

الأسس العامة للامركزية الإدارية ومدى تطبيقها في النظام الإداري الأردني

أ.مفلح علي سميران*

الملخص:

سلطت الضوء على الأسس العامة لنظام اللامركزية الإدارية ومدى تطبيقها في مشروع نظام اللامركزية الأردني, وقسمت الدراسة الى مبحثين, تناول المبحث الاول: الأسس العامة للامركزية, وفي المبحث الثاني مدى تطبيق نظام الإدارة اللامركزية في الأردن, وتوصلت الدراسة الى ان مشروع اللامركزية في الأردن بحاجة الى بعض التعديلات ليتناسب مع الواقع المعاصر واللامركزية المطبقة في بعض الدول الديمقراطية .

مفتاح الدراسة: الامركزية: ديمقراطية: قانون أداري.

The General Basis Aiammerksais Administrative Over The Extent of The Application of Decentralized Management System In Jordan

Abstract

* وزارة الداخلية-المملكة الأردنية الهاشمية.

* مركز تطوير التعليم الجامعي بجامعة أسبوط
موقع الإلكتروني: <http://www.aun.edu.eg/dlearn/index.htm>
بريد الإلكتروني: eec@aun.edu.eg
* جامعة أسبوط
موقع الإلكتروني: www.aun.edu.eg
بريد الإلكتروني: Sup@aun.edu.eg

The study power Light on the general basis for the project AIammerksais management and the extent of its application in the project Jordanian AIammerksais system under study. Mbgeshm handled the first part, the general basis AIammerksais. Administrative In the second search over the extent of the application of decentralized management system in Jordan, the Study found the impact of AIammerkzah project in Jordan, the Study found the impact of AIammerkzah project in Jordan need

Some amendments to fit with contemporary reality and AIammerkzah applied in some democratic countries.

key Study: a decentralized , democratic, administrative Iow.

المقدمة

لدراسة الإدارة العامة في مفهومها الحديث يجب ان نتعرف على الأسس العامة التي ينشأ على أساسها التنظيم الإداري, فندخل في نظام الإدارة المركزية ونظام الإدارة اللامركزية ومدى تطبيق اللامركزية الإدارية في النظام الإداري الأردني, علما ان الدولة تتأثر في تنظيم إدارتها العامة بالظروف الاجتماعية والسياسية والنظم الديمقراطية فيها, فالدولة تستطيع ان تأخذ بنظام المركزية الإدارية فتركز كافة أنشطة الوظيفة الإدارية في يد هيئة واحدة هي السلطة المركزية او تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية من خلال توزيع الوظيفة الإدارية او النشاط بين السلطة المركزية وهيئات اخرى مستقلة محلية او مرفقيه^١, وصور التنظيم الإداري في الدولة الحديثة هما المركزية واللامركزية, والإدارة تستطيع انتهاز احد الأسلوبين او الجمع بينهما او تحديد نسبة لكل منهما حسب الظروف الاجتماعية والسياسية ومدى تأصل النظم الديمقراطية في الدولة والوعي الاجتماعي لإفراد المجتمع وقدرة اهتمامه بالشؤون العامة^٢. وكانت الحكومة الأردنية

^١ - هاني علي الطهراوي , القانون الإداري , دار النقاة للنشر والتوزيع , ٢٠٠٦, الأردن- عمان , الطبعة الاولى, ص ١٤٢
^٢ - إبراهيم عبد العزيز شحنا , مبادئ وإحكام القانون الإداري , الدار الجامعية للطباعة والنشر , بيروت , ١٩٩٤, ص١٤٧.

قد شكلت لجنة مختصة بدراسة ووضع قانوني اللامركزية الإدارية والبلديات والتي اختارت أن يكون مشروع اللامركزية نظاما لإكسابه مرونة يمكن من خلالها إجراء تعديلات بعد القيام بتجريبه على أرض الواقع, ومشروع قانون اللامركزية جاء للتوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نھجا لعمل ألدوله ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتنفيذه خاصة القرار التنموي ولتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى محافظات المملكة من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر ويتضمن المشروع تشكيل مجلسين بحيث يشكل في كل محافظة مجلس يسمى « المجلس التنفيذي » برئاسة المحافظ، وتشكل «مجالس المحافظات»، حيث ينشأ مجلس في كل محافظة بطريقة انتخاب ٧٥% من أعضائه انتخابا مباشرا وتعيين ٢٥%، ويسمى مجلس المحافظة وتكون مدة المجلس أربع سنوات تبدأ من اليوم التالي من إعلان أسماء الفائزين في الجريدة الرسمية وتنتهي ولايته بانتهاء تلك المدة او بحله وفقا لإحكام القانون, ويستند النظام الى المادة (١٢٠) من الدستور.

ونتعرض فيما يلي للأسس العامة في اللامركزية الإدارية ومدى تطبيقها في النظام الإداري الأردني :

مقسمين هذا البحث الى مبحثين:

- المبحث الاول : الأسس العامة للامركزية الإدارية :

- المبحث الثاني : اللامركزية الإدارية ومدى تطبيقها في النظام الإداري الأردني:

المبحث الاول

الأسس العامة للامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات مرفقيه محلية او مصلحيه تقوم بالإشراف على إعمالها وتراقبها السلطة المركزية في العاصمة.^٢

ومن هذا يتضح ان اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المرفقيه المحلية او المصلحية, وبناء على ذلك تعتبر الهيئات اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية, وان دور السلطة المركزية يقتصر على الرقابة والإشراف وهو ما يسمى نظام الوصاية الإدارية

وللامركزية الإدارية وجهان: اللامركزية المرفقيه واللامركزية الإقليمية.

^٢ محمد فؤاد عبد الباسط , القانون الإداري , ١٩٩٥ , جامعة آل البيت , ص ٤٠

١- اللامركزية المرفقية: هيئات مصلحيه تقوم بإدارة مرفق او عدة مرافق عامة مستقلة محددة تتمتع بالشخصية المعنوية ولا تلتزم بالحدود المكانية الإقليمية وإنما بالمهمة التي قامت من اجلها ويقتصر اختصاصها على تحقيق الهدف الذي وجدت من أجله ومنها المؤسسات العامة والهيئات العامة.

٢- اللامركزية الإقليمية: وهي عبارة عن هيئات تقوم على إدارة جزء من إقليم الدولة وتقوم بالوظيفة الإدارية لادارة إقليم ارضي يحدده المشرع او النظام ومنها المحافظات, والبلديات في الأردن والبلديات في لبنان وفي بريطانيا تتمثل اللامركزية بالمقاطعات والمدن الكبرى والمدن البلدية والمراكز الحضرية والريفية والأبرشيات وفي فرنسا^٦.

المطلب الاول: أركان اللامركزية الإدارية:

من اجل نشأة اللامركزية الإدارية في الدولة يجب توفر عدة شروط من أهمها , الشخصية المعنوية للهيئات المحلية والمرفقية , والحاجات الخاصة والمحلية, وان تتوفر رقابة السلطة المركزية على المرافق اللامركزية^٧ وسوف نقوم بتقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع:

الفرع الاول: الشخصية المعنوية للأشخاص المرفقية والمحلية:

الشخصية المعنوية هي مجموعة من الاشخاص او الاموال يرخص لها القانون بمزاولة عمل معين ويعطيها الصفة القانونية المقررة للأفراد او الاشخاص الطبيعيين حتى تعتبر قابلة لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات^٨ وتعتبر شخصية قائمة بذاتها, والدولة تقوم كشخص معنوي بالالتزام بالواجبات واكتساب الحقوق مستقلة بذلك عن الاشخاص المكونين لها والقاطنين على إقليمها, وكذلك البلديات تعتبر أشخاص عامة تقوم باكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات, بالاضافة الى هذه الاشخاص العامة يوجد أشخاص مرفقيه او مصلحيه ومن ضمنها المؤسسات العامة وهي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية. وبناء على ذلك تعتبر الشخصية المعنوية محل جدل فقهي يعكس شخصية الإنسان الطبيعي التي تعتبر حقيقة لانستطيع إنكارها,^٩ والمشرع هو الذي يمنح الجماعات والهيئات الشخصية المعنوية فيعاملها معاملة الاشخاص الطبيعيين فيصبح لهذا الكيان إرادة ذاتية تمكنه من الالتزام بالواجبات واكتساب الحقوق بمعزل عن الاشخاص المكونين له^{١٠}, وهي منحة من المشرع فيجوز للمشرع ان ينهي وجودها او ان يفرض عليها شروط معينة لاكتسابها ووجودها, حيث تم انتقاد هذه النظرية لأنها قصرت عن إطلاق الشخصية المعنوية على الدولة بوصفها شخصا معنويا ويعكس ذلك يرى فريق من ألقها ان الشخص المعنوي حقيقة عند توفر شروطها ومقوماتها تفرض وجودها كحقيقة واقعية ولا يستطيع المشرع الا الموافقة عليها والتسليم بها, واهم نتائج هذه النظرية ان الشخصية تكون للإنسان وكذلك لهيئة او جماعة معينة^{١١}.

