

حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية  
في الأردن

**Limits on the powers of administrative bodies  
Commandments interests on decentralization in  
Jordan**

إعداد الطالب: معتز نايف الطراونة

الرقم الجامعي: 401010060

إشراف الأستاذ الدكتور: حمدي قبيلات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

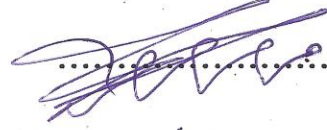
آب 2013

## نفويض

أنا الموقع أدناه ( معترز نايف أحمد الطراونة ) أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنيين بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها .


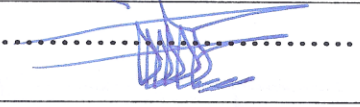
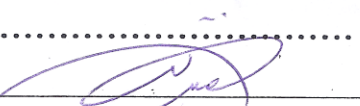
الإسم: معترز نايف الطراونة

التاريخ: ٨/١٢/٢٠١٤

التوقيع: 

### قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن ، وأجيزت بتاريخ: / / 2013 وتم قبولها بدون تعديلات والتوصية بطباعتها وتعضيدها.

التوقيع	الصفة	أعضاء لجنة المناقشة	
	رئيساً ومشرفاً:	الأستاذ الدكتور : حمدي قبيلات	.1
	عضواً خارجياً	الدكتور: سليم حتاملة	.2
	عضواً داخلياً:	الدكتور: زهير قدورة	.3

# الشكر

الحمد لله حمداً يليق بمقامه والصلاة والسلام على نبي الحق وإمامه محمد بن عبد الله وعلى آله وصحبه  
ومن وآله.. أما بعد..

لا يسعني بعد أن أتمت رسالتي إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى جامعة الشرق الأوسط  
وإلى أعضاء هيئة التدريس على ما قدموه لي من عون وتوجيه طيلة فترة الدراسة .  
فيسعدني وقد إنتهيت بفضل الله ورعايته من إعداد هذه الدراسة المتواضعة أن أتوجه إلى الله تعالى  
بالحمد والشكر، الذي هداني وأنار الطريق أمامي وأمدني بالعزم والتصميم لإتمام هذا العمل العلمي، وهياً  
لي من الاساتذة الاجلاء والعلماء الأفاضل من أناروا لي سبيل العلم وأرشدوني إلى طريق الصواب  
وأخص بالذكر الدكتور حمدي سليمان القبيلات مشرفي ومثلي الأعلى في العلم والمعرفة الدكتور زهير  
قدورة...

فلهم مني كل الشكر والتقدير

## الإهداء

..... إلى ينبوع الذي لا يمل العطاء .. إلى من حكيا سعادتني بخيوط منسوجة من قلبيهما.. إلى من سعيًا وشقيا لكي أنعم بالراحة والهناء.. الذين لم يبخلوا بشيء من أجل دفعي في طريق النجاح.. الذين علماني أن أرتقي سلم الحياة بحكمة وصبر..

### "إلى والدي وأرومته والدي الغالية"

..... إلى من حبهم يجري في عروقي.. ويلهج بذكرهم فؤادي.. إلى من ساندوني ودعموني في مشوار دراستي.. والذين لولاهم ما كنت لأصل إلى ما وصلت إليه..

"أخواني الأعزاء.. وأخص بالذكر (المرحوم ياذن الله القدوة هيثم سالم الطراونة، الشيخ الباشا هاشم سام الطراونة والمربي الفاضل الأستاذ محمد سالم الطراونة) وإلى أعمامي وأخص بالذكر العم الغالي المهندس أسامه أحمد الطراونة والباشا الدكتور حسين أحمد الطراونة"

..... إلى من سرنا سوياً ونحن نشق الطريق معاً نحو النجاح والإبداع.. إلى من تكاتفنا يداً بيد ونحن نقطف زهرة تعلمنا..

### "إلى أخي وأخواتي"

.... إلى من علموني حروفاً من ذهب وكلمات من درر وعبارات من أسما وأجلا عبارات في العلم.. إلى من صاغوا لي علمهم حروفاً من فكرهم منارةً تنير لي سيرة العلم والنجاح...

### "إلى أساتذتي المكرام"

## قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	تفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	الشكر
هـ	الإهداء
و	قائمة المحتويات
ح	ملخص باللغة العربية
ي	ملخص باللغة الانجليزية
1	الإطار النظري مقدمة الدراسة وأهدافها وشكالاتها ومنهجيتها
1	مقدمة الدراسة
3	أهداف الدراسة
4	أهمية الدراسة
5	أسئلة الدراسة
5	فرضيات الدراسة
6	مصطلحات الدراسة
6	مشكلة الدراسة
7	منهجية الدراسة
7	الصعوبات التي واجهت الباحث
8	الاطار النظري والدراسات السابقة
10	الدراسات السابقة
13	الفصل الاول اللامركزية والوصاية الادارية
13	المبحث الاول : اللامركزية الادارية
14	المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها
29	المطلب الثاني : أركان اللامركزية
32	المطلب الثالث: صور اللامركزية الإدارية والمزايا والعيوب
44	المبحث الثالث: ماهية الوصاية الادارية
48	المطلب الأول: أهداف الوصاية الإدارية وغاياتها
57	المطلب الثاني: طرق الوصاية الارداية

61	<b>الفصل الثاني</b> <b>الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية في الاردن</b>
63	<b>المبحث الأول: الجهات المشمولة بالوصايا الإدارية</b>
66	<b>المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية على المجالس المحلية</b>
67	<b>المطلب الثاني: الإطار المفهومي للوصاية الإدارية على المجالس المحلية</b>
76	<b>المبحث الثاني: المؤسسة العامة</b>
77	<b>المطلب الأول: أصناف المؤسسات العامة</b>
80	<b>المطلب الثاني: دور السلطات المركزية في الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة</b>
84	<b>المطلب الثالث: دور السلطات المركزية في الرقابة المالية على المؤسسات العامة</b>
97	<b>المطلب الرابع: الأجهزة المركزية المعاونة</b>
117	<b>الخاتمة</b>
121	<b>النتائج والتوصيات</b>
124	<b>قائمة المراجع</b>

## ملخص الدراسة

تكمن أهمية دراسة الموضوع وبحثه في الإحاطة بكافة الجوانب المتعلقة بالوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية في الأردن ، إضافة إلى إلقاء مزيد من الضوء عليه لتستفيد منه الجهات المعنية من إدارة عامة وهيئات ومؤسسات عامة وكافة الأفراد في المجتمع إضافة إلى أهمية هذه الدراسة للدارسين والباحثين في هذا المجال .

وترجع أهمية الدراسة أيضا لشح الدراسات والأبحاث فهو من الموضوعات الحديثة التي تحتاج إلى مزيد من الدراسات لإثرائه والإلمام بكافة جوانبه والخروج بنتائج وتوصيات .  
وتسعى الدراسة الى تحقيق الاهداف التالية :

1- اثراء موضوع الدراسة كونه من المواضيع الحديثة التي لم يتم تناولها بشكل تفصيلي

في المملكة الاردنية الهاشمية .

2- تسليط الضوء على سلطة الوصاية الإدارية من حيث التعرف على ماهيتها ومنهجيتها ونطاقها وأساليب تنفيذها ومظاهرها وجهاتها.

3- الوقوف على حدود الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الاردن .

وتتطلق الدراسة من الفرضية تتعدد الاشخاص الاعتبارية في التنظيم الاداري اللامركزي وبناء عليه تمنح الشخصية الاعتبارية العامة أما لاعتبارات إقليمية ولاعتبارات مرفقية .

وتكمن مشكلة البحث بصورة مختصرة من خلال التساؤلات التالية:

- ما المقصود بالوصاية الإدارية؟
- وما هي جهات ومظاهر هذه الوصاية؟



كيف تترجم هذه الوصاية في القوانين التي تعنى بالموضوع؟

وتوصلت الدراسة الى نتائج أهمها

1. أجاز المشرع للسلطة المركزية المختصة الرقابة على المؤسسات العامة أن تقوم بإيقاف تنفيذ القرار الصادر عن هذه المؤسسات وذلك في حالة ما إذا كان في ظاهره مخالفاً للقانون أو يتنافى مع المصالح العامة.

2. إن إستقلال الهيئات اللامركزية بقضي بأن تكون لهذه الهيئات إختصاصات أصلية تمارسها إبتداءً، ولسلطة الوصاية التعقيب على أعمال وتصرفات الهيئات اللامركزية التي تمارس بها هذه الاختصاصات.

وأوصت الدراسة بتوصيات أهمها :

ضرورة تقييد الحالات التي يسمح للسلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية وإدارتها، وضبط المصطلحات التي تستخدم في هذا التحديد، وعدم استخدام المصطلحات الفضفاضة التي تتسم بعدم اليقين القانوني، ضرورة تفعيل النص القانوني الوارد في قانون محكمة العدل العليا الأردنية، والذي قرر إخضاع كافة القرارات الإدارية للطعن أمام محكمة العدل العليا .

## Summary of the Study

The importance of the study of the subject and his quest to take all aspects of guardianship administrative bodies decentralization in Jordan, in addition to shed more light on it to benefit from the concerned authorities of public administration bodies and public institutions and all individuals in the community in addition to the importance of this study for scholars and researchers in this field.

The importance of the study is also the paucity of studies and research is of modern subjects that need further studies to enrich the knowledge of all aspects and come up with results and recommendations.

The study seeks to achieve the following objectives:

1 - enrich the subject of the study being modern topics that have not been addressed in detail

In the Hashemite Kingdom of Jordan.

2 - highlight the guardianship authority administrative terms of identifying what it is and its methodology, scope and methods of implementation and manifestations and destinations.

3 - stand on the borders of administrative custody on decentralized bodies of self-interest in Jordan.

The study starts from the premise multiple legal persons in the administrative organization of decentralized and therefore granted the legal personality of the general considerations and regional considerations elbow.

The problem in brief search through the following questions:

- What is the administrative guardianship?

- What are the views and manifestations of this guardianship?

How to translate this in guardianship laws in dealing with the subject?

The study came to the following conclusions

1. The legislature passed a competent central authority control over the public institutions that you stop the implementation of the resolution issued by these institutions and in the case of whether seemingly contrary to law or contrary to the public interest.
2. Independence decentralized bodies Bakda that these bodies be authentic specialties practiced starting, and custodial authority to comment on the actions and the actions of bodies Allamkzah practiced by these terms of reference.

The study's recommendations, including:

The need to limit the cases in which allows the central authority to intervene in local affairs, management, and control of the terminology used in this selection, and do not use the terminology vague and uncertain legal status, the necessity of activating the legal text contained in the law of the Supreme Court of Jordan, who decided to subject all administrative decisions to appeal in front of the Supreme Court.

## الإطار النظري

### مقدمة الدراسة وأهدافها وشكالاتها ومنهجيتها

#### مقدمة الدراسة.

يتخذ التنظيم الإداري في الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللامركزية ، وهما مظهران يعكسان طبيعة النظم السياسية والاقتصادية . وعلى الرغم من تعارضهما النظري فإنهما متكاملان ، ولا يمكن تصور قيام اللامركزية إلا في كنف المركزية. والأسلوب الأقدم في الظهور كان هو المركزية الإدارية، أي كان نظام المركزية الإدارية هو السائد قبل انتشار المبدأ الديمقراطي بالنسبة لنظام الحكم ، وذلك قبل التوجه إلى نظام اللامركزية الإدارية<sup>(1)</sup>. بدافع عصنة أساليب وطرق تسيير وتدبير دواليب الإدارة بما من شأنه تحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي والحضاري للأمة<sup>(2)</sup>. والتي تضمن للدولة الوحدة في السلطة الإدارية وفي القيام بالوظيفة الإدارية، حيث تركزت السلطة والوظائف المناط بها في عاصمة الدولة، ودون وجود سلطات أدارية أخرى لامركزية مستقلة عن السلطة المركزية. وبناء على ذلك، كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب المختار وحده لضمان قوة الدولة الجديدة، ولهذا كان هذا الأسلوب المركزي هو المتبع في الدول التي توحدت بعد تصفية النظام الإقطاعي ولا يمكن أن يقوم التنظيم الإداري لأي دولة على إحدى صورتَي التنظيم الإداري: المركزية واللامركزية، بل لا بد من الأخذ بهما معاً، وإن كانت بعض الدول تُرجح المركزية على حساب اللامركزية أو العكس، فإن ذلك يعود لإعتبارات تتعلق أساساً بالنظام السياسي للدولة، فكلما اتجهت

<sup>(1)</sup>مليك الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 2001، الرباط، ص 83.

<sup>(2)</sup>محمد يحيى، المغرب الإداري ، 2004، ص 91.

الدولة نحو الديمقراطية، زاد توجهها نحو اللامركزية الإدارية، والعكس صحيح أيضاً، بالإضافة إلى اعتبارات أخرى؛ منها عمر الدولة، وإستقرارها السياسي، ودرجة الوعي والرقى لدى شعبها. إذ تلجأ الدولة إلى النمط المركزي في بداية نشأتها لسيط نفوذها

وتركيز قوتها، وكذلك إذا كانت الدولة تعاني من عدم إستقرار سياسي فإنها تجد في المركزية الإدارية ما يساعدها على توطيد أركانها وبث سلطتها وهيمنتها في نفوس المواطنين، وكلما زاد الوعي لدى أفراد الشعب، كان ذلك مدعاة للتوجه نحو اللامركزية الإدارية كمظهر ديمقراطي يلبي طموحات المواطنين (1).

إن الأصل في النظام اللامركزية هو استقلال السلطات اللامركزية وحريتها في العمل والوصاية أو الرقابة استثناء يرد على الأصل، ولهذا فإن سلطة الوصاية لا توجد إلا بنص صريح يقررها ولا يتعدى نطاقها ما هو مقرر صراحة في هذه النصوص ومعنى هذا إن السلطة المركزية في النظام اللامركزية ل يكون لها حق التدخل في شؤون الأشخاص الإدارية اللامركزية أو فرض رقابتها إلا إذا وجد نص صريح يخولها هذا الحق.

ورغم التوجهات الرسمية الهادفة إلى تطبيق المزيد من سياسات اللامركزية الإدارية إلا أن جزءاً كبيراً من هذه الإجراءات مازال نظرياً ولم يجد طريقه بعد إلى أرض الواقع. إن أي تقدم أو نجاح على صعيد تطبيق سياسات الإدارة اللامركزية يعني - وبدون أدنى شك - فاعلية وتأثيراً أكبر للتخطيط والتنمية الإقليمية في حياة السكان في مناطق المملكة المختلفة ، لذلك فإن من الضروري المضي قدماً في تطبيق المزيد من الخطوات والإجراءات الإدارية اللامركزية ، على أن يكون ذلك بشكل تدريجي مستمر لضمان السيطرة على أي آثار سلبية قد تتجم عن تطبيق مثل هذا النوع من نظم الإدارة .

### أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة الى تحقيق الاهداف التالية :

(1)د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول ، ص 18.

4- اثرء موضوع الدراسة كونه من المواضيع الحديثة التي لم يتم تناولها بشكل تفصيلي

في المملكة الاردنية الهاشمية .

5- تسلط الضوء على سلطة الوصاية الإدارية من حيث التعرف على ماهيتها

ومنهجيتها ونطاقها وأساليب تنفيذها ومظاهرها وبعاتها.

6- الوقوف على حدود الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الاردن

.

### أهمية الدراسة

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع وبعته في الإحاطة بكافة الجوانب المتعلقة بالوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية في الأردن ، إضافة إلى إلقاء مزيد من الضوء عليه لتستفيد منه الجهات المعنية من إدارة عامة وهيئات ومؤسسات عامة وكافة الأفراد في المجتمع إضافة إلى أهمية هذه الدراسة للدارسين والباحثين في هذا المجال .

وترجع أهمية هذه الدراسة أيضا لشح الدراسات والأبحاث فهو من الموضوعات الحديثة التي تحتاج إلى مزيد من الدراسات لإثرائه والإلمام بكافة جوانبه والخروج بنتائج وتوصيات .

## أسئلة الدراسة :

أن تدخل سلطة الوصاية في اعمال الادارة اللامركزية وبالتالي الغاء فكرة الاستقلالية كأحد مقومات عمل تلك الادارات :

- 1- ما تعريف اللامركزية الإدارية والوصاية الإدارية ؟
- 2- ما طبيعة الوصاية الإدارية ؟
- 3- ماهي جهات ومظاهر تطبيق هذه الوصاية ؟
- 4- ما القواعد والأحكام التي تحدد حدود الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية في الأردن؟

## فرضيات الدراسة :

تتعدد الاشخاص الاعتبارية في التنظيم الاداري اللامركزي وبناء عليه تمنح الشخصية الاعتبارية العامة أما لاعتبارات إقليمية ولاعتبارات مرفقية .

تعد ممارسة الرقابة على أعمال وأعضاء الهيئات اللامركزية ضرورة لا غنى عنها لتحقيق الانسجام والتنسيق بين أعمال مختلف هذه الهيئات المستقلة

يترتب على الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية، كأصل عام أن القرارات والأعمال التي تتبناها هذه الهيئات لها قوة تنفيذية بعيداً عن تدخل أية هيئة أخرى.



## مصطلحات الدراسة :

الوصاية الادارية: وتعرف على أنها مجموعة من السلطات المحددة والمعتزف بها قانوناً لسلطة عليا على هيئة لامركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة

الهيئات اللامركزية : هي جزء من السلطات العامة القائمة في الدولة، إذ لا بد أن تخضع هذه الوحدات الإدارية الى رقابى وإشراف الحكومة المركزية لضمان التزام تلك الهيئات بتحقيق السياسة العامة للدولة، وكذلك لضمان الوحدة السياسية والقانونية والإدارية للدولة.

## مشكلة الدراسة

تتمثل اللامركزية الإدارية بتوزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات أو أشخاص معنوية عامة أو مجالس محلية منتخبة أو مصلحة مستقلة، لتمارس جانبا من تلك الوظيفة الإدارية على سبيل الاستقلال وتحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، تخفيفا للعبء عن الحكومة المركزية وتسهيل أكبر قدر ممكن من الكفاءة والسرعة في الانجاز، وبما يتناسب وامكانات وظروف كل إقليم من أقاليم الدولة.

يمكن تحديد مشكلة البحث بصورة مختصرة من خلال التساؤلات التالية:

- ما المقصود بالوصاية الإدارية؟
- وما هي جهات ومظاهر هذه الوصاية؟
- كيف تترجم هذه الوصاية في القوانين التي تعنى بالموضوع؟

- ما هي حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن؟

### منهجية الدراسة:

ومن أجل الإجابة عن هذه التساؤلات والمشكلات فإن الباحث سيتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على جمع المعلومات من الوثائق والابحاث والكتب ذات العلاقة بالموضوع وجملة الأبحاث والمؤلفات القانونية وعلى بعض أحكام محكمة العدل العليا وبعض القوانين ذات العلاقة بالوصاية الإدارية والمؤسسات العامة وتحليلها.

### الصعوبات التي واجهت الباحث:

أثناء القيام بإعداد البحث كان هناك عدد من الصعوبات والمعوقات التي واجت الباحث نذكر منها:

كون هذا البحث يمثل او بحث يتناول موضوع حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن والرقابة القانونية للجهاز، فقد واجهت الباحث الصعوبة المتمثلة في قلة المراجع العلمية والدراسات البحثية التي تناولت هذا الموضوع بصورة مستقلة وشاملة حيث تم الوقوف على بعض الدراسات التي تناولت الموضوع بصورة جزئية في إطار ما يخدم الموضوع الرئيس لتلك الدراسات.

## الاطار النظري والدراسات السابقة

أصبح من الضروري توزيع إشباع الحاجات بين السلطة الإدارية المركزي والسلطة الإدارية المحلية؛ فيكون دور الأولى إشباع الحاجات العامة ذات الطابع الوطني كالصحة والعدالة والتعليم والدفاع... الخ. وترك تلك التي تنتم بالطابع المحلي للهيئات المحلية في الأقاليم. وبعبارة أخرى توزيع الصلاحية في إشباع الحاجات العامة على الجهات الإدارية المركزية والمحلية استناداً لمبدأ الفاعلية الإدارية وتقريب جهة الخدمة للمنتفع بها.

ومن هنا بدأ الحديث عن ما يسمى اللامركزية الإدارية المحلية؛ وقوامها الاعتراف بالحاجات المحلية المستقلة وتمتعها بالشخصية القانونية بحيث تدار بواسطة هيئات منتخبة من قبل سكان الوحدة المحلية سواءً أكانت منتخبة كلياً أم جزئياً، ومنحها نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي لتتمكن من القيام بمهامها مع الخضوع لنوع من الإشراف والرقابة من قبل السلطات المركزية بهدف الحفاظ على الوحدة الوطنية وعدم خلق النزعة الانفصالية للأقاليم بهدف تحقيق التنمية الوطنية الشاملة اقتصادياً واجتماعياً وإدارياً... الخ. ولكن وبالرغم من التحول في أساليب الوصاية الإدارية في النظم المقارنة، حيث لم تبق هذه المهمة مناطة بالسلطات المركزية؛ وإنما تم تخويل بعض المجالس المحلية الكبرى الصلاحية في الرقابة والإشراف على المجالس المحلية الأصغر حجماً منها. وهذا الأسلوب في تنوع الجهات المشرفة على إشباع الحاجات المحلية والرقابة عليها، انبثق من كون المجالس المحلية الكبرى هي الأقدر على ممارسة هذه المهمة أكثر من السلطة الإدارية المركزية، هذا من جهة أولى. ومن جهة ثانية لتخفيف العبء الملقى على السلطات المركزية. الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق الفاعلية الإدارية.

إنّ وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، وحماية لهذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق لأن هذا الحد من الاستقلال سيؤدي لا محالة إلى تقويض دعائم وحدة الدولة وتعدد المصالح في إطارها بتعدد المجالس المحلية<sup>(1)</sup>.

(1) لمزيد حول هذه النقطة انظر شطناوي، الإدارة المحلية، ص 225. الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم الحلي في الأردن وبرطانيا، ص 141. النجار، والدستور والإدارة المحلية، ص 134، الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ص 57، بطيخ، الإدارة المحلية في النظام الفيدرالية- دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، ص 93.

وتلافياً لمثل هذا الخطر على وحدة الدولة، فإن المجالس المحلية تمنح استقلالاً نسبياً يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكولة لها في إشباع الحاجات العامة ووفقاً لطبيعة هذه الحاجات. وتتمثل نسبة الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية بخضوعها لرقابة وإشراف السلطات المركزية أو لإشراف مجالس محلية أوسع نطاقاً وأكبر حجماً من تلك التي تخضع للرقابة، هذه الرقابة هي ما يطلق عليها في القانون الإداري مصطلح الوصاية الإدارية Tutela Administrativa، والتي تعدّ ركناً أساسياً من أركان التنظيم الإداري اللامركزي وتحديداً في الإدارة المحلية.

يعدّ التحديد المفاهيمي لمصطلح الوصاية الإدارية من الموضوعات التي أثارت جدلاً واسعاً بشأنها، ولذا كان من المصطلحات التي انشغل بها الفقه القانوني المقارن، وللتدليل على ذلك يكفي الوقوف على بعض التعريفات التي قال بها الفقه المقارن، على سبيل المثال لا الحصر، ونبدأ من الفقه القانوني الفرنسي مهد القانون الإداري، ومن التعريفات التي تبناها هذا الفقه:

يعرف الفقيه الفرنسي Rivero الوصاية الإدارية بأنها: (الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على أجهزة اللامركزية الإدارية وفقاً لما يحدده القانون). أما الفقيهان Maspelio y Laroque فيعرفانها بأنها: (مجموعة السلطات المحددة والمعترف بها قانوناً لسلطة عليا على هيئة لامركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة). أما الفقيه الأسباني Enterría فيعرفها بأنها: (الحكم الإداري الذاتي للمواطنين في الوحدات المحلية بعيداً عن المركزية مع الخضوع لإشراف السلطات المركزية للحفاظ على النظام العام في الدولة).

أن الوصاية هي استثناء، لذا فإنها تخضع لقواعد، 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. 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 اللائحة، كما تأخذ به بعض النظم القانونية للإدارة المحلية كما هو الحال في فرنسا ما قبل تعديل قانون الوحدات المحلية.

## الدراسات السابقة :

دراسة الحسبان، (2007)، بعنوان: " حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسة مقارنة، تعد اللامركزية الإدارية أحد صور التنظيم الإداري التي تهدف إلى تقريب جهة إشباع الحاجات العامة للأفراد في الوحدات المحلية، ولا بد لهذه الجهة من الاستقلال لكي تتمكن من القيام بالواجبات القانونية الملقاة على عاتقها. ولكن وبالرغم من أن غالبية الدساتير تتصراحة على حرية المجالس المحلية في إشباع الحاجات المحلية وفقاً للقانون، فإنه في البعض الآخر من الدساتير يمكن استخلاصه من الإرادة الضمنية للمشرع. والواقع التطبيقي للإدارة المحلية في النظم المقارنة يدل على خلاف ذلك وإلى وقت قريب، حيث بقيت السلطة المركزية تتدخل في إدارة الشؤون المحلية سواءً تمثل ذلك بتشكيل المجالس أو بضرورة أخذ الموافقة المسبقة أو ضرورة التصديق على القرارات أو تمويلها والضغط بهذه الورقة أو التوسع في حل المجالس المحلية دون مسوغ. وتهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في بعض النظم المقارنة، وإلى أي مدى تمت حماية مبدأ استقلال وحرية الوحدات المحلية سواءً من قبل المشرع أو القضاء الإداري والدستوري.

دراسة هينيسة، (2012)، بعنوان: " الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية 11-10"، تلعب الرقابة على الإدارة العامة دوراً مهماً في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يعمل على تحسس مواطن الخطأ، ومن ثم تجنبها ونقاديها في الوقت المناسب. وإذا كان دستور 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأساسية الأخرى (الوظيفة التنفيذية، التشريعية، القضائية... الخ)، فإن الدستور الحالي 1996 المعدل في 2008 قد خصص لها فصلاً كاملاً. و تتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة العامة في: الرقابة السياسية، الرقابة القضائية، الرقابة التشريعية (البرلمانية) وأخيراً الرقابة الإدارية و هي رقابة داخلية، ذاتية و تمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة. و تتخذ الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة مظهرين

هما: الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية ،و يقصد بهذه الأخيرة مجموع السلطات التي يقررها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم لغرض حماية المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ الشرعية. فما مدى سعة أو ضيق هاته الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية؟و ما مدى كثافتها أو خفتها ؟ ولإجابة عن هذه الإشكالية فإننا سنتناول بالبحث المقصود بالرقابة الوصائية وتمييزها عن السلطة الرئاسية ومظاهر هذه الرقابة أو الوصاية ضمن إطار مفاهيمي ،كما سنتطرق إلى مجال و وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية ،ونأخذ البلدية كنموذج في ظل قانون البلدية الحالي : قانون 11-10 المؤرخ 3 جويلية 2011. وقد اعتمدنا في بحثنا هذا على عدة مناهج: المقارن، الاستدلالي، الاستقرائي في إطار التعدد والتكامل المنهجي. ولمعالجة النقاط السابقة اعتمدنا على الخطة التالية :والتي تتكون من مبحثين خصصنا المبحث الأول للجانب النظري أو المفاهيمي تحت عنوان: مفهوم الوصاية الإدارية وفي المبحث الثاني تناولنا : الوصاية على البلدية في ظل التشريع الجزائري(قانون البلدية11-10 )

**دراسة بوبه:** نُشرت هذه الدراسة عام 1997، وتناولت بالتحليل التخطيط التنموي اللامركزي في أندونيسيا حيث سلطت الضوء على مدى الارتباط والانسجام بين نوع وفاعلية الهياكل المؤسسية المعنية بعملية التخطيط الإقليمي من جهة واستراتيجيات التنمية الإقليمية المطبقة من جهة أخرى، وقد اعتبرت الدراسة عملية التخطيط الإقليمي أنها عملية إدارية بالدرجة الأولى، وبرهنت ذلك ببيان درجة تأثير الجوانب الإدارية لعملية التخطيط على مدى نجاح إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية.

