ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

مجلة النهرين للعلوم القانونية العدد: ١ المجلد: ٢٧ كانون الثاني ٢٠٢٥

Received:1/11/2024 Accepted: 1/12/2024 Published: 1/1/2025

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

Administrative Organization Methods in Monarchies -The Kingdom of Saudi Arabia as a Model

Assistant Professor Rana Ali Hamid Al-Saadi
College of Law and Political Science / University of Iraq
alrana.alsaadi@gmail.com

Abstract:

Administrative organization methods in modern countries vary between administrative centralization and administrative decentralization, but in reality there is no country that adopts the centralization or decentralization system absolutely, as the majority of countries mix the two systems in varying proportions. The country that mostly adopts the administrative centralization method in its organization is considered one of the administrative centralization countries, but if the country mostly adopts the administrative decentralization method in its organization, it is considered one of the administrative decentralization countries.

The Kingdom of Saudi Arabia adopts both systems together, administrative centralization and administrative decentralization, in accordance with the nature of each facility. An example of this is that the Kingdom of Saudi Arabia adopts the administrative centralization system in vital and strategic facilities, such as: the security, defense, and judiciary facilities, and works with the administrative decentralization system in other facilities such as universities. This is what the research will include in explaining administrative centralization and decentralization and their applications in the Kingdom of Saudi Arabia.

أساليب التنظيم الإداري في الانظمة الملكية
- المملكة العربية السعودية انموذجاً -

أ.م.د.رنـــا علي حميد السعدي
كلية القانون والعلوم السياسية / الجامعة العراقية
٠٧٧٤١١١٢٢٠٠
alrana.alsaadi@gmail.com

الملخص :
تتنوع أساليب التنظيم الإداري في الدول الحديثة ما بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ولكن في واقع الأمر لا توجد دولة تأخذ بنظام المركزية أو اللامركزية بصفة مطلقة، إذ أن أغلبية الدول تمزج بين النظامين بنسب متفاوتة، فالدولة التي تأخذ في تنظيمها بأسلوب المركزية الإدارية في الأغلب فهي تعد من دول المركزية الإدارية، أما إذا كانت الدولة تأخذ في تنظيمها بأسلوب اللامركزية الإدارية في الأغلب فهي تعد من دول اللامركزية الإدارية.
وأن المملكة العربية السعودية تأخذ بالنظامين معاً المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية بما يتوافق وطبيعة كل مرفق، ومثال على ذلك تأخذ المملكة العربية السعودية بنظام المركزية الإدارية في المرافق الحيوية والاستراتيجية، مثل: مرفق الأمن، الدفاع، والقضاء، وتعمل بنظام اللامركزية الإدارية في غيرها من المرافق مثل الجامعات وهذا ما سيتضمنه البحث في بيان المركزية واللامركزية الادارية وتطبيقاتهما في المملكة العربية السعودية .

المقدمـــــة

موضوع البحث

يعد التنظيم الإداري في تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها وتوزيع الاختصاصات الإدارية عليها لتنفيذ السياسة العامة للدولة ضرورة لابد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها تحقيقاً للأهداف المرجوة بأقل نفقة وأيسر جهد.

وتتنوع أساليب التنظيم الإداري في الدول الحديثة ما بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ولكن في واقع الأمر لا توجد دولة تأخذ بنظام المركزية أو اللامركزية بصفة مطلقة، إذ أن أغلبية الدول تمزج بين النظامين بنسب متفاوتة، فالدولة التي تأخذ في تنظيمها بأسلوب المركزية الإدارية في الأغلب فهي تعد من دول المركزية الإدارية، أما إذا كانت الدولة تأخذ في تنظيمها بأسلوب اللامركزية الإدارية في الأغلب فهي تعد من دول اللامركزية الإدارية.

ويبلغ عدد الدول التي يحكمها النظام الملكي في العالم اثنتين وثلاثين دولة ومنها السعودية ، الاردن ، البحرين ، اسبانيا، استراليا، هولندا ، المغرب ، الدنمارك ، النرويج ، بريطانيا ، البهاما ، توفالو، تونغا ، جامايكا .... الخ وأن المملكة العربية السعودية موضوع دراستنا تأخذ بالنظامين معاً المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية بما يتوافق وطبيعة كل مرفق، ومثال على ذلك تأخذ المملكة العربية السعودية بنظام المركزية الإدارية في المرافق الحيوية والاستراتيجية، مثل: مرفق الأمن، الدفاع، والقضاء، وتعمل بنظام اللامركزية الإدارية في غيرها من المرافق مثل الجامعات .

أهمية البحث وسبب اختياره:

يكتسب موضوع التنظيم الإداري أهمية بالغة في مجالات الحياة كافة ، ولاسيما مؤسسات الدولة لارتباطه الوطيد بالرقابة والتوجيه والإشراف المركزي ، كما انه أحد أبرز جوانب التطور السياسي والدستوري في تاريخ مختلف الدول اذ انه يعبر عن فلسفة النظام السياسي ونظرته الى مؤسسات الحكم والكيفية التي يعمل بها لإشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات ذات النفع العام ، فضلاً عن كونه مرآة تعكس رقي البلد ودرجة تقدمه الحضاري ورغبة الباحث في بيان اساليب التنظيم الاداري في ظل الانظمة الملكية وعلى وجه الخصوص في المملكة العربية السعودية واختلافها عن انظمة الحكم الجمهوري من حيث التطور الملحوظ في انشاء هيئات ووزارات جديدة وانشاء قضاء اداري متمثل بديوان المظالم عام ١٣٧٣ه واستمراره بالتطور حتى تحولت محاكمه الى محاكم رقمية بالكامل وهو سبق في مجال النظام والقضاء الاداري.

هيكلية البحث :

سوف نتناول في هذا البحث كلاً من نظام المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وتطبيقاتهما في المملكة العربية السعودية ، وذلك على النحو الآتي : -

- المبحث الأول: نظام المركزية الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية.
- المبحث الثاني: نظام اللامركزية الإدارية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية.

المبحث الأول

نظام المركزية الإدارية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية

أن المركزية الإدارية هي أحد أساليب التنظيم الإداري، وهي الأقدم تاريخاً في الظهور، وهي ضرورية لإدارة بعض المرافق التي تتطلب المحافظة على كيان الدولة كما هو الحال في مرفق الدفاع، والأمن الداخلي، ويحقق النظام المركزي الوحدة وعدم تجزئة السلطة الإدارية ؛ إذ أن سلطة التقرير والبت النهائي من اختصاص هيئات السلطة المركزية وإدارتها الموجودة في العاصمة، كما أن فروعها في الأقاليم ترتبط بها برابطة التبعية الإدارية، وتخضع لسلطاتها الرئاسية[1].

وتختلف المركزية الإدارية بهذا التحديد عن المركزية السياسية التي تعكس شكل الدولة الموحدة من الناحية السياسية إذ تتميز الدولة الموحدة بوحدة التنظيم السياسي للسلطة فيها، بحيث تتجمع السلطات العامة في يد سلطة سياسية موحدة تخضع لدستور واحد، وتباشر سيادتها في جميع أنحاء الدولة، أما المركزية الإدارية فهي تنحصر في السلطة الإدارية فقط، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث اذ تتركز السلطة الإدارية المركزية في المملكة العربية السعودية في الملك ثم مجلس الوزراء ثم الوزارات، ويجمع هذه الأجهزة والهيئات المركزية تسلسل هرمي يأتي على قمته الملك بوصفه المرجع الأعلى لجميع السلطات.