٤- عبد العبي بسويدي عبد الله , القضاء الإداري , منشأة المعارف بالإسكندرية , ١٩٩٦ , ص ٤٥٠
٥- إبراهيم عبد العزيز شبحا , مبادئ القانون الإداري الجزء الثاني , الدار الجامعية للطباعة والنشر , بيروت , ١٩٨٠ , ص ٤١
٦- الهيئات اللامركزية الإدارية في فرنسا وفقا لقانون ١٩٨٢/٣ / ٢ والذي تمنح بالشخصية المعنوية وهي مجالس منخبة محلية (البلدية لكل مدينة او قرية , التجمع المشترك لكل مدينة كبرى مع ضواحيها, الدائرة , القضاء , المنطقة)
٧ -- إبراهيم عبد العزيز شبحا , مبادئ واحكام القانون الإداري , الدار الجامعية للطباعة والنشر , بيروت , ١٩٩٤ , ص ١٩٤.
٨ -- عبد الله أدريسي , محاضرات في القانون الإداري المغربي , الطبعة الاولى , ١٩٩٥ , ص ٩٩.
٩ - إبراهيم عبد العزيز شبحا , مبادئ واحكام القانون الإداري , الدار الجامعية للطباعة والنشر , ١٩٩٤ , بيروت , ص ١٩٧
١٠ - زين العابدين بركات , مبادئ القانون الإداري , مطبعة الاسكندرية العسكرية , ١٩٨٧ , ص ٢٢٤
١١ سليمان الطماوي , الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة , دار الفكر العربي , القاهرة , ١٩٧٨ , ص ٦٨

ومن أهم الآثار التي تترتب على منح الشخصية المعنوية للهيئات المحلية والمرفقية:^{١٢}

١. استقلال الهيئات اللامركزية: حيث تعتبر شخصا مستقلا إداريا عن الدولة وعن الاشخاص المعنوية الأخرى وإنها تتمتع با استقلالية خاصة عن أعضائها وإفرادها المكونين لها وباستقلالية مالية خاصة بها ويكون لهذه الهيئات اللامركزية حق في اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات في حدود القانون.^{١٣}

٢. استقلال الهيئات اللامركزية بإعمالها ومسئولياتها:

وبناء على ذلك الاعمال الصادرة عن الهيئات اللامركزية تعتبر مسئولة عنها حتى ولو خصصت هذه الاعمال لرقابة السلطة المركزية مادامت هذه الاعمال صادرة عنها وحدها استقلالا عن السلطة المركزية ولا يغير ذلك من حقيقة إسناد العمل للهيئات اللامركزية ومن تحملها المسؤولية عند خضوعها لإشراف ورقابة السلطة المركزية^{١٤}.

٣. استقلال موظفي الهيئات اللامركزية عن موظفي الدولة في نظامهم الوظيفي:

للهيئات اللامركزية نظم وقواعد وظيفية غير التي تطبق على موظفي الدولة وأنهم يستقلون بنظم خاصة بالتعيين والترقية والتأديب غير النظم العامة التي تطبق على موظفي الدولة, على ان استقلالهم لا يعني انتفاء صفة الموظفين العامين عنهم, غير أنهم يستقلون بمبادئ ونظم خاصة بالمرفق الذي يعملون به.

٤. تتمتع الهيئات اللامركزية بالتقاضي:

حيث يجوز لها رفع الدعاوي باسمها على الهيئات الإقليمية والمصلحية الأخرى دون حاجة لرفعها على الدولة^{١٥}, وتستطيع مقاضاة الدولة اذا قامت السلطة المركزية بالمساس بحقوقها.

٥. حق المبادأة بالعمل: تقوم الهيئات اللامركزية بالعمل المطلوب منها مباشرة وان تتولى الاعمال الداخلة في اختصاصها ولا يجوز للسلطة المركزية الحلول مكانها في العمل وان حق السلطة اللامركزية بالعمل لا ينفى ان للسلطة المركزية الحق بالإشراف والرقابة على اعمال الهيئات اذا نص القانون على ذلك وان للسلطة المركزية الحق في إلغاء القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وإيقاف تنفيذها دون حق تعديلها^{١٦}.

١. استخدام وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها: حيث يجوز لها ان تعقد عقودا إدارية, وان تقوم بنزع الملكية والاستيلاء بشكل مباشر عليها مع التعويض, ولها إلغاء القرارات الصادرة عنها مع التعويض إمام القانون الإداري, ولها مباشرة بعض مظاهر السلطة العامة باعتبار أنها هيئات سلطة إدارية.

الفرع الثاني: الحاجات الخاصة او المحلية: الحاجات المحلية او الخاصة تختلف عن الحاجات القومية العامة وتحتاج الى

وجود هيئات تشبع هذه الحاجات. وتنقسم الى قسمين:

١٢ - إبراهيم عبد العزير شبحا , مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني دراسة مقارنة , الدار الجامعية للطباعة والنشر , بيروت , ١٩٨٢ , ص ١١٢.

١٣ - زهدى يكن , القانون الإداري , المكتبة العصرية , صيدا- بيروت , ص ٢٦٢

١٤ - بكر قباني , القانون الإداري , دار النهضة العربية , القاهرة , ص ١٠١.

١٥ - ماجد راتب الطلو , القضاء الإداري , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , ١٩٨٠ , ص ٤٨٨.

١٦ - هاني علي الطهراوي , القانون الإداري , مرجع سابق ص ١٤٦.

أولاً : حاجات خاصة او محلية موجودة و متميزة: بجانب الحاجات القومية التي تخص الدولة كلها توجد حاجات محلية او خاصة يستفيد منها مواطنين الإقليم او افراد يحتاجون لخدمات بعض المرافق, وبناء على ذلك يترك تقدم الحاجات الخاصة وبعض المرافق للأشخاص اللامركزية حتى تقوم السلطة المركزية بالقيام بالحاجات القومية التي تعني مصالح الدولة كاملة, ولذلك يقوم المشرع بتحديد المصالح المحلية او الخاصة التي تختص بها الهيئات اللامركزية والتي نص عليها قانون, قد تكون بشكل محدد او بشكل قاعدة عامة ومطلقة, وبناء عليه يتضح ان المشرع اتخذ اتجاهين لتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية.^{١٧}

١- تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية بشكل محدد ودقيق وحصري,^{١٨} فلا يكون لها القيام بالحاجات المحلية او نشاط غير الذي حدده المشرع واذا أريد توسيع اختصاصاتها يلزمها صدور تشريع يحدد لها الاختصاص الإضافي (الأسلوب الإنجليزي) وبنفس الطريقة اخذ المشرع الأردني من حيث تحديد اختصاصات مجالس البلدية في المادة (٤١) من قانون البلديات المعدل رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ في ٣٩ فقرة والمعدل كذلك في قانون ٢٠١٤ وبهذه الطريقة اخذ المشرع المصري كذلك في المادة الثانية من قانون الحكم المحلي رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥.

٢- وجود قاعدة عامة ومطلقة تضمن اختصاص الهيئات اللامركزية, وهذه القاعدة تعطي الهيئات اللامركزية الحرية بالقيام بالحاجات الخاصة والمحلية التي حددها المشرع والإعمال التي تخص المصالح المحلية كلها او بعضها (الأسلوب الفرنسي) وبهذه القاعدة اخذ المشرع المصري كذلك في المادة الثانية من قانون الحكم المحلي رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥.^{١٩}

ثانياً : إنشاء هيئات تشبع الحاجات الخاصة او المحلية:

يلزم للقيام بإشباع الحاجات المحلية او الخاصة وجود هيئات تقوم على إشباع هذه الحاجات, وذلك باختيار أعضاء الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب والذي يعتبر شرط أساسي لوجود اللامركزية الإدارية حيث يدير أعضاء الهيئات اللامركزية المسائل المحلية وتحقيق الديمقراطية الإدارية, اما اللامركزية المصطلحية فالمشرع لا يقرر نظام الانتخاب عند إنشاء المجالس التي تشرف على المؤسسات العامة (كالجامعات ولكن قد نجد اختيارات عمداء الكليات في الجامعة).