**دراسة كروس و ابرامبا:** بينت هذه الدراسة التي ظهرت عام 1996م كيفية إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية في ظل اللامركزية الإدارية في جمهورية غانا، وقد قامت الدراسة على تحليل مصفوفات الأهداف التنموية في المستويات المكانية المختلفة (الوطني، الإقليمي، المحلي)، ومن ثم تقييم الهياكل الإدارية المعنية بإعداد

هذه الأهداف، وذلك لبيان أثر الجوانب الإدارية على فاعلية عملية التخطيط المكاني ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها .

**دراسة مولر Mueller :** استعرضت هذه الدراسة التي نشرت عام 1996م في جانبها النظري أهمية اللامركزية الإدارية في عملية التخطيط الإقليمي والمحلي، واقترحت عدة منهجيات وآليات يمكن توظيفها في مجال الإدارة اللامركزية لضمان نجاح إعداد وتنفيذ خطط التنمية الإقليمية . وتناولت الدراسة في جانبها التطبيقي التجربة الغانية في مجال التخطيط الإقليمي اللامركزي، مبينة المشكلات والمعوقات التي يواجهها هذا التخطيط في ظل التشريعات والهيكل المؤسسية القائمة.

## الفصل الاول

### اللامركزية والوصاية الادارية

#### المبحث الاول : اللامركزية الادارية

إذا كانت المركزية الإدارية تقوم على أساس توحيد الوظيفة الإدارية في كل مظاهرها وبالنسبة لجميع أساليب ممارستها وما يمكن أن تولده هذه الأساليب من حقوق والتزامات في مواجهة أفراد الدولة جميعاً وبالنسبة لجميع أقاليمها، فإن اللامركزية تقوم على العكس من ذلك، فهي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية، وهيئات إدارية أخرى متخصصة على أساس إقليمي من ناحية أخرى، على أن تباشر هذه الهيئات سلطتها في النطاق المرسوم لها في القانون، تحت رقابة الدولة وإشرافها، وذلك فعالباً ما يقترن موضوع اللامركزية بنظرية "الإدارة الحلية، أو نظام الحكم المحلي".<sup>(1)</sup>

وبعد أن اتسع ميدان نشاط الدول وأطلقت الحرية للشعوب في أن تحكم نفسها بنفسها وفقاً للمبدأ الديمقراطي فقد أصبح نظام اللامركزية الإدارية هو النظام السائد في دول العالم بوجه عام فيما عدا فترات محددة من تاريخها هي فترات الأزمات الاقتصادية أو السياسية التي تمر بالدولة حيث كان الأمر يتطلب في هذه الحالة تركيز السلطة في يد واحدة لكي تتمكن الدولة بفضل هذا التركيز من القضاء على أسباب لأزمة وإعادة الأوضاع الطبيعية للبلاد.

يلاحظ بالنسبة لتعدد السلطات الإدارية أن هذا التعدد قد يتناول السلطة الإدارية المحلية ويسمى في هذه الحالة بنظام اللامركزية الإدارية المحلية . وقد يتناول بعض

(1) طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 39.



المرافق العامة التي تمنح الشخصية المعنوية لكي تستقل بإدارة شؤونها بنفسها ويطلق على التعدد في هذه الحالة اللامركزية الإدارية المرفقية ولكل من النظامين مزاياه وعيوبه وقد أثبتت تجارب الدول في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية ، وإن تحقيق مزايا اللامركزية الإدارية في صورتها المحلية والمرفقية مع تفادي عيوبها يتوقف على توافر شروط تنظيمية معينة قد عنى العلماء بإظهارها وتحديدها. وعليه سنعالج اللامركزية الإدارية من حيث التعريف والأركان والصور .

### المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها

#### تعريف اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية هي وجه من أوجه التنظيم الإداري في الدولة. وقد تعتمد الدولة في تخطيط سياستها الإدارية، نظام اللامركزية الإدارية أو نظام المركزية الإدارية<sup>(1)</sup>. سواء في صورة التركيز الإداري (المركزية المطلقة أو الوزارية) أو عدم التركيز الإداري (المركزية النسبية اللوزارية)<sup>(2)</sup>. أو غير ذلك من الأنظمة التي ترى فيها الأسلوب الأفضل والأكثر فاعلية في تنظيم جهاز الدولة الإداري.

ومما لا شك فيه أن الطريقة التي تعتمدها الدولة في تنظيم جهازها الإداري، تتأثر إلى حد بعيد بالنظام السياسي الذي تنتهجه والفلسفة السياسية التي تعتقدها. ففي

(1) عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي المركزية الإدارية بأنها: "قصر الوظيفة الإدارية في الدولة المركزية على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة". الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص 55.

(2) المركزية النسبية اللوزارية (عدم التركيز الإداري): "هي تخلي الحكومة المركزية عن جزء من الوظيفة الإدارية إلى فروعها التابعة لها في العاصمة والأقليم ومنحها سلطة البث والتقرير بشأنها دون الرجوع إليها ولكن على أساس من الخضوع والتبعية الرئاسية لها في ما تقوم به من أعمال، وليس على أساس الاستقلال عنها لكونها مرتبطة بها ارتباطا مباشرا".

البلاد ذات النظام الديمقراطي نجد اللامركزية هي المبدأ المتبع في التنظيم الإداري، وأن الحريات المحلية مضمونة وفي أوجها. بينما تختلف الصورة في الأنظمة الاستبدادية، حيث يصبح جهاز الدولة الإداري والسياسي بقبضة سلطة واحدة هي السلطة المركزية، التي تتولى منفردة تسيير شؤون البلاد كافة.

ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحية) مستقلة نسبيا وتخضع لرقابة السلطة المركزية"<sup>(1)</sup>. أو هي كما عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية". يتضح من هذين التعريفين أن اللامركزية الإدارية نوعان أو صورتان وهما:<sup>(2)</sup>

- اللامركزية الإدارية المرفقية: وهي التي تقوم على وجود أشخاص معنوية (مؤسسات عامة) متخصصة في موضوع نشاط معين، وهذا النوع لا يتعلق بموضوع هذا البحث.

- أما نوع الثاني وهو اللامركزية الإدارية الإقليمية - الجماعات الإقليمية - وهي موضوع هذه الدراسة فيمكن تعريفها بأنها: "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة

(1) د/ مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 4.

(2) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 55.

هذه المصالح وأكثر اتصالاً بها ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية<sup>(1)</sup>. وهناك من يرى أن نظام اللامركزية : "يقوم أساساً باعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها"<sup>(2)</sup>. تلاحظ أن هذا التعريف قد ركز على ثلاثة عناصر وهي اعتراف القانون لهذه الهيئة بالشخصية المعنوية وبالسلطة التقريرية وبعنصر الانتخاب، حتى توصف بأنها هيئة لامركزية إقليمية. كما عرفها البعض بأنها : "إن يعهد بسلطة البث في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال اتجاه السلطة المركزية"<sup>(3)</sup>.

ويقصد باللامركزية الإقليمية كذلك: "استقلال جزء من ارض دولة لإدارة مرافقه، ويكون للشخص الإداري اللامركزي في هذه الحالة اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة"<sup>(4)</sup>. والملاحظة التي يمكن قولها حول هذين التعريفين الأخيرين، أنهما ركزا على الاستقلال المحلي لهذه الهيئة عن السلطة المركزية. ومن الطبيعي أنه لا يوجد بين الدول الحديثة من يتبع نظام المركزية المطلقة، إذ لا يعقل أن تقوم هيئة واحدة بإدارة جميع مرافق الدولة بصورة فعالة. كما أنه لا يمكن أن تمتد اللامركزية إلى كل الوظيفة الإدارية في الدولة. إذ أنه لا يتصور تنظيم إداري يقوم على استبعاد كل سلطة مركزية وتوزيع جميع الوظيفة الإدارية بين هيئات مستقلة. ومن هنا كان اتجاه معظم الدول نحو اعتماد الأسلوبين معا المركزي واللامركزي. أي ما أطلق عليه إيزنمن Eisenmann بالنظام الوسط

(1) د. / طعيمة الجرف: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 111.

(2) د. / علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان/ رام الله 2002.

(3) إبراهيم رابعي: استقلالية الماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، بكلية الحقوق، 2005، ص 2.

(4) د. / خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت باريس، الطبعة الأولى، 1981، ص 58.

حيث تتعادل أو تتوازن السلطة المركزية مع السلطة اللامركزية، ويكون للسلطة اللامركزية حرية تقرير أعمالها الإدارية<sup>(5)</sup>.

وبناء على ذلك، يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارس الحكومة المركزية .

لقد تعددت تعريفات الفقه الإداري للامركزية فعرفها الفقيه الفرنسي Waline على أنها تتمثل في نقطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطة المركزية إلى سلطات محلية أو مرفقية مستقلة.<sup>(1)</sup> كما عرفها الطماوي بأنها " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، وحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية<sup>(2)</sup> تحت إشراف ورقابة حكومية ". أما الفرنسي Debbasch يؤكد أنها " عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض الحالات " .<sup>(3)</sup>

ومن الملاحظ أن جميع التعريفات تدور في حدود عنصرين أساسيين :  
العنصر الأول يتمثل في نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطة المركزية، وبموجبه تمنع السلطة المركزية من إدارة الشؤون المحلية أو المرفقية كما كانت سابقاً، والعنصر الثاني يتمثل في نقلها إلى هيئات مستقلة سواء كانت هيئات

<sup>(5)</sup> علي خطار شطناوي، (مرجع سابق)، ص 109.

<sup>(1)</sup> حسن عواضه، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 17.

<sup>(2)</sup> سلمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 65.

<sup>(3)</sup> موسى شحادة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 92.

محلية أو إقليمية، أو هيئات مصلحة أو مرفقية، تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

وهذا ما عناه الفقيه الفرنسي Rivevo إذ أكد على أن " تمثل نقطة البداية في النظام اللامركزية في اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من جماعة ذات شخصية معنوية مستقلة وتتخذ قرارات بكل أو ببعض الشؤون المحلية ".<sup>(1)</sup>

كما يتضح أيضا من التعريفات السابقة، إن اللامركزية الإدارية تعمل بطبيعتها على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة، لكل منها ذمته المالية المستقلة وكيانه القانوني الخاص، بحيث يكون موظفوه مستقلين عن موظفي الحكومة المركزية في الأقاليم، وتكون مسؤولياته عن أعمال هؤلاء الموظفين مستقلة كذلك عن مسؤولية الدولة. والأصل في تكوين هذه الأشخاص الإدارية المحلية، أن يتخصص في إدارتها مجالس تتألف من مجموعها أو في أغلبها من أعضاء منتخبين بوساطة الشعب في المستويات المحلية المختلفة. وانتخاب أعضاء هذه المجالس هو ما يميز اللامركزية الإدارية عن النظام لمركزي في صورته المعتدلة المعروفة باسم اللاوزارية .

وهكذا تتحلل اللامركزية إلى تعدد من الأشخاص المعنوية العامة، فتظهر إلى جانب الدولة أشخاص عامة محلية وأشخاص عامة مرفقية أو مصلحة، وتتوزع الوظيفة الإدارية في الدولة بين هذه الأشخاص المعنوية بمقتضى التشريعات، وتسمى الأجهزة الإدارية للدولة بالإدارة المركزية، بينما تسمى الأشخاص العامة المحلية والمرفقية بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية.

(1) نفس المرجع، ص 93.

ونخلص مما تقدم إن للنظام اللامركزي جانبين، جانب قانوني وجانب سياسي، وإذا كان جانبه القانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة المعاصرة، فإن جانبه السياسي يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية حين تنقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون العامة إلى هيئات محلية منتخبة تكون تطبيقاً عملياً لمعنى مساهمة الشعب في تحمل مسئولياته.

وبهذا تكون اللامركزية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، ووسيلة لدعم المواطن ومشاركته في عمليات الحكم وفي الوقت نفسه اللامركزية وسيلة فعالة لتخفيف قنوات اتصال سريعة بين المواطن من ناحية، ومؤسسات وضع وتنفيذ السياسة العامة من ناحية أخرى. لهذا كانت الحاجة ماسة للامركزية في التنظيمات الإدارية وهي تقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونياً، ويكون توزيع الاختصاصات على النحو التالي :

- تخفيف تركيز صنع القرار ونقله إلى مستويات محلية وبموجبه تنتقل السلطة الإدارية من أجهزة الحكم المركزية إلى مكاتب إقليمية أو محلية إدارية، ويكون هناك فرص أوسع لاتخاذ القرار بشكل قريب من المستويات المحلية.
- التفويض حيث تعطى هنا مسئوليات وخدمات محددة للسلطات المحلية التمثيلية ولكن تحت إشراف صارم نسبياً من الحكومة المركزية، وتعطى أحياناً مسئوليات جمع الضرائب والرسوم أيضاً تحت الأشراف المركزي، وتميل الحكومة لمركزية في هذا الشكل إلى معاملة السلطات المحلية باعتبارها امتداداً للسلطة المركزية.
- نقل الصلاحيات، حيث تنقل السلطات والصلاحيات الخاصة بالحكم فعلياً بإجراء كلي أو جزئي إلى وحدات سياسية فرعية كالأقاليم والمدن والبلديات وتعطى

هذه سلطة اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى السلطات المركزية باستثناء بعض الأمور المتفق عليها مسبقاً، وهذا الشكل يميل إلى الديمقراطية اللامركزية وقد تكون لامركزية سياسية ولا مركزية إدارية وسو نبين اللامركزية السياسية ودورها لاحقاً .  
الأركان الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية:

## 1. وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية:

إن وجود مصالح محلية متميزة هي الأساس في قيام اللامركزية الإدارية، ويعني ذلك أن تكون هنالك مصالح خاصة لكل إقليم تختلف عن المصالح القومية، مما يعني أن مصالح إقليماً معيناً ليس بالضرورة أن تهم الدولة كلها أو الأقاليم الأخرى<sup>(1)</sup>.

وذلك ما يبرر إخضاع كل إقليم لنظام لا مركزي مستقل، بما يتناسب مع طبيعة ذلك الإقليم وظروفه ومكانه.

وأن مسألة تقدير ما إذا كان هنالك محلية متميزة عن المصالح القومية، وتتطلب تطبيق أسلوب اللامركزية الادارية، أو تحديد نوعية تلك المصالح المحلية. فأن ذلك التحديد يعتبر مسألة قومية هامة، ولا يجوز تحديدها الا بواسطة المشرع وفي نص تشريعي صريح. وغالبا ما يتضمن الدستور المبادئ الرئيسية لما يجب أن يكون عليه نظام الإدارة اللامركزية في الدولة<sup>(2)</sup>.

وهناك أسلوبان يمكن اللجوء لأحدهما بغية تحديد وتميز المصالح المحلية عن المصالح القومية وهما:

(1) الظاهر، خالد خليل، القانون الاداري (دراسة مقارنة)، ط1، ص120.

(2) العكش، فوزي، القانون الإداري، ص80.

## (1) الأسلوب الانجلوسكسوني:

وفقا لهذا الأسلوب يقوم المشرع بتحديد اختصاصات المجالس المحلية تحديدا صريحا على سبيل الحصر، ولا يجوز لتلك المجالس أن تمارس اختصاصات لم ينص عليه التشريع.

أي أن الحكومة المركزية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة النشاط الإداري للدولة، وأن المجالس المحلية هي الاستثناء الذي لا يجوز لها التدخل إلا بناء على نص قانوني صريح، إذ من الجائز أن يخص المشرع بعض المجالس بمسؤوليات معينة لا يعطيها للمجالس الأخرى. (وهذا الأسلوب المطبق في انكلترا).

## (2) الأسلوب الفرنسي:

يقوم المشرع في هذا الأسلوب بتحديد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر، فلا يحق لها ممارسة أي اختصاص غير منصوص عليه صراحة في التشريعات، ويضع معيارا عاما ويترك تحديد مضمونة للهيئات المحلية ذاتها تباشره تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ويتميز الأسلوب الفرنسي بوحدة الأسلوب الذي تدار به الأقاليم المحلية فلا تتعدد أساليب الإدارة بتعدد الأقاليم مهما اختلفت ظروفها وامكاناتها. وأن الإدارة المحلية في فرنسا تخضع لرقابة أكبر من قبل الحكومة المركزية من الذي تخضع له انكلترا، ولهذا تسمى في فرنسا الوصاية الإدارية وليست الرقابة الإدارية.



وأن المجالس المحلية في فرنسا هي الممثل الشرعي لسكان الأقاليم، وهي مسؤولة عن إدارة جميع أمور الأقاليم، وهي صاحبة الولاية في تلك الأمور ولا تخرج عن ذلك إلا ما نص عليه صراحة في التريعات من اختصاص الحكومة المركزية.

## 2. وجود مجالس محلية منتخبة يعهد إليها بإدارة المصالح المحلية:

يتولى تمثيل الأشخاص القانونية المستقلة هيئات تتولى إدارة المصالح لضمان تحقيق أغراضها، تتجسد في مجالس محلية، أو إدارات الهيئات والمصالح العامة، والمجالس المحلية الإقليمية المباشرة ما تتمتع به الشخصية المعنوية من حقوق، وما تتحمل به من مسؤولية. وفيما يتعلق بتشكيل هذه الهيئات والمجالس، فقد يتم عن طريق الانتخاب وهو القاعدة الأصلية، وقد يتم عن طريق التعيين أو عن طريق الانتخاب والتعيين معا<sup>(1)</sup>.

ورغم أن قاعدة اختيار أعضاء المجالس المحلية على أساس إدارة أبناء الإقليم لشؤونهم بأنفسهم عن طريق ممثليهم في تلك المجالس، فإن دول كثيرة لا تزال تختار أعضاء المجالس بطريق التعيين بواسطة الحكومة المركزية،

وأسلوب الانتخاب هو الذي يتفق وينسجم مع المنطق الديمقراطي، ولكي تكتسب السلطة الصفة المحلية يجب أن تكون مختارة من سكان الوحدة المحلية لذا نجد أن قوانين الإدارة المحلية تشترط الإقامة كشرط أساسي من شروط المرشح وأساس ذلك هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية لتحقيق مصالحهم المتغيرة بأنفسهم لأنهم أعرف وأولى الناس بها.

(1) الظاهر، خالد خليل، مرجع سابق، ص 127.

إن الانتخاب هو ركن أساسي من أركان اللامركزية الإقليمية فلا قيام لنظام لا مركزي إقليمي دون أن تكون المجالس المحلية مشكلة بطريق الانتخاب.

### 3. الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية:

ومن الأركان الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية هي وجود الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية. وتختلف الدول التي تطبق نظام اللامركزية الإدارية عن بعضها البعض، من حيث درجة الاستقلال التي تمنحها للوحدات الإدارية في إدارة شؤونها، وهذا الاستقلال يعتبر جزءاً لا يتجزأ من الشخصية المهنية للهيئات اللامركزية، لتتحمل مسؤولياتها وتسير شؤونها وتحقيق مصالحها المحلية.

وهناك أسلوبان رئيسيان للرقابة الإدارية هما<sup>(1)</sup>:

## (1) الأسلوب الانكليزي:

تتمتع الهيئات اللامركزية بموجب هذا الأسلوب بقسط كبير من الأسلوب في مواجهة الحكومة المركزية، فتكون للرقابة هنا مقصورة على مجرد التفتيش على أعمال الهيئة اللامركزية، واسداء النصح إليها. بحيث يترك للهيئات المحلية أن تمارس ما يدخل في حقل اختصاصها بحرية تامة، وإذا خالفت تلك الهيئات القوانين التي تنظم شئونها، فإن ملا تملكه الحكومة المركزية إزاء ذلك هو الطعن في تصرفاتها أمام القضاء العادئ مثل ما يفعله الأفراد العاديون.

وتخضع الهيئات المحلية لرقابة البرلمان، فهو الذي يقرر انشاءها ومنحها الشخصية المعنوية، ويتولى تنظيمها وبيان اختصاصاتها، وكيفية مباشرة أعمالها، وهو الذي من حقه إلغاء القرارات الصادرة عنها وهو الذي يملك حق إلغاء وتعديل القوانين الخاصة بها.

وهي تخضع أيضا لرقابة القضاء، وهنا لا تتوقف رقابة القضاء عند مجرد القرارات الإدارية المخالفة للقانون وتعويض الأفراد عنها بل تمتد إلى إصدار القاضي الانكليزي الأوامر والنواهي الملزمة إلى الإدارة وعمالها.

(1) العكش، مرجع سابق، ص 85.

## (2) الأسلوب الفرنسي:

الأصل هو استقلال الإدارة عن القضاء، ولكن في نفس الوقت نجد أنه بالإضافة إلى الرقابة البرلمانية، هنالك الرقابة القضائية على أعمالها الإدارية، كما تمارس الإدارة اللامركزية رقابة شاملة على الهيئات اللامركزية، وعلى أعضائها من ناحية، وعلى تصرفاتها من ناحية أخرى، حيث تتمتع الحكومة المركزية بحق تعيين أعضاء تلك الهيئات ورؤسائها، ويحق عزلهم أو بقائهم، حتى المنتخبين منهم، ووقف أو حل مجالس تلك الهيئات.

وتتمثل الرقابة على تلك الهيئات اللامركزية بحق الإذن السابق أو التصديق اللاحق من الحكومة المركزية، بحيث لا تصبح تلك الأعمال مشروعة بدونها، ويحق للحكومة المركزية وقف تلك الأعمال أو ابطالها، ولها الحلول محلها في ممارسة بعض التصرفات أو لاتخاذ قرار معين امتنعت الهيئة اللامركزية عن اتخاذه، ولا يتم الحلول إلا بصورة استثنائية وفي حالات مخالفة الهيئة للقانون ويشترط أن تشعر من قبل الحكومة المركزية لاتخاذ ما يلزم بموجب القانون.

## صور اللامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية على فمرة منح أشخاص معنوية بجانب الدولة، مستقل في بعض مظاهر النشاط الإداري، ويتحدد اختصاص هذه الأشخاص المعنوية إما عن أساس إقليمي أو على أساس مرفقي. وبذلك يأخذ نظام اللامركزية الإدارية صورتين هما:

## 1. اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

يقوم هذا النظام بإنشاء وحدات إدارية لا مركزية لمختلف أقاليم الدولة، ومنحها الشخصية المعنوية لكي تتولى إدارة شؤون الإقليم المستقلة عن الحكومة المركزية في العاصمة، ويعبر عن إرادتها وشخصيتها القانونية مجلس محلي منتخب من بين مواطني الإقليم ذاته، وقد يضم المجلس قسم منتخب وقسم معين من قبل الحكومة المركزية، لكي تستكمل الحكومة المركزية ما ينقص المجلس المحلي من عناصر ذات خبرات أو كفاءات معينة لا يساعد على توزيعها الأسلوب الانتخابي.

وتضطلع الهيئات اللامركزية المحلية بإدارة جميع النرافغق المحلية التي تختص بإدارتها طبقا للقانون، والتي تتول تقديم جميع الخدمات لسكان الوحدة الإدارية من صحة وتعليم وموصلات وكهرباء وماء وغيرها من الحاجات الضرورية، وتختلف درجات الإدارة اللامركزية المحلية تبعا لمدى اتساع الاختصاصات الممنوحة لها أو ضيقها، وقد بدأت في بريطانيا ثم أخذت أسلوب آخر في فرنسا ثم ترقى إلى الحكم المحلي الذي تتسع فيه اختصاصات الهيئات اللامركزية المحلية<sup>(1)</sup>.

## 2. اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

ظهرت الحاجة إلى أن تقوم الدولة بإنشاء هيئات ومؤسسات عامة ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتختص في مجال معين من أنشطة الدولة بعيدا عن أسلوب الروتين الحكومي، مع خضوعها لرقابة وإشراف السلطة المركزية.

(1) الظاهر، مرجع سابق، ص 130.

وقد تنشأ هذه المرافق أو المشاريع لاعتبارات موضوعية بحيث تختص كل منها في نوعية النشاط الذي أنشئت من أجله، والمنصوص عليه في قانونها. ولا يجوز لها ممارسة أي نشاط غيره<sup>(1)</sup>.

وقد كان الباعث لإنشاء اللامركزية المرفقية لاعتبارات فنية، لحماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي والروتين، وفسح المجال لأهل الخبرة ليسهموا بإدارته بقدر من الحرية والاستقلال وإذا كانت الإدارة المحلية ينظمها قانون واحد ينطبق على جميع الأشخاص الإقليمية فإن الأشخاص المرفقية، لا تخضع لقانون واحد، بل يوجد لكل نوع منها قانونها الذي يتضمنها منذ نشأتها.

#### مزايا وعيوب نظام اللامركزية الإدارية:

ظهرت اللامركزية الإدارية بجانب المركزية الإدارية، بعد أن تعددت وتنوعت واجبات ومهام الدولة، وأصبح من الصعب بل يستحيل أن تستطيع الحكومة المركزية تولي كل تلك المهام والواجبات ولأسباب أخرى كما سبق بيانها، أصبح الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية ضرورة من متطلبات الدولة الحديثة.

ومع ذلك، وجهت عدة انتقادات إلى هذا النظام ولهذا سوف نذكر مزايا عيوب النظام وكما يلي:

(1) الظاهر، المرجع نفسه، ص136.

## 1. مزايا اللامركزية الإدارية:

من أهم مزايا هذا النظام هو تخفيف العبء عن الحكومة المركزية في العاصمة، وخاصة في إدارة المرافق والمشروعات المتزايدة نتيجة تدخل الدولة في الأنشطة كافة.

وكذلك لتحقيق الديمقراطية وإشراك المواطنين في الأقاليم لإدارة وتسيير أنفسهم بأنفسهم، عن طريق المجالس المنتخبة، وتدريب السكان لممارسة حق الانتخاب، وفي حصولهم على الخبرة والدراية في ممارسة شؤونهم، وجعل الأجهزة الإدارية قريبة من منبع الاحتياجات العامة وأعرف بطرق اشباعها، وذلك بقربها على أسهل الطرق لتنمية الأقاليم.

وأخيرا تساعد على تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين، وتقليل النفقات والاختصارات في الوقت، وهو ما يساعد على سرعة الانجاز وعلى المرونة في الادارة ويحقق العدالة في توزيع العبء الضريبي على الموظفين.

## 2. عيوب اللامركزية الادارية:

إن من أهم العيوب التي وجهت الى نظام اللامركزية الادارية هي أنه يهدد وحدة الدولة الادارية، وبالتالي وحدتها السياسية والقانونية، نظرا لتوزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، وإن هذا النظام يؤدي الى تغليب المصالح المحلية على المصالح القومية للدولة، لأن كل هيئة محلية تهتم بمصالحها الخاصة الإقليمية دون المصالح القومية.

ومن العيوب أن الهيئات اللامركزية تفتقر الى الخبرة الفنية لإدارة المرافق والمشروعات، مقارنة بما تتمتع به الإدارة المركزية في ذلك، لأن الانتخاب قد لا

يؤدي الى اختبار العناصر التي تتمتع بالخبرة الفنية والادارية والكفاءة اللازمة لتحمل المسؤولية التي يتحملونها.

ورغم كما ما ذكر فإن مزايا نظام اللامركزية قد فرضت وجودها في كافة ادول وفي حدود متفاوتة، فلا تكاد دولة من الدول تستبعد النظام اللامركزي تماما لتقييم نظاما، ففي كل الدول توجد سلطات إدارية لامركزية الى جانب سلطاتها المركزية.

وعلى أية حال فإن ما هو مطبق هو توزيع للوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية أو الإقليمية المنتخبة، وتبقى السلطة المركزية باعتبارها ممثلة الدولة تدير المرافق القومية وتمارس الرقابة الادارية على الهيئات المحلية والمرفقية بما يضمن حسن تطبيق القوانين ويؤكد وحدة الدولة ككل.

### المطلب الثاني : أركان اللامركزية

هناك أركان عامة للامركزية الإدارية بنوعها المحلية أو المرفقية، ثم هناك أركان خاصة باللامركزية المحلية بالذات، وعليه سوف نتناول هذه الأركان جميعاً فيما يلي :

### أركان اللامركزية الإدارية بوجه عام

- الاعتراف بالشخصية المعنوية، حيث يتم الاعتراف لجزء من إقليم الدولة وهو ركن جوهري، إذ أن الشخصية المعنوية هي الوسيلة القانونية لكفالة استقلال الشخص اللامركزية وإنشاء إرادة ذاتية له يعبر عنها المجلس الذي يديره<sup>(1)</sup>. ولقيام اللامركزية المحلية بمعناها الصحيح يجب أن يعترف المشرع لجزء من اقليم الدولة بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية العامة، وقد يشمل نطاق الشخص الإقليمي أو

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 168.



