

النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني

**The Legal System of Administrative division of
the Governorate in Jordanian Legislation**

إعداد

محمد سعيد هاشم الداود

إشراف الدكتور

أيمن يوسف الرفوع

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون ثاني، 2020

تفويض

أنا محمد سعيد هاشم الداود، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، والمنظمات، والهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: محمد سعيد هاشم الداود.

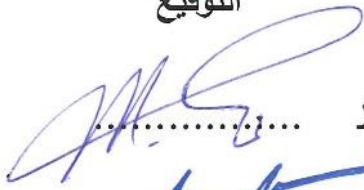

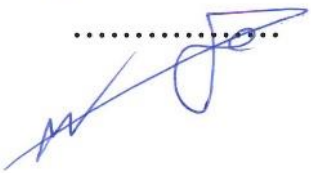
التاريخ: 2020 / 02 / 12.

التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني" وأجيزت بتاريخ 2020/1/21.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	الجامعة	التوقيع
د. أيمن يوسف الرفوع	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد علي الشباطات	رئيساً	جامعة الشرق الأوسط	
أ.د. محمد جمال الذنبيات	عضواً خارجياً	جامعة عمان الأهلية	

شكر وتقدير

الحمد لله تعالى حتى يبلغ الحمد منتهاه، المستحق الثناء، لسعة كرمه ومدى توفيقه وعظيم رضاه،
المسير للأحوال والموفق للأمور، الأمر بالعلم والناهي عن الجهل، والصلاة والسلام على الرسول
الخاتم به ربه النبيين والصديقين، وعلى آله وصحبه ومن تبعه أجمعين، وبعد:

أتوجه بجزيل الشكر وعظيم الامتنان للدكتور أيمن يوسف الرفوع لإشرافه على هذه الرسالة،
ومتابعته لإنجاز هذا العمل، وأتوجه بالشكر أيضاً لأعضاء لجنة المناقشة، لما تحمّله من أعباء
المناقشة، كذلك أتوجه بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء هيئة التدريس في جامعة الشرق
الأوسط، لما قدموه لنا من رعاية واهتمام طوال هذه الأعوام، ومن ثم إلى كل من مدّ يد العون
مساعداً ومسانداً لإنجاز هذا العمل.

والله من وراء القصد

الباحث

محمد سعيد هاشم الداود

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إلى والدي حفظهما الله

إلى كياني ومملكتي الخاصة... زوجتي وابنائي

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	شكر وتقدير
هـ	الاهداء
و	قائمة المحتويات
ح	الملخص باللغة العربية
ط	الملخص باللغة الانجليزية
الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها	
1	تمهيد
4	مشكلة الدراسة وأسئلتها
4	أهداف الدراسة
5	أهمية الدراسة
5	حدود الدراسة
6	محددات الدراسة
6	مصطلحات الدراسة
7	الدراسات السابقة
9	منهجية الدراسة
الفصل الثاني: التقسيم الإداري للمحافظة في ظل نظام التقسيمات الإدارية	
10	المبحث الأول: التطور التاريخي للتقسيمات الإدارية في الأردن
12	المبحث الثاني: صلاحيات المحافظ
12	المطلب الأول: المحافظ واختصاصاته
16	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمحافظة في ظل أنظمة التقسيمات الإدارية
25	المطلب الثالث: نظرية الإدارة المحلية
27	المطلب الرابع: إختصاصات الإدارة المحلية
28	المطلب الخامس: الإدارة المحلية في الأردن

الفصل الثالث: النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في ضوء قانون اللامركزية رقم (49) لسنة
2015

31	..... المبحث الأول: المركزية واللامركزية
31	..... المطلب الأول: المركزية الإدارية
32	..... المطلب الثاني: نظام اللامركزية الإدارية
33	..... المطلب الثالث: صور اللامركزية الإدارية
34	..... المطلب الرابع: مزايا اللامركزية الإدارية
37	..... المطلب الخامس: عيوب اللامركزية الإدارية
45	..... المبحث الثاني: صلاحيات المحافظ والمجلس التنفيذي ومجلس المحافظة
45	..... المطلب الأول: صلاحيات المحافظ بموجب قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015م
47	..... المطلب الثاني: المجلس التنفيذي
54	..... المطلب الثالث: مجلس المحافظة بموجب قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015م
58	..... المطلب الرابع: شروط الناخب لمجلس المحافظة
59	..... المطلب الخامس: شروط المرشح لمجلس المحافظة
61	..... المطلب السادس: المقعد الشاغر وفقدان العضوية في مجلس المحافظة
62	..... المطلب السابع: حل مجلس المحافظة
63	..... المبحث الثالث: الشخصية الاعتبارية
64	..... المطلب الأول: الشخصية الاعتبارية لمجالس المحافظات
66	..... المطلب الثاني: الاستقلال الإداري والمالي لمجالس المحافظات
67	..... المبحث الرابع: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية على المجالس المحلية
68	..... المطلب الأول: رقابة وإشراف السلطة المركزية (الوصاية الإدارية)
70	..... المطلب الثاني: أهداف الوصاية الإدارية
72	..... المطلب الثالث: التمييز بين السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية
75	..... المطلب الرابع: الوقوف على المعوقات التي تعترض الإدارة المحلية
77	..... المطلب الخامس: مظاهر الوصاية الإدارية على مجلس المحافظات في الأردن
	الفصل الرابع: الخاتمة والتوصيات
79	..... الخاتمة
83	..... التوصيات
84	..... المراجع والمصادر

النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني

إعداد

محمد سعيد هاشم الداود

إشراف

د. أيمن يوسف الرفوع

الملخص

هدفت الدراسة للتعرف على بيان موقف التشريع الأردني من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، وتحديد الفرق بين الشخصية الاعتبارية التي كانت للمحافظ والمحافظة قبل قانون اللامركزية وبعد القانون، تحديد الفروق بين نظام التقسيمات الإدارية وتعديلاته رقم (47) لسنة (2000) وبين قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، حيث تكونت الدراسة من ثلاثة فصول والنتائج والتوصيات والمراجع، اشتمل الفصل الأول على خلفية الدراسة وأهميتها، وتناول الفصل الثاني التقسيم الإداري للمحافظة في ظل أنظمة التقسيمات الإدارية المتعاقبة حتى النظام رقم (47) سنة (2000) وتعديلاته، أما الفصل الثالث فقد تضمن النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، وختمت الدراسة بمجموعة من النتائج والتوصيات وقائمة مراجع، وخلصت الدراسة بمجموعة من التوصيات أهمها اعتبار قانون اللامركزية للعام 2015 قاعدة لزيادة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار التنموي وتحديد الأولويات إذ تتم مراحل اعداد الاحتياجات والأولويات التنموية من اصغر وحدة ادارية وهي المجلس المحلي الى البلدية وصولا الى المحافظة، وإن الشخصية المعنوية يجب أن تظهر للوحدة الإدارية وليس للمجلس المحلي.

الكلمات المفتاحية: النظام القانوني، التقسيم الإداري للمحافظة، التشريع الأردني.

The legal system for the administrative division of the governorate in Jordanian legislation

Prepared by: Mohammad Saeed Hashem Al-Dawoud

Supervisor: Dr. Ayman Youssef Al-Riffoua

Abstract

The study aimed to get acquainted with the statement of the position of Jordanian jurisprudence from the Decentralization Law No. (49) for the year (2015), and to determine the difference between the legal personality that was for the governor and the governorate before the decentralization law and after the law, to identify the differences between the system of administrative division and its amendments No. (47) for the year (2000) And the Law on Decentralization No. (49) for the year (2015), where the study consisted of three chapters, results, recommendations and references, the first chapter included the background of the study and its importance, and the second chapter dealt with the administrative division of the province in light of the successive administrative division systems until system number (47) years (2000) and its amendments, while Chapter Three has Within the legal system of administrative division of the governorate under the Decentralization Law No. (49) for the year (2015), the study concluded with a set of results and recommendations and a list of references, and the study concluded with a set of recommendations, the most important of which is the decentralization law for the year 2015 as a basis for increasing popular participation in development decision-making and setting priorities. The stages of preparing development needs and priorities are carried out from the smallest administrative unit which is the local council to the municipality and up to the province, and the moral character should appear to the administrative unit and not to the local council.

Keywords: legal system, administrative division of the governorate, Jordanian legislation.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: تمهيد

حرص المشرع الأردني في التشريعات الإدارية، وخاصة في نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000 وتعديلاته على إبراز طابع الاختصاص الشامل للمحافظ، حيث اعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهو بالتالي لا يمارس إلا الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية، ويعدّ صدور قانون اللامركزية الأردنية رقم (49) لسنة 2015 وإنشائه هيئات محلية جديدة سماها مجالس المحافظات، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، نقلة نوعية في أسلوب التنظيم الإداري في الأردن، ما بينى عليه إحداث التغيير الهيكلي والإداري للمستويات الإدارية للدولة، كما ينتج عن إحداث هذه المجالس أثراً عديدة كنقل سلطة القرارات المحلية من مركز إلى الميدان، وتقلصت سلطات الحكومة المركزية، ودنو الخدمات من المواطنين ورفع كفاءتها، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية، ومشاركة المواطنين في صنع حاضرهم ومستقبلهم وتنشيط التنمية المحلية¹، وجاء بالنظام بان المحافظ يساعده في عمله مجلسين أولهما: المجلس التنفيذي² يتم إنشاء مجلس تنفيذي في كل محافظة ولواء برئاسة المحافظ، وعضوية مساعده

¹ - الهزايمة، محمد (2017). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن (2015-2019).

رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، ص 28.

² المادة 26/ من نظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000

ومدير الشرطة ومدير الدفاع المدني ومدراء الدوائر في المحافظة أو المتصرفية، ما عدا المحاكم، ويجتمع المجلس للتداول في كافة أمور المحافظة أو اللواء مرة كل شهر على الأقل، ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع أو بالأغلبية، ومن اختصاصات المجلس تحديد المشاريع التي يرى ضرورة تنفيذها في المحافظة خلال السنة المالية وكلفتها التقديرية وأولويتها (إعداد مشروع الموازنة).

كما يُشكل مجلس استشاري في كل محافظ برئاسة المحافظ، وعضوية عدد من الأشخاص لا يتجاوز خمسة وعشرين عضوا يعينون لمدة ثلاث سنوات بقرار من الوزير بناء على تنسيب المحافظ. ويتولى المجلس الاستشاري دراسة الشؤون المتعلقة بالمحافظة، والتداول فيها وإصدار التوصيات المناسبة بشأنها، بما في ذلك إبداء آرائه في الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة قبل إقرارها من المجلس التنفيذي، ويجتمع المجلس الاستشاري في المحافظة بدعوة من رئيسه مرة كل شهرين على الأقل، ويكون اجتماعه قانونيا. بحضور أكثرية أعضائه وللمحافظ دعوة أو موظف من موظفي الحكومة في المحافظة أو اللواء أو القضاء لحضور اجتماع المجلس³.

³ القبيلات، حمدي (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، عمان، دائل للنشر والتوزيع.

ويقوم المحافظ بالإدارة المركزية كونه ممثلاً للشخصية الاعتبارية للسلطة التنفيذية، حيث يقوم بتبليغ كافة القوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات الصادرة عنها إلى مختلف الإدارات العامة والموجودة في محافظته ويسهر على تنفيذها⁴.

إلا أن قانون اللامركزية أكد هذه الصلاحيات والمهام، فقد جاء في المادة الثالثة من قانون اللامركزية لسنة (2015) أنه يتولى المحافظ بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة.

وتطبيقاً لمبدأ الاختصاص الواسع للمحافظ فإنه يمارس اختصاصات واسعة لها مساس مباشر بحقوق الأفراد وحررياتهم، ويمارس اختصاصات أمنية تتعلق بالتنظيم الضبطي الذي حفظ الأخلاق العامة، والأمن العام، والراحة العامة في الوحدة الإدارية⁵.

إلا أن قانون اللامركزية استخدم مصطلح الشخصية الاعتبارية⁶، في حين استخدمت المحكمة الدستورية الأردنية في قرار رقم (1) لعام 2015 عبارة الشخصية المعنوية K ونظراً لقدرة مجالس المحافظات على إدارة الشؤون المحلية، والأصل تمتع المجموعات باستقلال حقيقي في أداء اختصاصاتهم، وهو أحد النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية لها، والتي تتطلب قدراً من الاستقلال الذاتي والمحلي⁷.

4 القبيلات، حمدي (2016). استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية، مؤتمر البحر الميت، 28-30/4، 124.

5 القبيلات، حمدي (2010)، مبادئ الإدارية المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، عمان، دائر وائل للنشر والتوزيع.

6 اختلفت النظم القانونية في مسمى الشخصية القانونية التي تطلق على الأشخاص غير الطبيعيين، وإن اتفقت كثيراً في التنظيم القانوني لها، فالمشرع الأردني استخدم مصطلح الأشخاص الحكيمة في قانونه المدني، ولكنه في قانون اللامركزية استخدم مصطلح الشخصية الاعتبارية، في حين استخدمت المحكمة الدستورية الأردنية والمحاكم الأخرى وقوانين كثيرة أخرى عبارة الشخصية المعنوية.

7 الجبالي، علي (2019). مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (21)، العدد (3)، ص 211

وعليه ستقوم الدراسة بالتعرف على النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني.

ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها

تكمن مشكلة الدراسة في التعرف على موقف المشرع الأردني من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، وعلى الفروق بين نظام التقسيمات الإدارية لسنة (2000) وبين قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، ومن خلال هذه الإشكالية تحاول الدراسة الإجابة عن الأسئلة التي تثيرها.

وتظهر مشكلة الدراسة من خلال أسئلة الدراسة الآتية:

- ما موقف المشرع الأردني من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)؟
- هل هناك فروق بين نظام التقسيمات الإدارية لسنة (2000) وبين قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)؟

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى ما يأتي:

- بيان موقف التشريعات الأردنية من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015).

- تحديد الفروق بين نظام التقسيمات الإدارية لسنة (2000) وبين قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015).

رابعاً: أهمية الدراسة

تظهر هذه الأهمية من ناحيتين:

- **الناحية النظرية:** حيث أسهمت هذه الدراسة في تحديد المشكلات والصعوبات التي واجهها تطبيق اللامركزية في المملكة الأردنية الهاشمية، وبيان الأثر الذي تحققه اللامركزية في تحقيق العدالة في توزيع التنمية في المحافظات وإزالة العبء عن الحكومة المركزية، والمساعدة في تحقيق التنمية الاقتصادية في الأطراف.
- **الناحية التطبيقية:** من المؤمل أن توفر هذه الدراسة فرصة لصناع القرار والدراسين والمهتمين للاستفادة من نتائجها بحيث من الممكن أن تشكل إضافة متخصصة بمجال المعرفة للمكتبة الحقوقية العربية، وبما يسهم بتطوير التشريعات الناجمة لموضوعها وفي مجال تطبيقها على أرض الواقع.

خامساً: حدود الدراسة

شملت هذه الدراسة العلاقة الارتباطية بين أنظمة التقسيمات الإدارية رقم (47) لسنة (2000) وبين قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015) للتقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني.

سادساً: محددات الدراسة

المقارنة بين أنظمة التقسيمات الإدارية رقم (47) لسنة (2000) وقانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015) للتقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني جاء ليتابع تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة، والتنسيق بين المجلس والبلديات في المحافظة، وبيان موقف المشرع الأردني من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015) من الشخصية الاعتبارية للمحافظ.

سابعاً: مصطلحات الدراسة

النظام القانوني: هو " تشريع يُسن لتطبيق أحكام القانون، ويقوم بإعداد هذا المشروع الدائرة أو المؤسسة أو الهيئة أو الوزارة المسؤولة عن تطبيق أحكام القانون المعني، ويُقره مجلس الوزراء بعد أن يتم إعادة صياغته من قبل ديوان التشريع والرأي، ويتم نشره في الجريدة الرسمية إشعاراً ببدء العمل به رسمياً"⁸.

⁸ خريسات، هاني (2000). النظام القانوني للمحافظ في التشريع الأردني ، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، ص 16.

التنظيم الإداري: وهو "تقسيم الدولة إلى أجزاء لتيسير ادارتها. ومثالاً على ذلك قد يتم تقسيم الدولة إلى إقليم (تقسيم إداري) والتي بدورها تقسم إلى محافظات، وهذه المحافظات تقسم كلياً أو جزئياً إلى ألوية"⁹.

المحافظة: هي "التقسيم الرئيسي للدولة وتشمل مساحة واسعة ولها مركز محافظة وتكون عادة في إحدى المدن الرئيسية. يديرها المحافظ ولها ألوية منفصلة"¹⁰.

المحافظ: هو رئيس الأجهزة الإدارية العامة في محافظته وأعلى سلطة تنفيذية فيها، ويتقدم على موظفي الدولة في المحافظة"¹¹.

الدراسات السابقة:

من أهم الدراسات ذات الصلة بالموضوع مايلي:

- دراسة الزعبي (1987):- بعنوان (شمولية عمل الحاكم الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية إداريا وأمنيا، بحث منشور في مجلة دراسات في الجامعة الأردنية، المجلد الرابع عشر، العدد الثامن). وقد هدفت الدراسة على التركيز على الدرو المحوري الذي يقوم به الحاكم الإداري في المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية في الوحدة الإدارية ذات

⁹ - الزعبي، خالد سمارة (1993). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 22

¹⁰ - حمزة، حمزة (2001). الشخصية الاعتبارية، مجلة جامعة دمشق، المجلد (17)، العدد (2)، ص 508.

¹¹ الدحيات، محمد. (2004). الإدارة المحلية ودورها في الأمن الوطني الأردني. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن. ص 19.

الشخصية الاعتبارية التي يديرها والدور الشمولي الذي يمارسه إداريا في الظروف العادية والظروف الإستثنائية. وما يميز دراسة الباحث أنها تركز على نظام التقسيمات الإدارية لسنة (2000) وبين قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، واستفاد من هذه الدراسة في الإطار النظري.