ويرى الدكتور محسن خليل ان تقرير نظام الانتخاب بالنسبة لاختيار أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية هو الأساس ولا يمكن ان ينشاء بدونه نظام اللامركزية الإدارية, وان تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية لا يمكن ان يتحقق اذا استغنيا عن نظام الانتخاب وأخذنا بنظام السلطة المركزية لأعضاء الهيئات اللامركزية, ذلك ان هذا النظام لا يتحقق معه استقلال أعضاء الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية مادام ان اختيار هؤلاء الأعضاء بيد السلطة المركزية, مما يؤدي الى تدخلها ولو عن طريق غير مباشر في اعمال الهيئات اللامركزية, ولذلك لن يستطيع أعضاء الهيئات اللامركزية من القيام باختصاصاتهم استقلالاً عن السلطة المركزية, مما يؤدي الى إهدار استقلال الهيئات اللامركزية من الناحية الفعلية.^{٢٠}

ولا يمكن تحقيق الاستقلال عن طريق قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء هيئات الشخص اللامركزي مهما وضع المشرع من قيود على السلطة المركزية لإبعاد تأثيرها على الأعضاء المعينين.^{٢١}

^{١٧} - محيي الدين القيسي , مبادئ القانون الإداري العام , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت لبنان , طبعة جديدة , ١٩٩٩ , ص ٢٠
^{١٨} - مصطفى أبو زيد فهمي , القانون الإداري , الدار الجامعية , الاسكندرية , ١٩٨٨ , ص ١٤٤
^{١٩} - نص المادة الثانية من قانون الحكم المحلي رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ على الأني: (تتولى وحدات الحكم المحلي إنشاء وإدارة المرافق العامة الواقعة في دائرتها , فيما عدا المرافق القومية او ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر باستئنائها قرار من رئيس الجمهورية)
^{٢٠} - محسن خليل , القضاء الإداري اللبناني دراسة مقارنة , دار النهضة العربية , بيروت - لبنان , ١٩٨٢ , ص ٤٨٩
^{٢١} - عبد الفتاح حسن , مبادئ القانون الإداري الكويتي , ١٩٦٩ , ص ١٢٥

الفرع الثالث: رقابة السلطة المركزية على المرافق المحلية:^{٢٢}

لا يعني استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية عدم وجود رقابة على هذه الهيئات بل للسلطة المركزية الحق في الرقابة على الهيئات اللامركزية, وهذا ما يطلق عليه بالوصاية الإدارية للسلطة المركزية وهذه الوصاية تحافظ على وحدة الاتجاه الإداري في الدولة, علما بان نظام اللامركزية لا يقر هذا النظام.

١- صور الوصاية الإدارية للسلطة المركزية:^{٢٣} للوصاية الإدارية المركزية صور متعددة أهمها الرقابة المعمول بها في النظام الفرنسي والمعمول بها في النظام الانجليزي .

أ- الرقابة على الهيئات اللامركزية الفرنسية .^{٢٤} اشد من الرقابة التي تخضع لها الهيئات اللامركزية الإنجليزية, وتتفق صور الرقابة في النظامين وان اختلف مداها منها رقابة المشرع والقضاء والسلطة المركزية, والذي يهمنا في هذا البحث هو رقابة السلطة المركزية ولها صورتان اما على الهيئات اللامركزية او على اعمال هذه الهيئات .

- الرقابة على الهيئات اللامركزية: وهذه الرقابة تعطي للحكومة الحق بتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية الى جانب الأعضاء المنتخبين او تعيين رئيس المجلس وذلك لا يمنع استقلالها عن السلطة المركزية مادامت إعداد الأعضاء المنتخبين يزيد عن الأعضاء المعينين في هذه المجالس الممثلة للهيئات اللامركزية , وللحكومة المركزية الحق في إيقاف او حل المجالس المنتخبة والمعينة بجميع أعضائها او عزل بعض الأعضاء ولها الحق في التأديب خاصة أعضائها المعينين وفي بعض الأحيان المنتخبين.

- الرقابة على اعمال الهيئات اللامركزية:- وتمثل رقابة السلطة المركزية على الاعمال الايجابية التي تقوم بها الهيئات اللامركزية وكذلك الرقابة على الاعمال السلبية التي تمتنع عن القيام به, والرقابة على الاعمال الايجابية تتمثل بالإذن المسبق من السلطة المركزية للقيام بالعمل او التصديق على العمل بعد الانتهاء من انجازه وقد تتمثل في إيقاف او إبطال القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية^{٢٥}, اما بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على الاعمال السلبية التي تقوم بها الهيئات اللامركزية وذلك عن طريق الحلول بان تقوم السلطة المركزية بأداء بعض الاعمال ضمن القانون التي امتنعت عن القيام بها الهيئات اللامركزية اذا كان الامتناع يؤدي الى تعريض المرافق المحلية للخطر وذلك لضمان سير هذه المرافق بعملها ضمن القانون^{٢٦}

ب- الرقابة في النظام الانجليزي:^{٢٧} يقوم النظام الانجليزي على تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية بشكل محدد وديق عن طريق المشرع مما يعطي الهيئات اللامركزية حرية كبيرة تتمتع بها داخل دائرة اختصاصاتها ولا تخضع سوى لرقابة قلية من قبل البرلمان والسلطة المركزية والقضاء^{٢٨}, حيث يتدخل البرلمان غالبا لإعطاء الهيئات اللامركزية مزيدا من الاختصاصات لم تكن لها سابقا, وان للبرلمان ان يعدل نظم الإدارة اللامركزية بزيادتها او إنقاصها من الناحية النظرية اما من الناحية العملية فان البرلمان يكون غالبا لصالح الهيئات اللامركزية بعدم المساس بصلاحياتها, وللبرلمان رقابة على اعمال الهيئات بإجبارها على احترام القانون وعدم مخالفته في إعمالها, وللقضاء العادي في النظام الانجليزي لعدم وجود قضاء إداري الاختصاص في جميع المنازعات العادية او الإدارية^{٢٩}, وللحكومة الطعن أمام القضاء العادي في حال خالفت الهيئات اللامركزية حكم القانون في إعمالها المخالفة للقانون,

^{٢٢} - المستنشر عمر الشريف , مذكرات في نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية دراسة مقارنة, معهد الدراسات الإسلامية , ١٩٧٨, ص ٢٠٠

^{٢٣} - عمر فؤاد بركات , مبادئ القانون الإداري , سعيد رافت للطباعة , القاهرة , ١٩٨٥, ص ١٠٠

^{٢٤} - محيي الدين القيسي , مرجع سابق , ص ٢١

^{٢٥} - هادي علي الطهراوي , القانون الإداري , مرجع سابق , ص ١٥٠

^{٢٦} - محمد عاطف ألنا , الوسيط في القانون الإداري , ١٩٩٢, ص ١٤٧

^{٢٧} - محيي الدين القيسي , مرجع سابق , ص ٢٠

^{٢٨} - Bradley: Constitutional and Administrative law. ELBS , Long man University of Edinburgh , 1988, P. 650.

^{٢٩} - مصطفى فهمي أبو زيد , القانون الإداري , الدار الجامعية , الاسكندرية , ١٩٨٨ , ص ١٤٥

وللحكومة التفتيش على الهيئات اللامركزية وتزويدها بالنصح والإرشاد وتقديم التقارير السنوية اللازمة التي على أساسها تقوم الحكومة المركزية بزيادة مبالغ المكافآت التي تقدمها الخزينة العامة للهيئات اللامركزية سنويا للقيام بإعمالها المحلية، وللسلطة المركزية في بعض الحالات رقابة اشد على الهيئات اللامركزية عند إجراء القروض او التصرف في أملاك البلدية .

٢- حدود الوصاية الإدارية : الرقابة التي تفرضها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية مقيدة بقيود مستنبطة من استقلال الهيئات اللامركزية ولا يمكن للسلطة المركزية تجاوز صلاحيات رقابتها وان تطبقها الا بالقدر الذي ينص عليه القانون .^{٣٠}

أ- استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية بإعمالها في المجال المرسوم لها ضمن القانون، وعلى ذلك فان اعمال الهيئات اللامركزية هو الاستقلال في ظل النظام اللامركزية، وعدم خضوع هذه الاعمال للرقابة المركزية الا في الحدود التي بينها القانون.