المحلي- بصفة استثنائية- كل إقليم الدولة وذلك كما هو الشأن في الكويت حيث يرجع ذلك لصغر مساحة الكويت وهذا الأمر لم يشجع على وجود تقسم مركزي (1).  
فالنائج التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية، وهي الذمة المالية المستقلة، والأهلية في التصرف، وفي التقاضي، ووجود هيئة خاصة بالشخص اللامركزية تمثله كل هذه النتائج وهي مظاهر لاستقلاله تُحقق بالشخصية المعنوية .

- الاستقلال في إدارة المرافق المحلية
- من جوهر اللامركزية الادارية اقامة نوع من التوافق والتلاؤم بين نقضين هما :  
ى، استقلال الشخص اللامركزي من ناحية، وضرورة رقابة السلطة المركزية عليه من ناحية أخرى، والمشرع هو الذي يقيم هذا التوافق بين الأمرين طبقاً لأسس وقواعد مستقرة في الفقه والقضاء. غير أن الاستقلال في إدارة المرافق ليس مطلقاً، وإنما تخضع الأشخاص اللامركزية الإقليمية في ممارسة نشاطها لنوع من رقابة السلطة المركزية ويطلق عليها اسم الوصاية الإدارية، وذلك حتى لا تؤدي استقلال هذه الوحدات إلى المساس بوحدة الدولة وسياستها العامة. أو الإضرار بالمصالح المحلية ذاتها في حالة عجز الأجهزة المحلية عن إدارة مرافقها المحلية لنقص العنصر المالي أو الفني لديها.

ولهذا يقتضي نظام اللامركزية الإدارية في جميع صوره المعروفة في الوقت الحاضر بإخضاع الوحدات الإدارية المستقلة إلى نوع من الرقابة يطلق عليه الفقه اسم الوصاية الإدارية والتي هي مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. وتهدف الوصاية الإدارية إلى تحقيق غرضين أساسيين وهما جوهر كل نظام إداري سليم . والغرض الأول إداري وهو ضمان حسن إدارة المرافق العامة التابعة

(1) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 115.

للأشخاص اللامركزية وزيادة قدرتها الإنتاجية، والثاني سياسي، يتمثل بصيانة الوحدة السياسية، وضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في جميع أنحاء الدولة. وعليه يجب وتحقيق هذين الغرضين شرط أساسي لنجاح اللامركزية الإدارية ذلك ، أن نجاح أي نظام إداري في العصر الحديث إنما يتوقف على نجاحه في تقديم أحسن الخدمات والحاجات للجمهور بأقل تكاليف ممكنة.

### الأركان الخاصة باللامركزية

بالإضافة إلى الأركان العامة للامركزية عموماً، يتطلب صورة اللامركزية ضرورة توافر ركنين خاصين ينبها، وهما :

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية:
- ذلك أن الفكرة الأولى التي تتأسس عليها اللامركزية المحلية هي اعتراف وإقرار المشرع الوطني بأن هناك مصالحاً محلية، يكون من الأفضل أن تباشرها الهيئات المحلية المعنية، حتى تتفرغ الحكومة المركزية لإدارة المرافق القومية وحدها<sup>(1)</sup>.
- ومن المسلم إن تحديد المصالح المحلية التي تديرها الهيئات اللامركزية المحلية، لا يترك لهذه الهيئات نفسها، ولا إلى السلطة المركزية بقرار منها، بل يتولى تحديد المشرع أي القانون، وينتج عن ذلك إنه لا يجوز الانتقال من اختصاصات الهيئات المحلية إلا بقانون آخر مماثل .

### - انتخاب ممثلي الشخص المعنوي المحلي

يجب أن يمثل الشخص المعنوي مجلساً محلياً منتخباً بإعتبار الانتخاب وسيلة فنية ممتازة تسهم في تحقيق الاستقلال المحلي، ويعتبر عنصر الانتخاب من العناصر ذات الأهمية في نظام اللامركزية المحلية نظراً تجاوبه مع الأفكار الديمقراطية ورفع

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 172.

درجة وعي الرأي العام وتربية المواطن سياسياً، والمساهمة في تكوين القيادات. ذلك أن غالبية الفقه تذهب إلى ضرورة تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب تعبيراً عن هذه الفكرة الديمقراطية في حق سكان الوحدات في إدارة مصالحهم المحلية عن طريق انتخاب مجالس محلية منتخبة بالإقتراع العام المباشر وتجهيز بعض الدول تعيين الحكومة المركزية لبعض العناصر ذات الخبرة والكفاية في المجالس المحلية بشرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة .

إذن لا بد من وجود من يمثل الشخص الاعتباري، وممثلو الوحدات الإدارية الإقليمية هم إذن أعضاء المجالس المحلية. وجدير بالذكر إن الشخصية المعنوية أداة التعبير عن إرادة لشعب، وإذا كان يرى بعض رجال الفقه إن الانتخاب ليس لازماً في الهيئات المحلية ولكنهم يضيفون إنه قد يكون ضاراً وذلك إذا كان سكان الإقليم لم يبلغوا درجة معينة من الوعي والنضج السياسي وحسن التقدير، إذ سوف يأتي الانتخاب في هذه الحالة بعناصر غير صالحة لا يتوافر لها الكفاية الفنية والوعي اللازمين للقيام بالإدارة المستقلة .

ويضاف من ناحية أخرى، إن الحكم المحلي شيء أكثر من اللامركزية فهو لامركزية وديمقراطية في الوقت نفسه، وإذا كان تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية متصوراً دون عملية انتخاب، فإن ديمقراطية الإدارة تقتضي على العكس إن يتولى تسيير المصالح المحلية مجلس يمثل الشعب، وهو أمر لا يأتي بانتخاب أعضاء هذه المجالس.

### المطلب الثالث: صور اللامركزية الإدارية والمزايا والعيوب

تنقسم اللامركزية الإدارية إلى قسمين اثنين هما اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية. وتقوم التفرقة بينهما على أساس نوع الاختصاص المحدود الذي

اقتطع من السلطة المركزية ليمنح إلى السلطة اللامركزية. فإذا كان اختصاصها يتحدد إقليمياً كانت اللامركزية إقليمية أو محلية، وإذا كان اختصاصها يتحدد موضوعياً كانت اللامركزية مرفقية أو مصلحة.

### أولاً : اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية

1- اللامركزية الإقليمية: ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري . وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم. وتأسيساً على ذلك، تستند اللامركزية المحلية إلى الفكرة الديمقراطية التي تقتضي بإعطاء سكان كل وحدة محلية الحق في إدارة شؤون ومرافقهم بأنفسهم ومن ثم يقرر المشرع بأن المجالس التي تمثل إرادة الأشخاص المعنوية المحلية يجب أن تكون منتخبة بين سكان الوحدات المحلية.

إذن تقوم اللامركزية الإقليمية أو المحلية على ثلاث عناصر، مصالح محلية أو إقليمية متميزة، وأن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق، واستقلال الوحدات المحلية.

### 2- اللامركزية المرفقية أو المصلحية

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدّر من الاستقلال عن الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها ، كمرفق البريد والتلفون والكهرباء والإذاعة والجماعات، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية .

وتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة. ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة . هذا ويحرص المشروع دائماً تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي أجازها ولا يمكن مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها. وتسمى الأشخاص المرفقية بتسميات متعددة أهمها: الهيئات العامة والمؤسسات العامة.

### 3- الفروق بين اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية

ومع ذلك فإنه توجد فروق جوهرية بين اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية نلخصها فيما يلي:

أولاً : نشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية مصالح طائفة من الناس تقيم في بقعة معينة من أرض الدولة دون تحديد، ويكون له اختصاص عام يشمل جميع المرافق المحلية لسكان تلك البقعة من أرض الدولة دون تفرقة بينهم.

أما الشخص المرفقي فينشأ لتحقيق غرض محدد هو تنفيذ مرفق عام واحد أو عدد محدد من المرافق العامة ويكون له تبعاً لذلك اختصاص محدود لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئ لتحقيقه.

وحين ينشأ المرفقي لرعاية مصالح طائفة من الناس كما هو الحال بالنسبة للغرف التجارية مثلاً، لا يشمل اختصاصه كل مصالح هذه الطائفة ولكنه يقتصر على رعاية بعض مصالحها فقط وهي المصالح التي يحددها الغرض من إنشاء

الشخص لمرفقي وهي في الواقع المصالح التجارية دون غيرها من الصالح لأفراد هذه الطائفة بوصفهم تجار فقط.

**ثانياً:** يتكون الشخص المحلي من عدد من الأفراد تجمعهم مصالح مشتركة وهؤلاء هم سكان الدولة أو المحافظة أو لمدينة فهو ليس مرفقاً منح الشخصية المعنوية. أما الشخص المرفقي فلا يتكون من مجموعة أشخاص ولكنه مرفق عام منح الشخصية المعنوية. والشخص المرفقي لا يكون له وجود حقيقي قبل إنشاء المرفق ومنحه الشخصية. أما الشخص المحلي فإن وجوده من الناحية المادية يسبق وجوده القانوني. ذلك لأن سكان المحافظة أو المدينة مثلاً لهم وجود حقيقي سابق على الاعتراف للمحافظة أو المدينة بالشخصية المعنوية وتحويلها بذلك إلى شخص محلي حيث يعتبر الشخص المحلي سلطة أعلى درجة وأوسع اختصاصاً وسلطاناً من الشخص المرفقي فيمثل اختصاص الشخص المحلي إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة في بقعة معينة من أرض الدولة بما في ذلك إنشاء الأشخاص المرفقية.

**ثالثاً :** تنشأ الأشخاص المحلية بتأثير عوامل سياسية أهمها إنشاء الأفكار الديمقراطية ومبادئ الحرية السياسية التي تنادي منح الجماهير حق حكم نفسها بنفسها. أما الأشخاص المرفقية فتنشأ لأسباب وعوامل فنية هي الرغبة في إدارة المرافق العامة بطريقة فنية سليمة تكفل تحقيق أوفر إنتاج ممكن بأقل تكاليف ممكنة. ومن هنا كان إنشاء الأشخاص المحلية خطوة في سبيل حقيق الحريات العامة والحكم الديمقراطي، بينما يعتبر إنشاء الأشخاص المرفقية في سبيل تحسين الإنتاج وخفض تكاليفه.

ولهذه الحقيقة أثر ظاهر في نظام اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية وهوان لحقوق والحريات لا تتمتع بها الأشخاص المحلية فحسب بل تتمتع بها أيضا

الأشخاص المرفقية. فيلاحظ مثلاً إن المجالس المحلية أو معظمهم يختارون بطريق الانتخاب بواسطة سكان الأقاليم أو المدينة أنفسهم بينما يختار أعضاء المؤسسات العامة كقاعدة عامة- بطريق التعيين بواسطة السلطة المركزية كما إن الوصاية الإدارية على الأشخاص المرفقية أشد منها على الأشخاص المحلية. والعاصمة والإقليم سلطة البت في بعض الأمور. طالما أن هذه الوحدات ترتبط بقمة السلم الإداري برابطة الخضوع والتبعية بحيث لا تخرج عن هذا السلم، الأمر الذي يحفظ وحدة الجهاز المركزي ويكفل التجانس والانسجام.

وعلى ذلك فإن المركزية تكون متشددة أو معتدلة بحسب المستوى الذي تمارس عنده الاختصاصات الإدارية.

**ثانياً : مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية**

### **مزايا اللامركزية الإدارية**

- 1- يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة : لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية.
- 2- يخفف العبء عن الإدارة المركزية . إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية.
- 3- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها . سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن ، لما تعودوا عليه وتدريبوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة.
- 4- تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء

الدولة ، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.

5- تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها .

### عيوب اللامركزية الإدارية

1- يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.

2- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.

3- غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات.

وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة. ويؤكد ذلك أن اغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.

**التمييز بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري**



تتشارك اللامركزية الادارية مع عدم التركيز الاداري في انهما اسلوبان من اساليب ممارسة الوظيفة الادارية ف كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة<sup>(1)</sup>، فعدم التركيز الاداري واللامركزية تجمعهما خاصية مشتركة تتمثل في واقعة أن سلطة اتخاذ بعض القرارات الادارية تخرج من يد السلطات المركزية وتمارس موقعا<sup>(2)</sup>.

وتتجلى أهمية التمييز بين هذين المفهومين في أن الرئيس الاداري الأعلى يتمتع استنادا لسلطته الرئاسية بسلطات واسعة وشاملة لا يمكن تقريرها في حالة الوصاية الادارية. ويظهر الاختلاف بين السلطة الرئاسية وبين الوصاية الادارية في العديد من النواحي.

#### أولاً : من حيث السند القانوني:

من المتفق عليه فقها وقضاء<sup>(3)</sup> أن الرئيس الاداري يستمد سلطته الرئاسية من مبادئ التنظيم الاداري، ولا داعي لوجود نص قانوني يمنحه هذه السلطة، وإذا وجد مثل هذا النص القانوني فلا يعدو أن يكون أكثر من مجرد تذكير بمدأ من مبادئ التنظيم الاداري. لذلك يقول بعض المهتمين وبحق أن الرئيس الاداري الاعلى يتمتع بهذه السلطة بحكم القانون، ودون حاجة لوجود نص قانوني يمنحه اياها، فهي ليقة بصفته ومستمدة من المكانة التي يشغلها داخل الهرم الاداري<sup>(4)</sup>. ولذلك يستطيع ممارسة سلطته الرئاسية من تلقاء ذاته حتى لو ينص القانون ذلك<sup>(5)</sup>. بينما تستند الوصاية الادارية إلى نص تشريعي يمنح جهة معينة حق ممارسة الوصاية الادارية

(1) الدكتور: سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، مطبة عين شمس، ص76.

(2) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص109.

(3) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 111.

(4) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 111.

(5) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 111.

فلا يمكن افتراض وجود الوصاية الادارية، فالوصاية الادارية على المجالس المحلية لا تفترض افتراضاً<sup>(6)</sup>.

وترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية، وهي أن عدم نص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين يجرّد الادارة من سلاح الرقابة الذي تستطيع بموجبه ابداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص، فلا تملك حيال القرار الصادر الا طرق الطعن القضائية إذا توافرت شروط قبولها بطبيعة الحال. وإذا نص القانون على وسيلة معينة للرقابة على أعضاء أو أعمال المجالس المحلية، فلا تستطيع سلطات الوصاية استبدالها بغيرها، بمعنى آخر ليس لسلطات الوصاية الادارية استعمال ما تشاء من وسائل رقابية، فلا يجوز استبدال وسيلة منصوص عليها في القانون بوسيلة أخرى غير منصوص عليها.

وتجدر الإشارة إلى حالة واحدة تتمتع فيها سلطات الوصاية والرئيس الاداري الاعلى بذات السلطة، وهي سلطة الحلّ بسبب الامتناع (Lasubstiution)، فمن حق الرئيس الاداري الاعلى بموجب سلطته الرئاسية ومن حق سلطات الوصاية الادارية الحلّ محل المرؤوس أو محل الهيئات المحلية للقيام بعمل أوجب القانون أو النظام القيام به، فشرط الحلّ واحدة في الحالتين، إذ يتطلب الحلّ دوماً موقفاً غير قانوني أو غير مشروع يتمثل في الامتناع عن القيام بعمل أوجب القانون أو النظام القيام به، ونكون في يالحالتين بصدد سلطة مقيدة، بمعنى ليس لصاحب الاختصاص في هذه الحالة حرية تقدير ملاءمة اصدار القرار أو القيام بالعمل، فهو ملزم قانوناً باصدار القرار أو القيام بالعمل عندما تتوافر الشروط القانونية المنصوص عليها. وإذا كان سبب ممارسة سلطة الحلّ بسبب الامتناع واحد في الحالتين، فالاختلاف بينهما كبير في العديد من الأوجه. ففي حالة السلطة الرئاسية يستمد

<sup>(6)</sup> علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 111.

الرئيس حقه في الحول من سلطته الرئاسية، فلا داعي لوجود نص قانوني يجيز له ذلك، أما في حالة اللامركزية الاقليمية فسند هذه السلطة هو النص القانوني ذاته، فليس لجهات الوصاية الادارية سلطة الحول محل المجالس المحلية إلا إذا وجد نص قانوني يجيز لها ذلك، بل أكثر من ذلك يجب ممارسة هذه السلطة الحول بسبب الامتناع في حالة اللامركزية الاقليمية محدودة جداً، وتتمثل في حالة واحدة أو حالتين مما يضيف عليها الطابع الاستثنائي البحت، وعلى سبيل المثال لا تتضمن قوانين الادارة المحلية الاردنية نصوصاً تجير لسلطات الوصاية الادارية الحول محل المجالس لمباشرة بعض الاختصاصات باسمها ولحسابها ونيابة عنها.

### ثالثاً: من حيث التكييف القانوني للقرارات الصادرة.

يعتبر قرار الرئيس الاداري العلى لسحب قرار أحد مرؤوسيه أو لإلغائه أو لتعديله قراراً إدارياً قائماً بذاته، فلهذا القرار الاداري وجود قانوني مستقل، وأن كان يحل محل قرار المرؤوس في الوجود أو النظام القانوني للدولة. في حين أن الوضع ليس بهذه البساطة في حالة الوصاية الادارية، فقد تطور الاجتهاد القضائي الفرنسي تطوراً كبيراً في هذا المجال ومر بمرحلتين مختلفتين: ففي المرحلة الأولى اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرارات التي تصدرها سلطات الوصاية الادارية كقرارات التصديق قرارات مندمجة وجزء لا يتجزأ من قرارات المجالس المحلية وتشكلان معاً قراراً إدارياً واحداً<sup>(1)</sup>.

المرافق الإدارية هي المرافق التي تقوم بأحد أوجه النشاط التقليدي للدولة وعلى الأخص تلك الأنشطة التي كانت تعهدا وتتولاها الدولة قبل التطورات الحديثة التي طرأت على دورها في الحياة الاقتصادية، أي قبل أن تنتقل من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ومسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي إذ أن دور الدولة

(1) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 113.

كان مقتصراً على تقديم الخدمات فقط دون أن يصل هذا الدور إلى حد مزاولة النشاطات ذات الطبيعة الصناعية والتجارية. وبذا يقصد بالمرافق الإدارية تلك المرافق التي تمارس أنشطة تختلف في طبيعتها وجوهرها عن نشاطات الأفراد العاديين. وخير مثال على المرافق الإدارية، مرفق الأمن، ومرفق القضاء، ومرفق الدفاع الخارجي، ومرفق التعليم بجميع مراحلها، ومرفق الصحة.

وتمتاز هذا المرافق الإدارية بمزاولتها لنشاطات مغايرة للنشاط الفردي؛ إذ أن النشاط الذي تمارسه يندرج بطبيعته في صميم الوظيفة الإدارية بمدلولها التقليدي<sup>(2)</sup>، وتتعلق بجوهر وكيان الدولة ذاتها. وهي المرافق الأقدم ظهوراً في الحياة الإدارية، فهي الأصل في بنیان نظرية المرافق العامة. ولكن مدلول هذه المرافق العامة أضحى مفهوماً ومدلولاً غامضاً يصعب تحديده وضبطه بدقة. لهذا تحدد المرافق الإدارية بطريقة سلبية بأنها المرافق التي تندرج ضمن فئة المرافق الاقتصادية<sup>(3)</sup>. ويكتفي القضاء الإداري حالياً بهذا التحديد دون أن يكلف نفسه عناء تحديد مضمون هذه المرافق.

ومما لا شك فيه أن المرافق الإدارية تقدم خدمات تتطوي على درجة عالية من الأهمية في الحياة الاجتماعية المعاصرة، فهي خدمات أساسية لحياة اجتماعية عادية متحضرة. لذا تجد الدولة نفسها باعتبارها مسؤولة عن تحقيق الرفاهية العامة مضطرة وملزمة لتولي إدارة المرافق التي يعهد إليها بمزاوله هذه النشاطات، وتتولى إدارتها بصورة مطلقة وكلية بحيث لا يسمح للأفراد العاديين بارتياح هذا الميدان، فتمارسه الدولة بصورة احتكار، إذ لا يعقل أن تترك الدولة للأفراد مزاوله نشاط مرفق الأمن، وإنشاء جماعات مسلحة تتولى المحافظة على النظام العام.

(2) محمود حافظ،: القضاء الإداري في الأردن، عمان، منشورات الجامعة الأردنية 1987، ص 133.

(3) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر، 2009، ص 263.

وتتميز المرافق الإدارية أيضاً بخضوعها وبصفة أساسية لأحكام وقواعد القانون العام<sup>(1)</sup> كأبي دائرة من دوائر الحكومة، وتستعمل وسائل واساليب القانون العام لتنفيذ المهمات المنوطة بها والموكولة إليها، فلها حق استخدام امتيازات القانون العام وتحمل بالتزامات خاصة<sup>(2)</sup> أي التزامات السلطة العامة.

وترتب على خضوع المرافق العامة الإدارية لأحكام القانون الإداري العديد من النتائج القانونية المهمة التي تعد في الواقع وليدة خضوعها للقانون الإداري.

○ يعتبر العاملون في المرافق العامة الإدارية موظفين عموميين تربطهم بالدولة علاقة تنظيمية، ويخضعون لأحكام نظام الخدمة المدنية ويتمتعون بضمانات الوظيفة العامة المقررة قانوناً<sup>(3)</sup>.

○ تعتبر الأموال المملوكة للمرافق العامة الإدارية أموالاً عامة تخضع للنظام القانوني للأموال العامة. إذ لا يجوز التصرف فيها، كما لا يمكن تملكها بالتقادم، كما لا يجوز الحجز عليها.

○ تعتبر العقود التي تبرمها هذه المرافق عقوداً إدارية تخضع للنظام القانوني الذي يحكم العقود الإدارية، فتملك الإدارة المتعاقدة حقوقاً غير مألوفة في القانون الخاص، كحق الإشراف والرقابة، وحق التعديل بارادة منفردة، وحق فسخ العقد بارادتها المنفردة، كما تتحمل بالتزامات غير واردة وغير مألوفة في العقود المدنية (الالتزام بالتوازن المالي للعقد الإداري).

(1) علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 263.

(2) علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 264.

(3) احول المبادئ التي تحكم التعيين في الوظيفة العامة، راجع بحثنا: تعيين الموظفين العموميين في فرنسا والأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات. العدد الثاني، المجلد السابع، 1992.

- تملك المرافق العامة الإدارية صلاحية إصدار قرارات إدارية؛ إذ أنها تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة. ناهيك عن أن هذه القرارات تخضع للنظام القانوني الذي يحكم القرارات الإدارية.
- تتمتع المرافق العامة الإدارية بالعديد من امتيازات القانون العام الأخرى مثل نزع الملكية الفردية للمنفعة العامة (الاستملاك)، والاسيلاء المؤقت، وفرض رسوم مالية يلزم الأفراد بدفعها.
- تعتبر منازعات المرافق العامة الإدارية منازعات إدارية يختص القضاء الإداري أساساً بمهمة الفصل فيها سواء أكانت منازعات

### المبحث الثالث: ماهية الوصاية الادارية

لما كانت الحاجات اليومية في توسع وتطور لا متناه، فقد أصبح من غير الممكن على الإدارة إشباعها بالأسلوب التقليدي المبني على أساس مركزية الإدارة؛ لذا بدأ التفكير في أساليب أكثر فاعلية وكفاءة في إشباع الحاجات العامة الملقاة على عاتق الإدارة وذلك تسهيلاً وتيسيراً للوصول إليها من قبل المنتفعين أو المتلقين لتلك الخدمات. ولهذا بدأ التفكير في تقريب الإدارة للأفراد وأماكن تواجدهم<sup>(1)</sup>.

وتأسيساً على ما سبق، فقد أصبح من الضروري توزيع إشباع الحاجات بين السلطة الإدارية المركزية والسلطة الإدارية المحلية؛ فيكون دور الأولى إشباع الحاجات العامة ذات الطابع الوطني كالصحة والعدالة والتعليم والدفاع... الخ. وترك تلك التي تتسم بالطابع المحلي للهيئات المحلية في الأقاليم. وبعبارة أخرى توزيع الصلاحية في إشباع الحاجات العامة على الجهات الإدارية المركزية والمحلية استناداً لمبدأ الفاعلية الإدارية وتقريب جهة الخدمة للمنتفع بها.

ومن هنا بدأ الحديث عن ما يسمى اللامركزية الإدارية المحلية؛ وقوامها الاعتراف بالحاجات المحلية المستقلة وتمتعها بالشخصية القانونية بحيث تدار بواسطة هيئات منتخبة من قبل سكان الوحدة المحلية سواءً أكانت منتخبة كلياً أم جزئياً، ومنها نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي لنتمكن من القيام بمهامها مع الخضوع لنوع من الإشراف والرقابة من قبل السلطات المركزية بهدف الحفاظ على الوحدة الوطنية وعدم خلق النزعة الانفصالية للأقاليم بهدف تحقيق التنمية الوطنية الشاملة اقتصادياً واجتماعياً وإدارياً... الخ. ولكن وبالرغم من التحول في أساليب

(1) عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 2، 2007 ص 419

الوصاية الإدارية في النظم المقارنة، حيث لم تبق هذه المهمة مناصرةً بالسلطات المركزية؛ وإنما تم تحويل بعض المجالس المحلية الكبرى الصلاحية في الرقابة والإشراف على المجالس المحلية الأصغر حجماً منها. وهذا الأسلوب في تنوع الجهات المشرفة على إشباع الحاجات الحلية والرقابة عليها، انبثق من كون المجالس المحلية الكبرى هي الأقدر على ممارسة هذه المهمة أكثر من السلطة الإدارية المركزية، هذا من جهة أولى. ومن جهة ثانية لتخفيف العبء الملقى على السلطات المركزية. الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق الفاعلية الإدارية.

يعرف الفقيه الفرنسي Rivero الوصاية الإدارية بأنها : (الرقابة التي تمارسها أجهزة اللامركزية الإدارية وفقاً لما يحدده القانون). أما الفقيه الأسباني Enterría فيعرفها بأنها : (الحكم الإداري الذاتي للمواطنين في الوحدات المحلية بعيداً عن المركزية مع الخضوع لإشراف السلطات المركزية للحفاظ على النظام العام في الدولة)<sup>(1)</sup>.

ومن خلال هذه التعريفات التي وضعها الفقه الفرنسي، نلاحظ أن الرقابة على الهيئات اللامركزية تشكل أساس اللامركزية الإدارية المحلية، وعليه؛ فلا يمكن الحديث عن اللامركزية المحلية دون الحديث عن الوصاية، وأيضاً لا يمكن الحديث عن الوصاية دون وجود لامركزية، بعبارة أخرى هناك تلازم حتمي بين الاثنين. ولذا فإن الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية تعد أساس التوفيق بين التعدد والتنوع الإقليمي ومطلب الوحدة التي تقوم عليها الدولة ومصدر قوتها.

وتأسيساً على ما سبق، فإن عدم وجود الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية أو استبعاد تلك الوصاية سيؤدي حتماً إلى الخروج من صورة من صور التنظيم

(1) شطناوي، الإدارة المحلية، ص225.



الإداري (اللامركزية الإدارية) إلى صورة من صور التنظيم السياسي (اللامركزية السياسية).

أما الفقه العربي فيعرفونها بأنها : (سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة)<sup>(1)</sup>، أو أنها : (عبارة عن ممارسة وظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية كما تنص عليها تلك التشريعات)<sup>(2)</sup>، وأيضاً تعرف بأنها: (السلطات الممنوحة للهيئات الحكومية المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية)<sup>(3)</sup>.

نظراً لما تنطوي عليه الوصاية الإدارية من أهمية كبيرة في مجال التنظيم الإداري، يتعين أن تخضع الهيئات اللامركزية الإقليمية لقدر معين من الوصاية الإدارية التي تمارسها جهات أخرى.

