مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: دراسة نقدية وتحليلية لقانون اللامركزية الأردني رقم 49 لسنة 2015
اسم الكاتب: سليمان سليم بطارسة، جهاد ضيف الله الجازي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8361
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 05:42 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 16، العدد 2
ربيع الثاني 1441 هـ / ديسمبر 2019 م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

دراسة نقدية وتحليلية لقانون اللامركزية الأردني رقم 49 لسنة 2015

سليمان سليم بطارسة

جهاد ضيف الله الجازي

كلية الحقوق - جامعة عمان العربية

عمان - الأردن

تاريخ الاستلام: 13-08-2018 **تاريخ القبول: 26-12-2018**

ملخص البحث:

تحاول هذه الدراسة تحليل القوانين والأنظمة الحديثة ذات الصلة باللامركزية في الأردن مع التركيز على قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015، وذلك بهدف تقييم درجة اللامركزية التي تحققها هذه التشريعات، ومحاولة اكتشاف الثغرات من أجل وضع مجموعة من الاقتراحات التي من شأنها تدعيم عملية التطوير نحو اللامركزية في الإدارة المحلية. توصلت الدراسة إلى أن التوجه نحو اللامركزية هو شيء ضروري، ولكن القواعد القانونية لم تحقق الدرجة المطلوبة من اللامركزية، ذلك لأنها أعطت الصلاحيات المهمة، مثل وضع الخطط، ووضع الموازنات للمجلس التنفيذي وهو مجلس معين، ولم تمنحها للوحدة المعبرة عن اللامركزية وهي مجلس المحافظة المنتخب. واقترحت الدراسة إعطاء مجلس المحافظة حق المبادرة، ووضع الخطط والموازنات، وإنقاص عدد أعضاء مجلس المحافظة بهدف تفعيل عمل المجلس، واقترحت وضع شروط للعضوية، وإعطاء الناخبين في كافة المحافظات عدد متساوي من الأصوات.

الكلمات الدالة: قانون اللامركزية، مجالس المحافظات، المجلس التنفيذي.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 574 30/12/2019 9:55 AM

المقدمة:

تعد مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار وتحقيق التنمية المستدامة في المجتمع تعزيزاً لقيام نظام ديمقراطي حديث، إذ إن نظام اللامركزية كفلسفة سياسية لإدارة نظام الإدارة الرشيدة في الدولة تكفل فاعلية المشاركة لهولاء المواطنين، إذ تسمح لهم إضفاء الصفة المحلية على القضايا التي تهم المجتمع المحلي وتلمس الحلول والاقتراحات للمشكلات المحلية التي يعانون منها.

وقد اكتسبت فكرة اللامركزية أهمية كبيرة في السنوات الأخيرة نتيجة تطور الدولة، والتوسع في وظائفها، ومساحاتها، وتزايد الطلب على الخدمات والمتطلبات العامة مما جعل الحكومة المركزية تقف عاجزة أحياناً عن تلبية هذه الخدمات دون مساعدة المواطنين القاطنين في هذه الوحدات المحلية، لا سيما أن هذا النظام يجعل الحكومة أكثر قُرباً من المواطنين ويوفر الخدمات العامة لهم.

وتعود نشأة الإدارة المحلية في الأردن إلى بداية عهد الإمارة (إمارة شرقي الأردن)، إذ صدر أول قانون للبلديات عام 1925 ثم تلاه قانون البلديات رقم 9 لعام 1938، ويعد عقد الخمسينيات من القرن الماضي عقداً تأسيسياً للإدارة المحلية إذ سُنّ قانون ادارة القرى رقم 5 لعام 1954 وصدر أول قانون للبلديات عام 1955، وفي فترة لاحقة تم تبني مجالس الخدمات المشتركة، وبعدها صدر قانون دمج البلديات عام 2001، وكان الهم المشترك لتلك القوانين هو تطوير العمل في المحليات.

غير أن التوجه نحو اللامركزية الأكثر وضوحاً جاء في بداية هذا القرن، أي بعد عام 2004، إذ وردت وتكررت التوجيهات نحو اللامركزية في الخطابات الملكية السامية وفي العديد من الندوات والمحاضرات وقد جاء في إحدى هذه الرسائل الملكية[1] إن المشاركة في صنع القرار يعد ركيزة من ركائز النزاهة الوطنية على أرض الواقع وكذلك فقد نصت الرسالة على ضرورة مراجعة التقسيمات الإدارية بما يضمن التوزيع العادل والمتوازن لمكتسبات التنمية والخدمات المقدمة للمواطنين[2].

وقد ظهرت فكرة اللامركزية والتوجهات نحوها في فترة مبكرة في الغرب، ففي بريطانيا ظهرت بعد وثيقة Magna Carta أي العهد الأعظم عام 1215، لذا تعد التجربة البريطانية في الحكم المحلي من أعرق التجارب المعروفة، وقد توالت على ذلك عدد من الوثائق، أهمها: ملتمس الحقوق، ووثيقة الحقوق 1638 و 1688، هذا بالإضافة إلى الأعراف

(1) الرسالة الملكية الموجهة لدولة الدكتور عبدالله النسور الصادرة بتاريخ 8 كانون الأول عام 2012.

(2) وثيقة النزاهة الوطنية لعام 2012، ص 4 وما بعدها.

2-16 .indd 575 30/12/2019 9:55 AM

الدستورية الديمقراطية المتعلقة بالأحزاب السياسية، وعلاقة السلطات بعضها ببعض[1].

أما في فرنسا فيرتبط موضوع الديمقراطية والأفكار اللامركزية بالثورة الفرنسية عام 1789 وما تلاها، إذ منحت الوحدات المحلية صلاحيات واسعة نسبياً، وحدثت أول تجارب المجالس المحلية المنتخبة في المحافظات لاحقاً على هذا التاريخ، وأصبحت الإدارة المحلية تعتمد على الانتخابات للمجالس البلدية ومجالس المحافظات، على الرغم من أن المحافظ هو شخص معين يرأس مجلس المحافظة المنتخب[2].

وتطبيق فكرة اللامركزية في الأردن هي حديثة نوعاً ما؛ إذ تم سن تشريع قانوني خاص بها في عام 2015، وتم إجراء أول انتخابات تنفيذاً لهذا التشريع في 15/8/2017، التي أفرزت لنا مجالس المحافظات؛ إذ باشرت عملها وفقاً لأحكام هذا التشريع، ونحن بدورنا في هذا البحث سنقوم بدراسة تحليلية ونقدية وتقيمية للتشريعات التي عالجت هذا الموضوع.

وتتمحور هذه الدراسة حول هيكلية الوحدات المحلية وصلاحياتها، ومدى دعمها لتجربة اللامركزية من أجل ذلك، وسنكتفي بالبعد الوطني الأردني، وسنعود إلى التجارب اللامركزية المنظورة لهذه الأنظمة القانونية المقارنة كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

ومن أجل دراسة قانون اللامركزية الأردني وتوجهاتها النظرية والعملية، وتقييم هذه التجربة في ضوء تطور الإدارة المحلية في الأردن، وفي ضوء التجارب المحلية المقارنة، فقد ارتأى الباحثون دراسة هذا الموضوع من خلال تقسيمه إلى مبحثين رئيسيين، هما:

المبحث الأول: اللامركزية والمفاهيم المرتبطة بها ومقوماتها

المبحث الثاني: تقييم فكرة اللامركزية في التشريعات الأردنية ذات العلاقة

المبحث الأول: اللامركزية والمفاهيم المرتبطة بها ومقوماتها

عند البحث في قانون اللامركزية، وتقييم إيجابياته وسلبياته، لا بد لنا من دراسة موضوعين مترابطين، يسهلان لنا القيام بهذه المهمة، وهما: ماهية اللامركزية وسنتحدث فيه عن مفهوم اللامركزية وعلاقته بغيره من المفاهيم، والأساس القانوني للامركزية في الأردن وهذا في المطلب الأول ، أما المطلب الثاني سنتناول فيه مقومات النظام اللامركزي.

(1) عادل حمدي،الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 5

(2) محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2009، ص 74.

2-16 .indd 576 30/12/2019 9:55 AM

المطلب الأول : ماهية اللامركزية

تعد اللامركزية إحدى صور التنظيم الإداري في الدولة، فقد أخذت الدولة الحديثة بهذه الصورة من صور التنظيم الإداري، ولإعطاء نظرة عن هذا النظام يجب أن نبين مفهومه وعلاقته بغيره من المفاهيم، وكذلك الأساس القانوني لهذا النظام في الأردن من خلال ما يلي:

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية وعلاقته بغيره من المفاهيم:

إن مفهوم اللامركزية هو مفهوم متقدم على مفهوم المركزية من زاويتين: أولهما أنه أكثر حداثة، وثانياً أنه يرتبط بالديمقراطية والمشاركة الشعبية، بينما يرتبط مفهوم المركزية بالانفراد بالرأي، وتركيز السلطة في المركز.

فقد أصبح مفهوم اللامركزية اليوم شعاراً ترفعه العديد من الدول، على الرغم من أنه قد بدأ بالظهور في نهاية القرن الثامن عشر بشكل واضح، لكنه لا يزال شعاراً مستمراً لغاية يومنا هذا.

وتشتمل الإدارة العامة الشاملة في أغلب الدول على قسمين من التنظيم الإداري هما المركزية واللامركزية، وعلى الرغم من أنهما قد يتواجدان في الدولة نفسها، ولكن في مستويات إدارية مختلفة، بحيث لا يمكن تصور قيام دون وجود قدر من المركزية وقدر آخر من اللامركزية، إذ إن الأمر يتعلق بنمط الحوكمة الذي يتطلب الاتجاه نحو مزيد من اللامركزية مع إعادة توزيع الأدوار والاختصاصات بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية.