ب- مباشرة الهيئات اللامركزية اختصاصاتها بنفسها، فهي التي تبدأ وتباشر مالها من اختصاص ثم يأتي دور الرقابة الإدارية ولا يجوز للهيئات الإدارية المركزية ان تبدأ بالعمل او ان تحل مكان الهيئات اللامركزية في اتخاذ قرار من اختصاص الهيئات اللامركزية، ولا يجوز للرئيس ان يحل مكانها، ومع ذلك يجوز للسلطة المركزية ان تحل في العمل مكان النظام اللامركزية ضمن القانون^{٣١} اذا امتنعت او أهملت فيه وهذا استثناء بالنسبة للأعمال السلبية عند تعريض مصالح الأفراد والمرافق العامة للخطر.

ج- رقابة السلطة المركزية على اعمال الهيئات اللامركزية تنتهي عند الإذن بالعمل او التصديق بالموافقة او عدم الموافقة بايقافة او أبطالة، ولا يحق للسلطة المركزية تعديله او أبداله بغيره.

د- يجوز للهيئات اللامركزية الرجوع عن الاعمال التي تم التصديق عليها من قبل السلطة المركزية اذا تبين ان المصلحة العامة تقتضي ذلك، ومع ذلك تبقى الهيئات اللامركزية مسؤولة عن إعمالها وعن الاعمال الأخرى التي لا تحتاج الى موافقة او إذن حسب القانون.

٣- طرق الطعن في قرارات الرقابة الإدارية :^{٣٢} على الرقابة الإدارية ان تلتزم حدودها ولا تجاوزها التي فرضها القانون لان هذه القرارات تخضع للطعن مثل سائر القرارات الإدارية من أوجه الطعن، لذلك يتعين عليها ان تلتزم حدودها وإلا تجاوزها، وعلى يمكن الطعن في قرارات الرقابة الإدارية بطريقتين مختلفتين:^{٣٣}

أ- طرق الطعن الإداري: ويتحقق من خلال صورتان الأولى بتقديم تظلم الى من صدر منة التصرف او العمل بإعادة النظر فيه ويسمى التظلم ألاسترحامي او أولوائي.

والثانية ويقدم التظلم الى رئيس من صدر عنة القرار او التصرف حيث يقوم الرئيس بإعادة النظر في اعمال مؤروسة، ويسمى هذا التظلم بالتظلم الرئاسي او بالمرجعية التسلسلية، وطرق والطعن الإداري لا تحتاج الى إجراءات او مواعيد او نفقات، وهو طريق من طرق الرقابة الذاتية التي تباشرها السلطة المركزية الإدارية على نفسها مما يجعلها خصما وحكما.

^{٣٠} - المستشار عمر الشريف ، مذكرات في نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية دراسة مقارنة ، معهد الدراسات الإسلامية ، ١٩٧٨ ، ص ١٩٩

^{٣١} - محمد ناهي أبو يونس ، أحكام القانون الإداري ، الاسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ٢٢٤

^{٣٢} - إبراهيم عبد العزيز شبحا ، أصول القانون الإداري اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨١ ، ص ١٢٢

^{٣٣} - إبراهيم عبد العزيز شبحا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ١٢٢

ب- طريق الطعن القضائي: ويكون بتقديم طعن إمام القضاء الإداري على قرارات الرقابة باعتبارها قرارات إدارية, وهذه الرقابة تتمثل فيها الاستقلال والحياد والدرية القانونية مما يؤدي الى المحافظة على استقلال الهيئات اللامركزية اذا ما قامت السلطة المركزية بتجاوز حدودها الرقابية والتعدي على اعمال الهيئات اللامركزية^{٣٤}.

ويتم الطعن في القرارات الإدارية إمام القضاء العادي في الدول التي لأتعرف نظام القضاء الإداري مثل بريطانيا, والطعن إمام القضاء الإداري في الدول التي تعرف نظام القضاء الإداري كفرنسا ولممثل الهيئة اللامركزية طلب إلغاء قرارات الرقابة الصادرة اذا تجاوزت حدود الرقابة المقررة لها ضمن القانون لعدم مشروعيتها.

التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:^{٣٥}

- اللامركزية الإدارية عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات مستقلة إقليمية او مرفقيه تقوم بعملها تحت رقابة وإشراف الإدارة المركزية .
- اللامركزية الإدارية نظام لا يتعلق بالنظام السياسي في الدولة وإنما بكيفية مباشرة الوظيفة الإدارية^{٣٦}.
- اللامركزية السياسية نظام يتعلق بنظام الحكم السياسي في الدولة الاتحادية حيث يتوزع على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية خاصة بكل ولاية , ولا يوجد نظام اللامركزية السياسي في الدول الموحدة حيث تتركز سلطاتها العامة بوحدة في السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية حيث تنفصل الصلاحيات في السلطات العامة المميزة لنظام الاتحاد المركزي.
- وبناء على ذلك تعتبر موضوعات الأنظمة السياسية تتبع القانون الدستوري ونظام اللامركزية الإدارية ضمن موضوعات القانون الإداري.

^{٣٤} هادي علي الطهراوي , القانون الإداري , مرجع سابق , ص ١٤٩
^{٣٥} - محيي الدين القيسي , مبادئ القانون الإداري العام , مرجع سابق ص ١٨.
^{٣٦} - سليمان الطماوي , الوحد في القانون الإداري , مرجع سابق , ص ٧٧

المطلب الثاني

تقدير نظام اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية الكثير من المميزات, ولها كذلك بعض السلبيات او العيوب التي تسند اليها, ولتبيان هذه المزايا والعيوب سوف نقسمها الى فرعين:

الفرع الاول : مزايا اللامركزية الإدارية:^{٣٧} تتلخص مزايا اللامركزية الإدارية بالاتي:

١- اللامركزية الإدارية ضرورة يتطلبها الدور الحديث للدولة: كانت وظائف الدولة قديما تقتصر على الدولة الحارسة مثل وظائف الدفاع الخارجي وحفظ الأمن الداخلي وتحقيق العدالة بين المواطنين ولم يكن للمجال الاقتصادي والاجتماعي دور في الدولة القديمة بل يقتصر هذا المجال على الأفراد ولكن هذا الدور التقليدي انحسر وأصبحت الدولة تقوم بالتدخل تأثراً بالنظام الاشتراكي ألتدخلي في هذه المجالات^{٣٨}, حيث اتسع مجال تدخل الدولة وأصبحت أجهزتها غير قادرة على القيام بمسؤولياتها والتهوض بالدولة الحديثة وأصبح من واجب الدولة التخفيف عن كاهلها باعتماد نظام اللامركزية الإدارية ونقل بعض النشاط الإداري الى هيئات إدارية مستقلة عن سلطات الدولة مما أدى الى قيام المشرع الى إنشاء هيئات لامركزية قانونية تقوم بمباشرة بعض النشاط الإداري داخل منطقة إقليمية محددة (الهيئات الإقليمية) او على مرفق عام (الهيئات المرفقية).

٢- اللامركزية الإدارية اقدر على معرفة احتياجات إقليمها ومرافقها وإشباعها:^{٣٩}

لان هذه الهيئات تعلم بحاجات الأقاليم على عكس السلطة المركزية في العاصمة المركزية التي لاتعلم بحاجات الأقاليم لبعدها عن العاصمة وعدم فهمها لتلك الحاجات الإقليمية الخاصة, واذا ما علمنا باختلاف وتباين حاجات وظروف كل إقليم وما ينتج عن ذلك من الحاجة الى خدمات مختلفة لكل إقليم لأصبح من الضروري اعتبار اللامركزية الإقليمية ضرورة اجتماعية وإدارية.

٣- اللامركزية الإدارية ضرورة ديمقراطية:^{٤٠} تؤدي الديمقراطية السياسية الى مباشرة الشعب لشؤون الحكم السياسية مثلما يؤدي نظام اللامركزية الإقليمية الى مشاركة الشعب لشؤونه المحلية ويحقق ديمقراطية الإدارة المحلية وهو يعتبر استجابة لنداء الحرية السياسية وحق الشعب في حكم نفسه, ويتحقق ذلك في الحالتين عن طريق الانتخاب حيث يباشر الشعب شؤونه الإدارية المحلية, وتعتبر اللامركزية الإدارية وسيلة ناجحة لتعليم الناخبين وأعضاء المجالس المحلية كيفية ممارسة العملية الديمقراطية, حيث تعمل اللامركزية الإدارية الى انتهاج سبيل الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية, حيث تعمل على معرفة الناخبين لحسن ممارسة حقوقهم السياسية وتعمل على تعليم أعضاء الهيئات الإقليمية كيفية إجراء الرقابة على أجهزة الإدارة الإقليمية قبل تطبيقها على المستوى القومي, وان اللامركزية الإقليمية تعتبر تطبيق للديمقراطية المحلية.

