

التنظيم القانوني لتشكيل المجالس المحلية وفقاً لقانون الإدارة
المحلية رقم (22) لسنة 2021

**The legal regulation of the formation of local councils in
accordance with the Local Administration
Law NO 22 of the year 2021 AD**

إعداد

محمد نور عيد الشويطر

إشراف الدكتور

أيمن يوسف الرفوع

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

حزيران، 2024

تفويض

أنا محمد نور عيد علي الشويطر، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: محمد نور عيد علي الشويطر

التاريخ: 2024/6/5




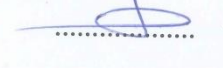
التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: " التنظيم القانوني لتشكيل المجالس المحلية وفقا لقانون الادارة المحلية رقم (22) لسنة 2021 ".
 وأجيزت بتاريخ: 2024/6/5

للباحث: محمد نور الشويطر

أعضاء لجنة المناقشة

الإسم	الصفة	مكان العمل	التوقيع
د. ايمن يوسف الرفوع	المشرف	جامعة الشرق الأوسط	
د. محمد علي الشباطات	رئيس اللجنة	جامعة الشرق الأوسط	
د. بلال حسن الرواشدة	عضو اللجنة الداخلي	جامعة الشرق الأوسط	
د. احمد حسن ابوصباح	عضو اللجنة الخارجي	جامعة العلوم الاسلامية العالمية	

شكر وتقدير

الشكر لله سبحانه وتعالى أولاً، من ثم أتقدم بوافر الشكر والتقدير والعرفان إلى أستاذي المشرف الدكتور أيمن يوسف الرفوع، الذي قبل الاشراف على هذه الرسالة وعلى متابعته وأناته وصبره وكريم توجيهاته وما قدم من إرشاد ونصح لإخراج هذا العمل بهذه الصورة.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى لجنة المناقشة، لما ستكون لملاحظاتهم الموضوعية والشكلية اثرء لهذه الرسالة.

كما أتقدم بالشكر لأعضاء الهيئة التدريسية في هذه الصرح العلمي العريق، لما زودني به من علم خلال مرحلة الماجستير.

وختاماً أتقدم بالشكر لجامعة الشرق الأوسط بكافة كوادرها وموظفيها ومستخدميها

الباحث

محمد نور الشويطر

الإهداء

إلى من علمني الإخلاص في العمل وحب العلم والقلم

والدي الحبيب

إلى من أعطاني الدفء والحب والحنان إلى من علمني الصبر على الزمان

والدتي الحبيبة

إلى من هم عزي وسندي أشاركهم أحلامي وأفراحي ويشاركونني أحزاني

أخوتي الأحباء

إلى شريكة الحياة وسندي

زوجتي الغالية

إلى شركاء الدرب والطفولة شركاء العلم والعمل

أصدقائي الأعزاء

إليكم جميعاً أهدي هذا البحث المتواضع.

الباحث

محمد نور الشويطر

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
العنوان.....	أ.....
تفويض.....	ب.....
قرار لجنة المناقشة.....	ج.....
شكر وتقدير.....	د.....
الإهداء.....	ه.....
قائمة المحتويات.....	و.....
الملخص باللغة العربية.....	ح.....
الملخص باللغة الانجليزية.....	ط.....

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولا : المقدمة.....	1.....
ثانيا: مشكلة الدراسة.....	2.....
ثالثا: اهداف الدراسة.....	2.....
رابعا :أهمية الدراسة.....	3.....
خامسا : حدود الدراسة.....	3.....
سادسا : مصطلحات الدراسة.....	4.....
سابعا: الدراسات السابقة.....	5.....
ثامنا: منهجية الدراسة.....	9.....

الفصل الثاني: ماهية الإدارة المحلية وبيان أهميتها وأسلوب التنظيم الاداري

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية.....	12.....
المطلب الأول: التعريف بالإدارة المحلية.....	13.....
المطلب الثاني: اركان الإدارة المحلية.....	17.....
المطلب الثالث: تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم المشابهة لها.....	31.....
المطلب الرابع: تقدير نظام الإدارة المحلية.....	34.....
المبحث الثاني: المركزية الإدارية.....	40.....

الفصل الثالث: تشكيل المجالس البلدية

- المبحث الأول: الية تشكيل المجالس البلدية..... 43
- المطلب الأول: الصلاحيات المخولة للوزير ودوره في تشكيل المجالس البلدية..... 43
- المبحث الثاني: الية الانتخاب والترشح للمجالس البلدية 50
- المطلب الأول: الانتخاب والترشح لعضوية ورئاسة المجلس البلدي..... 51
- المبحث الثالث: تشكيل مجالس الخدمات المشتركة..... 69
- المطلب الأول: ماهية مجالس الخدمات المشتركة ونشأتها..... 69
- المطلب الثاني: تشكيل مجالس الخدمات المشتركة..... 71
- المطلب الثالث: مهام واعمال مجالس الخدمات المشتركة..... 73
- المبحث الرابع: الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة 78
- المطلب الأول: الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس البلدية..... 79
- المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على اعمال وقرارات المجالس البلدية..... 81
- المطلب الثالث: الوصاية الإدارية على الموارد المالية للبلديات..... 82
- المطلب الرابع: الوصاية الإدارية على مجالس الخدمات المشتركة 84

الفصل الرابع: تشكيل مجالس المحافظات

- المبحث الأول: تشكيل مجلس المحافظة..... 86
- المطلب الأول: الية عمل المحافظة ومهام وصلاحيات المحافظ..... 86
- المطلب الثاني: تشكيل مجلس المحافظة..... 102
- المطلب الثالث: الموارد المالية لمجلس المحافظة..... 108
- المبحث الثاني: تشكيل المجلس التنفيذي..... 110
- المبحث الثالث: الوصاية الإدارية على تشكيل مجالس المحافظات..... 119

الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات

- أولا : النتائج 121
- ثانيا : التوصيات..... 122
- قائمة المصادر و المراجع..... 123

التنظيم القانوني لتشكيل المجالس المحلية وفقاً لقانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021

إعداد: محمد نور الشويطر

إشراف: الدكتور أيمن يوسف الرفوع

الملخص

تكمن أهمية الدراسة الى التعرف على طبيعة الإطار الدستوري والقانوني الناظم لتشكيل المجالس المحلية ولشح الدراسات والأبحاث التي تتناول تشكيل المجالس المحلية في ضوء قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021م في ظل حداثة قانون الإدارة المحلية، والقاء مزيداً من الضوء عليه لتستفيد منه الجهات المعنية من إدارات عامة وهيئات ومؤسسات عامة وكافة افراد المجتمع إضافة الى أهميتها بالنسبة الى الباحثين في هذا المجال ولقد تم اعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، لتحليل الإجراءات الواردة في قانون الإدارة المحلية الأردني المتعلقة بتشكيل المجالس المحلية، ولاستخلاص التوصيات اللازمة لتحسين إجراءات تشكيل المجالس المحلية في الأردن ، وتتبع مشكلة الدراسة من إيجاد الآلية المناسبة لتشكيل المجالس المحلية وفقاً لقانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021. وتسعى الدراسة الى تحقيق بعض الاهداف ومنها:

اثراء موضوع الدراسة كونه من المواضيع الحديثة التي لم يتم تناولها بشكل تفصيلي في الأردن. و بيان الآلية المناسبة للتشكيل العضوي للمجالس المحلية الأردنية واقتراح التوصيات اللازمة لتحسين إجراءات تشكيل المجالس المحلية في الأردن.

وقد خلصت الدراسة بنتائج أهمها: ان صدور قانون الإدارة المحلية يعد منطلقاً أساسياً لاتجاه السلطات المركزية في الأردن لأنشاء وتشكيل مجالس محلية تعبر عن الديموقراطية الإدارية وتوجهها نحو التنمية السياسية وزيادة مشاركة الشعب في صنع القرارات على مستوى الوحدات المحلية و توصلت الدراسة الى ان القانون وسع من المشاركة الشعبية في صنع القرار على مستوى المحافظات وعزز من مكانة المرأة ودورها وتمثيلها في المجالس المحلية، و يتم انتخاب رئيس مجلس المحافظة ونائبه من الأعضاء المنتخبين.

واوصت الدراسة بتوصيات أهمها:

توصي الدراسة بضرورة التوسع في إعطاء الصلاحيات للمجالس المحلية و عدم المغالاة في الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس المحلية و توصي الدراسة أن تتشكل مجالس المحافظات بالكامل من الأعضاء المنتخبين وبما يتفق والفلسفة التي تقوم عليها الإدارة المحلية، مع إمكانية منح الحكومة المركزية سلطة تعيين ما لا يزيد عن عضوين إضافيين بهدف تطعيم المجلس بالكفاءات والخبرات المتخصصة، وأن يخصص في مجالس المحافظات عدد من المقاعد للقطاعات الصناعية، والتجارية، والزراعية، بحيث يتم إشغالها عن طريق الانتخاب المباشر من قبل أبناء المحافظة، أو بأسلوب الانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين انتخاباً مباشراً و أن يتم انتخاب رئيس مجلس المحافظة بشكل مستقل.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، المجالس المحلية، الوصاية الإدارية، التنمية المحلية.

The legal regulation of the formation of local councils in accordance with the Local Administration Law of the year 2021 AD

Prepared by : Mohamed Noor Eid AL-Shwater

Supervised by: Dr. ayman AL-Riffoua

Abstract

The importance of the study lies in identifying the nature of the constitutional and legal framework regulating the formation of local councils and the scarcity of studies and research dealing with the formation of local councils in light of the Local Administration Law No. (22) of 2021 AD in light of the modernity of the Local Administration Law, and shedding more light on it so that the concerned parties can benefit from it. Public administrations, public bodies and institutions, and all members of society, in addition to its importance for researchers in this field. The descriptive analytical approach has been relied upon to analyze the procedures contained in the Jordanian Local Administration Law related to the formation of local councils, and to extract the necessary recommendations to improve the procedures for forming local councils in Jordan. The problem of the study is to find the appropriate mechanism for forming local councils in accordance with Local Administration Law No. (22) of 2021

The study seeks to achieve some goals, including:

Enriching the subject of the study as it is one of the modern topics that has not been addressed in detail in Jordan. Explaining the appropriate mechanism for the organic formation of Jordanian local councils and proposing the necessary recommendations to improve the procedures for forming local councils in Jordan

The study concluded with results, the most important of which are: The issuance of the local administration law is a basic starting point for the central authorities in Jordan to establish and form local councils that express administrative democracy and an orientation towards political development and increase the people's participation in decision-making at the level of local units. The study concluded that the law expanded participation. Popularity in decision-making at the governorate level and strengthening women's status, role and representation in local councils. The head of the governorate council and his deputy are elected from among the elected members.

The study made recommendations, the most important of which are:

The study recommends the necessity of expanding the granting of powers to local councils and not exaggerating the administrative guardianship over the formation of local councils. The study recommends that the governorate councils be formed entirely of elected members in a manner consistent with the philosophy on which the local administration is based, with the possibility of granting the central government the authority to appoint no more than two members. additional members with the aim of vaccinating the council with specialized competencies and expertise, and that a number of seats be allocated in the governorate councils for the industrial, commercial, and agricultural sectors, so that they are filled through direct election by the people of the governorate, or through indirect election by members of the governorate councils who are directly elected, and that The head of the provincial council is elected independently.

Keywords: local administration, local councils, administrative guardianship, local development.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

تُعتبر الإدارة المحلية الإطار الأساسي الذي ينظم العلاقات بين الوحدات الإدارية الداخلية والمجتمع في مجمله، ويُمثل تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية خطوة هامة نحو التحول الإداري والنضج السياسي وتحقيق التنمية في المناطق، حيث تلعب دورًا بارزًا في تلبية احتياجات الأفراد من مختلف الخدمات مثل التعليم، والصحة، والإسكان، والمرافق، ووسائل النقل، وتعتمد عليها الدول بشكل شامل.

نظرا للتوسع وتشعب وظيفة الدولة ولإعطاء مساحة للمواطنين في اتخاذ القرار وصنع القرار وتعزيزا للنهج الديمقراطي اتجهت اغلب الدول العالم للأخذ بنظام الإدارة المحلية مع الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية لأشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق المجالس المحلية ولقد اتجهت الدولة الأردنية بالأخذ بهذا النظام منذ نشأتها وصدور الدستور الأردني لسنة 1952م و لقد خص الدستور الأردني للبلديات بمادة رقم (121) التي نصت على ان - (الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية او محلية وفقا لقوانين خاصة).

واستنادا لهذا النص الدستوري صدر قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 وما تلاه من قوانين

لاحقة الى صدور القانون الحالي قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021.

ومن هنا نرى اهتمام المشرع بأسلوب الإدارة المحلية.

وكما تناولنا في هذا البحث عدة مواد من قانون الإدارة المحلية الأردني النافذ والقينا عليها الضوء

وذلك لإيجاد افضل النصوص لاقتراحها على المشرع لتلافي الخلل والقصور في تشكيل المجالس

المحلية في القانون الحالي النافذ.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تتبع مشكلة الدراسة من أوجه القصور التي سادت قانون الإدارة المحلية ومدى الحاجة الى قانون يتجاوز اهم أوجه القصور ومن أهمها التشكيل العضوي للمجالس المحلية والية الترشيح لعضويتها ورئاستها بما يتناسب والعملية الديمقراطية وتعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار على مستوى الإدارات اللامركزية الخدمية (البلديات ومجالس المحافظات والخدمات المشتركة)، ودور الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس المحلية.

وسنحاول في هذه الدراسة الإجابة على عدد من الأسئلة ومنها:

- ما الالية المناسبة لتشكيل المجالس المحلية وفقاً لقانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021؟
- هل يوجد مغالاة في الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس المحلية في ضوء القانون الحالي؟
- هل تم ترجيح الاعتبارات الإدارية على السياسية في تعيين أعضاء المجالس المحلية؟
- هل لزيادة التمثيل النسائي في عضوية المجالس المحلية أثره في التنمية المحلية وتفعيل دور المرأة الأردنية في عملية صنع القرار؟

ثالثاً: اهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- بيان الالية المناسبة للتشكيل العضوي للمجالس المحلية الأردنية.
- اقتراح التوصيات اللازمة لتحسين إجراءات تشكيل المجالس المحلية في الأردن.
- بيان مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس المحلية، التعرف على ابرز الصلاحيات المعطاة لوزير الإدارة المحلية بموجب القانون.
- بيان اهم الدوافع وراء إعطاء المرأة الكوتا في المجالس المحلية واثره على التنمية المحلية والسياسية.

رابعاً: أهمية الدراسة

كما تُعد دراسة تشكيل المجالس المحلية في ضوء قانون الإدارة المحلية مهمة وضرورية، وذلك من أجل:

- التعرف على الأحكام القانونية التي تنظم تشكيل المجالس المحلية: وذلك من أجل فهم الأحكام القانونية التي تنظم تشكيل المجالس المحلية، ومعرفة الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس، ومهام المجلس، وإجراءات الانتخاب، وغيرها من الأمور المتعلقة بتشكيل المجلس.
- التقييم الموضوعي لأحكام قانون الإدارة المحلية المتعلقة بتشكيل المجالس المحلية: وذلك من أجل تقييم أحكام قانون الإدارة المحلية المتعلقة بتشكيل المجالس المحلية، وتحديد نقاط القوة والضعف في هذه الأحكام، واقتراح التعديلات اللازمة على هذه الأحكام.
- الخروج بتوصيات ومقترحات لتحسين تشكيل المجالس المحلية: وذلك من أجل الخروج بتوصيات ومقترحات لتحسين تشكيل المجالس المحلية، بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة من المجالس المحلية، وبما يساهم في تحقيق التنمية المحلية.