وفي مجال تطبيق هذا المفهوم على مستوى وحدات الجهاز الإداري للدولة فان النظام المركزي واللامركزي يكون له أهمية كبيرة بالنسبة لتنظيم العلاقة التي تنشأ بين التنظيمات التي يكون لها سلطات مثل الوزارات وبين الفروع التابعة لها في المناطق المحلية المختلفة، لذا فان نطاق المركزية واللامركزية يتوقف على مدى رجوع المناطق المحلية إلى الوزارات للتصرف في المواضيع الخاصة بها والخاضعة لها، وفي مدى سيطرة الوزارات على كل قرار يصدر عن المناطق المحلية والموافقة عليه من السلطة المركزية في العاصمة[1].

(1) عبد الباسط علي ابو العز، اللامركزية بين النظرية والتطبيق، مجلة مصر المعاصرة، مجلد 10، عدد 49، 2008، ص 263.

2-16 .indd 577 30/12/2019 9:55 AM

تعني «المركزية» وجود تنظيم إداري تتخذ فيه القرارات في المركز، على أنه قد تستقل السلطة المركزية مباشرة بالشؤون الوطنية والمحلية كافة بواسطة إدارتها المركزية، وذلك انطلاقاً من العاصمة أو عن طريق موظفين يتبعون لها، يعينون من قبلها، ويمثلونها في المحافظات والمتصرفيات والأقضية والمحليات، عندئذ تكون أمام ما تسمية «عدم التركيز الإداري»، ويرى جانب من الفقه أن الدولة في بداية نشأتها قد أخذت بأسلوب التنظيم المركزي المطلق، لكي تضمن وحدة أقليمها، وتطبيق احكامه وسيادتها في جميع أرجائها[1].

لكن من جانبنا نرى أنه على الرغم من أن المركزية هي الأصل عند نشأة الدولة، إلا أن الوحدات المتناثرة قد سبقت وجود الدولة المركزية في الظهور، ثم توحدت وتجمعت، إما من خلال الحروب، وإما من الشعور بالمصالح المشتركة والاتفاق على تأسيس الدولة المركزية وهذا كان في العصور القديمة[2]، بينما نقطة التحول التاريخية في فكرة بناء الدول في المفهوم الحديث كانت معاهدة وستفاليا عام 1648م التي منحت الدول سيادتها الإقليمية، ووضعت المبادىء الأولية لمنظومة القانون الدولي، وسرعان ما انعكست آثار هذه المعاهدة على بقية العالم، وذلك بعد أن أسست هذه المعاهدة منظومة جديدة في أوروبا القديمة، وكانت من أهم الركائز والمبادىء التي وضعتها هذه المعاهدة إرساء مبادئ الاعتراف بالدولة وسيادتها المطلقة، وحقها في تقرير مصيرها السياسي، وإقرار مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول[3].

ويرى الفقية الفرنسي ايزنمان أن المركزية قد تكون كاملة أو ناقصة،، ويقول: إن المركزية الناقصة تقع في الوسط بين المركزية واللامركزية[4]، ومن جهتنا نرى أن اللامركزية الناقصة هي مصطلح يكتنفه الغموض، ونقترح استخدام مصطلح «عدم التركيز الإداري»، وأن عدم التركيز لا يقع في الوسط بين المركزية واللامركزية، وإنما هو شكل مخفف من أشكال المركزية، لذا فإنه أقرب بكثير للمركزية منه للامركزية،

(1) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويد، بيروت، 1981، ص 43.

(2) تعد نظرية تطور الأسرة أحد نظريات نشأة الدولة، إذ تقوم هذه النظرية إلى ارجاع أصل الدولة إلى الأسرة، التي تعد الخلية الأولى للدولة، وتطورت هذه الأسرة وتكونت العشيرة، ثم أصبحت مجموعة العشائر إلى قبيلة، ومن مجموع القبائل تكونت القرية، وبتجمع القرى ظهرت المدينة، ومن انضمامها إلى مدن اخرى تكونت الدولة، أنظر بالتفصيل: نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2017، ص 60.

(3) خالد محمد الرويحي، سيادة الدول في الفضاء العالمي الجديد: بين غيابها تقليدياً ووهنها رقمياً، مجلة دراسات، مركز البحرين للدراسات الاستراتيجية والدولية والطاقة، مجلد 2،عدد2، 2015، ص 19 - 20.

(4) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر، عمان، 2003، ص 169.

2-16 .indd 578 30/12/2019 9:55 AM

لكننا نوافق على القول إنه الخطوة الأولى للتخفيف من النظام المركزي والتوجه نحو النظام اللامركزي، وخير مثال على عدم التركيز الإداري في الأردن هي المديريات التابعة للوزارات والمتواجدة في المركز، وفي مختلف المحافظات، مثل مديريات الصحة، والتربية، والمالية، وغيرها من المديريات، وهذه المديريات موجودة في المحافظات، وتتصل اتصالاً مباشراً بالمواطنين، لكن موظفيها يعينون من قبل الوزرات ويأتمرون بأمرها.

أما مفهوم «اللامركزية» فيعني ببساطة توزيع الاختصاصات بين المركز والوحدات المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، وقد ازدهر هذا المفهوم مع انتشار الفكر الديمقراطي، ولا يزال شعاراً ترفعه الحكومات والأحزاب السياسية.

وتكون اللامركزية على شكلين: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، وتكمن أهميتها في الحالتين بزيادة المشاركة الشعبية، وتدريب القيادات المحلية، وقدرة ممثلي الوحدات المحلية على تلمس حاجات الوحدات المحلية.

ومع مرور الزمن فقد ازدادت الأجهزة الإدارية المركزية، وتنوعت مهامها، مما أدى إلى ضرورة إيلاء الاهتمام بالوحدات المحلية والسير نحو اللامركزية، لإرضاء هذه الوحدات من جهة، ولمؤازرة جهود الإدارة المركزية من جهة ثانية.

وتزداد الحاجة إلى النظام اللامركزي كلما تعددت خدمات التنظيم الإداري، وانتشرت الوحدات والفروع والأقسام الإدارية التابعة له؛ إذ يصبح من الصعب إدارة جميع الأعمال من المركز الرئيس[1].

لذا فإن الدول في فترة الأزمات والحروب تتجه نحو النظام المركزي، لكنه ما أن تستتب الأمور، ويحدث الاستقرار حتى تتجه نحو عدم التركيز الإداري أولاً، ثم نحو: اللامركزية بعد ذلك؛ لذا تلجأ الإدارة إلى الاخذ بنظام اللامركزية ليكون بمقدورهذا النظام من خلال موظفية البت في بعض المسائل دون الرجوع إلى المركز الرئيس، وهذا من شأنه تخفيف حدة تركيز السلطة في يد الرئيس الإداري إذ إن تركيز السلطة في الغالب يؤدي إلى المفسدة، وكما قيل السلطة المطلقة مفسدة مطلقة.

ولعل مفاهيم التنظيم الإداري التي تم توضيحها وتوضيح العلاقة فيما بينها لا تعمل في فراغ، وإنما ضمن بيئة سياسية تؤثر فيها وتتأثر بها، وهنا لا بد أن نميز بين هذه المفاهيم السياسية، وأهمها مفهوم الحكم المحلي ومفهوم الإدارة المحلية.

(1) عبدالكريم درويش و ليلى تكلا، اصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلوالمصرية، القاهرة، 1976، ص 382؛ خالد قباني، اللامركزية وتطبيقاتها في لبنان، مرجع سابق، ص 46.

2-16 .indd 579 30/12/2019 9:55 AM

يعطي A.Marshall ثلاث خصائص للحكم المحلي، هي[1] :

1. أنه يعمل ضمن بيئة جغرافية محددة.
2. يقوم على الانتخاب أو على اختيار الممثلين للوحدات المحلية من قبل السكان.
3. تتمتع وحدات الحكم المحلي بدرجة من الاستقلال في جباية الضرائب.

وفي هذا النظام تكون اختصاصات الوحدات المحلية هي الأكثر أهمية، ولكنها محددة على سبيل الحصر[2]، وتعد بريطانيا كما أسلفنا موطن الحكم المحلي، وهنالك امثلة على الحكم المحلي في العراق والسودان والولايات المتحدة الأمريكية(على مستوى الولايات).

وفي الأردن فقد اعتمدنا الأسلوب البريطاني في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية على سبيل الحصر، ولكن أغلب الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية قد انتقلت بمرور الزمن إلى السلطة المركزية[3]، ويعد اعتماد قانون اللامركزية لسنة 2015 محاولة للانتقال من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي، وسنحاول تقييم مدى جديه هذه المحاولة، وملاءمتها لاحقاً.

الفرع الثاني : الأساس القانوني للامركزية في الأردن:

لقد حسمت المحكمة الدستورية الأردنية الأساس القانوني للامركزية في الأردن في قرارها التفسيري رقم 1 لسنة 2015؛ إذ إن الأساس هو المادة 121 من الدستور الأردني لسنة،1952 عندما قررت المحكمة أنه «وجدت المحكمة فيما يتعلق بعبارة (المجالس المحلية) كما وردت في المادة (121) من الدستور أن هذه المادة الدستورية تعد الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، التي يكون الانتخاب عنصراً من عناصر تشكيل مجالس إدارتها. هذا ما يدفع المشرع الدستوري إلى اشتراط أن يتم إنشاؤها بقانون، وبالتالي تشكل هذه المجالس المحلية نظاماً إداريا لا مركزياً في الدولة قوامه توزيع المهام والوظائف العامة في الدولة بين حكومة مركزية في العاصمة، وهيئات إقليمية تتمتع بالشخصية الاعتبارية. يكون لها الاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية»، وأضافت المحكمة «إن

(1) A. Marshall, Local government in the modern world, Athelone press, London,1978,p5.

(2) R.Rhodes, Developed countries in Donald Rowat International handbook on local government ,Green wood press,1963, p 564.