^{٣٧} - إبراهيم عبد العزيز شبيحا , أصول القانون الإداري اللبناني , مرجع سابق, ص ١٢٥
^{٣٨} - هادي علي الطهراوي , القانون الإداري , مرجع سابق ص ١٤٠
^{٣٩} - بكر هادي , القانون الإداري , مرجع سابق , ص ١٥٥
^{٤٠} - خالد الزعبي , محاضرات في كلية الشرطة الأردنية , الإدارة المحلية في الأردن , ١٩٩٠, ص ٨

٤- اللامركزية الإدارية لاتتعارض مع وحدة الجهاز الإداري في الدولة: الهيئات المعنية العامة واستقلالها عن الدولة لا يتعارض مع وحدة الجهاز الإداري في الدولة، وذلك لعدم استقلال الهيئات المركزية باستقلال مطلق عن الدولة حيث تخضع لرقابة السلطة المركزية عليها وهدف هذه الرقابة الحفاظ على وحدة النظام الإداري وحماية المصالح القومية العامة.

٥- اللامركزية الإدارية أكثر عدالة من المركزية الإدارية:^{٤١}

اللامركزية الإدارية اقرب الى تحقيق العدالة مما يؤديه نظام المركزية في توزيع المخصصات العامة على الخدمات والمرافق في جميع مراكز الإقليم، دون تحديد الجزء الأكبر من الموارد للخدمات العامة او المرافق للمدن الكبيرة او العاصمة وحرمان بقية مرافق الأقاليم، فجميع أبناء الدولة متساوين في دفع الضرائب ولذلك يجب ان يستفيدوا جميعا من توزيع الخدمات وان تتحقق العدالة في الإنفاق على جميع مرافق الدولة المركزية والإقليمية، وهو لايتحقق الا عن طريق نظام اللامركزية الإدارية في الدولة.

٦- اللامركزية الإدارية تستطيع مواجهة الأزمات وتجاوز الكوارث :

عندما تتعرض العاصمة لظروف غير طبيعية باضطرابات او كوارث في الدولة التي تعمل بنظام المركزية فان ذلك يؤدي الى شلل في أجهزة الإدارة في جميع أنحاء الدولة، اما اذا كان نظام اللامركزية الإدارية هو النظام المعمول به، فان الاشخاص او الهيئات اللامركزية الإقليمية تستطيع من خلال مواردها الذاتية الصمود بمفردها لمدة تستطيع خلالها عن طريق مواردها الذاتية تجاوز الأزمات والتغلب على الكوارث^{٤٢}، ولذلك تعتبر اللامركزية صمام الأمان في تدعيم أجهزة الإدارة العامة للدولة المركزية والأقاليم المرفقية خلال وجود الكوارث او الأزمات.

الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية: كما للامركزية الإدارية مزايا اخذ عليها بعض العيوب، وسوف نقوم بتوضيحها وتفنيدها بمجملين هذه العيوب فيما يلي:^{٤٣}

أولاً: قيل ان اللامركزية الإدارية تقوم على المساس بوحدة الدولة وذلك بسبب توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من ناحية والهيئات اللامركزية من ناحية اخرى، غير ان هذا النقد محل نظر، لان الوحدات الإدارية اللامركزية لاتتولى سوى الشؤون الإقليمية والمصلحية وهي لاتمارسها على نحو مطلق بل تحت إشراف ورقابة الدولة المركزية التي لها الحق في الرقابة على الهيئات اللامركزية، وان الهيئات اللامركزية يقتصر عملها على الشؤون الإدارية الإقليمية او المصلحية، اما الأمور الإدارية ذات الطابع القومي فتتولاها السلطة المركزية، وذلك معاكس للقول ان نظام اللامركزية الإدارية يؤدي الى المساس بوحدة الدولة المركزية الإدارية^{٤٤}.

ثانياً: كذلك قيل ان اللامركزية الإدارية تقوم على تقديم الصالح الخاص المحلي على الصالح القومي العام للدولة^{٤٥}، حيث تعمل الهيئات الإقليمية على الاهتمام بإشباع حاجات ومصالح إقليمها على حساب الصالح القومي او العام للدولة.

حيث تم تنفيذ هذا النقد بان السلطة المركزية تقوم بإجراء الرقابة على اعمال الوحدات اللامركزية ولها سلطة الوصاية، حيث تستطيع السلطة المركزية ان تحد من تجاوزاتها وان تجربها بالعمل داخل الإطار العام قبل تحقيق الصالح الخاص.

^{٤١} - خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٢، ص ١١٨
^{٤٢} - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٩
^{٤٣} - محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٢٤
^{٤٤} - علي خطار، مبادئ القانون الإداري الأردني، المركز العربي، عمان، ١٩٩٢، ص ٣٣١
^{٤٥} - عبد الصني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٦١

ثالثاً: وقيل ان الهيئات الإقليمية المنتخبة قد تنقصها الكفاءة او ان تكون ليست على قدر المستوى الفني لمواجهة مشكلات الإدارة ذات الطابع التقني وان الهيئات الإقليمية تقوم بالإسراف في المسائل المالية لإرضاء جمهورها الانتخابي .

ونستطيع دحض هذه الانتقادات, بان عدم الكفاءة لدى الشخص المنتخب نستطيع تلافيه بإجراء دورات تدريبية من قبل أهل الخبرة في المجالس المتخصصة لتزويد هذه الوحدات بالجانب الفني, او تعيين بعض الاشخاص أصحاب الخبرة الفنية المتخصصة في الهيئات اللامركزية بحيث لا يتجاوز عددهم عدد الأعضاء المنتخبين لتحقيق العدالة الديمقراطية في الإدارة, اما بخصوص الإسراف المالي نستطيع تجنبه من خلال زيادة رقابة السلطة المركزية على الاعمال والأموال المالية للوحدات الإدارية اللامركزية, مما تقدم يتضح ان الدول لاتأخذ بنظام واحد دون الآخر في إدارة وتنظيم أجهزتها الإدارية ولكنها تأخذ بالأسلوبين المركزية واللامركزية لإدارة شؤونها وان اختلف في الدرجة حسب ظروف كل دولة من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية^{٤٦}, وبناء عليه يصعب على الدول اعتماد نظام المركزية على إطلاقه لاتساع وظائف الدولة وكثرة صلاحياتها في الوقت الحالي, ولاتستطيع الدول اعتماد اللامركزية الإدارية في إدارة مرافقها العامة التي تم الدولة بشكل عام كمرفق الدفاع, وبناء على ماسبق تأخذ الدول بنظام الأسلوبين اللامركزية الإدارية في إدارة المرافق العامة التي تم الصالح القومي, ونظام اللامركزية في إدارة الهيئات الإقليمية او المرفقية, بالإضافة الى ان نظام اللامركزية يحتاج الى وجود سلطة مركزية للحفاظ على وحدة وتماسك بناء الدولة الإداري والى توسيع صلاحيات واختصاصات الهيئات اللامركزية والابتعاد عن التعقيدات الحكومية.

رابعاً: خلق مشكلة التنافر وحدوث المنازعات بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية, او بين الهيئات اللامركزية, ونستطيع الرد على ذلك من خلال التنافس في مباشرتها لاختصاصاتها, حيث يؤدي الى حسن سير العمل والانجاز ويؤدي الى رفع مستوى المرافق المحلية.^{٤٧}

المبحث الثاني

مدى تطبيق نظام الإدارة اللامركزية في الأردن

سبق لنا ان ذكرنا بان اللامركزية الإدارية تؤسس بناء على تعدد الاشخاص المعنوية العامة في الدولة , وان تتمتع باستقلال داخل الدولة مع خضوعها لبعض القيود التي تفرض ضمان الاحتفاظ بوحدة الدولة التي تمارسها السلطة المركزية وهو ما يطلق عليه بالوصايا الإدارية, وان تتخذ اللامركزية الإدارية صورتين هما شكل اللامركزية الإقليمية او شكل اللامركزية المرفقية.