خامساً: حدود الدراسة

الحدود الزمانية: تبدأ الحدود الزمانية للدراسة من تاريخ نشر قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام

2021 م وحتى تاريخ كتابة الرسالة.

الحدود المكانية: دراسة المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية ومقارنتها بالنظام القانوني

للمجالس المحلية في جمهورية مصر العربية وجمهورية فرنسا

الحدود الموضوعية: تقتصر هذه الدراسة على دراسة النظام القانوني لتشكيل المجالس المحلية

في الأردن.

سادسا: مصطلحات الدراسة

الإدارة المحلية: قيام هيئات محلية بإدارة شؤون السكان الذين يقيمون في وحدة إدارية او منطقة

من مناطق الدولة تحت اشراف ورقابة السلطات المركزية.⁽¹⁾

الدولة: هي مجموعة من الأفراد يُمارسون نشاطهم على إقليم جغرافي محدد ويخضعون لنظام

سياسي معين مُتفق عليه فيما بينهم يتولى شؤون الدولة، وتشرف الدولة على أنشطة سياسية

واقتصادية واجتماعية والتي تهدف إلى تقدمها وازدهارها وتحسين مستوى حياة الأفراد فيها.⁽²⁾

المجلس البلدي: المجلس البلدي المنتخب او لجنة البلدية التي تشكل وفق احكام قانون الإدارة

المحلية.⁽³⁾

المجلس المحلي: المجلس المحلي المنتخب وفقا لأحكام قانون الإدارة المحلية⁽⁴⁾

اللامركزية الإدارية: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات

محلية او مصلحة منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت

اشراف ورقابة الحكومة المركزية.⁽⁵⁾

المركزية الإدارية: حصر مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في

العاصمة⁽⁶⁾

(1) قبيلات، حمدي سليمان (2010). مبادئ الإدارة المحلية، ط1، عمان : دار وائل للنشر، ص 19.

(2) فوزي، صلاح الدين (1998). المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري دراسة مقارنة، القاهرة : دار النهضة العربية، ص 26.

(3) قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021

(4) قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021

(5) الخلايلة، محمد علي (2023). القانون الإداري الكتاب الأول ، ط5 ، عمان : دار الثقافة للنشر ، ص 111

(6) الخلايلة، محمد علي (2023). القانون الإداري الكتاب الأول ، ط5 ، عمان : دار الثقافة للنشر ، ص 104

الوصاية الإدارية: قيد تمارسه السلطة المركزية او من يمثلها على الهيئات اللامركزية عند

ممارستها لاختصاصاتها (1)

سابعاً: الدراسات السابقة

دراسة دعاء عطا الله نوران الجهني، التطبيقات التأسيسية للإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 47، 2022م.

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل وتقييم تجارب الإدارة المحلية في الأردن من وجهة نظر شمولية.

أوجه التشابه والاختلاف بين الدراستين

وبشكل عام، الدراسة السابقة أكثر تركيزاً على التطبيقات الفعلية للإدارة المحلية في الأردن، بينما

تركز الدراسة الحالية على عملية تشكيل المجالس المحلية وقوانين الإدارة المحلية التي تحكم هذه العملية والتي قد تتضمن جوانب مقارنة مع سياقات دولية أو إقليمية أخرى.

دراسة عبد الله خضر الحميدات، د. خميس آل خطاب، د. جاد الطورة، المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد 14، العدد 3، 2022.

فلقد تناولت هذه الدراسة المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات، وفق قانون

الإدارة المحلية الأردني، وخلصت إلى أن القانون، وإن تضمن بعض الأحكام التي من شأنها ضمان

كفاءة وفعالية التشكيل العضوي لمجالس المحافظات، وزيادة مشاركة المرأة في التنمية المحلية، إلا

إنه وعلى غير المتوقع قد تراجع على نحو بين عن تبني الأهداف الديمقراطية في تشكيلها؛ فخفض

من نسبة الأعضاء المنتخبين انتخاباً مباشراً، كما وسع من سلطة الحكومة المركزية بالتعيين مما

شكل مطعناً إضافياً في استقلالها، وأظهر وكان النهج الديمقراطي الذي تبناه - إلى حد كبير -

(1) قبيلات، حمدي سليمان (2010). مبادئ الإدارة المحلية، ط1، عمان: دار وائل للنشر، ص 59.

بموجب قانون اللامركزية السبب الرئيس من عدم تمكنه في جعل مجالس المحافظات سلطة محلية قادرة على ردم الفجوة التنموية بين المحافظات. وقد أوصت الدراسة المشرع الأردني بضرورة تعديل قانون الإدارة المحلية بحيث تتشكل مجالس المحافظات بالكامل من الأعضاء المنتخبين على أن يخصص عدداً من المقاعد للقطاعات الصناعية والتجارية والزراعية، مع امكانية منح الحكومة المركزية تعيين ما لا يزيد عن عضوين إضافيين..

الاختلاف بين الدراستين

الدراسة السابقة أكثر تفصيلاً حول التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات ومحتوى القانون رقم 22 لسنة 2021، بينما الدراسة الحالية تركز أكثر على تحليل عملية تشكيل المجالس المحلية في ضوء القوانين المقارنة.

نجاح داود هملان، أهمية تشكيل المجالس في البلديات ومجالس الخدمات المشتركة، المجلة العربية للنشر العلمي، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية – رماح، العدد 49، 2022م.

يهدف البحث الحالي إلى توضيح أهمية تشكيل المجالس في البلديات ومجالس الخدمات لأهمية المجلس البلدي ومجالس الخدمات المشتركة في خدمة المجتمع المحلي في تحقيق التنمية وتحديد ودراسة مشاريع الخدمات المشتركة بالتنسيق مع الجهات المختصة، مناقشة ووضع الخطة السنوية للمجلس ورفعها للوزير لإقرارها وقد تطرق البحث الحالي في الحديث عن أهم المحاور الرئيسية ومنها: المجلس البلدي وأهميته، آلية تشكيل مجالس محافظات في مشروع قانون البلديات واللامركزية، طبيعة مهام مجالس المحافظات في قانون الإدارة المحلية، مهام المجلس البلدي، الشؤون البلدية وصلاحيات المجالس البلدية والمحلية.

الاختلاف بين الدراستين

في الدراسة السابقة، يمكن أن يكون التركيز على أهمية تشكيل المجالس في البلديات ومجالس الخدمات المشتركة، مع التركيز على الفوائد والتحديات ودورها في تحسين الحياة المحلية. بينما تتناول الدراسة الحالية تشكيل المجالس المحلية بشكل أكثر عمقاً وتفصيلاً، وقد تشمل تحليل مقارن للتجارب الدولية أو الإقليمية في هذا الصدد.

سماح السيد عبد العاطي، نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، مجلة البحوث المالية والتجارية، المجلد (22)، العدد (3)، يوليو 2021م.

يهدف موضوع الدراسة إلى فهم دور الحكومة، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، والتحديات التي واجهت الدول النامية في تطبيق نهج المركزية الإدارية. يُشير البحث إلى أن الحكومات المركزية لم تنجح في تحقيق التنمية بشكل شامل، مما أدى إلى زيادة المطالبات باللامركزية من قبل المواطنين. يتناول البحث التطورات العالمية الحالية، مثل العولمة واللامركزية الإدارية، ودورها في تحديد اتجاهات السياسة العامة.

الدراسة تتناول موضوع اللامركزية الإدارية من منظور نظري وتطبيقي. من الناحية النظرية، يتم التركيز على تحليل مفهوم اللامركزية الإدارية، والمفاهيم المتعلقة بها، وأركانها. أما من الناحية التطبيقية، يُظهر البحث بعض الأمثلة على اللامركزية الإدارية في العمل الحكومي.

الاختلاف بين الدراستين

الدراسة السابقة تركز على نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية بشكل عام، دون التركيز بشكل خاص على التشكيل القانوني للمجالس المحلية.

بينما الدراسة الحالية تركز على تشكيل المجالس المحلية بناءً على قانون الإدارة المحلية، مع التركيز على الجوانب القانونية والتشريعية المحددة لتشكيل هذه المجالس.

الدراسة السابقة تشمل تاريخ وتطور اللامركزية الإدارية في مختلف السياقات، بما في ذلك السياقات العالمية.

بينما الدراسة الحالية تركز بشكل أساسي على القانون المحلي والتشريعات المحددة التي تنظم تشكيل المجالس المحلية في إطار محدد زمنيًا.

مرسيان، فيصل السليمان، التنظيم القانوني لعضوية المجالس المحلية في القنون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الاسراء، 2015.

تناولت هذه الدراسة موضوعا ذا اهمية خاصة الا وهو التنظيم القانوني لعضوية المجالس المحلية في القانون الاردني، وتتبع اهمية هذه الدراسة من كونها تأتي في وقت تسعى فيه الدولة الاردنية الى التوسع في الاخذ بنظام اللامركزية الادارية الاقليمية واستحداث مستوى جديد من مستويات اللامركزية الادارية الاقليمية يتمثل في مجالس المحافظات. وتأتي هذه الدراسة كأول دراسة علمية تناقش الموضوع على ضوء هذا التوجه الجديد في ضوء قانون اللامركزية الادارية لعام 2015، وقد قسمت هذه الدراسة الى فصلين كان الاول بعنوان الاطار القانوني لتشكيل المجالس المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، والثاني بعنوان ضوابط عضوية المجالس المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، وخلصت الدراسة الى ان المشرع الاردني يرجع الانتخاب كأسلوب لاختيار اعضاء المجالس المحلية مع الاخذ بالتعيين في حالات محددة وينسب محدودة. وكذلك لم يشترط المشرع الاردني في اعضاء المجالس المحلية اي مؤهلات علمية او شروط فنية معينة. الامر الذي يستدعي وضع حد ادنى من الشروط العلمية المتعلقة بأعضاء المجالس المحلية كي تتحقق الكفاءة والفاعلية لهذه المجالس

بينما تتميز دراستنا الحالية عن الدراسة السابقة بتركيزها على تشكيل المجالس المحلية بناءً على قانون الإدارة المحلية، مع التركيز على الجوانب القانونية والتشريعية المحددة لتشكيل هذه المجالس.

ثامناً: منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، حيث سيتم استخدام الأساليب التالية:

- التحليل القانوني: لتحليل الإجراءات الواردة في قانون الإدارة المحلية الأردني المتعلقة بتشكيل المجالس المحلية.
- المنهج الاستقرائي: لاستخلاص التوصيات اللازمة لتحسين إجراءات تشكيل المجالس المحلية في الأردن.

الفصل الثاني

ماهية الإدارة المحلية وبيان أهميتها وأسلوب التنظيم الإداري

تعد الإدارة المحلية من الأنظمة الإدارية التي تعتمد على تنظيم وإدارة الشؤون العامة على مستوى محدد، مثل المدينة أو البلدة، وتمتاز بوجود هيئات إدارية محلية مستقلة. تحظى الإدارة المحلية بأهمية كبيرة في تلبية احتياجات المجتمعات المحلية وتعزيز المشاركة المجتمعية في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم.

وعلى الرغم من أن الإدارة المحلية تقدم العديد من الفوائد مثل تواصل أفضل بين الحكومة والمواطنين وتوفير الخدمات بشكل أقرب إلى الحاجات المحلية، إلا أنها تواجه أيضاً تحديات مثل نقص التمويل وتضارب السياسات. تتطلب هذه التحديات تصميم استراتيجيات فعالة لتعزيز قدرات الإدارة المحلية وتحسين أدائها في خدمة المجتمعات التي تخدمها، الإدارة المحلية والمركزية الإدارية هي مفاهيم أساسية في علم الإدارة تتعلق بتنظيم وإدارة الشؤون العامة على مستوى الدولة. تلعب كل من الإدارة المحلية والمركزية دوراً حيوياً في تحقيق الأهداف الوطنية وتلبية احتياجات المواطنين

وتشير الإدارة المحلية إلى الهيئات الإدارية والمؤسسات التي تدير الشؤون العامة على المستوى المحلي، مثل البلديات، والمقاطعات، والأحياء الحضرية، تتمتع الإدارة المحلية بسلطات محددة تتعلق بإدارة الخدمات المحلية مثل التخطيط العمراني، والصحة، والتعليم، والنقل العام، وإدارة المخلفات، والترفيه، وغيرها. تهدف الإدارة المحلية إلى تلبية احتياجات ومتطلبات السكان على المستوى القريب منهم، مما يعزز المشاركة المجتمعية والشفافية في صنع القرارات.

وتمثل المركزية الإدارية الهيئات الحكومية والمؤسسات التي تدير الشؤون العامة على المستوى الوطني أو الإقليمي. تشمل المؤسسات المركزية الحكومية الوزارات والهيئات الحكومية المركزية التي

تدير قطاعات مختلفة مثل الصحة، والتعليم، والاقتصاد، والدفاع. تمتلك الحكومة المركزية سلطات تشريعية وتنفيذية تسمح لها باتخاذ القرارات الوطنية وتنفيذها، وتوجيه السياسات العامة وتوحيد الجهود لتحقيق الأهداف الوطنية. وتتعاون الإدارة المحلية والمركزية الإدارية معًا لتحقيق التنمية المستدامة ورفاهية المجتمع، وتخدم كل منهما الأغراض والاحتياجات الخاصة بها داخل نطاقها المعين، مما يساهم في تحقيق التوازن والتنسيق في إدارة الشؤون العامة.

خلال تطورها، اعتمدت الدول نمطين رئيسيين من التنظيم الإداري: التنظيم المركزي والتنظيم اللامركزي للإدارة العامة. يتوقف اختيار شكل التنظيم الإداري على الظروف الفريدة التي تواجهها كل دولة، بما في ذلك نظامها السياسي وتركيبها السكانية وموقعها الجغرافي. ومع ذلك، يلاحظ أن العديد من الدول التي اعتمدت في البداية نظامًا مركزيًا لأسباب معينة، بدأت فيما بعد في التحول نحو نمط النظام اللامركزي.

وعليه سيقوم الباحث الى تقسيم هذا الفصل الى مبحثين رئيسيين وهما :

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية وأهميتها

المبحث الثاني : المركزية الادارية

المبحث الأول مفهوم الإدارة المحلية

تُعتبر الإدارة المحلية الإطار الأساسي الذي ينظم العلاقات بين الوحدات الإدارية الداخلية والمجتمع في مجمله، ويُمثل تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية خطوة هامة نحو التحول الإداري والنضج السياسي وتحقيق التنمية في المناطق، حيث تلعب دورًا بارزًا في تلبية احتياجات الأفراد من مختلف الخدمات مثل التعليم، والصحة، والإسكان، والمرافق، ووسائل النقل، وتعتمد عليها الدول بشكل شامل.

ومناقشة المجالس المحلية وفهم كيفية تشكيلها يستلزم النظر إلى النظام الإداري العام للدولة، والوضع الحالي للإدارة المحلية، سواء كانت هناك سياسات مركزية أو جهود للتخفيف من التركيز المركزي. وتلعب هيئات محلية منتخبة دورًا مسؤولًا في إدارة المجتمعات المحلية واتخاذ القرارات من خلال المجالس النيابية المحلية، وتتمتع بدرجات متفاوتة من الاستقلال المالي والإداري.

وتعد الإدارة المحلية من الجوانب الأساسية التي تلعب دورًا بارزًا في البلدان، حيث تولي المشرعون في مصر وفرنسا اهتمامًا خاصًا بتنظيم وتقسيم هذه الإدارة.