وتتبنى المملكة بعض الهيئات الأخرى ذات الطابع المركزي، وهذه الهيئات وإن كانت لا تأخذ أسم أو هيكل الوزارة إلا أنها تقوم بمهام إدارية كسلطة مركزية، كما أنها لا تدار بأسلوب المؤسسة العامة، أي أنها ليست سلطات لا مركزية، بل هي سلطات إدارية مركزية، تقوم بوظائف إدارية محددة، وتعد جزءاً من السلطة المركزية، وترتبط مباشرة بالديوان الملكي ويعين رؤساؤها بأوامر ملكية ، ومن أمثلة هذه الهيئات ذات الطبيعة الخاصة نذكر: الرئاسة العامة لإدارة البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد، كما توجد هيئات وأجهزة ومجالس رئاسية تقوم بمهام معاونة استشارية ورقابية تمارس مهامها على مستوى المملكة، مثل: الديوان العام للمحاسبة، وهيئة الرقابة ومكافحة الفساد.

وسوف تقتصر دراستنا في هذا المبحث على السلطات المركزية الأساسية في المملكة العربية السعودية، وهي: الملك، مجلس الوزراء، والوزارات وذلك وفق الاتي :

المطلب الأول: الملك

المطلب الثاني: مجلس الوزراء.

المطلب الثالث: الوزارات.

١- د. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الاداري، ط٢، دار المسلة ، بغداد، ٢٠٢٣، ص ٩٥.

المطلب الأول

الـمـــلـــك

يعد الملك وفقاً لنص المادة (٤٤) من النظام الأساسي للحكم مرجع السلطات الثلاث (القضائية، التنفيذية، والتنظيمية) بالمملكة العربية السعودية، ولسنا هنا بصدد عرض جميع اختصاصات الملك التنظيمية والقضائية والسياسية، ولكننا سوف نقتصر على تناول الاختصاصات التنفيذية والإدارية للملك بوصفه الرئيس الأعلى لجميع الأجهزة والهيئات الإدارية في المملكة العربية السعودية ، اذ يمارس الملك اختصاصاته بواسطة الأوامر الملكية، أو الأوامر السامية، والتوجيهات السامية بوصفه الرئيس الإداري الأعلى للسلطة التنفيذية[١].

وتتمثل أهـــم الاختصاصات الإدارية للملك بالآتي : -

١- الإشراف على تطبيق احكام الشريعة الإسلامية، والتأكد من التزام جميع الأجهزة الإدارية بالقيام بأعمالها بعدالـــة ومســـاواة، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وإقامـــة أركان الإسلام، والالتزام بأحكام الشورى، والتعاون على البـر والتقوى، والإخلاص في العمل والأمانة.

٢- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة في الدولـة .

٣- متابعة تنفيذ الأجهزة الحكومية للسياسة العامة للدولة في جميع المجالات، وكفالة التعاون والتنسيق بين الأجهزة الحكومية، وضمان الاستمرار والوحدة لأعمال مجلس الوزراء والوزراء والأجهزة الحكومية.

٤- إحداث الوزارات وترتيبها والغاؤها بأمر ملكي.

٥- إحداث وترتيب المصالح العامة، وإنشاء المناطق والمحافظات ذات الشخصية المعنوية العامة بأمر ملكي.

٦- إصدار لوائح الضرورة والقرارات اللازمة للتنظيم الإداري، مثل القرار الصادر بالهيكل التنظيمي لوزارة أو مؤسسة معينة، أو بتحديد نشاط إداري لجهة إدارية معينة.

٧- تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، ومن في مرتبة الوزراء، ونواب الوزراء، ومن في المرتبة الممتازة، وإعفاؤهم وقبول استقالتهم بأمر ملكي.

---

[١]- أن القرارات الإدارية الصادرة عن الملك تتخذ ثلاث أشكال نذكرها فيما يلي: الأوامر الملكية: هي وثيقة رسمية مكتوبة تفصح عن إرادة الملك المباشرة والمنفردة، فهي تعبير عن إرادته بصفته ملكاً للمملكة، وتصدر لتنظيم موضوع لم يعرض على مجلس الوزراء، وتحمل توقيعه ، مثل: الأمر الملكي، بتعيين الوزراء، وأمراء المناطق، والقضاة، وإصدار الأنظمة الأساسية كنظام هيئة البيعة والنظام الأساسي للحكم .

التوجيه الملكي: وهي التوجيهات التي تصدر من الملك شفهياً أو كتابياً، ولا يكون لها شكل معين، وتصدر لمتابعة أمر تنفيذي متعلق بتوجيه السياسة العامة للدولة، والإشراف عليها، مثل: التوجيهات الصادرة لأحد الوزراء في شأن سياسة وزارته.

الأوامر السامية: وهي الأوامر التي تصدر من جلالته بصفته رئيساً لمجلس الوزراء، ويعبر عنها في شأن من شؤون الدولة ويكون هذا التعبير شفاهياً أو كتابياً، مثل: الأمر السامي بمنع التدخين في أماكن العمل، والقرار الصادر بالسماح للمرأة بقيادة السيارة.

أما بالنسبة للمرسوم الملكي فهو وثيقة رسمية تصدر وتحمل توقيع الملك بصفته رئيساً للدولة ومرجعاً لجميع السلطات، ويتخذ هذا المرسوم شكلاً محدداً ومكتوباً يُعبر عن إرادة الملك بالموافقة على موضوع سبق أن عُرض على مجلس الوزراء ومجلس الشورى، مثل: المرسوم الملكي بالموافقة على مشروع نظام، أو اتفاقية، لمزيد من التفصيل بهذا الشأن ينظر د. صباح المصري، الوجيز في القانون الاداري السعودي، ط٤، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع ، الرياض، ٢٠٢٣ ، ص١١٠، د.عبد المحسن بن سيد ريان عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن ، ط٣، دار حافظ للنشر والتوزيع ، جـــدة ، ٢٠١٨، ص٨٢.

٨- تعيين كبار موظفي الدولة في المصالح العامة، وكذلك أعضاء مجالس المناطق، وإعفاءهم بأمر ملكي.
٩- تعيين أعضاء السلك القضائي، ومن في حكمهم مثل: أعضاء النيابة العامة وإنهاء خدمتهم بأمر ملكي.

المطلب الثاني
مجلس الوزراء

مجلس الوزراء السعودي هيئة نظامية يرأسها الملك، مدته لا تزيد عن أربع سنوات، ومقره مدينة الرياض، ويجوز عقد جلساته في جهة أخرى من المملكة[١] وسوف نتناول تشكيل مجلس الوزراء واختصاصاته الإدارية، والأجهزة الإدارية التي تعاونه على القيام بمهامه، وذلك على النحو الآتي : -

الفرع الأول
تشكيل مجلس الوزراء

يأتي الملك على قمة الهرم الإداري لمجلس الوزراء السعودي وله نائبان، ويتألف مجلس الوزراء وفقاً لنص المادة (١٢) من نظام مجلس الوزراء من :-
١- رئيس مجلس الوزراء (الملك).
٢- نواب رئيس مجلس الوزراء.
٣- الوزراء العاملين.
٤- وزراء الدولة الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي.[٢]
٥- مستشاري الملك الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي.