(3) سليمان بطارسة، تحليل وتقييم التجارب في الادارة المحلية كخطوة اولى نحو تطويرها، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 35، العدد1، 2008، ص 238.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 580 30/12/2019 9:55 AM

عبارة» المجالس المحلية: «كما وردت في المادة 121 من الدستور قد جاءت عامة ومطلقة، لتشمل المجالس البلدية والقروية وأية مجالس محلية أخرى، وبالتالي فإنه يجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتنحصر بالمجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل أية وحدات أو مجالس محلية أخرى إذا اتجهت نية المشرع إلى منح هذه الوحدات أو المجالس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويكون عنصر الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها، ما دامت هذه الوحدات والمجالس المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية بحدودها الواردة ضمن نطاق هذا القرار»[1].

يجب الإشارة إلى أن مناسبة هذا القرار كان نتيجة طلب من مجلس النواب الأردني بتفسير المقصود بعبارة « مناهج إدارتها» الواردة في المادة 120 من الدستور الأردني، وما إذا كانت تعني جواز تنظيم شؤون الإدارة الحكومية والمحلية بقانون وليس بنظام، وتفسير عبارة «المجالس المحلية» الواردة في المادة 121 من الدستور الأردني وعما إذا كانت تعني المجالس البلدية والقروية، وهل يمتد ذلك إلى أي مجلس محلي غير المجالس البلدية والقروية المنصوص عليها في هذه المادة والتي يتم تنظيمها بقوانين وذلك إبان مناقشتها لمشروع قانون اللامركزية[2].

ويجب الأشارة إلى أهم النقاط التي أثارها هذا القرار في مجال أساس اللامركزية في الأردن وهي كما يلي:

1. لقد فسرت المحكمة الدستورية الأردنية نص المادة (121) من الدستور الأردني بأنها تستوعب أي مجالس محلية اخرى دون حصرها بالمجالس البلدية والقروية، مستندة في ذلك إلى قاعدة مهمة في تفسير النصوص وهي أن المطلق يجري على اطلاقه إذا لم يقم دليل التقييد نصاً أو دلالة وذلك وفقاً لنص المادة 218 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976.
2. لقد أشارت المحكمة إلى منح الوحدات المحلية والمجالس الشخصية الاعتبارية واستقلالها مالياً وإدارياً حتى يتسنى لها القيام بأعمالها وواجباتها دون أدنى تدخل من الإدارة المركزية إلا في حدود ما تسمح به التشريعات.
3. اعتبار أن عنصر الانتخاب يكون جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها وهذه يعزز من المشاركة الشعبية في اختيار الأفضل والأقدر على إدارة مصالح هذه الوحدات

(1) قرار التفسير رقم 1 لسنة 2015 الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5343 تاريخ 1/6/2015.

(2) قرار مجلس النواب الأردني في الجلسة السابعة عشرة من الدورة العادية الثانية المنعقدة بتاريخ 17/3/2015.

2-16 .indd 581 30/12/2019 9:55 AM

الإداريـة بشـكل يحقـق المصلحـة العامـة، وبـدون الانتخابـات لا يمكـن أن توصـف النظـام بأنـه نظـام لا مركـزي.

وصفـوة القـول فـإن هـذا القـرار حسـم الجـدل الـذي دار فـي مجلـس النـواب إبـان مناقشـة مشـروع قانـون اللامركزيـة، إذ يعـد هـذا القـرار حجـة علـى الكافـة وهـو قـرار ملـزم لكافـة السـلطات اسـتناداً لمنطـوق المـادة (15/أ) مـن قانـون المحكمـة الدسـتورية الأردنيـة رقـم (12) لعـام 2012.

وسـواء كنـا فـي نظـام لـلإدارة المحليـة أم الحكـم المحلـي، فـإن هنالـك مقومـات للنظـام اللامركـزي، وهـو مـا سـنتناوله فـي المطلـب الثانـي مـن هـذا المبحـث.

المطلب الثاني : مقومات اللامركزية

إن اللامركزيـة هـي مفهـوم سياسـي وإداري بـذات الوقـت، وكمـا سـبق أن أوضحنـا أن المركزيـة سـبقت اللامركزيـة فـي الظهـور كمفـوم سياسـي، وفـي الحقيقـة فـإن مقومـات اللامركزيـة ترتبـط بطبيعـة النظـام السياسـي الـذي تعمـل فيـه الإدارة المحليـة أو الحكـم المحلـي، ومـن هنـا فـإن ارتباطهـا بهذيـن المفهومين يبيـن لنـا أنهـا ركيـزة اساسـية مـن ركائـز الأنظمـة السياسـية والإداريـة الحديثـة.

ويـرى الفقيـه الفرنسـي فيـدل Vedel[1] أن أهـم مقومـات الإدارة اللامركزيـة تصـب فـي النهايـة فـي فكرتيـن، همـا: الشـخصية المعنويـة والوصايـة الإداريـة، وبينمـا يعنـي إضفـاء الشـخصية المعنويـة علـى الوحـدة المحليـة منحهـا نوعـاً مـن الاسـتقلال يطلـق عليـه «الاسـتقلال النسـبي»؛ أي Autonomy والقـدرة علـى المبـادرة Initiative Power فـإن المفهـوم الثانـي: «الوصايـة الإداريـة» يشـمل الرقابـة التـي تمارسـها السـلطة المركزيـة علـى الوحـدات المحليـة، التـي تكـون عـادةً علـى شـكلين: الرقابـة علـى الاشـخاص، والرقابـة علـى الأعمـال.

أمـا النظـام اللامركـزي حسـب رأي الدكتـور محمـود عاطـف البنـا فيقـوم علـى أسـاس وجـود مجالـس محليـة منتخبـة لتمثيـل الوحـدات المحليـة، وعـدم الخضـوع للسـلطة الرئاسـية، وإنمـا للسـلطة الوصائيـة[2].

ونـرى أن حـق المبـادرة هـو المؤشـر الفعلـي علـى الاسـتقلالية للوحـدة المحليـة وقدرتهـا علـى التعبيرعـن ذاتيتهـا، ولكـي تتواجـد اللامركزيـة ضمـن نطـاق الحكـم المحلـي أو الإدارة المحليـة لا بـد مـن توافـر مجموعـة مـن العناصـر نوضحهـا علـى النحـو الآتـي:

(1) Jean Rivero ,Driot adminstratif,Dalloz,Paris,1977,p 80.

(2) محمود عاطف البنا، نظم الإدارة المحلية، الطبعة الاولى، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1971، ص 92.

2-16 .indd 582 30/12/2019 9:55 AM

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة المحلية:

الشخصية المعنوية أو الشخصية الاعتبارية كلها مصطلحات تدل على ذاتية الوحدة المحلية، وهي اعتراف قانوني لهذه الوحدة بأنها أهل للحقوق، وتحمل الالتزامات؛ لذلك يكون لها ميزانية خاصة بها من إيرادات، ونفقات، ولها حق التقاضي كمدعي أو مدعى عليه، ولها كادر إداري، ومقر، وختم خاص بها.

وتعد الوحدة المحلية جزءاً من إقليم الدولة، إذ يتم بيان حدودها بناءً على تشريعات تصدر عن الدولة، ولكي تعد هيئات إدارية لا مركزية، فإنه يستوجب على المشرع منحها الشخصية المعنوية، لا سيما إذا فقدت هذا الشرط، فانها تعد فرعاً من فروع الحكومة المركزية، وينتهج المشرع عادةً في تقسيم الدولة إلى وحدات محلية لا مركزية أحد أسلوبين رئيسيين أخذت بهما أغلب دول العالم[1]، وهما: الأسلوب الإنجليزي[2] والأسلوب الفرنسي[3] .

ويجب الإشارة عند الحديث عن الشخصية المعنوية أن نبين أهم النتائج المترتبة للاعتراف بها لاشخاص القانون العام، فيكون له ذمة مالية مستقلة، إذ يستقل الشخص المعنوي بذمته المالية عن بقية الأشخاص المعنوية الأخرى، وهذا ما يهيىء له الاستقلال اللازم لتحقيق الغاية التي أنشىء من أجلها، ولكن هذا الاستقلال ليس مطلق وأنما يبقى للدولة حق الأشراف والرقابة على بعض الأشخاص المعنوية[4]، ويتمتع كذلك بالأهلية القانونية التي تمكنه من إبرام العقود واكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وقيامه بكافة التصرفات القانونية التي لا تتعارض مع الأهداف والغايات التي وجد من أجل تحقيقها، لا سيما تمتعه بأهلية التقاضي التي من الممكن أن يكون مدعياً أو مدعى عليه، وكذلك من النتائج المهمة استقلال هذا الشخص بمسؤولياته، بما معناه أن يكون محلاً للمسؤولية المدنية

(1) احمد عوده الغويري، الوحدات المحلية القروية في الأردن بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 23، العدد1، 1996، ص 86.

(2) يقوم الاسلوب الانجليزي على اساس تقسيم اقليم الدولة إلى عدد من الوحدات الإدارية المحلية غير المتشابهة، إذ يراعى في هذا التقسيم معايير عدة: عدد سكان كل وحدة محلية، واهميتها العمرانية، ومواردها المالية، وطبيعة المرافق التي تفتقر اليها، ونوع بنيانها، انظر بالتفصيل: محمد عبدالله العربي، نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والإقتصاد، العدد الاول، السنة 29، 1959، ص 8.

(3) يقوم الاسلوب الفرنسي على اساس تقسيم اقليم الدولة إلى عدة مستويات من الوحدات المحلية، ويخضع كل مستوى من هذه المستويات لنظام قانوني، وعليه فإن وحدات المستوى الواحد تتماثل في بنيانها القانوني بغض النظر عن ظروفها، انظر بالتفصيل: احمد عوده الغويري، الوحدات المحلية القروية في الأردن بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، مرجع سابق، ص 86.

(4) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الاولى، دار وائل، 2009، ص 96.

2-16 .indd 583 30/12/2019 9:55 AM

سـواءً أكانـت عقديـة أم تقصيريـة[1].