- دراسة خريسات¹² (2000):- بعنوان (النظام القانوني للمحافظ في التشريع الأردني ، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية). هدفت الدراسة إلى بيان التطور التشريعي للتقسيمات والتشكيلات الإدارية في الأردن والطبيعة القانونية لوظيفة المحافظ في الأردن واختصاصاته والأجهزة المعاونة له والرقابة القضائية على قراراته. وما يميز دراسة الباحث أنها تركز على الفرق بين نظام التقسيمات الإدارية لسنة (2000) وبين قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، وتمت الاستفادة من هذه الدراسة في الإطار النظري.

دراسة الجبالي¹³ (2019)، بعنوان: مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، توصلت الدراسة إلى أن للحكومة رغبة بمشاركة الهيئات المحلية في إتخاذ القرارات الإدارية، وقد أصدرت السلطة التشريعية قانون رقم (49) لسنة (2015)، الذي منح السلطات المحلية في المحافظات العديد من الصلاحيات، وقد تناول البحث ماهية المجالس الجيدة، ومهامها، وما يميز دراسة

¹² خريسات ،هاني (2000). النظام القانوني للمحافظ في التشريع الأردني ، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية.

¹³ الجبالي، علي (2019). مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (21)، العدد (3)، ص 208- 233

الباحث أنها تركز على الفرق بين نظام التقسيمات الإدارية رقم (47) لسنة (2000) وبين قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015).

تاسعاً: منهجية الدراسة

تمّ تقسيم هذا الفصل إلى:

أ- منهج الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي وحتى تقترب هذه الدراسة في صياغتها من النظريات العامة والتطبيقات العملية اعتمدت على الجمع بين طريقتين للبحث وهما الدراسة التحليلية، بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة ودراسة هذه المسألة ضمن نطاق القانون العام الدستوري والإداري.

ب- أدوات الدراسة:

تتكون أدوات الدراسة والأنظمة وأحكام المحاكم ومن النصوص القانونية التي تتعلق بموضوع الدراسة.

الفصل الثاني

التقسيم الإداري للمحافظة في ظل أنظمة التقسيمات الإدارية

يتضمن هذا الفصل موضوعات هامة تدور في مجملها حول التطور التاريخي للتقسيمات الإدارية في الأردن، والمحافظ وصلاحياته، والتقسيمات الإدارية للوحدات المحلية في الأردن.

المبحث الأول: التطور التاريخي للتقسيمات الإدارية في الأردن

مرّت الدولة الأردنية بعدد من التقسيمات الإدارية، التي بدأت من عهد الامارة. ومن ذلك الوقت وحتى وقتنا الحاضر نجمل المراحل التالية:

مرحلة التقسيمات الإدارية في عهد الإمارة: يمكن ملاحظة في هذه المرحلة، تفرعها لمرحلتين فرعيتين. بدأت أولهما بمرحلة (التقسيمات الإدارية من سنة 1921-1927) حيث تكون شرق الأردن عام 1921 من ثلاث مقاطعات هي :- السلط، عجلون والكرك، وتألّفت كلّ مقاطعة من قائم مقاميات ومديريّات يرأس المقاطعة مُتصرّف، والقائم مقام قائم مقام، وفي عام 1923 تمّ تعديل التقسيم السابق ليتكون شرق الأردن من 6 مقاطعات هي: عمّان، الكرك، مادبا، السلط، جرش، اربد. هذا التقسيم الجديد إطلاق اسم الحاكميّة الإدارية على المقاطعة والناحية، وتم الغاء اسم اللواء، والقضاء، والناحية¹⁴.

¹⁴ الرواشدة، شاهر (1984). الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، ص 51 - 57 .

وفي عام 1927 أصبح التقسيم الإداري بموجب حاكميات بدرجات مختلفة كما يلي:-

- حاكميات الدرجة الأولى في اربد والسلط والكرك ومعان.

- حاكميات الدرجة الثانية في جبل عجلون وجرش ومادبا وعمّان والطفيلة والعقبة.

- حاكميات من الدرجة الثالثة في الكورة، بني كنانة، الرمثا، الباقورة، أم قيس، تل الأربعين،

الجيزة، ذيبان، وادي السير، الزرقاء، غور الصافي والشوبك.

ومن عام 1928 إلى عام 1946، تم تقسيم شرقي الأردن إلى أربعة ألوية: وهي لواء

عجلون ومركزه اربد، وكان فيه 221 قرية وثلاثة أفضية هي اربد، عجلون وجرش، وكان

يتبعه كذلك نواحي: الرمثا، الكورة، ملكا (بني كنانة)، ولواء البلقاء وكان فيه 83 قرية ومركزه

السلط وثلاثة أفضية: عمّان، السلط، مادبا، ولواء الكرك ومركزه الكرك وفيه 93 قرية وعشيرة

موزعة على قضاءي الكرك والطفيلة وناحية العراق وغور المزرعة (ناحية المزار)، ولواء

معان ومركزه معان وكان فيه 38 قرية وعشيرة موزعة على قضائي معان والعقبة ونواحي

الشوبك ووادي موسى¹⁵.

وفي عام 2000، تم تقسيم المملكة بنظام التقسيمات رقم 47. وضم هذا التقسيم ثلاثة

أقاليم، 12 محافظة، تحتوي على 51 لواء، و38 قضاء وهي لإقليم الشمالي وفيه أربع

مُحافظات هي: إربد، عجلون، جرش، والمفرق، ويشتمل على 16 لواء و14 قضاء، والإقليم

¹⁵ العجارمة، نوفان، مجالس المحافظات في الأردن، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية: جامعة الإسكندرية، مج 1، عدد 3، 487.

الأوسط وفيه أربع محافظات هي: العاصمة، الزرقاء، البلقاء، ومادبا، ويشتمل على 19 لواء و15 قضاء، والإقليم الجنوبي وفيه أربع محافظات هي: الكرك، معان، الطفيلة، والعقبة ويشتمل على 16 لواء و9 أفضية¹⁶.

المبحث الثاني: صلاحيات المحافظ

المطلب الأول: المحافظ واختصاصاته

يُعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية، على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية¹⁷ وواضح من هذا أن المحافظ لا يشترط فيه أي شرط يتعلق بالخبرة أو المؤهل العلمي بخلاف الحكام الإداريين الآخرين¹⁸.

ويرى الباحث أنه من الأفضل لو وضع المشرع شروطاً تتعلق بتعيين المحافظ كالخبرة أو المؤهل العلمي وذلك نظراً لأهمية هذا المنصب.

وقد أولى المشرع الأردني أهمية كبرى للتكليف القانوني لهذه الصلاحيات، فقد نصت المادة 120 من الدستور الأردني على "أن التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء

¹⁶ الرواشدة، شاهر (1984). الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، ص 51 - 57 .

¹⁷ التقسيمات الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 1478، 2000

¹⁸ شديفات، بنان (2018). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 2015 - 2017، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، 57.

بموافقة الملك"، واستناداً لهذا النص صدرت عدة أنظمة للتقسيمات والتشكيلات الإدارية، آخرها نظام التقسيمات الإدارية رقم 47 لسنة 2000¹⁹، ونظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000، وبموجب نظام التقسيمات الإدارية تم تقسيم إقليم الدولة الأردنية إلى اثنتي عشرة محافظة، كل منها تشتمل على عدد من الأولوية، وكل لواء يشتمل على عدد من الأفضية، في حين حدد نظام التشكيلات الإدارية كيفية إدارة هذه الوحدات بواسطة موظفين يطلق عليهم الحكام الإداريون، وهم (المحافظ ومتصرف اللواء ومدير القضاء) أما الأحياء والعشائر فلكل منها مختار أو أكثر.

ويتألف الجهاز الإداري في المحافظة من المحافظ ونائبه ومساعد المحافظ والموظفين، إذ يُعيّن للمحافظ نائب برتبة متصرف يتولى الأعمال التي يعهد بها إليه المحافظ، ويقوم مقامه في حال غيابه، ويعين مساعد أو أكثر للمحافظ برتبة متصرف للقيام بالأعمال التي يعهد إليه بها. ويساعد المحافظ مجلسين: تنفيذي واستشاري²⁰.

ويمكن حصر اختصاصات المحافظ من خلال نظام التشكيلات الإدارية الذي يعتبر دستور عمل المحافظ الذي يحدد بشكل أساسي الإطار العام لاختصاصاته التي تتسم بالشمولية، هذا من جهة، ونم جهة أخرى، فإن المحافظ يمارس اختصاصاته وفقاً للقوانين، ومن هذه القوانين التي لها تماس مباشر بالسلم الأهلي وحفظ الأمن والنظام العام هو قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، وعليه فإنه يمكن حصر اختصاصات المحافظ في ثلاثة اختصاصات؛

¹⁹ التقسيمات الإدارية، الجريدة الرسمية العدد 2000، 1478)

²⁰ القبلات، حمدي (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى،

عمان، دائل وائل للنشر والتوزيع، ص 44

الاختصاصات الإدارية والتنموية والأمنية والاختصاص الأمني. فقد جاء في المادة (10) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000 والتي نصت على ما يلي: "يتولى المحافظ المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة بما في ذلك صون الحريات العامة وحقوق المواطنين، والمحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة، وسلامة الأفراد وممتلكاتهم واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لذلك، والمحافظة على النظام والآداب العامة وتأمين راحة العامة، وتعزيز الوحدة الوطنية بين أبناء المحافظة...."²¹.

من خلال ما تم استعراضه يمكن استخلاص أن الوظيفة التي يمارسها المحافظ للمحافظة على النظام العام هي وظيفة الضبط الإداري. والضبط الإداري يقصد به معانٍ مختلفة، فيقصد به في اللغة العادية رجال الشرطة، أي العاملون في جهاز الأمن العام.

كما يمارس المحافظ صلاحية الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرم المشهود، إذ يقوم المحافظ أو من يفوضه خطياً بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرم المشهود، كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ويبلغ المحافظ المدعي العام ضمن اختصاصه عن الجرائم غير المشهودة التي يطلع عليها²².

وعلى المحافظ اتخاذ ما يلزم لمواجهة حالات الطوارئ في المحافظة، من خلال اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمجابهة حالات الطوارئ الناتجة من الكوارث الطبيعية كالزلازل والهزات الأرضية والفيضانات والحرائق والأوبئة وغيرها، وأن يطلب من الجهات المختصة وجوب

²¹التقسيمات الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 1478، 2000.

²² القبيلات، حمدي (2016). استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية، مؤتمر البحر الميت، 28-30/4، 125.

القيام بالإجراءات اللازمة لهذه الغاية، وأن يدعو اللجان المختصة لتولي المسؤوليات الملقاة على عاتقها في هذه الحالات.²³

أولاً : المجلس التنفيذي

يشكل مجلس تنفيذي في كل محافظة برئاسة المحافظ، وعضوية كل من نائب المحافظ ومدير الشرطة ومدير الدفاع المدني ومدير الدوائر في المحافظة، باستثناء المحاكم، وفي حال غياب المحافظ يرأس المجلس نائب المحافظ، ويجتمع بدعوة من رئيسه مرة كل شهر على الأقل ويكون اجتماعه قانونياً بحضور أكثرية أعضائه ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع أو بأغلبية الأصوات وعند تساويها يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس²⁴.

ويسمى المحافظ أحد موظفي المحافظة أمين سر للمجلس يتولى توجيه الدعوة للاجتماع وتنظيمها وتدوين قراراته فيسجل خاص يوقع عليه الرئيس والأعضاء الحاضرين. ويحدد المجلس التنفيذي المشاريع التي يرى ضرورة تنفيذها في المحافظة خلال السنة المالية وكلفتها التقديرية وأولوياتها، ويقوم المحافظ برفعها للجهات المختصة لإدراجها في الموازنة العامة²⁵.

²³ الطراونة، مهند (2015). مقترحات تشريعية في اللامركزية الإدارية المحافظات أنموذجاً، موقع إلكتروني:

<https://www.sarayanews.com/index.php?page=article&id=320199>

²⁴ فقد نصت المادة (4) على أن يدعو المحافظ مجلس المحافظة للاجتماع في اولى جلساته خلال مدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً من تاريخ اعلان النتائج ونشرها في الجريدة الرسمية على ان يترأس اكبر الاعضاء سنأ الجلسة".

²⁵ القريوتي، محمد (2004). رفع الكفاءة الادارية للمجالس المحلية في الاردن، مجلة تنمية الرافدين، جامعة

ثانياً : المجلس الاستشاري

يشكل مجلس استشاري في كل محافظ برئاسة المحافظ، وعضوية عدد من الأشخاص لا يتجاوز خمسة وعشرين عضواً يعينون لمدة ثلاث سنوات بقرار من الوزير بناء على تنسيب المحافظ. ويتولى المجلس الاستشاري دراسة الشؤون المتعلقة بالمحافظة، والتداول فيها وإصدار التوصيات المناسبة بشأنها، بما في ذلك إبداء آرائه في الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة قبل إقرارها من المجلس التنفيذي، ويجتمع المجلس الاستشاري في المحافظة بدعوة من رئيسه مرة كل شهرين على الأقل، ويكون اجتماعه قانونياً. بحضور أكثرية أعضائه وللمحافظ دعوة أو موظف من موظفي الحكومة في المحافظة أو اللواء أو القضاء لحضور اجتماع المجلس²⁶.

ويُعرف الاختصاص بأنه الصلاحية القانونية التي يتمتع بها المحافظ لإجراء التصرفات القانونية باسم المحافظة ولصالحها ونيابة عنها.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمحافظة في ظل أنظمة التقسيمات الإدارية

في ضوء رد قانون اللامركزية من قبل جلالة الملك بموجب المادة 2/93 من الدستور، وما تم تداوله حتى الآن من أسباب الرد ترجع إلى عدم اكساب مجلس إدارة المحافظة الشخصية المعنوية المستقلة والاستناد في ذلك إلى القرار التفسيري للمحكمة

²⁶ القبيلات، حمدي (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، عمان، دائل وائل للنشر والتوزيع.

الدستورية رقم (1) لسنة 2015، فإن الباحث يؤكد أن الذي يكتسب الشخصية الاعتبارية هو الوحدة الإدارية (المحافظة) وليس مجلس الإدارة المنتخب فيها، وذلك بناء على ما يلي:

1. صدر القانون (مشروع) بموجب المادة (121) من الدستور التي تنص على ما يلي:

2. وبالنسبة لقرار تفسير المادة (121) من الدستور الصادر عن المحكمة الدستورية

تحت رقم (1) لسنة 2015، فإنه رغم الخلط الذي قد يوحي به القرار، وعدم التناسق الواضح

بين منطوقه والحيثية الأساسية التي استند إليها، إلا أن التلازم في الفهم القانوني بين الحيثية

ومحصلتها، يستوجب القول، بأن قرار التفسير في المحصلة يأخذ بإعطاء الشخصية المعنوية

المستقلة للوحدة الإدارية (المحافظة)²⁷، وذلك على النحو التالي:

أ. جاء في الحيثية التي تلخص فهم المحكمة للمادة (121) من الدستور ما يلي:

'وتجد المحكمة أن موقف المشرع الدستوري الأردني من إنشاء إدارات لامركزية بقانون قد

تأيد في العديد من الدساتير العربية والأجنبية التي تنص على جواز إنشاء وحدات إدارية

محلية بموجب قانون يعطيها الاستقلالية والشخصية المعنوية، كما في الدستور الفرنسي لعام

1958 الذي ينشئ الوحدات الإقليمية في الجمهورية من بلديات ومقاطعات وكل وحدة أخرى

بموجب قانون، يحدد المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية

واختصاصاتها ومواردها المالية، وكذلك الدستور المصري لعام 2014 الذي يقسم الدولة إلى

وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويجيز إنشاء وحدات

²⁷ الحموري، محمد، صحيفة عمون، العدد 487، تاريخ: 2015/11/21.

إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية على النحو الذي ينظمه القانون. كما يكرس الدستور المصري الاستقلال المالي والإداري للوحدات الإدارية المحلية من خلال تحديد اختصاصاتها ومواردها المالية بموجب القانون، وتقرير موازنات مالية مستقلة خاصة بها يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، بالإضافة إلى الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، وتوفير ضمانات استقلالية أعضائها²⁸.

ويتضح من الفقرة سابقة الذكر، أن المحكمة الدستورية تقطع بأن دستورنا في موضوع إنشاء وحدات إدارية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة مثل البلديات والمقاطعات (المحافظات)، يتطابق مع ما يجري في الدول العربية (مصر) والأجنبية (فرنسا).

ب. أما منطوق القرار التفسيري الذي رتبته محكمتنا الدستورية على الحيثية الأساسية السابقة، فقد جاء كما يلي:

'لكل ما سبق، تجد المحكمة أن عبارة 'المجالس المحلية' كما وردت في المادة (121) من الدستور قد جاءت عامة ومطلقة لتشمل المجالس البلدية والقروية وأية مجالس محلية أخرى، وبالتالي فإنه يتوجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتتحصّر 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

²⁸ الجبالي، علي (2019). مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (21)، العدد (3)، ص 213، الحموري، محمد، صحيفة عمون، العدد 487، تاريخ: 2015/11/21.

المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية بحدودها الواردة في متن هذا القرار²⁹.

وبالتدقيق في هذا المنطوق، نجد أن المحكمة تؤكد أنه يجوز منح الوحدات الإدارية أو المجالس، الشخصية الاعتبارية ويكون الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها. ومن البديهي هنا، أن الذي ينتخب هم سكان الوحدة الإدارية المستقلة ليكون مجلس الإدارة المنتخب من قبلهم ممثلاً للشخص المعنوي وليس الشخص المعنوي ذاته.

مع الانتهاء من تشكيل مجالس المحافظات انتخاباً وتعييناً، ومع بدء نفاذ ولاية هذه المجالس بنشر أسماء الفائزين في عدد الجريدة الرسمية الذي صدر يوم الاثنين الموافق 2017/8/21 ومن ثم دعوة المحافظين المختصين هذه المجالس للانعقاد في أول اجتماع له لانتخاب رئيس المجلس ونائبه ومساعدته، بما يترتب على بدء ولاية هذه المجالس آثار قانونية عديدة أهمها سريان الأحكام القانونية من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 المتعلقة بمهام المحافظ وصلاحياته وتشكيل المجلس التنفيذي واختصاصاته، حيث تم إعادة تنظيم هذه الصلاحيات والاختصاصات وكيفية تشكيل المجلس التنفيذي بموجب قانون اللامركزية، التي كان ينظمها بالأصل نظام التشكيلات الإدارية، الذي اجريت عليه تعديلات عديدة تتوافق مع أحكام قانون اللامركزية، وحتى العديد من أعضاء مجالس المحافظات

²⁹ الجبالي، مرجع السابق، ص 214.

