا وبلا منازع كانت مؤسسة الوالي أنداك في سلطنة عُمان والذي تسمى حالياً بالإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية،لها دوراً متجذراً تاريخياً في سلطنة عُمان، وشعاع حضاري وعمراني منذ الأزل القديم على مدى الحقب التاريخية الطويلة، والدليل على ذلك تلك القلاع والحصون الراسخة في عمق التاريخ، ممتد جذورها لمئات السنين في كل أنحاء سلطنة عُمان من شمالها إلى جنوبها إلى شرقها وغربها لازالت محل إعجاب حضاري لكل لزائريها وبالتالي الامام سلطان بن سيف الثاني اليعربي حينما ولى الإمام أحمد بن سعيد إدارة ميناء صحار في عام:(1150هجرية- 1734م) (عين الامام السلطان، 2021)ثم ولاه واليأعلى صحار ذاتها لم يكن ذلك اعتباطاً بل كان ذلك مدروساً عن كثب، حيث عرف الناس عنه إشاعة الأمن والعدل في ولايته لصحار، بحيث كان خير مثال لمكانة مؤسسة الوالي وتولية الولاية في سلطنة عُمان،وليس ذلك كمثال للحصر بل لتأكيد على أن مؤسسة الوالي في عُمان كانت ضاربة ومتجذرة في عمق التاريخ.

كما كانت للنهضة الأولى المباركة عام 1970 بقيادة المغفور له السلطان قابوس بن سعيد "طيب الله ثراه" عمل على ترسيخ هذه المؤسسة في القيام بدورها وترسيخ معالمها، ثم توالى الاهتمام بها والتركيز على دورها الفعال باعتباره كتوجهات جديدة ومتجددة بعد تولي السلطان هيثم بن طارق مقاليد الحكم،فتم التركيز بالاهتمام الكبير بها باعتبار اللامركزية الإدارية كقاطرة للتطور والتنمية المستمرة في العمل الإداري، وما يؤكد على ذلك شواهد المتتبعين والمتطلعين على ما جراء من التعديلات والتصحيحات الإدارية التي بدأت تتجلى منذ بداية عام 2020م على إعادة هيكلة النظام الإداري للدولة في سلطنة عُمان، بداءً بسن العديد من التشريعات القانونية المنظمة لمختلف المؤسسات الإدارية، بحيث كانت كسمة لذلك تطوير الإدارة المحلية كأول الأولويات في إطار التحديث والهيكلة نحو التطوير والرقي بدورها في عملية التنمية الحديثة.

والدليل على ما سبق ذكره صدور المرسوم السلطاني رقم (36/ 2022) (المادة (64) من النظام الأساسي ، 2021)الخاص بإصدار نظام المحافظات والذي تجلت فيه منح المحافظين صلاحيات واسعة بما يخدم مسيرة التنمية الشاملة، حيث يؤكد الأستاذ حاتم الطائي في مقاله المنشور في جريدة الرؤية على أن هناك" توجيهات سامية بتخصيص 20 مليون ريال لكل محافظة لإنفاقها على المشاريع التنموية والخدمية خلال خطة التنمية الخماسية العاشرة، وهو ما يؤكد الحرص السامي على إيلاء المحافظات الرعاية المطلوبة بما يضمن تعزيز مستوى معيشة المواطنين وازدهار الأنشطة الاقتصادية المحلية في كل محافظة وولاية" (الطائي، 2022، صفحة 64).