الفرع الثاني : تشكيل المجالس المحلية:

هنالـك فـي العـادة ثـلاث طـرق لتشـكيل المجالـس المحليـة وهـي الانتخـاب والتعييـن والمـزج بيـن الانتخـاب والتعييـن، واللامركزيـة وفقـاً للمفاهيـم الحديثـة لا يمكـن أن تتواجـد دون الانتخـاب، أمـا التعييـن والمـزج بيـن الانتخـاب والتعييـن اصبحـت أغلـب الأنظمـة لا تأخـذ بهـا لأنهـا لا تتوافـق وفقـاً للمعاييـر الحديثـة لأي نظـام مركـزي، وتكمـن أهميـة الانتخـاب فـي كونـه أسـلوباً ديمقراطيـاً يسـاعد فـي إفـراز القيـادات المحليـة، ويسـمح بالحـوار والمناقشـة وبلـورة الأفـكار.

ويعـد الانتخـاب المباشـر للمجالـس المحليـة تطبيقـاً للانتخابـات البرلمانيـة فـي النطـاق المحلـي، ويهـدف هـذا الأسـلوب إلـى تشـكيل مجالـس تعـزز مـن اسـتقلالها، ويحـول تبعـاً لذلـك دون هيمنـة الحكومـة المركزيـة عليهـا[2]، ومـا يعـاب علـى هـذا الأسـلوب أنـه قـد لا يعمـل علـى توفيـر تخصصـات وخبـرات تحتاجهـا المجالـس المحليـة للقيـام بمهامهـا ووظائفهـا[3].

وإذا اسـتعرضنا بعـض التشـريعات التـي عالجـت فكـرة الإدارة المحليـة لوجدنـا أن الدسـتور المصـري لسـنة 2014 نـص فـي المـادة 180 منـه علـى أنـه «تنتخـب كل وحـدة محليـة مجلسـاً بالاقتـراع العـام السـرى المباشـر، لمـدة أربـع سـنوات، ويشـترط فـي المترشـح ألا يقـل سـنه عـن إحـدى وعشـرين سـنة ميلاديـة، وينظـم القانـون شـروط الترشـح الأخـرى، وإجـراءات الانتخـاب، علـى أن يُخصـص ربـع عـدد المقاعـد للشـباب دون سـن خمـس وثلاثيـن سـنة، وربـع العـدد للمـرأة، علـى ألا تقـل نسـبة تمثيـل العمـال والفلاحيـن عـن خمسـين بالمائـة مـن إجمالـي عـدد المقاعـد، وأن تتضمـن تلـك النسـبة تمثيـلا مناسـباً للمسـيحيين وذوي الإعاقـة ».

أمـا المشـرع الأردنـي فقـد اكتفـى بالنـص فـي المـادة 121 مـن الدسـتور لسـنة 1952 علـى أن « الشـؤون البلديـة والمجالـس المحليـة تديرهـا مجالـس بلديـة أو محليـة وفقـاً لقوانيـن خاصـة»، ولا يعنـي إغفـال المشـرع الأردنـي النـص بشـكل صريـح علـى أسـلوب الانتخـاب لتكويـن المجالـس المحليـة بأنـه أنكـر أسـلوب الانتخـاب، وانمـا نجـد أنـه قـد تـرك هـذا الشـأن للمشـرع العـادي يقـره حسـبما يجـد الظـروف مواتيـة، ووفقـاً للتشـريع العـادي.

(1) محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، 2015، ص 101 – 102.

(2) عبدالمنعم محفوظ، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط 1، مكتبة عين شمس، القاهرة، بدون سنة نشر، س 282.

(3) احمد عوده الغويري، الوحدات المحلية القروية في الأردن بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، مرجع سابق، ص 87.

2-16 .indd 584 30/12/2019 9:55 AM

أما التعيين وعلى الرغم من أنه يوصف بأنه أسلوب غير ديمقراطي، فيسمح بتعيين فئة معينة قد تكون من أصحاب الولاء أو من أصحاب الكفاءة، والخبرات، والتخصصات المختلفة التي تُعين المجالس المحلية على القيام بواجباتها على افضل وجه[1]، ونستطيع القول: إن هذه الطريقة وإن كانت متاحة وجائزة في الفترات السابقة، إلا أنها لا تتوافق مع المعايير الدولية الحديثة في نظام اللامركزية في الوقت الحاضر، وتتعارض مع فكرة ومبادىء الديمقراطية والتمثيل الشعبي.

أما المزج بين الانتخاب والتعيين فمن شانه أن يجمع بين إيجابيات النظامين السابقين، وبذلك يكون الانتخاب هو المبدأ، والتعيين هو الاستثناء، فيقوم الناخبين باختيار عدد من أعضاء المجالس المحلية بشكل مباشر، ويتم تعيين الآخرين من قبل السلطة المركزية، لا سيما أن الانتخاب يحقق السيادة الشعبية والقدرة على التعبير عن مصالح سكان هذه الوحدات المحلية، أما التعيين فيعمل على رفد المجالس بالكفايات الإدارية والفنية، ولقد أخذ المشرع الأردني في قانون اللامركزية لسنة 2015 بالنظام المختلط، وهو المزج بين الانتخاب والتعيين لتشكيل مجالس المحافظات.

ونستطيع القول: إن هذا الأسلوب قد يكون موفقاً نسبياً ووقتياً فقط، بسبب التحزبات الفئوية والمناطقية داخل المجالس المحلية، ولحداثة تجربة اللامركزية في الأردن نوعاً ما، وأيضاً بسبب المخرجات السلبية أحياناً للعملية الانتخابية لبعض المجالس الأخرى، دون أن يكون هذا الأسلوب هو الأسلوب المتبع دائماً في اختيار اعضاء مجالس المحافظات، لكون الأصل في هذه المجالس وترسيخاً لمبادىء الديمقراطية وتماشياً مع المعايير الدولية لنظام اللامركزية أن تكون الطريقة هي الانتخاب فقط لجميع أعضاء المجالس دون أدنى تدخل من السلطة المركزية في تعيين بعض الأعضاء.

الفرع الثالث : وجود صلاحيات حقيقية منحها القانون للوحدة المحلية:

إن اعترافنا بالشخصية المعنوية يؤدي إلى تمكين الوحدة المحلية القيام بالتصرفات القانونية، وهذا يستلزم منح الوحدة المحلية صلاحيات حقيقية، وأهم هذه الصلاحيات القدرة على المبادرة لاتخاذ القرارات التي تهم الشأن المحلي[2].

وكذلك اتخاذ القرارات التي تهم الشأن المحلي ووضع الأولويات، لتسهيل عملية التنفيذ حسب الإمكانات المالية المتاحة، وحقها في المبادرة والاقتراح وأصدار التوصيات التي تحقق

(1) صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية،دار اليازوري العلميةللنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 38.

(2) Jean Rivero, Driot adminstratif,op.cit.p 80.

2-16 .indd 585 30/12/2019 9:55 AM

اهدافها وغاياتها ضمن إطار قانوني ينظم عملها، وحقها في تعيين الموظفين واستقلالهم بكادر وظيفي مستقل عن كادر الدولة وإن كانت صفة الموظف العام تبقى ملازمة لهم[1].

ومما يدعم وجود هذه الصلاحيات وجود ميزانية خاصة بالوحدة المحلية تدعم قدرة هذه الوحدة على العمل والحركة، وهو خير ضمان لحماية استقلال هذه الوحدة تجاه السلطة المركزية، وبالمقابل فإن نقص هذه الموارد واعتمادها على تخصيصات Alloeations السلطة المركزية يعني نقصاً في صلاحيات الوحدة المحلية، واعتمادها على ما تقدمه السلطة المركزية[2].

وفي حالة عدم كفاية الأموال لدى الوحدة المحلية يمكن سد النقص الحاصل من جانب السلطة المركزية، ويكون تأثير السلطة المركزية في هذه الحالة محدوداً.

الفرع الرابع: الرقابة على الوحدات المحلية من جانب السلطة المركزية:

إن اعترافنا للوحدة المحلية بالاستقلال النسبي لا يعني أن الوحدة المحلية مستقلة استقلالاً كاملاً، وإنما يشير إلى خضوع هذه الوحدة أو الوحدات المحلية إلى رقابة السلطة المركزية، التي يطلق عليها في أنظمة الإدارة المحلية« الوصاية الإدارية»، والوصاية لا تدل على أن الوحدة المحلية قاصرة عن آداء صلاحياتها، وإنما تبين أنه من الواجب عليها أن تعمل دوماً في إطار القانون، وضمن الصلاحيات الممنوحة لها.

إذ إن الديمقراطية المحلية لا تعني استقلال الوحدات المحلية استقلالاً مطلقاً في إدارتها لشؤونها ومهامها ووظائفها، فالحرية المطلقة غير مرغوبة خوفاً من حصول فوضى سياسية في الدول، وفوضى ادارية لغياب التنسيق بين أعمال الوحدات المحلية، إذ تنتهي هذه الحرية عندما تتعارض مع المصلحة العامة[3].

(1) ناصر مصطفى النسور، مدى استقلال مجالس المحافظات في ضوء قانون اللامركزية الأردني لعام 2015، رسالة ماجستير، جامعة الأسراء الخاصة، 2016، ص 25.

(2) عبد المهدي المساعدة و عبدالقادر الشيخلي،، تمويل البلديات في الأردن، مشاكل وحلول، دراسة تحليلية، ابحاث اليرموك، 2002، ص509.

(3) علي خطار شطناوي، الاساس القانوني لنظام اللامركزية الاقليمية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلد 13، عدد1، 1989، ص 135 - 136؛ وهذا ما نص عليه الدستور المصري لعام 2014 في المادة 181 إذ نصت على أنه « قرارات المجلس المحلى الصادرة فى حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخّل السلطة التنفيذية فيها، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى،وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن، يفصل فيه المجلس المحلي للمحافظة، وفي حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات، تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون».

