



أحمد بن محمد الهنائي*
وزارة الشؤون القانونية

النُّظْمُ الإداريَّةُ المعاصِرةُ « دِرَاسَةٌ فِي النُّظْمِ الإداريِّ العُمانيِّ » « الحلقة الثانية »

في الحلقة الأولى من هذه الورقة، تعرَّفنا على ماهية أساليب النظم الإدارية - المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية - وتطرَّقنا إلى بيان أركانها، وذكر مزايا وعيوب كل منهما. في الحلقة الماثلة، سنتناول الإدارة المركزية في سلطنة عُمان من خلال تسليط الضوء على اختصاصات مجلس الوزراء و وحدات الجهاز الإداري للدولة (الوزارات)، وكذا الإدارة اللامركزية في السلطنة، من خلال اختصاصات كل من المحافظات والولايات والمجالس المتخصصة (المجالس البلدية نموذجاً) .

البحث الثاني الإدارة المركزية في سلطنة عُمان

ذهبت سلطنة عُمان في بداية نهضتها الحديثة - كما هو حال الدول الناشئة - إلى الأخذ بأسلوب المركزية الإدارية، في تنظيمها الإداري، وهو نتاج طبيعي يتناسب مع التركيبة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تلك المرحلة التاريخية، إذ لا بد من فرض هيبة الدولة، ودعم وحدتها السياسية والإدارية، وضمان وصول خدمات المرافق العامة إلى الأفراد كافة. وبموجب النظام الأساسي للدولة، فإن أبرز الجهات التي

تمارس النظام الإداري المركزي، هي:
- مجلس الوزراء.
- وحدات الجهاز الإداري للدولة.

البحث الأول الإطار النظري العام لئساليب التنظيم الإداري

عرَّفَ التنظيم الإداري أسلوبين، هما: المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية. وهذا ما سنقوم باستعراضه من خلال المطالبين الآتين:

المطلب الأول

مجلس الوزراء

السياسات العامة للدولة ويتولى بوجه خاص ما يلي:
١. رفع التوصيات إلى السُّلطان في الأمور الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتنفيذية والإدارية التي تهم الحكومة، بما في ذلك اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم.
٢. رعاية مصالح المواطنين وضمان توفير الخدمات الضرورية لهم ورفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي والصحي والثقافي.
٣. تحديد الأهداف والسياسات العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، واقتراح الوسائل والإجراءات اللازمة لتنفيذها والتي تكفل حسن استخدام الموارد المالية والاقتصادية والبشرية.
٤. مناقشة خطط التنمية التي تعدها الجهات المختصة بعد عرضها على مجلس عُمان، ورفعها إلى جلالة السُّلطان للاعتماد، ومتابعة تنفيذها.
٥. مناقشة اقتراحات الوزارات في مجال تنفيذ اختصاصاتها واتخاذ التوصيات والقرارات المناسبة في شأنها.
٦. الإشراف على سير الجهاز الإداري للدولة ومتابعة أدائه لواجباته والتنسيق فيما بين وحداته.
٧. الإشراف العام على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات والمعاهدات والاتفاقيات وأحكام المحاكم بما يضمن الالتزام بها.
٨. أي اختصاصات أخرى يخولها إياها السلطان أو تخول له بمقتضى أحكام القانون.
والبين من هذه الاختصاصات أن المشرع الدستوري منح مجلس الوزراء اختصاصات إدارية وتنفيذية إلى جانب الاختصاصات السياسية المنوطة به. ويبدو جلياً ترسيخ

مبدأ المركزية الإدارية من خلال البنود (٣ و ٦ و ٧) من الاختصاصات المذكورة، حيث إن تحديد أهداف التنمية دون مشاركة من قبل المحافظات والإدارات المحلية، وكذا الإشراف على وحدات الجهاز الإداري للدولة يعطي المجلس مكنة التوجيه وفق السياسة العامة للدولة، وبذلك يكون له اتخاذ القرارات التي تخرج عن اختصاصات الوزراء في ممارسة مهامهم الوظيفية؛ فضلاً عن التبعية الإدارية للوزراء في المجلس.