أنفسهم يفطنون الى التساؤل عن طبيعة مهام مجلس المحافظات وعلاقتها بالدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة³⁰.

تعالج هذه المسألة المادة 8 من قانون اللامركزية، التي تنظم مهام مجلس المحافظة، وتحليل هذه المهام فانه يمكن تصنيفها وفق الآتي:

1. مهام ذات طبيعة مقيدة.

تتمثل هذه المهام في:

- اقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والتأكد من تنفيذها

- اقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية

- اقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية وتحديد اولوياتها

- اقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية

- اقرار خطة طوارئ المحافظة³¹.

حيث تكون، هذه المشاريع والأدلة والخطط، محالة الى مجلس المحافظة من قبل المجلس

التنفيذي. بالإضافة الى اقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة، على

ان يؤخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات

³⁰ أبو دلو، محسن (2017)، موقع إلكتروني: <https://www.ammonnews.net/article/328288>

³¹ أبو دلو، محسن (2017)، موقع إلكتروني: <https://www.ammonnews.net/article/328288>

الرسمية ضمن المحافظة. وبالإضافة أيضا الى صلاحية مجلس المحافظة بالنظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ.

ان صلاحية مجالس المحافظات بالنظر بهذه المشاريع والخطط وأي موضوع يعرضه عليه المحافظ مربوطة ومقيدة بصلاحية المجالس التنفيذية بإعدادها وإحالتها الى مجالس المحافظات، فلا يملك مجلس المحافظة اعداد مثل هذه المشاريع والخطط او النظر في أي موضوع من تلقاء نفسه³².

كما ان سلطة مجلس المحافظة عندما تحال اليه هذه المشاريع والأدلة والخطط هي سلطة مقيدة، اذ نص القانون على ان مهمته تتمثل في (اقرار) هذه المشاريع والأدلة والخطط، ولم يستعمل المشرع مصطلحا اوسع يتيح لمجلس المحافظة (عدم اقرار) هذه المشاريع والأدلة والخطط، وبذلك يبرز تساؤل جوهري ازاء هذه المهام بأنه هل لا يملك مجلس المحافظة إلا اقرار المشاريع والخطط والأدلة التي تحال اليه من المجلس التنفيذي³³.

وإن جمود النص باقتصار صلاحية مجلس المحافظة على الاقرار فقط، يفقد هذا المجلس صلاحية ادخال أي تعديل على تلك المشاريع والخطط والادلة دون الرجوع الى المجلس التنفيذي.

³² الخلايلة، محمد علي (2018). القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 51.

³³ التميمي، علوان (2018). الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات، موقع إلكتروني: www.m.ahewar.org > s.asp

وذلك مع الإشارة الى ان نص المادة 11/أ من قانون اللامركزية يقضي بأنه اذا نشأ خلاف بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي حول أي من المسائل المتعلقة بالمحافظة، يحال ذلك الخلاف الى لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس المحافظة، وتتخذ اللجنة قراراتها بأغلبية اصوات الحاضرين ويكون قرارها ملزماً، وفي حال تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس مجلس المحافظة، حيث يمكن من خلال هذه الآلية معالجة الخلاف بين المجلسين حيال اقرار أي من المشاريع او الخطط او الادلة المتبادلة بينهما³⁴.

2. مهام مستقلة.

يمارس مجلس المحافظة هذه المهام بشكل مستقل لا تتوقف على أي اجراء من قبل المجلس التنفيذي - وتمثل هذه المهام في³⁵:

- اقتراح انشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الاخرى بموافقة الجهات المختصة

- وضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين اداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة ضمن المحافظة لضمان تقديم افضل الخدمات

- تحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية او من المشاكل الطارئة واقتراح الحلول لها مع الجهات ذا العلاقة.

³⁴ الخلايلة، محمد علي (2018). القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، 51.

³⁵ الصغير، سناء (2017). رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، 28.

وبذلك يتبلور نوع من السلطة التقديرية لمجلس المحافظة ازاء هذه المهام، يمارسها بشكل مستقل وبناءً على تقديراته ورؤيته للوضع العام في المحافظة دون ان ترتبط ممارسة هذه المهام بالمجلس التنفيذي او ان تتقيد به.

1. مهام شبه رقابية او رقابة منقوصة.

يتمثل النطاق الموضوعي لمهام مجلس المحافظة شبه الرقابية في :

- الاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة.

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

- مناقشة أي من اعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه.

لكن يجدر التنويه ان هذه المهام الرقابية، ليست ذات طبيعة رقابية كاملة كما هو المعنى المكرس للرقابة في صلاحية مجلس النواب الدستورية بمراقبة اعمال الحكومة. لأن قانون اللامركزية، وان اسند لمجالس المحافظات مهام الاطلاع والمناقشة والمتابعة، إلا انه لم يمكن مجلس المحافظة من أدوات فعالة يبسط من خلالها رقابته على عمل المجلس التنفيذي ككل او على أي من عمل الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة التي يتشكل منها المجلس التنفيذي في المحافظة، مثل توجيه السؤال او الاستجواب او التنسيب او اتخاذ أي اجراء

اداري او تأديبي بحق أي من اعضاء المجلس التنفيذي، فهي بالتالي رقابة منقوصة تقف عند حد الاطلاع او المناقشة او المتابعة فقط، ولا تتعداها الى حد المساءلة³⁶.

أما عن النطاق الشخصي للمهام الرقابية، فأنها تنحصر في مناقشة أي من اعضاء المجلس التنفيذي فقط، بحيث لا يتعدى نطاق هذه المهام الرقابية الى مناقشة أي من مدراء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة من غير الاعضاء في المجلس التنفيذي، وهذا يعبر عن قصور النص التشريعي حيث لا يوجد مبرر بعدم امتداد هذه الرقابة الى كافة مدراء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة. فإن المادة 4/4 من قانون اللامركزية تنظم تشكيلة المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ وعضوية العديد من الجهات- المذكورة على سبيل الحصر في القانون، وهذا يعني ان القانون فصل بين موقع الرئيس وبين موقع العضو- في حين ان رئيس مجلس المحافظة يكون منتخبا من بين اعضاء المجلس- ، فالمحافظ وان كان رئيس المجلس التنفيذي فإنه ليس عضوا فيه، بالتالي لا يملك مجلس المحافظة مناقشة المحافظ بالموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه³⁷.

بذلك نجد ان طبيعة مهام مجالس المحافظات تنقسم الى مهام ذات طبيعة مقيدة ومربوطة بمهام المجلس التنفيذي، ومهام ذات طبيعة مستقلة يمارسها مجلس المحافظة من تلقاء نفسه دون التوقف على احوالها اليه من المجلس التنفيذي، مهام ذات طبيعة رقابية منقوصة.

³⁶ الطراونة، مهند (2015). مقترحات تشريعية في اللامركزية الإدارية المحافظات أنموذجاً، موقع إلكتروني: <https://www.sarayanews.com/index.php?page=article&id=320199>

³⁷ المادة (4) من قانون اللامركزية 47 لسنة 2015.

المطلب الثالث: نظرية الإدارة المحلية:

يعرف التنظيم الإداري المحلي في فرنسا بنظام الإدارة المحلية (Local Administration)، أما في بريطانيا فيعرف بنظام الحكم المحلي (Local Government).. من المعروف أنّ كلمة «حكومة» تعني التوجيه العام لسياسة الدولة في جميع المجالات وهي تشمل بالتالي السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، إلا أنّ هذه الكلمة تستعمل أحياناً بمعنى ضيق لتعني السلطة التنفيذية وحدها.. أما كلمة «إدارة» فتعني الجانب الفني من عمل الحكومة وتشمل بالتالي هيئاتها الإدارية وما تقوم به تلك الهيئات³⁸.

إنّ تعبير «الحكم المحلي» قد ينصرف بالتالي إلى جميع مظاهر الحكم التقليدية من تشريع وتنفيذ وقضاء، ولذا فإنّ التعبير الأفضل للامركزية الإقليمية هو «الإدارة المحلية»³⁹

أركان الإدارة المحلية: -

تقوم الإدارة المحلية على خمسة أركان هي⁴⁰: -

(1) الإعراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية العامة.. إنّ هذه المصالح هي الحاجات الإجتماعية للسكان وهي إمّا حاجات مادية كالسكن والمواصلات والماء والكهرباء، أو حاجات معنوية كالأمن والتعليم والصحة والثقافة.

(2) إنشاء وحدة إدارية مستقلة ذات شخصية معنوية تتولى مسؤولية إدارة تلك المصالح المحلية.

³⁸ الطهراوي، هاني، 2004، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 47
³⁹ الصغير، سناء (2017). رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، 63.
⁴⁰ الهزائمة، محمد (2017). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن (2015-2019). رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، 80

(3) قيام هيئة منتخبة ممثلة لجميع سكان المنطقة المحددة تتولى الإشراف على إدارة تلك المصالح المحلية.

(4) استقلال الهيئة المنتخبة في ممارسة صلاحياتها والقيام بمسئولياتها عن الحكومة المركزية.. إنَّ هذا الاستقلال أصيل وليس منحة من الحكومة.

(5) خضوع الهيئة المحلية لرقابة وإشراف الحكومة المركزية وبالحدود التي يقرها قانون الإدارة المحلية. يجدر بالملاحظة أنَّ النص على هذه الأركان وتحديد إطارها وشروطها يجب أن يتم بقانون خاص تصدره السلطة التشريعية، وليس بتفويض من الحكومة المركزية تملك تعديله أو تضيقه أو الرجوع عنه عندما تشاء.

يترتب على وجود الشخصية المعنوية للإدارة المحلية ما يلي:

- 1) وجود ذمة مالية خاصة بالهيئة المحلية، فأموالها أموال عامة ولكنها ليست أموالاً حكومية.. ينبني على ذلك أنَّ ميزانيتها السنوية تستقل عن الميزانية العامة للدولة.
- 2) وجود جهاز إداري وفني للهيئة المحلية مستقل عن جهاز موظفي الدولة، له تشريعاته الخاصة المستقلة عن التشريعات التي تحكم عمل موظفي الحكومة المركزية.
- 3) أهلية الهيئة المحلية لاكتساب الحقوق وتحمل المسؤوليات، بما في ذلك حق التملك والتعاقد والإقتراض والتقاضى وقبول الهبات والتبرعات والوصايا، وتتحمل وحدها دون الحكومة المركزية مسؤولية أعمالها وأعمال موظفيها⁴¹.

⁴¹ الهزايمة، محمد (2017). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن (2015-2019). رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، 81.

المطلب الرابع: إختصاصات الإدارة المحلية

تتولى الدولة من خلال قانون الإدارة المحلية تحديد الحاجات العامة فتدخلها في نطاق المرافق الوطنية وهي التي يعم نفعها على جميع المواطنين، كما تتولى تحديد الحاجات الخاصة التي تدخل في إختصاص الإدارة المحلية وهي التي تعود أهميتها إلى مواطني منطقة معينة.

لا توجد قواعد ثابتة مستقرة متفق عليها عالمياً للتفريق بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، فهذه التفرقة ليست سهلة كما تبدو، وهي تختلف من مجتمع لآخر وفق ظروفه، ولذا يتولى المشرع عادة تحديد الحاجات التي تتولاها المجالس المحلية وتلك التي تتولاها الحكومة المركزية.

هناك أسلوبان لتحديد اختصاصات الإدارة المحلية هما:

(1) الأسلوب البريطاني: حيث يحدد القانون اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية على سبيل

الحصص، وبذلك تكون الحكومة المركزية صاحبة الاختصاص بكل ما عدا ذلك.

(2) الأسلوب الفرنسي: حيث يحدد القانون اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصص،

ويصبح كل ما عدا ذلك من صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية⁴².

⁴² خريسات، هاني (2000). النظام القانوني للمحافظ في التشريع الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، 31.

المطلب الخامس: الإدارة المحلية في الأردن.

يتميز النظام الإداري الحالي في المملكة الأردنية الهاشمية بالمركزية الإدارية حيث تتولى الحكومة المركزية في العاصمة إدارة جميع الشؤون العامة للدولة، وينفرد الوزراء بسلطة إصدار القرارات ويهيمنون على جميع موظفي وزاراتهم في العاصمة والميدان، والوزراء هم أصحاب القرار النهائي في إنشاء الخدمات وتوزيعها على مناطق المملكة وتعيين الموظفين من مختلف الرتب.. حاولت الحكومات الأردنية التخفيف من غلواء المركزية حيث لجأت إلى أسلوب من أساليبها وهو عدم التركيز الإداري حيث يُفوض الوزير بعض كبار موظفي وزارته في العاصمة أو المناطق بسلطة إصدار القرارات في بعض الأمور البسيطة دون الرجوع إليه.. إنّ هذه الصلاحيات المفوضة ليست أصيلة لا تستند إلى تشريع ويمارسها الموظف تحت إشراف الوزير وبأمر منه في غالب الأحيان، كما يملك الوزير حق إلغاء التفويض في أي وقت⁴³.

تقتصر الإدارة المحلية في الأردن على البلديات التي تمتلك صلاحيات مباشرة أصيلة بموجب أحكام قانون البلديات، أمّا المحافظات فما زالت جزءاً من الإدارة المركزية لا تملك أي صلاحيات أصيلة إلاّ فيما ندر، وهي عادة ما تكون صلاحيات أمنية أو عقابية.. إنّ إشراف الحاكم الإداري على المرافق والخدمات في منطقتة ما زال إشرافاً شكلياً لا يتجاوز استقبال الشكاوى وتقديم التقارير للإدارة المركزية و يؤدي ذلك إلى اضطراب المواطن دائماً لتكبد العناء والنفقات لمراجعة الحكومة المركزية في عمّان للحصول على حقوقه.. لقد كان هذا النظام جيداً ومناسباً في مرحلة سابقة حين كانت خدمات الدولة قليلة ومطالب المواطنين محدودة.. كانت صلاحيات الحكام الإداريين في مطلع تأسيس الدولة

⁴³ الطهراوي، هاني، 2004، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 58

وصلاحيات البلديات أكبر وأوسع وأشمل مما هي عليه حالياً، وكان يتم تقليصها باستمرار بموجب تعديلات على القوانين، وتكون الأسباب أحياناً مبررة ولكنها في معظم الأحيان غير مبررة وهدفها ازدياد سيطرة الوزراء على جميع الأنشطة والخدمات والتعيينات⁴⁴.

ومن خلال ما سبق يستنتج الباحث مما سبق أنه و لأول مرة في الإدارة المحلية في الأردن يتم النص على صلاحيات مباشرة للمحافظ في قانون وبشكل مباشر ، حيث أننا لاحظنا في السابق أن هذه الصلاحيات كانت تستمد من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000م ، إلا أن قانون اللامركزية أكد هذه الصلاحيات والمهام ، فقد جاء في المادة الثالثة من القانون أنه يتولى المحافظ بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة ما يلي :-

1- قيادة الأجهزة الرسمية في المحافظة والإشراف على قيامها بمهامها .
 2- متابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة واتخاذ ما يلزم لقيام الجهات بمراعاتها وقيام دوائر الدولة ومؤسساتها في المحافظة بأعمالها وتنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات والتوجيهات الرسمية وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة إذا دعت الحاجة لذلك .

3- التنسيق بين المجلس والبلديات في المحافظة والوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة.

⁴⁴ بنان (2018). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 2015 - 2017 ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة آل البيت، 30.

- 4- الإشراف على الخطط التنموية والخدمية وعلى إعداد الموازنة السنوية للمحافظة .
- 5- اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ قرارات المجلس ورفعها إلى الجهات ذات الاختصاص .
- 6- العمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين بالتنسيق مع المجلس .
- 7- العمل مع المجلس والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية, واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- 8- المحافظة على ممتلكات الدولة والعمل على تطويرها وحسن استغلالها واتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل ذلك .
- 9- اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الصحة والسلامة العامة والبيئة وتشكيل لجان الرقابة والتفتيش وصلاحيه الإغلاق المؤقت للمحال والمنشآت والمواقع المخالفة والتحفظ على الموجودات إلى حين إحالة المخالفات للمحكمة المختصة.
- 10- اتخاذ الإجراءات اللازمة في الحالات الطارئة وتنسيق جهود جميع الجهات المختصة
- 11- عقد الاجتماعات الدورية للمجلس واللجان التي يرأسها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عنها .

الفصل الثالث

النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في ضوء قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015

قسّم الباحث هذا الفصل إلى أربعة مباحث، تناول المبحث الأول نشأة وتطور المركزية واللامركزية، أمّا المبحث الثاني فتضمن الحديث عن صلاحيات المحافظ والمجلس التنفيذي ومجلس المحافظة والتي جاء بها قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015م ، وتناول المبحث الثالث: الشخصية الاعتبارية، وتضمن المبحث الرابع الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

المبحث الأول المركزية واللامركزية

المطلب الأول: المركزية الإدارية

تتولى الحكومة المركزية في العاصمة إدارة جميع الشؤون العامة للدولة، ويقوم بذلك الوزراء الذين ينفردون بسلطة إصدار القرارات، ويسيطرون على جميع موظفي وزاراتهم في العاصمة والمناطق.

إنّ للمركزية الإدارية صورتان هما:-

أ - التركيز الإداري (concentration): حيث تكون المركزية الإدارية تامة، فالوزير ينفرد وحده بإصدار الأوامر والقرارات والتعليمات، ويرجع إليه موظفو الوزارة في

العاصمة والمناطق في جميع الأمور.. تدعى هذه الصورة كذلك « المركزية المطلقة أو التامة»⁴⁵.