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 586 30/12/2019 9:55 AM

والرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على السلطات المحلية هي على نوعين: رقابة على الهيئات ذاتها، ورقابة على الأعمال؛ فينطوي جانب الرقابة على الهيئات ذاتها على مساس باستقلال المجالس المحلية؛ لذا فإن المشرع يحيطه بضمانات عديدة كحق الطعن في عدم مشروعية قرارات السلطة المركزية في هذا المجال، أما الرقابة على الأعمال فتشمل المصادقة على القرارات، والحلول محل الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات أو القيام بالأعمال، ولكنها يجب أن لا تصل إلى درجة تعديل القرارات؛ لأن في ذلك اعتداء صارخ على إرادة الوحدة المحلية، ونكران لاستقلاليتها كما تملك السلطة المركزية حق ايقاف تنفيذ القرارات إذا كانت تتنافى مع القانون أو المصلحة العامة[1].

وهنا يمكن أن نميز بين الرقابة الرئاسية التي يمكن أن تصل إلى درجة تعديل قرارات المرؤوس، بينما لا يجوز أن يكون لسلطات الوصاية الإدارية القدرة على تعديل قرارات هذه الوحدات.

المبحث الثاني: تقييم فكرة اللامركزية في التشريعات الأردنية ذات العلاقة

في ضوء بحث ما سبق من مفاهيم التنظيم الإداري ومقومات اللامركزية، ودورها التنموي في مؤازرة النظام المركزي، يمكن لنا أن نتقدم لتقييم هذه التجربة، وبيان الإيجابات والسلبيات لقانون اللامركزية وللأنظمة ذات العلاقة، التي وضعت موضع التطبيق بعد انتخابات اللامركزية بتاريخ 15/8/2017.

وبداية لابد من إبراز التوجه نحو اللامركزية في الأردن، وفي هذا نقول: إنها خطوة رائدة نحو الديمقراطية، ويمكن أن تساعدنا لتسريع اللحاق بركب الدول الديمقراطية وهذا النظام يدخل في سياق الإصلاح الإداري، كخطوة في الاتجاه الصحيح على الرغم مما قد يعتريها من مآخذ.

وقانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 ليس هو القانون الوحيد الذي يدعم التوجهات اللامركزية في الأردن، إذ يعد إنشاء الهيئة المستقلة للانتخابات خطوة إيجابية أيضاً نحو دعم اللامركزية، وقد جاء إنشاء هذه الهيئة في سنة 2012 لدعم الحياد، وعدم التدخل في الانتخابات من السلطة التنفيذية، من خلال السماح لمراقبين من الداخل والخارج لمراقبة الانتخابات النيابية والبلدية واللامركزية المتمثلة بانتخابات مجلس المحافظة، ومنحت هذه الهيئة الشخصية الاعتبارية على الرغم من أن تمويلها يأتي من السلطة المركزية[2].

(1) لمزيد من المعلومات انظر: محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 116.

(2) انظر المادة 5 من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم 11 لسنة 2012.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 587 30/12/2019 9:55 AM

وفي الحقيقة فإن قانون اللامركزية الذي ركز على مبدأ الانتخاب لأعضاء مجالس المحافظات حسب الأصل، وقانون البلديات الذي أخذ بنفس المبدأ، فهما ذات دلالة واضحة على التوجهات نحو النظام اللامركزي.

لقد نصت المادة 17 من قانون اللامركزية على أن يتم الانتخاب لمجلس المحافظة، وأن يكون عاماً وسرياً ومباشراً،على الرغم من أن مجلس الوزراء له صلاحية تنسيب تعيين بما لا يزيد عن 15% من الأعضاء المنتخبين، وأن يخصص ثلث هذا العدد للنساء.

وأن النظام الداخلي لمجالس المحافظات حدد أن يتم انتخاب رئيس المجلس ونائب الرئيس بالاقتراع السري[1]، وبالإجمال نرى أن صدور قانون اللامركزية، الذي جاء بعد قانون الهيئة المستقلة للانتخاب وما تلا ذلك القانون من أنظمة، نحو نظام دوائر الانتخاب، والنظام الداخلي لمجلس المحافظة، تصب في النهاية في دعم المشاركة الشعبية، وحياد عملية الانتخاب؛ مما يؤدي إلى قيام الوحدات المحلية بمؤازرة جهود السلطة المركزية.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين، نناقش في المطلب الأول تشكيل مجلس المحافظة والمجالس ذات الصلة، وفي المطلب الثاني نناقش عمل مجلس المحافظة.

المطلب الأول: تشكيل مجلس المحافظة

نصت المادة 6 من قانون اللامركزية رقم 49 لسنه 2015 على أن يكون لكل محافظة مجلس يسمى « مجلس المحافظة»، يتألف من عدد من الأعضاء، ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري.

ثم جاء النظام المعدل لنظام دوائر الانتخاب لمجالس المحافظات رقم 12 لسنة 2017؛ ليبين أعداد الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين بعد تحديد الدوائر الانتخابية في كل محافظة، ونصت المادة 4 من قانون اللامركزية على أسلوب تشكيل المجلس التنفيذي، الذي يتكون من المحافظ كرئيس وعضوية نائب المحافظ، وثلاثة من مديرين تنفيذيين للبلديات، أما فيما يتعلق بمحافظة العقبة ومعان، فيشمل المجلس التنفيذي أيضاً أحد المفوضين، ويكون نائب المحافظ نائباً لرئيس المجلس التنفيذي.

ونص القانون أيضاً على إيجاد وحدة التنمية في المحافظة تسمى بالأمانة العامة، وتشمل مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي[2]، وفي حالة وجود خلاف بين المجلسين (المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة) يحال إلى لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس

(1) انظر الفقره هـ، ط من النظام الداخلي لمجالس المحافظات رقم 175 لسنة 2016.

(2) انظر المادة 10 من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

2-16 .indd 588 30/12/2019 9:55 AM

المحافظة، وتتكون من عدد مساوٍ من الأعضاء[1] ، وعليه يمكن مناقشة الموضوعات التالية بخصوص هذه الاجهزة على النحو الآتي:

الفرع الأول : منح مجلس المحافظة الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري:

يعد مجلس المحافظة هيئة تنطبق عليها أوصاف المجالس المحلية الواردة في المادة (121) من الدستور الأردني، التي تعد الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية؛ إذ إن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، بل يبقي للحكومة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات والإدارات اللامركزية، وخضوعه إلى رقابة ديوان المحاسبة التابع للحكومة المركزية.

وتبعاً لذلك فقد منحت المادة (6/أ) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 مجلس المحافظة الشخصية الاعتبارية، إذ نصت على أنه « يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة)، يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري»، فهل منح هذا القانون الشخصية الاعتبارية لمجلس المحافظة، وكرس الاستقلال المالي والاداري له وفقاً للمتطلبات التي تفرضها فكرة اللامركزية بالشكل السليم؟

إن منح مجلس المحافظة الشخصية المعنوية هو اعتراف بضرورة الاستقلال النسبي لهذا المجلس، لكن العبرة ليست بالنصوص، وإنما بالفعل والتطبيق العملي لها.

على الرغم من أن مجلس المحافظة قد منح الشخصية الاعتبارية، ولكن هنالك حيثيات تبين لنا أن هذه الشخصية ليست متحققة بالكامل، لأنه يمكن تعيين أعضاء غير منتخبين بما لا يزيد عن 15% من عدد الأعضاء المنتخبين على أن يكون ثلث الأعضاء المعينين من النساء.

ويترتب على تمتع مجلس المحافظات بالشخصية المعنوية أن يكون لها استقلال إداري، وهو قدرتها على اتخاذ القرارات الادارية على نحو مستقل عن الحكومة المركزية، إلا في نطاق الوصاية الإدارية لها على هذه المجالس.

ونجد أن هناك بعض المظاهر التي تتعارض مع فكرة الاستقلال الإداري تتمثل باعتبار وحدة التنمية في المحافظات هي أمانة سر لكل من المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة، لاسيما أن هذه الوحدة تتبع إدارياً لوزارة الداخلية، وكذلك عدم وجود مقر خاص لمجلس المحافظة عند عقد اجتماعاته، فقد جاء القانون خالياً من النص على وجود مقر مستقل بمجلس المحافظة، وعملياً نجد أن مجالس المحافظات تعقد اجتماعاتها في مقرات المحافظات

(1) انظر المادة 11 من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

2-16 .indd 589 30/12/2019 9:55 AM

التابعة إدارياً لوزارة الداخلية وهذا مظهر آخر لفقدان الاستقلال الإداري، وكذلك من مظاهر عدم الاستقلال الإداري بشكل كامل هو عدم وجود كادر وظيفي مستقل بهذه المجالس، وهذا يتنافى مع أهم مبادىء اللامركزية والمعايير الحديثة لنظام اللامركزية.

أما الاستقلال المالي فيعني الاعتراف لها بأن تُحصل الموارد المالية، وأن يكون لها موازنة مستقلة عن الموازنة العامة للدولة، والموارد المالية هي عصب النظام اللامركزي وهذا الاستقلال يقوم على وضع الوسائل المالية تحت تصرف المجالس المحلية، وأن يكون لها تمويل محلي وسلطة في وضع موازنة خاصة لها[1].

ونجد أن هذا القانون لا يحقق الاستقلال المالي لمجلس المحافظة، إذ إن موازنة هذا المجلس هي ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية، وتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة، وليس لها موازنة مستقلة، بالإضافة إلى أن هذا القانون لا يعطي لمجلس المحافظة صلاحية تحصيل الموارد المالية كلاً ضمن نطاق إقليمه، وهذا من شأنه التقليل من الاستقلال المالي لهذه الوحدات خلافاً لما هو موجود في بعض التشريعات المقارنة[2].

ومن مظاهر عدم الاستقلال المالي في هذا القانون أيضاً أنه لم يعالج بعض المسائل المالية لصلاحية هذه المجالس بالاقتراض الداخلي أو الخارجي، وقبول الهبات والتبرعات والمنح.

وفي ظل هذا الشكل من اعتماد هذا المجلس على الموازنة العامة للدولة نتوقع احتمالية التدخل في عمل هذا المجلس، خاصة وأن المجلس الأكثر أهمية على مستوى المحافظة هو المجلس التنفيذي، الذي يرأسه المحافظ، وفي حالة غيابه يرأس المجلس نائب المحافظ.