المطلب الثاني وحدات الجهاز الإداري للدولة (الوزارات)

شهدت الوحدات الإدارية في السلطنة تطوراً يتماشى - جنباً إلى جنب - مع التطور التنموي؛ ومن ثم يكون إنشاء الوزارات - وحدات الجهاز الإداري للدولة - من اختصاص رئيس الدولة بموجب نص المادة (٤٢) من الباب الرابع للنظام الأساسي للدولة، وذلك وفقاً للتنمية الاقتصادية، وتلبية متطلبات المجتمع المحلي؛ لذا، نجد أن الهياكل التنظيمية للوزارات تمتلك المرونة التي تجعلها قادرة على تحقيق التنمية، وتتناسب مع المصالح الاقتصادية وخصوصية المجتمع العُماني.
لذا، شهدت السلطنة، خلال الحقبة الماضية، إنشاء العديد من الوزارات وإنهاء بعضها، ودمج بعضها الآخر؛ ومرد ذلك إلى ما تتطلبه المراحل الزمنية من تطورات ومتطلبات، ويكون تحديد اختصاصات الوزارات واعتماد هياكلها التنظيمية بموجب مراسيم سلطانية.
ولئن كان المشرع قد رسم للوزارات القيام باختصاصاتها، إلا أنه ترك لها المجال في كيفية تدبير شؤونها في نطاق

تلك الاختصاصات. وإذا كان من المسلم به تركيز العمل الإداري في مرحلة زمنية معينة؛ فقد لا يتناسب ذلك في المرحلة الرأهنة، التي تشهد تسارعاً تموئياً. لذا، نرى من الوجوب أن تقوم وحدات الجهاز الإداري للدولة، وخصوصاً الجهات الخدمية، إلى مراجعة اختصاصاتها، بعبية تبسيط الإجراءات، على نحو يجعلها قادرة على الموائمة والموازنة لمختلف التغيرات للعمل بصورة ديناميكية وعصرية تتناسب مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، من دون إخلال بالمجال السياسي أو ما يتطلب من تحقيق للنظام العام.

المبحث الثاني الإدارة اللامركزية في سلطنة عُمان

شهد التنظيم الإداري في سلطنة عمان تحولاً تدريجياً من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية؛ ويتجلى ذلك بشكل واضح في المرحلة التي عقيبت تنظيم التقسيم الإداري لمحافظة، وولايات السلطنة في عام ٢٠١١م، حيث شهد هذا العام صدور المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٤) باعتماد التقسيم الإداري للسلطنة وتنظيم عمل المحافظين. وتبعه المرسوم السلطاني رقم (٢٠١١/١١٦) بإصدار قانون المجالس البلدية.

وبعبية دراسة النظام الإداري اللامركزي في سلطنة عُمان، فإننا سنقوم بتناول نظام المحافظين، من حيث التقسيم الإداري للمحافظات وكيفية إنشائها، وتعيين المحافظين وصلحياتهم. المطلب الأول - على أن نستعرض المجالس المتخصصة (المجلس البلدي نموذجاً)، من حيث التشكيل والاختصاصات. المطلب الثاني. وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول نظام المحافظات والولايات

عرفت سلطنة عُمان نظاماً تقليدياً في الإدارة المحلية. نظام الولايات. سيوره النظم العرفية والتقاليد الوطنية. فقد كان للوالي دور مهم في الحياة العامة، تجلت في رعاية مصالح المواطنين، وحل مشاكلهم وأي نزاعات تنشأ فيما بينهم. وفقاً لما تقره السنن والأعراف والقيم المتوارثة. وإحالة مطالبهم واحتياجاتهم إلى السلطة المركزية لبيت فيها. وقد شهدت مكاتب الولاية زيادة وتوسعاً في المهام بعد عام ١٩٧٠م، في ضوء الاهتمام المتزايد للدولة للتنمية المحلية، وما تتطلبه تلك التنمية من توفير الخدمات الضرورية للمواطنين، من توصيل الكهرباء والمياه وإنشاء الطرق ومختلف المرافق العامة.