ب - عدم التركيز الإداري (Deconcentration): حيث يفوض الوزير بعض كبار موظفي وزارته في العاصمة أو المناطق سلطة إصدار القرار في بعض الأمور دون الرجوع إليه، بهدف التخفيف عن كاهله وتسريع الإنجاز وبخاصة في المناطق البعيدة عن المركز.. إنّ الصلاحيات المفوضة ليست صلاحيات أصلية يستقل بها الموظفون وذلك لأنهم يمارسونها تحت إشراف الوزير الذي يملك حق إلغاء التفويض في أي وقت و يطلق على هذه الصورة أحياناً « المركزية البسيطة أو الجزئية»⁴⁶.

المطلب الثاني : نظام اللامركزية الإدارية

أدت التغيرات المتسارعة في العالم في المجالات الاقتصادية، والسياسية، أو الإدارية، والمفاهيمية إلى ظهور قضايا جديدة مما أفرزته العولمة بشكل يستعصي معه إيجاد الحلول، كالمشاكل الاجتماعية، والاقتصادية التي تتزايد باستمرار، بالإضافة إلى ظهور الفقر، مما يستدعي حلولاً أكثر فاعلية مما توفره المركزية الإدارية. وبالنظر إلى أنّ جوهر التنمية المحلية يعتمد على الوحدات الإدارية المختلفة، فقد ظهرت الحاجة إلى ضرورة التكامل بين المركزية الإدارية، وما يسمّى باللامركزية الإدارية؛ لتحقيق التنمية المحلية، بحيث يتم إحداث تغييرات جوهرية على المستويات الثقافية، والسياسية،

⁴⁵ القبيلات، حمدي (2016). استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية، مؤتمر البحر الميت، 28-30/4، 127.

⁴⁶ الطهراوي، هاني (2004). قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 28.

والاقتصادية، والاجتماعية بشكلٍ يؤدي إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي، والرفاهية الاقتصادية للجميع⁴⁷.

ومن الجدير بالذكر أنّ اللامركزية الإدارية من شأنها تحقيق مُتطلبات المجتمعات، والأفراد، وهي تُعتبر وسيلة تُعطي مساحات من الحرية، والمقدرة على المنافسة، والتنظيم، علماً بأنّ اهتمامات علم الإدارة بدراسة التنظيم الإداري كانت قد أُكّدت على أنّ للتنظيم الإداري صورتين رئيسيتين، هما: المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، وفي ما يأتي تركيزٌ على اللامركزية الإدارية، من حيث: مفهومها، ومزاياها، وعيوبها، ومقوماتها⁴⁸.

المطلب الثالث : صور اللامركزية الإدارية

تأخذ اللامركزية الإدارية صورتين هما:

- اللامركزية المرفقية (المصلحية):

الاعتراف لبعض المصالح الحكومية والإدارات العامة، أو أي هيئات عامة مستقلة، بالشخصية المعنوية، وقدر من الاستقلال والحق في الاستقلال المالي والإداري لإدارة بعض المرافق العامة، بهدف ضمان حسن سير المرفق العام وضمان فعاليته على الصعيدين الإداري والاقتصادي. ، ومن أمثلتها المؤسسات العامة والهيئات

⁴⁷ كواشي، عتيقة (2011)، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، ورقلة: جامعة قاصدي مرباح، 37
⁴⁸ شحادة، يوسف يعقوب (2014). واقع الإدارة اللامركزية لعمداء كليات جامعة بغداد من وجهة نظر معاونيهم ورؤساء الأقسام العلمية، صفحة 363.

المستقلة. والهدف من تطبيق هذا الأسلوب هو ضمان حسن سير المرافق العامة، وضمان فعالية المرفق العام على الصعيدين الإداري والاقتصادي⁴⁹.

- اللامركزية الإقليمية:

هي الاعتراف لجزء من أقاليم الدولة بالشخصية المعنوية وتكوين المجالس المحلية والإقليمية وقيام هيئات منتخبة من سكانها لإدارة بعض الشؤون المحلية التي تهم الجماعات المحلية المنتخبة (المجالس المحلية)، ولكن تقتصر ممارسة هذا الاختصاص على رقعة جغرافية محدودة. بمقتضى هذا الأسلوب يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محددة ذات شخصية اعتبارية يقوم على إدارة كل وحدة مجلس محلي منتخب (كله أو أغلبه) على أن تخضع هذه المجالس لرقابة السلطة المركزية⁵⁰.

المطلب الرابع: مزايا اللامركزية الإدارية

- السرعة في انجاز الأعمال ، لان المرؤوسين لا يرجعون لرؤسائهم في كل صغيرة وكبيرة⁵¹.

- تخفيف عبء العمل عن الرؤساء مما يجعلهم يتفرغون للأعمال الاستثنائية والتخطيط لمستقبل المؤسسة.

- رفع الروح المعنوية للمرؤوسين ، إنتاجيتهم والشعور بدورهم.

⁴⁹ الزعبي، خالد سمارة (1993). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 19-26.

⁵⁰ الجبالي، علي (2019). مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، ص 87.

⁵¹ الهزايمة، محمد (2017). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن (2015-2019).

(2019). رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، 71

- إثراء العمل بالأفكار والمواهب الفردية مما يدفع بالمؤسسة إلى النمو السريع وتحقيق الأرباح. وبالمقابل هناك بعض المساوئ للامركزية أهمها:

- المساس بالوحدة الإدارية للدولة.

- عدم تجانس النظم الإدارية لاحتمال أن تنظيم كل هيئة لامركزية بعض جانبها الإدارية بلوائح صادرة عنها ومختلف عما قررتة غيرها.

- تزيد اللامركزية الفوارق الاجتماعية بين المناطق المختلفة الموارد في المناطق.

- تنافس الهيئات اللامركزية تنافساً ضاراً يؤدي إلى التأثير على الصالح العام⁵².

وقد اختلف كتاب الإدارة وعلمائها ومفكريها في أنواع اللامركزية الإدارية عن كتاب ومفكري القانون الإداري حيث قسموها إلى مرفقية وإقليمية بينما قسمها مفكري علم الإدارة العامة إلى مايلي:

وهناك تقسيم آخر لأنواع اللامركزية والمتمثل في الأنواع التالية .

- اللامركزية العمودية

- اللامركزية الأفقية⁵³

اللامركزية العمودية :

حيث يرى في هذا النوع أسلوب إداري يستند إلى تفويض صلاحيات اتخاذ القرار إلى المستويات الإدارية الدنيا ضمن سلسلة السلطة ابتداءً من قمة الهرم ومن خلال

⁵² عثمان، خليل عثمان - اللامركزية ومجالس المديرية ص 25

⁵³ الهزيمة، مرجع سابق، ص 72.

الخط الوسطي للهيكل التنظيمي⁵⁴. ومن أجل تطبيق ونجاح هذا النوع من اللامركزية يجب الإجابة على الأسئلة التالية:

- ما هي صلاحيات اتخاذ القرار التي سوف تفوض إلى المستويات الإدارية الدنيا.
 - إلى أي مستوى إداري يمكن تفويض هذه الصلاحيات.
 - كيفية إتمام عملية الرقابة والتنسيق .
- ويمكن تمييز نوعين من اللامركزية ضمن هذا النوع وهما :

النوع الأول اللامركزية العمودية الاختيارية

وهي تمثل تفويض الصلاحيات إلى المستويات الإدارية التي تستطيع الحصول على المعلومات اللازمة للاستفادة من تلك الصلاحيات. لذا تقوم بعض المؤسسات بتفويض الصلاحيات المتعلقة بالتصنيع والتسويق إلى مستويات أدنى ضمن خط السلطة. مقارنة مع الصلاحيات المالية والقرارات القانونية، إن تسلسل مستويات تفويض الصلاحيات تبدأ من أعلى الهرم ابتداءً بالصلاحيات المالية ومن ثم يليها صلاحيات التصنيع ومن ثم صلاحيات البحث والتطوير في أسفل المستويات الإدارية. النوع

الثاني: اللامركزية العمودية المتوازية

في هذا النوع تكون قوة إصدار القرارات الوظيفية المختلفة مركزة في مستوى إداري واحد في التنظيم وخصوصاً بالنسبة للوحدات التي تجمع على أساس السوق بحيث إن كل وحدة أو قسم تفصل عن الوحدات الأخرى وتعطى الصلاحيات اللازمة

⁵⁴ الصغير ، سناء (2017). رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، 60.

لاتخاذ كافة القرارات التي تؤثر أو لها علاقة بمنتجاتها أو خدماتها أو المنطقة الجغرافية التابعة لها. وعليه يمكن القول بان اللامركزية العمودية المتوازية هي الوسيلة التي تستطيع منح كل وحدة الصلاحيات اللازمة لكي تكون وحدة شبه مستقلة. مع الاحتفاظ ببعض القرارات المهمة عند الرئيس الأعلى أو قمة الهرم⁵⁵.

اللامركزية الأفقية :

هي عملية تحويل صلاحيات اتخاذ القرارات من المدراء إلى المختصين، أي بمعنى هو تحويل صلاحيات اتخاذ القرارات خارج نطاق خط السلطة أو خط التنظيم من خلال تقديم النصح والمشورة لمدراء خط السلطة⁵⁶.

المطلب الخامس: عيوب اللامركزية الإدارية

على الرغم مما تتّصف به اللامركزية من خصائص، إلا أنّها تتضمن العديد من العيوب، والتي من أبرزها:

- التناقض في القرارات التي يتم اتخاذها؛ نتيجة لكثرة المشاركة في عملية اتخاذها.
- عدم إمكانية تطبيقها في المتابعة، والعمليات المالية.
- ضعف الأداء؛ حيث إنّ اللامركزية قد تتسبب في تكاسل بعض العاملين عن أداء مهامهم.

⁵⁵ فاكية، سقني (2017). دور اللامركزية في تنمية المجتمعات المحلية، دور اللامركزية في تنمية المجتمعات المحلية، ص 415 .
⁵⁶ المرجع السابق، 417.

- التسبب بالضعف في كفاية ميدان العمل؛ نتيجة عدم توفيرها للقيادة في مختلف المجالات.

- إمكانية التسبب بالضعف في السلطة المركزية. إمكانية التسبب بالانعزالية، مما قد ينتج عنه تصدع المنظمة، أو المجتمع⁵⁷.

وتسعى الدول جاهدة لتطبيق اللامركزية الإدارية، لتحقيق جملة من الاهداف منها:

1. أهداف سياسية: وهي تمثل ركيزة أو دعامة أساسية لهذا النظام، فقد ارتبطت اللامركزية الإدارية من الناحية النظرية والتاريخية بفكرة الديمقراطية، وذلك لما تهدف إليه من إشراك المواطنين في إدارة الأمور المحلية الخاصة بهم، ولهذا كثيراً ما يقال أن اللامركزية الإدارية أو الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، أو أن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ، إن لم تكن أساساً وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة⁵⁸.

2. أهداف إدارية واقتصادية: إن فلسفة الإدارة اللامركزية لا تدور جميعها حول الأهداف السياسية السابق الإشارة إليها، وإنما تتبلور أيضاً في كونها مسألة اختيار لأفضل الوسائل لتحقيق الأهداف الإدارية والاقتصادية، وهذه الأهداف تتمثل أساساً في: تحقيق فاعلية الوظيفة الإدارية؛ كونها تؤدي إلى تخفيف بعض مهام الوظيفة الإدارية عن عاتق السلطة المركزية وإسنادها إلى هيئات أخرى تزاولها تحت إشرافها

⁵⁷ شحادة، يوسف يعقوب (2014). واقع الإدارة اللامركزية لعمداء كليات جامعة بغداد من وجهة نظر معاونيهم ورؤساء الأقسام العلمية، صفحة 365.
⁵⁸ العجارمة، نوفان، مجالس المحافظات في الأردن، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية: جامعة الإسكندرية، مج 1، عدد 3، 487.

ورقابتها، مما يتيح لهذه السلطة أن تتفرغ لأمهام المسائل وكلياتها تاركة التفاصيل والجزئيات لتلك الهيئات، الأمر الذي يؤدي في الواقع إلى تحقيق إجابة وإتقان لما يباشر من وظائف على مستوى المجتمع بأسره⁵⁹.

كما تتمثل الأهداف المذكورة أيضاً في الحد من البيروقراطية وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية وتجنبها للروتين والنمط الحكومي العقيم الذي يعتبر من سمات المركزية الإدارية، ومن الأهداف الإدارية والاقتصادية للامركزية الإدارية كذلك، سهولة القيام بالإصلاح الإداري والاقتصادي لتحقيق الكفاية الإدارية والمساهمة في عملية التنمية⁶⁰.

3. أهداف اجتماعية: وتتمثل في تذكية الشعور بالانتماء إلى مجتمع محلي متميز، وتسهيل تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية.

هذا ولم تظهر اللامركزية الإدارية بالمفهوم السابق إلا تحت تأثير انتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية ونتيجة للتقدم العلمي والصناعي وما ترتب على كل ذلك من متغيرات مهمة في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية بحيث أصبحت الدولة الحديثة مثقلة بالتزاماتها تجاه الأفراد.

كل هذه الظروف جعلت من العسير على السلطة المركزية أن تجمع بين يديها كل مقاليد الأمور، ومن هنا بدأ التفكير في نقل بعض الأنشطة والاختصاصات إلى هيئات

⁵⁹ الطراونة، مهند (2015). مقترحات تشريعية في اللامركزية الإدارية المحافظات أنموذجاً، موقع إلكتروني: <https://www.sarayanews.com/index.php?page=article&id=320199>

⁶⁰ العجارمة، نوفان، المرجع السابق، 488.

إقليمية (أو مرفقية) تباشرها استقلالاً عن الدولة وعلى نحو يسمح بإشراك أفراد المجتمع المحلي في إدارة شؤونهم بأنفسهم.

وفي الحقيقة إن اشتراك المواطنين في إدارة شؤونهم بالتعاون مع الحكومة المركزية، فضلاً عن دلالاته الديمقراطية، يعتبر من الشروط اللازمة لنجاح إدارة المرافق العامة في الدولة. فمن المعروف أن كل إقليم من أقاليم الدولة له رغباته ومصالحه المتميزة، فاحتياجات إقليم صناعي تختلف عن احتياجات إقليم آخر زراعي أو تجاري أو سياحي، ومن هنا كان من اللازم أن يستقل كل إقليم بإدارة مشروعاته ومرافقه المختلفة حسب حاجاته وإمكانياته وبواسطة أشخاص على دراية بهذه الحاجات والإمكانيات. ولهذا يمكن القول أن قيام نظام الإدارة المحلية يتوقف في الواقع على درجة ما يتمتع به أعضاء المجالس المحلية من استقلال عن السلطة المركزية بحيث أنه كلما قوي هذا الاستقلال كلما قوي النظام ذاته والعكس صحيح⁶¹.

وإذا كان هذا القول يمثل اتجاه الفقه الإداري في مجموعه، إلا أن الخلاف بينه يتجسد في كيفية تحقق هذا الاستقلال، فقد ذهب جانب منه إلى القول بأن استقلال الهيئات المحلية لا يتم إلا باختيار أعضائها بطريق الانتخاب، بينما ذهب الجانب الآخر إلى القول بأن الانتخاب ليس شرطاً ضرورياً لتحقيق استقلال الهيئات أو السلطات المحلية، إذ يكفي أن يتم اختيار أعضاء هذه الهيئات أو تلك السلطات بطريق التعيين مع منحهم الضمانات الكافية في إدارة شؤونهم⁶².

⁶¹ الجبالي، علي (2019). مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (21)، العدد (3)، ص 213.

⁶² التميمي، علوان، الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات، موقع الكتروني: www.m.ahewar.org > s.asp

وفيما يلي نعرض أولاً لكل من هذين الرأيين وما يستند إليه من حجج ثم نبين بعد ذلك رأينا في هذا الصدد.

الرأي الأول: الانتخاب ليس ركناً لازماً في الإدارة المحلية وليس شرطاً لتحقيق اللامركزية الإدارية: ذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بأنه لا يجوز الربط بين نظام اللامركزية الإقليمية وضرورة اختيار أعضاء المجالس الممثلة لها بالانتخاب، ذلك أن الركن المعتبر في هذا النظام هو استقلال الهيئات المحلية وهذا الاستقلال لا يتحقق فقط بانتخاب أعضاء هذه الهيئات إذ قد يتحقق بوسائل أخرى عديدة منها: الصلاحية التي يستمدها أعضاء هذه المجالس من القانون في اتخاذ قرارات نهائية ذات صفة تنفيذية، تعيين هؤلاء الأعضاء مع منحهم ضمانات عدم القابلية للعزل: عدم الخضوع للسلطة التأديبية للحكومة المركزية... الخ.

وعلى ذلك إذا جاز القول «بأن أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية يختارون عادة عن طريق الانتخاب فليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم استقلالهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية»⁶³.

ويستند أنصار هذا الرأي إلى عدة حجج نذكر منها:

1. أن اللامركزية الإدارية قد تكون إقليمية وقد تكون مرفقية (المؤسسات العامة كالجامعات) وأن تشكيل الهيئات الممثلة لهذا النوع الأخير من اللامركزية يتم بالتعيين،

⁶³ التميمي، علوان، الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات، موقع الكتروني: www.m.ahewar.org > s.asp.

ومن ثم ، فإن القول بأن الانتخاب شرط ضروري لقيام اللامركزية يؤدي إلى استبعاد هذا النوع من اللامركزية وهو أمر لم يقل به أحد.

2. أن أعضاء السلطة القضائية يتم اختيارهم - عادة- بواسطة التعيين من قبل السلطة التنفيذية أو يتم التنسيب بتعيينهم من قبل السلطة التنفيذية ، ومع ذلك فإن هذا التعيين لا ينتقص من استقلال القضاء طالما أن القضاة غير قابلين للعزل.

3. أنه لا محل لقياس الهيئات المحلية على المجالس النيابية والقول تبعاً لذلك بضرورة اختيار أعضائها بطريق الانتخاب، ذلك أن اختصاص كل منهما ذو طبيعة مغايرة للآخر، إذ بينما يكون اختصاص المجالس النيابية ذا طبيعة تشريعية أو سياسية فإن اختصاص الهيئات المحلية والذي يتمثل في ممارسة جزء من الوظيفة الإدارية يكون ذا طبيعة إدارية لا سياسية.