وعليه سيقوم الباحث بتقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب رئيسية كالتالي:

المطلب الأول: التعريف الإدارة المحلية

المطلب الثاني: اركان الإدارة المحلية

المطلب الثالث: تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم المشابهة لها

المطلب الرابع: تقدير نظام الإدارة المحلية

المطلب الأول التعريف بالإدارة المحلية

تُعتبر الإدارة المحلية نظامًا من أنظمة التنظيم اللامركزي، حيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة مستقلة، تتمتع بصلاحيات متعددة بموجب القانون.

فقد قام المشرع المصري بتقسيم البلاد إلى محافظات ومدن وأحياء ومراكز، وكان الاهتمام الفرنسي مشابهاً في تقسيم فرنسا إلى مديريات (محافظات ومراكز)، ثم إلى كومينات، تعد مصر واحدة من الدول الرائدة في تطبيق نظام الإدارة المحلية، حيث أنشئت بعض المجالس في بعض المدن عام 1893، وكانت تتكون من المصريين فقط دون مشاركة الأجانب في تشكيلها، وكانت تعتمد على الإعانات التي تقدمها الحكومة لها في تمويل أنشطتها⁽¹⁾.

وذهب اتجاه من الفقه إلى تعريف الإدارة المحلية بأنها عبارة عن تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد اشخاصه على أساس جغرافي، حيث يتولى شخص معنوي عام محلي تقديم الخدمات للمواطنين ورعاية مصالحهم في جزء معين من إقليم الدولة.⁽²⁾

وذهب البعض إلى أن الإدارة المحلية ما هي الا توزيع للوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وهيئات محلية لامركزية تتمتع بالاستقلال، وتتولى مجالسها المنتخبة القيام بأشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات المحلية للسكان تحت اشراف ورقابة السلطات المركزية⁽³⁾

(1) المبيض، علي محمود، السيد، محمود محمد، إدارة الحكم المحلي، طبعة مطابع الدار الهندسية. مركز التعليم المفتوح، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ص 127.

(2) الجرف، طعيمة، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 111.

(3) قبيلات، حمدي سليمان، مبادئ الإدارة المحلية، دار وائل، الأردن، ط1، 2010، ص 19

تُعتبر الإدارة المحلية نظامًا من أنظمة التنظيم اللامركزي، حيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة مستقلة، تتمتع بصلاحيات متعددة بموجب القانون. وعلى الرغم من عدم تحديد الاختصاصات المحلية بشكل دقيق من قبل المشرع المصري، إلا أنه أوضح أن الوحدات المحلية مسؤولة عن إدارة وإنشاء المرافق العامة ذات الطابع المحلي، باستثناء المرافق القومية التي يحددها رئيس الجمهورية، ويتم تحديد اختصاصات الوحدات المحلية في اللوائح التنفيذية.

ومن وجهة نظر الباحث في ان تشكيل المجالس المحلية في الأردن إحدى ركائز النظام الديمقراطي، حيث تلعب دورًا مهمًا في تمثيل المواطنين المحليين والتعبير عن احتياجاتهم، ومتابعة تنفيذ السياسات العامة والمشروعات التنموية في الوحدات المحلية. وينظم قانون الإدارة المحلية الأردني تشكيل المجالس المحلية، حيث نص على أن تكون المجالس المحلية منتخبة، وتكون عضويتها من المواطنين الأردنيين الذين يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، ويقومون في دائرة المجلس، ويسددون الضرائب والرسوم المقررة. ولما كان معرفة المجالس المحلية تساعد على ضمان تشكيل المجالس المحلية بطريقة تؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة من الإدارة المحلية، وضمان مشاركة المواطنين المحليين في إدارة شؤونهم المحلية، فعندما نحاول توضيح مفهوم الإدارة المحلية، نجد تعددًا في التعريفات بناءً على وجهات نظر الفقهاء والمفكرين. هذا التنوع يعود عمومًا إلى الفلسفة السياسية والقانونية للدول التي ينتمي إليها الفرد. ومع ذلك، يتفق هؤلاء المفكرون على المبادئ الأساسية لنظام الإدارة المحلية، والتي تتعلق بتوزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات المحلية.

فمثلاً، تعرف الإدارة المحلية على أنها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المنتخبة أو المحلية، حيث تقوم هذه الهيئات بتنفيذ اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية". هذا التعريف يركز على الجانب الانتخابي والإشراف من الحكومة المركزية.⁽¹⁾

وفي سياق مشابه، تعرف الإدارة المحلية بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يهدف إلى توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية لتفرغ الأجهزة المركزية لرسم السياسات العامة وإدارة المرافق القومية، بينما يسمح للأجهزة المحلية بتشغيل مرافقها بكفاءة وتحقيق أهدافها المشروعة"⁽²⁾.

من ناحية أخرى، تعرف الإدارة المحلية كـ "أسلوب إداري يقسم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بشخصية قانونية ويمثلها مجالس منتخبة، تدير مصالحها تحت إشراف الحكومة المركزية"⁽³⁾.

في حين يُعرّفها آخر بان الإدارة المحلية كجزء من النظام السياسي للدولة، حيث تمنحها الحكومة المركزية صلاحيات محددة لتسيير شؤون السكان والإشراف على المرافق والمشاريع المحلية⁽⁴⁾.

وبذلك فإن الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تعدّ أحد الأساليب التنظيمية التي تتبعها الدول عموماً لتقديم الخدمات للمواطنين. يتمثل دورها في إشراك أجهزة الإدارة المحلية في تقديم بعض الخدمات التي تقوم بها السلطات المركزية، وهذا بهدف تحقيق عدة أهداف مهمة. فهي

(1) العطار، فؤاد (1955)، مبادئ في القانون الإداري، القاهرة، ص 176.

(2) الشخيلي، عبد الرزاق (2002)، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية دراسة مقارنة، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، ص 25.

(3) الزعبي، خالد سمارة (1984)، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 39.

(4) حسن، أحمد حسن عبد العليم (2017)، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية وأثر التعديلات الدستورية الأخيرة على ذلك (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسبوط، ص 14.

تهدف أساسًا إلى المشاركة في إدارة المناطق الإقليمية، وتقديم خدمات محسنة لسكان المحليين، ورفع مستوى حياتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽¹⁾.

ويستند النظام اللامركزي على مجموعة من الأسس، حيث تبرز فكرة الاستقلالية للفرد ضمن هذا النظام، حيث يتمتع بدرجة من الاستقلالية تُمكنه من إدارة المرافق المحلية. ومع ذلك، تبقى هذه الاستقلالية تحت إشراف الجهات المركزية، مما يُظهر طبيعتها النسبية وعدم مطلقيتها. هذا النهج يهدف في جوهره إلى ضمان شرعية تصرفات الجهات اللامركزية، مع محاولة الحفاظ على الكيان السياسي والقانوني للدولة، وإصلاح الإدارة المحلية يُعدُّ واحدًا من أهم الجوانب التي تتناولها النقاشات في مصر، حيث تعاني الإدارة المحلية من مجموعة من المشكلات التي تحول دون قيامها بدورها الفعّال في دفع عمليات التنمية بمختلف جوانبها. يتميز نظام الإدارة المحلية في مصر بمستوى عالٍ من التركيز الشديد، إذ تسيطر الحكومة المركزية على صنع القرارات وتقديم الخدمات على المستوى المحلي، دون منح الهيئات الإدارية المحلية دورًا كافيًا. كما يتضمن هيكل الإدارة المحلية تعقيدات كثيرة، حيث يُلاحظ تشعب المستويات المختلفة للإدارة المحلية دون وجود منطق واضح وراء هذه التدرجات ودون معايير محددة لتأسيس ودمج وإلغاء الوحدات المحلية. إضافةً إلى ذلك، يُسمح تقريبًا لكل الوزارات والجهات الحكومية المركزية بالتدخل في شؤون الوحدات المحلية، سواءً كان ذلك من خلال نمط "عدم التركيز" الذي يجعل الإدارة أداة لتنفيذ السياسات والبرامج المحددة على المستوى المحلي، أو من خلال تمارس بعض الهيئات أعمالها مباشرة بطريقة مركزية مفرطة⁽²⁾.

(1) بدران، محمد محمد، الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص 3.

(2) أمين، خالد زكريا (2013)، نظام الإدارة المحلية في مصر بين التعديلات الدستورية ومتطلبات الإصلاح المحور الثالث: إعادة هيكلة مؤسسات الدولة المؤتمر العلمي الثاني إدارة التحول في مصر: رؤى سياسية واقتصادية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص 296 - 297.

وعلى الرغم من الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية، فإنها تواجه تحديات تنظيمية وأساليب تشكيل مجالسها المحلية، وهناك قيود مالية على قدرات الوحدات المحلية. كما يعاني هذا النظام من رقابة مركزية مفرطة تمتد لقراراتها وأعمالها وأفرادها، ويشهد انتشار ظواهر الفساد الإداري وسوء إدارة الموارد، وغياب للشفافية، ظاهرة الفساد في المنظمات الحكومية تعكس انحرافاً عن الأسس التي بُنيت عليها تلك المؤسسات، حيث يظهر خلل في إدارة الدولة وتنظيم العلاقات بين المواطن والحكومة. يُفضّل فيها المصلحة الشخصية للموظفين على حساب الاهتمام بمصلحة المجتمع وتحقيق الغايات العامة التي بُنيت من أجلها تلك المنظمات⁽¹⁾.

المطلب الثاني أركان الإدارة المحلية

اللامركزية كنهج إداري يستند على مجموعة من الأسس والمبادئ - الأركان - التي تهدف إلى توزيع السلطة والصلاحيات بين مستويات متعددة من الحكومة وتعزيز المشاركة المجتمعية في عملية اتخاذ القرارات، وفي ظل التحولات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الحديثة، أصبحت اللامركزية الإدارية مطلباً ملحاً لتحقيق التنمية المستدامة وتحقيق الديمقراطية المشاركة. تأتي فكرة اللامركزية كرد فعل على النظم الإدارية التقليدية التي تميل إلى التركيز السلطوي والتمويل المركزي والتخطيط والتنفيذ الواحد من مركز واحد، وتعتمد اللامركزية على تعزيز المشاركة الفعالة للمجتمع المحلي في عملية صنع القرارات. يتيح هذا التوجه للمواطنين فرصة المشاركة في تحديد احتياجاتهم وأولوياتهم، مما يعزز الشفافية والشراكة بين الحكومة والمواطنين.

(1) مبارك، لسلوس (2012)، دور الحوكمة في مواجهة الفساد الإداري، مجلة أبعاد اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التيسير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس الجزائر، العدد الثاني، ص 163.

تتمثل أحد أسس اللامركزية في توزيع السلطة والصلاحيات بين مستويات متعددة من الحكومة، مما يسمح بتنمية قدرات الوحدات الإدارية المحلية وتمكينها من اتخاذ القرارات التي تخدم مصالح المجتمع المحلي، وتهدف اللامركزية إلى تعزيز التنمية المستدامة من خلال تفعيل دور المجتمعات المحلية في تحديد احتياجاتها وتنفيذ السياسات والبرامج التنموية التي تتناسب مع خصوصيتها وظروفها.

وتعزز اللامركزية الديمقراطية والشفافية في عملية اتخاذ القرارات، حيث يشارك المواطنون في صياغة السياسات ومراقبة تنفيذها، مما يزيد من مسؤولية الحكومة ويعزز الثقة بينها وبين المواطنين وتتيح اللامركزية للوحدات الإدارية المحلية التكيف مع احتياجات وظروف المجتمعات المحلية بشكل أفضل، مما يعزز التنوع والتكيفية في السياسات والبرامج الحكومية.⁽¹⁾

ويشترط للقول بتبني اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري توافر عدة أركان ومقومات بحيث يؤدي غيابها أو فقدانها إلى استبعاد فكرة اللامركزية الإدارية، ويمكن تسليط الضوء على هذه الأركان من خلال التالي:

الفرع الأول: وجود مصالح ذاتية متميزة

الاعتراف بأن هناك مصالح محلية متميزة يتم فيه الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة و يجب أن تشرف الدولة على تسيير الشؤون الخاصة بالأمن القومي كالدفاع والمرافق الاستراتيجية وذات الطابع الوطني والقضاء، و في المقابل تترك الدولة بعض المهام كالنقل والصحة... إلخ لتشرف عليها الوحدات المحلية، و بناء عليه يتم توزيع هذه الاختصاص حيث تتولى الأجهزة المركزية القيام

(1) كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول (ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ص 155.

بالمهام الوطنية والقومية مثل شؤون الدفاع والأمن و رسم السياسة العامة في المجال التربوي و الاقتصادي وغيرها تاركة بقية المهام الغير قومية لكي تدار من قبل الأجهزة المحلية⁽¹⁾.

وهي المصالح أو الحاجات التي تهم الجماعة المحلية ويسعى الشخص الإداري إلى تحقيقها وذلك يعود إلى أن أفراد أي مجموعة بشرية تقطن على نطاق جغرافي معين هي الأعراف بمصالحها في المرافق العامة المحلية كالتعليم والصحة والنظافة العامة وهي الأقدر على إشباعها لذا فإنه من الأفضل إسناد إدارتها لأهل المحلة أو البلدية أو المحافظة بدلا من أن يعهد للدولة القيام بها، ولعل من المتوجبات التي أجمع الفقه عليها هو الاعتراف للوحدة اللامركزية التي تتولي إشباع هذه الحاجات بالشخصية المعنوية بحسبان ذلك يمثل الوجه الآخر للمصالح المحلية⁽²⁾.

وبذلك يقوم نظام اللامركزية الإدارية على وجود مصالح خاصة متميزة لجماعة بشرية معينة من سكان الإقليم متميزة عن المصالح الوطنية بحيث تتصرف السلطة المركزية إلى العناية والاهتمام وتركيز جهودها على المرافق الوطنية في حين تتولى الهيئات المحلية تلبية الحاجات المحلية لسكان الوحدة الإدارية غير أن الصعوبة تكمن في وضع معيار بين المهام ذات الطابع المحلي التي يعهد بها إلى الهيئات المحلية، والمهام ذات الطابع الوطني التي يعهد بها إلى الهيئات المركزية⁽³⁾.

وغالباً ما يقوم المشرع بتحديد المصالح المحلية المتميزة والأعمال التي تدخل ضمن نطاق اختصاص الهيئات اللامركزية عبر أسلوبين⁽⁴⁾ ولقد رجح المشرع الأردني الأسلوب الإنجليزي عندما

(1) بوضياف، عمار (2007)، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، 2007، ص174.

(2) أحواس، خليفة صالح (1998)، اللامركزية في ليبيا، جامعة قار يونس، الطبعة الأولى، ص 82.

(3) كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول (ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ص 158.

(4) عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003)، النظرية العامة للقانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 150.

حدد في المادة (5) من قانون الإدارة المحلية اختصاصات مجالس المحافظات كما حدد في المادة (15) الفقرة أ اختصاصات المجالس البلدية.

1. الأسلوب الحصري أو ما يعرف في الفقه (بالأسلوب الانجلوسكسوني) (إنجلترا وأمريكا) وهو يقوم على أساس تحديد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، وعليه لا يحق لهذه ممارسة أية فعالية إدارية جديدة إلا بنص قانوني مستقل وهو الأمر الذي يؤدي إلى تنوع اختصاصات الهيئات المحلية وتفاوتها لاختلاف القوانين المنظمة لها⁽¹⁾.