الفرع الثاني
الاختصاصات الإدارية لمجلس الوزراء

طبقاً لنص المادة رقم (٢٤) من نظام مجلس الوزراء السعودي فإن لمجلس الوزراء بوصفه السلطة التنفيذية المباشرة الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة في المملكة[٣]
وتتمثل أهم الاختصاصات الإدارية لمجلس الوزراء بالآتي : -
١- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات، ومراعاة تطبيقها في إطار الشريعة الإسلامية.
٢- إحداث المصالح العامة، وترتيبها بموجب اللوائح التنظيمية.
٣- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يحقق أهداف هذه الخطة.
٤- إنشاء لجان تتحرى عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، أو عن قضية معينة، وترفع هذه اللجان نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها، وينظر المجلس في نتيجة

[١] - ينظمه حالياً نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) بتاريخ ١٤١٤/٠٣/٠٣هـ.
[٢] - ويطلق على وزراء الدولة (وزراء بلا وزارة) ومن وزراء الدولة في المملكة العربية السعودية، وزير الدولة للشؤون الخارجية، ووزير الدولة لشؤون الدولة الأفريقية.
[٣] - ونذكر هنا إن مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية له اختصاصات تشريعية وأخرى إدارية، ولكننا في هذا البحث سوف نقتصر على عرض الاختصاصات الإدارية لمجلس الوزراء فقط.

تحرياتها، وله إنشاء لجان تحقيق في ضوء ذلك والبت في النتيجة مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح.

٥- يتولى مجلس الوزراء إصدار اللوائح التنفيذية للأنظمة، وإصدار لوائح الضبط الإداري لكفالة النظام العام والآداب في المملكة.

٦- شغل وظائف المرتبة الحادية عشرة فما فوقها بالتعيين أو الترقية.

٧- فصل الموظف لاعتبارات المصلحة العامة.

٨- الإعفاء من بعض شروط التعيين في الوظائف العامة.

الفرع الثالث

الأجهزة الإدارية لمجلس الوزراء

يدخل في تشكيلات مجلس الوزراء الإداري كل من الأمانة العامة لمجلس الوزراء و هيئة الخبراء[١] وسيتم تناولهما حسب التفصيل المبين في ادناه : -

١- الأمانة العامة لمجلس الوزراء:

يرأس الأمانة العامة أمين عام بمرتبة وزير ويختص بترتيب جدول أعمال المجلس وإبلاغها إلى الوزراء، إعداد مشروعات قرارات مجلس الوزراء وإبلاغها إلى الوزارات والمصالح في الدولة، تنظيم أعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء.

٢- هيئة الخبـراء:

وهي تمثل الهيئة الاستشارية والفنية لمجلس الوزراء، ويرأسها رئيس بالمرتبة الممتازة، وتضم عدداً من الخبراء والمستشارين القانونيين والشرعيين، وتختص بالعديد من المهام أهمها: إعداد مشروعات الأنظمة، مراجعة مشروعات الأنظمة التي ترفعها الوزارات والمصالح في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية ونصوص النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأخرى، وإعداد الصياغة النظامية لمشروعات الأنظمة قبل رفعها لمجلس الوزراء.

المطلب الثالث

الـــوزارات

تعد الوزارات ثالث جهاز من الأجهزة الأساسية في السلطة المركزية في المملكة، والوزارة فرع من فروع الدولة تعمل باسمها ولحسابها، ومع ذلك لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، بل الدولة هي التي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، ومن ثم فإن الوزراء يمارسون سلطاتهم باسم الدولة ولمصلحتها، ويختص الملك وحده بتعيين الوزراء وقبول استقالاتهم وإعفائهم من مناصبهم.[٢]

---

[١] - نذكر في هذا الصدد ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء يبين تشكيلات هذين الجهازين (الأمانة العامة لمجلس الوزراء، هيئة الخبراء) واختصاصهما وكيفية قيامهما بأعمالهما وعلاقتهما بالديوان الملكي، وهذا ما جاء بالمادة رقم (٣٠) من نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) بتاريخ ١٤١٤/٠٣/٠٣هـ، وقد عُدلت هذه المادة بالأمر الملكي رقم (أ/١٤١) بتاريخ ١٤٣٢/٠٩/٠٣هـ، ونشير إلى أن تشكيلات مجلس الوزراء الإدارية قبل التعديل كانت مشكلة من ثلاث أجهزة إدارية، وهي: ديوان رئاسة مجلس الوزراء، والأمانة العامة لمجلس الوزراء، وهيئة الخبراء، ولقد انضم ديوان رئاسة مجلس الوزراء إلى الديوان الملكي واعتبارهما جهازاً واحداً بمسمى الديوان الملكي. ينظر د. صباح المصري ، مصدر سابق ، ص١١٤.

[٢] - ووفقاً للمادة رقم (٣) من نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٤١٤هـ يشترط فيمن يعين وزيراً أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ، وأن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية، وغير محكوم عليه بجريمة مخلة بالدين والشرف، كما أن محاكمة الوزراء في المملكة العربية السعودية تتم وفقاً لقواعد معينة وبإجراءات خاصة طبقاً لما جاء بالنظام محاكمة الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٨٨) بتاريخ ١٣٨٠/٠٩/٢٢هـ.

ووفقاً لنص المادة رقم (١٠) من نظام مجلس الوزراء يعد الوزيـر هو (الرئيـس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته يمارس أعماله وفق أحكام هذا النظام والأنظمة واللوائح الأخرى)، ويأتي الوزير على قمة الهرم الإداري لوزارته، ويعد مسؤولاً عن اعماله أمام الملك بوصفه مرجعه الأعلى.
وفي ضوء ما تقدم نستطيع بيان أهم الاختصاصات الإدارية للوزير وذلك وفق الآتي: -

١- الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق وزاراته، وكذلك الإشراف على تنفيذ الأنظمة واللوائح.
٢- تمثيل الدولة بوصفها شخصاً معنوياً في كل ما يتعلق بأعمال وزارته كإبرام العقود والتقاضي، وغير ذلك من التصرفات القانونية.
٣- إعداد مشروع ميزانية الوزارة وفقاً للضوابط المقررة في هذا الشأن.
٤- إصدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته وفروعها مع الالتزام بالقواعد العامة المقررة في هذا الشأن.
٥- ممارسة جميع الاختصاصات التي يستمدها من صفته رئيساً إدارية فيتمتع بجميع السلطات الرئاسية، من سلطة تعيين الأشخاص الخاضعين لوزارته وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم وسلطة توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار القرارات والتعميمات.