وان اللامركزية الإقليمية او المحلية عبارة عن استقلال جزء من إقليم الدولة, حيث تقتصر صلاحيات الهيئات المحلية على إدارة جميع المرافق الموجودة في هذا الجزء المحدد من الدولة فيصبح شخصا إداريا مستقلا يدير شؤونه بنفسه, اما اللامركزية المرفقية فهي عبارة عن استقلال مرفق معين بإدارة شؤونه بنفسه ويتمتع بالشخصية المعنوية العامة, وان اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على أسس منها استقلال الوحدات الإدارية الإقليمية عن السلطة المركزية وان لايمس هذا الاستقلال بوحدة الدولة وان يتم اختيار أعضاء السلطة اللامركزية الإقليمية بطريق الانتخاب, وقد اعتمد مشروع قانون اللامركزية على ثلاث مكونات رئيسية بالإضافة الى أمور تنفيذية وإجرائية أهمها المحافظ حيث منح صلاحيات تنمية بموجب المادة الثالثة والمجلس التنفيذي المشكل برئاسة المحافظ وعضوية نائبة ومدراء

^{٤٦} - سليمان الطماوي , الوجر في القانون الإداري , مرجع سابق , ص ٨١
^{٤٧} - عبد القوي بسبوي , القانون الإداري , مرجع سابق , ص ١٦٠

الدوائر وثلاثة مدراء تنفيذيين للبلديات حيث أعطي مهام تموية تتمثل بعملية الإعداد والتنسيق بموجب المواد (٤-٥) وأخيرا مجلس المحافظة حيث تم تشكيلة بالانتخاب بنسبة (٧٥%) وتعيين (٢٥%) وأعطي صلاحيات تموية واتخاذ القرار والرقابة والمتابعة بموجب المواد من (٦-٩).

المطلب الاول: مشروع قانون اللامركزية في الأردن: نظم المشرع الأردني مشروع قانون اللامركزية لعام ٢٠١٥ بالمواد من (١-٤٦) وكذلك مشروع قانون البلديات لسنة ٢٠١٤م بالمواد من (١-٧٠) والذي حل مكان القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١١م والذي اعتمد على ثلاث مكونات رئيسية هي المحافظ والمجلس التنفيذي ومجلس المحافظة بالإضافة الى أمور تنفيذية وإجرائية.

الفرع الاول - المحافظ: وقد تضمنت المادة الثالثة فقرة (أ) من نظام اللامركزية الإدارية في الأردن الاختصاصات الإضافية للمحافظ ومنها البند رقم (٣) التنسيق بين المجلس والبلديات في المحافظة والوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة والبند رقم (٤) قيام المحافظ بالإشراف على الخطط التنموية والخدمية وعلى إعداد الموازنة السنوية للمحافظة والبند رقم (٥) من اختصاصات المحافظ اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ قرارات المجلس ورفعها الى الجهات ذات الاختصاص والبند السادس يتضمن العمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين بالتنسيق مع المجلس والعمل مع المجلس والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص ضمن البند السابع وتضمن البند الثامن من الفقرة (أ) كذلك قيام المحافظ بالمحافظة على ممتلكات الدولة والعمل على تطويرها وحسن استغلالها واتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل ذلك والبند الأخير القيام بأي صلاحيات او مهام يكلفه بها مجلس الوزراء او رئيس الوزراء او الوزراء المختصون او من يفوضه بها أي منهم.

وتضمنت الفقرة (ب) يلتزم مديروا الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة بالتعليمات الصادرة عن المحافظ ويعتبرون مسؤولين إمام المحافظ عن تنفيذها.

الفرع الثاني: - المجلس التنفيذي: والمادة الرابعة فقرة (أ) تضمنت تشكيل المجلس التنفيذي في كل محافظة برئاسة المحافظ وعضوية المتصرفين الذين يرأسون الألية واثنان من مديري الاقضية الذين يرأسون مديريات الاقضية في المحافظة ومساعد المحافظ لشؤون التنمية , ومديري المديريات التنفيذية والإدارات الخدمية في المحافظة, وكذلك مديري المناطق التنموية والمدن الصناعية في المحافظة وثلاثة من المديرين التنفيذيين للبلديات في المحافظة كحد أعلى على ان يسميهم وزير الشؤون البلدية بالإضافة الى احد مفوضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة يسميه رئيسها في منطقة العقبة او احد مفوضي سلطة إقليم البترا التنموي السياحي يسميه رئيسها في منطقة معان, ونصت الفقرة (ج) من المادة الرابعة على ان يجتمع المجلس مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسة المحافظ او نائبة عند غياب الرئيس وتكون اجتماعاته قانونية بحضور أغلبية اعضائه ويتخذ قراراته وتوصياته وتنسيباته بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين.

وتضمنت المادة الخامسة الفقرة (أ) مهام وصلاحيات المجلس التنفيذي بالاتي:

أولاً: إعداد مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية للمحافظة وموائمتها مع الخطط الإستراتيجية المعدة من المجالس البلدية والجهات الرسمية الأخرى والتأكد من انسجامها مع الاستراتيجيات والخطط الوطنية وإحالتها الى المجلس لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

ثانيا: إعداد دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية ودليل الاحتياجات الوارد من البلديات والجهات الرسمية الأخرى لاحتالته الى المجلس.

ثالثا: إعداد مشروع موازنة المحافظة ضمن السقف المحددة من وزارة المالية واحتالته الى المجلس.

رابعا: استعراض الأحوال العامة في المحافظة وبحث الأمور المتعلقة بالخدمات والاقتراحات المقدمة من الأعضاء والتقارير الواردة من البلديات واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها.

خامسا : وضع الأسس التي تكفل حسن سير عمل الأجهزة الإدارية والتنفيذية في المحافظة.

سادسا : تقديم التوصيات اللازمة بشأن الاستثمار في المحافظة وإحتالته الى المجلس.

سابعا: إعداد تقارير عن تقدم سير العمل في المشاريع والخدمات وإحتالته الى المجلس.

ثامنا: اتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوص القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس.

تاسعا: التنسيق مع الهيئات والمؤسسات الرسمية والعامة ذات الاختصاص في الخطط والبرامج التي تتولى تنفيذها.

عاشرا: دراسة الموضوعات التي يحيلها إليه المحافظ او المجلس.

إحدى عشر: إعداد خطط الطوارئ اللازمة على مستوى المحافظة لمواجهة الحالات الطارئة والكوارث (فيضانات, سيول, تلوج, وحرائق) او غيرها ورفعها الى المجلس.

وتضمنت الفقرة (ب) من المادة الخامسة ان للمجلس تشكيل لجنة او أكثر لتنفيذ مهامه او صلاحياته وان تحدد مهامها في قرار يصدر لهذه الغاية .

الفرع الثالث - مجلس المحافظة: نصت المادة السادسة فقرة (أ) على ان يكون للمحافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة), والفقرة (ب) حددت عدد أعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لكل منها بنظام يصدر لهذه الغاية, والفقرة (ج) بناء على تنسيب الوزير يعين مجلس الوزراء مالا يزيد عن (٢٥%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس, والمادة السابعة من مشروع قانون اللامركزية لسنة ٢٠١٥ حددت مدة المجلس بأربع سنوات تبدأ من اليوم التالي من إعلان أسماء الفائزين في الجريدة الرسمية وتنتهي بانتهاء تلك المدة او بحلة وفقا لإحكام القانون, اما المادة الثامنة فقرة (أ) فحددت مهام المجلس بالاتي:

أولاً: إقرار مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والحالة إليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها.

ثانيا: إقرار مشروعات موازنة المحافظة ضمن السقف المحددة من وزارة المالية الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لادراجة في الموازنة العامة.

ثالثا: مراقبة تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة.

رابعا: إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية والمحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك الاحتياجات.

خامسا: إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة إلية من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها.

سادسا: إقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة على ان يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ورفعها الى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.

سابعا: مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة الحكومية المختصة ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها.

ثامنا: اقتراح إنشاء المشاريع الاستثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة.

تاسعا: وضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات.

عاشرا: تحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية او من المشاكل الطارئة واقتراح الحلول لها.

إحدى عشر: مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه.

أثنى عشر: النظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ.

وتضمنت الفقرة (ب) من نفس المادة بان تشكل لجنة من اعضاء تنفيذ مهامه كذلك خصصت المادة التاسعة الفقرة (أ) لرئيس المجلس او نائبة في حالة غيابة دعوة المجلس للاجتماع، والفقرة (ب) من نفس المادة تضمنت موازنة المحافظة السنوية وان يكون رئيسة أمر الصرف وتخضع حساباته لرقابة ديوان المحاسبة، والفقرة (ج) تختص بمكافآت أعضاء المجلس ورئيسة وإمكانية الجمع بين المكافآت والرواتب التقاعدية لرئيس المجلس والأعضاء وكذلك الفقرة (د) تحدد الأحكام والإجراءات الخاصة باجتماعات المجلس ومددها ومكان انعقادها وكيفية اتخاذه لقراراته وإدارة أعماله وتشكيل لجانه، وخصصت المادة الثانية عشر الفقرة (أ) بإجراء الانتخابات لمجالس المحافظات بموجب قرار يصدر عن مجلس الوزراء وتحدد الهيئة المستقلة للانتخابات تاريخ الانتخاب وان يتفق مع موعد إجراء الانتخابات البلدية وينشر بالجريدة الرسمية، ومجلس الوزراء تأجيل إجراء انتخابات المجالس اذا تم تأجيل الانتخابات البلدية وحسب الفقرة (ب) للهيئة اتخاذ الإجراءات اللازمة لانتخابات المجلس قبل ستة أشهر من التاريخ المحدد لإجرائها .