ويتم بموجب هذا الأسلوب تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية من قبل المشرع على سبيل الحصر (الأسلوب الإنجليزي) وتمارس اختصاصاتها في إطار الحدود التي نص عليها القانون. ويترتب على ذلك انه لا يجوز للهيئات المحلية النظر واتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد نكرها في هذا القانون وإلا عد تصرفها تصرفا غير مشروع ومخالفا للقانون

2. الأسلوب العام ويطلق عليها الأسلوب اللاتيني (فرنسا - بلجيكا - هولندا) وهو على خلاف الأسلوب الحصري يكتفي بالنص في الدستور أو القانون على قاعدة عامة يعود لها في تحديد الاختصاصات، ويتسم هذا الأسلوب بالوضوح والبساطة، ولذلك يكون لجميع الوحدات المحلية اختصاصات عامة ومتماثلة بحيث يجوز لها أن تمارس جميع الفعاليات الإدارية إلا ما استثناه المشرع وهي التي أتبعها المشرع الليبي بالقانون 130 لسنة 1972، ولعل ثبوت المصالح الذاتية هو مناط الاعتراف لها بالشخصية القانونية بما يترتب على ذلك من آثار

(1) مسكوني، صبيح بشير (1978)، مبادئ القانون الإداري الليبي: دراسة مقارنة، الشركة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، ص 166.

قانونية كوجود الذمة المالية المستقلة لها والاختصاص بإدارة أموالها بنفسها من خلال موظفين يتبعون الوحدة المحلية على أساس تنظيمي أو تعاقدية.⁽¹⁾ وهنا يقوم المشرع بتحديد اختصاص الهيئات اللامركزية بصفة عامة طبقاً القاعدة عامة (الأسلوب الفرنسي) بحيث تباشر هذه الهيئات نشاطها في نطاق هذه القاعدة فالمجلس البلدي يتولى بذاته مهمة تحديد الشؤون المحلية فهو المختص قانوناً بتحديد ما يعد مصلحة أو لا ويملك بالتالي اتخاذ القرارات الإدارية بصددتها وتتنقيد سلطة المجلس بإشراف رقابة السلطات الوصائية.

الفرع الثاني: استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية

إذا كانت المصالح الذاتية هي الركن المادي فإن السلطات الذاتية المستقلة للوحدة المحلية هي الركن المعنوي حيث لا يكفي التمييز بين المصالح القومية والمصالح المحلية بل لابد أن يشرف من يهمهم الأمر على إدارة شؤون هذه المصالح.⁽²⁾

ولتحقيق إدارة محلية للوحدات الإدارية كان الانتخاب والتعيين أسلوبان لتحقيق ذلك بحيث يؤديان إلى الإتيان بأعضاء يهمهم أمر الوحدة اللامركزية ويرتبطون بوسطها البشري وباستقراء النظم اللامركزية يتضح وجود تطبيقين في هذا الصدد.⁽³⁾

الأول: ينطلق من فكرة سياسية قوامها أن النظام اللامركزي جزء لا يتجزأ من النظام الديمقراطي القائم على حكم الشعب بواسطة ممثلين وحيث إنه لا يمكن الجميع أعضاء الوسط المحلي

(1) أحواس، خليفة صالح (1998)، اللامركزية في ليبيا، جامعة قار يونس، الطبعة الأولى، ص 83.

(2) غزوي، محمد سليم محمد (1994)، نظرات حول الادارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، المكتبة الوطنية، عمان، ص 18.

(3) النهري، مجدي مدحت (2001)، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ص 62 وما بعدها.

إدارة المصالح الذاتية، فإن الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لتحقيق ذلك، وفي هذا النموذج سكان الوحدات المحلية (الإقليمية) هم من يتولون انتخاب أعضاء المجالس المحلية المناط بهم إدارة شؤون الوحدات المحلية، أما اللامركزية المرفقية المصلحية (الشركات) فإن العاملين فيها يتولون انتخاب مجلس إدارة المؤسسات والمرافق المحلية.

الثاني: ينطلق من الحرص على تحقيق فعالية إدارية وتنموية قد لا يحققها أسلوب الانتخاب وحده لذا فإنه يقوم على المزوجة بين الفعالية والديمقراطية بانتهاج أسلوب مختلط يشمل التعيين والانتخاب بحيث يتولى الوسط المحلي انتخاب أغلبية الأعضاء للسلطة المحلية ويترك للسلطة المركزية تعيين عدد من الأعضاء، ومن خلال ذلك يتحقق الاستقلال النسبي للوحدة اللامركزية.⁽¹⁾

يعتبر تمتع الهيئات اللامركزية الإدارية بالاستقلال عن الهيئات والسلطات المركزية شرطاً لتحقيق نظام اللامركزية الإدارية ذلك أن غياب هذا الاستقلال ووجود رابطة التبعية والخضوع ينزع عن هذا النظام صفة اللامركزية ويجعله مركزياً. ويتجلى هذا الاستقلال بتمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة التي تجعلها أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات بحيث تثبت لها الشخصية القانونية الاعتبارية المستقلة. وتقوم هذه الشخصية المعنوية المستقلة التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية على الاستقلال الإداري والاستقلال المالي عن السلطة المركزية.

أولاً- الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية

يعتبر الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية نتيجة طبيعية لوجود مصالح ذاتية متميزة لجماعة بشرية داخل الإقليم وهذه الاستقلالية تتيح لهذه الهيئات التمتع بالحقوق، وتحمل

(1) النهري، مجدي مدحت (2001)، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، مرجع سابق.

الالتزامات القانونية بمعنى انه يثبت للشخصية المعنوية المستقلة لهذه الهيئات أهلية وجوب وأهلية أداء تمكنها من إدارة المصالح المحلية لتحقيق أغراضها⁽¹⁾. واستناداً إلى هذا الاستقلال تتمتع الهيئات اللامركزية بسلطة إصدار القرارات بما يعود بالنفع العام على الشخص المعنوي الذي تمثله⁽²⁾.

ويرتبط استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية بالطريقة التي يعتمدها المشرع في

اختيار أعضاء الهيئات المحلية اللامركزية ويميز في هذه الطرق بين:

أ- أسلوب الانتخاب

يرى بعض الفقه ان أسلوب انتخاب أعضاء الهيئات اللامركزية من أبناء الوحدات المحلية هو الطريق الأجدى لتمتع هذه الهيئات بالاستقلالية عن السلطة المركزية، كما انه يفيد في تدريب سكان هذه الوحدات على الممارسة الديمقراطية على مستوى الدولة وانتخاب أعضاء المجلس النيابي⁽³⁾. ووفقاً لرأي البعض الآخر من الفقه فإن الانتخاب يساهم في القضاء على ظاهرة الخضوع والتبعية من قبل أعضاء الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية إذا ما تم اختيارهم بالتعيين من قبلها، كما ان من شأن الانتخاب أن يتيح لأعضاء الوحدات المحلية الإمام بحاجات مناطقهم وتلبيتها⁽⁴⁾، ولاسيما

(1) عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003)، النظرية العامة للقانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 151.

(2) كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول (ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ص 161.

(3) عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003)، النظرية العامة للقانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 151 وما بعدها.

(4) الزهيري، رياض عبد عيسى (2016)، أسس القانون الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ص 156.

أن التطبيق العملي للممارسة الانتخابية سيفرز أشخاص يقدمون أعمال تنموية خدمية من خلال خبراتهم وكفاءاتهم بعيداً عن الفئوية المقيتة والعشائرية المتعصبة.

وعليه فإنه لا غنى عن الانتخاب كأسلوب لتشكيل المجالس المحلية حتى يمكن القول باستقلالية هذه المجالس استقلالاً حقيقياً⁽¹⁾، غير أنه يؤخذ على أسلوب الانتخاب أنه قد يفرز أشخاص تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجلس البلدي⁽²⁾.

ب- أسلوب التعيين

يرى أنصار أسلوب التعيين أنه ليس هناك ما يمنع من اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية من جانب السلطة المركزية بأسلوب التعيين بشرط أن يكفل لهم استقلالهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية وعدم عزلهم⁽³⁾، وأن الانتخاب لا يعتبر شرطاً أساسياً لإختيار أعضاء الهيئات المحلية اللامركزية لأن الشرط الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية هو تحقيق استقلال هذه الهيئات اللامركزية في مواجهة السلطات المركزية وتوفير الضمانات الكفيلة باستمرار وجودها سواء تم تكوين هذه الهيئات بالانتخاب أو التعيين أو بالانتخاب والتعيين معا فالعبرة ليست في أسلوب تكوين الهيئات اللامركزية بل في استقلالها بالفعل في ممارسة اختصاصها ووجود الضمانات الكافية لهذا الاستقلال⁽⁴⁾.

(1) الخلايلة، محمد علي (2016)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ص 115.

(2) الزعبي، خالد سمارة (1993)، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 64.

(3) العطار، فؤاد (1973) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 157.

(4) عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003)، النظرية العامة للقانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 151.

ويؤخذ على أسلوب التعيين انه في الوقت الذي قد يحقق وصول ذوي الكفاءات الإدارية إلى عضوية الهيئات المحلية إلا أن هؤلاء الأشخاص قد لا يتمتعون بثقة السكان المحليين مما يؤدي إلى نشوب أزمة ثقة بين الطرفين لذا ينصح بمراعاة شروط خاصة في المرشحين قبل الدخول في الترشيح لضمان الكفاءة الإدارية كالمؤهلات العلمية والخبرات الإدارية على سبيل المثال⁽¹⁾.

ج- أسلوب المزج بين الانتخاب والتعيين

وفقاً لهذا الأسلوب يتم اختيار أعضاء الهيئات المحلية عن طريق المزج بين الانتخاب والتعيين بحيث يصار إلى تعيين قسم من الأعضاء من قبل السلطة المركزية، أما باقي الأعضاء فيتم انتخابهم من أفراد الوحدة المحلية. ووفقاً لرأي بعض الفقه فإن هذه الطريقة تؤدي إلى عدم التفيت الكامل للوظيفة الإدارية ويحافظ على وحدة الأساليب في العمل الإداري وذلك عن طريق ما تمارسه الهيئات المركزية من سلطات داخل المجالس المحلية بواسطة الأعضاء المعيّنين من قبلها⁽²⁾.

وقد تبني المشرع الأردني أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس البلدية بناء على القانون الحالي للإدارة المحلية واخذ بأسلوب أسلوب المزج بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس المحافظة وفي اختيار أعضاء ورئيس مجلس الخدمات المشتركة اخذ بأسلوب التعيين.

ويؤيد الباحث أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية ويرى انه أفضل أسلوب حيث انه يضمن استقلال الهيئات المحلية، وان الانتخاب يحقق ديموقراطية الإدارة المحلية.

ثانياً- الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية

(1) منصور، شاب توما (1980)، القانون الإداري، ط1، جامعة بغداد، العراق، ص 90.

(2) الجبوري، نجيب خلف احمد (2023)، القضاء الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ص 106.

يعتبر الاستقلال المالي للهيئات المحلية اللامركزية حجر الأساس في ممارستها لوظيفتها الإدارية بمعزل عن الخضوع للسلطة المركزية مما يفرض أن يكون لهذه الهيئات ميزانية وحساب خاص مستقل عن الدولة يتأتى من إيرادات الهيئة المحلية الأمر الذي ينعكس إيجاباً على برامج هذه الهيئات في تحقيق التنمية المحلية لسكان الوحدات المحلية حتى ولو لم تحظ هذه البرامج بمباركة السلطة المركزية طالما تتم في إطار القانون⁽¹⁾، ان اعتماد الهيئات المحلية اللامركزية على الدولة في تمويل برامجها من شأنه أن يدفع هذه الهيئات للخضوع مجدداً للسلطة المركزية ويفقدها استقلالية قرارها بحيث يمكن القول انه بقدر ما تعتمد الهيئات المحلية على تمويلها الذاتي وتبتعد عن تمويل السلطة المركزية يتحقق استقلالها⁽²⁾.

ومن مظاهر تحقق الاستقلال المالي للهيئات المحلية:

- 1- وجود موازنة خاصة للهيئات المحلية
- 2- ان يكون للهيئة اللامركزية موارد مالية كافية لتغطية نفقاتها ومصاريفها.
- 3- وجود أنظمة مالية خاصة بالهيئات اللامركزية تختلف عن أنظمة السلطة المركزية مثال ذلك النظام المالي للبلديات رقم (142) لسنة 2016.

الفرع الثالث: خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية (الوصاية الإدارية)

وتعني الوصاية الإدارية رقابة الدولة او السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها اما على ذات الهيئات اللامركزية او على اشخاصها او

(1) كواشي، عتيقة (2011)، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، ورقة جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، ص 36.

(2) كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول (ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ص 161 وما بعدها.

على اعمال هذه الهيئات، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية او من يمثلها على الهيئات اللامركزية عند ممارستها لاختصاصاتها.⁽¹⁾

ان القول باستقلالية الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية لا يتعارض مع ممارسة الأخيرة لسلطة الرقابة أو ما اصطلح على تسميته بالوصاية الإدارية⁽²⁾، وتهدف السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الهيئات اللامركزية إلى المحافظة على الوحدة السياسية للدولة وسيادة النظام العام فيها، والتثبت من مطابقة عمل وأنشطة الهيئات المحلية للقوانين والأنظمة، وعدم الخروج عليها أو مخالفتها⁽³⁾، غير أن هذه الرقابة لا ينبغي أن تكون من القوة والشدة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها كما ينبغي الا تكون من الضعف بحيث تتحرف هذه الهيئات عن الخط المرسوم لها في سند إنشائها⁽⁴⁾، وتختلف السلطة الرئاسية التي تمارس في نطاق المركزية الإدارية عن الرقابة الإدارية التي تمارس في ظل اللامركزية الإدارية من النواحي التالية⁽⁵⁾:

1- السلطة الرئاسية في المركزية الإدارية مفترضة ولا تحتاج إلى نص في القانون أما الوصاية الإدارية فهي ذات طابع استثنائي وتحتاج إلى نص قانوني لممارستها وتمارس الوصاية

(1) القبيلات، حمدي سليمان (2023)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقها في المملكة الأردنية الهاشمية، ص 84.

(2) يقصد بالوصاية الإدارية مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة.

(3) كواشي، عتيقة (2011)، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، ورقة جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، ص 38 وما بعدها.

(4) الشوبكي، عمر (1981) مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ص11.

(5) عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003)، النظرية العامة للقانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 156.

الإدارية على أشخاص الهيئات المحلية من ناحية التأديب وتقديم النصح والإرشاد ووقف أو حل المجالس المحلية بسبب عدم تنفيذ الالتزامات أو العجز كما تمارس الرقابة على أعمالهم من ناحية منح الإذن والتصديق والرقابة على تنفيذ الأعمال ووقفها.

2- هدف السلطة الرئاسية انتظام العمل الإداري ومطابقة قرارات المرؤوسين للقانون أما هدف الوصاية الإدارية فهو كفالة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة عن الهيئات اللامركزية وضمان تحقيقها للمصلحة العامة.

3- السلطة الرئاسية للرئيس على المرؤوس تمارس في إطار شخصية معنوية واحدة هي شخصية الدولة أما الوصاية الإدارية فتتم بين شخصين مستقلين هما شخصية الدولة والشخص المعنوي

4- السلطة الرئاسية تتم من داخل السلطة المركزية نفسها على المرؤوسين في الهيئات والمصالح التابعة لها في حين ان الوصاية الإدارية تمارس من جانب السلطة المركزية على هيئات مستقلة خارجة عنها وهي الهيئات اللامركزية الإدارية.