المبحث الثاني
نظام اللامركزية الإدارية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية

في ظل التطور الحديث للدولة وتعاظم دورها وتدخلها في مجالات عديدة، واتساع مجالات النشاط الإداري للدولة لم يعد ممكناً أن يقوم التنظيم الإداري في الدولة على أساس نظام المركزية الإدارية وحده، لذا اتجهت غالبية الدول إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية بجانب نظام المركزية الإدارية، وعلى ذلك تعد اللامركزية الإدارية نظام مكمل للمركزية الإدارية، فإذا كان من الممكن وجود مركزية إدارية بدون لا مركزية إدارية فإن العكس غير ممكن[١].
وتأسيساً على ما سبق، فإننا لا نؤيد ما اتجه إليه بعض الباحثين من التمييز بين ما يطلق عليه لا مركزية مطلقة ولا مركزية نسبية ، لأن القول بوجود لا مركزية مطلقة مقتضاه توزيع كل الاختصاصات الإدارية ومهام الوظيفة الإدارية بحيث لا يبقى منها ما يدخل في اختصاص السلطة المركزية، وهذا يعني أن وجود هذه السلطة الأخيرة يصبح بلا معنى أو جدوى، كما أن اللامركزية المطلقة تتنافى مع المفهوم الصحيح للامركزية الإدارية.
وقد أخذت المملكة العربية السعودية بنظام اللامركزية الإدارية بصورتيها اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية بما يتفق مع أوضاعها وظروفها الجغرافية، وعلى ذلك سوف نتناول كل منهما في مطلبين وذلك على النحو الآتي :-
المطلب الأول: اللامركزية الإقليمية (المحلية) في المملكة العربية السعودية.
المطلب الثاني: اللامركزية المرفقية (المصلحية) في المملكة العربية السعودية.

[١] - ينظر في ذلك : د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (الكتاب الأول)، دار الفكر العربي، القاهرة ٢٠١٤، ص١٩٧، د.سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشاة المعارف ، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٨٠.

المطلب الأول
اللامركزية الإقليمية (المحلية) في المملكة العربية السعودية

لقد بدأت اللامركزية الإقليمية (المحلية) منذ تأسيس المملكة، فقد أسس المجلس الأهلي المحلي عام ١٣٤٣هـ، ومارس المجلس وفقاً للصلاحيات المخولة له تنظيم الأوضاع البلدية، وقد تشكلت في تلك الفترة مجالس بلدية استشارية في كل من مكة المكرمة، المدينة المنورة، جدة، والطائف.

وقد تضمنت التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية الصادرة في عام ١٣٤٥هـ، بجوار التشكيلات السياسية التنظيمات الإدارية، وذلك بإنشاء مجالس بلدية في كل من مكة المكرمة، المدينة المنورة، جدة، وإنشاء مجالس للضواحي والقرى والقبائل.

وفي عام ١٣٤٦هـ صدر نظام دائرة البلدية الذي قرر تشكيل دائرة واحدة للبلدية ضمت مكة المكرمة، منى، والشهداء، وأطلق على هذه الدائرة مسمى (دائرة العاصمة).

ثم تلاه نظام أمانة العاصمة والبلديات في عام ١٣٥٧هـ وهو يعد خطوة كبيرة على طريق الإدارة اللامركزية المحلية، حيث وصلت وظائف البلديات إلى (٢٣) وظيفة، ثم ألغي هذا النظام ليحل محله نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) وتاريخ ١٣٩٧/٠٢/٢١هـ.

وقد عُدل نظام البلديات والقرى بنظام جديد هو (نظام المجالس البلدية) الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٠٤هـ[١] وتعد هذه النصوص المرجع الأساسي للإدارة المحلية في المملكة.

وقد تأكد أخذ المملكة العربية السعودية بنظام اللامركزية المحلية بصدور نظام المناطق بالأمر الملكي رقم (أ/٩٢) بتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ، الذي عُدل بالأمر الملكي رقم (أ/٢١) وتاريخ ١٤١٤/٠٣/٣٠هـ، وقد قُسمت المملكة إلى ثلاث عشرة منطقة بالمرسوم الملكي رقم (أ/١١٢) وتاريخ ١٤١٤/٠٦/٢٨هـ، وتنقسم المنطقة الإدارية إلى عدد من المحافظات.

ومما تقدم سنتناول فيما يأتي بالقدر المناسب من التفصيل كل من المناطق، المحافظات، والبلديات : -

الفرع الأول
المناطــق والمحافظات

أولاً: المناطــق .

وفقاً لنص المادة (٤) من نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٢) بتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ، والمعدل بالأمر الملكي رقم (أ/٢١) وتاريخ ١٤١٤/٠٣/٣٠هـ: " يكون لكل منطقة أمير بمرتبة وزير، كما يكون له نائب بالمرتبة الممتازة يساعده في أعماله، ويقوم مقامه عند غيابه، ويتم تعيين الأمير ونائبه وإعفاؤهما بأمر ملكي، بناء على توصيه من وزير الداخلية"، ووفقاً لنص المادة (٥) من نظام المناطق: "يكون أمير المنطقة مسؤولاً أمام وزير الداخلية"، ووفقاً للبند رقم (١) من المادة (١٠) من ذات النظام: "يُعين لكل منطقة وكيل أو أكثر بمرتبة لا تقل عن المرتبة الرابعة عشرة، بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية".

[١] - نصت المادة (٦٨) من نظام المجالس البلدية نصت على أن: "يلغي هذا النظام المواد (٢/ب، ٢/ج، ٧/ب، والفصل الثاني من الباب الثاني) من نظام البلديات والقرى، الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/٥) وتاريخ ١٣٩٧/٠٢/٢١هـ، ويلغي كل ما يتعارض معه من أحكام".

- **اختصاصات أمير المنطقة:**

حدد نظام المناطق اختصاصات أمير المنطقة في المادة (٧) منه اذ نصت على أن: "يتولى أمير كل منطقة إدارتها وفقاً للسياسة العامة للدولة، ووفقاً لاحكام هذا النظام، وغيره من الأنظمة واللوائح، وعليه بصفة خاصة:

١- المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار، وإتخاذ الإجراءات اللازم لذلك وفقاً للأنظمة واللوائح.
٢- تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية[١].
٣- كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق والحريات، إلا في الحدود المقررة شرعاً ونظاماً.
٤- العمل على تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً.
٥- العمل على تنمية الخدمات العامة في المنطقة ورفع كفايتها.
٦- إدارة المحافظات، والمراكز، ومراقبة أعمال محافظي المحافظات، ورؤساء المراكز، والتأكد من كفايتهم في القيام بواجباتهم.
٧- المحافظة على أموال الدولة وأملاكها، ومنع التعدي عليها.
٨- الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها في المنطقة، للتأكد من حسن أدائهم أنهم بكل أمانة وإخلاص، وذلك مع مراعاة ارتباط موظفي الوزارات والمصالح المختلفة في المنطقة بمراجعهم.
٩- الاتصال مباشرة بالوزراء ورؤساء المصالح، وبحث أمور المنطقة معهم بهدف رفع كفاية أداء الأجهزة المرتبطة بهم، مع إحاطة وزير الداخلية بذلك.
١٠- تقديم تقارير سنوية لوزير الداخلية عن كفاية أداء الخدمات العامة في المنطقة وغير ذلك من شؤون المنطقة وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا النظام".