الفرع الثاني : العضوية في مجلس المحافظة:

اشترط قانون اللامركزية في المادة 19 منه أن يكون العضو أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل، وأن يكون مسجلاً في جدول الناخبين النهائي، وأن لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس، ولم يستعد اعتباره قانونياً، وأن لا ينتمي لحزب أو تنظيم سياسي غير أردني.

وفي الواقع أن هذه الشروط منطقية، ولكنها ليست كافية؛ لأنها تُمكن الأُمي أو من كان على درجة بسيطة من التعليم أن يرشح نفسه لهذه المراكز، وكما ظهر لنا في الانتخابات

(1) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 114.

(2) نصت المادة 178 الواردة في الفرع الثالث: الادارة المحلية من الدستور المصري لسنة 2014 على انه« يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة. يدخل فى مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى الأصلية، والإضافية، وتطبق فى تحصيلها القواعد، والإجراءات المتبعة فى تحصيل أموال الدولة. وكل ذلك على النحو الذى ينظمه القانون».

2-16 .indd 590 30/12/2019 9:55 AM

الأخيرة، فإن أغلب الأعضاء كانوا من ذوي التعليم المتدني، وممن نجحوا بالدعم العشائري؛ لذلك فإن هذا القانون قد لا يُمكن ذوي الكفاءات من الوصول إلى هذا المجلس.

وهنا يمكن لنا أن ننقل بعض تجارب الدول المتطورة في هذا المجال، إذ يشارك فيها الراغبون في الخدمة العامة والقادرة على القيام بها، ففي إيطاليا على سبيل المثال فإن المجلس المحلي الذي يقوم بالتخطيط لعمل الوحدات المحلية والرقابة على عمل السلطات التنفيذية، هو مجلس يختار من بين ذوي الكفاءات، والرغبة في العمل العام، ويتكون من المهندسين والفنانين والعلماء والمهتمين بالبيئة[1].

الفرع الثالث : الارتباط والتبعية لمجلس المحافظة:

إن المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة يتبعان تنظيمياً إلى وزارة الداخلية، إذ إضاف هذا القانون واجبات للمحافظ باعتباره رئيس المجلس التنفيذي بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المكلف بها بموجب التشريعات النافذه التي تنظم عمله في وزارة الداخلية[2]، وعليه وفقاً لهذا القانون فإن تبعيّة مجالس المحافظات تعود إلى وزارة الداخلية، وبالنظر إلى ما ورد في المادة (8) من هذا القانون، نجد أنها تتناول مهام مجلس المحافظة؛ وما يلاحظ على هذه المهام انها مهام وواجبات فنية ذات بعد اقتصادي واجتماعي وسياسي، ووزارة الداخلية ليست الجهة المناسبة للإشراف على هذه التجربة من وجهة نظرنا، باعتبار أن وزارة الداخلية لها طابع امني تعنى بالحفاظ على الأمن الداخلي للدولة، وتوفير السلامة العامة، ومنع وقوع الجريمة، وحماية الحقوق والحريات في حدود الدستور والتشريعات النافذه[3]، وأن المسائل التنموية وإن كانت تقوم بها وزارة الداخلية من خلال وحدات التنمية الموجودة في المحافظات إلا أنه تتواجد جهات أكثر تخصصية، ولديها خبرات ومهارات ومعارف حول هذا الموضوع أكثر من وزارة الداخلية، وعليه نقترح ربط هذه المجالس مع رئاسة الوزراء، أو استحداث وزارة خاصة بالحكم المحلي تعنى بالشؤون المحلية، وهذا يتطلب تعديل العديد من التشريعات لتتواءم مع هذا الاقتراح.

الفرع الرابع : عدد أصوات الناخب:

لقد نصت المادة (17/ب) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 على أنه « يكون لكل ناخب صوتان، إذا كان في الدائرة أكثر من مقعد واحد »، وعند استعراض النظام المعدل لنظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات رقم 12 لسنة 2017 نجد أنه قد خصص

(1) علي الصوي، مؤتمر الحكم المحلي في العالم العربي، القاهرة، 2004.

(2) المادة 3 من قانون اللامركزية الأردني رقم 49 لسنة 2015.

(3) انظر بالتفصيل حول هذه المهام : نظام التنظيم الاداري لوزارة الداخلية رقم 22 لسنة 1996.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 591 30/12/2019 9:55 AM

لبعض الدوائر الانتخابية أكثر من مقعد في مجالس المحافظات، فبعضها مقعدين، وأخرى ثلاثة مقاعد، وأربعة مقاعد، وستة مقاعد، وسبعة مقاعد، وثمانية مقاعد، فهل تخصيص صوتان كحد أعلى للناخب الوارد في قانون اللامركزية يتوافق مع بعض الدوائر التي يزيد عدد مقاعدها عن مقعدين؟ وهل هذا النص يتوافق مع مبادىء الديمقراطية التي تعطي الناخبين القدرة على اختيار ممثيلهم في مجالس المحافظات؟ وهل هذا الحكم يحقق المساواة بين جميع الناخبين في جميع الدوائر الانتخابية في الأردن؟

إن الفلسفة من إعطاء الناخب أكثر من صوت بالقدر الذي يتناسب مع عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية، إنما هو لتعزيز الفكر الديمقراطي، ومشاركة جمهور الناخبين في صناعة القرار من خلال اختيار ممثليهم في مثل هذه المجالس التي تعتبر نقلة نوعية نحو المشاركة الفاعلة للمواطنين في تقرير أوضاعهم التنموية والاجتماعية والاستثمارية في مناطقهم الجغرافية.

لقد كان المشرع الأردني موفقاً في اعطاء الناخب أكثر من صوت في الانتخابات النيابية وفقاً لأحكام قانون الانتخابات لمجلس النواب رقم 6 لسنة 2016 أكثر من قانون اللامركزية الذي اكتفى بمنح الناخب صوتين كحد أعلى، ونجد أنه قد منح الناخب الحق في الاقتراع لأكثر من مرشح، وعدد هذه الأصوات متفاوت من دائرة لأخرى على أن يكون من حق هذا الناخب ممارسة حقه في الاقتراع بأكثر من مرشح واحد في ذات القائمة، والخيار يعود للناخب ذاته في ممارسة هذا الحق أو لا، بمعنى أنه يستطيع الاقتراع لمرشح واحد أو لجميع المرشحين في القائمة الانتخابية[1]، بشرط أن يمارس الناخب هذا الحق لقائمة حزبية واحدة فقط، دون أن يكون له الحق في الاختيار من أكثر من قائمة.

ونجد أن المشرع قد حقق نوعاً من المساواة بين الناخبين، لكن هذه المساواة هي مساواة نسبية تمنع من إمكانية انصرافها على جميع الناخبين، فنجدها تتحق لدى الدوائر التي لا يزيد عدد مقاعدها عن مقعدين، بينما لا نجدها تتحق للناخبين في الدوائر التي يزيد عدد مقاعدها عن مقعدين، فيقتصر حق الناخب في هذه الأخيرة بالإدلاء بصوتين فقط، وعليه لن يستطيع اختيار أكثر من ناخبين في ذات الدائرة، ومثل هذا التقييد في ممارسة هذا الحق قد يؤثر في جودة التشريعات الناظمة للديمقراطيّة، ومشاركة المواطنين في صنع القرار، وندعو المشرع نحو تعديل هذا التشريع، ويعطى لكل ناخب أصوات بعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابيّة في كل محافظة.

(1) انظر المادة 9 من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 6 لسنة 2016

2-16 .indd 592 30/12/2019 9:55 AM

المطلب الثاني : عمل مجلس المحافظة

لعل أهم ما يقوم به مجلس المحافظة هو الصلاحيات الممنوحة له، والقدرة على العمل المستقل، أي أن تُمكن هذه الصلاحيات المجلس المحلي من التخطيط والأشراف ووضع الأولويات وحل المشكلات المتعلقة بالعمل المحلي، وكونه مجلساً منتخباً، فالأصل أن يمكنه هذا الوضع من القيام بالمهام المنوطة به، ومن العوامل المؤثرة في عمل هذا المجلس أيضاً حجم العضوية في هذا المجلس، وعليه سنتناول الحديث عن هذا المطلب وفقاً لما يلي:

الفرع الأول: صلاحيات مجلس المحافظة:

بموجب المادة 8 من قانون اللامركزية المعمول به حالياً فإن أهم صلاحيات مجلس المحافظة تتمثل بما يلي:

- إقرار مشروعات الخطط الإستراتيجية المحالة إليه من المجلس التنفيذي.
- إقرار مشروع الموازنة المحالة إليه أيضاً من المجلس التنفيذي.
- إقرار دليل احتياجات المحافظة المحالة إليه من المجلس التنفيذي.
- إقرار المشاريع الخدمية المحالة إليه من المجلس التنفيذي.
- تحديد المناطق التي تعاني من نقص في الخدمات
- اقتراح مشاريع استثمارية تعود بالنفع على المحافظة.

ويلاحظ هنا أن صلاحيات المجلس ليست صلاحيات أصيلة، وإنما هي إقرار ما يقوم به المجلس التنفيذي، أي أن حق المبادرة هو للمجلس التنفيذي دون مجلس المحافظة في العديد من المهام والواجبات، وهذا بحد ذاته يتعارض مع فكرة الديمقراطية، وإشراك المجتمع المحلي لتحديد احتياجاتهم ومتطلباتهم التنموية من خلال أعضاء مجلس المحافظة المنتخبين لتمثيل تلك الفئة من الشعب.