4. إن الأخذ بأسلوب الانتخاب يقتضي أن يكون سكان الأقاليم قد بلغوا مستوى معيناً من التأهيل العلمي والثقافي يمكنهم من حسن اختيار ممثليهم في الوحدات المحلية، ومن ثم فإن إتباع هذا الأسلوب في الدول التي لازالت تفتقر إلى مثل هذا المستوى قد يؤدي إلى إساءة الاختيار فيضطلع بأعباء المرافق المحلية أعضاء غير أكفاء مع ما يترتب على ذلك من أضرار ليس فقط بمصالح الإقليم وإنما بمصالح الدولة ككل.

وعليه، فإن الانتخاب ليس هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق استقلال الهيئات اللامركزية المحلية بل قد يتحقق هذا الاستقلال بإحدى وسائل ثلاث هي: الانتخاب أو التعيين من بين سكان الأقاليم بشرط توافر الضمانات التي تحفظ للأعضاء المعينين استقلالهم

في مباشرتهم اختصاصاتهم، أو الجمع بين التعيين والانتخاب (وهذا ما اخذ به المشرع في قانون اللامركزية)، على أنه عند اختيار الوسيلة يجب أن ينظر إليها في ظل العصر والبيئة والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة⁶⁴.

الرأي الثاني: الانتخاب ركن لازم للإدارة المحلية ويعتبر شرطاً لازماً لتحقيق اللامركزية الإدارية: يرى أنصار هذا الاتجاه أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية ليس فقط مجرد شرط يتحقق به استقلال هذه المجالس وإنما هو أيضاً ركن أساسى من أركان الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية، بمعنى أنها لا تقوم بدون تحققه أو كما يقول البعض أن الانتخاب هو الذي يفرق اللامركزية عن اللوزارية الحكومية (عدم التركيز الإداري). ويستند أنصار هذا الرأي إلى حجتين أساسيتين هما:

الحجة الأولى: الانتخاب ضمان استقلال الهيئات المحلية: يذهب هذا الرأي إلى القول بأنه لا قيام لنظام الإدارة المحلية إذا لم يتحقق لهيئاته الاستقلال الكافي في مواجهة السلطة المركزية، وأن هذا الاستقلال لا يتحقق في الواقع إلا إذا تم اختيار أعضاء هذه الهيئات بطريق الانتخاب، من هنا يجب الالتزام بهذه الوسيلة وإلا سقط عن النظام صفته اللامركزية المحلية، إذ لا يمكن اعتبار المجالس المحلية مستقلة إلا منذ اللحظة التي تشكل فيها بواسطة هيئة الناخبين في الوحدات المحلية، وان الأخذ بطريقة التعيين بالنسبة لكل أعضاء هذه المجالس أو لأغليبيتهم لابد وأن ينتهي عملاً إلى إهدار كل قيمة جدية لهذا الاستقلال، مما ينتهي بدوره إلى إهدار فكرة اللامركزية من أساسها،

⁶⁴ الطراونة، مهند (2015). مقترحات تشريعية في اللامركزية الإدارية المحافظات أنموذجاً، موقع إلكتروني:

<https://www.sarayanews.com/index.php?page=article&id=320199>

وذلك بحكم ما يربط هؤلاء الأعضاء المعينين من علاقات الخضوع والتبعية للسلطات المركزية التي عينتهم، وهو ما يحملهم في الأعم الأغلب على محاولة تسيير الشؤون المحلية بالشكل الذي يرضي اتجاهات هذه السلطات الرئاسية بأكثر مما يستجيب لحقيقة مقتضيات هذه الشؤون وما يتصل بها من مصالح، أما فيما يتعلق بالقول بأن اللامركزية المصلحية أو المرفقية يتم اختيار أعضاء هيئاتها بطريق التعيين، وفي الوقت الذي لا ينكر فيه أحد ما تتمتع به من استقلال في مواجهة السلطة المركزية، فإن مثل هذا القول - كما يذكر أنصار هذا الاتجاه - مردود حيث لا يجوز قياس الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المصلحية ذلك أن هذه الأخيرة إنما تقوم على التخصص الفني، أما اللامركزية الإقليمية فتقوم على استقلال أبناء الوحدة الإقليمية بأمورهم ولن يتحقق ذلك إلا بأعمال مبادئ الانتخاب الحرة، أما الحجة الثانية: الانتخاب يحقق ديمقراطية الإدارة المحلية: يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية تقوم في جوهرها على إسناد مباشرة الشؤون المحلية لأهل البيئة المحلية ذاتها وبالتالي تدريبهم على تحمل المسؤولية وتقدير حاجاتهم وتكوين رأي عام محلي، ولهذا تعد تطبيقاً للمبادئ الديمقراطية في مجال الإدارة أو بمعنى آخر هي الديمقراطية المطبقة على الإدارة⁶⁵.

⁶⁵ العجاردة، نوفان، مجالس المحافظات في الأردن، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية: جامعة الإسكندرية، مج 1، عدد 3، 487.

المبحث الثاني : صلاحيات المحافظ والمجلس التنفيذي ومجلس المحافظة

المطلب الأول: صلاحيات المحافظ بموجب قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015م:

لأول مرة في الإدارة المحلية في الأردن يتم النص على صلاحيات مباشرة للمحافظ في قانون وبشكل مباشر ، حيث أننا لاحظنا في السابق أن هذه الصلاحيات كانت تستمد من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000م⁶⁶، إلا أن قانون اللامركزية أكد هذه الصلاحيات والمهام ، فقد جاء في المادة الثالثة من القانون أنه يتولى المحافظ بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة وتكون في قيادة الأجهزة الرسمية في المحافظة والإشراف على قيامها بمهامها، ومتابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة واتخاذ ما يلزم لقيام الجهات بمراعاتها وقيام دوائر الدولة ومؤسساتها في المحافظة بأعمالها وتنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات والتوجيهات الرسمية وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة إذا دعت الحاجة ذلك، والتنسيق بين المجلس والبلديات في المحافظة والوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة، والإشراف على الخطط التنموية والخدمية وعلى إعداد الموازنة السنوية للمحافظة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ قرارات المجلس ورفعها إلى الجهات ذات الاختصاص، والعمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين بالتنسيق مع المجلس⁶⁷، والعمل مع المجلس والمجلس التنفيذي

⁶⁶ الصغير ، سناء (2017). رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، 75.

⁶⁷ شديفات، بنان (2018). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 2015 – 2017، 59.

على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، والمحافظة على ممتلكات الدولة والعمل على تطويرها وحسن استغلالها واتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل ذلك، واتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الصحة والسلامة العامة والبيئة وتشكيل لجان الرقابة والتفتيش وصلاحيه الإغلاق المؤقت للمحال والمنشآت والمواقع المخالفة والتحفظ على الموجودات إلى حين إحالة المخالفات للمحكمة المختصة، واتخاذ الإجراءات اللازمة في الحالات الطارئة وتنسيق جهود جميع الجهات المختصة، وعقد الاجتماعات الدورية للمجلس واللجان التي يرأسها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عنها، والقيام بأي صلاحيات أو مهام يكلفه بها مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو الوزراء المختصون⁶⁸.

كما بينت المادة الثالثة من القانون أنه توزع قوى الأمن العام والدرك والدفاع المدني في المحافظة وتحدد مراكزها وتلغى بالاتفاق مع المحافظ ، وإذا تبين للمحافظ أن قوى الأمن العام في المحافظة غير كافية للحفاظ على الأمن أو النظام العام أو السلامة العامة فله أن يطلب من الوزير الاستعانة بالقوات المسلحة الأردنية / الجيش العربي⁶⁹.

⁶⁸ عثمان خليل عثمان - اللامركزية ومجالس المديرية ص 17، 27، الخوالدة ، صالح، العلاقة بين الحكومة

المركزية والمجالس المحلية، 1- 11.

⁶⁹ المادة 3 من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

وبينت المادة الخامسة والأربعين، الفقرة(ب) من القانون، أنه تسري الأحكام المتعلقة بمهام المحافظ وصلاحياته وتشكيل المجلس التنفيذي واختصاصه الواردة في هذا القانون من تاريخ بدء ولاية مجالس المحافظات وفق أحكام هذا القانون⁷⁰.

المطلب الثاني: المجلس التنفيذي

بين قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015م طريقة تشكيل المجلس التنفيذي ومهام وصلاحيات المجلس التنفيذي بشكل واضح ، وفيما يلي استعراض لتعريف المجلس التنفيذي وطريقة تشكيله والمهام والصلاحيات التي يقوم بها، فقد جاء في المادة الثانية من القانون أن المجلس التنفيذي هو المجلس التنفيذي للمحافظة المشكل بمقتضى أحكام هذا القانون⁷¹، وبينت المادة الرابعة⁷² من القانون طريقة تشكيل المجلس التنفيذي ، حيث جاء فيها ، أنه يشكل في كل محافظة مجلس يسمى (المجلس التنفيذي) برئاسة المحافظ وعضوية:- نائب المحافظ والمتصرفين الذين يرأسون الأولوية واثنين من مديري الأفضية الذين يرأسون مديريات الأفضية في المحافظة ومساعد المحافظ لشؤون التنمية، ومديري المديريات التنفيذية والإدارات الخدمية في المحافظة وفي حال وجود أكثر من مدير مديرية أو إدارة تابعة لوزارة معينة يسمى الوزير المختص أو المسؤول الأول عن إدارة القطاع أحد مديري المديريات أو الإدارات حسب مقتضى الحال عضواً في المجلس التنفيذي، ومديري المناطق التنموية والمدن الصناعية في المحافظة إن وجدت، وثلاثة من المديرين التنفيذيين للبلديات في المحافظة

⁷⁰ المادة 45 من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

⁷¹ الكرادشة، عواد (2011). دور الحكام الإداريين في نشر الوعي السياسي في محافظات الاردن : دراسة

حالة جرش 2011 - 2012، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أم درمان، السودان، ص 63-71.

⁷² المادة 4 من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

حداً أعلى يسميهم وزير الشؤون البلدية، وأحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة العقبة وأحد مفوضي سلطة إقليم البترا التنموي السياحي يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة معان⁷³.

كما بينت المادة الرابعة من القانون⁷⁴، أنه يكون نائب المحافظ نائباً لرئيس المجلس التنفيذي ويرأس المجلس التنفيذي في حال غيابه، وأنه يجتمع المجلس التنفيذي بدعوة من رئيسه أو نائبه عند غيابه مرة على الأقل كل شهر ويكون اجتماعه قانونياً بحضور أغلبية أعضائه ويتخذ قراراته وتوصياته وتنسيباته بأغلبية أصوات أعضائه الحاضرين⁷⁵، وبينت المادة الخامسة⁷⁶ من القانون صلاحيات ومهام المجلس التنفيذي، حيث نصت على أنه يتولى المجلس التنفيذي المهام والصلاحيات التالية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة النافذ وقانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي النافذ وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما إعداد مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية للمحافظة ومواءمتها مع الخطط الإستراتيجية المعدة من المجالس البلدية والجهات الرسمية الأخرى والتأكد من انسجامها مع الاستراتيجيات والخطط الوطنية وإحالتها إلى المجلس لاتخاذ القرار المناسب بشأنها، وإعداد دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية بما فيها دليل الاحتياجات الوارد من البلديات والجهات الرسمية الأخرى وإحالتها إلى المجلس، وإعداد

⁷³ الهزيمة، محمد (2017). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن (2015)-

(2019). رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، 35

⁷⁴ المادة 4 من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

⁷⁵ المادة 4 من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

⁷⁶ المادة 5 من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة وإحالته إلى المجلس، واستعراض الأحوال العامة في المحافظة وبحث الأمور المتعلقة بالخدمات العامة فيها والنظر في أي اقتراح يقدمه أي عضو واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها ، والنظر في التقارير التي ترد إليه من المجالس البلدية واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، ووضع الأسس التي تكفل حسن سير عمل الأجهزة الإدارية والتنفيذية في المحافظة، وتقديم التوصيات اللازمة بشأن الاستثمار في المحافظة وإحالتها إلى المجلس ما لم يتعارض مع أي تشريع آخر، وإعداد تقارير عن تقدم سير العمل في المشاريع والخدمات وإحالتها إلى المجلس كل ستة أشهر، واتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوص القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس، والتنسيق مع الهيئات والمؤسسات الرسمية والعامة ذات الاختصاص في الخطط والبرامج التي تتولى تنفيذها، ودراسة الموضوعات التي يحيلها إليه المحافظ أو المجلس، وإعداد خطط الطوارئ اللازمة على مستوى المحافظة لمواجهة الحالات الطارئة والكوارث كالفيضانات والسيول والثلوج والحرائق وغيرها ورفعها إلى المجلس. كما بينت أنه للمجلس التنفيذي تشكيل لجنة أو أكثر لتنفيذ مهامه أو صلاحياته على أن تحدد مهامها في قرار تشكيلها، كما بينت المادة الخامسة من القانون ، أنه لغايات تنفيذ أحكام هذا القانون ، يلتزم مديرو الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة بالتعليمات الصادرة عن المحافظ ويعتبرون مسؤولين أمامه عن تنفيذها⁷⁷ .

77 المادة 5 من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

يرى الباحث ومن من خلال ما سبق أن القانون نصّ على أن يشكل في كلّ محافظة مجلساً يسمّى المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ والأعضاء المذكورين في المادة (4) أعلاه.

وتتمّ توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية وبين هيئات إدارية أخرى، وعليه فإن هذه الصورة تقتضي تعدد الوحدات الإدارية في الدولة لا وحدتها واستقلال هذه الهيئات ليس استقلالاً مطلقاً فهناك نوع من الرقابة والوصاية التي تمارسها الهيئات المركزية عليها عن نطاق تطبيق النظام اللامركزي في المملكة نجد ان هذا النظام ينحصر تطبيقه في وحدتين أساسيتين، وتعتبران النواة الأساسية لهذا النظام وهما (المحافظة) و(البلدية)، ولذلك فإن أي إصلاح تشريعي لا بد أن يبدأ بهاتين الوحدتين وعليه سوف أتناول في هذه العجالة موضوع المحافظة على الرغم من أن الموضوع طويل وذو شجون ولا يتسع المقام إلى شرح تفاصيله كاملة⁷⁸.

ومن المعلوم به أن المحافظة تنشأ بناء على نظام صادر من قبل مجلس الوزراء بعد مصادقة جلالة الملك عليه ، وسوف نذهب إلى ما ذهب إليه الكثير أن المحافظة هي الوحدة الإدارية الهامة على صعيد العملية الانتخابية في الدولة ، وبالتالي على السلطة التشريعية الإنتقادات إليها في مسألة ربط القانون والإدارة المحلية – مع أن الكثير يناهز الآن بضرورة صدور قانون للإدارة المحلية وليس نظام – وهذا ما أكد عليه سيد البلاد بضرورة التنسيق بين هذه التشريعات لتكتمل الرؤية الإصلاحية⁷⁹.

⁷⁸ الجبالي، علي (2019). مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (21)، العدد (3)، ص 209.

⁷⁹ الصغير ، سناء (2017). رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، ص 71.

أما عن أهمية المحافظة كنقطة للبدء في العملية الانتخابية بسبب كونها دائرة انتخابية ونقطة انطلاق للعملية الانتخابية ومحور أساس في توزيع الجداول الانتخابية ، أما ن أهمية الربط بين هذه التشريعات فيمكن من خلال إعادة النظر في التقسيمات الإدارية في المملكة، بحيث يكون هناك عدد من المناطق التنموية أو أقاليم والتي تضم بدورها عددا من المحافظات ويكون لكل إقليم مجلس منتخب طبعاً.

وعودا على موضوع استقلال المحافظة كوحدة إدارية وجدت أنه من الأنسب تسليط الضوء على التركيب القانوني للمحافظة الذي وضع إطاره نظام التشكيلات الإدارية فالمحافظة تتكون من مجلسين تنفيذي واستشاري ، وحتى تقترب من نقطة البدء لتحقيق المزيد من الاستقلالية للمحافظات كوحدات إدارية مستقلة لابد من إعادة النظر في النصوص التشريعية الخاصة في مجلسي المحافظة، وأن نبحت عن مواطن المركزية الإدارية او بالأحرى عدم التركيز الإداري لإحلال مكانها نصوصاً تشريعية تعزز من تطبيق نظام اللامركزية الإدارية التي تهدف إلى تقريب الهوة بين الإدارة والأفراد وتعزز الوحدة الوطنية وذلك من خلال تعميق صلاتهم بمجالسهم المحلية التي تكون الأجدر في معرفة متطلبات حياتهم وخدماتهم المختلفة، وأعتقد أن هذه إحدى الصور المهمة نحو تحقيق التنمية السياسية الحقيقية⁸⁰.

وفي التطبيق نجد أن نظام التشكيلات الإدارية قد بين الإطار القانوني للمحافظة وبين مدى استقلال أعضائها و نطاق الرقابة أو الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على

⁸⁰ القبيلات، حمدي (2016). استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية، مؤتمر البحر الميت، 28-30/4، 127.

نشاطها الإداري ، ولعل الناظر إلى نصوص المواد 25 وما بعدها من مواد هذا النظام يجد أنه حددت الأطر العامة للتنظيم الإداري في المحافظة ، فعلى سبيل المثال إن طبيعة المجلس التنفيذي واختصاصاته قد ورد ذكره في المادة (26) والتي بينت أن المجلس التنفيذي في كل محافظة يتشكل من رئاسة المحافظ وعضوية كل من نائب المحافظ ومدير الشرطة ومدير الدفاع المدني ومديري الدوائر في المحافظة باستثناء المحاكم ويرأس نائب المحافظ المجلس في حال غياب المحافظ، وعن آلية إصدار القرارات نجد أن المادة سألقة الذكر بينت أن المجلس التنفيذي يجتمع بدعوة من رئيسه مرة كل شهر على الأقل ويكون اجتماعه قانونياً بحضور أكثرية أعضائه ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع أو بأغلبية الأصوات وعند تساويها يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس ويسمي المحافظ أحد موظفي المحافظة أمين سر للمجلس يتولى توجيه الدعوة لاجتماعاته وتنظيمها وتدوين قراراته في سجل خاص يوقع عليه الرئيس والاعضاء الحاضرين⁸¹.