- **مجلس المنطقــة :**

ينشأ في كل منطقة مجلس يسمى (مجلس المنطقة) يكون مقره مقر إمارة المنطقة[٢] ويتكون مجلس المنطقة من:

١- أمير المنطقة رئيساً للمجلس.
٢- نائب أمير المنطقة نائباً لرئيس المجلس.
٣- وكيل الإمارة ومحافظي المحافظات.
٤- رؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية.

[١] - يجدر بنا أن نذكر أن هذا الاختصاص لأمير المنطقة لا يتعارض مع اختصاصات قاضي التنفيذ المذكورة في المادة رقم (٢) من نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكية رقم (م/٥٣) بتاريخ ١٤٣٣/٠٨/١٣هـ، والتي نصت على أن: "عدا الاحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية والجنائية يختص قاضي التنفيذ بسلطة التنفيذ الجبري والإشراف عليه، ويعاونه في ذلك من يكفي من مأموري التنفيذ، وتتبع أمامه الاحكام الواردة في نظام المرافعات الشرعية ما لم ينص هذا النظام على خلاف ذلك"، ومعنى ذلك أن اختصاص أمير المنطقة يستمر في تنفيذ الاحكام الصادرة في القضايا الإدارية والجنائية.

[٢] - وهذا ما جاء في نص المادة (١٥) من نظام المناطق.

٥- عدد من الأهالي لا يقل عن عشرة أشخاص من أهل العلم والخبرة والاختصاص، يعينون بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح أمير المنطقة، وموافقة وزير الداخلية، وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد[١].

الشروط الواجب توافرها في عضو المجلس:

حددت المادة (١٧) من نظام المناطق الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس المنطقة على النحو التالي:

١- أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ.
٢- أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية.
٣- أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.
٤- أن تكون إقامته في المنطقة.

اختصاصات مجلس المنطقة:

يتولى مجلس المنطقة اختصاصات متنوعة، إذ نصت المادة (٢٣) من نظام المناطق على أن: "يختص مجلس المنطقة بدراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة، وله على وجه الخصوص ما يلي:

١- تحديد احتياجات المنطقة، واقتراح إدراجها في خطة التنمية للدولة.
٢- تحديد المشاريع حسب أولوياتها، واقتراح اعتمادها من ميزانية الدولة السنوية.
٣- دراسة المخططات التنظيمية لمدن وقرى المنطقة، ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها.
٤- متابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية، والموازنة، والتنسيق في ذلك".

وأضافت المادة (٢٤) من النظام اختصاصاً آخر بنصها على أن: "يقوم مجلس المنطقة باقتراح عمل من أعمال النفع العام لمواطني المنطقة، وتشجيع إسهام المواطنين في ذلك، ورفعه إلى وزير الداخلية".

وقد حظرت المادة (٢٥) من النظام على مجلس المنطقة النظر في أي موضوع يخرج عن الاختصاصات المقررة له حسب هذا النظام، وتكون قراراته باطلة إذا تجاوز ذلك، ويُصدر وزير الداخلية قراراً بذلك.

ثانياً: المحافظات.

تتكون كل منطقة إدارياً من عدد من المحافظات فئة (أ)، والمحافظات فئة (ب)، والمراكز فئة (أ)، والمراكز فئة (ب)، ويراعى في ذلك الاعتبارات السكانية والجغرافية، والأمنية، وظروف البيئة، وطرق المواصلات، وترتبط المحافظات بأمير المنطقة، وتنظم بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية، أما المراكز فيصدر بإنشائها وإرتباطها قرار من وزير الداخلية بناء على إقتراح من أمير المنطقة[٢].

ووفقاً لنص المادة (٢/١٠، ٣، ٤، ٥) من نظام المناطق: "يكون لكل محافظة من فئة (أ) محافظ لا تقل مرتبته عن الرابعة عشرة، يعين بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية، ويكون لها وكيل لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة، يعين بقرار من وزير الداخلية بناء على توصية من أمير المنطقة"، "يكون لكل محافظة من فئة (ب) محافظ لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة،

[١] - وهذا ما جاء في نص المادة (١٦) من النظام السابق.
[٢] - المادة رقم (٣) من نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٢) بتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ، والمعدل بالأمر الملكي رقم (أ/٢١) وتاريخ ١٤١٤/٠٣/٣٠هـ.

يعين بقرار من وزير الداخلية، بناء على توصية من أمير المنطقة"، "ويكون لكل مركز من فئة (أ) رئيس لا تقل مرتبته عن الثامنة، يعين بقرار من وزير الداخلية، بناء على توصية من أمير المنطقة"، "يكون لكل مركز من فئة (ب) رئيس لا تقل مرتبته عن الخامسة، يتم تعيينه بقرار من أمير المنطقة".

واجبات محافظي المحافظات ورؤوساء المراكز:

حددت المادة (١٣) من نظام المناطق بعد تعديلها بالأمر الملكي رقم (أ/٢١) وتاريخ ١٤١٤/٠٣/٣٠هـ، واجبات محافظي المحافظات على النحو التالي: "على محافظي المحافظات إدارة محافظاتهم في نطاق الاختصاصات المنصوص عليها في المادة السابعة، باستثناء ما ورد في الفقرات (٦ و٩ و١٠) من تلك المادة، وعليهم مراقبة أعمال رؤوساء المراكز التابعين لهم والتأكد من كفايتهم بالقيام بواجباتهم، وتقديم تقارير دورية لأمير المنطقة عن كفاية أداء الخدمات العامة، وغير ذلك من شؤون المحافظة وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا النظام"[١].

ونشير في هذا الصدد الى ان نظام المناطق لم يتضمن نصاً يحدد اختصاصات رؤساء المراكز، ولكن نستطيع القول أن اختصاصات رئيس المركز تتماثل مع اختصاصات المحافظ الواردة في المادة رقم (٧) من نظام المناطق يمارسها في نطاق الحدود الإدارية للمركز، فهو يختص بحفظ الأمن في نطاق المركز والعمل على تطويره اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً بالتنسيق مع محافظ المحافظة والجهات المختصة.

الفرع الثاني
البلديات

تخضع البلديات والقرى في المملكة العربية السعودية الى نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي الكريم رقم (م/٥) في ١٣٩٧/٠٢/٢١هـ، وكذلك اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية رقم (٦٦٨٦٦) بتاريخ ١٢ ذو القعدة ١٤٢٦هـ، وقد عُدل نظام البلديات والقرى بنظام جديد هو "نظام المجالس البلدية" الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ[٢].

وتعد البلدية هيئة إقليمية لها حدود إدارية داخل إقليم الدولة وتتمتع بالشخصية الاعتبارية، وذات استقلال مالي وإداري[٣]، وتنشأ البلديات وتسميتها وتحديد وتعديل درجاتها وإلغاؤها بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على اقتراح مجالس المقاطعة (المنطقة)، ويراعى في ذلك الظروف السكانية والاجتماعية والعمرانية والاقتصادية وغيرها[٤].

وتعمل البلديات على تنمية المجتمعات المحلية التي تمارس أعمالها في إطارها وذلك عبر وظائف قرر النظام إسنادها لها منها ما يتعلق بالسكينة العامة، ومنها ما يتعلق بالصحة العامة، ومنها ما يتعلق بالمظهر العام[٥].