وقد حددت المادة الثالثة عشر الفقرة (أ) الحق لكل أردني أتم (١٨) سنة من عمره في اليوم الاول من شهر كانون الثاني من السنة التي يجري فيها الانتخاب وان يكون أسمة مسجل في جداول الناخبين النهائي، والفقرة (ب) نصت على يحرم من حق الانتخاب من كان :

١- محكوم عليه بلافلاس ولم يعد اعتباره قانونيا .

٢- مجنون او معتوها .

٣- محجورا عليه ولم يرفع الحجر .

والفقرة (أ) من المادة الرابعة عشر البند واحد أعطت الهيئة المستقلة للانتخابات بالتنسيق مع الدائرة الانتخابية إعداد جداول بأسماء المقيمين في كل دائرة انتخابية ممن يحق لهم الانتخاب والحاصلين على البطاقة الشخصية والرقم الوطني ويتم تسليم الجداول الى الهيئة, وتقوم الهيئة بإجراءات عرض الجداول الأولية ومن له حق الاعتراض عليها إمام الهيئة والمدد اللازمة لذلك (ب3), وتختص الهيئة بالفصل في الاعتراضات المقدمة بشأن جداول الناخبين الأولية (د4) وتختص محكمة البداية بالنظر في الطعون المقدمة اليها بشأن قرارات الهيئة الصادرة بموجب الفقرة (ج) وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن.

يتم انتخاب أعضاء المجلس حسب المادة السابعة عشر الفقرة (أ) انتخابا عاما وسريا ومباشرا, ويكون لكل ناخب صوتان على الأكثر, والمادة ثمانية عشر حددت لكل ناخب ان يستعمل حقه في الاقتراع لمرة واحدة, وقد حددت المادة التاسعة عشر الفقرة (أ) يشترط في المتقدم بطلب الترشح لعضوية المجلس مايلي :

- ١- ان يكون أردنيا منذ عشر سنوات على الأقل .
- ٢- ان يكون مسجلا في جداول الناخبين النهائي في دائرته النهائية.
- ٣- ان يكون قد أتم خمس وعشرون سنة شمسية من عمرة يوم الانتخاب.
- ٤- ان لا يكون محكوم عليه بلافلاس ولم يستعد اعتباره قانونا.
- ٥- ان لا يكون محكوما بجناية او جنحة مخلة بالشرف او الأخلاق او الآداب العامة او إساءة الائتمان ولو شمله عفو.
- ٦- ان لا يكون منتميا لأي هيئة سياسية او حزب او تنظيم سياسي غير أردني.
- ٧- ان يكون حاصلا على الشهادة الجامعية الاولى.

وكذلك حسب الفقرة (ب) من نفس المادة يجب توفر الشروط السابقة في الأعضاء المعينين. يبدأ الترشح لعضوية المجلس حسب المادة الحادية والعشرون الفقرة (أ) في التاريخ الذي تحدده الهيئة على ان يكون قبل اليوم المحدد للانتخاب بثلاثين يوما على الأقل ويستمر لمدة ثلاثة أيام وخلال الساعات المقررة للعمل الرسمي بما في ذلك أيام العطل الرسمية ولا يقبل أي طلب ترشح بعد انتهاء هذه المدة. وحسب الفقرة (ج) من نفس المادة تختص محكمة البداية ففي الطعون المقدمة اليها بشأن طلبات الترشح وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن, وحسب المادة أربعة وثلاثون الفقرة (أ) يحق للناخب او المرشح ان يقدم طعنا لدى محكمة الاستئناف التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها في نتائج انتخابات المجلس في دائرته الانتخابية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية يبين فيه أسباب الطعن.

لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير حل المجلس حسب المادة خمسة وثلاثون الفقرة (ب) قبل انتهاء مدته في أي من

الحالات التالية :

- ١- مخالفة الدستور او مخالفة القانون مخالفة جسيمة .
- ٢- الإخلال الجوهرى بالأعمال او المهام الموكلة إليه .
- ٣- ارتكاب أي مخالفة تلحق ضررا جسيما بمصالح المحافظة او المملكة .

المطلب الثاني

البلديات في الأردن تعتبر أشخاصا لامركزية عامة تقوم على إشباع حاجات إقليمية متميزة:

الشخصية المعنوية للبلدية أقرت بموجب المادة الثالثة الفقرة (أ) من قانون البلديات الصادر سنة ٢٠١٤ واعتبرت البلدية مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي وإداري تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون، والفقرة ج من نفس المادة تعتبر المجلس شخصا معنويا وله بهذه الصفة وأن يقاضى وأن ينيب عنه أو يوكل لهذه الغاية أي محام في الإجراءات القضائية كما تنتقل إليه الحقوق والالتزامات التي كانت للمجلس السابق، وبناء على هذه المادة يكون للبلدية كافة الحقوق وتحمل كافة الالتزامات المترتبة على تمتع البلديات بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، فيكون لها الحق في الاستملاك والبيع والشراء وتقبل الهبات وإنشاء العقود والتقاضى إمام المحاكم، علما ان الشخصية المعنوية تتحقق للبلدية كوحدة إقليمية دون المجلس البلدي، ويجب التعرف على طبيعة وخصائص البلديات في الأردن باعتبارها من الأشخاص الإدارية الإقليمية لانشاءها وتكوينها ونطاقها الإقليمي وأجهزتها.

الفرع الاول: أنشاء البلدية وتحديد نطاقها الإقليمي: حددت المادة التاسعة الفقرة (أ) من مشروع قانون البلديات لسنة ٢٠١٤ أداة لإنشاء هذه البلديات فنصت إذا رغبت أكثرية سكان بلدة في إحداث بلدية في بلدانهم أو ضم البلدية القائمة إلى بلدية أخرى أو فصل بلدية أو مجموعة بلديات سابقة، يقدم فريق عنهم عريضة بذلك إلى الحاكم الإداري الذي عليه أن يرسلها مع ملاحظاته إلى الوزير ويشترط عند الطلب بفصل منطقة او بلدية سابقة^{٤٨} عن البلدية القائمة توفر مايلي:

١- أن يزيد عدد سكان تلك المنطقة على خمسة آلاف نسمة.

٢- أن تكون بلدية قائمة قبل سنة ٢٠٠١.

٣- أن لأتقل الإيرادات السنوية الذاتية لتلك المنطقة او البلدية السابقة عن مليون دينار على أن يضاف لها ما نسبته ٢٠% كل خمس سنوات.

٤- أن لا يتعارض فصلها فنيا" مع باقي أجزاء البلدية المفصولة عنها.

الفرع الثالث: صلاحيات المجلس البلدية: المجلس البلدي يمارس صلاحيات بموجب قرارات يصدرها في جلسات يعقدها وذلك بطريق التصويت بالاقتراع العلني وقد يلجأ بالاقتراع السري في بعض القضايا التي يراها المجلس ضرورية، وتتخذ قرارات المجلس بلا إجماع او بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة.

الفرع الرابع: الرقابة الإدارية على البلدية: تعتبر البلديات هيئات لامركزية إقليمية تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية او ممثلها فيتولى هذه الرقابة وزير البلديات او من يفوضه، علما بان هذه الرقابة تمارس على مجلس أمانة عمان من الوزارة وتدقق الحسابات من ديوان المحاسبة والوزارة حسب المادة ثلاثة وستون.

^{٤٨} نصف البلديات بموجب المادة النامية الفقرة (أ) الى الفئات الثلاث التالية :
الفئة الأولى: بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على مئة ألف نسمة .
الفئة الثانية: بلديات مراكز الأمانة والبلديات التي يزيد عدد سكانها على خمسة عشر ألف نسمة ولا يتجاوز مئة ألف نسمة
الفئة الثالثة: البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية .

الفرع الخامس: العائدات والرسوم البلدية على سبيل الحصر:

- ١- تتكون واردات البلدية من إيراداتها الذاتية والتنافسية ومن الضرائب والرسوم والأموال الأخرى المفروضة او المتعاقد عليها او المتأتية بمقتضى أحكام هذا القانون ومن المنح الخارجية والهبات الحاصلة على موافقة مجلس الوزراء المسبقة بموجب المادة الثامنة والأربعون الفقرة(أ).
- ٢- يجوز لمجلس البلدية ان يقترض أموالا من أي جهة بعد موافقة الوزير ٤٧/ج.
- ٣- تتمتع البلدية بالإعفاءات والتسهيلات التي تتمتع بها الدوائر الحكومية.
- ٤- تعتبر أموال البلدية من الأموال العامة لغايات تحصيلها المادة (٤٧/ج).
- ٥- تفرض لمنفعة البلدية ومجالس الخدمات المشتركة رسوم نسبتها (٨%) على السعر العالمي للمشتقات النفطية حسب المادة اثنا وخمسون الفقرة(أ).
- ٦- وحسب المادة ثلاث وخمسون يخصص للبلديات (٤٠%) من الرسوم التي تستوفي بمقتضى قانون السير.
- ٧- يستوفي المجلس المحلي من مشتري الأموال المنقولة التي تباع بالمزاد العلني حسب المادة الواحدة والخمسين فقرة (أ) رسم بنسبة (٣%) من بدل المزايدة الأخير ضمن حدود المنطقة.

الخاتمة وبها ماتوصلت آلية من نتائج وتوصيات:

النتائج:

- ١- مدراء الدوائر يتم تعيينهم ولا يمتون بصلة الى المنطقة الإدارية التي تحت سلطتهم كونهم من مناطق اخرى لذ لا يكون لديهم الحرص الكافي على المشاريع التنموية التي من المزمع القيام بها من اجل النهوض بالواقع المعاشي والاقتصادي والاجتماعي للمناطق التي عينوا بها.
- ٢- مشروع قانون اللامركزية لاينقل السلطة الى المستويات اللامركزية وخاصة المنتخبة منها (المجالس المحلية ومجلس المحافظة) حيث يوسع صلاحيات المحافظين الذين يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية دون أي تقدم يذكر في صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة مما يجعلها غير فعالة في منظومة الإدارة المحلية.
- ٣- غياب الاستقلال المالي والسياسي للمستويات المحلية, وتقل قدرة المواطنين على انتخاب القيادات المحلية او تفعيل حق المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في الحصول على المعلومات او مسائلة السلطة التنفيذية.
- ٤- زيادة الدور الإشرافي والرقابي للمحافظ ويعطيه سلطات أوسع على المجالس المحلية التنفيذية والمنتخبة.
- ٥- لم يعطي القانون الجديد للامركزية المجالس المنتخبة بعض الصلاحيات كالاستجواب وطلبات الإحاطة وتشكيل لجان تفصي الحقائق.

٦- لم يقدم حلولاً لمشكلة ازدواجية التبعية الإدارية والفنية للمديريات القطاعية الخدمية مثل (الصحة، التعليم، التنمية، الشباب) التابعة للحكومة المركزية.

٧- لم يحدد قانون اللامركزية الإدارية عدد أعضاء مجلس المحافظة وبقي غير محدد يعود لتنسيب الوزير لمجلس الوزراء بتحديد عدد الأعضاء.

٨- بقيت الفقرة (ج) من المادة السادسة مبهمه وذلك من خلال (يعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير مالا يزيد عن ٢٥%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس؟

أوصي بتطبيق اللامركزية بمفهومها العام لأنها:

١- ضرورة ديمقراطية تقوم على مباشرة الشعب لشؤونه المحلية الإدارية عن طريق الانتخابات، فالديمقراطية الإدارية مكتملة للديمقراطية السياسية فهما يؤديان الى مباشرة الشعب لشؤونه السياسية والإقليمية الإدارية.

٢- أقدر على تعرف حاجات إقليمها ومرافقة، لان السلطة المركزية لأتعرّف حاجات ومتطلبات الأقاليم البعيدة عن مركز السلطة المركزية.

٣- تعمل على حسن سير المرافق العامة المحلية، لان إدارة المرافق عن طريق الهيئات المحلية يؤدي الى الاستجابة السريعة في تحقيق مستلزمات حسن سيرها، وعدم الإبطاء والروتين في أداء أعمالها لقرب المرافق من الهيئات المستقلة.

٤- لها القدرة على مواجهة الأزمات والكوارث الطبيعية، لان من خلال النظام المركزي اذا حصلت أزمة او كارثة في العاصمة يختل النظام في الدولة بأسرها بجميع أقاليمها ولكن من خلال النظام اللامركزي تستطيع كل وحدة إقليمية لما لها من استقلال ان تقف بمفردها لادارة شؤونها الخاصة ومواجهة الأزمة.

٥- أكثر عدالة من المركزية الإدارية من خلال توزيع الضرائب العامة على مرافق الإقليم المختلفة وعدم طغيان مرافق الهيئات المركزية في العاصمة والمدن الكبرى على مرافق البلدات والقرى.

٦- تنتهج تعدد اعمال الإدارة الحديثة، من خلال التخفيف عن كاهل السلطة المركزية بتوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية حيث يمكنها من إدارة وظائفها المقررة لها على نحو أفضل من اضطلاعها وحدها بكامل الوظيفة الإدارية.

المراجع

- إبراهيم عبد العزيز شيحا , مبادئ وإحكام القانون الإداري , الدار الجامعية للطباعة والنشر , بيروت , ١٩٩٤ ..
- إبراهيم عبد العزيز شيحا , مبادئ القانون الإداري الجزء الثاني , الدار الجامعية للطباعة والنشر , بيروت , ١٩٨٠ .
- إبراهيم عبد العزيز شيحا , مبادئ وإحكام القانون الإداري اللبناني دراسة مقارنة, الدار الجامعية للطباعة والنشر, بيروت, ١٩٨٣ .
- إبراهيم عبد العزيز شيحا , أصول القانون الإداري اللبناني , الدار الجامعية للطباعة والنشر, بيروت, ١٩٨١ .
- المستشار عمر الشريف , مذكرات في نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية دراسة مقارنة.معهد الدراسات الإسلامية, ١٩٧٨ .

- بكر قباني , القانون الإداري , دار النهضة العربية , القاهرة .
- خالد الزعبي , محاضرات في كلية الشرطة الأردنية , الإدارة المحلية في الأردن , ١٩٩٠ .
- خالد الزعبي , القانون الإداري , مكتبة دار الثقافة للنشر , عمان , ١٩٩٢ .
- زهدي يكن , القانون الإداري , المكتبة العصرية , صيدا- بيروت .
- زين العابدين بركات , مبادئ القانون الإداري , مطبعة الاسكندرية العسكرية , ١٩٨٧ .
- سليمان الطماوي,الوجيزفي القانون الإداري دراسة مقارنة,دارالفكرالعربي,القاهرة , ١٩٧٨ .
- عبد الفتاح حسن , مبادئ القانون الإداري الكويتي , ١٩٦٩
- عبد الغني بسيوني عبد الله , القضاء الإداري , منشأة المعارف بالإسكندرية , ١٩٩٦ .
- عبد الله أدريسي , محاضرات في القانون الإداري المغربي , الطبعة الاولى , ١٩٩٥ .
- عمر فؤاد بركات , مبادئ القانون الإداري, سعيد رأفت للطباعة , القاهرة , ١٩٨٥ .
- علي خطار , مبادئ القانون الإداري الأردني , المركز العربي , عمان , ١٩٩٣ .
- هاني علي الطهراوي,القانون الإداري,دار الثقافة للنشر, ٢٠٠٦, عمان , الطبعة الاولى.
- محسن خليل , القضاء الإداري اللبناني دراسة مقارنة , دار النهضة العربية , بيروت – لبنان, ١٩٨٢ .
- محمد فؤاد عبد الباسط , القانون الإداري, ١٩٩٥ , جامعة آل البيت.
- محمد عاطف ألبنا , الوسيط في القانون الإداري , ١٩٩٢ .
- محمد باهي أبو يونس , إحكام القانون الإداري , الاسكندرية , ١٩٩٦ ,
- محيي الدين القيسي , مبادئ القانون الإداري العام , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت لبنان, طبعة جديدة , ١٩٩٩ .
- مصطفى أبو زيد فهمي , القانون الإداري ,الدار الجامعية , الاسكندرية , ١٩٨٨
- ماجد راغب الحلو , القضاء الإداري , دار المطبوعات الجامعية ,الاسكندرية , ١٩٨٠ .
- Bradley: Constitutional and Administrative law. ELBS, Long man University of Edinburgh ,1988, P. 650.
- الدستور الأردني.
- مشروع قانون نظام البلديات لسنة ٢٠١٤ .
- مشروع قانون نظام اللامركزية لسنة ٢٠١٥ .