وعن اختصاصات المجلس التنفيذي فنجدها حددت حصراً في المادة (27) من النظام حيث أكدت أن المجلس التنفيذي هو الذي يحدد المشاريع التي يرى ضرورة تنفيذها في المحافظة وذلك خلال السنة المالية وهو الذي يحدد كلفتها التقديرية وأولوياتها، ويقوم المحافظ برفعها للجهات المختصة لإدراجها في الموازنة العامة. ،تنفذ الجهات المختصة مشاريع المحافظة المدرجة في الموازنة العامة بمعرفة المحافظ ومتابعته وتحت اشرافه. و يتولى

⁸¹ المادة (26) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015..

المجلس التنفيذي استعراض الاحوال العامة في المحافظة وبحث الامور المتعلقة بالخدمات العامة فيها والنظر في أي اقتراح يقدمه أي عضو فيه واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.⁸²

وأما عن المجلس الاستشاري فنجد أن المادة (29) من النظام بينت لنا أن هذا المجلس يتولى دراسة الشؤون المتعلقة بالمحافظة والتداول فيها وإصدار التوصيات المناسبة بشأنها بما في ذلك ، وكذلك يبدي رأيه في الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة قبل إقرارها من المجلس التنفيذي⁸³ ، وعن آلية عمله وعلاقته بالمحافظ نجد ان النظام في نص المادة (31) بينت أن المجلس الاستشاري يجتمع في المحافظة بدعوة من رئيسه مرة كل شهرين على الأقل ويكون اجتماعه قانونيا بحضور أكثرية أعضائه وللمحافظ دعوة أي موظف من موظفي الحكومة في المحافظة أو اللواء أو القضاء لحضور اجتماع المجلس للاشتراك في مناقشاته دون أن يكون له حق التصويت، هذا ويتخذ المجلس توصياته بالإجماع أو بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس ،و للمحافظ اذا رأى ضرورة لذلك رفع توصيات المجلس للجهات المختصة لإجراء اللازم بشأنها، يسمي المحافظ أحد موظفي المحافظة أمين سر للمجلس يتولى توجيه الدعوة لاجتماعاته وتنظيمها وتدوين قراراته في سجل خاص يوقع عليه الرئيس والاعضاء الحاضرين⁸⁴ .

وبالرجوع إلى النصوص السابقة يتضح لا بدّ من التوسع في اختصاصات المجالس التنفيذية للمحافظات بحيث لا تنحصر اختصاصاتها في استعراض الاحوال العامة في المحافظة،

82 المادة (27) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

83 المادة (29) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

84 المادة (31) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015.

وبحث الامور المتعلقة بالخدمات العامة فيها والنظر في أي اقتراح يقدمه أي عضو فيه واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها فقط ، وإنما يجب أن يتعدى ذلك إلى وضع مشاريع وخطط التنمية للمحافظة ضمن الخطط العامة التي تضعها الدولة ، وأن تمتلك هذه المجالس المكنة القانونية التي تمكنها من إعداد مشروع الموازنة السنوية العامة للمحافظات وكذلك تنفيذ قرارات المجلس ، وأن تكون هذه المجالس مسؤولة أمام المجلس المحلي عن تنفيذ الخطط التنموية التي تسير عليها المحافظات ، وعليه فإن في تعديل هذه النصوص والانتقال إلى حالة اللامركزية والتوسع فيها تجعلنا أكثر قريباً للديمقراطية الإدارية التي تعتبر جوهر الإصلاح الإداري، مع التأكيد بالطبع على إعادة الرؤية في صلاحيات المحافظ بحيث كونه ممثلاً عن السلطة المركزية ، وأما طبيعة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على المحافظات فلا بد من التأكيد على أن القرارات التي تصدر من المحافظات تنفذ فوراً باستثناء تلك القرارات التي تحتاج إلى تصديق من قبل السلطة المركزية.

المطلب الثالث: مجلس المحافظة بموجب قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015م

جاء في المادة الثانية من القانون أن المجلس هو مجلس المحافظة المشكل بمقتضى أحكام هذا القانون، وجاء في المادة السادسة لسنة 2015 على أن لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) ويتكون من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، و يحدد عدد أعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لهم في كل محافظة بنظام يصدر لهذه الغاية ، و يضاف للنساء ما نسبته (10%) من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين يتم ملؤها من المرشحات

الحاصلات على أعلى الاصوات في المحافظة من غير الفائزات ولهذه الغاية يقرب العدد إلى اقرب عدد صحيح ، و يعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير ما لا يزيد على (15%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء كما جاء في المادة السادسة من القانون أن مدة المجلس أربع سنوات تبدأ من يوم إعلان أسماء الفائزين في الجريدة الرسمية وتنتهي ولايته بانتهاء تلك المدة أو بحله وفقاً لأحكام هذا القانون⁸⁵ ، بينت المادة الثامنة من القانون مهام وصلاحيات مجلس المحافظة ، حيث جاء فيها أنه يتولى المجلس المهام التالية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة النافذ وقانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي النافذ وصلاحيات مجلس المفوضين في كل من إقرار مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحالة إليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها، وإقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة، والاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة، وإقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك الاحتياجات، وإقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها، وإقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع

⁸⁵ المادة (6) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015، الصغير ، سناء (2017). رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ص 53.

التموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها، ومناقشة 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 التتموية وتقييمها، واقتراح إنشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة، ووضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات، وتحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية أو من المشاكل الطارئة واقتراح الحلول لها مع الجهات ذات العلاقة وإقرار خطة طوارئ المحافظة، ومناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه، والنظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ كما بينت المادة الثامنة من القانون أنه للمجلس تشكيل لجنة أو أكثر من أعضائه لتنفيذ مهامه أو صلاحياته على أن يحدد عدد أعضائها ومهامها في قرار تشكيلها⁸⁶.

وبينت المادة التاسعة من القانون أنه يعقد المجلس جلساته بدعوة من رئيسه أو نائبه في حال غيابه، ويخصص للمجلس في موازنة المحافظة السنوية ما يكفي لإدامة عمله ويكون رئيسه أمر الصرف وتخضع حسابات المجلس لتدقيق ديوان المحاسبة، كما بينت المادة التاسعة من القانون أنه تحدد الأحكام والإجراءات الخاصة باجتماعات المجلس ومددها

⁸⁶ المادة (8) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

ومكان انعقادها وكيفية اتخاذ المجلس لقراراته وإدارة أعماله وتشكيل لجانته بنظام يصدر لهذه الغاية⁸⁷.

وبينت المادة العاشرة من القانون أنه تكون وحدة التنمية في المحافظة هي الأمانة العامة لكل من المجلس والمجلس التنفيذي ويسمى المحافظ من بين موظفي تلك الوحدة أمين سر لكل منهما يتولى توجيه الدعوة لاجتماعاتهما وتدوين محاضر جلساتها وقراراتهما وتوصياتهما وتنسيباتها في سجل خاص لكل منهما يوقع عليه رئيس المجلس أو رئيس المجلس التنفيذي والأعضاء الحاضرون حسب مقتضى الحال وتنتشر على الموقع الإلكتروني للمجلس⁸⁸.

وبينت المادة الحادية عشرة أنه إذا نشأ خلاف بين المجلس والمجلس التنفيذي حول أي من المسائل المتعلقة بالمحافظة يحال ذلك الخلاف إلى لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس المحافظة وتتكون من عدد متساوٍ من الأعضاء من كلا المجلسين ، و تعقد اللجنة اجتماعاتها بدعوة من رئيسها وبحضور أغلبية أعضائها وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس ويكون قرارها ملزماً.

⁸⁷ المادة (9) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،
⁸⁸ المادة (10) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

كما بينت المادة الثانية عشرة أنه تشرع الهيئة باتخاذ الإجراءات اللازمة لانتخابات المجلس قبل ستة أشهر من التاريخ المحدد لإجرائها او خلال الأشهر الستة التي تسبق انتهاء مدة المجلس⁸⁹.

وجاء في المادة الثالثة والثلاثين أنه يدعو المحافظ المجلس لعقد أول اجتماع له خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية ويرأس الجلسة أكبر الأعضاء سنأً ويقوم المجلس بانتخاب رئيس له ونائب ومساعد للرئيس من بين أعضائه بالاقتراع السري المباشر ، و يعتبر فائزاً بمنصب رئيس المجلس ونائبه ومساعده من نال أعلى أصوات الحاضرين وإذا تساوت الأصوات بين مرشحين أو أكثر تجرى القرعة بينهم ، و تكون مدة رئيس المجلس ونائبه ومساعده سنتين ، ويمارس نائب رئيس المجلس صلاحيات رئيس المجلس في حال غيابه⁹⁰.

وبينت المادة الخامسة والأربعين، الفقرة(أ) من القانون، أنه يتم انتخاب مجالس المحافظات لأول مرة في الموعد الذي تحدده الهيئة⁹¹.

المطلب الرابع : شروط الناخب لمجلس المحافظة

بينت المادة الثالثة عشرة من القانون شروط الناخب لمجلس المحافظة ، حيث جاء فيها أنه لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس المفوضين الحق في انتخاب أعضاء المجلس إذا كان مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية

⁸⁹ المادة (12) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

⁹⁰ المادة (33) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

⁹¹ المادة (45) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

النهائية، كما بينت المادة الثالثة عشرة من القانون أنه يحرم من ممارسة حق الانتخاب من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً، أو مجنوناً أو معتوهاً، أو محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه⁹².

كما بينت المادة الخامسة عشرة من القانون أنه تتولى الهيئة إدارة العملية الانتخابية بجميع مراحلها⁹³.

وجاء في المادة السابعة عشرة من القانون أنه يتم انتخاب أعضاء المجلس انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً، و يكون لكل ناخب صوتان إذا كان في الدائرة أكثر من مقعد واحد⁹⁴.

المطلب الخامس: شروط المرشح لمجلس المحافظة

بينت المادة التاسعة عشرة من القانون شروط المرشح لعضوية مجلس المحافظة، حيث جاء فيها أنه يشترط في المتقدم بطلب الترشح لعضوية المجلس أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل، ويكون مسجلاً في جدول الناخبين النهائي في دائرته الانتخابية، وقد أتم خمسا وعشرين سنة شمسية من عمره في يوم الانتخاب، وأن لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً، ولا يكون محكوماً بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأخلاق أو الآداب العامة أو إساءة الائتمان ولو شمله عفو، وأن لا يكون منتمياً لأي حزب أو تنظيم

⁹² المادة (13) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

⁹³ المادة (15) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

⁹⁴ المادة (17) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

سياسي غير أردني . كما بينت المادة التاسعة عشرة من القانون أنه يشترط توافر الشروط المنصوص عليها في هذه المادة في الأعضاء المعينين في المجلس⁹⁵ .

وبينت المادة العشرون من القانون أنه لا يجوز لأي من المذكورين أدناه الترشح لعضوية المجلس إلا إذا قدم استقالته قبل (15) يوماً من الموعد المحدد للترشح⁹⁶ : أعضاء مجلس الأمة، والوزراء وموظفي الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية والعامّة، وأمّين عمان وأعضاء مجلس الأمانة وموظفيها، ورؤساء المجالس البلدية والمحلية وأعضائهما وموظفيهما، وموظفي الهيئات العربية والإقليمية والدولية⁹⁷ .

وجاء في المادة الثامنة والعشرين أنه تحدد إجراءات تعيين رؤساء لجان الاقتراع والفرز وأعضائها وعمليات الاقتراع واستخدام الحبر الانتخابي والربط الإلكتروني لمراكز الاقتراع والفرز واقتراع الأميين والمعاقين وفرز الصناديق والإجراءات المتبعة في ذلك وتدوين محاضر الاقتراع والفرز والفرز النهائي وإعلان النتائج ورزم الأوراق والمحاضر ونقلها وغيرها من الأحكام والإجراءات المتعلقة بهذه العمليات بمقتضى تعليمات تنفيذية تصدرها الهيئة لهذه الغاية⁹⁸ .

⁹⁵ المادة (15) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

⁹⁶ الصغير ، سناء (2017). رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة

دكتوراة غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ص 53.

⁹⁷ المادة (20) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

⁹⁸ المادة (28) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

المطلب السادس: المقعد الشاغر وفقدان العضوية في مجلس المحافظة

بينت المادة الرابعة والثلاثين أنه يفقد عضو المجلس عضويته فيه حكماً في أي من الحالتين

التاليتين:-

- إذا فقد أياً من شروط الترشح المنصوص عليها في هذا القانون .

- إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد المجلس أو أصبحت له منفعة في

أي من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها .

كما بينت المادة الرابعة والثلاثين أنه يفقد عضو المجلس عضويته فيه بقرار من المجلس إذا

تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس ، و يقدم العضو

استقالته خطياً للمجلس وتعتبر نافذة من تاريخ قبول المجلس لها⁹⁹.

جاء في المادة الخامسة والثلاثين أنه إذا شغل مركز العضو في أي من الحالات المنصوص

عليها في هذه المادة يقوم رئيس المجلس بتبليغ المحافظ والهيئة بذلك خلال مدة لا تزيد على

عشرة أيام من شغور المقعد واسم المرشح الذي يليه في العضوية وفقاً لأحكام هذا القانون

وينشر ذلك في الجريدة الرسمية، كما جاء في المادة الخامسة والثلاثين أنه إذا شغل مقعد

عضو منتخب في المجلس بسبب استقالته أو وفاته أو فقدانه عضويته فيحل محله المرشح

الذي نال أكثر الاصوات بعده في دائرته الانتخابية إذا كان لا يزال محتفظاً بشروط الترشح

، وإلا فالذي يليه فإذا لم يتوافر مرشح يعين الوزير من بين الناخبين في تلك الدائرة عضواً

⁹⁹ المادة (34) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

لملء المقعد الشاغر ممن تتوافر فيه شروط الترشح وتستمر العضوية المكتسبة بمقتضى هذه المادة إلى حين انتهاء مدة المجلس¹⁰⁰.

المطلب السابع : حل مجلس المحافظة

بينت المادة السادسة والثلاثين ، الفقرة (أ) ، أنه يعتبر المجلس منحلًا إذا شغل أكثر من نصف عدد أعضائه المنتخبين .

كما بينت المادة السادسة والثلاثين ، الفقرة (ب) ، أنه لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير حل المجلس قبل انتهاء مدته في أي من الحالات¹⁰¹ مثل المخالفة الجسيمة للقانون، والإخلال الجوهري بالأعمال أو المهام الموكلة إليه، وارتكاب أي مخالفة تلحق ضرراً جسيماً بمصالح المحافظة أو المملكة.

كما بينت المادة السادسة والثلاثين ، الفقرة (ج) ، أنه لمجلس الوزراء في أي من الحالات الواردة في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة وبناء على تنسيب الوزير تعيين لجنة مؤقتة يستمر عملها إلى حين انتهاء مدة المجلس المنحل .

كما بينت المادة السادسة والثلاثين ، الفقرة (د) ، أنه يجوز لما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس المنحل وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من هذه المادة الطعن بقرار الحل أمام المحكمة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء بحل المجلس .

¹⁰⁰ المادة (35) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015،

¹⁰¹ الصغير ، سناء (2017). رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ص 53.

المبحث الثالث: الشخصية الاعتبارية

أثار موضوع الشخصية الاعتبارية للمحافظ خلافاً واسعاً بين فقهاء القانون¹⁰² وكان منشأً لهذا الخلاف يتمثل في طبيعة النظرة على الشخصية الاعتبارية، وهل هي واقعية حقيقية، أم أنها مجرد وسيلة قانونية فرضها المشرع، ولذا ينبغي الاعتراف بها، فلقد تعددت مسميات الشخص الاعتباري في القانون، فأحيانا يطلق عليه الشخصية الاعتبارية، والمعنوية، والحكمية، لأنه ليس لها كيان مادي ملموس وإنما هي معان غير ملموسة، ولكن يمكن قيامها في الذهن والقانون هو مصدر وجودها وقيامها، وفي نفس الوقت ليست أشخاص طبيعية، وإنما يمنحها المشرع تلك الصفة القانونية الاعتبارية لكي تتمكن من ممارسة الحقوق، وتلتزم بالواجبات في سبيل تحقيق أغراض اجتماعية معتبرة سواء للأفراد أو للمجتمع¹⁰³.

وكل تلك الخلافات اللفظية بين فقهاء القانون ترجع في الأساس إلى تمييز الشخص المعنوي ويتفق فقهاء القانون من حيث المضمون على أن الشخص الاعتباري: "هو مجموع الأشخاص أو الأموال تهدف إلى تحقيق غرض معين معترف به من قبل القانون وتثبت له الحقوق وتترتب عليه الواجبات، وينظر إليه مجرداً عن الأشخاص المؤسسة له أو الأموال المكونة له"¹⁰⁴. وتمّ تقسيم الشخصية الاعتبارية إلى قسمين، هما:

¹⁰² الظاهر، خالد، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، ص 49.

¹⁰³ منصور، إسحاق، نظريتنا القانون وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، ديوان المطبوعات الجزائرية، ص 236.

¹⁰⁴ الظاهر، خالد، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، ص 51.

المطلب الأول: الشخصية الاعتبارية لمجالس المحافظات

يلاحظ عند النظر في قانون اللامركزية الأردني لعام 2015 أن القانون قد أضفى الشخصية الاعتبارية على مجالس المحافظات وليس الوحدة الإدارية (المحافظة)، فقد نصّت الفقرة (أ) من المادة (6) من قانون اللامركزية الأردني لعام 2015 على أنه "يكون لكل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري. في حين نجد أن القرار التفسيري رقم (1) لعام (2015) والخاص بتفسير المادتين (120، 121) من الدستور نصّ على أنه: "تجد للمحكمة أن عبارة (المجالس المحلية) كما وردت في المادة (121) من الدستور قد جاءت عامة ومطلقة لتشمل المجالس البلدية وأية مجالس محلية أخرى، ووبالتالي فإنه يتوجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتتصرف بالمجالس البلدية 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 في متن هذا القرار"¹⁰⁵.