---

[١] - فضلاً عن ذلك يختص المحافظون ايضاً بما قررته المادة (٧) من النظام والتي تتعلق باختصاصات أمراء المناطق ما عدا ما ورد بالفقرات (٦، ٩، ١٠) ولعدم التكرار وحسن العرض ينظر المادة (٧ و١٣) من نظام المناطق المعدل بالأمر الملكي رقم (أ/٢١) بتاريخ ١٤١٤/٠٣/٣٠هـ.

[٢] - والجدير بالذكر أن احكام المادة (٦٨) من المرسوم الملكي ألغت المواد (٢/ب، ٢/ج، ٧/ب، والفصل الثاني من الباب الثاني) من نظام البلديات والقرى، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) بتاريخ ١٣٩٧/٠٢/٢١هـ، ويلغى كل ما يتعارض معه من احكام.

[٣] - وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من نظام البلديات والقرى، كما نصت عليه المادة الأولى من نظام المجالس البلدية السابق الإشارة إليهما.

[٤] - ينظر المادة (٢/أ) من نظام البلديات والقرى.

[٥] - ويمكن تعداد وظائف البلدية بالرجوع إلى نص المادة (٥) من النظام السابق.

ويتولى السلطات في البلدية كل من:

أولاً: المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة.

ثانياً: رئيس البلدية ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية[1].

أولاً: المجلس البلدي.

يعد المجلس البدلي الجهاز الرئيس في البلدية، لما له من دور هام ولصلاحياته الواسعة، وقد أُعيد تشكيله بحيث أصبح المجلس بموجب نظام المجالس البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) بتاريخ ١٤٣٥/١٠/٠٤هـ، ووفقاً للمادة الثانية من نظام المجالس البلدية يعد المجلس البلدي شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، يرتبط تنظيمياً بالوزير، وللوزير تفويض بعض صلاحياته في هذا الشأن إلى من يراه في ديوان الوزارة.

ومدة المجلس البلدي أربع سنوات مالية تبدأ من تاريخ السنة المالية للدولة التي تلي تكوينه، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء –في حالات استثنائية- تمديد هذه المدة بما لا يتجاوز سنتين[2]. ويتكون المجلس من عدد من الأعضاء يحدده الوزير وفقاً لفئة البلديات، لا يزيد عن ثلاثين عضواً، يختار الثلثان منهم بالانتخاب ويعين الثلث الآخر بقرار من الوزير.

شروط الترشح لعضوية المجلس البلدي:

وفقاً لنص المادة (١٨) من نظام المجالس البلدية يكون لكل ناخب حق الترشح لعضوية المجلس البلدي إذا توافرت فيه الشروط الآتية[3]:-

١- أن يقيد أسمه في جداول قيد الناخبين في الدائرة الانتخابية التي يرغب الترشح عنها.
٢- ألا يقل عمره عن خمس وعشرين سنة هجرية في موعد الاقتراع.
٣- ألا يقل مؤهله التعليمي عن الثانوية العامة أو ما يعادلها.
٤- ألا يكون محكوماً عليه بحد شرعي أو بالإدانة في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
٥- ألا يكون مفصولاً من الخدمة العامة لأسباب تأديبية، ما لم يكن قد مضى على هذا الفصل ثلاث سنوات.
٦- ألا يكون محكوماً عليه بالإفلاس الاحتيالي.
٧- ألا تكون عضويته في المجلس البلدي مسقطة في مدة المجلس السابقة.

كما يجب أن تتوافر في الثلث الأخير وهم الأعضاء المعينين من الوزير شروط الترشح لعضوية المجلس الواردة في المادة (١٨) من نظام المجالس البلدية السالف بيانها فيما عدا شرط القيد في جداول قيد الناخبين، ويجب أن يكون من بين الأعضاء المعينين أحد كبار المسؤولين في الأمانة يختاره الوزير عضواً في المجلس بحكم وظيفته، وأما عن البلديات يكون رئيسها عضواً في المجلس بحكم وظيفته، ويحل من يكلف بعمل أي منهما في محله في عضوية المجلس عند غيابه[4].

---

[1] - وهذا ما جاءت به المادة (٦) من النظام السابق.

[2] - المادة (١٣) من نظام المجالس البلدية.

[3] - ووفقاً لنص المادة (١٧) من نظام المجالس البلدية فإنه يحق لكل مواطن –ذكراً أو أنثى- الانتخاب بشرط أن يكون متماً ثماني عشرة سنة هجرياً في موعد الاقتراع، وأن يكون ذا أهلية كاملة وألا يكون عسكرياً على رأس العمل، وأن يكون مقيماً في نطاق الدائرة الانتخابية التي يباشر فيها الانتخاب، فإن كان له محل إقامة في نطاق أكثر من دائرة انتخابية يجب أن يختار واحداً منها فقط.

[4] - المادة (١٢) من نظام المجالس البلدية.

اختصاصات المجلس البلدي:

خصص نظام المجالس البلدية الفصل الثاني منه، لبيان صلاحيات المجلس واختصاصاته ومن أهمها:

١- تنفيذ المشروعات المعتمدة في الميزانية ومشروعات التشغيل والصيانة والمشروعات التطويرية والاستثمارية، وإقرار برامج الخدمات البلدية ومشروعاتها[١].

٢- إقرار مشروع ميزانية البلدية[٢].

٣- إقرار الحساب الختامي للبلدية[٣].

٤- ممارسة سلطات الرقابة على أداء البلدية من خلال التقارير الدورية التي تقدمها البلدية على أعمالها وتقارير سير المشروعات التي تنفذ...الخ[٤].

٥- اقتراح الخطط والبرامج وتحديد أولوياتها، وإبداء الرأي في مشروعات الأنظمة واللوائح الجديدة، ومشروعات التعديلات المقترحة على الأنظمة واللوائح السارية –المتعلقة بالخدمات البلدية-، قبل رفعها إلى الجهات المختصة[٥].

ثانياً: رئيس البلدية.

يعد رئيس البلدية هو أعلى مرجع في شؤون البلدية، وهو المسؤول الأول عن حسن إدارتها ومدى التزام موظفيها بواجباتهم الوظيفية وفق الأنظمة والتعليمات السارية، ولرئيس البلدية الحق في إصدار القرارات والتعليمات الخاصة بشؤون البلدية، وذلك في حدود الأنظمة النافذة، وهو الذي يمثلها أمام الغير دون أن يخل هذا بحقه في أن ينيب عنه خطياً من يمثلها من موظفي البلدية[٦].

صلاحيات رئيس البلدية:

يختص رئيس البلدية باتخاذ جميع التدابير لقيام البلدية بواجباتها طبقاً للأنظمة واللوائح، وذلك بوصفه رئيس للسلطة التنفيذية على مستوى الأمانة أو البلدية، وهو المرجع في أمورها والمسؤول عن إدارتها وممثلها أمام الغير، لذا فقد أسند إليه النظام عدداً من الصلاحيات المرتبطة بالأمور المالية للبلدية، مثل: إدارة واردات ومصروفات البلدية وأموالها، مراقبة حساباتها، إعداد مشروع ميزانية البلدية وبرنامج المشاريع المراد تنفيذها خلال السنة المالية القادمة وتقديمه إلى المجلس البلدي، تنفيذ الميزانية، إعداد الحساب الختامي للسنة المالية الماضية وتقديمه للمجلس، وكذلك إبرام العقود ومراقبة الأعمال التي تنفذ لحساب البلدية واستلامها[٧].