وقد درج الفقه في فرنسا ومصر على إطلاق اصطلاح الوصاية على الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية⁽¹⁾، وعرف بعض الشراح المقصود بالوصاية في هذا الصدد بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة، ويذهب جانب آخر إلى أن الرقابة المركزية على أعمال الهيئات المحلية من شأنها منع انحرافها وتخاذهلها أو تعنتها أو إساءة استعمالها لسلطاتها وكذلك لضمان مشروعيتها أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة⁽²⁾.

(1) الحراري، محمد عبد الله (2003)، أصول القانون الإداري، المركز القومي للبحوث، ص 127.

(2) عفيفي، مصطفى محمود (2005)، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية من المركزية واللامركزية، مكتبة الكتب العربية، ص 47 وما بعدها.

ولعله من المفيد التأكيد على أن الرقابة المركزية تجد سندها في تصرف الهيئات المحلية في جزء من الأموال العامة وهو الأمر الذي يستوجب من الدولة مطابقة هذه التصرفات المالية وفق للقواعد القانونية بحسبانها جزءاً أساسياً من الميزانية العامة للدولة التي تصدرها السلطة التشريعية بقانون سنوي، ولأهمية وحساسية الرقابة المركزية وتداخلها مع نسبة الاستقلال الذي تمتع به الوحدة المحلية فإنها أخذت أنواع مختلفة.⁽¹⁾

والرقابة على الأعضاء هي ما يطلق عليها الرقابة على السلطات اللامركزية من الناحية العضوية⁽²⁾، وهي ما يتعلق بصلاحيات السلطة المركزية فيما يتعلق بتعيين بعض الأشخاص في الهيئة اللامركزية تحت مبررات عدم وجود هيئة للناخبين وعدم سماح الظروف الاجتماعية بالانتخاب ما يسفر عنه في حالة حدوثه اختيار عناصر لا تتوفر فيها الكفاءة الفنية والإدارية المطلوبة للعضوية⁽³⁾، وكذلك الأمر بالنسبة للتأديب فإنه يمارسه عادة المحافظ في نظام المحافظات باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية.

ولعل أخطر وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات اللامركزية هي سلطة الحل، حيث المشرع في بعض الدول أجاز حل مجلس المحافظة أو البلدية عند الضرورة وهو بطبيعته سلاح يهدد الهيئة اللامركزية في ممارسة اختصاصاتها، لذا فقد تواتر المشرع تحت ضغط من الفقه إلى اشتراط شرطين أساسيين للممارسة هذا الحق، هما ضرورة أن يكون قرار الحل مسبباً، حظر المشرع على السلطة المركزية

(1) عفيفي، مصطفى محمود (2005)، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية من المركزية واللامركزية، مكتبة الكتب العربية، ص 47 وما بعدها، مرجع سابق

(2) مسكوني، صبيح بشير (1978)، مبادئ القانون الإداري الليبي: دراسة مقارنة، الشركة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، ص 170.

(3) أحواس، خليفة صالح (2004)، القانون الدستوري الليبي والنظم الإدارية، جامعة سرت، ص 195-196.

أن تقوم بكل شامل لجميع المجالس المحلية في آن واحد وذلك لما يترتب عليه من إرباك شديد في سير العمل الإداري على المستوى المحلي مما يصعب تداركه في المستقبل.

وتعد الرقابة على الأعمال من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية من الناحية الوظيفية على الهيئات اللامركزية وتهدف من ورائها إلى التأكد من موافقة أعمالها للقانون⁽¹⁾ وعدم تعارضها مع المصالح العامة، ومن أمثلتها التفويض وهو قرار يشترط القانون اتخاذه من قبل السلطة المركزية مخولا الوحدة المحلية إجراء تصرف قانوني معين ومثاله تفويض المحافظ للمجلس البلدي ببعض الصلاحيات، وكذلك التصديق وهو قرار تتخذه السلطة المركزية بإقرار القرارات أو التصرفات التي سبق أن اتخذتها الوحدات اللامركزية وباعتبارها نافذة من تاريخ صدورها أو بأثر رجعي وبدونه ينعقد الأثر القانوني لقرارات الوحدة اللامركزية، وكذلك الأمر بالنسبة لصلاحيات السلطة المركزية في الإرشاد والتوجيه للهيئات المحلية والذي بفعله تغلب إرادة الأولى على الثانية.

ويمكن إيجاز مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في مباشرتها لاختصاصاتها بالإضافة إلى ما ذكرنا في الحلول والتعديل والإيقاف وإبداء الرأي والدعوة إلى الانعقاد مع اختلاف الآثار القانونية كل منها حسب النظام الإداري السائد⁽²⁾.

(1) مسكوني، صبيح بشير (1978)، مبادئ القانون الإداري الليبي: دراسة مقارنة، ص 174، مرجع سابق

(2) عثمان، محمد مختار (1989)، المبادئ والأحكام القانونية للإدارة، جامعة قار يونس، بنغازي، ص 256 وما بعدها.

المطلب الثالث

تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم المشابهة لها

وبشأن التمييز بين اللامركزية الإدارية والأنظمة المشابهة لها، ثمة بعض الأنظمة المركزية التي تتشابه مع اللامركزية الإدارية مما قد يخلق الالتباس في التمييز بينها وبين هذه الأنظمة، ومن الأنظمة التي قد تتشابه مع نظام اللامركزية الإدارية نظام عدم التركيز الإداري، ونظام اللامركزية السياسية.

الفرع الأول: التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

تعتبر عدم المركزية الإدارية واللامركزية من أساليب التنظيم الإداري ولبيان أسباب الاختلاف ونواحي التفرقة بين المصطلحين اوردنا مظاهر الاختلاف التالية: (1)

- في ظل عدم التركيز الإداري يتم إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود باسم السلطة المركزية أما في اللامركزية الإدارية فتصدر القرارات الإدارية وتبرم العقود باسم الهيئة المحلية ولحسابها

- نظام عدم التركيز الإداري لا يتضمن أية قيمة ديمقراطية فهو عبارة عن تطبيق القواعد الفن الإداري، أما اللامركزية الإدارية فهي مدرسة لتعليم الديمقراطية والتدريب عليها وخلق الوعي السياسي لدى المواطنين وتدريب قيادات إدارية فاعلة من خلال مشتل اللامركزية الإعداد قادة إداريين وسياسيين اكفاء

- في نظام عدم التركيز الإداري يطبق مبدأ السلطة الرئاسية في علاقة الرئيس بالمرؤوس أما في ظل نظام اللامركزية الإدارية فتطبق قاعدة الوصاية الإدارية ويقع نظام عدم التركيز الإداري ضمن نطاق المركزية الإدارية، أما اللامركزية الإقليمية فتقع ضمن نطاق اللامركزية الإدارية. بمعنى أن

(1) الخاليلة، محمد علي (2016)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ص 123 وما بعدها

نظام عدم التركيز الإداري هو شكل أو صورة من صور المركزية الإدارية، أما نظام اللامركزية

الإدارية الذي يطبق على أقاليم الدولة فيدخل ضمن نطاق اللامركزية الإدارية

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (الحكم المحلي)

يتحدد اختصاص الدول أو الولايات الداخلة في الاتحاد المركزي في ظل اللامركزية السياسية

بموجب الدستور الاتحادي في حين يتحدد اختصاص هيئات الإدارة المحلية بموجب قانون يصدر

عن السلطة التشريعية.

ولا تملك الدول الاتحادية حق الرقابة والاشراف على الدول الداخلة في الاتحاد اما الهيئات

المحلية فتخضع الرقابة واشراف السلطة المركزية:

1- اللامركزية الإدارية هي صورة للتنظيم الإداري تقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين

هيئات إدارية مختلفة، بينما اللامركزية السياسية صورة من صور التنظيم السياسي تقوم على

أساس توزيع السلطات السياسية في الدول بين دويلات سياسية مختلفة يكون لكل منها دستور

وحكومة خاصة بها وسلطة تشريعية وقضائية. (1)

2- اللامركزية الإدارية يمكن أن تقوم في ظل الدولة الموحدة كما يمكن أن توجد في الدول

الاتحادية أما اللامركزية السياسية فنقوم على الأخذ بما يعرف في فقه القانون الدستوري

بالنظام الاتحادي الفيدرالي.

-لامركزية مفهوم نظام الحكم الذاتي أو نظام الحكم المحلي (2) بالتالي:

(1) قاسم، جعفر أنس (1978)، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 28.

(2) مسكوني، صبيح بشير (1978)، مبادئ القانون الإداري الليبي: دراسة مقارنة، الشركة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، ص 164.

هما المفهومان اللذان يشيران إلى الفكرة الرئيسية والأساسية التي تقوم عليها اللامركزية وهي انحصار الوظيفة الإدارية في الشؤون المحلية وقيام من يعينهم أمرها بإدارتها، وبدوره الفقه العربي لم يبتعد عن هذا المعنى بإطلاقه مفهوم (الإدارة المحلية) كتعبير عن مضمون اللامركزية واعتبارها خطوة أولى على طريق الحكم المحلي وهي معنى له وجزء منه لا يمكن فصلها عنه⁽¹⁾، وذلك بحسبان الإدارة المحلية هي بمثابة الإدارة المحلية لتطوير المجتمع المحلي من خلال هيئات منتخبة من أهل الوحدات المحلية تعهد إليها السلطة المركزية الاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق المحلية بما يؤدي إلى تولي الشعب شؤون نفسه بنفسه والقيام بالخدمات المحلية بجميع صورها عن طريق ممثلها ويمكن إجمال العناصر المكونة للامركزية بنوعيتها الإقليمي والمرفقي بأنها سلطات الإدارة المركزية موزعة على المحليات حيث جرى العمل في الواقع السياسي والإداري على قيام الوحدات المحلية إلى جوار السلطة المركزية، بحيث تستمد من الأخيرة شرعيتها وهي التي توهبها الاختصاصات والصلاحيات على النطاق الجغرافي الذي تعمل في إطاره وهو ما وفر مكنة التعرف على وحدات الإدارة المحلية اللامركزية من خلال المقومات التي تقوم عليها تشريعياً.⁽²⁾

تعني اللامركزية توزيع سلطة اتخاذ القرارات من حكومة مركزية واحدة إلى ولايات أو مناطق مختلفة. يمكن أن يشمل ذلك منح كل ولاية أو منطقة سلطتها الخاصة لوضع القوانين وتنفيذ تلك القوانين وتسوية النزاعات القانونية. تمتلك دول مثل الولايات المتحدة وسويسرا وألمانيا أنظمة معقدة حيث

(1) الزعبي، خالد سمارة (1993)، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 48.

(2) حمدي، عادل محمود (1973)، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1973، ص 104 وما بعدها.

يتم تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية والولايات الفردية. وفي حين تتمتع الولايات بقدر كبير من الحرية في حكم نفسها، فإنها لا تزال مسؤولة في نهاية المطاف أمام الحكومة المركزية. ويسمح هذا النظام بدرجة عالية من اللامركزية، لكن الحكومة المركزية لا تزال هي السلطة الرئيسية المسؤولة.⁽¹⁾

المطلب الرابع تقدير نظام الإدارة المحلية

تحظى المجالس المحلية في الأردن بأهمية كبيرة، حيث تلعب دورًا مهمًا في التنمية المحلية، وتساهم في تعزيز المشاركة المجتمعية. ولذلك، فإن دراسة إجراءات تشكيل المجالس المحلية في الأردن من الأمور المهمة، لما لها من آثار على كفاءة وفاعلية عمل هذه المجالس.

تعد الإدارة المحلية من الأنظمة الإدارية التي تعتمد على تنظيم وإدارة الشؤون العامة على مستوى محدد، مثل المدينة أو البلدة، وتمتاز بوجود هيئات إدارية محلية مستقلة. تحظى الإدارة المحلية بأهمية كبيرة في تلبية احتياجات المجتمعات المحلية وتعزيز المشاركة المجتمعية في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم.⁽²⁾

وعلى الرغم من أن الإدارة المحلية تقدم العديد من الفوائد مثل تواصل أفضل بين الحكومة والمواطنين وتوفير الخدمات بشكل أقرب إلى الحاجات المحلية، إلا أنها تواجه أيضًا تحديات مثل

(1) عبد الوهاب، سمير (2006)، الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة: مع دراسة حالة مصر، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2006، ص 6.

(2) الخلايلة، محمد علي (2016)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ص 125.

نقص التمويل وتضارب السياسات. تتطلب هذه التحديات تصميم استراتيجيات فعالة لتعزيز قدرات الإدارة المحلية وتحسين أدائها في خدمة المجتمعات التي تخدمها.

ويمكن تناول مزايا وعيوب الاخذ بنظام الإدارة المحلية من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية الإقليمية (1)

تعتبر تطبيقاً للديمقراطية و يظهر ذلك من خلال إشراك سكان المناطق و الأقاليم في اللامركزية المحلية في تشكيل الهيئات والمجالس التي تمثلهم وذلك عن طريق الانتخاب، كما أنها تخفف العبء من على عاتق الدولة المعاصرة من متابعة و إدارة المشروعات و المرافق العامة بها باستمرار نظراً لتفرغ الدولة لمجالات وأنشطة جديدة كانت عازفة عنها، و ذلك بسبب قيام الهيئات اللامركزية بمتابعة وإدارة المرافق و المصالح المحلية، وتتمكن من خلالها الهيئات اللامركزية في حل المشكلات و مواجهة الازمات المفاجئة و التي تحدث من حين لآخر في النطاق الإقليمي أو المرفقي (2)

كما تصبح الهيئات اللامركزية المحلية أو المرفقية أقدر على إدارة مصالحها بعيداً عن الإجراءات المعقدة التي قد تتم على مستوى الإدارة المركزية اللامركزية عنصر تحرير في الإطار الاقليمي أو المحلي (3)

(1) الخلايلة، محمد علي (2016)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 125.

(2) عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003)، النظرية العامة للقانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 160 - 161.

(3) سعد، جورج (2006)، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص 29.

وتساهم في تسيير ومتابعة الشؤون المحلية خطوة لتعليم المواطنين الديمقراطية وزيادة قدرتهم على تحمل المسؤوليات وكما ان الهيئات المحلية تشكل مجالاً مفضلاً من أجل اكتساب التجارب المفيدة ويحدث ذلك من خلال الاحتكاك بالحقائق والمشكلات اليومية⁽¹⁾

إن اللامركزية باعترافها للسلطة اللامركزية بأن لها الشخصية المعنوية وتمتعها بذمة مالية مستقلة بما يساعد على زيادة الموارد المالية لها وذلك عن طريق التبرعات أو الهبات والوصاية فضلاً عن الضرائب المحلية الخاصة بكل هيئة محلية وتمثل اللامركزية استجابة سريعة وحقيقية لمتطلبات الوحدات المحلية باعتبار أن القرارات يتم إصدارها عن طريق المجالس المحلية المنتخبة التي تمثل أصحاب الحاجات بالوحدات المحلية وتعايش مشاكلهم فتعني اللامركزية التحرر من الروتين وسرعة اتخاذ القرار.

وتتمثل أهم مزايا اللامركزية الإدارية الإقليمية فيما يلي⁽²⁾

1. يسهم تطبيق اللامركزية الإدارية في تخفيف الأعباء عن الهيئات المركزية عن طريق توزيع المهام الإدارية بين الهيئات المركزية والإدارات المحلية، مما يتيح للسلطة المركزية الانصراف إلى الأمور الأكثر أهمية والمتعلقة برسم السياسة العامة للدولة وإدارة المرافق العامة القومية
2. يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية إلى تحقيق العدالة الضريبية عن طريق توفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة بدلاً عن اقتصرها على المدن الكبرى كما هو الحال في نظام المركزية الإدارية.