وعند النظر في هذا القرار نجد من حيث الظاهر أن المشرع الأردني قد منح الشخصية الاعتبارية للمجالس وليس للوحدات الإدارية، إلا أن القرار في محصلته يعطي الشخصية

¹⁰⁵ انظر: القرار التفسيري رقم (1) الصادر عن المحكمة الدستورية لعام 2015، ص 4.

الاعتبارية للوحدة المحلية (المحافظة) وليس للمجلس المنتخب وهذا الرأي تؤيده الشواهد الآتية:

1. ضمن القرار التفسير رقم (1) الصادر عن المحكمة الدستورية ما نصّه " وتجد المحكمة إن موقف المشرع الدستوري الأردني من إنشاء إدارات لامركزية بقانون، قد تأيد في العديد من الدساتير العربية والأجنبية التي تنصّ على جواز إنشاء وحدات إدارية محلية بموجب قانون يعطيها الاستقلالية والشخصية الاعتبارية، كما في الدستور الفرنسي لعام (1958) والذي ينشئ الوحدات الإقليمية في الجمهورية من بلديات ومقاطعات وكل وحدة أخرى بموجب قانون يحدد المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها وموارده المالية، وكذلك الدستور المصري لعام 2014 الذي يقسم الدولة إلى وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية على النحو الذي ينظمه القانون... " فإذا نظرنا في دستور مصر لعام 2014 نجد أن المادة (175) قد نصّت على " تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. " فالذي يتمتع بالشخصية الاعتبارية هو الوحدة المحلية وليس المجلس الممثل لها، وبهذا الشكل يكون فهم المحكمة الدستورية الأردنية وفق حيثيات قرارها التفسير رقم (1) لعام 205، والذي جاء منسجماً مع الدستور المصري، كما قررت المحكمة يشير إلى أن الشخصية الاعتبارية تمنح الوحدة المحلية، من حيث الأصل الدستوري، وليس للمجلس الممثل كما نصّ قانون اللامركزية الأردني لعام 2015.

1. إن الانتخاب الذي ذكره القرار التفسيري يكون ركن انشاء مجالس المحافظات لتكون ممثل الشخص الاعتباري وليس الشخص الاعتباري ذاته.
2. إن الشخص الاعتباري في الأساس لا وجود له على أرض الواقع بل هو صفة قانونية يمنحها القانون وفق اعتبارات معينة، وهذا يتطلب بالضرورة وجود من ينوب عن الشخص الاعتباري في اكتساب الحقوق وأداء الواجبات، وبناء على هذا الاعتبار يكون مجلس المحافظة ممثلاً بأعضائه هو من ينوب أو يمثل الشخص الاعتباري (الوحدة الإدارية) على أرض الواقع¹⁰⁶.

المطلب الثاني: الاستقلال الإداري والمالي لمجالس المحافظات

أولاً: الاستقلال المالي

لقد نصّت المادة (6/أ) من قانون اللامركزية الأردني لعام 2015 على أنه: "سكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري".

وتتجلى أبرز مظاهر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في الأردن بالآتي:

1. تخصيص جزء من موازنة المحافظة لمجلس المحافظة لإدامة عمله، حيث تتولى الوحدة المختصة بالشؤون المالية الإشراف على المبالغ المالية المخصصة لمجلس المحافظة.

¹⁰⁶ القبيبات، حمدي (2016). استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية، مؤتمر البحر الميت، 28-30/4، 126

2. يكون رئيس المجلس هو أمر الصرف للأموال المخصصة لمجلس المحافظة¹⁰⁷.

ثانياً: الاستقلال الإداري:

إن مجالس المحافظات في الأردن لا تتمتع بالاستقلال الكافي الذي يؤهلها لاتخاذ القرار، إذ يقتصر دور تلك المجالس على الإقرار على القرارات التي يتخذها المجلس التنفيذي، فهي لا تتمتع بالاستقلال الإداري في إتخاذ القراران دون الرجوع إلى المجلس التنفيذي¹⁰⁸.

المبحث الرابع: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية على المجالس المحلية

أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الإدارية إلا إن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية و ذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصايا الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة¹⁰⁹.

ويرى الباحث إزاء هذا الاختلاف البين أن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجدر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ، فهو وسيلة فنية تقوم على أساس و في إطار مبدأ وحدة الدولة الدستورية و السياسية و من ثم يتحتم وجود نظام

¹⁰⁷ أنظر الفقرة (أ، ج) من المادة (4) من النظام المالي لمجالس المحافظات الأردني رقم (30)، لعام (2017).

¹⁰⁸ الخلايلة، محمد علي (2018). القانون الإداري، 83.

¹⁰⁹ شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص157-160.

الرقابة الوصائية الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية في حدود القانون فقط و ذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية و السياسية من مخاطر الخروج عنها و تعريض كيان الدولة للإهيار .

المطلب الأول: رقابة وإشراف السلطة المركزية (الوصاية الإدارية)

إن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المركزية ليس استقلالاً مطلقاً بل يبقى للسلطة المركزية حقّ الرقابة والإشراف على هذه الهيئات ضماناً لوحدة السياسة العامة للدولة وللتأكد من أن الخدمات تؤدي بكفاءة ومساواة¹¹⁰.

وتأخذ هذه الرقابة هنا عادة شكل المساندة والمشاركة وتقديم النصح والإرشاد، وهو ما يسمى في الفقه الإداري الوصاية الإدارية، التي تمارسها الحكومة المركزية في مواجهة المجالس المحلية تختلف عن مسألة السلطة الرئاسية التي تمارسها الحكومة المركزية في علاقتها مع موظفيها في الأقاليم من حكام إداريين ومدراء دوائر وغيرهم. ويمكننا تلخيص أهم الفروقات بين المسألتين على النحو التالي:

1- الوصاية الإدارية هي استثناء عن الأصل العام وهو استقلال الهيئات اللامركزية، ولذلك لا توجد الوصاية الإدارية إلا بنص صريح، وتكون بحدود هذا النص، في حين أن الرقابة الرئاسية لا تحتاج لوجود نص وتمارس بحكم القانون.

¹¹⁰ الخلايلة، محمد علي (2018). القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، ص 116-117.

2- الوصاية الإدارية لا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه أوامر وتعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية، لأن هذا يتنافى مع استقلالية هذه الهيئات، في حين يستطيع الرئيس الإداري الأعلى في الرقابة الرئاسية أن يصدر مثل هذه الأوامر والتعليمات ويتوجب على المرؤوسين إطاعتها تحت طائلة المسؤولية التأديبية.

3- الوصاية الإدارية لا تعطي الحكومة المركزية سلطة التصرف بداءة، إذ إن ذلك من حق الهيئات المحلية حتى لو كان القرار أو التصرف خاضعا لتصديق السلطة المركزية.

4- الوصاية الإدارية لا تعطي الحكومة المركزية سلطة تعديل قرارات الهيئات اللامركزية، أو حلها أو إلغائها كما هو الشأن في مسألة الرقابة الرئاسية، بل أن كل ما يمكن أن تفعله هو التصديق على قرارات هذه الهيئات كلياً أو رفضها كلياً.

5- الهدف من الوصاية الإدارية هو التأكد من مشروعية قرارات وتصرفات الهيئات اللامركزية، ومدى اتفاقها مع القانون، في حين أن الهدف الأساسي من الإدارة الرئيسية هو ضمان حسن العمل الإداري¹¹¹.

¹¹¹ الخلايلة، محمد علي (2018). القانون الإداري، ص 116-117.

المطلب الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

ويمكن إيجاز هذه الأهداف في النقاط التالية:

أولاً: حماية المصلحة العامة للدولة:

إن الاعتراف باستقلالية الهيئات المحلية وتمتعها بشخصية معنوية مستقلة في إطار التنظيم اللامركزي، لا يعني بأي حال من الأحوال استقلاليتها عن الدولة بشكل مطلق، والفصل التام بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية، وإنما يعني ذلك منح هذه الهيئات المستقلة الحرية التامة في اختيار الوسائل المناسبة والملائمة لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار أو المساس بالمصلحة الوطنية، بمعنى أن العلاقة بين المصلحة الوطنية والمصالح المحلية هي علاقة تكاملية وليس علاقة تنازع، وبهذا فإن الوصاية الإدارية تشكل الضمانة الأساسية التي من خلالها يسمح للسلطات المركزية بالتدخل لمنع الهيئات المحلية من إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية. وذلك من خلال إلزامها بالمنظومة القانونية¹¹².

والجدير بالذكر أن السلطة المركزية تسمو على الهيئات المحلية، وعليه؛ فإن المصلحة الوطنية تكون أجدر بالحماية إذا ما ترتب على إشباع المصالح المحلية مساس بالمصلحة الوطنية، وبالتالي تتدخل السلطة المركزية لمنع هذه الأضرار من أجل تحقيق تماسك الدولة ووحدتها.

¹¹² 22. شطناوي، المرجع السابق، ص228. وأيضاً الطهراوي، قانون الإدارة، ص144. وكذلك فيدل ودفولفييه، المرجع السابق، ص305. وتنص المادة 3/72 من الدستور الفرنسي 1958 على أن: (بختص مفوض الحكومة بحماية المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين في مقاطعات وأقاليم ما وراء البحار).

ثانياً: حماية الهيئات المحلية

ويتجلى ذلك من خلال متابعة الأعمال التي تقوم بها الوحدات المحلية لمنعها من إلحاق الضرر بالأجيال المستقبلية، وذلك من خلال التوسع في الإنفاق مثلاً وهذا المحدد يتم تحقيقه من خلال خضوع مالية الهيئات للجهات المحاسبية الرسمية لمحاكم الحسابات¹¹³.

ثالثاً: حماية الأطراف الأخرى

وتحدد هذه الأطراف بالهيئات المحلية الأخرى غير الخاضعة للوصاية أو المنتفعين من الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية أو الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، ويتم تحقيق هذا المحدد أو الهدف خلال الممكنات القانونية الممنوحة للمتضرر من أعمال الهيئات المحلية والتي تتمثل بالطلبات التي تقدم للحاكم الإداري *prefecto* لممارسة اختصاصه في الوصاية على الهيئات المحلية، أو من خلال ضرورة التظلم للحاكم الإداري، وهذا التظلم وجوبي قبل اللجوء للجهة القضائية المختصة للطعن بسبب التعسف في استعمال السلطة من قبل الهيئات المحلية، الأمر الذي أدى إلى إلحاق ضرر بالطاعن. وقد استمر هذا الحال في التجربة الفرنسية للإدارة المحلية حتى عام 1982 وبموجب التعديلات التي أدخلت على القانون المنظم للإدارة المحلية أصبح التظلم اختيارياً، ويوجه أمام ممثل الجمهورية الذي خوله المشرع صلاحية إلغاء عمل الهيئة المحلية¹¹⁴.

¹¹³ شطناوي، علي (2002)، الإدارة المحلية، 226.
¹¹⁴ شطناوي، المرجع السابق، ص229

المطلب الثالث: التمييز بين السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية

السلطة الرئاسية تقوم على أساس تدرج الوظائف بشكل هرمي والعلاقات التسلسلية بين الرئيس والمرؤوس في المنظمة الإدارية .. ولكن هل تقتصر السلطة الرئاسية على الإدارة المركزية و تتعدم في الإدارة اللامركزية هناك من يرى أن السلطة الرئاسية لا تقتصر على الإدارة المركزية وإنما توجد أيضاً في الإدارة اللامركزية حيث التدرج الوظيفي والتبعية الوظيفية بين الرئيس والمرؤوس يمكن أن توجد في المنظمة الإدارية الإقليمية أو المرفقية (المصلحية) ولكن الفرق هو أنه في الإدارة المركزية تكون التبعية الوظيفية بينها (الإدارة المركزية) وبين فروعها في الأقاليم (المحافظات) في حين لا توجد مثل هذه التبعية في حالة الإدارة اللامركزية إذ أنها تخضع لسلطة الوصاية من قبل الإدارة المركزية وعلى ذلك فإن التمييز بين السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية يظهر في الحالات التالية:

أولاً : في حالة السلطة الرئاسية توجد رابطة التبعية والعلاقة الرئاسية بين الإدارة المركزية وفروعها خارج العاصمة ، وجوهر المركزية يكمن في هذه الرابطة التي تربط بين الإدارة المركزية وأجهزتها الفرعية في الأقاليم (المحافظات) والصفة المركزية لصيقة برابطة التبعية والتدرج الرئاسي وبعبارة أخرى أن الأجهزة الإدارية الفرعية الموجودة في الأقاليم التي تمنح بصلاحيات اتخاذ القرارات أعمالاً لفكرة اللاواريه هي أجهزة تابعة للإدارة المركزية باعتبار أن علاقة التبعية بين هذه الأجهزة والسلطة المركزية هي علاقة تدرج رئاسي والتدرج الرئاسي هنا يشمل العلاقة بين الرئيس الإداري ومروسيه كما يشمل الإدارة المركزية وفروعها

في الأقاليم¹¹⁵. في حين أن العلاقة بين الإدارة المركزية في العاصمة والمؤسسات أو المرافق الإدارية والأقاليم هي علاقة وصاية إدارية أو كما يطلق عليها رقابة إدارية .

ثانياً : في حالة السلطة الرئاسية تكون الإدارات الإقليمية هي فروع للإدارة المركزية تابعة لها وظيفياً ورئاسياً في حين أن المرافق الإدارية الموجودة في الأقاليم تكون متمتعة بالاستقلال الإداري عن الإدارة المركزية ومعنى الاستقلال أنها تمتع بشخصية معنوية وتمتع بأهلية ممارسة الحقوق والقيام بالواجبات أي أن السلطة الرئاسية وفروعها تتمتع بشخصية معنوية واحدة في حين أن الإدارة المركزية واللامركزية كل منها تمتع بشخصية معنوية¹¹⁶.

ثالثاً : موظفو الإدارة اللامركزية لا يخضعون للإدارة المركزية بواجب الطاعة الرئاسية إذ أنهم قد يكونون منتخبين من قبل المواطنين مباشرة كما هو حال أعضاء مجالس الشعب في حين أن موظفي فروع الإدارة المركزية في الأقاليم يخضعون للإدارة المركزية بواجب الطاعة الرئاسية ذلك أن سلطة اتخاذ القرارات النهائية في كافة شؤون الوظيفة الإدارية والنشاط الإداري تكون محصورة في يد الإدارة المركزية بما في ذلك القرارات الإدارية المتعلقة بموظفي الإدارة وفروعها في الأقاليم¹¹⁷.

رابعاً : تمارس الإدارة المركزية سلطة الرقابة (الوصاية) الإدارية تجاه الهيئات اللامركزية وتظهر هذه السلطة في حالات تصديق بعض القرارات التي تنفذها الهيئة اللامركزية كما هو الحال في تصديق المحافظ أو وزير الداخلية على قرارات المجالس البلدية في حين أنه في حالة السلطة الرئاسية يكون للرئيس الإداري إلغاء وتعديل وسحب قرار

¹¹⁵ عواضة، حسن، السلطة الرئاسية ص54 .

¹¹⁶ بسيوني، عبد الغني، أصول الإدارة العامة ص386

¹¹⁷ الجبوري ، ماهر صالح، القانون الإداري، جامعة الموصل 1989 ص 73

المروّوس أي ان السلطة الرئاسية اكثر شمولاً من السلطة الوصائية حيث تمتع الإدارة المركزية بصلاحيات واسعة بكل ما يتعلق بشؤون الموظف من تعيين وتأديب وصرف من الخدمة .

خامساً : وكنتيجة لتمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية فتكون لها ميزانياتها المستقلة عن الإدارة المركزية ولا يحق للإدارة المركزية التدخل في الجوانب المالية للهيئة اللامركزية بل لها سلطة مراقبة كيفية التصرف أو كيفية صرف الأموال. كما أنه لا يحق للإدارة المركزية إصدار أوامر وتعليمات خطية (تحريرية) إلى الهيئات اللامركزية لأنها مستقلة عضواً عنها. في حين أنه يحق للإدارة المركزية توجيه مثل هذه التعليمات والأوامر إلى فروعها خارج العاصمة لوجود ارتباط عضوي بينها وبين فروعها.

سادساً : أن عنصر المسؤولية بالنسبة للإدارة المركزية متوفر في السلطة الرئاسية بشكل بارز وفعال ، أما في حالة الوصاية فمسؤولية الرئيس الإداري المركزي غير واردة بالنسبة للهيئة اللامركزية باعتبار أن الرئيس الإداري تكون الإدارات الفرعية خاضعة مباشرة لتوجيهاته وتعليماته ويمارس إزاءها سلطة رئاسية وتخضع لأشرافه المباشر ويقدر هذه السلطة التي يمارسها تحدد مسؤوليته في حين أنه لا يشرف على الهيئة اللامركزية بشكل مباشر وعليه تحدد مسؤوليته في حسن استعماله لسلطته الوصائية (الرقابية)¹¹⁸.

سابعاً : تستطيع الإدارة اللامركزية مراجعة القضاء للطعن في قرارات الإدارة المركزية في حال صدورها بشكل مخالف للقانون (عدم المشروعية) أما بالنسبة لفروع الإدارة المركزية في الأقاليم فلا يحق لها الطعن بقرارات السلطة الرئاسية. هذا ولا بد من الإشارة إلى أن

¹¹⁸ ربر، كامل (2008). نظم الادارة المحلية (دراسة مقارنة)، 47

الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية لا يعني أن الهيئات المحلية مستقلة استقلالاً تاماً عن الإدارة المركزية لأن في ذلك تفتناً لوحدة الدولة الإدارية وإنما تظل هذه الهيئات خاضعة لإشراف ورقابة السلطة الإدارية المركزية المسؤولة عن المصالح العليا لجميع أفراد الشعب في الدولة الواحدة¹¹⁹.

المطلب الرابع: الوقوف على المعوقات التي تعترض الإدارة المحلية

من خلال دعمها بالخبرات الفنية والتقنية لتدريب وتأهيل القائمين على الإدارة المحلية لا سيما في الحالات التي يستجد فيها تطورات، وكذلك ضبط وترشيد الاستهلاك في إطار الوحدة المحلية¹²⁰.