---

[١] - المادة (٤) من النظام السابق.
[٢] - المادة (٥) من النظام السابق.
[٣] - ينظر المادة (٦) من نظام المجالس البلدية.
[٤] - ينظر المادة (٨) من النظام السابق.
[٥] - ينظر المادة (٩) من النظام السابق.
[٦] - وهذا ما نصت عليه المادة (٢٨) من نظام البلديات والقرى.
[٧] - وهذا ما جاء في نص المادة (٢٩) من النظام السابق.

المطلب الثاني

اللامركزية المرفقية (المصلحية) في المملكة العربية السعودية

ذكرنا فيما سبق أن اللامركزية المرفقية هي الصورة الثانية من صورتي اللامركزية الإدارية، وهي أسلوب تنظيمي توزع بمقتضاه الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها على أساس موضوعي، ومن هنا جاءت فكرة المؤسسة، وهي أشخاص معنوية عامة يعهد إليها بمباشرة نشاط محدد أو عدة أنشطة متقاربة ومتكاملة، وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى الدولة ككل أو على المستوى المحلي أي في نطاق إقليم معين.

وقد عرفت المملكة العربية السعودية نظام المؤسسات والهيئات العامة منذ تأسيسها حرصاً من الدولة على تقديم الخدمات بشكل أفضل يناسب طبيعة النشاط، ويتيح مرونة أكثر لتسريع التنمية الوطنية خاصة في المجال الاقتصادي، وقد كانت بداية إنشاء المؤسسات العامة في المملكة في عام ١٣٧١هـ، حين أنشئت مؤسسة النقد العربي السعودي (البنك المركزي السعودي حاليا) ثم أعقبها إنشاء عدد من المؤسسات العامة، مثل: المؤسسة العامة للخطوط السعودية، والمؤسسة العامة للخطوط الحديدية السعودية، حتى أصبح عددها يتجاوز السبعين مؤسسة في الوقت الحاضر.

وقد تتخذ المؤسسة العامة مسمى (هيئـــة) مثل: هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات، هيئة السوق المالية، والهيئة العامة للغذاء والدواء، أو مسمى (رئاسة) مثل: الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي، ومسمى (مدينة)، مثل: مدينة الملك عبد الله للطاقة الذرية والمتجددة، مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، أو مسمى (صندوق) مثل: صندوق التنمية العقارية.

وقبل أن نتناول نظام المؤسسات العامة في المملكة يجدر بنا أن نذكر أن الهيئات الإقليمية (المحلية) يحكمها نظام قانوني واحد يتميز بالوحدة والتجانس مستمد من نظام البلديات والقرى، في حين أن النظام القانوني الذي يحكم المؤسسات العامة يتميز بالتعدد والتنوع، ذلك أن هناك العديد من الأنظمة القانونية التي تحكم وتنظم نشاط المؤسسات العامة.

وبالرغم من أن لكل مؤسسة عامة نظام يحكمها يحدده المرسوم الملكي الخاص بإنشائها فإن جميع المؤسسات العامة تتفق في أنها تؤدي خدمات عامة، وتخضع لنظام الوصاية الإدارية[١] وبناءاً على ذلك سنتناول تعريف المؤسسات العامة، وبيان أنواعها وعناصرها في المملكة العربية السعودية، على النحو الآتي :

[١] - ينظر في ذلك: د.سامح عبد الله عبد الرحمن، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص١٨٨، د.الدين الجيلالي محمد بوزيد، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص١٣٢.

الفرع الأول
تعريف المؤسسة العامة

يقصد بالمؤسسة العامة: الجهة الحكومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس نشاطاً محدداً لتحقيق المصلحة العامة في إطار الرقابة الإدارية بناءاً على نص نظامي يحدد ذلك، ويترتب على منح الشخصية الاعتبارية العامة للمؤسسة عدة نتائج، أهمها: التمتع باستقلال مالي بمقتضاه يكون لها الحق في قبول الهبات والوصايا التي تحقق أغراضها، ويكون لها أهلية التقاضي وتتحمل المسؤولية عن أفعالها الضارة، كما أن موظفيها يعتبرون موظفين عموميين، وقراراتها قرارات إدارية وأموالها أموال عامة[١].

الفرع الثاني
أنواع المؤسسات العامة

تباشر المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية مختلف مجالات النشاط العام، لذا يمكن تصنيف المؤسسات العامة وفقاً للنشاط الذي تضطلع به على النحو الآتي :-

١- المؤسسات العامة الإدارية، مثل: الهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس والجودة.
٢- المؤسسات العامة التعليمية، مثل: الجامعات الحكومية، ومعهد الإدارة العامة.
٣- المؤسسات الاجتماعية، مثل: هيئة الهلال الأحمر السعودي، مؤسسة التأمينات الاجتماعية[٢].
٤- المؤسسات العامة المالية والاقتصادية، مثل: البنك المركزي السعودي (مؤسسة النقد العربي السعودي سابقاً)، صندوق التنمية الصناعية السعودي، والمؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة.
٥- المؤسسات المهنية، مثل: الهيئة السعودية للمراجعين والمحاسبين، الهيئة السعودية للمهندسين، الهيئة السعودية للمحامين[٣].

الفرع الثالث
عناصر المؤسسة العامة

تقوم المؤسسة العامة على ثلاث عناصر أساسية لابد من توافرها لوصف وتكييف نشاط معين بأنه مؤسسة عامة، وعليه يعتمد مفهوم المؤسسة العامة على العناصر الآتية: مشروع عام، الاعتراف بالشخصية الاعتبارية، التخصص، وسوف نتناولهم على النحو الآتي:

١- مشروع عام:

---

[١] - د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، (نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة)، دار الفكر العربي، طبعة ١٤٣٥هـ-٢٠١٤م، ص٥٨، د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص٤٤٣، د.عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني ، ٢٠٠٧، ص٤٣٥.

[٢] - ويطلق عليها البعض (المؤسسات الخدمية) لأنها تقوم بتقديم خدمات اجتماعية للأفراد، د. صباح المصري ، مصدر سابق ، ص١٣٧.

[٣] - للمزيد من التفاصيل حول أنواع المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، د.عبد المحسن بن سيد ريان عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، مصدر سابق، ص١٠٨، د.الدين الجيلالي محمد بو زيد، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ،ط١، مكتبة الرشد، ٢٠١٦، ص١٣١، د.محمد سمير محمد جمعة، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، ط١، مكتبة الرشد ، ٢٠١٦، ص٦٨.

لا يتصور وجود مؤسسة عامة دون مشروع عام، أي نشاط تنشئة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة، وبناء على طبيعة نشاطه تتحدد طريقة إدارته، كما يخضع للقانون العام فيعد موظفوه موظفين عموميين، وأمواله أموال عامة[1].