تعددت تعريفات الوصاية الإدارية وتتوعدت بصورة واضحة، ولكنها تدور جميعاً حول فكرة واحدة تتمثل في إبراز الصلة والرابطة بين جهتين مختلفتين. فيعرفها جانب من الفقه بأنها مجموع أنواع أو صور الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام أو أعضاء إدارته من موظفي السلطات المركزية أو من شخص لامركزي يتمثل في هيئة لامركزية أكبر حجماً أو أوسع نطاقاً من الهيئة اللامركزية محل الرقابة (Waline, p. 209). ويعرفها جانب آخر من الفقه بصورة مختصرة جداً

(<sup>1</sup>) Eduardo Garcia De Enterría, Los Orígenes Del Municipalismo Moderno, Revista De Administración Pública, RAP, N.33, 1960, P.81

(<sup>2</sup>) شطناوي، المرجع السابق، ص 226.

(<sup>3</sup>) الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ص 141.

بحيث تتمثل الوصاية الإدارية في الرقاب التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية (Debbasch, p. 209). وتعرف حسب رأي البعض بأنها سلطة رقابية يمارسها بعض الأشخاص الإدارية على البعض الآخر (Haurou, p.90).

ونحن من جانبنا نعرف الوصاية بأنها عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال وأعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة. لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي أو التنظيم اللامركزي. هكذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة والجهة محل الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزي الإداري.

يستعمل الفقه الفرنسي والعربي اصطلاح الوصاية للدلالة على خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة، لكنهم يجمعون جميعاً على عدم صدق وسلامة هذا الاصطلاح من الناحية القانونية، إذ يثير في الأذهان فكرة الأهلية في القانون الخاص رغم الفارق الكبير بين هذين المفهومين لهذا قيل وبحق ليس بين هذين المفهومين قاسماً مشتركاً إلا الاسم فقط (Rivero, No. 323). لهذا يظهر الاختلاف واضحاً بين هذين المفهومين في عدة مجالات مختلفة وعلى الأخص من حيث الغاية والهدف، إذ تستهدف الوصاية في القانون الخاصة حماية مصالح الشخص القاصر وناقص الأهلية، فيجري الوصي التصرفات القانونية نيابة عن الشخص القاصر ولحسابه ومصالحته، بينهما تستهدف الوصاية الإدارية تحقيق غايات وأهداف أخرى مختلفة اختلافاً كلياً.

تتجلى أوجه الاختلاف بين مفهوم الوصاية في القانونين الخاص الإداري من حيث أن مدلول الوصاية ليس مرادفاً لمدلول الرقابة، فلا يكلف الوصي في القانون الخاص برقاب الشخص ناقص الأهلية، بل الحلول محله للتصرف بدلاً منه

(Bathelemy, p.97). ولكن لحسابه ولمصلحته. لهذا ينتقد الاستاذ Bonnard استعمال اصطلاح الوصاية للدلالة على الرقابة الإدارية على المجالس المحلية، إذ أنه اصطلاح غير موفق وغير ملائم لما ينطوي عليه من ايجاد واضح لفكرتي عدم الأهلية والتمثيل اللتان لا وجود لهما اطلاقاً في النظام اللامركزي الاقليمي، فلا وجود لفكرة عدم اهلية الهيئات اللامركزية الاقليمية، ولا وجود ايضاً لفكرة تمثيل هذه الهيئات من السلطات المركزية، وكل ما هنالك هو مجرد رقابة تمارسها سلطة على نشاط سلطة أخرى، وهو مفهوم مختلف دون شك (Bonnard, 1943, p.323).

وبناءً عليه نقول بأن اللامركزية هي عبارة عن شكل من أشكال الاستقلال الذاتي المحدود فقط، ولكن لن تصل باي حال من الأحوال إلى درجة الاستقلال الكلي المطلق، فتخضع الهيئات اللامركزية لقدر معين من الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية (Laubadere. 144). أو الهيئات اللامركزية على نشاطها وأعمالها وأعضائها، لذا نفضل استعمال تعبير الرقابة الإدارية بدلاً من اصطلاح الوصاية الإدارية لما يثيره في الذهن من اشكالات قانونية لا حصر لها، خصوصاً أن الفارق الكبير بين الرقابة الإدارية التي تمارس على نشاط وأعضاء الهيئات اللامركزية وبين السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري الأعلى على أعمال ونشاط مرؤوسيه.

### المطلب الأول: أهداف الوصاية الإدارية وغاياتها

تعد ممارسة الرقابة على أعمال وأعضاء الهيئات اللامركزية ضرورة لا غنى عنها لتحقيق الانسجام والتنسيق بين أعمال مختلف هذه الهيئات المستقلة. فلا تعتبر الرقابة الإدارية هدفاً بحد ذاته بل إنها مجرد وسيلة لتحقيق غايات وأهداف معينة

وبذا يبرز التساؤل عن ماهية هذه الغايات والأهداف التي تستهدفها هذه الرقابة الإدارية. تستهدف الرقابة تحقيق ثلاثة أهداف أساسية مختلفة تتمثل فيما يلي :

**الهدف الأول :** تستهدف الرقابة الإدارية تحقيق وحدة كيان الدولة السياسية والمحافظة عليها، كما تستهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون (Rivero. No. 232) . وبذا تتمثل الغاية الأساسية من الرقابة الإدارية في حمايتها للمصلحة العامة ذاتها بغية الحيلولة دون وقوع أية تجاوزات ممكنة عليها من الهيئات اللامركزية، ومنه أية مخالفات محتملة لقواعد توزيع الاختصاص يمكن أن ترتكبها الهيئات اللامركزية (Laubadere, No. 149).

لهذا ويفضل الرقابة الإدارية، امكن تحقيق احترام مبدأ المشروعية ( Vedel. P.855)، فقد اجبرت الهيئات اللامركزية على احترام هذا المبدأ والتقيد بأحكامه، ويفضلها أمكن تحقيق التنسيق والانسجام بين أعمال مختلف الهيئات المحلية (Laubadere. No. 149).

نخلص مما سبق إلى أن مقتضيات اللامركزية الإدارية تستوجب قيام هيئات مستقلة ذاتياً أي أن تكون مستقلة عن الدولة الم، ولكن هذا الاستقلال ليس استقلالاً مطلقاً، فلا يعني عدم خضوع الهيئات اللامركزية لأي نوع من أنواع الرقابة، وآية ذلك أن الاستقلال المطلق والكامل يهدد وحدة وكيان الدولة ويؤدي إلى عدم الانسجام والتجانس بين أعمال الهيئات اللامركزية ذاتها وبين أعمال هذه الهيئات وأعمال السلطات المركزية. لهذا تستهدف الرقابة الإدارية تلافي وتجنب مثل هذا الوضع والحيلولة دون وقوعه.

**الهدف الثاني :** تستهدف الرقابة الإداري تحقيق غاية على درجة عالية من الأهمية تتمثل في حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها، فخضوع الهيئات اللامركزية

للرقابة يحقق ويضمن حماية مصالح سكان الوحدة نفسها، خصوصاً حينما تسيء الهيئات اللامركزية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا تقوم بواجباتها خير قيام، أو حينما لا يتوافر عنصراً الحيطة والنزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات ( Benoit, No. 211). هكذا تبرر مصالح سكان الوحدة المحلية وجود رقابة تمارس على أعمال وأعضاء الهيئات اللامركزية للحيلولة دون تنفيذ مشروعات وأعمال باهظة التكاليف دون داع ودون جدوى اقتصادية تبررها (Benoit. No. 211). هكذا تعتبر الرقابة الإدارية وسيلة وأداة ضرورية للتأكد والتحقق من اختصاص الهيئات اللامركزية والاطمئنان من توافر الخبرة لديها، ومنع الإهمال والتقصير وعدم الحيطة والموضوعية التي تتسم بها عادة أعمال الهيئات اللامركزية (Vedel, P.855).

مما لا شك فيه أن عدم خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة قد يؤدي إلى الإسراف في الانفاق المحلي، وتبديد الأموال المحلية في أعمال ومشروعات لا تخدم سكان الوحدة المحلية، مما حمل بعض الفقهاء على القول بأن لرقاب على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحياناً بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها (Rivero. No. 325). لهذا تعد الرقابة الإدارية أداة قانونية مهمة وضرورية لإجبار الهيئات اللامركزية على احترام القواعد القانونية القائمة والتقيّد بأحكامها، وبفضلها تتمكن سلطات الوصاية الإدارية من إجبار الهيئات اللامركزية على احترام مبدأ المشروعية وضمان ملاءمة أعمالها وقراراتها.

**الهدف الثالث :** تستهدف الرقابة على أعمال وأعضاء الهيئات اللامركزية تحقيق غاية ثالثة في حماية مصالح الغير. فتملك سلطات الوصاية الإدارية اجبار والزام الهيئات اللامركزية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها المالية مع الغير، وتنفيذ عقودها

المدنية والإدارية واحترام أحكامها وشروطها. لذا تستهدف الرقابة الإدارية قيام إدارة حسنة وفعالة تتولى تصريف شؤون الوحدة المحلية على أكمل وأفضل وجه ممكن.

تتجلى أهمية وفاعلية الرأي العام على سير المجالس المحلية حين انتهاء دورة المجلس المحلي وإجراء الانتخابات الجديدة، فهو الوقت المناسب لمحاسبة وتقييم أداء المجالس المحلية وأعضائها، وعقاب الأعضاء الذين لم يكونوا على مستوى المسؤولية عن طريق عدم تجديد انتخابهم وانتخاب أعضاء جدد بدلاً منهم. ناهيك عن إمكانية مطالبة السلطات المركزية بحل المجالس المحلية التي تتعسف باستعمال سلطاتها واختصاصاتها وتخرج عن مبدأ المشروعية بصورة دائمة ومستمرة وصارخة.

وتمارس أحزاب السياسة التنظيمات النقابية في الدول الحزبية رقابة داخلية عن طريق أعضائها في المجالس المحلية، فيعمل هؤلاء الأعضاء على منع والحيلولة دون اتخاذ القرارات الإدارية أو القيام بالأعمال التي تتعارض مع مصالح سكان الوحدة المحلية، أو تلك التي لا تتحقق مصالحهم. .

الأصل في الهيئات المحلية أن تمارس الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً بعيداً عن تأثير الهيئات المركزية، سواء كانت هذه الهيئات تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، من أجل تحقيق أهدافها المرسومة وأهمها تحقيق التنمية الشاملة للوحدات والأقاليم المحلية، واستناداً إلى هذا الأصل العام، فإنه ولأجل تحقيق أهدافها وعدم الخروج على المنظمة القانونية النازمة لاختصاصاتها وغاياتها، فإنها تخضع لإشراف السلطات المركزية في الحدود المرسومة قانوناً. لكل ذلك أثرنا استخدام مصطلح الاختصاص القانوني الممنوح للهيئات المركزية لتناظر مصطلح الرقابة أو الوصاية على الهيئات المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى، أشرنا إلى أن المحدد الأساسي للرقابة هو تحقيق حماية المصلحة العامة المتمثل بالخضوع لمبدأ المشروعية من

أجل الوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتق الإدارة أو الهيئة المحلية والمتمثل بإشباع الحاجات المحلية لسكان الوحدة المحلية أو التجمعات السكانية التابعة للمجلس أو الهيئة المحلية، الأمر الذي سيجري عليه تحقيق التنمية المحلية وبمجموع ذلك ستتحقق التنمية الشاملة في الدولة، هذا عدا تحقيق التسهيل على المنتفعين سواءً من حيث الوقت أو الجهد وكذلك الاقتصاد في الاتفاق والتخفيف عن كاهلهم.

إن الوصاية الإدارية هي عبارة عن الاختصاص القانوني الممنوح للسلطة المركزية لرقابة الهيئات اللامركزية، فإن الوصاية الإدارية لا يمكن تصورها دون وجود اللامركزية، وكذلك فلا يمكن الحديث عن اللامركزية دون وجود الوصاية الإدارية؛ لأن هذه الأخيرة تعد أحد الأسس التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي، فإذا انعدمت اللامركزية فإنها لا شك تكون بصدد صورة أخرى من صور التنظيم الإداري، هذه الصورة هي التنظيم الإداري المركزي. فما هي طبيعة الرقابة في إطار النظام المركزي؟ وما هي أوجه الاختلاف بينها وبين الوصاية الإدارية؟

لقد اتجه الفقه الإداري الفرنسي وعلى رأسه الفقيه Hauriou للاعتماد على طبيعة الرقابة في إطار التنظيم الإداري للتمييز بين صورتين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فإذا كانت الرقابة تأخذ صورة الوصاية كنا بصدد اللامركزية الإدارية أما بخلاف ذلك فإننا سنكون بصدد المركزية، والتي تأخذ فيها الرقابة بين أجهزة الإدارة المركزية صورة الرقابة الرئاسية *control jerarquico* فما المقصود بالرقابة الرئاسية أو كما تسمى أحياناً بالرقابة النابعة من التبعية الرئاسية؟.

يمكن القول أن الرقابة الرئاسية أو التبعية تعني الصلاحية الممنوحة للرئيس الإداري الأعلى في إطار الوحدة الإدارية في التعقيب والتوجيه على أشخاص وأعمال كافة مرؤوسيه الأدنى منه درجة سواءً تمثل ذلك بالموافقة أو التعديل أو رفض

المقترحات المقدمة من الهيئات الإدارية المركزية الأدنى درجة وكما يشير Vedel y Delvolve فإن الرقابة الرئاسية هي عبارة عن سلطة غير مشروطة في توجيه الأوامر وتعديل المقترحات أو إلغاء الأعمال الصادرة عن الموظف الإداري الأدنى درجة، بينما الوصايا الإدارية فهي سلطة مشروطة دون بلوغ حد توجيه الأوامر، وإنما فقط عدم المصادقة على أعمال الهيئات اللامركزية في الأحوال التي يقرها القانون<sup>(1)</sup>.

وتفريغاً عن ذلك يمكن القول إن السلطة الرئاسية هي الأصل العام في الرقابة على الأشخاص باستقلالية أو في إطار السلطات المركزية، بينما الوصاية الإدارية هي الاستثناء الذي يرد على استقلالية الهيئات اللامركزية عن السلطات المركزية، وعليه يجب أن تفسر النصوص الناظمة للوصاية تفسيراً ضيقاً لمصلحة استقلالية الهيئات اللامركزية لتعزيز قدرتها على تحقيق أهدافها المرسومة قانوناً.

ولكن بالرغم من إجماع الفقه الإداري على أن السلطة الرئاسية هي الأصل العام في علاقة الرئيس بالمرؤوس والوصاية هي الاستثناء على استقلالية الهيئات المركزية، فإن هذا الفقه لم يتفق على حدود السلطات الممنوحة للرئيس الإداري تجاه أعمال وأشخاص مرؤوسيه. وعلى أية حال فإنه يمكن القول إن نطاق السلطة الرئاسية يتمثل بالسلطات الممنوحة للرئيس الإداري في تعيين ونقل وترقية مرؤوسيه وفقاً للقوانين والأنظمة هذا من جهة. ومن جهة أخرى سلطته في توجيه الإرشادات والتعليمات والأوامر لمرؤوسيه أو تعديلها أو رفضها دون أن يترتب على ذلك الحق في الاعتراض على قرار الرئيس الإداري<sup>(2)</sup>.

(1) فيدل ودلفولفيه، القانون الإداري، ص 304 وما بعدها.

(2) لمزيد حول هذه الجزئية انظر على سبيل المثال :

- شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص 157-160.



وتأسيساً على ما سبق وبما أن الوصاية هي الاستثناء على الأصل العام والمتمثل باستقلال الهيئات اللامركزية في ممارسة أعمالها، فإنه يمكن القول أن الوصاية الإدارية يضيق نطاقها مقارنة مع الرقابة الرئاسية في إطار الأنظمة المركزية، تشكل الأولى حاضنة أو بيئة مناسبة للحرية؛ أي لحرية المجالس المحلية في إشباع الحاجات المحلية في إطار القانون وبعيداً عن التدخل المباشر من السلطات المركزية في أعمال الهيئات اللامركزية، وقد أشار المشرع الدستوري إلى ضرورة استقلالية الهيئات اللامركزية سواءً تمثلت في بلديات أو مجالس إقليمية، ويعد مبدأ الاستقلالية مبدأً دستورياً عاماً لتحقيق أهداف اللامركزية الإدارية<sup>(1)</sup>.

ويترتب على الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية، كأصل عام أن القرارات والأعمال التي تتبناها هذه الهيئات لها قوة تنفيذية بعيداً عن تدخل أية هيئة أخرى، وهذا أيضاً يعدّ فارقاً أساسياً بين الوصاية الإدارية والتبعية الرئاسية حيث نكون في

- شطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص15-17.
- الطهراوي، المرجع السابق، ص142.
- الزعبي، القانون الإداري، ص169.
- القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ص107-108.
- Constitucion, Tratado De Derecho Municipal, vol 1, p. 79

(<sup>1</sup>) هذا ما نصت عليه المواد 137، 140 و141 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمنشور في الجريدة الرسمية للدولة Boletín Oficial Del Estado رقم 311 بتاريخ 1978/12/29. حيث نصت المادة 137 على: (تتألف الدولة من أقاليم ومقاطعات، وتتمتع كل منها بالاستقلال اللازم لتسيير مصالحها). أما المادة 140 فقد قضت بأن: (الدستور يضمن استقلال الأقاليم، والتي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، تحكم وتدار من قبل حكومات وإدارة من خلال بلديات تتكون من رئيس وأعضاء. ينتخب الأعضاء من قبل سكان الأقاليم بواسطة الانتخاب العام الحر والسري المباشر وفقاً لما يحدده القانون، بينما ينتخب الرئيس من قبل الأعضاء أو من قبل السكان. وينظم القانون الشروط الواجب توافرها).

أما المادة 141 فتتص على: (1) المحافظة هي وحدة حلية لها الشخصية المعنوية وتتحدد بمجموعة إقليم وتنقسمات ترابية من أجل القيام بجزء من مهام الدولة، وأن أي تغيير يطرأ على حدود هذه الوحدة يجب أن يكون بموافقة السلطة التشريعية بواسطة قانون أساسي. (2) الحكومة والإدارة المستقلة في المحافظة تتكون من هيئات أو مجموعات لها الصفة التمثيلية. (3) يمكن إنشاء وحدات إقليمية. (4) إن الجزر الأرخيلية لها إدارة خاصة بها على شكل تجمعات اجتماعية أو مجالس).

إطار اللامركزية بصدد تعدد القرارات الإدارية؛ قرار إداري نهائي صادر عن الهيئات اللامركزية وقرار إداري صادر بالمصادقة على تلك القرارات المحلية في الأحوال التي يحددها القانون. بينما في إطار التبعية الرئاسية لا يمكن الحديث سوى عن قرار إداري واحد هو القرار الصادر عن الرئيس الإداري الأعلى، وما عدا ذلك فهي مجرد اقتراحات تقدم من المرؤوس للرئيس الإدارية<sup>(1)</sup>.

وبناءً على ذلك، يمكن الطعن أمام القضاء الإداري بالقرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية باستقلالية عن القرارات الصادرة عن السلطات المركزية استناداً لصلاحياتها الوصائية بينما لا يمكن الطعن إلا بالقرار الصادر عن الرئيس الإداري في إطار السلطة الرئاسية لأن ما عداه من أعمال لا تعدو أن تكون أعمالاً تحضيرية لإصدار قرار إداري من قبل الرئيس الإداري.

عطفاً على ما سبقت الإشارة إليه بهذا الخصوص بأن الأصل في إطار التنظيم الإداري اللامركزي هو الاستقلال، ولكن من أجل تحقيق وحدة الدولة وعدم تجزئتها، فإن الهيئات اللامركزية تخضع للوصاية الإدارية من قبل الهيئات المركزية لتكريس وضمان الخضوع للمنظومة القانونية، وهذا الخضوع هو استثناء يترتب عليه عدة نتائج قانونية أبرزها :

1- إن الاستثناء لا يمكن الأخذ به إلا إذا كان هناك نصاً قانونياً يسمح بالخروج عن الأصل العام. بحيث يحدد النص الحالات التي تخضع فيها الهيئات المحلية لإشراف السلطات المركزية، سواءً من حيث الأشخاص أو الأعمال أو الأموال التي تتخذ في إطار اللامركزية الإدارية أو التي تنتمي أو تقود لتلك الهيئات. ويكن النص القانوني

(1) Fanlo. Op. Cit Pp 125,308 y 309. بخصوص الحالة الأسبانية المادة 51 من القانون الأساسي لتنظيم الإدارة المحلية رقم 1985/7 1985/7 Ley Reguladores de Bases حيث تقضي هذه المادة بأن : (الأعمال التي تصدرها الهيئات المحلية تكتسب القوة التنفيذية حالاً).

الذي يعدّ أساساً لهذا الاستثناء إما نصاً قانونياً عادياً صادراً عن السلطة التشريعية أو نصاً قانونياً في إطار الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية، ولكن نشير هناك إلى أنه يتوجب أن يكون النص متمتعاً بذات القيمة القانونية التي تكرر الأصل العام، وذلك احتراماً لمبدأ التراتبية القانونية في هرم تدرج القواعد القانونية. ويعد ذلك ضماناً لاستقلال الهيئات اللامركزية لمنع السلطة المركزية من التدخل والهيمنة على الهيئات اللامركزية، الأمر الذي سيؤدي إلى إفراغ اللامركزية من مضمونها فتبقى حبراً على ورق. وقد أكد المجلس الدستوري ذلك أي ضرورة أن يكون هناك نصاً قانونياً يحد من استقلال الهيئات اللامركزية منذ مطلع الستينيات من القرن العشرين<sup>(1)</sup>.

2- إن النصوص القانونية المتعلقة بالوصاية الإدارية، طالما أنها تؤدي إلى الخروج على الأصل العام، فإنها تخضع لقاعدة التفسير الضيق بحيث لا يمكن تأويل تلك النصوص بما لا تحتمل، ويتوجب تفسيرها دوماً وفق الإرادة الصريحة للمشرع وعدم وضع قيود على استقلال الهيئات اللامركزية لم يردها واضع النص القانوني. وعليه لا يمكن الاستناد إلى الإرادة الضمنية للمشروع وتحميل النص ما لا يحتمل. ونظراً لعمومية النصوص القانونية التي جددت صلاحيات السلطات المركزية على الهيئات المحلية في أسبانيا قبل عام 1978، فقد أدى ذلك إلى مصادرة مبدأ الاستقلال لتلك الهيئات، وألزم المحكمة الدستورية الأسبانية بتأكيد عدم دستورية تلك النصوص في

(1) من بين أحكامه نذكر على سبيل المثال : حكمه بتاريخ 1964/5/12، وأيضاً بتاريخ 1975/11/19 وكذلك بتاريخ 1976/6/2، حيث أكد أن استقلال الهيئات المحلية له حماية قانونية وذلك بضرورة خضوع سلطات الوصاية دوماً لنص القانون، وهنا نلاحظ أن المجلس الدستوري قد أسبغ على استقلال الهيئات المحلية حمايةً بمستوى الحماية التي تتمتع بها الحقوق والحريات الأساسية، وهذا معناه أن المجلس الدستوري قد اعترف بفكرة الحقوق الأساسية للأشخاص المعنوية، واعتبر استقلال الهيئات المحلية أحد هذه الحقوق، وبالتالي لا يمكن تقييدها إلا بنص القانون.

أول الطعان التي قدمت أمامها، وبالتالي الحكم بإلغائها، وخاصة تلك النصوص الواردة في قانون عام 1955 والمتعلق بتنظيم الإدارة المحلية<sup>(1)</sup>.

وتأسيساً على هذه القاعدة، فإنه إذا أسندت الوصاية الإدارية للسلطة الإدارية العامة في الدولة لا يمكن تفسير النص بحيث يتم نقل أو تفويض تلك الصلاحية لحكام المناطق لأن في ذلك خروجاً على قواعد تفسير النصوص القانونية المتعلقة بالإشياء.

### المطلب الثاني: طرق الوصاية الإدارية

إذا تعددت وتنوعت طرق إدارة المرافق العامة فيمكن التمييز بينها استناداً لمعيارين اثنين هما. فإذا أخذنا مركز الجهة التي تتولى إدارة المرفق بالمقارنة مع السلطة المختصة بإنشاء وتنظيم المرفق العام نجد طريقة الإدارة المباشرة تتولى بمقتضاها الإدارة ذاتها تنظيم وتسيير المرافق العامة بذاتها وبأموالها وموظفيها، ومجموعة أخرى من الأساليب التي تحل الإدارة محلها جهة أخرى مستقلة ومتميزة عنها لتنظيم وتسيير المرفق العام وتقديم الخدمة للجمهور، وتتميز هذه الطرق بطبيعة العلاقات القانونية التي تربط بين السلطة العامة وبين هيئة إدارة المرفق. وإذا أخذنا بعين الاعتبار طبيعة الأشخاص القانونية التي تتولى مهمات إدارة المرفق العام، نجد إما أن شخصاً معنوياً عاماً هو الدولة، مؤسسة عامة، هيئة محلية، هو المكلف بإدارة المرفق العام، وإما أن أحد أشخاص القانون الخاص هو المكلف بإدارة المرفق العام.

(1) حيث أكدت عدم دستورية أي نص يقر بإمكانية إلغاء أو عزل أعضاء المجالس الحلية أو حل تلك الهيئات دون لمصلحة تلك الوحدة المحلية.. وبالتالي فإن أعمال سلطة الوصاية لا يمكن أن تكون مخالفة للنصوص الدستورية، لا سيما نص المادة 140 من الدستور، هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد أكدت ضرورة قيام القضاء الإداري بدوره في حماية حقوق الوحدات المحلية من تعسف سلطة الوصاية الإدارية عليها، وقد تناول الفقه الأسباني هذا الحكم بالتحليل والتعليق.

ومهما قيل حول تصنيف طرق إدارة المرافق العامة فهناك طرق تتولى بمقتضاها الإدارة العامة ذاتها مهمات إدارة المرفق العام وتقديم الخدمة للأفراد، وطرق أخرى يتولى بمقتضاها أشخاص القانون الخاص مهمات إدارة المرفق العام.

### الإدارة المباشرة

يتولى الشخص المعنوي العام الذي يتبعه المرفق العام إدارته إدارة مباشرة إذا قام بتنظيمه داخلياً وتكفل بتسييره بأمواله وموظفيه. وتتحقق الإدارة المباشرة إذا تولت الإدارة بذاتها مهمات استغلال المرفق العام بأموالها وموظفيها مباشرة<sup>(1)</sup>. وبذا لا يكفي إطلاقاً لإدارة المرفق العام إدارة مباشرة أن يكون للجهة الإدارية حق الإدارة العليا، بل يجب أن تتولى زمام الأمور وتنظيم وتسيير المرفق العام بأموالها وموظفيها<sup>(2)</sup>.

يقوم الشخص المعنوي العام الذي يتبعه المرفق العام بجمع الوسائل المادية من أموال منقولة ووسائل مالية لازمة لتوفير التمويل الضروري، والأشخاص الطبيعيين لتنظيم وتسيير المرفق العام وتقديمه للخدمات المنوطة به بصورة دائمة ومنتظمة وبأفضل السبل والطرق الممكنة. وبذا لا تشكل المرافق العامة المدارة عن طريق الإدارة المباشرة أشخاصاً قانونية مستقلة ومتميزة عن الشخص المعنوي العام الذي يتبعه، فهذا الشخص المعنوي العام هو الذي يتمتع بالحقوق ويتحمل الالتزامات المتولدة عن النشاط الذي يزاوله المرفق، هكذا تتبع هذه المرافق من حيث تنظيمها السلطات المركزية تبعية مباشرة وتخضع لهيمنتها ويرتبط العاملون فيها برابطة التبعية الرئاسية بالوزير<sup>(1)</sup>.

(1) الدكتور علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 270.

(2) الدكتور علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 270.

(1) الدكتور علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 270.

ولا تتمتع المرافق العامة المدارة بطريقة الادارة المباشرة بأي استقلال مالي عن الشخص المعنوي العام الذي تتبعه، فهو المسؤول عنها مالياً، فعليه يقع عبء النفقات الجارية والاستثمارية وترصد الاعتمادات المالية اللازمة لذلك في موازنة هذا الشخص المعنوي العام في الموازنة العامة للدولة ويؤول إليه أيضاً أي فائض مالي يتحقق. فالشخص المعنوي العام هو المسؤول مالياً عن نفقات المرفق سواء أكانت جارية أم استثمارية حتى وان كانت بعض المرافق تستطيع تمويل نفقاتها الجارية والاستثمارية ذاتياً من العوائد التي تحصلها من المنفعين من خدمات المرفق.