لذلك، شهدت الحقبة التاريخية اللاحقة لعمر النهضة الحديثة، تطوراً مطرداً من حيث الإدارة المحلية، تمثل في المهام وأساليب العمل واستحداث النيابات لبعض الولايات وفقاً لطبيعتها. فضلاً عن التنوع في مهام الولاية في أداء الأعمال المتصلة بالولاية والمواطنين، وما تتطلبه السياسة العامة للدولة عن طريق الجهة المشرفة على تلك المكاتب (د. أمة اللطيف شيبان، ٢٠١٦، ص٧٦٩ وما بعدها).

وبالرغم من الدور الكبير الذي تضطلع به مكاتب الولاية؛ إلا أنه لا يوجد تقنين يحدد اختصاصات تلك المكاتب، أو نظام يحدد آليات وإجراءات العمل فيها. وقد تقلصت مسؤوليات ومهام هذه المكاتب نتيجة ظهور المؤسسات المختصة. كأجهزة القضاء، وشرطة عمان السلطانية، ومجلس الشورى. وقيام هذه الأجهزة باختصاصاتها التي

كانت معقودة على مكاتب الولاية.

يمثل الوالي الحكومة في الولاية التي يتولى إدارة شؤونها؛ لذا يتم اختيار من يشغل هذا المنصب وفق اعتبارات ومتطلبات معينة، من أبرزها: المكانة الاجتماعية، والدرجة العلمية، والمعرفة الثقافية، والإلمام بسنن وقواعد وعادات وأعراف المجتمع المحلي. وقد جرى العمل في المسائل المتعلقة بشؤونهم الوظيفية من تعيين ونقل، من اختصاص الجهة المشرفة عليهم. وزارة الداخلية. وذلك فيما عدا الولاية التابعين إدارياً لمحافظة مسقط، وظفار، وذلك من قبل محافظي المحافظات.

وبالرغم من الأهمية التي تضطلع بها مكاتب الولاية، إلا أنه يلاحظ عدم صدور تشريع ينظم عمل هذه المكاتب، ويحدد اختصاصات الولاية بشكل دقيق، فقد جرى العمل على قيام الولاية بالمهام والاختصاصات المحددة للجهة المشرفة عليهم سواء أكانت وزارة الداخلية أم مكتب محافظي مسقط وظفار. ومن أهم تلك الاختصاصات ما يأتي:

١. الإشراف على النيابات التابعة للولاية.
٢. المحافظة على استقرار الأمن والنظام في الولايات.
٣. العمل على حل المشكلات القبلية بقدر الإمكان.
٤. رفع طلبات المواطنين إلى وزارة الداخلية، أو المحافظة للتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة بشأنها.
٥. التعاون مع فروع الإدارات الإقليمية في المناطق في إنجاز أعمالها.
٦. تمثيل الحكومة في المناسبات الرسمية.
٧. استقبال ممثلي الحكومة وضيوف الحكومات والمؤسسات الأجنبية.

٨. المصادقة على توقيع الشيوخ والرشاء.

٩. المشاركة في اللجان المحلية.

المطلب الثاني

المجالس المتخصصة (المجلس البلدي نموذجاً)

أبان المشرع العُماني على الكيفية التي يتم بها إنشاء المجالس المتخصصة ومهامه وصلحياتها، وكيفية أداة تعيين أعضائها، وتبعيتها الإدارية، وذلك وفقاً لنص المادة (٥٦) من النظام الأساسي للدولة. وفي هذا السياق، سنعمل على تسليط الضوء على المجلس البلدي - الذي يمثل نموذجاً من حيث التنظيم الإداري اللامركزي - كأحد تلك المجالس.