٢- الاعتراف بالشخصية الاعتبارية:

إن الذي يميز المؤسسة العامة هو الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة، بحيث تصبح شخصاً مستقلاً من أشخاص القانون العام، ويترتب على منح المؤسسة الشخصية الاعتبارية العامة تمتعها بجميع خصائص الشخصية القانونية إلا ما كان ملازماً لصفة الآدمية، ومن أهم تلك الخصائص: الذمة المالية المستقلة والمتميزة عن أموال السلطة الإدارية المركزية، وأهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وأهلية التقاضي (سواء كانت مدعية أو مدعى عليها) وتحمل المسؤولية عن الأضرار، وأخيراً يكون لها من يمثلها أمام الغير ويعبر عن إرادتها، والهدف من منح المؤسسة الشخصية الاعتبارية العامة –بما يؤدي إليه من استقلال مالي وإداري- منحها الحرية في ممارسة نشاطها في حدود ما خوله لها نظام إنشائها[2].

٣- التخصص:

إن المؤسسة العامة تنشأ لتحقيق غرض معين أو نشاط محدد أو عدة أنشطة متقاربة ومتكاملة، ويحدد نظام إنشاء المؤسسة هذا النشاط، ويخصص لها المال اللازم، ويتعين أن تعمل المؤسسة في حدود النشاط المخصص لها، وأن تصرف ما خُصص لها من مال في جهات الصرف المحددة ولا تخرج عنها، وبذلك يترتب على خضوع المؤسسات العامة لمبدأ التخصص عدة نتائج رئيسية نستطيع أن نجملها في الآتي:

١- عدم مشروعية الخروج على نشاط المؤسسة العامة.

٢- عدم جواز قبول التبرعات والهدايا والوصايا إذا كانت تتعارض مع أهداف المؤسسة وغاياتها.

٣- تقتصر مصلحة المؤسسة العامة في تقديم الدعاوى القضائية على مجال تخصصها[3].

---

[1] - د.علي حسين خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري السعودي، مكتبة الرشد، ٢٠١٢، ص١٤٤، د.سامح عبد الله عبد الرحمن محمد، القانون الإداري السعودي(التنظيم الاداري) ، ط١، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع ٢٠١٨، ص١٨٩.

[2] - د.سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ص١٤٨، د.الدين جيلالي محمد بوزيد، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص١٣٢.

[3] - يشترط لقبول الدعاوى القضائية توافر شرط المصلحة، أي أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية ومباشرة، وتقتصر مصلحة المؤسسة على محل تخصصها وموضوع نشاطها الأصلي، فلا يمكن للمؤسسة العامة تقديم دعاوى قضائية للدفاع عن مصالح غير تلك المصالح المحددة بالنص القانوني الذي انشاها، للمزيد من التفاصيل حول عناصر المؤسسة العامة أنظر كل من: د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، (نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة)، دار الفكر العربي، طبعة ١٤٣٥هـ-٢٠١٤م، ص٥٩، د.علي حسين خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري السعودي، مصدر سابق، ص١٤٦، د.سامح عبد الله عبد الرحمن محمد، القانون الإداري السعودي، مصدر سابق، ص١٨٩.

الخاتمـــة

أولاً / الاستنتاجات

١. نشاة النظام الاداري في المملكة العربية السعودية كان مبكراً وذلك للحاجة الية مع نشاة الدولة وان كان في بدايته بسيطاً .
٢. تطور التنظيم الاداري في المملكة العربية السعودية بعد انشاء مجلس الوزراءالسعودي.
٣. لا تخرج جميع الانظمة الادارية في المملكة العربية السعودية عن اطار الشريعة الاسلامية كما هو نص النظام الاساسي للحكم فيها .
٤. المركزية الادارية لا بد منها لكل دولة سواء في ظل الانظمة الملكية ام الجمهورية ولا يمكن ان نتصور ابدا وجود دولة يقوم نظامها الاداري على المركزية وحدها اذ ان غالبية دول العالم تتجه نحو الاخذ باسلوب اللامركزية الادارية على اعتبار انه الاسلوب الامثل للتنظيم الاداري ، فلا وجود لنظام اداري مركزي مطلق في اي دولة من دول العالم فتوزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية الاقليمية والمصلحية يعتبر ظاهرة عامة في اغلب دول العالم ويكون الخلاف فقط في مدى ما تذهب اليه هذه الدولة او تلك في الاخذ بنظام المركزية على حساب اللامركزية الادارية او بالعكس .
٥. انشات المملكة العربية قضاء اداري متمثل في ديوان المظالم عام ١٣٧٣ هـ
٦. تعد المملكة العربية السعودية من الدول المرنة في التنظيم واعادة الهيكلة وتنطلق قراراتها في هذا الشان من دراسات تقوم بها لجان متخصصة في دراسة الموضوعات ذات الصلة بالتنظيم الاداري وتقدم توصياتها بالدمج او انشاء اجهزة ادارية جديدة .

ثانياً / المقترحات

١. مواكبة المستجدات على الصعيدين المحلي والدولي والسعي نحو الفكر الاداري المتجدد في تحديث اساليب العمل الاداري والتنظيم الاداري
٢. الاستثمار الامثل للموارد البشرية والمادية
٣. السعي والاتجاه نحو الخصخصة .
٤. التوجه نحو الحكومة الالكترونية في اساليب التنظيم الاداري وادارة المرافق العامة المختلفة

المصادر :

١. د.الدين الجيلالي محمد بو زيد، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ،ط١، مكتبة الرشد، ٢٠١٦.

٢. د.سامح عبد الله عبد الرحمن محمد، القانون الإداري السعودي(التنظيم الاداري) ، ط١، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع ٢٠١٨.

٣. د.سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشاة المعارف ، الاسكندرية، ٢٠٠٤ .

٤. د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (الكتاب الأول)، دار الفكر العربي، القاهرة ٢٠١٤.

٥. د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، (نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة)، دار الفكر العربي، طبعة ١٤٣٥هـ-٢٠١٤م

٦. د. صباح المصري، الوجيز في القانون الاداري السعودي، ط٤، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع ، الرياض، ٢٠٢٣.

٧. د.عبد المحسن بن سيد ريان عمار، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن ، ط٣، دار حافظ للنشر والتوزيع ، جـــدة ، ٢٠١٨.

٨. د.علي حسين خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري السعودي، مكتبة الرشد، ٢٠١٢ .

٩. د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٦، ص٤٤٣، د.عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني ، ٢٠٠٧، ص٤٣٥.

١٠.د.محمد سمير محمد جمعة، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية ، ط١، مكتبة الرشد ، ٢٠١٦.

١١.د. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الاداري، ط٢، دار المسلة ، بغداد، ٢٠٢٣

الأنظمـــة :

١. نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) بتاريخ ١٤١٤/٠٣/٠٣هـ.
٢. نظام المجالس البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٠٤هـ المعدل بنظام المجالس البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ
٣. نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكية رقم (م/٥٣) بتاريخ ١٤٣٣/٠٨/١٣هـ .
٤. نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٢) بتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ، والمعدل بالأمر الملكي رقم (أ/٢١) وتاريخ ١٤١٤/٠٣/٣٠هـ
٥. نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) في ١٣٩٧/٠٢/٢١هـ
٦. اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية رقم (٦٦٨٦٦) بتاريخ ١٢ ذو القعدة ١٤٢٦هـ