تدار العديد من المرافق العامة المهمة بطريقة الإدارة المباشرة كمرفق التعليم على مختلف درجاته (الابتدائي والاعدادي والثانوي والمعاهد الحكومية) ومرفق الصحة والمستشفيات الحكومية ومرافق الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء والعلاقات الخارجية. ولعل الباعث على إدارة هذه المرافق إدارة مباشرة هو انطواء نشاطها على نفع عام كبير وظاهر وتمارس أنشطة تتعلق بجوهر وكيان الدولة. ولكن يجب أن لا يفهم من ذلك أن هناك تلازماً حتمياً بين طريقة الادارة المباشرة وبين طائفة معينة من المرافق العامة. والدليل على ذلك أن هناك العديد من المرافق الاقتصادية مدارة بطريق الادارة المباشرة، كما أن هناك العديد من المرافق الادارية مدارة بطريقة الامتياز. وباختصار ليس هناك أي تلازم حتمي بين الادارة المباشرة ونوعية معينة من المرافق العامة وعلى الأخص المرافق العامة الإدارية.

فقد لجأت العديد من دول العالم إلى هذه الطريقة لإدارة بعض المرافق الصناعية والتجارية المهمة كمرفق التلفون والتلغراف ومرفق البريد ومرفق الإذاعة<sup>(2)</sup>. كما لجأت إليها الأشخاص الإدارية الأخرى - لا سيما المجالس البلدية - قد توسعت في إدارة الكثير من المرافق الاقتصادية مباشرة، متوخية في ذلك مختلف الأغراض،

(2) الدكتور أحمد عبد القادر الجمال، القانون الإداري المصري والمقارن، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، 1955، ص230.

كالحصول على ربح تواجه به نفقاتها المتزايدة، والعمل على خفض الأثمان عن طريق منافسة المشروعات الخاصة<sup>(3)</sup>.

وتخضع المرافق العامة المدارة بطريقة الإدارة المباشرة لنظام القانون الإداري، وتعد منازعاتها منازعات إدارية تتدرج ضمن اختصاص القضاء الإداري. كما يعتبر العاملون فيها موظفين عامين تربطهم بالإدارة رابطة تنظيمية وليست تعاقدية، وأموالها أموالاً عامة تخضع للنظام القانوني للأموال العامة، وعقودها عقوداً إدارية تخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية.

وانتقدت طريقة الإدارة المباشرة بشدة على الأقل فيما يتعلق بإدارة المرافق الاقتصادية. فالإدارة مقيدة بقوانين وأنظمة تحد كثيراً من نشاطها، وتعوق حريتها على منافسة المشروعات الفردية التي تزاوّل ذات النشاط. والموظفون يخشون الابتكار والتجديد ويميلون إلى اتباع "روتين حكومي" تجنباً للمسؤولية، لأن ترقيةهم في النهاية تخضع للأقدمية أكثر مما تخضع للابتكار والتجديد. كما أن أساليب المالية العامة وتعقيدها تعوق المرفق عن التقدم<sup>(1)</sup>.

<sup>(3)</sup> الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، 1982، ص 321.

<sup>(1)</sup> الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص 321.

## الفصل الثاني

### الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية في الاردن

أن الحديث عن الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية يتطلب منا البحث في الرقاب الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الاستقلال المالي والإداري أو ما يعرف بالهيئات اللامركزية لما لها من خصوصية تختلف فيها عن الأجهزة الحكومية المركزية.

وتعرف الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الاستقلال المالي والإداري بالوصاية الإدارية وذلك تمييزاً لها عن السلطة الرئاسية في نطاق الأجهزة الحكومية المركزية.

ويرجع مصطلح الوصاية الإدارية أساساً للقانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، فاعتبر الإدارة الأمريكية (جهة الوصاية) بمثابة الوصي، كما اعتبر الإدارة اللامركزية (الجهة الخاضعة للوصاية) بمثابة الموصى عليه.

رغم أن هناك فارقاً بين الوصاية الإدارية في هذا المجال والوصاية في القانون المدني، فالأشخاص المشمولة بالوصاية الإدارية تتمتع بالأهلية الكاملة في مباشرة التصرفات القانونية ولا يعتري أهليتها أي نقص كما هو الحال بالنسبة للموصى عليه في القانون المدني.

كما أن الوصي في القانون المدني يمثل الشخص الموضوع تحت الوصاية ويتصرف باسمه في حين أن الهيئات اللامركزية تمثلها وتتصرف باسمها المجالس والهيئات المختصة بإدارتها. إلا أن المقصود بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح



الهيئات اللامركزية- كما هو الشأن في الوصاية المدنية - وإنما هو على العكس من ذلك حماية المصلحة العام التي تمثلها السلطة المركزية.

ورغم أوجه الاختلاف السابقة، فإنه لا يوجد ما يمنع من أن يكون لمصطلح الوصاية في القانون الإداري مدلوله الخاص الذي يختلف فيه مفهوم الوصاية في القانون المدني.

وتعنى الوصاية الإدارية رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية، وتتمثل في الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها أما على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات.

فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات اللامركزية عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الغاية أو الأهداف التي أنشأت هذه الهيئات لتحقيقها، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.

ومن مزايا الوصاية الإدارية أنها تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية حتى لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا ضمن الدولة.

إلا أنه ينبغي ألا تكون الرقابة من القوة والشدة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها، كما ينبغي ألا تكون من الضعف بحيث تتحرف هذه الهيئات عن الخط المرسوم لها في سند إنشائها .

## المبحث الأول: الجهات المشمولة بالوصايا الإدارية :

يعتبر أسلوب المؤسسة العامة من أكثر الأساليب شيوعاً في إدارة المرافق العامة كما يعتبر هذا الأسلوب نوعاً من اللامركزية وتسمى عادة (اللامركزية المرفقية أو المصلحية).

وتتمتع المرافق العامة في هذه الحالة بالشخصية المعنوية، وذلك ليتحقق لها أكبر قدر ممكن من الاستقلال لتمكينها من تحقيق للأهداف والمهام المناطة بها إلا أن هذه الاستقلال ليس مطلقاً بل يخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية.

ويمكن تقسيم الهيئات اللامركزية من حيث خضوعها للوصاية الإدارية إلى نوعين :

### 1. الهيئات اللامركزية (الإقليمية) :

وتتمثل في هيئات عامة ذات شخصية معنوية عامة، وتدير مصالح عامة وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي الذي يمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية.

### 2. الهيئات اللامركزية (مرفقية أو المصلحية) :

وتتولى هذه الهيئات إدارة مصالح عامة مرفقية تمارس نشاطات إدارية محددة في ظل استقلال خاضع للوصاية الإدارية. ويعهد في العادة بإدارة هذه الهيئات إلى متخصصين فنيين لذلك تسمى أحياناً (اللامركزية الفنية)، كما تسمى الإدارة اللامركزية المتخصصة وهي المؤسسات العامة.

ويجب الإشارة في هذا المقام إلى أن المرافق الإدارية تستطيع استعمال وسائل القانون الخاص، كإبرام عقود مدنية عادية كأبي فرد عادي، وتملك تعيين بعض العاملين وفقاً لأحكام وقواعد القانون الخاص، وتعد عقودها مدنية، والعاملون لديها عمالاً خاضعين لقانون العمل، والمنازعات الناشئة منازعات مدنية يختص القضاء المدني بمهمة الفصل فيها. ولكن إمكانية اللجوء لوسائل وأساليب القانون إمكانية متروكة لتقدير إدارة المرافق ذاته، فهي التي تختار بحرية تامة وبمحض إرادتها اللجوء إلى هذا الطريق المدني، ولا يخرج عن كونه استثناءً، والاستثناء يؤكد القاعدة كما يقال ولا ينفىها. (1)

وتلتزم المرافق العامة بالقواعد والمبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وعلى الأخص قاعدة مساواة المنتفعين أمام خدمات المرافق العامة. فإذا رفضت إدارة المرفق تقديم الخدمة لأحد الأفراد، أو قدمتها له بشروط وأوضاع غير اعتيادية ومغايرة، يحق للمنتفع اللجوء إلى وسائل الدفاع القانونية التي يعترف بها القانون الإداري، فيمكنه تقديم دعوى تجاوز حدود السلطة للطعن بعدم مشروعية قرار الإدارة برفض تقديم الخدمة، أو دعوى تعويض لجبر الأضرار التي لحقت به جراء هذا الامتناع أو جراء التأخير والتباطؤ في تقديم الخدمة المطلوبة. هذا يتأكد القضاء الإداري ويطمئن من مدى احترام الإدارة (إدارة المرفق) للالتزام الأساسي المفروض عليها وهو الالتزام بتقديم الخدمة إلى المنتفعين. وبذا يضمن القضاء الإداري تقديم المرافق الإدارية للخدمات المنوطة بها وتقديمها وفقاً للشروط القانونية وبالكيفية المتعارف عليها. (2)

(1) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر، 2009، ص 265.

(2) المصدر نفسه.

إن تقديم المرافق العامة للخدمات المنوطة بها يولد ويخلق علاقات قانونية بين إدارة المرفق وبين المنتفعين من هذه الخدمات. وتظهر هذه العلاقات منذ اللحظة التي يطلب فيها الشخص الانتفاع من خدمات المرفق، وهو مجرد طالب للاستفادة من الخدمة التي يؤديها المرفق العام (طالب الالتحاق بالجامعة أو مدرسة أو معهد حكومي) أو حينما يحصل على الخدمة المؤداة ويستفيد منها، فيتحول من مجرد طالب الاستفادة من خدمات المرفق إلى منتفع حقيقي (كالتالي المسجل في الجامعة فعلاً)، فتقوم وتظهر العلاقة القانونية بين المنتفع والمرافق العام الذي يؤدي الخدمة. وبذا تبرز أهمية تكيف المركز القانوني الذي يشغله المنتفعون من خدمات المرافق الإدارية. فمن المبادئ المستقرة أن المنتفعين من خدمات هذه الفئة من المرافق العامة يشغلون مركزاً تنظيمياً عاماً سواء أكانوا مرشحين للانتفاع من خدمات المرافق أم منتفعين حقيقيين وفعالين منها. (1)

وإذا كان المنتفعون من خدمات المرافق العامة الإدارية يشغلون مركزاً تنظيمياً عاماً، تحدد القوانين والأنظمة مضمونه وأساليبه، فيمكن تعديل أو تغيير مضمون هذا المركز العام إذا عدلت القوانين والأنظمة التي تنظمه دون أن يملك المنتفعون الإدعاء بفكرة الحق المكتسب. وبذا تملك الإدارة تعديل القوانين أو الأنظمة التي تنظم سير المرفق الإداري بفرض تعديلات على لمركز القانوني الذي يشغله المنتفعون من خدمات المرفق الإداري.

ومن خصائص المراكز النظامية إمكانية تعديل مضمونها في أي وقت دون أن يكون بمقدور شاغليها الادعاء بفكرة الحق المكتسب للإبقاء على مضمون المركز الذي حدد حين بدء العلاقة القانونية التي تربط المنتفع مع المرافق الإداري. وبذا

(1) علي خنار شطناوي، المرجع السابق، ص 265.

تملك إدارة الجامعة قانوناً تحدد مدة الدراسة أو زيادة عدد الساعات المعتمدة اللازمة للحصول على الإجازة في الحقوق وتطبقه على طلبة كلية الحقوق دون أن يملك هؤلاء الإدعاء بفكرة الحق المكتسب للإبقاء على الخطة الدراسية السابقة وذلك لأنهم يشغلون مركزاً تنظيمياً عاماً. (1)

إذا كان المنتفعون من خدمات المرافق الإدارية يشغلون مركزاً عاماً وأن علاقاتهم بالمرفق الإداري هي علاقة تنظيمية تحدد مضمونها القوانين والأنظمة، فقد أورد مجلس الدولة الفرنسي استثناءً وحيداً يتعلق بمركز المنتفعين من خدمات مرفق الهاتف. إذا اعتبر مجلس الدولة مركز المنتفعين من خدمات مرفق الهاتف مركزاً تعاقدياً وأن الإشتراك الهاتفي عقد إداري وهو الذي يحدد مضمون المركز القانوني الشخصي رغم أنه يعتبر مرفق الهاتف مرفقاً إدارية. (2)

### المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

إن وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، وحمايةً لهذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق لأن هذا الحد من الاستقلال سيؤدي لا محالة إلى تفويض دعائم وحدة الدولة وتعدد المصالح في إطارها بتعدد المجالس المحلية<sup>(3)</sup>.

(1) علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 266.

(2) المصدر نفسه.

(3) لمزيد حول هذه النقطة انظر شطناوي، الإدارة المحلية، ص 225. الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم الحلي في الأردن وبرطانيا، ص 141. النجار، والدستور والإدارة المحلية، ص 134، الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ص 57، بطيخ، الإدارة المحلية في النظام الفيدرالية- دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، ص 93.

وتلافياً لمثل هذا الخطر على وحدة الدولة، فإن المجالس المحلية تمنح استقلالاً نسبياً يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكولة لها في إشباع الحاجات العامة ووفقاً لطبيعة هذه الحاجات. وتتمثل نسبة الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية بخضوعها لرقابة وإشراف السلطات المركزية أو لإشراف مجالس محلية أوسع نطاقاً وأكبر حجماً من تلك التي تخضع للرقابة، هذه الرقابة هي ما يطلق عليها في القانون الإداري مصطلح الوصاية الإدارية Tutela Administrativa، والتي تعدّ ركناً أساسياً من أركان التنظيم الإداري اللامركزي وتحديداً في الإدارة المحلية.

وهنا سنحاول إلقاء الضوء على التحديد المفهومي للوصاية الإدارية على المجالس المحلية، وتمييزها عن غيرها من المفاهيم المشابهة، لا سيما تلك الرقابة المنبثقة عن التدرج الإداري الرئاسي من جهة أولى. والوقوف على الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية والنتائج القانونية المترتبة على هذا التكييف، من جهة ثانية.

### المطلب الثاني: الإطار المفهومي للوصاية الإدارية على المجالس المحلية

يعدّ التحديد المفاهيمي لمصطلح الوصاية الإدارية على المجالس المحلية من الموضوعات التي أثارت جدلاً واسعاً بشأنها، ولذا كان من المصطلحات التي انشغل بها الفقه القانوني المقارن، وللتدليل على ذلك يكفي الوقوف على بعض التعريفات التي قال بها الفقه المقارن، على سبيل المثال لا الحصر، ونبدأ من الفقه القانوني الفرنسي مهد القانون الإداري، ومن التعريفات التي تبناها هذا الفقه<sup>(1)</sup>:

(<sup>1</sup>) (Antonio Fanlo Loras, Fundamentos Constitucionales de La Autonomia

يعرف الفقيه الفرنسي Rivero الوصاية الإدارية بأنها: (الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على أجهزة اللامركزية الإدارية وفقاً لما يحدده القانون). أما الفقيهان Maspelio y Laroque فيعرفانها بأنها: (مجموعة السلطات المحددة والمُعترف بها قانوناً لسلطة عليا على هيئة لامركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة). أما الفقيه الأسباني Enterrria فيعرفها بأنها: (الحكم الإداري الذاتي للمواطنين في الوحدات المحلية بعيداً عن المركزية مع الخضوع لإشراف السلطات المركزية للحفاظ على النظام العام في الدولة) (1).

ومن خلال هذه التعريفات التي وضعها الفقه الفرنسي، نلاحظ أن الرقابة على الهيئات اللامركزية تشكل أساس اللامركزية الإدارية المحلية، وعليه؛ فلا يمكن الحديث عن اللامركزية المحلية دون الحديث عن الوصاية، وأيضاً لا يمكن الحديث عن الوصاية دون وجود لامركزية، بعبارة أخرى هناك تلازم حتمي بين الاثنين. ولذا فإن الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية تعد أساس التوفيق بين التعدد والتنوع الإقليمي ومطلب الوحدة التي تقوم عليها الدولة ومصدر قوتها.

وتأسيساً على ما سبق، فإن عدم وجود الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية أو استبعاد تلك الوصاية سيؤدي حتماً إلى الخروج من صورة من صور التنظيم الإداري (اللامركزية الإدارية) إلى صورة من صور التنظيم السياسي (اللامركزية السياسية).

أما الفقه العربي فيعرفها بأنها: (سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال وأعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة

(1) (Eduardo Gacia De Enterrria, n. 33, 1960, p.81)

العامة<sup>(1)</sup>، أو أنها (عبارة عن ممارسة وظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية كما تنص عليها تلك التشريعات)<sup>(2)</sup>، وأيضاً تعرف بأنها: (السلطات الممنوحة للهيئات الحكومية المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية)<sup>(3)</sup>.

ومن خلال التعريفات التي ساقها الفقه الغربي أو العربي يمكن أن نخلص للقول بأن الوصاية على الهيئات المحلية هي عبارة عن الاختصاص القانوني الممنوح للهيئات المركزية أو الهيئات لا مركزية من أجل إلزام هيئات لا مركزية أخرى بالالتزام بالمنظومة القانونية لتحقيق المصلحة العامة للدولة من خلال عدم الخروج على قواعد توزيع الاختصاص وعدم الإضرار بمصالح المنتفعين بخدمات الهيئات اللامركزية محل الرقابة.

وعليه؛ فإن الأصل في الهيئات المحلية أن تمارس الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً بعيداً عن تأثير الهيئات المركزية، سواءً كانت هذه الهيئات تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، من أجل تحقيق أهدافها المرسومة وأهمها تحقيق التنمية الشاملة للوحدات والأقاليم المحلية، واستناداً إلى هذا الأصل العام، فإنه ولأجل تحقيق أهدافها وعدم الخروج على المنظومة القانونية النازمة لاختصاصاتها وغاياتها، فإنها تخضع لإشراف السلطات المركزية في الحدود المرسومة قانوناً. لكل ذلك أثرتنا استخدام مصطلح الاختصاص القانوني الممنوح للهيئات المركزية لتتناظر مصطلح الرقابة أو الوصاية على الهيئات المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى،

(1) شطناوي، المرجع السابق، ص 226.

(2) الطهراوي، المرجع السابق، ص 141.

(3) النجار، المرجع السابق، ص 135.



أشرنا إلى أن المحدد الأساسي للرقابة هو تحقيق حماية المصلحة العامة المتمثل بالخضوع لمبدأ المشروعات من أجل الوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتق الإدارة أو الهيئة المحلية والمتمثل بإشباع الحاجات المحلية لسكان الوحدة المحلية أو التجمعات السكانية التابعة للمجلس أو الهيئة المحلية، الأمر الذي سيترتب عليه تحقيق التنمية المحلية وبمجموع ذلك ستتحقق التنمية الشاملة في الدولة، هذا عدا تحقيق التسهيل على المنتفعين سواءً من حيث الوقت أو الجهد وكذلك الاقتصاد في الإنفاق والتخفيف عن كاهلهم.

وتأسيساً على التحديد السابق، وبالرغم من اتفاق الفقه الإداري على استخدام مصطلح *la tutela* خاصة في الفقه الإداري العربي والفرنسي والأسباني فقد وجه نقد لهذا الاستخدام. وسنحاول الوقوف على أهم الانتقادات من خلال استعراض الكتابات الفقهية في النظم الإدارية المشار إليها أعلاه من خلال النقاط التالية:

أولاً: إن استخدام مصطلح الوصاية على الهيئات المحلية اليقين بعدم يوحى *la tutela sbore Entidades localeles*. القانوني وذلك من خلال الإيحاء بفكرة الوصاية على القصر وناقصي الأهلية المعروفة في إطار القانون المدني والتي يطلق عليها الوصاية المدنية *la tutela civil* وعليه؛ فإن هذا الاستخدام غير مناسب لأنه يوحى بعدم أهلية الهيئات اللامركزية<sup>(1)</sup>.

وليس مستغرباً أن يتم سحب النظام القانوني لبعض الموضوعات من القانون الخاص وتطبيقاتها على موضوعات القانون العام في بداية الأمر وقبل تطور نظريات القانون العام؛ ولكن المستغرب أن تتم عملية سحب نظريات

(<sup>1</sup>) Fanlo, op.cit. p120

القانون الخاص وتطبيقاتها حرفياً في إطار القانون العام. وفي السياق نفسه يرى جانب من الفقه الإداري الفرنسي والأسباني أن التأثير المتبادل بين القانون الخاص الذي استقرت نظرياته ممكناً في مراحل تطور نظريات القانون العام مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل فرع<sup>(1)</sup>. وأخذ جوانب النظريات التي تتماشى وطبيعة القانون العام. وهذا التوجه أيده القضاء الإداري الفرنسي؛ فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بتاريخ 15/7/1887 في قضية كارييه ضد مدينة الجزائر الأقاليم مع التعامل أن Carlieret Vionot c/Ville d, Alger ومجالسها كالتعامل مع صغار السن ويتوجب على المهندسين والشركات التي تتعامل مع مجالس الأقاليم العلم مسبقاً أنهم يتعاملون مع صغار أو غير مؤهلين<sup>(2)</sup>.

أما الفقه العربي فيرى البعض<sup>(3)</sup> أن استخدام المصطلح بإطلاقه يؤدي إلى الخلط بين الرقابة والأهلية، وإن كان هناك اختلافاً بين مصطلح الوصاية وخاصة الإدارية التي تدل دلالة قاطعة على الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية المركزية على الهيئات اللامركزية، بينما الوصاية في القانون الخاص تدل على دور الوصي في حماية مصالح الشخص القاصر ولحساب مصلحته وبذلك يتجلى الفارق من حيث الغاية، فغاية الوصاية الإدارية هي حماية المنظومة القانونية بينما هدف الوصاية في القانون الخاص حماية مصالح الموصى عليهم.

وحسناً فعل هذا الفقيه في تحديده للفارق الغائي بين الوصاية في إطار القانون العام والوصاية في إطار القانون الخاص لوضع حد لإمكانية الاختلاط بين المصلحتين؛ لأن الفارق يكمن كما يرى في هدف كل منهما.

(1) يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي Hauriou، للمزيد انظر الجدل الفقهي في Fanlo, op. Cit. 120 y

(2) المصدر ذاته.

(3) شطناوي، المرجع السابق، ص 226

ولكن مع مطلع الثلث الأول من القرن العشرين تراجع الاجتهاد الفقهي الذي انتقد استخدام مصطلح الوصاية في إطار القانون العام، ولكنه أكد عدم إمكانية الخلط بينه وبين مصطلح الوصاية في القانون الخاص لأن كلاً منهما يختلف عن الآخر من حيث التحديد المفهومي ومن حيث تحديد مضمون ونطاق كل منهما وذلك من خلال إبراز الطبيعة الخاصة لكل منهما، حيث إن استخدام المصطلح في إطار القانون العام يدل دلالة قاطعة على نطاق سلطة الإشراف والرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات والمجالس المحلية. ولكن بالرغم من هذا التحديد المفهومي لهذا المصطلح في إطار القانون العام إلا أن البعض فضل استخدام مصطلح الرقابة بالرغم من اتسامه بالعموم والغموض<sup>(1)</sup>.

وإذا كان هذا التوجه لدى هذا الجانب من الفقه نحو استبدال مصطلح الرقابة الإدارية ليحل محل الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية مستنداً إلى أن هذا التحول في الاستخدام للمصطلح الجديد سيؤدي حتماً إلى قطع دابر الخلط والتضارب مع المصطلحات الأخرى في القانون الخاص<sup>(2)</sup>. فإنني أرى ضرورة الإبقاء على استخدام مصطلح الوصاية الإدارية؛ وذلك لتلافي الخلط بينهما وبين مصطلحات أخرى في إطار القانون العام وتحديداً في إطار التنظيم الإداري كالرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الرئاسية على المرؤوسين في إطار التدرج الهرمي الرئاسي في النظام الإداري المركزي؛ وعليه يبقى في إطار القانون العام

(1) من أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي Barthelemy حيث يرى أن مصطلح الوصاية ليس مرادفاً لمصطلح الرقابة وذلك لأن الوصي يحل حلوياً كاملاً محل القاصر في ممارسة حقوقه وليس فقط الإشراف عليه. لذا لا توجد وصاية بالمفهوم الحديث للمصطلح طالما ليس هناك تمثيلاً Representation . وعليه فإن جهة الوصاية الإدارية لا تمثل الهيئات المحلية. كما أن صلاحية جهة الوصاية ليست فقط الرقابة والإشراف وإنما تتمثل بمنع الهيئات المحلية من اغتصاب صلاحيات هيئات أخرى سواءً مركزية أو لامركزية. ترجمة حرفية لرأي هذا الفقيه أشار إليه Fanlo, op. Cit. p.121 وأيضاً مشار إليه باختصار عند شطناوي، المرجع السابق، ص226.

(2) شطناوي، المرجع السابق، ص227.

اصطلاح الوصاية الإدارية يطلق في إطار علاقة السلطات الإدارية المركزية بالهيئات الإدارية اللامركزية، وهذا بدوره يعد ضبطاً للمصطلحات والمفاهيم الدارجة والشائعة في إطار القانون العام دون أدنى إمكانية للخلط بينهما.

على ما سبق، فإن الرقابة الإدارية، وإن كانت جزءاً لا يتجزأ من الوصاية الإدارية، فإنها أضيق نطاقاً منها وذلك لأن التحديد المفهومي لمصطلح الوصاية الإدارية يبين أن الوصاية كما أنها تتضمن رقابة المشروعية Legalidad فإنها أيضاً تتضمن رقابة الملاءمة Oportunidad وهذا بخلاف الرقابة الإدارية التي لا تتضمن سوى رقابة المشروعية، أي لتأكد من مدى التزام الهيئات الإدارية اللامركزية بالمنظومة القانونية في تسييرها للشؤون المحلية وإشباعها للحاجات العامة لسكان الوحدات المحلية والتجمعات السكانية المنطوية في إطارها أو التابعة لها.

ويرى جانب من الفقه الإداري الغربي أن مصطلح الوصاية يتسع لكافة الصلاحيات الممنوحة للسلطات المركزية للإشراف على الهيئات اللامركزية، بينما مصطلح الرقابة الإدارية control Administrativo فإنه يبدو أكثر ضيقاً، بحيث يتناول الصلاحيات الممنوحة للسلطات المركزية لتحقيق مبدأ المشروعية Principio de la legalidad ولا يصل الأمر لشمول رقابة أو تقدير مدى ملاءمة الإجراءات المتخذة في الوحدة المحلية، وذلك لأن إضفاء الصفة الدستورية على الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية يجب أن تنبثق مباشرة من النصوص الدستورية، ولهذا فإن العبرة بالإرادة الصريحة للمشرع الدستوري، وعليه؛ وتأكيداً لذلك فإن المشرع الدستوري الفرنسي في دستور عام 1946 ودستور عام 1958 قد أكد صراحة أن السلطات المركزية تملك صلاحية الرقابة على مشروعية أعمال الهيئات المحلية. وبهذا فقد وضع نهاية لاستخدام مصطلح

وصاية بحيث أن الرقابة على المشروعية تمارس بمبادرة من ممثل الحكومة أمام القاضي الإداري<sup>(1)</sup>.

وقد أتيحت الفرصة أمام المجلس الدستوري الفرنسي أن يؤكد استخدام مصطلح الرقابة الإدارية، وذلك بعد التعديلات التي أدخلت على المنظومة القانونية لإدارة الأقاليم، في حكمه بتاريخ 25/2/1982 حيث حدد النطاق المفهومي لهذا المصطلح بأنه الأساس الذي يمكن خلال تحديد الصلاحيات الممنوحة للإدارة المركزية أو مفوض الحكومة للإشراف على الهيئات المحلية. وقد شكل هذا التحديد من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، بالإضافة لاستخدام مصطلح الرقابة الإدارية من قبل المشرع الدستوري في المادة 72/3 من الدستور الفرنسي عام 1958 سبب تحول الفقه الإداري في استخدام مصطلح الوصاية، وأن كان هناك جانباً ضئيلاً من الفقه يستخدم المصطلحين معاً<sup>(2)</sup>.