(1) محيو، أحمد، صاصيلا، محمد عرب (2006)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 112 - 113.

(2) الخلايلة، محمد علي (2016)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 125.

3. يساهم تطبيق اللامركزية الإدارية على نشر المفاهيم المتعلقة بالديمقراطية والمشاركة الشعبية

مما يخفف من تفشي ظاهرة العزوف واللامبالاة وعدم المشاركة.

4. يتيح تطبيق المركزية الإدارية للدولة القدرة على مواجهة الأزمات والتصدي لها وذلك لكون

أعضاء الهيئات المحلية على دراية في مواجهة الظروف والأزمات المحلية.

يساعد تطبيق اللامركزية الإدارية في التخفيف من الروتين والبيروقراطية في اتخاذ القرارات

الإدارية ويوفر أفضل السبل في تفهم الحاجات المحلية لسكان المحليين.

الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإقليمية الإدارية⁽¹⁾

بالحديث عن عيوب نظام اللامركزية الإدارية فنجد أنها قد تنشأ نتيجة لعدم تطبيقها بدقة،

اللامركزية هي نظام إداري يهتم بالوحدة الإدارية للدولة حيث يتم توزيع الوظيفة بين السلطة المركزية

وهيئات محلية لامركزية ويؤدي هذا النظام إلى تغليب مصالح الهيئات المحلية على المصالح الوطنية

حيث أن كل هيئة محلية إقليمية تهتم بمصالحها الخاصة الإقليمية وذلك كله في إطار المصالح

الوطنية.

يرى البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية يحقق الإسراف في النفقات و يفترق إلى الخبرة حيث

تتفق الهيئات المحلية بكثرة على وحداتها المحلية أو المرفقية، كما تفترق هذه الهيئات المحلية إلى

المختصين في كافة المجالات و بالتالي فإن موظفي الهيئات المحلية في حاجة دائمة إلى التدريب

للاطلاع ومتابعة الأحداث أولاً بأول.

(1) انظر شطناوي، علي خطار (2003)، الوجيز في القانون الإداري ص 168 ، الخلايلة، محمد علي(2023)،

القانون الإداري الكتاب الأول، ص 123، الطهراوي، هاني علي (2006) ، القانون الإداري ص 160-162.

تؤدي اللامركزية الإقليمية إلى تعقيد الأمور حيث يترتب على تطبيقها تعدد الأشخاص المعنوية العامة وكذلك تتعدد الميزانيات مما يمثل خروجاً على قاعدة وحدة الميزانية و تعدد و تشتت المسؤولية. قد يترتب على تطبيق اللامركزية الإقليمية أحياناً و خاصة في الدول التي لم تتأصل فيها قواعد الديمقراطية إلى سوء الإدارة في الشؤون المحلية، كما قد يتم إدارتها بصورة سيئة مما يضر بالصالح العام وعدم قدرة المجالس المحلية الإدارية اللامركزية بحجمها وإمكاناتها سواء الإدارية أو المالية أو الفنية على مواكبة ومتابعة متطلبات العصر. (1)

وجود هيئات محلية ضمن الكيانات الجغرافية المغلقة قد يؤدي إلى عزلة الهيئات المحلية والابتعاد عن الحياة الوطنية للدولة، وهذه العزلة قد يترتب عليها مشاكل متعددة وخاصة إذا ساعدت على ذلك العوامل الثقافية و الدينية(2).

كما يؤخذ على الهيئات المحلية اللامركزية أنها توجه اهتماماتها إلى المرافق المحلية على حساب المرافق القومية (الوطنية).

ويمكن تلخيص أهم العيوب والانتقادات التي وجهت إلى اللامركزية الإدارية(3):

(1) شطناوي، علي خطار (2003)، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 168.

(2) فوزي، فرحات (2004)، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص 69.

(3) عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003)، النظرية العامة للقانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 61.

1- يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية إلى انصراف اهتمام الهيئات اللامركزية بالمرافق المحلية على حساب الاهتمام بالمرافق القومية، كما يمكن أن يتسبب في وقوع النزاعات بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية.

2- افتقار الهيئات اللامركزية إلى الخبرة والدراية بإدارة المرافق والمشروعات العامة بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

3- يؤدي توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية إلى إضعاف سلطة الدولة وهيبتها وقد يساهم في نشر الروح الانفصالية في أوساط السكان المحليين.

ويستنتج مما تقدم إن اهتمام الهيئات المركزية بتنمية المجتمعات والمرافق المحلية قد يترك أثراً

سلبية على اهتمام الدولة بالمرافق القومية التي تخدم عموم المواطنين وتؤدي إلى إضعاف سلطة الدولة المركزية مما قد يؤدي مستقبلاً إلى تفككها وتجزئتها.

المبحث الثاني المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية بشكل عام التوحيد وعدم التجزئة. اما المركزية الإدارية فيقصد بها تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة تكون في العاصمة وبشكل يؤدي الى توحيد الأسلوب الإداري وتجانسه في كل ارجاء الدولة. وتباشر السلطة التنفيذية هذه الوظيفة اما بنفسها (هذا يسمى المركزية المطلقة) او من خلال موظفين وهيئات تابعة لها موزعين على مختلف أقاليم الدولة ويعملون باسمها (وهذا ما يسمى بالمركزية المعتدلة) ,تتكون السلطة التنفيذية التي تتولى الوظيفة الادارية وفقا لهذا الاسلوب من عدد من الرؤساء والمرؤوسين ضمن سلم اداري منظم الدرجات يخضع فيه المرؤوس للرئيس وينفذ اوامره وتعليماته حتى ينتهي الامر بالرئيس الاداري الاعلى - الوزير - الذي تتركز بيده السلطات والوظائف الإدارية مما ينتج عنها هو توحيد كل مظاهر النشاط الإداري وحصرها في يد السلطة المركزية في العاصمة وفروعها في المحافظات والاقاليم.⁽¹⁾

ذكرت في هذا المبحث المركزية الإدارية ولم اتوسع بها لأنها ليست موضوع دراستنا.

حيث تتولى الحكومة المركزية في العاصمة إدارة جميع الشؤون العامة للدولة، ويقوم بذلك الوزراء الذين ينفردون بسلطة إصدار القرارات، ويسيطرون على جميع موظفي وزاراتهم في العاصمة والمناطق. فالتركيز الإداري (concentration) تكون المركزية الإدارية تامة، فالوزير ينفرد وحده بإصدار الأوامر والقرارات والتعليمات، ويرجع إليه موظفو الوزارة في العاصمة والمناطق في جميع

(1) الخلايلة، محمد علي (2023)، القانون الإداري الكتاب الاول، دار الثقافة النشر والتوزيع، ص 104.

الأمر، تدعى هذه الصورة كذلك « المركزية المطلقة أو التامة⁽¹⁾ ومن وجهة نظر الباحث من الاستحالة تطبيق المركزية المطلقة.

وعدم التركيز الإداري (Reconcentration) يفوض الوزير بعض كبار موظفي وزارته في العاصمة أو المناطق سلطة إصدار القرار في بعض الأمور دون الرجوع إليه، بهدف التخفيف عن كاهله وتسريع الإنجاز وبخاصة في المناطق البعيدة عن المركز، إن الصلاحيات المفوضة ليست صلاحيات أصلية يستقل بها الموظفون وذلك لأنهم يمارسونها تحت إشراف الوزير الذي يملك حق إلغاء التفويض في أي وقت ويطلق على هذه الصورة أحياناً المركزية البسيطة أو الجزئية⁽²⁾ ومن المتصور تحقيقها من خلال وجود نصوص تشريعية توزع الاختصاص بين الرئيس والمرؤوس.

فقد أدت التغيرات المتسارعة في العالم في المجالات الاقتصادية، والسياسية، أو الإدارية، والمفاهيمية إلى ظهور قضايا جديدة مما أفرزته العولمة بشكل يستعصي معه إيجاد الحلول، كالمشاكل الاجتماعية، والاقتصادية التي تتزايد باستمرار، بالإضافة إلى ظهور الفقر، مما يستدعي حلولاً أكثر فاعلية مما توفره المركزية الإدارية. وبالنظر إلى أن جوهر التنمية المحلية يعتمد على الوحدات الإدارية المختلفة، فقد ظهرت الحاجة إلى ضرورة التكامل بين المركزية الإدارية، وما يسمى باللامركزية الإدارية لتحقيق التنمية المحلية، بحيث يتم إحداث تغييرات جوهرية على المستويات الثقافية، والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بشكل يؤدي إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي، والرفاهية الاقتصادية للجميع⁽³⁾.

(1) القبيلات، حمدي (2016) استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية، ص 30.

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

(3) كواشي، عتيقة (2011)، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، ورقلة جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، ص 37.

الفصل الثالث

تشكيل المجالس البلدية

مقدمة وتمهيد

المجالس البلدية هي مجموعات مهمة في العديد من البلدان تساعد في اتخاذ القرارات بشأن الأمور التي تؤثر على الناس في مناطقهم المحلية. لديهم صلاحيات لإدارة الخدمات مثل النقل وجمع القمامة، وكذلك اتخاذ قرار بشأن كيفية إنفاق الأموال وما هي المشاريع التي يتم تطويرها. يتم انتخاب الأشخاص في هذه المجالس من قبل السكان لتمثيل أحيائهم والتأكد من سماع أصواتهم في الحكومة والسلطات المركزية. وقد أمكن لنا تناول تشكيل المجالس البلدية من خلال المباحث التالية

المبحث الأول: الية تشكيل المجالس البلدية المبحث الثاني: الية الانتخاب والترشح لعضوية

ورئاسة المجلس البلدي

المبحث الثالث: تشكيل مجالس الخدمات المشتركة.

المبحث الرابع: الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة

المبحث الأول النية تشكيل المجالس البلدية

تُعتبر الإدارة المحلية الإطار الأساسي الذي ينظم العلاقات بين الوحدات الإدارية الداخلية والمجتمع في مجمله، ويُمثل تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية خطوة هامة نحو التحول الإداري والنضج السياسي وتحقيق التنمية في المناطق، حيث تلعب دورًا بارزًا في تلبية احتياجات الأفراد من مختلف الخدمات مثل التعليم، والصحة، والإسكان، والمرافق، ووسائل النقل، وتعتمد عليها الدول بشكل شامل⁽¹⁾.

ومناقشة المجالس المحلية وفهم كيفية تشكيلها يستلزم النظر إلى النظام الإداري العام للدولة، والوضع الحالي للإدارة المحلية، سواء كانت هناك سياسات مركزية أو جهود للتخفيف من التركيز المركزي. وتلعب هيئات محلية منتخبة دورًا مسؤولًا في إدارة المجتمعات المحلية واتخاذ القرارات من خلال المجالس النيابية المحلية، وتتمتع بدرجات متفاوتة من الاستقلال المالي والإداري.

المطلب الأول

الصلاحيات المخولة للوزير ودوره في تشكيل المجالس البلدية

عند استعراض دور الوزير في تشكيل المجالس البلدية والصلاحيات المعطاة له بموجب قانون الإدارة المحلية النافذ لا بد من تسليط الضوء على المواد التالية في القانون الحالي وهي المادة رقم (13) التي عيّنت بتشكيل المجلس البلدي القائم وصلاحيته ودوره في احداث البلديات لأول مرة استنادا الى المادة رقم (21 ج) وسلطته في تحديد عدد أعضاء المجلس البلدي وهي سلطة تقديرية

(1) القبيلات، حمدي (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ص 44.

الفرع الأول: دور الوزير في تشكيل المجالس البلدية

في نظام الإدارة المحلية، يلعب الوزير دوراً بارزاً وحيوياً في تنظيم وإدارة الشؤون البلدية وضمان سير العمل بفعالية وفعالية. يمنح قانون الإدارة المحلية للوزير مجموعة من الصلاحيات المختلفة التي تساعد في أداء وظائفه بكفاءة. سنقدم في هذه المقدمة والتمهيد نظرة عامة على الصلاحيات المخولة للوزير في قانون الإدارة المحلية.

واستناداً إلى المادة 121 من الدستور الأردني⁽¹⁾ (الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة)، مما يدل على تبني المشرع الأردني نهج اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري، وإفساح المجال الواسع للهيئات اللامركزية الممثلة بالمجالس البلدية والمحلية في ممارسة نشاطها والتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية عن الهيئات المركزية في إطار من الرقابة أو الوصاية الإدارية التي تمارسها الهيئات المركزية على هذه المجالس، كما هو الحال في معظم الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كأسلوب في التنظيم الإداري.

كما تركز توجه المشرع الأردني في تبني اللامركزية الإدارية في طرح مشروع قانون الإدارة المحلية رقم (22) لعام 2021 الذي تم التصويت عليه من قبل مجلس النواب وصادق عليه جلالة الملك، والذي ذهب في الأسباب الموجبة لصدوره إلى القول " للتوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجاً لعمل الدولة ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتنفيذه خاصة القرار التنموي ولتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى محافظات المملكة من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر فقد تم وضع هذا القانون"، كما تضمن مشروع القانون تحديد صلاحيات المحافظ، والأسس

1 الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة

القانونية لتشكيل مجلس المحافظة، والمجلس التنفيذي واختصاصات كل منهما، وطريقة انتخاب أعضاء مجالس المحافظات، وحالات حل المجلس.

ونلاحظ انه قسم البلديات إلى ثلاث فئات استناداً إلى معايير مختلفة، استناداً إلى وجود مصالح متميزة لسكان كل وحدة بلدية يحددها واقع التقارب الجغرافي والسكاني، وإدراك السكان المحليين لحاجاتهم الأساسية، ومعرفتهم بها، واعتبر هذا التقسيم أساس في التنظيم الإداري. وتأميناً لنجاح البلديات في تلبية الخدمات الأساسية للسكان فقد تضمن هذا القانون تحديد مصادر دخل البلديات وتنويعه وذلك لتأمين الاستقلال المالي لها عن الهيئات المركزية، كما عني القانون بتفصيل اختصاصات المجالس البلدية والمحلية وذلك لضمان قيام هذه المجالس بواجباتها، وقد تضمن القانون تحديد الأسس القانونية لتنظيم البلديات، وتنظيم مواردها المالية، وصنف القانون البلديات إلى ثلاثة فئات، وأجاز توسيع حدود البلديات القائمة، أو دمجها، أو إحداث بلديات جديدة.

أولاً: تصنيف البلديات إلى فئات أسند إلى وزير الإدارة المحلية مهمة تصنيف البلديات استناداً إلى مكان تواجد البلدية والتعداد السكاني للأشخاص الذين يتبعون البلدية، وذلك لتسهيل التنظيم الإداري، وتلبية الحاجات المحلية للسكان، وذلك وفقاً للإحصاءات الرسمية الفعلية أو التقديرية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة⁽¹⁾، والهدف من تصنيف البلديات تجميع

(1) وقد نصت المادة (20) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: "أ. مع مراعاة التصنيف الأعلى المقرر لكل بلدية قبل نفاذ أحكام هذا القانون تصنف البلديات إلى الفئات الثلاث التالية: - الفئة الأولى: بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على مائتي ألف نسمة. الفئة الثانية: بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها على خمسين ألف نسمة ولا يتجاوز مئتي ألف نسمة. الفئة الثالثة: البلديات الأخرى من غير الفئتين الأولى والثانية. ب- لغايات تصنيف البلديات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة يصدر الوزير في أي وقت قراراً بتصنيف أي بلدية استناداً إلى الإحصاءات الرسمية الفعلية أو التقديرية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة ج- تحدد الحقوق التي تعود للبلدية والالتزامات المترتبة عليها بموجب تصنيفها بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية".