-3مدى استيعاب الإدارات المحلية هذا الإصلاح كأساس للتنمية:

إذا ما نظرنا إلى أهمية هذا التوجه إنما يدل على أن من حيث محتواه ودلالاته نجد في بعده،أن محور التنمية الحقيقية التي اتجهت لها الدولة، كان أساسه ينبع من الاهتمام بالإدارات المحلية في المحافظات، على اعتبارها ستكون أساساً محورياً وقاطرة للتنمية،حين يستوعب الفاعلين المحليين في المحافظات مدى هذا الإصلاح،كون هذا الإصلاح مرهون أيضاً بمدى حسن اختياراتهم في ترتيب أولويات البرامج المحلية ومعرفة ضروريات محافظاتهم،وبشرط توظيف قدرات العقول التي تواكب هذا الإصلاح بصدق،في الانخراط نحو صنع التنمية في محافظاتهم، كون التنمية تريد جهداً وتكاتف وعقولا نيرة تأثر الصالح العام على غيرها من المصالح، بحيث تجدها قولاً وعملاً، على اعتبار أن هذا الاختيار إذا ما تم استيعابه من قبل كافة الأطر الفاعلة المحلية، حتماً سيسهم إسهاما كبيراً نحو الرقي في صنع التنموية المستدامة والتي لا يمكن لها أن تتحقق، إلا من خلال نقل اختصاصات قانونية واعتمادات مالية يواكب تحقيق هذا التوجه الجديد ويساهم فيها الجميع في عملية تشاركيه.

لذا فأن توظيف الصلاحيات القانونية وعطاؤها للمحافظات مع تسخير الموارد المالية التي ترصدها الدولة للتنمية،تحتاج من يوظفها والاستفادة منها من خلال وضع خيارات وأولويات صحيحة تستهدف حاجها الناس في تلك المناطق والمحافظات، وتأخذ بعين الاعتبار البعد التنموي المستدام، بحيث يجد صداه في الواقع الملموس بما يعبر عن تطلعات السكان الذي يجب أن تتحقق من خلال تكاتف الجهود وتسخيرها لتحقيق ذلك، فالحسنيات لا تأتي بالتمني، أو بالأقوال دون لفعل الجاد من قبل كل المعنيين الذين يقع على عاتقهم المسؤولية نحو تحقيق ذلك في إداراتهم المحلية من ناحية، بالإضافة إلى ذلك يجب على أصحاب رؤوس الأموال المحليين من أبناء المحافظات، أن لا تعجز عقولهم النيرة عن توظيف رأسمالهم في خدمة محافظاتهم،من خلال خلق مشاريع اقتصادية ذات مردود يتحقق منافعه االاقتصادية والاجتماعية في المدى المتوسط والبعيد الأمد،فتوظيف الرأسمال المحلي فيما هو لصالح التنمية عامل مهم وذات مردودية فعالة بشرط أن يكون مدروساً لأبعاده الاقتصادية دون تهور.

فالتنمية لا تأتي أيضا بالخطط العشوائية المبنية على الاندفاع غير المدروسة الأبعاد والمخاطر، وإنما بالتخطيط والاختيار الجيد فألاهم ثم الأهم، والتنفيذ المدروس والمتابعة الحثيثة والتقييم المستمر،مع معرفة مواطن التقصير ومعالجته حينه، والبناء على الايجابيات المتحققة وتوطين الشفافية والحوكمة الإدارية والاقتصادية الرشيدة،مع الانخراط فيها بفعالية جادة في خلق تنمية شاملة ومستدامة.

أن هذه الأولويات والتوجه الوطني من قبل سلطنة عُمان في مجال تنمية المحافظات تجد سندها القانوني في النظام الأساسي للدولة وفي رؤى عُمان 2040، حيث ذكر الأستاذ حاتم الطائي في مقاله المشار إليه سابقاً وبقوله:" لقد جاءت تنمية المحافظات والمدن المستدامة ضمن الأولويات الوطنية التي وضعتها" رؤية عُمان 2040 " وهي الأولوية التي ربطت بوضوح بين التنمية والاستدامة" (الطائي، 2022)ويضيف قائلاً على أن التنمية والاستدامة " ..كلهما عنصران فاعلان في أداء اقتصادنا خاصة وأن الطموحات ترتقي إلى عنان السماء وأن تتبوأ عُمان مكانة متقدمة للغاية بين كبرى الاقتصاديات حول العالم.....الخ" (الطائي، 2022)