وخلاصة القول، إنه وبالرغم مما قيل بشأن الخلط بين الوصاية في إطار القانون الخاص على ناقصي وعديمي الأهلية والوصاية الإدارية في إطار القانون العام، فإننا نؤكد أنه إذا كان الخلط ممكناً في بداية الأمر، أي عندما يتم استمداد القواعد التي تحكم الوصاية من القواعد العامة في القانون الخاص ولا يعني ذلك أن هدفها أو غايتها هي ذات الغاية، فإنه أصبح حالياً من الواضح والجلي الفوارق بينهما بعدما استقلت القواعد التي تحكم الوصاية الإدارية وأصبحت جزءاً مستقلاً ومتميزاً عن تلك القواعد في إطار القانون المدني. وعليه أصبحت معايير التمييز واضحة بحيث يتم الاعتماد إما على المضمون أو على الغاية لوضع حداً للخلط بين الاصطلاح في القانون العام والقانون الخاص.

(1) Fanlo op. cit. p.122

(2) نقلاً وترجمة من اللغة الإسبانية عن Fanlo. Op. Cit. pp. 123 y 124



## المبحث الثاني: المؤسسة العامة

تختلف التعارف التي يطلقها فقهاء القانون على المؤسسة / السلطة العامة باختلاف الزوايا التي ينظر من خلالها إلى مثل هذه المؤسسة. فيعرفها أحد فقهاء القانون الفرنسيين على أنها " مرفق عام مُنح الشخصية المعنوية "، أو هي "إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة ، تتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة". وهناك تعريفات أخرى للمؤسسة العامة كالتالية: (1)

- " شخص إداري متخصص من أشخاص القانون العام ، يتولى إدارة مرفق عام بقدر معين من الاستقلال".

- "مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة ،وتعد الصورة العادية لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة".

- "شخص من أشخاص القانون العام المكلفة بإشباع حاجة معينة لجماعة معينة ما بواسطة أسلوب المؤسسة العامة".

- أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة ،وذلك حينما يمنح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية تحقيق استقلاله مالياً و إدارياً".

(1) علي خطار شطناوي ،نظرية المؤسسات العامة وتطبيقها في المملكة الأردنية الهاشمية (عمان ، دار الفكر للنشر والتوزيع،1990)،ص12.

بصفة عامة ، يجب أن تتوافر في المؤسسات العامة جميع الصفات  
(الشروط) الأساسية التالية: (1)

- تقوم المؤسسة العامة على إدارة مرفق عام .
- تتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية المستقلة .
- تتمتع المؤسسة العامة بالاستقلال المالي والإداري عن الإدارات الحكومية المركزية.

### المطلب الاول: أصناف المؤسسات العامة

يختلف تصنيف المؤسسات العامة باختلاف معيار التصنيف المتبع من جهة ، وباختلاف الغاية المرجوة من جهة أخرى . كما ويمكن تصنيف المؤسسات العامة إما بحسب المدى الإقليمي لنشاطها ، أو طبيعة النشاط الذي تؤديه ، أو القانون الذي تخضع له ( قانون عام أو قانون خاص ) . بحسب المدى الإقليمي ، تقسم المؤسسات العامة إلى المؤسسات العامة الوطنية، التي يمتد نشاطها إلى جميع أجزاء إقليم الدولة أو التي يستفيد معظم السكان من الخدمات التي تقدمها، والمؤسسات العامة المحلية ، التي يقتصر نشاطها على دائرة إقليمية محددة. إما بحسب طبيعة النشاط الذي تؤديه، فقد تكون هذه المؤسسات إدارية أو اقتصادية أو علمية أو تكنولوجية أو اجتماعية أو مالية. وتصنف المؤسسات العامة ،ثالثاً،بحسب القانون الذي تخضع له إلى المؤسسات عامة إدارية تخضع لأحكام القانون العام ومؤسسات عامة صناعية وتجارية تخضع لأحكام القانون الخاص.(2)

(1) غسان قلعواوي،القطاع العام... إلى أين (سوريا ،دار المكتبي للطباعة والنشر ،1995)،ص 44. وانظر أيضاً:علي خطار شطناوي ،مرجع سابق ،ص 13.

(2) علي خطار شطناوي ،مرجع سابق ،ص ص 91-132.وانظر أيضاً:غسان قلعواوي،مرجع سابق،ص 96.



## طريقة المؤسسة العامة

تتمثل طريقة المؤسسة العامة في منح المرفق العام شخصية معنوية مستقلة لتحريره من الروتين الحكومي وتحقيق استقلاله المالي والإداري. وتأخذ جميع دول العالم بأسلوب المؤسسة العامة بهدف إدارة المرافق العامة، وهي ظاهرة إدارية لا غنى عنها لتنظيم الإدارة العامة في الدولة.

وتعددت وتوعدت تعريفات المؤسسة العامة، لكنها اتسمت بتضمنها لأركان المؤسسة العامة التي يود الباحث إبرازها والتركيز عليها. فقد عرفت بأنها مرفق عام منح الشخصية المعنوية<sup>(2)</sup>، أو أنها إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وتتولى إدارة مرفق أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة<sup>(3)</sup> أو أنها شخص إداري متخصص من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عام بقدر معين من الاستقلال<sup>(4)</sup>. أو أنها مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة وهي الشكل الاعتيادي لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة<sup>(5)</sup>.

ونحن نرى أن المؤسسة العامة هي عبارة عن طريقة من طرق إدارة المرافق العامة، وذلك حينما يمنح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بهدف تحقيق استقلاله إدارياً ومالياً. فالمؤسسة العامة هي طريقة من طرق إدارة المرافق العامة بحيث تملك الإدارة العامة حق العدول عنها والأخذ بطريقة أخرى حينما يراعى لها أن أسلوب المؤسسة لم يحقق أو لم يعد يحقق الأهداف والغايات المرجوة منها ومحل هذه الطريقة هو مرفق متخصص يقوم بأشباع حاجة جماعية كبقية المرافق العامة، لكنه يختلف عن غيره من المرافق العامة بتمتعته

(2) الدكتور علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 272.

(3) الدكتور علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 272.

(4) الدكتور علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 272.

(5) الدكتور علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 272.

بشخصية معنوي مستقلة عن بقية أشخاص القانون العام الأخرى، وعلى الأخص عن الشخص المعنوي العام الذي يتولى مباشرة مهمات الوصاية الإدارية عليها. ولكن منح مرفق عام شخصية معنوية مستقلة ليس هدفاً بحد ذاته وإنما مجرد وسيلة لتحقيق غاية سامية، تتمثل في تحقيق استقلال المرفق العام من الناحيتين المالية والإدارية، فالأساس المشترك الذي تقوم وتستند إليه المؤسسات العامة هو تحقيق الفعالية الإدارية عن طريق تحرير وإبعاد المرفق العام عن الروتين الحكومي. فالاستقلال المالي والإداري يضمنان دون شك فعالية المرفق العام وتحرره من الروتين الحكومي.

## المطلب الثاني: دور السلطات المركزية في الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة

إن اختيار الدولة للمؤسسات العامة كأسلوب لإدارة المرفق العام لا يعني استقلال هذه المؤسسات استقلالاً تاماً عن الدولة، بحيث تعمل دون أية رقابة . وإنما من الضروري خضوعها لقدر معين من الوصاية الإدارية . فاللامركزية ( ومن أشكالها المؤسسات العامة ) تعني الاستقلال الذاتي فقط . والمؤسسات العامة بصفتها إحدى تطبيقات اللامركزية الإدارية تخضع للرقابة التي تمارسها السلطات المركزية ، والتي يطلق عليها عادة اسم " الوصاية الإدارية". والمقصود بالوصاية الإدارية هو تلك التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام من قبل جهة حكومية مركزية،<sup>(1)</sup> أو أنها "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة عليا لمنع انجراف الهيئات اللامركزية، ولتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة"<sup>(2)</sup> ويعرفها البعض على أنها "مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانوناً لسلطة عليا مركزية كانت أم لا مركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية بقصد حماية المشروعية والصالح العام"<sup>(3)</sup>

الفروق الأساسية والتي تتمثل بين الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية تتمثل في الأمور التالية:<sup>(4)</sup>

**من حيث السند القانوني:** من المتفق عليه فقها وقضاء ، إن الرئيس الإداري يستمد حقه في ممارسة السلطة الرئاسية ، وبالتالي الرقابية ، على مرؤوسيه من مبادئ

(1) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 179.

(2) خميس إسماعيل، المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية (القاهرة، عالم الكتب، 1978)، ص 156.

(3) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني \_ المرافق العامة (القدس، المطبعة العربية الحديثة، 2003)، ص 102.

(4) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ص 184\_188.

التنظيم الإداري .ولا داعي بالتالي لوجود نص قانوني صريح يمنحه هذه السلطة .بينما تستند الوصاية الإدارية إلى نص تشريعي ، يمنح جهة إدارية معينة حق ممارسة الرقابة الإدارية . يترتب على ذلك ، انه إذا لم يفرض النص التشريعي رقابة معينة على المؤسسة العامة ، سوف تجد الإدارة المركزية نفسها مجردة من سلاح الرقابة .

**من حيث حجم الرقابة :** بما أن الرقابة الممارسة على المؤسسات العامة هي من نوع الوصاية الإدارية ، فان سلطة الوصاية الإدارية لا تملك سلطات واسعة في مجال الرقابة .ففي حين يملك الرئيس الإداري الأعلى سلطة رقابية سابقة على القيام بالعمل وإصدار أوامر وتعليمات ومنشورات يلتزم بها المرؤوسون، لا تتمتع هيئات الوصاية الإدارية بسلطة إصدار أوامر وتعليمات ومنشورات إلى الهيئات اللامركزية ( المؤسسات العامة ) للقيام بعمل معين أو الامتناع عن عمل معين ، من جانب آخر ، تملك سلطة الوصاية الإدارية رقابة لاحقة على المؤسسات العامة تتمثل بالمصادقة على القرارات والأعمال القانونية الصادرة عنها.(1)

**من حيث التكيف القانوني للقرارات:** يختلف اثر القرارات الصادرة عن الجهات القائمة بالرقابة باختلاف نوع الرقابة ،فيما إذا كانت رقابة إدارية أم وصاية إدارية . إذ يعتبر قرار الرئيس الإداري (في حالة الرقابة الإدارية) أعلى درجة من قرار المرؤوس ويحل محله.أما في حالة الوصاية الإدارية ، عندما يشترط القانون صدور القرار عن المؤسسة العامة (أو الجهة اللامركزية)ومصادقة أو موافقة أو ترخيص جهة الوصاية الإدارية، فان قرار جهة الوصاية هذا لا يحل محل قرار المؤسسة العامة ن وإنما يكمله .هذا يعني إن القرار الإداري لا يكون مكتملاً إلا بصدوره عن

(1) معن ادعيس ،سلسلة تقارير قانونية (33)،الإشكاليات والحلول ،المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية ،الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2010 ، ص 13

المؤسسة العامة وموافقة جهة الوصاية الإدارية عليه فمثلاً ،عندما يشترط القانون في قرار ما صدوره عن مؤسسة عامة اقتصادية ،وتصديقه من وزير الاقتصاد ،فان هذا لا يعني أن قرار وزير الاقتصاد بالمصادقة لا يعتبر في ذاته القرار الإداري ،وإنما هو جزء من إجراءات اتخاذ القرار الإداري .أما إذا رفضت السلطة المركزية المصادقة على قرار المؤسسة العامة ، فان قرار الرفض هذا يعتبر قراراً إدارياً مستقلاً في مواجهة الهيئة اللامركزية (المؤسسة العامة ) ويخضع للنظام القانوني الذي تخضع له القرارات الإدارية بعامة .ويكون عندها من حق المؤسسة العامة المتضررة من قرار السلطة المركزية الطعن في ذلك القرار أمام القضاء الإداري المختص .

وتتعدد صور الوصاية الإدارية للسلطات المركزية (مثلا الوزارات ،أو مجلس الوزراء )على المؤسسات العامة ،وخصوصاً في مجالي الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال .

يقصد بالرقابة على الأشخاص اتخاذ إجراءات خاص بشأن الإداريين والعاملين لدى الشخص المركزي (رئيس المؤسسة،مجلس الإدارة ،العاملين).وتظهر الرقابة على الأشخاص في صورتين :سلطة تعيين بعض العاملين في المؤسسة العامة ،وسلطة فرض عقوبات تأديبية بحقهم.بصفة خاصة ،يبرز دور الجهات المركزية في تعيين المسؤول التنفيذي الأعلى (رئيس /مدير المؤسسة)،وفي تعيين المجالس التقريرية (مجلس إدارة المؤسسة)أو المجالس الاستشارية .وتعتبر سلطة التعيين هذه دليلاً على تبعيتها.يكون التعيين دليلاً على التبعية حينما يكون أعضاء الإدارة العليا أعضاء بحكم القانون. ويكون التعيين دليلاً على الاستقلال حينما لا

يعين أعضاء مجلس الإدارة بحكم وظيفتهم ، وإنما تملك الجهة المعنية سلطة اتخاذ قرار التعيين ، وتحديد هوية الشخص الذي يكون عضواً. (1)

كما تملك السلطة المركزية سلطة فرض العقاب ضد الأشخاص التنفيذيين أو ضد المجالس التقريرية . وقد يصل العقاب إلى حدّ تجريد هذا الشخص أو المجلس من صلاحياته في اتخاذ قرارات إدارية أو في إدارة شؤون المؤسسة. (2)

إن الأصل في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية (مثل المؤسسات العامة ) أنها نهائية ، ولا تحتاج إلى موافقة أو مصادقة سلطات الوصاية . غير أن المشرّع قد يشترط تصديق سلطة الوصاية على بعض قرارات المؤسسات العامة أو بعض الأعمال القانونية التي تقوم بها . ويتخذ تصديق سلطات الوصاية على أعمال المؤسسات العامة صورتين مختلفتين هما: التصديق الصريح ، حينما تقرّر سلطة الوصاية الموافقة أو الرفض صراحة ، والتصديق الضمني حينما يقرر المشرّع أن مضي مدة معينة من تاريخ إبلاغ سلطات الوصاية الإدارية بالقرار المتخذ دون أن تبدي موافقة أو رفضاً صريحاً يعتبر في حكم الموافقة. (3)

كما قد تأخذ الرقابة على الأعمال المؤسسات العامة صوراً أخرى، مثل الإذن والترخيص، الإلغاء، الإيقاف، والحلول. فالإذن أو الترخيص هو وسيلة من وسائل الوصاية السابقة على اتخاذ القرار من جانب المؤسسة ، فلا ينبغي إصدار القرار بدون إذن السلطة الوصائية المركزية التي يحددها القانون . أما الإلغاء فهو إن تقوم السلطة الوصائية المركزية بإلغاء قرار المؤسسة العامة غير المشروع .

(1) نائل العواملة ، مرجع سابق ، ص 98. انظر أيضاً: علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص 193.

(2) علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص ص 193\_194. وانظر أيضاً: خميس إسماعيل مرجع سابق ، ص 157.

(3) علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص ص 195-196.

وتنصّ بعض التشريعات على أن تتوفر بعض الشروط في قرار الإلغاء، كأن يكون مكتوباً ومسبباً وان يتم الإلغاء خلال مدة معينة. أما وسيلة إيقاف قرارات المؤسسة العامة من قبل السلطة الوصائية، فهي وسيلة اقل خطراً من وسيلة الإلغاء، وعادة ما يُمارس هذا الإجراء بالنسبة للقرارات التي تكون محلاً للإلغاء قبل إلغائها، وغالباً ما تحدد التشريعات آجالاً محددة للإيقاف. وأخيراً قد تمتنع المؤسسة العامة عن أداء بعض الأعمال التي لا ترى أن هناك داعياً لها وان الامتناع عن أدائها لا يؤثر على المصلحة العامة، في حين ترى السلطة الوصائية المركزية إن المصلحة العامة تقتضي القيام بذلك العمل. في هذه الحالة، تحل السلطة الوصائية محل المؤسسة في اتخاذ القرار، وذلك بشرط أن يمنحها القانون هذه الصلاحية، وان تنذر سلطة الوصاية المؤسسة العامة قبل تدخلها بالحلول.<sup>(1)</sup>

في جميع الأحوال السابقة، لا يمكن للسلطات المركزية أن تمارس أيّاً من تلك الصلاحيات على المؤسسة العامة والقرارات الصادرة عنها بمعزل عن النص القانوني الصريح الذي يخولها ذلك.

### **المطلب الثالث: دور السلطات المركزية في الرقابة المالية على المؤسسات العامة**

تسعى الدولة من خلال الموازنة العامة إلى تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية العامة. وتعتبر المؤسسات العامة من الأدوات الرئيسية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة. لذا من الضروري إن تلتزم المؤسسات العامة في أدائها لدورها بالأسس التالية:<sup>(2)</sup>

(1) خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص ص 160-168.

(2) نائل العواملة، مرجع سابق، ص 132.

1. أن تقوم المؤسسات العامة باعتبارها من مكونات القطاع العام بعدم التقدّم التنموي العام في المجتمع.
2. ضرورة تحديد الأولويات والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن تنفيذها بفاعلية اكبر بواسطة المؤسسات العامة ، مقارنة بالبيروقراطية التقليدية للحكومة.
3. ضرورة تحديد أهداف المؤسسات العامة بدقة ووضوح وبشكل يساعد على تقييم الأداء الفردي والتنظيمي لهذه المؤسسات.
4. عدم اقتصار أهداف المؤسسات العامة وسياستها المالية على تحقيق الربح.

### إلغاء المؤسسة العامة

تنتهي المؤسسة العامة بانقضاء النشاط الذي عهد إليها ، أو بإدماجها في مؤسسة أخرى ، أو بعدول الحكومة عن إدارة النشاط بأسلوب المؤسسة العامة ، وإدارته من قبلها مباشرة أو عن طريق القطاع الخاص (1) فمثلاً، قد تنقضي المؤسسة العامة عن طريق سحب الشخصية المعنوية من المرفق العام. وفي هذه الحالة ، يبقى المرفق قائماً ، لكنه يحول من مرفق عام مدار بأسلوب المؤسسة العامة إلى مرفق عام تتولى السلطة المركزية إدارته مباشرة. ويظهر ذلك عندما ترى السلطات المختصة عدم جدوى إدارة المرفق العام بأسلوب المؤسسة العامة ، وأحياناً يكون ذلك لأسباب سياسية. وقد تتخلى الدولة عن إدارة المرفق العام بأسلوب الإدارة

(1) خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص66



المركزية أو بأسلوب المؤسسة العامة، وتعهد بإدارته إلى شركة تجارية في القطاع الخاص.<sup>(1)</sup>

من الناحية القانونية تلغى المؤسسة العامة بأداة قانونية لها ذات القوة القانونية للأداة الخاصة بإنشائها أو بأداة قانونية أقوى منها . فإذا أنشئت بقانون تنقضي بقانون، وإذا أنشئت بقرار من مجلس الوزراء تنقضي كذلك بمجلس الوزراء أو بتشريع أقوى منه. وفي هذا الصدد، يجب أن تحدد الأداة القانونية الملغية للمؤسسة العامة الجهة التي ستؤول إليها الذمة المالية (الحقوق والواجبات) للمؤسسة المنقضية.<sup>(2)</sup>

### المرافق العامة الاقتصادية

شهدت بداية القرن العشرين ظهور طائفة جديدة من المرافق العامة أصبحت تعرف باسم المرافق الاقتصادية، وتمارس نشاطات شبيهة بنشاط الأفراد العاديين. أخذت هذه المرافق العامة بالانتشار الواسع والسريع خصوصاً بعد انتهاء الحربين العالميتين الأولى والثانية والأزمة الاقتصادية التي ألقت على الدولة العاصرة تبعات ومسؤوليات إضافية جديدة. فقد أضحت الدولة مسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي والمحافظة عليهما في جميع الظروف والأحوال. وبذا بدأت دولة في ارتياد مجالات كانت تترك أساساً للمبادرة الفردية.

وتعددت البواعث التي حملت الدولة على دخول ميدان الحياة الاقتصادية وتنوعت، فهناك الغايات الاجتماعية التي أوجبت تدخل الدولة، كازدياد عدد السكان، وازدحام المدن والمراكز الصناعية بسبب الهجرة من الريف إلى المدينة، وتطور

(1) علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص ص 153-156.

(2) المرجع السابق . وانظر كذلك : قاسم قاسم وفتحي زيتون ، مرجع سابق ، ص 16.

الوعي الاجتماعي فلم يعد الأفراد يقنعون بالقيام بالواجبات التقليدية كحفظ الأمن الداخلي وإقامة العدل والدفاع الخارجي عن حدود الدولة. بل أصبحوا يعتبرون أنفسهم في كفالة الدولة من المهد إلى اللحد، فيجب عليها أن تؤمنهم ضد العوز والمرض والبطالة والعجز والشيخوخة.<sup>(1)</sup>

وتعدد البواعث الاقتصادية وتنوعت وراء ازدياد تدخل الدخول، كالرغبة في الحصول على موارد مالية للخرينة العامة، ومقاومة الاحتكارات الخاصة، واتباع العديد من دول العالم لسياسة التوجيه الاقتصادي، وازدياد حدة المنافسة الدولية بين الدول، وتوالي وتتابع الدورات الاقتصادية.

ومما لا شك فيه أن المرافق الاقتصادية تمارس نشاطات تختلف في طبيعتها وجوهرها عن النشاطات التي تمارسها وتزاولها المرافق الإدارية، فنشاطها قريب من نشاط الأفراد العاديين. وبذا ظهرت الحاجة ماسة لوجود نظام قانوني جديد ينظم ويحكم هذه المرافق الجديدة ويتلاءم مع طبيعة نشاطها ويتوافق مع هيكلها التنظيمي من الناحيتين الإدارية والمالية.

ولدت فكرة المرفق الاقتصادي في أحضان الاجتهاد القضائي، فهي في الواقع نظرية من النظريات التي خلقها وأصلها القضاء، فهي ذات أصل ومصدر قضائي ترجع وتعود للأحكام القضائية وتجد سندها وأساسها فيها. ولعل أول حكم قضائي تضمن إشارة واضحة لفكرة المرفق الاقتصادي هو حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في (1921/1/22) في قضية Docd'Eloka الذي قررت فيه محكمة التنازع ولأول مرة أن هذه المرافق تخضع للقانون الخاص، وتندرج المنازعات المتولدة والناجمة عن نشاط الذي تزاوله ضمن اختصاص القضاء المدني، واستندت في

<sup>(1)</sup> علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 266.

تبرير هذا الاجتهاد بأن هذه المرافق تقدم خدمات مادية للأفراد نظير مبالغ مالية يدفعونها لقاء ذلك، وتزاول نشاطها في ظل ذات الشروط والظروف الذي يعمل فيها أي صناعي عادي، بمعنى أن هذه المرافق تعمل في ظل ذات الظروف والأوضاع التي يعمل فيها الأفراد العاديون، ولقد وردت في الحكم التعبيرات الآتية "إن عبور المشاة والعربات من ضفة إلى أخرى من النهر مقابل مبالغ نقدية يعني أن المستعمرة تستغل مرفق النقل بذات الشروط والأوضاع التي يعمل في ظلها الصناعية العادي وفي غياب أي نص خاص يمنح الاختصاص إلى القضاء الإداري، يندرج ضمن اختصاص القضاء العادي الفصل في موضوع تعويض الأضرار الناجمة عن الحادث. (1)

وحاول جانب الفقه تحديد الدوافع والبواعث التي حملت محكمة التنازع على خلق فكرة المرفق الاقتصادي واخضاعه للقانون الخاص. إذ من الأسباب التي دفعت وحملت محكمة التنازل لاتخاذ هذا الموقف هو العداء أو على الأقل عدم الرضا والإرتياح القضائي لتولي السلطات العامة لهذا النوع من النشاطات وذلك يعود للتكوين الفكري والفلسفي لقضاة المحكمة التي فصلت في النزاع فقد تكون هؤلاء القضاة في ظل الفلسفة الليبرالية التي كانت سائدة في القرن الثامن عشر. وبذا يجب حسب الفلسفة الليبرالية أن تتولى الدولة فقط مسائل الأمن، والطرق، والمساعدات الاجتماعية والنشاطات التي تعتبر نشاطات عامة بالطبيعة، أما النشاطات ذات الطابع الاقتصادي يجب إدارتها عن طريق الامتياز باعتبارها الطريقة الوحيدة المقبولة والممكنة. أما أن تتولاها الدولة مباشرة وتديرها عن طريق الإدارة المباشرة فهو بنظرهم غير عادي وخطير وثورى. فقد نظر رجال القضاء بحكم تكوينهم الفكري والعقائدي لارتياح الدولة لمجالات وميادين جديدة كانت تعد مجالات فردية بالطبيعة

(1) علي خنار شطناوي، مرجع سابق، ص 267.

نظرة استغراب واستهجان، وقابلوها بعدم رضا وارتياح باعتبارها مخالفة للفلسفة الليبرالية وانتهاكاً واضحاً لتعاليم مذهبهم الفردي.<sup>(1)</sup>

وان ارتياد الدولة لمجالات وميادين جديدة وخروجها عن نطاق وإطار الدولة الحارسة ومزاولتها للنشاط الاقتصادي وإدارتها للمرافق الجديدة بأسلوب الإدارة المباشرة أثار حفيظة رجال القضاء باعتبارهم من أنصار واتباع المذهب الفردي، لما يمثله من نهج ثوري وتحطيم لمفاهيم وتعاليم مذهبهم. وبسبب عجز القضاء ورجاله عن وقف ظاهرة إنشاء هذه المرافق الجديدة وتولي الدولة لهذه النشاطات وإدارتها لهذه المرافق بأسلوب الإدارة المباشرة تراءى لهم أنهم يملكون وسيلة غير مباشرة لوقف التطورات الجديدة أو على الأقل الحد والتخفيف من آثارها، وتمثلت هذه الوسيلة في إخضاع هذه المرافق لقواعد وأحكام القانون الخاص وادراج منازعاتها ضمن دائرة اختصاص القضاء العادي. فقد كان رجال القضاء يعتقدون بأن هذا الاجتهاد القضائي كفيل بالحد من ظاهرة تحويل مجالات النشاط الفردي إلى نشاطات عامة إذا أخضعت لذات القواعد والأحكام التي تخضع لها المشروعات الفردية المماثلة.

وإذا كان في ذهن رجال القضاء أن إخضاع هذه النشاطات الجديدة للدولة لأحكام وقواعد القانون الخاص يمثل حداً لمثل هذا التطور والتوسع، فإن أنصار مذهب التدخل وجدوا فيه ميزة وليس عيباً، وذلك لأنه يسهل ويساعد سيطرة الإدارة على النشاطات الاقتصادية، ويحرر إدارة المرفق الاقتصادي من الروتين الحكومي والشكليات الطويلة والقائلة التي تتسم بها الإجراءات الحكومية عادة. فضلاً عن أن تولي الدولة إدارة هذه المرافق الاقتصادية بأساليب القانون الخاص وخضوعها

<sup>(1)</sup> علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 268.

لأحكامه وقواعده تبدو أقل ثورية وأكثر قبولاً لدى الرأي العام. وبذا يمكن تحقيق الأفكار والمبادئ الاشتراكية خلف مظاهر المشروع الفردي، فيقع الفكر الاشتراكي خلف مظاهر المشروع الليبرالي.<sup>(1)</sup>

وتخضع المرافق العامة الاقتصادية لنظام قانوني مختلف ومغاير للنظام القانوني الذي ينظم ويحكم المرافق الإدارية، فهو نظام قانوني مختلط ومزيج من قواعد وأحكام القانون الخاص لكون الطابع الغالب لنشاط هذه الفئة من المرافق تجارياً وصناعياً ومن بعض قواعد وأحكام القانون لعام لاعتبار نشاطه مرفقاً عاماً، ففكرة المرفق العام تبرر تطبيق بعض قواعد القانون العام. ورأينا أن الباعث الأساسي الذي دفع محكمة التنازع الفرنسية لخلق فكرة المرافق الاقتصادية هو إخضاع هذه المرافق للقانون الخاص وإدراج منازعاتها ضمن اختصاص القضاء العادي، وهو ما تحقق فعلاً وتدرجياً؛ إذ أوضحت قواعد القانون الخاص هي العمود الفقري للنظام القانوني الذي يحكم هذه المرافق، وأصبح القانون الخاص هو القانون الذي ينظم ويحكم هذه المرافق، ولكنه ليس القانون الوحيد.