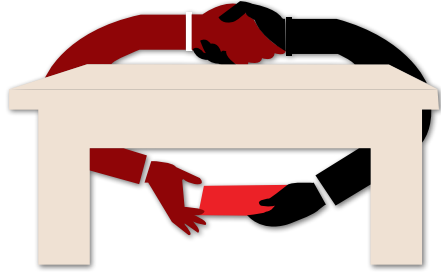
تعدّ البلديات الركيزة الأساسية للتنظيم الإداري اللامركزي في أي بلد؛ لذا، نجد في غير قليل من الأقطار، منح هذا النظام صلاحيات واسعة للقيام بالدور المنوط به على الوجه الأكمل. وفي سلطنة عُمان تطور هذا الكيان الإداري بشكل جذري، حيث كانت الأعمال الموكلة لتلك الجهة تحسّر في القيام بأعمال النظافة وتنظيم الأسواق والمباني؛ ومن ثم تطورت إلى تنظيم الشوارع ومنح الرخص لمزاولة مختلف الأنشطة. عوضاً عن استحداث نظام تشكيلها الذي يقوم على الانتخاب من بين أفراد الشعب. ويشكل التنظيم البلدي في سلطنة عُمان حالياً من أربعة أجهزة، هي: بلدية مسقط؛ وبلدية ظفار؛ وبلدية صحار؛ والبلديات الإقليمية (٤٤ بلدية).

وتجدر الإشارة إلى أن تلك الأجهزة ليست على مستوى واحد من حيث تقديم الخدمات والتعبية للسلطة المركزية؛ حيث تتباين أوضاع البلديات من حيث ارتباطها بالسلطة المركزية، ودرجة استقلالها، والإمكانيات المادية

الرشوة

توجيهات إيمانية

إيمان بنت سيف بن علي الشكيلية
مدقق لغوي بالادعاء العام



بالسجن من شهر إلى سنتين إذا حاول رشوة موظف فرفضها.

وقد تكون الرشوة جنائية، تصل عقوبتها حتى عشر سنوات سجن، إذا قبل الرشوة أو طلبها ليعمل عملاً «منافياً» لواجبات الوظيفة، أو للاستمتاع عن عمل كان واجباً عليه بحكم وظيفته.

مثال: أن يرشي أحدهم موظفاً عمومياً، ليحصل على وظيفة تحتاج إلى شروط معينة لا تتوفر فيه. وتقوم الجريمة أيضاً بالامتناع عن العمل. مثال: امتناع الموظف عن القيام بعمل شرعي من أعمال وظيفته؛ كما لو امتنع الموظف عن إبلاغ الادعاء العام، أو أقرب مأمور للضبط القضائي عن وقوع جريمة من الجرائم التي علم بوقوعها أثناء تأديته أعمال وظيفته أو سببها؛ وكانت الجريمة من تلك الجرائم التي يجوز للدعاء العام رفعها دون شكوى أو طلب أو إذن. وعليه، تستقيم جريمة الرشوة في هذه الحالة، إذا ثبت أن هذا الامتناع كان بسبب الرشوة التي استلمها الموظف، أو وعد بها.

ومن الأهمية بمكان أن نشير هنا إلى أن الموظف قد يسقط في منزل الرشوة بعد أداء العمل، وفق الأصول المرعية، ودون أن تتجه إرادته، عند أداء العمل، إلى المتاجرة بوظيفته. مثال: قبول الموظف مالاً أو هدية أو وعداً بمنفعة ما من أحد المقاولين الذين أدوا عملاً لمرفق العام؛ ويكون المقابل المزعوم هو ارتياح المقاول من السرعة والكفاءة التي تحلى بهما الموظف. يعاقب المشرع على هذا الفعل بالسجن حتى ثلاث سنوات، وبغرامة تساوي قيمة الرشوة التي قبلها.

إن التعامل بالرشوة، باب من الفساد عريض، ومرض وبيل، يجر على الفرد والمجتمعات ويلات كثيرة، والرشوة رشوة وإن سُميت باسم آخر؛ تلبساً وتحسيناً لها؛ فكل من أعطى مالاً عينياً أو منفعاً يحصل على ما ليس له بحق - فهي رشوة، وإن سميت هدية، أو مقابل الخدمة، أو إكرامية أو مكافأة أو بدل اتعاب أو مجازاة على فعل خير.

وقد حافظ الإسلام على حقوق الأفراد والجماعات من الضياع بتشريعاته وتوجيهاته فحرم الكسب الحرام، لقوله تعالى: ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بَاطِلًا ﴾ سورة النساء (٢٩) ، وحرم الرشوة فقال عليه الصلاة والسلام: (لعن الله الراشي والمرتشي) - رواه أحمد والطبراني.