البلدية الصغيرة في نطاق بلدية واحدة أكبر تكون قادرة على تقديم الخدمات بأسلوب أفضل والحد من التفاوت في تقديم الخدمات فضلاً عن إن مثل هذا التصنيف للبلديات والذي يقوم على أسس تنظيمية متطورة يمكن من إنشاء بلديات تتمكن بحكم حجمها ومواردها من تقديم الخدمات المحلية للمواطنين وإشباع حاجاتهم بشكل متساوي⁽¹⁾.

وهذه الفئات هي:

الفئة الأولى: وتضم بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على مائة ألف نسمة.
الفئة الثانية: بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها على خمسة عشر ألف نسمة ولا يتجاوز مائة ألف نسمة.

الفئة الثالثة: البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية.

ثانياً. سلطة الهيئات المركزية في توسيع حدود البلديات، أو دمجها، أو إحداث بلديات جديدة أسند إلى مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أو الحاكم الإداري مهمة توسيع حدود البلديات القائمة، أو تصنيفها استناداً إلى هذا التوسيع، أو دمج أو ضم بلديات أو تجمعات سكانية إلى بعضها، وإحداث بلدية جديدة ويحدد الوزير فئة البلدية المحدثة، وتصبح البلدية المحدثة عند صدور القرار بممارسة وظائفها الخلف القانوني والواقعي للبلديات، والتجمعات السكانية، والمناطق التي ضمت إليها، وتعتبر تلك البلديات منحلة وتنتقل جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة وسائر الحقوق العائدة لها والالتزامات المترتبة عليها إلى البلدية المحدثة، كما يصبح الموظفون والمستخدمون والعمال الذين كانوا يعملون لدى تلك البلديات،

(1) كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول (ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ص 228.

في ذلك التاريخ موظفين، ومستخدمين وعمالاً لدى البلدية المحدثه، وينقلون إليها بما لهم من حقوق، وما عليهم من التزامات وتعتبر خدماتهم لديها استمراراً لخدماتهم السابقة، استناداً الى المادة 21 من قانون الإدارة المحلية النافذ.

وبذلك يكون المشرع الأردني قد وضع ضوابط إنشاء وإحداث البلديات، وراعي المحافظة على حقوق الموظفين والمستخدمين في البلديات المنحلة. ومن وجهة نظر الباحث ان الجهة الاقدر على اخذ هذه الصلاحيات من احداث البلديات او دمجها وتعديل حدودها الإدارية وغير ذلك من الصلاحيات حسب المادة 21 من القانون هو مجلس المحافظة مما يعطيه صلاحية أوسع بصفته الاعتبارية لضمه عدداً أوسع من الأعضاء يمثلون سكان المحافظة مما يعزز من عملية صنع القرار ووضعها بيد ممثلين عن الناخبين.

الفرع الثاني: صلاحيات الوزير

ويخوّل قانون الإدارة المحلية للوزير العديد من الصلاحيات، من أهمّها:

- وضع الخطط العامة للإدارة المحلية، ومتابعة تنفيذها، إصدار اللوائح التنفيذية لقانون الإدارة المحلية. الإشراف على عمل مجالس الإدارة المحلية و حلّ المجالس الإدارة المحلية في بعض الحالات، الموافقة على مشاريع التنمية المحلية، تخصيص الموارد المالية اللازمة للإدارة المحلية، تمثيل الدولة في المعاهدات الدولية المتعلقة بالإدارة المحلية، تعيين عضوين إضافيين في المجلس البلدي او مجلس المحافظة استناداً الى المادة 51 من قانون الإدارة المحلية⁽¹⁾ وإعطاء الحق للوزير او الموظف المختص الذي يفوضه بمراقبة أداء البلديات ومجالس المحافظات والتفتيش عليها والتحقق من تطبيق القوانين والأنظمة التي تحكم عملها

(1) للوزير بموافقة مجلس الوزراء تعيين عضوين إضافيين في كل مجلس محافظة او مجلس بلدي وتكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء الاخرين.

وأيضاً إعطاء الحق للوزير على كف عمل المجلس البلدي وتعيين لجنة مؤقتة للبلدية تقوم بمقام المجلس البلدي.⁽¹⁾

- الموافقة على إقامة تحالف بين بلديتين أو أكثر⁽²⁾، نزع العضوية عن عضو المجلس البلدي أو رئيس المجلس البلدي⁽³⁾، إعطاء صلاحية للوزير بتأجيل عملية الانتخاب في أي مجلس بلدي ومحافظة أو أكثر لمدة لا تزيد عن 6 اشهر , وأيضاً له الحق في اعتبار المجلس البلدي أو محافظة منحلاً بموافقة مجلس الوزراء في حالة نقصان عدد الأعضاء عن النصاب القانوني.⁽⁴⁾ وإنشاء مجالس الخدمات المشتركة وتعيين أعضاء المجلس تقريبا النصف وفي حالات تعيين كامل الأعضاء والرئيس⁽⁵⁾، لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير وتوصية الحاكم الإداري توسيع حدود البلديات أو تضييقها أو تعديلها أو ضم أي بلدية أو تجمعات سكانية أو استحداث بلدية وتحديد فئة البلدية المحدثة بقرار من الوزير وفقا للمادة 20 من القانون⁽⁶⁾، إعطاء الحق والصلاحيات للوزير بتصنيف البلديات وتحديد فئاتها⁽⁷⁾، تقسيم منطقة البلدية وتحديد وبيان الأعضاء.⁽⁸⁾

(1) المادة 54 من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021 م.

(2) المادة رقم 53 قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021 م.

(3) المادة 48-ب من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021 م.

(4) المادة 34 للبلديات والمادة 3-و من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021 م.

(5) المادة 33 من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021 م.

(6) المادة 21 من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021 م.

(7) المادة 20 من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021 م.

(8) المادة 13-ج من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لعام 2021 م.

ويهدف منح هذه الصلاحيات للوزير إلى

ضمان وحدة العمل في مجال الإدارة المحلية وتحقيق التنسيق بين مختلف مستويات الإدارة وتوفير الدعم اللازم للإدارة المحلية لضمان حسن سير العمل في مجال الإدارة المحلية.

وتُعدّ الصلاحيات المخولة للوزير في قانون الإدارة المحلية أداة مهمة لتحقيق أهداف الإدارة المحلية، وتوفير الخدمات اللازمة للمواطنين، وتحقيق الوحدة الوطنية.

ولكن من وجهة نظر الباحث في العدد والكم الهائل من الصلاحيات المعطاة للوزير بموجب القانون وهذا ونحن لم نبين حجم الصلاحيات المعطاة للوزير بموجب الأنظمة اللازمة لعمل المجالس البلدية والمحافظات فهنا يرى الباحث ان هناك تغولا واضحا وأيضا تقييدا لسلطات وصلاحيات المجالس المحلية المنتخبة (أصبحت دوائر او وحدات تابعة لوزارة الإدارة المحلية) من قبل الوزير ومجلس الوزراء وهذا ما تكلمت عنه سابقا في الفصل الثاني من التوسع بالوصاية الإدارية على المجالس المحلية يعيق من عملها وإصدار القرارات الملائمة للمجتمع المحلي مما يؤثر على تعزيز التنمية المستدامة ورفع مستوى وكفاءة الخدمات المقدمة للمواطنين مما يدل على تراجع نية المشرع بالتوجه الى قيام مجالس محلية مستقلة إداريا وماليا وبالتالي تعزيز الإدارة المحلية واثره على التنمية المستدامة.

ويرى الباحث ان على المشرع وضع سلطة حل المجالس المحلية بيد المحكمة الإدارية او على الأقل بيد مجلس النواب تنفيذا لمبدأ المشروعية وحماية للنهج الديموقراطي واحتراما لإرادة الناخبين وقرارهم مما يعزز من القيم السياسية للمواطنين.

المبحث الثاني الآلية الانتخاب والترشح للمجالس البلدية

في النظام الديمقراطي تقع عملية الانتخاب والترشح للمجالس البلدية، حيث يلعب المواطنون دورًا حاسمًا في تحديد من يمثلهم ويتخذ القرارات بالنيابة عنهم على المستوى المحلي. تمثل هذه العملية أساساً لتحقيق المشاركة السياسية وتعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي على المستوى البلدي. في هذه المقدمة والتمهيد، سنسلط الضوء على الآليات المتبعة في عملية الانتخاب والترشح للمجالس البلدية.

وفي إطار الديمقراطية المحلية، تلعب المجالس البلدية دورًا حيويًا في تمثيل وتلبية احتياجات السكان على المستوى المحلي. واحدة من أهم عمليات تشكيل هذه المجالس هي عملية الانتخاب والترشح للمناصب البلدية. يعد هذا الأمر جزءًا لا يتجزأ من العملية الديمقراطية، حيث يتيح للمواطنين الفرصة للمشاركة في تحديد ممثليهم وصانعي القرار على المستوى المحلي.

عادة ما يتم إجراء عملية الترشيح عن طريق تقديم ملفات ترشيح تحتوي على معلومات شخصية وسجلات خدمة وبرامج وخطط للعمل في حال فوز المرشح. يجب أن تلتزم هذه الترشيحات بالمعايير المحددة والمتطلبات المحددة في القانون الانتخابي.

أما عملية الانتخاب فتتم عادة عن طريق الاقتراع السري حيث يقوم الناخبون بتحديد مرشحهم المفضلين لتمثيلهم في المجلس البلدي. تهدف هذه العملية إلى تمثيل إرادة الشعب وتحقيق الشفافية والعدالة في اختيار الأعضاء البلديين.

المطلب الأول

الانتخاب والترشح لعضوية ورئاسة المجلس البلدي

تجسيدا لمبدأ الديمقراطية الشعبية، وبغية خلق مجالس وهيئات بلدية ومحلية معبرة عن وجهة نظر سكان الوحدات المحلية، وترسيخاً لفكرة اللامركزية الإدارية التي تبناها المشرع الأردني، فقد أسند إدارة البلديات إلى هيئات منتخبة من الحاصلين على أعلى الأصوات، وحدد عدد أعضاء هذه المجالس البلدية بسبعة أعضاء بمن فيهم الرئيس، وقد استثنى من هذا التنظيم سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وسلطة إقليم البتراء السياحي كما أجاز للوزير تقسيم منطقة البلدية إلى مجالس محلية، يقوم على إدارتها أعضاء منتخبون لا يقل عددهم عن خمسة أعضاء بمن فيهم الرئيس، أما في حالة كون البلدية غير مقسمة إلى مجالس محلية فقد اسند القانون إلى الوزير مهمة تشكيل مجلس بلدي يتألف من عدد من الأعضاء⁽¹⁾.

كما جعل القانون مدة دورة المجالس البلدية والمحلية أربع سنوات وأجاز لمجلس الوزراء حل المجلس البلدي أو المحلي قبل انتهاء مدته بقرار مسبب يصدر عن وزير الشؤون البلدية، وفي حالة حل المجلس البلدي أو المحلي قبل انتهاء مدته يعين وزير الشؤون البلدية لجنة مؤقتة تحل محل المجلس المنحل سواء كان بلدياً أو محلياً وإذا لم يتم انتخاب مجلس جديد خلال ستة أشهر يعود المجلس المنحل الممارسة عمله، وللوزير صلاحية تأجيل انتخابات المجالس البلدية والمحلية مدة ستة أشهر إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك⁽²⁾.

(1) المادة (13) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021.

(2) المادة (34/د) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021. إذا نقص عدد أعضاء المجلس البلدي عن النصاب القانوني فلوزير بموافقة مجلس الوزراء أن يكمل العدد من بين المرشحين الذين يلونهم بعدد الأصوات فإن لم يتوافر ذلك فمن بين الناخبين الذين يحق لهم الترشح والانتخاب لذلك المجلس البلدي، كما له وبموافقة مجلس الوزراء اعتبار المجلس منحلًا وعند ذلك يتم تعيين لجنة مؤقتة وفقاً لأحكام هذا القانون إلى حين إجراء الانتخابات العامة للمجالس البلدية

وقد أهتم المشرع الأردني بتنظيم عملية انتخاب أعضاء المجالس البلدية والمحلية، وأناط بمجلس الوزراء إصدار قرار إجراء الانتخابات، وتكليف الهيئة المشرفة على الانتخابات باتخاذ الإجراءات التحضيرية للاقتراع قبل أربعة أشهر من موعده الذي يعود إليها تحديده، وإذا ما تعذر إجراء الاقتراع في موعده لأي سبب كان يمدد عمل المجالس القائمة إلى حين إجراء الانتخابات، كما حدد المشرع الشروط الواجب توافرها في الناخب⁽¹⁾، وقد أسهب في تنظيم العملية الانتخابية وإعداد الجداول الانتخابية، والاعتراض عليها، وشروط المرشح، وإجراءات الاقتراع، وإدارة العملية الانتخابية، وإعلان

(1) نصت المادة (38) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: "أ. لكل أردني أتم ثماني عشرة سنة من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس المفوضين الحق في انتخاب مجالس المحافظات والمجالس البلدية إذا كان مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية النهائية لكل منهما. ب- يحرم من ممارسة حق الانتخاب لمجلس المحافظة والمجلس البلدي من كان: -1- محكوماً عليه بالإفلاس أو الإعسار ولم يستعد اعتباره قانونياً. 2- مجنوناً أو معتوهاً أو محجوراً عليه لأي سبب. ج- على المحاكم تزويد دائرة الأحوال المدنية في بداية شهري كانون الثاني وتموز من كل سنة أو أي تاريخ آخر تحدده الهيئة، بجميع الأحكام القطعية الصادرة عنها والمتعلقة بالحجر والإفلاس على أن تكون متضمنة الأسماء الكاملة للأشخاص الصادرة بحقهم تلك الأحكام وأرقامهم الوطنية عند نفاذ أحكام هذا القانون".

كما نصت المادة (39) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: "أ- يحق لكل من أدرج اسمه في جدول الناخبين أن يترشح لعضوية مجلس المحافظة أو لرئاسة المجلس البلدي أو عضويته إذا توافرت فيه الشروط التالية: 1- أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل. 2- أن يكون أتم خمساً وعشرين سنة شمسية من عمره في اليوم الأول الذي حدد لتقديم طلبات الترشح. 3- أن يتقدم باستقالته قبل (60) يوماً من موعد الترشح إذا كان موظفاً أو مستخدماً في أي وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية عامة أو مؤسسة عامة أو بلدية أو هيئة عربية أو إقليمية أو دولية وعلى محامي البلدية الراغب بالترشح لرئاسة المجلس البلدي أو عضويته إنهاء عقده معها خلال هذه المدة. 4- أن يكون غير منتمٍ لأي حزب سياسي غير أردني. 5- أن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة. 6- أن يكون غير محكوم عليه بالإفلاس أو الإعسار ولم يستعد اعتباره قانونياً. 7- أن لا يكون عضواً في مجلس الأمة. 8- أن يكون حاصلًا على براءة ذمة من البلدية عند تقديمه طلب الترشح. ب- مع مراعاة ما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة يشترط في الراغب في الترشح لرئاسة البلدية أن يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية الأولى حداً أدنى في بلديات الفئة الأولى ويجيد القراءة والكتابة لباقي البلديات. ج- على الراغب في الترشح لرئاسة البلدية أو عضوية المجلس البلدي أن يدفع لمحاسب البلدية مبلغاً مقداره مائتا دينار للفئتين الأولى والثانية ومائة دينار للفئة الثالثة ويقيد هذا المبلغ إيراداً لصندوق البلدية غير قابل للاسترداد إلا إذا رفض طلب ترشحه. د- على الراغب في الترشح لعضوية مجلس المحافظة أن يدفع إلى وزارة المالية أو أي من مديرياتها مبلغ مائتين وخمسين ديناراً يقيد إيراداً للخزينة غير قابل للاسترداد إلا إذا رفض طلب ترشحه".