وإذا كان النظام القانوني للمرافق العامة الاقتصادية يتكون أساساً من قواعد وأحكام القانون الخاص، فإن هذه المرافق تلتزم باحترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة (مبدأ سير المرافق بانتظام واطراد، ومبدأ مساواة المنتفعين أمام خدمات المرافق العامة، وقابلية المرافق للتغيير والتبديل في أي وقت)؛ وآية ذلك أن خضوعها للقانون الخاص لا ينفي عنها ويجردها من صفة المرفق العام، بل تبقى

<sup>(1)</sup> علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 268.

محتفظة بهذه الصفة. ناهيك عن أنها قد تتمتع ببعض امتيازات القانون العام كالاستملاك واستيفاء ديونها بالطريق الإداري (التنفيذ المباشر).<sup>(1)</sup>

### طرق إدارة المرافق العامة

تعددت أساليب إدارة المرافق العامة وتتنوع بحيث تملك السلطة المختصة بإنشاء المرفق اختيار احدها بلا معقب عليها من القضاء، فهي سلطة تقديرية تمارسها الجهة المختصة بالانشاء حسبما يتراءى لها مناسباً حسب طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق وظروف تسييره واستغلاله على أكمل وجه.

وهناك ثلاثة طرق تقليدية لإدارة المرافق العامة لجأت إليها الإدارة العامة لاستغلال المرافق العامة وإدارتها وتسييرها، وهي طريقة الإدارة المباشرة والمؤسسة العامة، وأسلوب الامتياز. لكن دور الدولة في الحياة الاقتصادية تطور تطوراً كبيراً بحيث أوجب إعادة النظر بهذه الطرق التقليدية الثلاثة، فقد تدخلت الدولة المعاصرة في العديد من المجالات الاقتصادية التي كان ينظر إليها على أنها مجال متروك للمبادرة الفردية فقط على اعتبار أن ارتياد الدولة لهذه المجالات يعتبر مساساً مباشراً وتهديداً خطيراً لحرية التجارة والصناعة التي يقوم عليها النظام الرأسمالي. ناهيك عن أن تعقد الحياة الصناعية والتجارية وتطورها أثراً تأثيراً مباشراً على الحياة الاجتماعية، وظهرت حاجات اجتماعية جديدة لم تكن معروفة سابقاً أوجبت تدخل الدولة لإشباعها، وإدارة المرافق الاجتماعية التي عهد إليها بهذه المهمة بأساليب تتناسب مع طبيعتها.

<sup>(1)</sup> علي خنار شطناوي، مرجع سابق، ص 269.

لقد ذهب المشرع في قانون عمان المالي إلى أبعد من ذلك وأفرد للإشراف الحكومي الفصل السادس بهدف فرض رقابة داخلية. يعين لدى السوق مندوب للحكومة يسميه الوزير من موظفي الصنف الأول من وزارة المالية.

وأنيط بمندوب الحكومة في سوق عمان المالي العديد من المهام والمسؤوليات، حيث تتولى مراقبة صحة المعاملات التي تجري في السوق وبصورة خاصة مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

لمندوب الحكومة حق الاعتراض على قرارات لجنة إدارة السوق ذات الطابع المالي التي تبدو له غير قانونية ولابد في حالة الاعتراض هذه من موافقة أغلبية ثلثي أعضاء اللجنة الحاضرين لإعتبار قرار الاعتراض ناقد المفعول.

يجب على مندوب الحكومة أن يقدم إلى وزير المالية تقريراً ربع سنوي حول نشاط السوق وما يراه من إجراءات تساعد على تحقيق غايات السوق. لتمكين مندوب الحكومة من القيام بالمهام والمسؤوليات التي أنيطت به فلقد خوله المشرع حق حضور اجتماعات لجنة السوق والإشتراك في مناقشاتها دون أن يكون له حق التصويت<sup>(1)</sup>.

الأصل العام أن القرارات التي تصدر عن الهيئات اللامركزية تكون تنفيذية أو نهائية، وهذا يعني أن تنفيذ هذه القرارات لا يحتاج إلى تصديق أو موافقة سلطات الوصاية عليها.<sup>(2)</sup>

(1) د. علي خطار شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1990، ص 197.

(2) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 195.

وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا: أن القرارات التي يجوز لذوي المصلحة الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا يجب أن تكون نهائية. والمقصود من القرار الإداري النهائي صدوره من سلطة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديق من سلطة أخرى<sup>(3)</sup>.

كما قضت في حكم آخر "أن قضاء محكمة العدل العليا مستقر على أن القرار الإداري يعتبر نهائياً إذا صدر عن سلطة إدارية دون حاجة إلى تصديق من سلطة إدارية أعلى وأن كون القرار الإداري قابلاً للإستئناف لا يخرج من صفته التنفيذية، كما أنه إذا اكتسب القرار المطعون فيه صفة التنفيذ قبل صدور الحكم فالدعوى مقبولة"<sup>(4)</sup>.

التصديق على أعمال الهيئات اللامركزية يتخذ صورتان مختلفتان في العمل، التصديق الصريح والتصديق الضمني، فيما يتعلق بالتصديق الصريح فيكون عندما تقرر سلطات الوصاية الموافقة أو الرفض صراحة، أما التصديق الضمني فيكون عندما يقرر المشرع مدة معينة دون ان تبدأ من تاريخ إبلاغ سلطات الوصاية الإدارية بالقرار المتخذ دون ان تبدي موافقة أو رفض صريح يعتبر بحكم الموافقة أو رفض القرار.<sup>(5)</sup>

"لذا يعتبر مرور مدة معينة موافقة سلطات الوصاية على القرار المتخذ أو على الأقل عدم معارضتها عليه، ولكن يشترط دوماً وجود نص تشريعي صريح لتقرير هذا الحكم. بينما التصديق الصريح حينما يتطلب المشرع صراحة موافقة سلطات

(3) عدل عليا، 1966/2/5، نقابة المحامين الأردنيين، 1966، ص 460.

(4) عدل عليا، 1973/10/22 نقابة المحامين الأردنيين 1983، ص 1393.

(5) . علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 196.



الوصاية على القرار بحيث لا يمكن إعتبار القرار قراراً نهائياً إذا لم تبد سلطات الوصاية رايها حوله وتعبر عن إرادتها الصريحة بالموافقة على القرار". (1)

أما بالنسبة لتكييف القانون لقرار التصديق إختلف الفقهاء حول هذا الموضوع مما أدى إلى ظهور إتجاهين مختلفين.

بالنسبة للإتجاه الفقهي الأول: أن ما يراه هذا الإتجاه الفقهي أن هناك قرارين اداريين مستقلين عن بعضهما البعض، فالتصديق لا يعتبر شرطاً لقيام القرار الإداري وإنما هو شرط لأكتساب الصفة التنفيذية فقط. (2)

أما بالنسبة للإتجاه الفقهي الثاني: فما يراه انصار هذا الإتجاه أن القرار الصادر عن الهيئات اللامركزية والقيام بتصديقه من قبل سلطات الوصاية الإدارية يشكلان قراراً واحداً فقط. فالقرار الإداري يعبر عن إرادتين مختلفتين، إرادة الهيئة اللامركزية وإرادة سلطات الوصاية الإدارية. (3)

"ونحن نرى انه لا يمكن التسلمي باي من الإتجاهين السابقين على إطلاقه، فكل إتجاه لا يخلو من الحقيقة وتلك المشكلة والانتقاد الأساسي الذي يوجه لهما هو الإطلاق والتعميم. فنرى انه يجب التفرقة بين حالتين مختلفتين:

الحالة الأولى: إذا صادقت سلطات الوصاية الإدارية على القرار او العمل المتخذ، فيكون العمل والتصديق عليه عملاً قانونياً أو قراراً إدارياً واحد متكامل بحيث يعد التصديق في هذه الحالة جزءاً لا يتجزأ من العمل أو القرار وإذا طعن بعدم مشروعية القرار بوجه الطعن إليهما معاً وفي آن واحد.

(1) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 196..

(2) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 198.

(3) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 198.

الحالة الثانية: أن تفرض سلطات الوصاية الإدارية المصادقة على القرار فيشكل رفض سلطات الوصاية الإدارية قراراً إدارياً مستقلاً وقائماً بذاته بحيث يجوز الطعن بعدم مشروعيته قضائياً من ذي المصلحة، أما ما اتخذته الهيئات اللامركزية فلا يعد قراراً إدارياً أو عملاً قانونياً لعدم أكمال عناصر تكوينه. (4)

1. **الإلغاء والإيقاف:** أجاز المشرع للسلطة المركزية المختصة الرقابة على المؤسسات العامة عن طريق إيقاف تنفيذ القرار الصادر عن هذه المؤسسات وذلك في حالة ما إذا كان في ظاهره مخالفاً للقانون أو يتنافي مع المصالح العامة. كما وقد أجاز لها أيضاً إلغاء القرار بعد صدوره من المؤسسة إذا كان مخالفاً للقانون أو متعارضاً للمصلحة العامة. (1)

فالرقابة هنا تنصب على مدى مشروعية القرارات والأعمال ولا تتعدى إلى مدى الملائمة التي هي من إختصاص المؤسسة. (2)

2. **الحلول:** إن استقلال الهيئات اللامركزية يقضي بان تكون لهذه الهيئات إختصاصات أصلية تمارسها ابتداءً، ولسطة الوصاية التعقيب على أعمال وتصرفات الهيئات اللامركزية التي تمارس بها هذه الاختصاصات إلا أن القانون يجيز في حالات إستثنائية حلول الهيئات المركزية محل الهيئات اللامركزية إذا لم تقم الهيئات

(4) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 199.

(1) د. أمل حمد الفرحان وأيمن عودة المعاني ومحمود عودة أبو فارس، إدارة المؤسسات العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، 2001، ص 136.

(2) د. أيمن عودة المعاني، المؤسسات العامة أسس وإدارة، 2000، ص 145.

اللامركزية بها بقصد أو لعجز أو إهمال وذلك للمحافظة وضمان استمرارية العمل الإداري وانتظامه وعدم إعاقة حركته.(3)

إن هذا الأسلوب هو من أكثر الإجراءات الرقابية التي تلجأ إليها السلطة المركزية خطورة، ويجب إنذار المؤسسة العامة المعنية تحوطاً قبل ممارسة هذا الإجراء.(4)

ونظراً إلى خطورة هذا الأسلوب فإن القانون غالباً ما يحيد ممارستها بضمانات أهمها: "إمتناع الجهة المركزية أو رفضها القيام بالأعمال المطلوبة منها أو الوفاء بالالتزامات القانونية المترتبة عليها قبل قيام جهة الوصاية الإدارية في الحلول محلها في العمل.

لا يجوز اللجوء إلى الحلول إذا كان العمل الذي امتنعت عن ممارسته الهيئة اللامركزية من إطلاقات الإدارة اللامركزية وامتنعت عن إجرائه تقديراً لملائمات العمل الإداري.(5)

للممارسة الحلول لابد من ان تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجهة اللامركزية التي تكون خاضعة لوصايتها إلى ضرورة القيام بهذا العمل والوفاء بالتزاماتها.(6)

(3) د. حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص 72.

(4) د. أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 145.

(5) د. حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 72.

(6) د. حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 73.

وتمتد الوصاية الإدارية إلى تنفيذ هذه الأعمال ذلك أن تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية يحتاج في غالب الأحيان إلى تدخل ومعونة من السلطة المركزية وهذا التدخل يشكل وصاية إدارية بالغة الأهمية.<sup>(1)</sup>

"وتمثل تدخل ومعاونة الهيئات المركزية جهة الوصاية للهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها بتعيين أحد أفراد السلطة المركزية لدى الهيئات اللامركزية وهذا ما يعطي ممثل السلطة المركزية صفة مزدوجة لكونه ممثلاً للتنظيم المركزي واللامركزي في آن واحد ويجعله بالتالي أقدم على تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية من عمال هذه الهيئات ذاتها.<sup>(2)</sup>

وكذلك تقوم السلطة المركزية جهة الوصاية الإدارية الوصاية على الهيئات اللامركزية وذلك من خلال تزويدها بالاموال اللازمة لتنفيذ قراراتها، وعلاوة على حاجة قرارات الهيئات اللامركزية إلى إجراءات معينة من قبل السلطات المركزية لتوضع موضع التنفيذ ومال ذلك إجراءات نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة لصالح الهيئات اللامركزية التي جعلت للسلطة المركزية وصاية على هذه الجهة وبخاصة عند تقدير ملائمة إتخاذ الإجراءات المذكورة.

#### المطلب الرابع: الأجهزة المركزية المعاونة

يوجد إلى جانب الإدارات المركزية التنفيذية أجهزة مستقلة تقوم بتقديم خدمات مساندة للإدارات المركزية تتمثل في الرقابة والاستشارات، وتهدف هذه الأجهزة المركزية المعاونة إلى التحقق من قيام أجهزة الإدارة المركزية بواجباتها وفقاً لأحكام القانون، وبكفاءة وفاعلية بعيداً عن مظاهر الفساد الإداري والمالي، وتلعب هذه

(1) د. حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 73.

(2) د. حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 73.

الأجهزة دوراً وقائياً وعلاجياً في آن واحد، فهي تقدم الاستشارة ابتداءً للإدارات المركزية، وتمارس رقابة إدارية ومالية سابقة أحياناً، مما يمنع وقوع الإدارات المركزية في الخطأ، ومن جهة أخرى تمارس هذه الأجهزة رقابة لاحقة على أعمال الإدارات المركزية، وحتى اللامركزية في بعض الأحيان لكشف أوجه الخلل والقصور في الأداء إن وجدت، وعليه تتمثل الإدارات لمركزية المعاونة في الأردن في ديوان المحاسبة، وديوان الخدمة المدنية، وديوان التشريع والرأي وهذا ما سنتناوله فيما يلي .

### أولاً: ديوان المحاسبة واختصاصاته

يعد ديوان المحاسبة أقدم جهاز رقابي أعلى في الأردن، حيث يعود تاريخ إنشاء هذا الجهاز إلى عام 1931 حينما صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات ، حيث تم بموجب هذا القانون تأسيس دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات استناداً إلى المادة (19) من القانون الأساسي لأمانة شرق الأردن. وكانت مهمة هذه الدائرة فحص الحسابات الحكومية المتعلقة بالإيرادات والنفقات والأمانات والسلفات، بما في ذلك الأموال الخاصة الداخلة في القيود المالية للدولة. ومع أن هذا القانون قد حدد ارتباط دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء، إلا أن هذا الارتباط لم يكتب له الاستمرار، فقد تم فك ارتباط تلك الدائرة من رئاسة الوزراء وربطها بوزارة المالية عام 1939، وفي عام 1942 أعيد فك الارتباط كما كان عليه في عام 1931 وتم ربط الدائرة برئاسة الوزراء واستمر هذا الارتباط حتى عام 1949 حينما تم فك الارتباط من رئاسة الوزراء وربطها ثانية مع وزارة المالية والاقتصاد، وبقي الارتباط على هذا الحال حتى عام 1952، واستمر تطبيق قانون تدقيق الحسابات إلى أن صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952.

## إنشاء الديوان وسنده القانوني :

مع صدور الدستور الأردني بتاريخ 1952/1/8، تكون المرحلة الثالثة لتأسيس ديوان المحاسبة بصفته الدستورية قد دخلت حيز التنفيذ. حيث نصت المادة (119) من الدستور " يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها" :

1- يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عما يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب منه مجلس النواب ذلك.

2- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة.

وفي ضوء هذه المادة الدستورية، فقد صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952<sup>(1)</sup> وعمل بهذا القانون بعد شهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وقد حدد القانون الأحكام الخاصة بكيفية تشكيل الديوان وارتباطه بالبرلمان، ذلك لأن رقابة ديوان المحاسبة المالية تنصب على الأجهزة الحكومية والإدارات العامة التابعة للسلطة التنفيذية، فقد كان من المنطق لتفعيل دور الديوان الرقابي وحمايته من المؤثرات عدم تبعيته للسلطة التنفيذية حتى لا يكون الخصم والحكم في آن واحد. ومن هنا كان حرص المشرع الأردني على إلحاق ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية المكلفة بمراقبة أعمال مختل وزارات ودوائر الدولة، كما حرص المشرع الأردني على ضمان حيده واستقلال ديوان المحاسبة للقيام بمهامه الرقابية المالية وذلك من خلال ارتباطه بمجلس النواب.

وقد صدرت خمسة تعديلات على هذا القانون خلال الخمسين عاماً المنصرمة. وجاءت هذه التعديلات لتواكب التوسع في النشاط الحكومي والتطور

(<sup>1</sup>) الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1952/4/16 .

الاقتصادي والاجتماعي الذي شهده الأردن خلال هذه الفترة، وما تبع ذلك من تطور في أنواع وأساليب الرقابة، وأهدافها، ونطاقها، ومتطلبات ممارستها، والتقنيات المستخدمة فيها.

واكب ديوان المحاسبة التطورات الإقليمية والدولية في مجال الرقابة وكل ما يتعلق بعمله وصولاً إلى الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها أسوة بالأجهزة الرقابية في الدول المتقدمة، فتم رفع مشاريع تعديل لقانونه وفقاً للتطورات الاقتصادية والمعلوماتية التي تشهدها المملكة، إلى أن تم عام 2002 إجراء التعديل على قانون ديوان المحاسبة. جاء هذا التعديل بموجب القانون المؤقت المعدل رقم (3) لسنة 2002. ويمثل هذا التعديل نقلة نوعية في قانون ديوان المحاسبة حيث شملت التعديلات التي جاء بها هذا القانون المؤقت عدة نواحي من أبرزها :

- تدقيق النفقات لاحقاً وعكس ذلك فإن الأمر يتطلب موافقة رئيس الوزراء على ذلك، حيث كانت النفقات تدقق وفق المنظور السابق تدقيقاً مسبقاً للمبالغ التي تزيد عن (5000) دينار حيث كان الديوان ينتهج أسلوب التحول التدريجي من التدقيق السابق إلى التدقيق اللاحق في كافة إجراءات التدقيق.
- إضافة الرقابة الإدارية كنوع جديد من الرقابة التي يمارسها الديوان بالإضافة إلى الرقابة المالية علماً بأن الديوان يمارس هذه الرقابة منذ تأسيسه على القرارات والإجراءات الإدارية التي لها علاقة أو ارتباط بالأمور المالي.
- إضافة رقابة البيئة للتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، بالإضافة إلى ممارسة رقابة الأداء.
- اتساع نطاق الرقابة التي يمارسها الديوان، فقد أضيفت إلى مظلة الديوان الرقابية المؤسسات العامة.

- كما تم بموجب التعديل المشار إليه إعطاء الحق للديوان الاستعانة بالمستشارين والخبراء والاختصاصيين في الأمور التي تستدعي معرفتها خبرة فنية
- تم إخضاع الموظفين والمستخدمين للمساءلة القانونية في حالة امتناعهم عن تقديم الوثائق لمدققي الديوان لغاية تدقيقها أو في حالة عدم الرد على استيضاحات الديوان ضمن المدة المسموح بها في القانون.

وعليه يهدف الديوان إلى تحقيق جملة من الأهداف تتمثل ما يلي: (1)

- المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه بصورة قانونية وفاعلة.
- العمل على تطوير إدارة المال العام والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول.
- التنبيه إلى أوجه النقص في التشريعات المالية أو الإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها.
- التعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية للارتقاء بالعمل الرقابي.
- التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها.
- التثبت من أن الإقرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة.

### اختصاصات الديوان :

يمارس ديوان المحاسبة حسب نص المادة 4 من القانون الرقابة على كافة الجهات الحكومية كالوزارات والمؤسسات العامة والمجالس البلدية والقروية وأي جهة يقر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها، حيث يستفاد من نص المادة

(1) <http://www.audit-bureau.gov.jo> راجع الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة.



الرابعة أن نطاق اختصاص الديوان يشمل المؤسسات العامة الرسمية التي لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة العامة سواء فيما يتعلق بإيراداتها أو مصروفاتها، إذ أن هذه المؤسسات طبقاً للقواعد العامة تخضع للوصاية الإدارية لكي تتأكد الإدارات المركزية صاحبة الوصاية من عدم خروج المؤسسة عن قانون إنشائها، فقد أنط القانون بديوان المحاسبة مراقبة حساباتها تحقيقاً لهذه الغاية، أما الشركات المساهمة العامة ذات الامتياز التي تساهم الحكومة في رأسمالها فإنها لا تدخل في مفهوم المؤسسات المشار إليها وبالتالي لا تخضع لأحكام المادة الرابعة سالفه الذكر، إلا إذا كلف بذلك مجلس الوزراء.

ويمارس ديوان المحاسبة اختصاصاته في الرقابة على الإيرادات حسب نص

المادة 8 من قانونه في المجالات التالية:<sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> <http://www.audit-bureau.gov.jo> راجع الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة.

## الرقابة القانونية

ويتم في هذا النوع من الرقابة مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه شكلا وموضوعا. ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة صلاحيات الديوان في توجيه النظر في أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمر المالية والتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمر المالية والحسابات معمول بها بدقة.

## الرقابة المحاسبية :

وفي هذه الرقابة يتم تدقيق مختلف الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية من حيث تفاصيل تحصيلات الإيرادات وحساب النفقات وسلامة القيود ومطابقتها للقواعد والأطر المحاسبية وباختصار فهي رقابة مستندية حسابية.

## الرقابة المالية :

وتعرف هذه الرقابة على أنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمالية والمحاسبية والإدارية فهي حزمة من الرقابات المتعددة التي تمارس في وقت واحد بهدف التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية من كافة النواحي بغية المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق أعلى درجة من الفعالية في النتائج المرجوة من إنفاق المال العام أو تحصيله.

## الرقابة الاقتصادية :

يمارس الديوان هذا النوع من الرقابة نظرا لأهميتها البالغة، حيث يقوم الديوان بمراجعة نشاط السلطات العامة والمؤسسات والدوائر لجهة نفقاتها الإنمائية ومراقبة النفقات للمشاريع الكبرى والاهتمام بالقضايا الكبرى والمشاركة في اللجان التي تبحث وتناقش القضايا الاقتصادية العامة.

## الرقابة الفنية أو رقابة الأداء :

يقوم ديوان المحاسبة بمتابعة مدى تقدم العمل في المشروعات الإنمائية أو تأخره أو تعثره ويلفت النظر إلى أي خلل أو انحراف يراه فيها، ويقوم الديوان بهذه الرقابة من خلال مراقبات الديوان في الجهات الخاضعة لرقابته حيث تقوم بمراقبة سير العمل في المشروعات الإنمائية التي تقوم بها هذه الجهات وذلك بأعلام الديوان عن أي تأخير أو تباطؤ أو تعثر في المشروعات التي يجري العمل بها لمخاطبة الدوائر المختصة حول ذلك لبيان أسباب التعثر أو التأخير لمحاسبة المتعهدين أو اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تحقق الأهداف المرسومة لهذه المشاريع من أجل الاستفادة منها بالشكل لأمتل، كما يقوم الديوان بهذا النوع من الرقابة في مركز الديوان وذلك عند متابعة الدوائر فيه ( الهندسية ) لبعض المشاريع وبيان تقدم العمل بها أو تحديد المشاكل المتعلقة بتنفيذها.

## الرقابة الإدارية :

يستند ديوان المحاسبة في ممارسة هذا النوع من الرقابة على المادتين (13) و (14) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 حيث تبيح المادة ( 13) لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية كما تبيح المادة (14) لرئيس الديوان أن يطلع على جميع

التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين ولها تعلق بالأمر المالي وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمر المالي وإن يطلب تزويده بكل ما يريد الإطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة رقابة التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترفيعات والترقيات.

## ثانياً: ديوان الخدمة المدنية وديوان التشريع والرأي

### 1. ديوان الخدمة المدنية

#### نشأة الديوان وتطور التشريعات المنظمة لأعماله

جاء إنشاء ديوان الخدمة المدنية، بعد صدور قانون ديوان الموظفين المدنيين رقم (11) لسنة 1955 في الأول من نيسان و مباشرة رئيس الديوان أعماله في الأول من أيار 1955 إستجابة للتطورات و المستجدات التي واكبت التطور الكبير الذي شهده جهاز الإدارة العامة، في الفترة التي أعقبت إعلان المملكة الأردنية الهاشمية و توحيد الضفتين عام 1950، و صدور الدستور الحالي في عام 1952، و ما رافق ذلك من توسع أفقي و عامودي في أعداد الأجهزة الحكومية المعنية بتقديم مختلف أنواع الخدمات للمواطنين.

ويعتبر نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1958 أول تشريع ناظم لمختلف جوانب إدارة وتنظيم شؤون الوظيفة والموظفين الحكوميين في المملكة الأردنية الهاشمية واشتمل على (200) مادة تناولت الأطر العامة لتعيين الموظفين الحكوميين وتقسيم الموظفين إلى صنفين (مصنفين و غير مصنفين) إضافة لفئة العقود، وتم توزيع الكادر الوظيفي على سلم رواتب مكوناً من عشر درجات بواقع

خمس سنوات في الدرجة الواحدة؛ و في عام 1963 صدر قانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 1963، الذي نص على إعادة تشكيل لجنة إنتقاء الموظفين.

وفي عام 1965 قرر المجلس العالي استناداً إلى المادة (120) من الدستور بضرورة إصدار التشريعات والتنظيمات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة وشؤون الموظفين بواسطة أنظمة وليس قوانين، و عليه فقد صدر نظام الخدمة المدنية رقم (74) لسنة 1965، و في العام التالي صدر نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966، والذي أدخل المشرع بموجبه العديد من التعديلات على فئات الموظفين وأصنافهم والنص بشكل واضح على وجود لجان شؤون الموظفين في الوزارات والدوائر تعنى بشؤونهم مع ترسيخ مفاهيم حديثة في إدارة القوى البشرية في الجهاز الحكومي كتصنيف الوظائف وتدريب الموظف العام من خلال أفراد مادة في النظام تنص على إنشاء معهد لتدريب الموظفين الحكوميين.

و قد شهدت فترة السبعينات و الثمانينات تكثيفاً لجهود الإصلاح، حيث شكلت عدة لجان متخصصة كان للديوان دور رئيس في إنجاح أعمالها، و من أهمها لجنة إعادة تنظيم الجهاز الحكومي عام 1970، و لجنة تحديث الإدارة الحكومية عام 1972، و اللجنة الملكية للتطوير الإداري في عام 1984 والتي تم إعادة تشكيلها في عام 1985 و التي قامت بوضع المرتكزات الأساسية لبرنامج الإصلاح الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية وتوجت أعمالها بإصدار نظام حديث للخدمة المدنية هو نظام رقم (1) لعام 1988.

ومن أهم معالم نظام الخدمة المدنية رقم (1) لعام 1988، توحيد المظلة القانونية المنظمة لشؤون الموظفين حيث تم نقل جميع الموظفين العاملين بموجب أنظمة خاصة في المؤسسات العامة إلى نظام الخدمة المدنية، وذلك تحقيقاً لمبدأ

العدالة والمساواة بين الأجهزة الحكومية في التعامل مع القضايا المتصلة بشؤون الموظفين كما تم ولأول مرة الأخذ بمبدأ تقسيم الموظفين إلى فئات وفقاً للمؤهل العلمي، وإدخال مفهوم علنية تقييم أداء الموظفين وغيرها من المفاهيم الحديثة في إدارة شؤون الموظفين، وتم وفقاً لهذا النظام تقسيم الموظفين إلى خمس فئات (أولياً، ثانياً، ثالثاً ورابعاً) وتم إنشاء اللجنة المركزية لشؤون الموظفين بدلاً من لجنة إنتقاء الموظفين، وإعادة تسمية ديوان الخدمة المدنية بدلاً من ديوان الموظفين، إضافة إلى إنشاء وحدة شؤون موظفين في كل دائرة ومؤسسة، ومأسسة النشاط المتصل بالتطور الإداري من خلال النص على إنشاء وحدة للتطوير الإداري في كل دائرة ومؤسسة لتتولى تنفيذ المهام الخاصة بتحديث أساليب العمل وتدريب الموظفين بالتنسيق مع الأجهزة المعنية.