وأهم هذه الصلاحيات هي « تحديد المناطق التي تعاني من نقص في الخدمات»، وهذه الصلاحية تستند الى مقولة « أهل مكة أدرى بشعابها» وهو نص إيجابي ورد في هذا القانون، ولتمكين هذا المجلس من تحقيق صلاحياته يحق له تشكيل لجنة أو أكثر من اعضائه لتنفيذ هذه الصلاحيات.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 593 30/12/2019 9:55 AM

ويلاحظ أن هذا القانون يعطي امتيازات أكثر للمحافظ منها لرئيس مجلس المحافظة، علماً أن رئيس مجلس المحافظة يتم انتخابه، بينما رئيس المجلس التنفيذي هو مُعين، وهذا لا يعد أمراً مقبولاً في فكرة اللامركزية حسب الاصول السليمة لها، إذ يستوجب أن يتولى مجلس المحافظة السلطة الحقيقية في إدارة شؤون المنطقة، وأن تنبثق عنه أجهزة تساعده في القيام بواجباته، مهامه، إذ الغاية والفلسفة من فكرة اللامركزية هو نقل السلطة المحلية إلى ممثلي الشعب المنتخبين في الوحدات الإقليمية[1].

والحقيقة أن المجلس التنفيذي يتمتع بصلاحيات أكثر أهمية، فجميع الصلاحيات الممنوحة لمجلس المحافظة تحال إليه من المجلس التنفيذي، خاصة وأن المحافظ يرأس هذا المجلس، وفي حالة غيابه يرأسه نائب المحافظ[2] ويحق لمجلس المحافظة مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع، ومتابعة سير العمل في المحافظة، ولكن بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة الحكومية[3].

ونرى من جانبنا أن هذا النص إيجابي؛ لأن من شأنه أن لا يعرقل عمل أجهزة الرقابة الحكومية مثل رقابة ديوان المحاسبة والتي هي ضرورة للحفاظ على المال العام خصوصاً في ظل قدرات مالية محدودة.

ومن الأجهزة المهمة داخل إطار المحافظات وحدة التنمية المسماة « الأمانة العامة لكل من المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة»، ويسمي المحافظ أمين سر لهذه الأمانة.

ونرى أن مجلس المحافظة لا يملك إلا أن يقر المشاريع الخدمية والخطط الاستراتيجية، والموازنة والمشاريع الاستثمارية التي يقدمها له المجلس التنفيذي التابع لوزارة الداخلية وهذا فيه خرق وتعارض مع فكرة اللامركزية وفقاً للمعايير الدولية الحديثة لهذا النظام لكونها تفتقد لأدنى مبادىء الديمقراطية والسيادة الشعبية.

وفي حالة الخلاف بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي يحال الموضوع إلى لجنة مشتركة من المجلسين، ويكون برئاسة رئيس مجلس المحافظة، وتتكون من عدد مساوٍ من الأعضاء من المجلسين، وهنا فإن هذا النص يبدو ديمقراطياً؛ لأن رئيس المجلس المنتخب هو الذي يرأس اللجنة، ويعيد بعض الهيبة للمجلس المنتخب فقط في هذه الحالة، خصوصاً

(1) ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، 1975، ص 11.

(2) المادة 4 من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

(3) الفقرة 7 من المادة 8 من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

2-16 .indd 594 30/12/2019 9:55 AM

وأن لرئيس المجلس المنتخب رأياً مرجحاً في حالة تساوي الاصوات[1].

وتأسيساً على ما سبق نستطيع القول إن مجلس المحافظة المنتخب في الغالب لا يتمتع بصلاحيات كافية، ودوره يتركز على إقرار، وأحياناً تقديم اقتراحات، ويبرز دوره فقط في حالة الخلاف بين المركزين والمجلس التنفيذي، وعلى الرغم من أنه يحوي ممثلين عن البلديات وعن وحدات التنمية في المحافظة فإنه جهاز تنفيذي بشكل أساسي يأتمر بأمر المحافظ.

وصفوة القول إن تطبيق فكرة اللامركزية بهذه الطريقة قد تؤدي إلى زيادة في روتين العمل والبيروقراطية الإدارية بدلاً من التقليل منه، ويعود ذلك بسبب اضافة مجلسين على الهيكل التنظيمي للوحدات المحلية بشكل عام، فاستحداث مجلسين، ووجود مجلس بلدي في المحافظة قد يؤدي إلى تداخل في العمل بدلاً من توحيد العمل، لا سيما أن المجلس البلدي يتبع لوزير البلديات في حين أن مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي يتبعان لوزارة الداخلية، وأن قلة الموارد المالية والإمكانات المحلية من حيث البنية التحتية، ومحدودية الموارد البشرية المؤهلة للتخطيط، وتطبيق فكرة اللامركزية، والتعايش معها وفقاً لفلسفتها الصحيحة والسليمة، وربما سوء استغلال الموارد المحلية نتيجة قلة الخبرة لأعضاء مجالس المحافظات، قد يؤدي ذلك إلى ضعف في تطبيق هذا المشروع وتنفيذه وفقاً للرؤية المأمولة منه.

الفرع الثاني : حجم مجلس المحافظة:

بالرجوع إلى نظام معدل لنظام الدوائر الانتخابية رقم 12 لسنة 2017 لمجالس المحافظات، فإن المقاعد المخصصة للمحافظات كانت على النحو التالي : محافظة العاصمة 53 عضواً منتخبين، وعدد المعينين غير محدد يتم تحديده بناءً على تنسيب من وزير البلديات، محافظة اربد 41 عضواً، ومحافظة المفرق 34 عضواً، ومحافظة الزرقاء 30 عضواً، ومحافظة الكرك 24عضواً، ومحافظة البلقاء 23عضواً، ومحافظة معان 16 عضواً، ومحافظة الطفيلة 15 عضواً، ومحافظة مادبا 16 عضواً، ومحافظة عجلون 19 عضواً، ومحافظة جرش 17 عضواً، ومحافظة العقبة 15 عضواً

وفيما يتعلق بالأعضاء في محافظة العاصمة، فهنالك نوع من الازدواجية في التمثيل، فيوجد مجلسين،مجلس المحافظة ومجلس أمانة عمان، ويرى جانب من الفقه أن زيادة عدد أعضاء المجلس المحلي يقدم مزايا كثيرة، منها[2]:

(1) الفقرة 2 من المادة 11 من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015

(2) خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دار الثقافة، عمان، 1972، ص 127.

2-16 .indd 595 30/12/2019 9:55 AM

- يسمح بتمثيل الاتجاهات المتعددة.
- يوفر العدد الكافي لتشكيل اللجان.
- يقوي احتمالات توفير الكفاية.

غير أننا نرى وعلى الرغم من صحة هذا القول فإنه في واقعنا الأردني لا يكون بنفس الفائدة المرجوه، للأسباب الآتية:

- إن العدد مبالغ فيه، وبذلك فانه يزيد من الكلفة المالية بما يلزمه من مقرات وموظفين ورواتب ومكافآت وغيرها من المصاريف المالية واللوجستية.
- الزحام يعيق الحركة، وهذا العدد لن يُمكن الوحدة المحلية من اتخاذ قرارات مستنيرة.
- نقص تأهيل الأعضاء يجعل النقاش للمشاركة في النقاش أكثر من حل المشاكل، وتقديم الخدمات.
- زد على ذلك أن صلاحيات هذا المجلس هي صلاحيات تكميلية، ويصبح العدد عبئاً على الوحدات المحلية أكثر منه فائدة لها.

وقد نصت المادة (18/ب) من النظام الداخلي لمجالس المحافظات رقم 175 لسنة 2016 على أن رئيس المجلس المكلف من أعضاء مجلس المحافظة يمارس صلاحيات الأمين العام للوزارة، وأن المحافظ يمارس صلاحيات الوزير، وهذا يثبت أيضاً أن مجلس المحافظة هو مجلس أقل أهمية من المجلس التنفيذي، إذاً كيف يمكن لنا أن نتكلم عن اللامركزية، ونسميها بهذا الاسم، وهي في الواقع ما هي إلا جهة لها صلاحيات تكميلية، وليس ابتدائية وأصلية، وبذا يمكننا القول إن مجلس المحافظة خطوة متواضعة تحقق ما يلي : إرضاء المواطنين من خلال الانتخابات، والتمثيل الواسع للمواطنين، وفي هذا أيضاً إرضاء للمواطنين بشكل عام.

وفيما يتعلق بمجلس أمانة عمان فقد نص قانون البلديات الأردني لسنة 2015 على اعتبار هذا المجلس شأنه شأن أي من المجالس البلدية الأخرى في كافة مناطق الأردن، إلا أن هذا التشابه ليس مطلقاً وإنما لمجلس العاصمة خصوصية في بعض الاحكام تختلف عن المجالس المحلية الأخرى.

ويقوم مجلس أمانة عمان بالعديد من المهام والواجبات المناطة به بموجب قانون البلديات كاقرار الميزانية العمومية والموازنة السنوية، وإعداد الخطط الاستراتيجية

2-16 .indd 596 30/12/2019 9:55 AM

والتنموية، واعداد البرامج ومتابعتها لتحقيق التنمية المستدامة، وإقرار المشاريع التنموية بما يعود فيه بالنفع على سكان المنطقة، وغيرها من المهام الأخرى[1].

وعند استعراض هذه المهام نجد أنها تتقاطع كثيراً مع المهام التي يقوم بها مجلس المحافظة كما أشرنا سابقاً، وبالتالي نرى أن المشرع الأردني لم يكن موفقاً في الصياغة وتحديد المهام والواجبات لمجلس المحافظة في هذا المجال، ولدى التطبيق العملي لهذه النصوص نجد أن مجلس المحافظة كثيراً ما يقوم بأعمال هي من مهام أمانة عمان، وهذا التداخل في المهام والاختصاصات قد يؤدي إلى وجود تنازع بين المجلسين من حيث المهام، بالإضافة إلى ضياع الجهد المبذول والوقت والمال في حال عدم التنسيق بين المجلسين للقيام بهذه المهام.

الخاتمة:

تعد بريطانيا موطن الحكم المحلي والنظام اللامركزي، وأن الجهود نحو اللامركزية قد ظهرت في فرنسا بعد الثورة الفرنسية في نهاية القرن الثامن عشر، وفي الأردن فإن التوجه الفعلي نحو اللامركزية قد جاء بعد عام 2004، وأن قانون اللامركزية رقم 49 لعام 2015 قد أحدث نقلة واضحة نحو اللامركزية، خاصة وأن الانتخابات لمجالس المحافظات والبلديات قد تمت بتاريخ 15/8/2017.