:الخاتمة

ونخلص من خلال هذا البحث: إلى إن السعي الحثيث لسلطنة عُمان نحو إصلاح شامل يجد سنده الدستوري في الباب الرابع من الفصل الخامس، وخاصة منه المادة (64) (المادة (64) ، 2021) من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان الذي أرست قاعدة دستورية للمحافظات والمجالس البلدية المنتخبة،صدور نظام المحافظات رقم:(36/ 2022)م المشار إليه، والجولات واللقاءات السامية بكل الفاعلين في معظم المحافظات والتي هيئت لهذا التوجه وعن مدى نقلت صلاحياتها، من خلال المراسيم السلطانية المشار إليها، كما تم تعزيز مواردها المالية،سعياً من الدولة وبكل جدية راسخة على ان التنمية المستدامة لابد وان تتعزز من خلال التنمية المحلية التي ستكون رافدة لتعزيز الاقتصاد الوطني .

من أجل اعتبارها رافده من روافد رفع وتير الاقتصاد الوطني، هو بذلك يتطلب انخراط الفاعلين المحلين من إدارات وبلديات ومجالس بلدية منتخبة بالإضافة إلى توظيف الرأسمال المحلي في كل محافظة، وفي اختيار المشاريع التنموية ذات المردودية الاقتصادية الواعدة، وبما يستوعب مجال التشغيل للأفراد والعقول والأفكار الجادة بهدف المساهمة في بناء محافظات بطريق تنافسية جادة، وبتخطيط عقلاني سليم،يؤخذ بعين الاعتبار أولويات الاحتياجات الملحة ذات المردود الفعال سواءً كان في المدى المتوسط أو مداه الطويل،بشرط ان يكون بعيداً عن الاختيارات العشوائية غير المدروسة المخاطر.

بحيث يستوجب من جميع المفاعلين المحليين من المسئولين والاقتصاديين في المحافظات ومن أبناء تلك المحافظات كلاً في مجاله، أن يتحملوا بمسؤولياتهم نحو هذا التوجه الجاد من خلال توظيف العقل والأفكار الجادة والمخلصة وبحكامة وعقلانية وشفافية وإخلاص سعياً نحو تحقيق أهداف التنمية المحلية.

بحيث يجب من جميع المسؤولين المحليين في المحافظات أو من أبناء تلك المحافظات كلاً في مجاله أن يتحملوا مسؤولياتهم نحو هذا التوجه الجاد من خلال توظيف العقل والأفكار الجادة والمخلصة وبحكامة وعقلانية وشفافية وإخلاص وسعياً نحو تحقيق أهداف التنمية المحلية المستهدفة في خطط التنمية.

المراجع:

محمد محمد بدران، الإدارة المحلية – دراسات في المفاهيم والمبادئ العامة ، دائرة الإعلام سلطنة عمان، سنة 1986

سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية – التنظيم القانوني للوظيفة العامة، نظرية العمل الإداري، طبع منشأة المعارف بالإسكندرية، جلال حز يوشركاه، 2010

التقرير اللجنة الدائمة المكلفة بالجهوية المتقدمة والتنمية القروية والترابية، بتاريخ 31 مارس 2016 والمنشور عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المغربي، المملكة المغربية،

يوسف فندي شباط، القانون وتطبيقاته، طبع دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية ولبنان ط1، سنة 2013

نظام المحافظات والشؤون البلدية في سلطنة عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني (36/ 2022) بتاريخ 18/ 8/ 2022والمنشور في الجريدة الرسمية عدد (1446)، سلطنة عمان

النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم: (6/ 2021) بتاريخ 27 من جمادي الأولى سنة 1442 هجرية الموافق 11 / يناير / سنة 2021 م جريدة رسمية ملحق خاص بالعدد رقم (1374)، سلطنة عمان.

نظام المحافظات في سلطنة عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (36/ 2022)، سلطنة عمان.

موقع وزارة الإعلام-*https://www.omaninfo.om/module.php?m=pages&CatID=161&ID=780*