استمر العمل بهذا النظام لمدة عشر سنوات إلى حين صدور نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998، والذي استوجب تطبيقه تعديل (48) مادة عليه لتعارضها مع تشريعات أخرى أو مواد أخرى في نفس النظام، كون هذا النظام صدر دون مشاركة فاعلة لديوان الخدمة المدنية. وقد نتابعت عملية التعديلات على نظام 1998، إلى ان تم اصدار نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002، حيث صدر في شهر حزيران من عام 2002، وجاء اعداد هذا النظام من قبل لجان فنية متخصصة قامت بادخال العديد من المفاهيم والتطورات في مجال وادارة وتنظيم شؤون الوظيفية العامة.

وسعى ديوان الخدمة المدنية، ومنذ مطلع الألفية الثالثة، إلى إحداث نقلة نوعية في تطوير أساليب عمله، إضافة إلى المساهمة في جهود الإصلاح و التحديث الإداري، حيث شارك الديوان في هذه الجهود ، و كان من أبرزها إعداد الأوصاف الوظيفية لكافة وظائف الأجهزة الحكومية عام 2002. كما قام الديوان

بوضع إستراتيجية لعمل الديوان للأعوام ( 2004-2010 ) ركزت على تطوير واقع إدارة الموارد البشرية في ديوان الخدمة المدنية و مواجهة تحدياتها و معالجة المشكلات التراكمية في الجهاز الوظيفي و تعزيز منهجية الدور المجتمعي للديوان. كما قام بإنجاز مجموعة من المشاريع و من أبرزها مشروع نظام خدمة مدنية جديد ، و مشروع تطوير لأنظمة معلومات إدارة الموارد البشرية على مستوى جهاز الخدمة المدنية، كما أنجز الديوان في مطلع عام 2006 دراسة ميدانية حول واقع القوى البشرية و الهياكل التنظيمية في الخدمة المدنية و التي تعتبر الأولى من نوعها في الجهاز الحكومي من حيث نوع البيانات و حجمها و شموليتها لمختلف جوانب عملية تخطيط و إدارة الموارد البشرية على مستوى المركز و الفروع في المحافظات.

واستمراراً للجهود التي يبذلها الديوان في مجال التطوير والتحديث ، والانتقال من مفهوم ادارة شؤون الموظفين إلى مفهوم ادارة الموارد البشرية فقد قام الديوان خلال عام 2006 باعداد مشروع نظام الخدمة المدنية الجديد بالتعاون والتشارك ما بين الديوان ووزارة تطوير القطاع العام ، بالاستناد إلى المشروع الذي أعده الديوان عام 2004، الذي روعي في اعداده مشاركة واسعة من قبل كافة الجهات المعنية من مؤسسات حكومية وغير حكومية ، حيث صدرت الارادة الملكية السامية وبوشر العمل بالنظام اعتباراً من 2007/4/1 .

### مهام ديوان الخدمة المدنية

بين نظام الخدمة المدنية أن غاية الديوان ومهمته الرئيسية تعنى بشؤون الوظيفة العامة بالخدمة المدنية والاشراف والرقابة على تنفيذ السياسات والتعليمات والإجراءات المتعلقة بها.

يمارس ديوان الخدمة المدنية مهامه و صلاحياته، التي حددها نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007، بموجب المادة رقم (10) على النحو التالي :-

1. متابعة تطبيق أحكام النظام، والتحقق من تطبيق الدوائر والمؤسسات الحكومية لأحكام التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية بصورة سليمة، وله في سبيل ذلك القيام بما يلي<sup>1</sup> :

أ. الإتصال بالدوائر للحصول على البيانات والإحصائيات المتعلقة بموظفيها بصورة خاصة، أو بشؤون الخدمة المدنية بصورة عامة.

ب. الإطلاع على السجلات والوثائق والملفات المتعلقة بالموظفين أو بشؤون الخدمة المدنية في أي دائرة، إذا دعت الحاجة لذلك.

2. إعداد المشروعات الخاصة بتعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الخدمة المدنية ورفعها إلى المجلس لإقرارها.

3. ترشيح الأشخاص لملء الوظائف الشاغرة في جهاز الخدمة المدنية والمشاركة في عملية اختيارهم ووضع الأسس الخاصة بالإمتحانات التنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف والإشراف عليها.

4. المشاركة في اقتراح التشريعات المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية.

5. بناء وتطوير قاعدة بيانات مركزية وأنظمة معلومات لإدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية والمساهمة في توحيد أنظمة المعلومات الخاصة بالوظيفة والموظف العام بالتعاون مع الجهات والدوائر المعنية.

<sup>1</sup> انظر الموقع الالكتروني <http://www.csb.gov.jo>



6. النظر في الشكاوى والتظلمات التي تقدم إليه من الموظفين والمرشحين المتقدمين لإشغال الوظائف واتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها وفقا لأحكام هذا النظام.
7. اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب القرارات الإدارية المخالفة لأحكام هذا النظام.
8. إبداء الرأي للدوائر حول المسائل المتعلقة بتطبيق أحكام هذا النظام.
9. المساهمة في إدارة الموارد البشرية في جهاز الخدمة المدنية واقتراح السياسات ووضع الآليات التي من شأنها زيادة فعالية وكفاءة هذا الجهاز من خلال ما يلي:
- أ. الإشتراك مع دائرة الموازنة العامة في إعداد نظام تشكيلات الوظائف في الوزارات والدوائر الحكومية بما في ذلك جداول تشكيلات الوظائف على حساب المشاريع الرأسمالية.
- ب. إعداد الدراسات حول التخصصات العلمية المتوافرة بما يخدم جهاز الخدمة المدنية ويسهم في توفير مؤشرات تخدم عملية رسم السياسات التعليمية.
- ج. التعاون مع الدوائر لتحديد الإحتياجات التي تتطلبها عملية رفع كفاءة جهاز الخدمة المدنية عن طريق البعثات والدورات المتخصصة.
- د. المساهمة في دراسة مشروعات أنظمة التنظيم الإداري للدوائر وهيكلها التنظيمية.
- هـ. إعداد دراسات لتخطيط القوى العاملة في أجهزة الخدمة المدنية.
- و. المساهمة في تأهيل الكفاءات الأردنية وتسويقها بالتنسيق مع الجهات المعنية بتشغيل القوى البشرية في القطاعين العام والخاص.

- ز. إعداد الأدلة الخاصة بشؤون الخدمة المدنية والمراجع المتعلقة بها.
- ح. توثيق تشريعات الخدمة المدنية والمراجع المتعلقة بها.
- ط. أي مهام تتعلق بالخدمة المدنية يكلفه بها رئيس الوزراء أو المجلس.

## 2. ديوان التشريع والرأي

أنشئ هذا الديوان بموجب نظام ديوان التشريع والرأي رقم 1 لسنة 1993 ،  
 ووظيفة هذا الديوان بالأساس هي استشارية من خلال إبداء المشورة والرأي القانوني  
 في المسائل القانونية التي تعرض عليه .<sup>(1)</sup>

### 1- تشكيل الديوان

يؤسس في رئاسة الوزراء ديوان يسمى ( ديوان التشريع والرأي) يرتبط بالرئيس ،  
 ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري ، ويتألف من رئيس وعدد من المستشارين  
 والقانونيين والموظفين والمستخدمين. ويشترط فيمن يعين رئيساً للديوان أو مستشاراً  
 فيه أن يكون من ذوي الاختصاص الجامعي في الحقوق، والخبرة العملية في ممارسة  
 الأعمال القانونية في الوزارات والدوائر الحكومية أو القضائية أو ممارسة المحاماة أو  
 تدريس القانون في الجامعات، على أن لا تقل عن خمس عشرة سنة بعد الحصول  
 على الشهادة الجامعية الأولى بالنسبة لرئيس الديوان، واثنى عشرة سنة للمستشار،  
 ويعين رئيس الديوان ويحدد راتبه وسائر حقوقه المالية وتنتهي خدماته أو يعفى منها  
 بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء على أن يقترن القرار بالإرادة  
 الملكية السلمية. ويمارس رئيس الديوان صلاحيات الوزير في إدارة الشؤون المتعلقة  
 بالديوان، يتولى أقدم المستشارين في الديوان صلاحياته عند غيابه أو شغور مركزه،  
 ويعتبر رئيس الديوان مستشاراً لغايات تطبيق أحكام نظام الديوان ولا تعطيه تلك  
 الصفة رأياً مرجحاً في التوصيات التي يصدرها الديوان، ولرئيس الوزراء تكليف

<sup>(1)</sup>نشر نظام ديوان التشريع والرأي رقم 1 لسنة 1993، على الصفحة 88 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3875  
 تاريخ 1993/8/16.

المستشار الحقوقي في رئاسة الوزراء المشاركة في أي من هيئات الديوان إذا دعت الحاجة لذلك بناء على طلب رئيس الديوان.

أما المستشار في الديوان فيعين وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية، وذلك بناء على تنسيب رئيس الوزراء وتوصية رئيس الديوان، وحيث أن المستشار في ديوان التشريع والرأي يعتبر من المجموعة الثانية من موفي الفئة العليا، فإنه يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء وتوصية رئيس ديوان التشريع والرأي على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية.

وعملاً بأحكام المادة 10 من نظام ديوان التشريع والرأي تشكل في الديوان الهيئات التالية:<sup>(1)</sup>

أ- هيئة التشريع برئاسة رئيس الديوان وعضوية جميع المستشارين في الديوان وتختص بدراسة وإعداد جميع التشريعات المعروضة على الديوان أو التي يكلفه بها الرئيس ولرئيس الديوان دعوة من يراه من القانونيين لحضور اجتماعات هذه الهيئة حسب مقتضى الحال لرئيس الديوان تشكيل هيئات قانونية متخصصة ضمن هذه الهيئة وفقاً لمتطلبات العمل في الديوان لدراسة مشاريع ذات طبيعة معينة بعدد لا يقل عن مستشارين اثنين وقانوني واحد في كل هيئة.

ب- هيئة تحديث التشريعات وتطويرها برئاسة المستشار الذي يسميه رئيس الديوان وعضوية العدد اللازم من القانونيين يتم اختيارهم لهذه الغاية بقصد تحديث التشريعات النافذة المفعول وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات الرسمية المعنية.

<sup>(1)</sup> [http://www.lob.jo/about\\_us.aspx](http://www.lob.jo/about_us.aspx) انظر الموقع الالكتروني

ج- هيئة الاستشارات القانونية وتختص بالمهام المنصوص عليها في الفقرة (د) من المادة (9) من هذا النظام ، وتعقد اجتماعاتها برئاسة رئيس الديوان وعضوية من يدعوه من المستشارين والقانونيين وفقاً لنوعية وطبيعة الاستشارات.

تصدر الهيئة قراراتها وتوصياتها في المشاريع والمسائل القانونية المعروضة عليها بالإجماع أو بالأكثرية وإذا تساوت الآراء فيدعو رئيس الديوان مستشاراً آخر مرجحاً للاشتراك مع الهيئة فيما هو معروض عليها وإصدار القرار بشأنه وعلى المستشار المخالف إبداء رأيه خطياً.

أ- لكل هيئة في الديوان دعوة ممثلين عن الجهات المعنية بالمشاريع أو المسائل المعروضة عليها ، أو أي شخص آخر من أصحاب الاختصاص والخبرة فيها للاشتراك في دراستها ، دون أن يكون لأولئك الأشخاص الحق في التصويت على قرارات الهيئة، كما لها أن تطلب من تلك الجهات أن تقدم لها أي مستندات أو معلومات أو بيانات تحتاج إليها للقيام بالأعمال والمهام المنوطة بها.<sup>(1)</sup>

ب- لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الرئيس صرف مكافآت مالية لأصحاب الاختصاص والخبرة الذين يستعين الديوان بهم بموجب هذه المادة وبخاصة الأشخاص الذين يساهمون مع الديوان في تحديث التشريعات وتطويرها.

لا يجوز إقرار أي مشروع أو إصدار أي قرارات أو تعليمات تنظيمية ذات طابع عام من قبل المجلس قبل إحالتها إلى الديوان لدرستها وتدقيقها وإبداء الرأي فيها بحرية واستقلالية تامتين ويسري هذا الحكم على أي عمل أو مهمة يختص الديوان بالقيام بها بموجب أحكام هذا النظام.

<sup>(1)</sup>المرجع السابق .الموقع الالكتروني لديوان التشريع والرأي.

ينشأ في الديوان وحدة تسمى ( وحدة المعلومات التشريعية) لتوفير المرجعية العلمية الدقيقة والميسرة لجميع التشريعات النافذة المفعول في المملكة.

### اختصاصات الديوان

تتركز اختصاصات الديوان في أمرين هما :

- 1- التشريع، أي إعداد وصياغة مشروعات القوانين والأنظمة والقرارات التنظيمية التي تتطلبها حاجة الدولة، وتحديث ومراجعة وتطوير القائمة منها.
- 2- الفتوى، وهي إبداء الرأي القانوني في المسائل المعروضة على الديوان.

وقد حددت المادة 9 من نظام الديوان اختصاصاته بما يلي: (1)

أ- دراسة المشروع الذي يقدم إليه، وتدقيقه وإبداء الرأي فيه وتعديل أحكامه وإعادة صياغته.

ب- وضع أي مشروع يكلفه الرئيس بإعداده، وللديوان المبادرة إلى اقتراح أي مشروع أو اقتراح تعديل أي تشريع قائم.

ج- المساهمة في تحديث التشريعات في المملكة وتطويرها وإعداد البحوث والدراسات وعقد الندوات والمحاضرات.

د- إبداء الرأي في الاستشارات القانونية التي تقدم إلى الرئيس أو إلى الديوان مباشرة من الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والسلطات المحلية ، وذلك فيما يعرض لها من حالات أثناء قيامها بأعمالها أو فيما يقع بينها من تباين في

(1) المرجع السابق. الموقع الإلكتروني لديوان التشريع والرأي.

وجهات النظر والاجتهاد في الأمور المتعلقة بمهامها وصلاحياتها والاختلاف في تطبيق النصوص القانونية.

هـ - صياغة القرارات والتعليمات التنظيمية ذات الطابع العام التي يصدرها المجلس ووضعا في الإطار القانوني المناسب بناء على طلب الرئيس.

و- أي مهام أخرى تعرض عليه مما له علاقة بالتشريع أو المسائل ذات الطابع القانوني.

## الخاتمة

يستعمل المشرع الأردني تعبيرات مختلفة للدلالة على الشخص المعنوي المصلي. مؤسسة عامة مثل (مؤسسة النقل العام، ومؤسسة الإسكان، ومؤسسة التدريب المهني) وجامعة مثل (الجامعات الأردنية) ومعهد مثل (معهد الإدارة العامة) وسلطة مثل (سلطة المياه، وسلطة الكهرباء، وسلطة المصادر الطبيعية)، ومركز مثل (المركز الجغرافي الأردني)، ومجلس مثل (المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا)، وبنك مثل (بنك تنمية المدن والقرى)، وسوق مثل (سوق عمان المالي)، وصندوق مثل (صندوق الزكاة) وتعرف المؤسسة العامة بأنها مرفق عام متخصص منح الشخصية المعنوية. وتعتبر الشخصية المعنوية ركناً من أركان المؤسسة العامة لا تقوم المؤسسة بدونها. وبذا تتمتع جميع المؤسسات العامة بشخصية مستقلة عن شخصية الدولة، وتعتبر المؤسسات العامة الإدارية (المؤسسات العامة التي تخضع للقانون العام) من أشخاص القانون العام الداخلي. فتنص المادة الرابعة من قانون الجامعات الأردنية رقم 29 لسنة 1978 "الجامعة مؤسسة وطنية للتعليم العالي البحث العلمي". وتتمتع الجامعة وفق أحكام ذات المادة بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، ولها أن تقاضي وتقاضي بهذه الصفة، ولها حق التملك والبيع.. ويأخذ المشرع الأردني بأسلوب الاعتراف الخاص لمنح المؤسسات العامة الشخصية المعنوية، إذ يتضمن قانون كل مؤسسة من المؤسسات العامة في المملكة نصاً صريحاً على تمتعها بالشخصية المعنوية، ولكن المشرع اعتمد أسلوب الاعتراف العام بخصوص الجامعات الأردنية (نظام فئات المؤسسات العامة)، إذا إن أحكام قانون الجامعات الأردنية رقم 29 سنة 1987 تطبق على أي جامعة أنشئت سابقاً (الأردنية واليرموك والعلوم والتكنولوجيا ومؤتة)، أو ستنشأ في المملكة مستقبلاً على



أن يطبق على الجامعة أحكام قانونها الخاص بها وذلك في الحالات غير المنصوص عليها في هذا القانون.

ومما لا شك فيه أن المؤسسات العامة الإدارية تعتبر من أشخاص القانون العام، وتتمتع بامتيازات القانون العام "نجد فيما يتعلق بالدفع بعدم اختصاص هذه المحكمة بنظر الدعوى أن ما يستفاد من قانون الكهرباء العام رقم 8 لسنة 1976 أن سلطة الكهرباء هي مؤسسة عامة ومن أشخاص القانون العام.

تعددت أساليب إدارة المرافق العامة وتنوعت بحيث تملك السلطة المختصة بإنشاء المرفق اختيار أحدها بلا معقب عليها من القضاء، فهي سلطة تقديرية تمارسها الجهة المختصة بالإنشاء حسبما يتراءى لها مناسباً حسب طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق وظروف تسييره واستغلاله على أكمل وجه.

وهناك ثلاثة طرق تقليدية لإدارة المرافق العامة لجأت إليها الإدارة العامة لاستغلال المرافق العامة وإدارتها وتسييرها، وهي طريقة الإدارة المباشرة والمؤسسة العامة، وأسلوب الامتياز. لكن دور الدولة في الحياة الاقتصادية تطور تطوراً كبيراً بحيث أوجب إعادة النظر بهذه الطرق التقليدية الثلاثة، فقد تدخلت الدولة المعاصرة في العديد من المجالات الاقتصادية التي كان ينظر على أنها مجال متروك للمبادرة الفردية فقط على اعتبار أن ارتياد الدولة لهذه المجالات يعتبر مساساً مباشراً وتهديداً خطيراً لحرية التجارة والصناعة التي يقوم عليها النظام الرأسمالي. ناهيك عن أن تعقد الحياة الصناعية والتجارية وتطورها أثر تأثيراً مباشراً على الحياة الاجتماعية، وظهرت حاجات اجتماعية جديدة لم تكن معروفة سابقاً أوجبت تدخل الدولة لإشباعها، وإدارة المرافق الاجتماعية التي عهد إليها بهذه المهمة بأساليب تتناسب مع طبيعتها.

وإذا تعددت وتنوعت طرق إدار المرافق العامة فيمكن التمييز بينها استناداً لمعيارين اثنين هما. فإذا أخذنا مركز الجهة التي تتولى إدارة المرفق بالمقارنة مع السلطة المختصة بإنشاء وتنظيم المرفق العام نجد طريقة الإدارة المباشرة تتولى بمقتضاها الإدارة ذاتها تنظيم تسيير المرافق العامة بذاتها وبأموالها وموظفيها، ومجموعة أخرى من الأساليب التي تحل الإدارة محلها جهة أخرى مستقلة و متميزة عنها لتنظيم وتسيير المرفق العام وتقديم الخدمة للجمهور، وتتميز هذ الطرق بطبيعة العلاقات القانونية التي تربط بين السلطة العامة وبين هيئة إدارة المرافق. وإذا أخذنا بعين الاعتبار طبيعة الأشخاص القانونية التي تتولى مهمات إدارة المرفق العام، نجد إما أن شخصاً معنوياً عاماً هو الدولة، مؤسسة عامة، هيئة محلية، هو المكلف بإدار المرفق العام، وإما أن أحد أشخاص القانون الخاص هو المكلف بإدارة المرفق العام.

يقوم الشخص المعنوي العام الذي يتبعه المرفق العام بجمع الوسائل المادية من أموال منقولة ووسائل مالية لازمة لتوفير التمويل الضروري، والأشخاص الطبيعيين لتنظيم وتسيير المرفق العام وتقديمه للخدمات المنوطة به بصورة دائمة ومنظمة وبأفضل السبل والطرق الممكنة. وبذا لا تشكل المرافق العامة المدارة عن طريق الإدارة المباشرة أشخاصاً قانونية مستقلة و متميزة عن الشخص المعنوي العام الذي يتبعه، فهذا الشخص المعنوي العام هو الذي يتمتع بالحقوق ويتحمل الالتزامات المتولدة عن النشاط الذي يزاوله المرفق، هكذا تتبع هذه المرافق من حيث تنظيمها السلطات المركزية تبعية مباشرة وتخضع لهيمنتها ويرتبط العاملون فيها برابطة التبعية الرئاسية بالوزير.

ولا تتمتع المرافق العامة المدار بطريقة الإدارة المباشرة بأي استقلال مالي عن الشخص المعنوي العام الذي تتبعه، فهو المسؤول عنها مالياً، فعليه يقع عبء

النفقات الجارية والاستثمارية وترصد الاعتمادات المالية اللازمة لذلك في موازنة هذا الشخص المعنوي العام في الموازنة العامة للدولة ويؤول إليه أيضاً أي فائض مالي يتحقق. فالشخص المعنوي العام هو المسؤول مالياً عن نفقات المرفق سواء أكانت جارية أم استثمارية حتى وإن كانت بعض المرافق تستطيع تمويل نفقاتها الجارية والاستثمارية ذاتياً من العوائد التي تحصلها من المنتفعين من خدمات المرفق.

## النتائج والتوصيات

### النتائج

3. أجاز المشرع للسلطة المركزية المختصة الرقابة على المؤسسات العامة أن تقوم بإيقاف تنفيذ القرار الصادر عن هذه المؤسسات وذلك في حالة ما إذا كان في ظاهره مخالفاً للقانون أو يتنافى مع المصالح العامة.
4. إن إستقلال الهيئات اللامركزية بقضي بأن تكون لهذه الهيئات إختصاصات أصلية تمارسها إبتداءً، ولسلطة الوصاية التعقيب على أعمال وتصرفات الهيئات اللامركزية التي تمارس بها هذه الاختصاصات.
5. تمتد الوصاية الإدارية إلى تنفيذ هذه الأعمال ذلك أن تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية يحتاج في غالب الأحيان إلى تدخل ومعونة من السلطة المركزية وهذا التدخل يشكل وصاية إدارية بالغة الأهمية.
6. يتمثل تدخل ومعاونة الهيئت المركزية جهة الوصاية للهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها بعين أحد أفراد السلطة المركزية لدى الهيئات اللامركزية وهذا ما يعطي ممثل السلطة المركزية صفة مزدوجة لكونه ممثلاً للتنظيم المركزي واللامركزي في آن واحد ويجعله بالتالي أقدر على تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية من عمل هذه الهيئات ذاتها.
7. أن التنظيم الإداري في الدولة يتخذ صورتين هما المركزية واللامركزية وهما مظهران يعكسان طبيعة النظم السياسية والاقتصادية وأنهما مكملان لبعضهما.

## التوصيات:

1. ضرورة حصر الحالات التي يسمح للسلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية وإدارتها، وضبط المصطلحات التي تستخدم في هذا التحديد، وعدم استخدام المصطلحات الفضفاضة والتي تتسم بعدم اليقين القانوني، لاستبعاد توسع السلطة المركزية في استخدام سلطتها التقديرية في تفسير وتأويل تلك المصطلحات كذريعة للتضييق على المجالس المحلية. لأننا كما نعلم أن الوصاية الإدارية هي استثناء على الأصل العام، وبالتالي يتوجب أن تكون بنص، هذا من جهة أولى. ومن جهة ثانية يتوجب التقيد بقاعدة تفسير النصوص المتعلقة بالاستثناء، وهي التفسير الضيق لتلك النصوص.
2. ضرورة تفعيل النص القانوني الوارد في قانون محكمة العدل العليا الأردنية، والذي قرر إخضاع كافة القرارات الإدارية للطعن أمام محكمة العدل العليا، بغض النظر عن تحصينها بمقتضى التشريعات الصادرة استناداً إليها. وبالتالي عدم جدوى تحصين التشريعي لقرارات السلطة المركزية بخصوص حل المجالس المحلية.
3. ضرورة إعادة النظر في توزيع الموارد الوطنية وتخصيص نسبة منها تتناسب مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي للوحدات المحلية، دون إغفال العامل الديموغرافي والجغرافي في تلك الوحدات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة تشجيع المشاريع الاستثمارية في الوحدات المحلية في الأطراف من أجل تحقيق التنمية في تلك الأقاليم بهدف الحد من آثار الهجرة من الريف والبادية إلى مراكز المدن الكبرى.
4. تحديد صلاحية حل المجالس المحلية وتشكيل لجان تحل محلها في حالات الضرورة القصوى، على أن لا تتجاوز مدة اللجان أكثر من أربعة

أشهر تجدد لمرة واحدة لمدة لا تزيد عن شهر واحد، و خضوع قرار الحل  
للرقابة القضائية وتقدير حالة الضرورة لمجلس النواب.

## قائمة المراجع:

- إبراهيم رابعي: استقلالية الماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، بكلية الحقوق، 2005، ص2.
- أحمد عبد القادر الجمال، القانون الإداري المصري والمقارن، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، 1955، ص230.
- احول المبادئ التي تحكم التعيين في الوظيفة العامة، راجع بحثنا: تعيين الموظفين العموميين في فرنسا والأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات. العدد الثاني، المجلد السابع، 1992.
- أمل حمد الفرحان وأيمن عودة المعاني ومحمود عودة أبو فارس، إدارة المؤسسات العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، 2001، ص 136.
- أيمن عودة المعاني، المؤسسات العامة أسس وإدارة، 2000، ص 145.
- الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1952/4/16 .
- حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول ، ص 18.
- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص 72.
- خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت باريس، الطبعة الأولى، 1981، ص 58.
- خطار شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقها في المملكة الأردنية الهاشمية (عمان ، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1990)، ص12.
- خميس إسماعيل ،المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية (القاهرة ،عالم الكتب،1978)،ص 156.

- سليمان محمد الطماوي. الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص 55.
- طعيمة الجرف: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 111.
- الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ص 141.
- الظاهر، خالد خليل، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، ص 120.
- عدل عليا، 1973/10/22ن نقابة المحامين الأردنيين 1983، ص 1393.
- عدل عليا، 1966/2/5، نقابة المحامين الأردنيين، 1966، ص 460.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني \_ المرافق العامة (القدس، المطبعة العربية الحديثة، 2003)، ص 102.
- العكش، فوزي، القانون الإداري، ص 80.
- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر ، عمان/ رام الله 2002.
- علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر، 2009، ص 263.
- علي خطار شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1990، ص 197.
- عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 2، 2007 ص 419



- غسان قلعاعوي، القطاع العام... إلى أين (سوريا ،دار المكتبي للطباعة والنشر ،1995)، ص 44. وانظر أيضا: علي خطار شطناوي ،مرجع سابق ،ص 13.
- فيدل ودلفولفيه، القانون الإداري، ص 304 وما بعدها.
- محمد يحيى، المغرب الإداري ، 2004، ص 91.
- محمود حافظ،: القضاء الإداري في الأردن، عمان، منشورات الجامعة الأردنية 1987، ص 133.
- مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 4.
- معن ادعيس ،سلسلة تقارير قانونية (33)،الإشكاليات والحلول ،المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية ،الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2010 ، ص 13
- مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 2001، الرباط، ص 83.
- نشر نظام ديوان التشريع والرأي رقم 1 لسنة 1993، على الصفحة 88 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3875 تاريخ 1993/8/16.
- هذا ما نصت عليه المواد 137، 140 و 141 من الدستور الإسباني لسنة 1978 والمنشور في الجريدة الرسمية للدولة Boletin Oficial Del Estado رقم 311 بتاريخ 1978/12/29. حيث نصت المادة 137 على : (تتألف الدولة من أقاليم ومقاطعات ومقاطعات، وتتمتع كل منها بالاستقلال اللازم لتسيير مصالحها).
- Eduardo Gacria De Enterria, n. 33, 1960, p.81

- Eduardo Garcia De Enterría, Los Orígenes Del Municipalismo Moderno, Revista De Administración Pública, RAP,N.33,1960,P.81