ولقد تناولنا موضوع اللامركزية في الأردن والتشريعات المتعلقة به بشيء من التوضيح والتحليل وربط الأفكار مع بعضها، وتوصلنا في نهاية هذا البحث إلى بعض النتائج والتوصيات كما يأتي:-

النتائج:

1. إن أهم مقومات اللامركزية هو منح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية، وما يتبع منحها هذه الصفة، مثل: الذمة المالية، وحق التقاضي، ووجود كادر إداري، ومقر خاص بالوحدة المحلية، وهو ما لم يتحقق لمجالس المحافظات بالشكل السليم الذي كنا نأمل فيه.
2. إن العدد الكبير لأعضاء مجلس المحافظة، على الرغم من أنه يساعد في تشكيل العديد من اللجان، إلا أن المبالغة بالعدد تجعل النقاش غير مثمر، وتضييع للوقت والجهد، وتقلل التركيز على تقديم الخدمات للمواطنين، وتزيد الكلفة المالية، بالتالي تشكل عبئاً على المواطنين بدلاً من أن تقدم خدمات متطورة لهم.

(1) المادة (5/أ) من قانون البلديات الأردني لسنة 2015.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 597 30/12/2019 9:55 AM

3. إن القانون الحالي يرضي المجتمع المحلي، وربما الدولي إلى درجة كبيرة نظراً لزيادة التمثيل، ولكنه لا يلبي متطلبات الكفاية والتطوير، التي نحن بأمس الحاجة إليها، وأنه يشكل عبئاً اقتصادياً على الإدارة المحلية ذاتها، ومما تجدر الإشارة إليه أن نجاح تجربة اللامركزية في الأردن يتطلب توفر الإرادة السياسية الجادة التي تعمل لتحقيق الإصلاح والنهوض بالأردن من كافة النواحي.

4. تقاطع وتداخل العديد من المهام والواجبات بين مجالس المحافظات من جانب والبلديات ومجلس أمانة العاصمة من جانب آخر، فتقوم مجالس المحافظات في أغلب الاحيان بذات العمل الذي تقوم به البلديات ومجلس أمانة العاصمة، فلم يكن المشرع الأردني موفقاً إلى حد ما بالتوفيق والتنسيق بين التشريعات لكي لا نجد التنازع بين هذه المجالس.

5. عدم استقلال مجالس المحافظات استقلالاً مالياً وادارياً بالشكل المأمول، فما تزال مظاهر تدخل السلطة المركزية بارزة في هذا القانون من خلال وجود وحدة التنمية المحلية كأمانه سر لمجلس المحافظة، وعقد الاجتماعات في مقرات المحافظات، وعدم وجود كادر وظيفي خاص بهذه المجالس، ومن الجانب المالي فما تزال موزانتها يقتطع من الموازنة العامة للدولة.

التوصيات :

1. ضرورة وجود صلاحيات أصيلة لمجلس المحافظة تعزز من الاستقلال المالي والإداري، من خلال تضمين القانون صلاحية تعيين الموظفين ووجود كادر وظيفي خاص بهذه المجالس بعيداً عن وجود كادر وظيفي من وزارة الداخلية وذلك تعزيزاً للاستقلال الإداري، والعمل على إيجاد مقر مستقل لهذه المجالس.

2. نقترح انقاص عدد أعضاء مجالس المحافظات بدرجة ملموسة ليصبح العدد حوالي 140- 150 عضواً بدلاً من العدد الحالي، وكذلك نقترح وضع المؤهل العلمي شرطاً من شروط الترشح، وأن يكون التوجيهي هو الحد الأدنى للموهل العلمي، ونقترح وجود مهندسين ومعلمين وأساتذة جامعات وأصحاب المهن الحرة والفنانين؛ لأن تطوير المحليات يحتاج إلى قدرات هندسية وفنية وعلمية متطورة.

3. نقترح أن يصبح وضع الموازنات ووضع الخطط المستقبلية وتقدير الأولويات من اختصاصات مجلس المحافظة، وليس المجلس التنفيذي.

4. وفي مجال تعزيز الاستقلال المالي لمجالس المحافظات نقترح أن يتم اقتطاع جزء من

2-16 .indd 598 30/12/2019 9:55 AM

الضرائب والإيرادات المالية التي تحصلها الجهات ذات العلاقة بنسبة مئوية من هذا التحصيل لكل من مجالس المحافظات كلاً حسب إقليمه، وهذا يخلق حالة من الاستقلال المالي لهذه المجالس، ويحقق موازنة مستقلة لها تتواءم مع فكرة اللامركزية.

5. وفي نطاق عدد أصوات الناخبين لمجالس المحافظات نقترح أن يتم منح الناخبين أصواتاً مساوية لعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، ونجد أن ذلك يحقق مساحة أوسع أمام الناخبين في ممارسة حقهم في اختيار ممثليهم في مجالس المحافظات.

6. ندعو إلى السرعة في تعديل هذا القانون، وأن يترك موضوع تطويره للخبراء، والمتمرسين، والمستنيرين، وليس للإدارة، فالعبرة ليست بمشاركة أكبر عدد من المختصين والإداريين، وإنما بنوعية هذه المشاركة.

7. نقترح ربط مجالس المحافظات مع رئاسة الوزراء، أو استحداث وزارة خاصة بالحكم المحلي تعنى بالشؤون المحلية، وهذا يتطلب تعديل العديد من التشريعات لتتواءم مع هذا الاقتراح.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 599 30/12/2019 9:55 AM

قائمة المصادر و المراجع:

اولاً : الكتب

أيمن المعاني و محمود أبو فارس، الإدارة المحلية بين النظرية والتطبيق، ط1، الجامعة الأردنية، 1991.

خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويد، بيروت، 1981.

خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دار الثقافة، عمان، 1972.

صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية،دار اليازوري العلميةللنشر والتوزيع، عمان، 2014.

عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.

عبدالكريم درويش و ليلى تكلا، اصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلوالمصرية، القاهرة، 1976.

عبدالمنعم محفوظ، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط 1، مكتبة عين شمس، القاهرة، بدون سنة نشر.

علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر، عمان، 2003.

محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا، الطبعة الاولى، دار الثقافة، عمان، 2009.

محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الاول، دار الثقافة، عمان، 2015

محمود عاطف البنا، نظم الإدارة المحلية، الطبعة الاولى، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1971.

نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2017.

هاني الطهراوي، الإدارة المحلية، دار الثقافة، عمان،2004.

ثانياً : الرسائل الجامعية

ناصر مصطفى النسور، مدى استقلال مجالس المحافظات في ضوء قانون اللامركزية الأردني لعام 2015، رسالة ماجستير، جامعة الأسراء الخاصة، 2016.

ثالثاً : الأبحاث العلمية

أحمد عوده الغويري، الوحدات المحلية القروية في الأردن بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 23، العدد1، 1996.

خالد محمد الرويحي، سيادة الدول في الفضاء العالمي الجديد: بين غيابها تقليدياً ووهنها رقمياً، مجلة دراسات، مركز البحرين للدراسات الاستراتيجية والدولية والطاقة، مجلد 2،عدد2، 2015

سليمان بطارسة، تحليل وتقييم التجارب في الادارة المحلية كخطوة اولى نحو تطويرها، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 35، العدد1، 2008.

عبد الباسط علي ابو العز، اللامركزية بين النظرية والتطبيق، مجلة مصر المعاصرة، مجلد 10، عدد 49، 2008.

عبد المهدي المساعدة و عبدالقادر الشيخلي، تمويل البلديات في الأردن، مشاكل وحلول، دراسة تحليلية، ابحاث اليرموك، 2002

علي خطار شطناوي، الاساس القانوني لنظام اللامركزية الاقليمية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلد 13، عدد1، 1989.

2-16 .indd 600 30/12/2019 9:55 AM

علي الصوي، مؤتمر الحكم المحلي في العالم العربي، القاهرة، 2004.

ماجد راغب الحلو،الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، 1975.

محمد عبدالله العربي، نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والإقتصاد، العدد الاول، السنة 29، 1959.

رابعاً : المراجع باللغتين الفرنسية والإنجليزية

Jean Rivero ,Driot adminstratif,Dalloz,Paris,1977

A. Marshall, Local government in the modern world ,Athelone, press, London,1978.

R.Rhodes, Developed countries in Donald Rowat International handbook on local government ,Green wood press,1963.

خامساً : التشريعات

الدستور الأردني لسنه 1952.

الدستور المصري لسنة 2014.

قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم 11 لسنة 2012.

قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 6 لسنة 2016

النظام الداخلي لمجالس المحافظات رقم 175 لسنة 2016.

نظام التنظيم الاداري لوزارة الداخلية رقم 22 لسنة 1996.

نظام معدل لنظام الدوائر الانتخابية رقم 12 لسنة 2017.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 601 30/12/2019 9:55 AM

An Analytical and Critical Study of the Law of Decentralization no 49 of 2015

Sulaiman Saleem Batarseh

Jehad Dhifallah Aljazi

Faculty of Law - Amman Arab University

Amman - Jordan

Abstract:

This study tries to analyze the laws and regulations related to decentralization; especially the law of decentralization no 49 of 2015, aiming to evaluate the degree of decentralization, its defects then proposing some suggestions that will help to reinforce the advancement process towards decentralization in local administration. The study concluded that decentralization is a necessary action, but the legal rules did not achieve the required degree of decentralization, because they gave important powers, such as plan development and budgeting to the Executive Council, which an appointed council. Besides, they did not give mandates to the unit that incarnates decentralization, which is the elected provincial council. The study also suggested giving the provincial council the right to initiate, develop plans and budgets, and reduce the number of members of the provincial council in order to activate its work, in addition to setting conditions for membership and giving an equal number of votes to voters in all governorates.

Keywords: Law Decentralization, Provincial Council, Executive Council.

2-16 .indd 602 30/12/2019 9:55 AM