ومن صور الرشوة الجنيحة، حسبما أوضحها المشرع في المادة (١٥٥) من قانون الجزاء، أن يقبل الموظف مالاً أو هدية أو وعداً أو أي منفعة أخرى، لنفسه أو لغيره؛ ليقوم بعمل شرعي من أعمال وظيفته. وعليه، فإن الجريمة قد تتخذ صورة مجرد الإسراع في إنجاز مصلحة قانونية يستحقها أصلاً صاحب الحاجة.

تستقيم جنحة الرشوة أيضاً، بموجب المادة المتقدمة، والتي يعاقب عليها المشرع بالسجن حتى ثلاث سنوات؛ إذا عمل الموظف على مُجرّد تأخير إجراء الخدمة. مثال: أن يتلقى الموظف رشوة، وفق الصور الثلاث المشار إليها، لتأخير تقديم الخدمة للمستفيد؛ ومن ذلك، تأخير تسجيل ورود المعاملة، تقويتاً لأسبقية التسجيل لمستحقها؛ خدمة للراشي، الذي قد تكون أوراقه لم تكتمل بعد. ومن حُسن التشريع، أن انتهج المشرع سياسة جنائية مُحفزة للعودة إلى الرشد وجادة الطريق، لكل من زلّت قدمه إلى ارتكاب هذه الجريمة النكراء؛ وذلك بأن قرّر إعفاءه من العقوبة إذا أخبر السلطات بحقيقة ما فعله، في أي مرحلة من مراحل الدعوى، سواءً في مرحلة جمع الاستدلالات، أو التحقيق أمام الادعاء العام؛ أو حتى في مرحلة المحاكمة، مادام الحكم لم يصدر بعد؛ وذلك بأن نص المشرع صراحة على: «ويُغنى الراشي أو الوسيط إذا أخبر السلطة قبل الحكم بالدعوى».

يلاحظ أيضاً أن المشرع قرّر عقوبة للراشي أو الوسيط

والبشرية، وفقاً لنشأة كل بلدية وأهمية الحيّز الجغرافي الذي يقع في نطاقها. ونتيجة للتطور البلدي على كافة الأصعدة، صدر بتاريخ ٢٦ أكتوبر ٢٠١١م، قانون بإنشاء المجالس البلدية، بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٦. لتقوم بدفع العملية التنموية للمحافظات بشكل عام، والمجال البلدي بشكل خاص، ويتجلى ذلك من خلال التبعية الإدارية - التي تتمثل في وزير ديوان البلاط السلطاني بالنسبة للمجلس البلدي لمحافظة مسقط، ووزير الدولة ومحافظ ظفار بالنسبة للمجلس البلدي لمحافظة ظفار، ووزير البلديات الإقليمية وموارد المياه بالنسبة للمجالس البلدية في المحافظات الأخرى.

وكذا تشكيل المجلس البلدي الذي يضم ممثلين لجهات حكومية ذات العلاقة، وممثلين منتخبين عن الولايات في النطاق الجغرافي للمحافظات التابعين لها؛ واثنين من أهل المشورة والرأي، يتم اختيارهما من بين أبناء المحافظة من وزير الداخلية ومن الوزير المختص بالنسبة لمحافظتي مسقط وظفار. فضلاً عن الاختصاصات المعقودة للمجلس البلدي.

والبين من اختصاصات المجالس البلدية أن دورها استشاري، وذلك في حدود السياسة العامة للدولة وخطتها التنموية - عن طريق تقديم الآراء والتوصيات التي من شأنها تطوير النظم والخدمات البلدية. وتتباين أدوار المجالس البلدية من دولة إلى أخرى، نتيجة التوجهات السياسية في إدارة الشأن العام المحلي.

حاصل القول، أن سلطنة عُمان، في تنظيمها الإداري تأخذ بالنظامين: المركزي واللامركزي معاً. وبغية الوصول بهذا التنظيم الإداري إلى المأمول، أسوة بالأنظمة الإدارية المتطورة، فقد يكون من المناسب دراسة المقترحات الآتية:

*ماجستير في القانون