وتأسيساً على ما سبق، نلاحظ أن الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية هي عبارة عن وسيلة لتحقيق غاية، وهي الحفاظ على وحدة الدولة سواءً القانونية أو الإدارية من خلال الالتزام بمبدأ المساواة في تقديم الخدمات ومنع التمييز بسبب العرق أو اللون أو اللغة أو الدين... الخ. أو من خلال الهيئة المحلية محل الوصاية من الاعتداء على اختصاصات الأشخاص المعنوية الأخرى سواءً كانت محلية مجاورة أو مرفقية أو حتى اختصاص السلطة المركزية، هذا بالإضافة لمنع التعسف في استعمال الصلاحيات الممنوحة لها لتحقيق أهداف بعيدة عما حدده القانون.

وعليه وبما أن الوصاية الإدارية هي وسيلة السلطة المركزية لتحقيق أهداف مرسومة، فأنها لا يمكن أن ترقى لمستوى الالتفاف على استقلال الهيئات المحلية ومصادرة هذا

¹¹⁹ عواضة، حسن محمد: السلطة الرئاسية ص 56 .

¹²⁰Chapman, B. La Administracion local en Francia, Madrid, 1962, p. 125

الاستقلال، وذلك أن الاستقلال هو أحد النتائج القانونية المترتبة على تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية، هذه الشخصية تعد ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية يضاف إلى ركن الوصاية على الهيئات المحلية فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن يستوعب ركن الوصاية الركن الآخر من خلال محو أحد النتائج المترتبة عليه. ولذا فإن الوصاية هي استثناء على الأصل العام وهو استقلال الوحدة المحلية وحريتها في إدارة شؤونها بعيداً عن تدخل السلطة المركزية صاحبة الوصاية، طالما بقيت الأولى تخضع للقواعد الناظمة للتنظيم اللامركزي المحلي¹²¹.

وطالما أننا خلصنا إلى أن الوصاية هي استثناء، فإنها تخضع للقواعد التي أشرنا إليها سابقاً، وهي عدم إمكانية ممارسة الوصاية دون نص قانوني، كذلك لا يمكن التوسع في تفسير النصوص التي تخول السلطة المركزية صلاحية الإشراف والرقابة على الهيئات المحلية، فمثل هذه النصوص يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً.

وأخيراً فإن الوصاية الإدارية هي عبارة عن آلية للإشراف والرقابة على الهيئات المحلية للقيام بواجباتها وفقاً للقانون، سواء تمثلت هذه الوصاية بصورة رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة، كما تأخذ به بعض النظم القانونية للإدارة المحلية كما هو الحال في فرنسا ما قبل تعديل قانون الوحدات المحلية¹²².

¹²¹ القبيلات، حمدي (2016). استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية، مؤتمر البحر الميت، 28-30/4، 126.

¹²² عثمان خليل عثمان – اللامركزية ومجالس المديرية ص 17، 25.

المطلب الخامس: مظاهر الوصاية الإدارية على مجلس المحافظات في الأردن

-تدخل السلطة المركزية في تعيين عدد من أعضاء المجلس:

الأصل أن إنشاء مجالس المحافظات يكون عن طريق الانتخاب لتكريس مبدأ الديمقراطية مع الأخذ بعين الاعتبار أن الانتخاب هو العنصر الأساس في تكوين الشخصية الاعتبارية للمجالس، ولكن في إطار الرقابة على الهيئات المحلية تسمح النظم القانونية بتدخل السلطة المركزية في تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية¹²³، وبالرغم من المبررات الكثيرة لتدخل السلطة المركزية في تعيين أعضاء مجالس المحافظات يبقى هذه التدخل مظهراً واضحاً من مظاهر الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات¹²⁴.

- حل المجلس: من مظاهر الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات إمكانية

قيام السلطة المركزية بحل المجلس بناء على قرار مجلس الوزراء بعد تنسيب

وزير الداخلية، حيث تقوم السلطة المركزية بحل المجلس في الحالات

الآتية¹²⁵:

أ- إذا شغل نصف أعضائه. ب- الإخلال الجوهري بالأعمال الموكولة إليه. ج-

إرتكاب مخالفة تلحق ضرراً جسيماً بمصالح المحافظة أو المملكة.

¹²³ الحسين، عيد، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، ص 429.
¹²⁴ نصت الفقرة (د) من المادة رقم (6) من قانون اللامركزية الأردني على أنه: "يعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير ما لا يزيد على (15%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس على أن يخصص هذه النسبة للنساء.
¹²⁵ أنظر الفقرة (أ) من المادة (36) من قانون اللامركزية.

- إقالة العضو: نصّ قانون اللامركزية الأردني لعام 2015 على الحالات التي يتمّ فيها إقالة العضو كما تضمنتها المادة (34/أ) ومنها أن يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية، متتالية دون مسوغ مشروع، وتكون الإقالة بقرار من مجلس المحافظة.

ويفقد عضو المجلس عضويته في حالتين¹²⁶:

أ. إذا فقد أيّاً من الشروط المنصوص عليها في قانون اللامركزية والمتعلقة بشروط الترشح لعضوية المجلس.

ب. إذا عمل محامياً يترافع ضد المجلس أو أصبحت له منفعة من المشاريع التنموية التي ينفذها المجلس.

وعليه فيرى الباحث أن التشريع الأردني أخضع مجالس المحافظات إلى وصاية إدارية مشددة، إلى حد عزز من تبعية تلك المجالس للمجلس التنفيذي.

¹²⁶ أنظر الفقرة (أ) من المادة (34) من قانون اللامركزية.

الفصل الرابع

الخاتمة والتوصيات

الخاتمة

كانت مرحلة ما قبل صدور قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 تخضع لنظام التشكيلات الإدارية رقم 47 لسنة 2000، والذي كان يتضمن التقسيمات الإدارية للمملكة الأردنية، وكيفية إدارة كل منها، حيث اعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهو بالتالي لا يمارس إلا الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية، وبعد صدور قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 وإنشائه هيئات محلية جديدة سماها مجالس المحافظات، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، نقلة نوعية في أسلوب التنظيم الإداري في الأردن، ما بينى عليه إحداث التغيير الهيكلي والإداري للمستويات الإدارية للدولة، كما ينتج عن إحداث هذه المجالس أثراً عديدة كنقل سلطة القرارات المحلية من مركز إلى الميدان، وتقلصت سلطات الحكومة المركزية، ودنو الخدمات من المواطنين ورفع كفاءتها، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية، ومشاركة المواطنين في صنع حاضرهم ومستقبلهم وتنشيط التنمية المحلية .

ولقد حرص المشرع في التشريعات الإدارية وخاصة في نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة (2000) وتعديلاته على إبراز طابع الاختصاص الواسع للمحافظ، حيث اعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهو بالتالي لا يمارس

إلا الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية . وجاء بالنظام بان المحافظ يساعده في عمله مجلسين أولهما: المجلس التنفيذي يتم إنشاء مجلس تنفيذي في كل محافظة ولواء برئاسة المحافظ، وعضوية مساعده ومدير الشرطة ومدير الدفاع المدني ومدراء الدوائر في المحافظة أو المتصرفية، ما عدا المحاكم، ويجتمع المجلس للتداول في كافة أمور المحافظة أو اللواء مرة كل شهر على الأقل، ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع أو بالأغلبية، ومن اختصاصات المجلس تحديد المشاريع التي يرى ضرورة تنفيذها في المحافظة خلال السنة المالية وكلفتها التقديرية وأولويتها (إعداد مشروع الموازنة) ويقوم المحافظ برفعها للجهات المختصة لإدراجها في الموازنة العامة، ويتولى المجلس استعراض الأحوال العامة في المحافظة وبحث الأمور المتعلقة بالخدمات العامة فيها، والنظر في أي اقتراح يقدمه أي عضو في المجلس واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها، ويتولى المحافظ متابعة تنفيذ قرارات المجلس مع الأجهزة المختصة حسب الأولوية التي يقدرها والإمكانات المتوفرة لها، وثانيهما المجالس الاستشارية : يتم تشكيل مجلس استشاري في كل محافظة ولواء برئاسة المحافظ أو المتصرف لا يتجاوز أعضائه عن (25) في المحافظة، و(15) في اللواء، ولمدة ثلاثة سنوات بناء على تنسيب المحافظ وبموافقة وزير الداخلية للتداول بأمر المحافظ و يأخذ بعين الاعتبار عند تشكيل المجلس أن يكون ممثلا لكافة الهيئات التالية (نواب واعيان المنطقة ، المجالس البلدية ، الغرف التجارية والصناعية والبنوك، الجمعيات الخيرية والأندية، المزارعون والجمعيات التعاونية ، الأطباء والمهندسون والمحامون والعمال) ويجتمع المجلس بدعوة من المحافظ مرة كل شهرين على الأقل ، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية. ويشترط في الأعضاء أن

يكون أردني الجنسية، وقد أكمل الثلاثين من عمره، مقيماً في المحافظة، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ويحسن القراءة والكتابة، غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويتولى المجلس دراسة الشؤون المتعلقة بالمنطقة وإصدار توصيات بشأنها، إبداء الرأي في الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة قبل إقرارها من المجلس التنفيذي، واجريت انتخابات مجالس المحافظات مؤخراً تنفيذاً لأحكام قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 وقام مجلس الوزراء بتعيين ما لا يزيد على (15%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في مجلس المحافظة (مع تخصيص ثلث هذه النسبة للنساء).

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج هي:-

- جاءت مبادرة الحكومة بتطبيق الخطوة الأولى من اللامركزية الإدارية وتقسيم الأردن على ثلاثة أقاليم الشمال والوسط والجنوب استجابة لرؤى الملك عبدالله الثاني بن الحسين لاختيار النظام الإداري والاقتصادي والسياسي التي تسهم في تحقيق التنمية الشاملة والمتكاملة.
- يعتبر قانون اللامركزية للعام 2015 قاعدة لزيادة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار التنموي وتحديد الأولويات إذ تتم مراحل اعداد الاحتياجات والاولويات التنموية من اصغر وحدة ادارية وهي المجلس المحلي الى البلدية وصولاً الى المحافظة.
- شكّل تطبيق اللامركزية منطلقاً أساسياً في إنجاز عملية التنمية الشاملة والمتكاملة في الأردن.

- إن قانون اللامركزية يهدف إلى تطبيق مبدأ اللامركزية على مستوى المحافظات من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر.

- بموجب مشروع القانون فإنه سيشكل في كل محافظة مجلس يسمى المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ كما يكون في كل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة.

- اللامركزية في الاردن تعدّ الوسيلة الفعالة للحد من الانفراد في السلطة وتفتح المجال امام شراكة شعبية واسعة في اتخاذ القرارات من قبل اهالي المناطق في المحافظات باعتبار ان اهل مكة ادري بشعابها، وهي لم تبتعد كثيرا عن الوضع الاداري المعمول به في محافظات المملكة حاليا، وعليه فانه سيكون من غير المفيد السير في تطبيق هذا القانون الى اجل غير محدد امام التحديات والاطار المحيطة بالبلاد وبالمنطقة من حولنا ويات من المطلوب ان نهيء انفسنا بعد مرحلة اللامركزية في المحافظات الى اللامركزية في الاقاليم لأن مفهوم الاقليم هو مفهوم جامع وواسع لكن اللامركزية في المحافظة محدود بحجم وقدرة هذه المحافظة وحدها ومدى علاقتها بالحكومة المركزية.

التوصيات

خرجت الدراسة بمجموعة من توصيات هي:

- توصي الدراسة بأن يضع المشرع شروطاً تتعلق بتعيين المحافظ كالخبرة أو المؤهل العلمي وذلك نظراً لأهمية هذا المنصب.

- ضرورة الإسراع في إجراء التعديلات المقترحة على قانون اللامركزية، و خاصة المتعلقة بتوسيع صلاحيات مجالس المحافظات والحد من صلاحيات المجالس التنفيذية.

- تعديل نص المادة (8) التي أعطت مجلس المحافظة سلطة الإقرار لبعض المواضيع كالموازنة بحيث يمكن لمجلس المحافظة إجراء المناقلة بين بنود الموازنة أو التعديل على الخطط والاستراتيجيات.

- ضرورة أن تسبق عملية تطبيق اللامركزية والحكم المحلي وجود مخطط شمولي لكل محافظة، مع ضرورة أن يرافق ذلك تأهيل الكادر الأمني في المحافظات ليدعم الجانب التنموي مع إيجاد هيكلية إدارية ووصف وظيفي جديد.

- ضرورة تنازل الحكومة والوزراء في المركز عن بعض الصلاحيات لمجالس المحافظات.

- ضرورة أن يكون المجلس على مستوى الإقليم نظراً لصغر مساحة المملة، وليس على مستوى المحافظة وأن تكون الانتخابات للامركزية والنيابية القادمة معاً، وأن يكون قانون الانتخاب واحداً لكليهما وأن تكون الانتخابات على القائمة النسبية

المراجع:

الكتب

برير، كامل (2008). نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

بسيوني، عبد الغني (1997). أصول الإدارة العامة، دار المعارف للنشر، القاهرة، مصر.

الجبوري، ماهر صالح (1989). القانون الإداري، جامعة الموصل، العراق.

جلاوي، محمد علاوي، (1998). مصطلحات إدارية مختارة، ط4، القاهرة، دار المعارف للطباعة والنشر.

حمدي، عادل (2003). الاتجاهات الحديثة في نظم الإدارة المحلية - القاهرة .

الخليلية، محمد علي (2018). القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان.

الزعبي، خالد سمارة (1993). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

شحادة، يوسف يعقوب (2014). واقع الإدارة اللامركزية لعمداء كليات جامعة بغداد من وجهة نظر معاونيهم ورؤساء الأقسام العلمية، صفحة 362-364.

شطناوي، علي (2002)، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع،

الطماوي، سليمان (1982). الوجيز في القانون الإداري - القاهرة.

الطهراوي، هاني (2004). قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

عثمان ، خليل ، (1998) "التنظيم الإداري في الدول العربية"، القاهرة. مطبوعات جامعة الدول العربية.

العربي، محمد (2007)، مذكرات في الإدارة المحلية، جامعة القاهرة، مصر.

عواضة، حسن محمد (2003). السلطة الرئاسية، دار الأرقم للنشر، بغداد.

فتح الباب، ربيع أنور (1983). الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية في دولة قطر، منشورات النهضة ، الفكر العربي.

القباني، خالد (1985). اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، لبنان.

القبيلات، حمدي (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، عمان، دائر وائل للنشر والتوزيع.

القبيلات، حمدي (2016). استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية، مؤتمر البحر الميت، 28-30/4، 124.

وراد، نجم الدين (1987). المركزية واللامركزية في التخزين : دراسة تحليلية في تخزين المواد الاحتياطية في عينة من المؤسسات العامة، دار الأمل للنشر.

رسائل الماجستير والأبحاث

بطارسة، سليمان (2008). تحليل وتقييم التجارب في الإدارة المحلية في الأردن كخطوة أولى نحو تطويرها، دراسات - علوم الشريعة والقانون ، مج 35، ع 1، ص 224-244.

بنان (2018). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 2015 - 2017، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة آل البيت.

الجبالي، علي (2019). مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (21)، العدد (3)، ص 208 - 233.

حمزة، حمزة (2001). الشخصية الاعتبارية، مجلة جامعة دمشق، المجلد (17)، العدد (2)، ص 505 - 506.

خريسات ،هاني (2000). النظام القانوني للمحافظ في التشريع الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية.

الخفاجي، أحمد (2018). دور اللامركزية الإدارية في حماية أمن المجتمع في العراق: دراسة مقارنة، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية ، ع11، ص 197-238.

الرواشدة، شاهر (1984). الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية.

الزعبي خالد سماره (1987). شمولية عمل الحاكم الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية إداريا وأمنيا، مجلة دراسات في الجامعة الأردنية، المجلد الرابع عشر، العدد الثامن.

شديفات، بنان (2018). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 2015 - 2017، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت.

الصغير، سناء (2017). رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية.

عباس عبود عباس (2006). الرقابة القضائية على دستورية القوانين، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، ع 1، السنة الأولى، ص 177.

- العجارمة، نوفان، مجالس المحافظات في الأردن، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية: جامعة الإسكندرية، مج 1، عدد 3، 487.

فاكية، سقني (2017). دور اللامركزية في تنمية المجتمعات المحلية، دور اللامركزية في تنمية المجتمعات المحلية، العدد (17)، ص 415.

القريوتي، محمد (2004). رفع الكفاءة الادارية للمجالس المحلية في الاردن، مجلة تنمية الرافدين، جامعة الموصل، ص 73-75.

الكاردشة، عواد (2011). دور الحكام الإداريين في نشر الوعي السياسي في محافظات

الأردن : دراسة حالة جرش 2011 - 2012، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة

أم درمان، السودان.

الكبيسي، عامر (1980)، "المركزية واللامركزية في الأدب الإداري"، مجلة التنمية

الإدارية، بغداد، العدد (14)، ص 40

الهزيمة، محمد (2017). دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن

(2015 - 2019). رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت.

المواقع الإلكترونية:

- كواشي، عتيقة (2011)، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، ورقة: جامعة

قاصدي مرياح، صفحة 37، 31-33، 19، 6-7. "تعريف ومعنى اللامركزية"،

www.almaany.com، اطلع عليه بتاريخ 7-11-2019.

- التميمي، علوان (2018). الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات، موقع

إلكتروني: www.m.ahewar.org/s.asp

- الطراونة، مهند (2015). مقترحات تشريعية في اللامركزية الإدارية المحافظات أنموذجاً، موقع إلكتروني:

<https://www.sarayanews.com/index.php?page=article&id=320199>

التشريعات:

1- الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل.

2- قانون البلديات رقم 29 لعام 1955.

3- القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1967

4- قانون اللامركزية الإدارية في الأردن رقم (47) لسنة 2015.

الأنظمة:

نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم 47 وتعديلاته، لسنة 2000 المنشور في الجريدة

الرسمية عدد 4455 الصفحة 3702 تاريخ 2000/9/17.