النتائج، والرقابة القضائية على سير العملية الانتخابية ونزاهتها، وذلك لإيجاد مجالس حقيقية ذات صفة تمثيلية.

ولضماناً لنجاح الانتخابات في تحقيق الغاية المرجوة منها فقد تضمن تشكيل هيئة مفوضين تقوم بإدارة العملية الانتخابية، كما أسند إليها مهمة تأسيس لجان انتخابية مساعدة.

فقد أسند القانون الأردني إلى الهيئة المستقلة للانتخابات إدارة العملية الانتخابية بجميع مراحلها من خلال مجلس مفوضين يتبع لها ويتولى اقتراح الميزانية اللازمة للانتخابات والنفقات التي تتطلبها، وتشكيل اللجان الانتخابية المساعدة لها في العملية الانتخابية، وتسمية رؤساء هذه اللجان وأعضائها. وتحديد المواعيد والجدول الزمنية اللازمة لعمليتي تحضير جداول الناخبين وتقديم طلبات الترشح للانتخابات. وكيفية الإعلان عن جداول الناخبين والمرشحين للجمهور، واعتماد المواصفات المتعلقة بصناديق الاقتراع، والأوراق الانتخابية، والأختام الرسمية للجان الاقتراع والفرز، وتحديد المراكز الانتخابية، وتشكيل لجان الاقتراع والفرز، واعتماد جداول الناخبين، وضمان أمن وسلامة العملية الانتخابية من خلال التنسيق مع الجهات المختصة، ووضع أسس اعتماد مندوبي المرشحين، وممثلي المجتمع المدني ومنحهم التصاريح اللازمة، واعتماد النتائج النهائية للانتخابات وإعلانها على الجمهور عبر الجريدة الرسمية⁽¹⁾. واستناداً لما تقدم فإن هيئة المفوضين المنبثقة عن هيئة الانتخابات هي الجهة التي أناط بها القانون الإشراف على كامل العملية الانتخابية المتعلقة باختيار أعضاء المجالس

(1) ويصدر مجلس المفوضين التعليمات اللازمة لإجراء الانتخابات لمجالس المحافظات والمجالس البلدية لتنفيذ أي من المهام المناطة به بموجب أحكام هذا القانون وقانون الهيئة المستقلة للانتخاب المادة (36/ب) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021.

البلدية والمحلية مما يستلزم اتصاف هذه الهيئة بالحياد والنزاهة والموضوعية في عملها، والنأي بنفسها عن أية ضغوط قد تتعرض لها أو تمارس عليها للتأثير في نتائج الانتخابات.

وتتولى الهيئة المستقلة للانتخابات تشكيل اللجان الانتخابية لكل منطقة بلدية، وتسمية رئيسها وأعضائها، ويلتزم أعضاء هذه اللجان ورؤسائها بأداء القسم أمام رئيس هيئة المفوضين أو أحد أعضائها بالقول أقسم بالله العظيم أن أقوم بالمهام الموكلة إلي بأمانة ونزاهة وحياد". وبعد أداء القسم تصبح اللجان الانتخابية مجازة بالقيام بالأعمال التالية الواردة في القانون⁽¹⁾.

وقرار اجراء انتخابات المجالس المحلية يصدر من مجلس الوزراء.⁽²⁾

ان الإعلان عن الجدول الانتخابي ليس هدفاً في حد ذاته وإنما وسيلة تهدف لتحقيق غاية معينة وهي صحة وصدق المعلومات الواردة فيه حيث وضع المشرع تحت تصرف الناخبين الوسائل القانونية

(1) المادة (36/أ) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021.

(2) تنص المادة (35) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: "أ-1- يصدر مجلس الوزراء قراراً بإجراء انتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية وتحدد الهيئة تاريخ الاقتراع وينشر القرار في الجريدة الرسمية.

2- تشرع الهيئة باتخاذ الإجراءات اللازمة للانتخابات المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة قبل أربعة اشهر من التاريخ المحدد للاقتراع مالم تقرر الهيئة خلاف ذلك.

ب- مع مراعاة أحكام الفقرة (هـ) من المادة (3) والفقرة (ج) من المادة (34) من هذا القانون للهيئة أن تعين يوماً خاصاً للاقتراع لبعض مجالس المحافظات والمجالس البلدية أو لبعض الدوائر الانتخابية في أي منهما في غير الموعد المحدد للانتخاب لهما إذا اقتضت ذلك سلامة الانتخاب أو المصلحة العامة.

ج- إذا تعذر إجراء الانتخابات فلمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير تمديد مدة المجلس البلدي القائم إلى حين إجراء الانتخابات أو حل المجالس البلدية وتعيين لجان تقوم مقامها".

الكفيلة بإجبار الإدارة على احترام أحكام القانون⁽¹⁾، ويحق للناخبين الاعتراض على الجداول الانتخابية بطريقتين:

وبموجب الاعتراض الإداري يحق لأي ناخب خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ عرض رؤساء لجان الانتخاب للجداول الأولية للناخبين، الاعتراض بصورة خطية على عدم إدراج اسمه في جداول الناخبين أو طلب تصحيح أية أخطاء في بياناته، أو طلب تعديل مركز الاقتراع الخاص به. كما يحق له الاعتراض على تسجيل غيره في جداول الناخبين ضمن حدود مجلسه البلدي أو المحلي شريطة إبرازه بيانات مؤيدة لصحة اعتراضه. ويتعين على الهيئة الانتخابية البت في الطلبات والاعتراضات المقدمة خلال مهلة أقصاها عشرة أيام تبدأ من اليوم التالي لتاريخ انتهاء مدة عرض الجداول الأولية، ويتم الإعلان عن نتيجة الطلبات والاعتراضات من قبل رؤساء اللجان الانتخابية لمدة ثلاثة أيام في الأماكن المخصصة لذلك⁽²⁾.

واستناداً لما تقدم فإنه يجوز للناخب بعد إعلان الجداول الانتخابية الاعتراض على أية أخطاء مادية تضمنتها هذه الجداول وأن يطلب تصحيحها، كما يجوز له الاعتراض على خلو هذه الجداول من اسمه، أو احتوائها لأسماء أشخاص لا يقع مكان إقامتهم ضمن حدود المجلس البلدي أو المحلي، ويشترط لصحة قبول هذا الاعتراض شكلاً تقديمه ضمن المدة القانونية، وأن يرفق به الوثائق المؤيدة له.

وتخضع القرارات الصادرة عن هيئة الانتخابات والمتعلقة بالاعتراض الإداري للطعن القضائي بها من قبل صاحب العلاقة أمام محكمة البداية التي تقع منطقة البلدية ضمن اختصاصها خلال مدة لا تتعدى ثلاثة أيام تبدأ من اليوم التالي لانتهاء عرضها في الأماكن المخصصة لذلك، وذلك لانطباق صفة القرار

(1) شطناوي، على خطر (2007)، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ص 177.

(2) المادة 36-أ/7،8 من قانون الإدارة المحلية

الإداري على هذه القرارات وتصدر المحكمة حكمها في هذه الطعون خلال مهلة سبعة أيام من تاريخ ورود الطعون إلى قلم المحكمة وتكون قراراتها قطعية⁽¹⁾، ويلاحظ أن المشرع الأردني قد أضفى على حكم محكمة البداية الصفة القطعية، ولئن كانت الحكمة من ذلك هي ضيق الوقت والرغبة في إجراء الانتخابات في مواعيدها إلا أن هذا القيد قد يؤدي إلى الحرمان من ضمانات قضائية هامة تتمثل في رقابة محكمة عليا على حكم محكمة الدرجة الأولى أو الاستئنافية أو الحرمان من التقاضي⁽²⁾.

وعليه يرى الباحث بأنه يمكن تقصير المدة القانونية التي يتعين خلالها على محكمة الدرجة الأولى البت في الطعون المقدمة إليها على أن يتاح لمحكمة الدرجة الثانية النظر في قرار محكمة الدرجة الأولى خلال مدة يحددها المشرع لأن ذلك أقرب إلى العدالة ويبعث الثقة في نفوس الناخبين، كما يرى الباحث ضرورة إسناد مهمة الرقابة القضائية إلى المحكمة الإدارية لاسيما أن النتائج

(1) تنص المادة (42) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: "أ- لكل ناخب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج انتخابات مجلس المحافظات والمجالس البلدية في الجريدة الرسمية أن يقدم إلى محكمة البداية التي تقع دائرته الانتخابية ضمن اختصاصها دعوى بما يلي: -1- الطعن في صحة انتخاب عضو مجلس المحافظة أو رئيس البلدية أو أي عضو من أعضاء المجلس البلدي وتثبيت انتخاب غيره لتلك الرئاسة أو العضوية حسب مقتضى الحال وللمحكمة في هذه الحالة إعادة فرز الأصوات من قبل لجنة تشكيلها للتحقق من صحة الانتخاب. 2- إلغاء نتيجة الانتخاب كله أو بعضه لوقوع مخالفة لأحكام هذا القانون فيه من شأنها التأثير في نتيجته. ب- تنظر المحكمة في دعوى الطعن بعد تبليغ الأطراف فيها وتستمع إلى البيانات التي تقدم لها أو تطلبها ولها اتخاذ جميع الإجراءات التي تراها لأزمة لاقتناعها بأسباب الدعوى وتقرر رد الطعن أو قبوله وإبطال انتخاب المطعون ضده وتثبيت انتخاب غيره لعضوية مجلس المحافظة أو لرئاسة البلدية أو عضوية المجلس البلدي حسب مقتضى الحال ولها إلغاء الانتخاب كله أو بعضه في أي دائرة انتخابية لمجلس المحافظة أو المجلس البلدي ويكون قرارها الذي تصدره بمقتضى أحكام هذه الفقرة قطعياً ويبلغ إلى الهيئة وينشر في الجريدة الرسمية. ج- إذا كان قرار المحكمة الصادر بمقتضى الفقرة (ب) من هذه المادة يقضي بإلغاء عملية الانتخاب كلها أو بعضها تحدد الهيئة موعداً جديداً فور صدور القرار لإجراء الانتخاب وفقاً لأحكام هذا القانون وتعتمد في الاقتراع الثاني جداول الانتخاب التي اعتمدت في الاقتراع الأول وعلى الوزير في هذه الحالة تعيين لجنة مؤقتة لمجلس المحافظة أو للبلدية حسب مقتضى الحال خلال هذه المدة. د. على محكمة البداية الفصل في الدعوى خلال ثلاثين يوماً حداً أعلى من تاريخ ورودها إليها".

(2) شطناوي، على خطار (2007)، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ص 179.

الإنتخابية هي قرارات إدارية وبالتالي فإن المحكمة صاحبة الإختصاص الأصيل هي المحكمة الإدارية وليس القضاء العادي.

وقد حدد القانون الأردني الشروط الواجب توافرها في المرشح وطريقة إعداد قوائم المرشحين وفقاً لما يلي:

الفرع الاول. شروط الترشح والانتخاب⁽¹⁾

يحق لكل من أدرج اسمه في جداول الناخبين أن يترشح لرئاسة المجلس أو عضوية المجلس أو

عضوية المجلس المحلي إذا توافرت فيه الشروط التالية:

1- أن يكون قد أكمل خمساً وعشرين سنة شمسية من عمره في اليوم الأول الذي حدد لتقديم

طلبات الترشيح، وغاية المشرع الأردني من تحديد شرط عمر المرشح أن يكون على درجة

من النضج بحيث يتمكن من القيام بالواجبات والمهام المنوطة به وفقاً للقانون

2- أن تكون استقالته قد قدمت قبل شهر من بدء موعد الترشيح إذا كان موظفاً أو مستخدماً في

أي وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية عامة أو بلدية وعلى محامي البلدية الذي يرغب

في الترشيح إنهاء عقده معها خلال هذه المدة، وذلك لمنع المرشح من استغلال نفوذه الوظيفي

في حملته الانتخابية، وتأمين نزاهة الانتخابات وشفافيتها.

3- أن يكون غير منتم لأي حزب سياسي غير أردني، وذلك لضمان ولائه لوطنه، وعدم توظيفه

لعضويته في المجالس البلدية الأردنية لخدمة مصالح وأغراض دول غير دولته.

4- أن يكون غير محكوم عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة، وهذا الشرط

يعتبر من الشروط الطبيعية والضرورية لنجاح العضو في عمله، إذ لا يمكن السماح

(1) المادة رقم (39) من قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021

لأشخاص ثبت عليهم بحكم قضائي إخلالهم بواجبات الشرف والأمانة أن يكونوا ممثلين للمواطنين، وأعضاء في المجالس البلدية أو المحلية.

5- أن يكون غير محكوم عليه بالإفلاس أو الاعسار، أما إذا كان قد استعاد اعتباره فيمكنه الترشح العضوية المجالس البلدية والمحلية وذلك ضماناً للنزاهة المالية ولاعتبارات تتعلق بحماية وصون أموال المجالس المحلية.

6- أن لا يكون عضواً في مجلس الأمة، وذلك لتأمين تفرغه للقيام بواجبات عضوية المجالس البلدية.

ويجب على الراغب في الترشح لرئاسة المجلس أو عضوية المجلس أو المجلس المحلي ان يكون حاصلًا على براءة ذمة من البلدية عند تقديمه طلب الترشح إذ لا يعقل أن يكون المرشح لعضوية المجالس البلدية مدينًا للبلدية بأية مبالغ مالية لأن ترشحه قد يؤثر على أية حقوق للبلدية تجاهه، وقد تكون غايته من الترشح التهرب من الذمم والاستحقاقات المالية المترتبة عليه، وقد دفع لمحاسب البلدية مبلغاً مقداره مائتا دينار للفئتين الأولى والثانية ومائة دينار للفئة الثالثة ويقيد هذا المبلغ إيراداً لصندوق البلدية غير قابل للاسترداد باستثناء من تم رفض طلب ترشحه فيسترد ما دفعه من مبالغ.

ووفقاً لرأي بعض الفقه فإن المشرع الأردني قد تشدد في اشتراط عدم الجمع بين الترشح والوظيفة العامة وانه كان الأجدر بالمشرع أن يجيز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المحلية للاستفادة من خبرات الموظفين شريطة تقاضي الموظف راتباً مخفضاً، أو على أقل تقدير ان يؤخر موعد تقديم الموظف لاستقالته إلى ما بعد صدور نتائج الانتخابات وفوزه فيها لأنه قد يفشل ويخسر وظيفته⁽¹⁾.

(1) شطناوي، على خطار (2007)، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ص 180.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع الأردني من واجب عدم الجمع بين الوظيفة العامة والترشح للانتخابات، ويرى انه على الموظف تقديم استقالته من وظيفته إلا ان قبول الإدارة لها يجب أن يكون معلقاً على صدور نتائج الانتخابات فإذا فاز الموظف فيها قبلت استقالته، أما إذا لم يفوز عاد إلى عمله واعتبرت استقالته مرفوضة.

ورغبة من المشرع الأردني في إفساح المجال أمام المرأة الأردنية في المشاركة في العملية الانتخابية فقد خصص للنساء كوته انتخابية في عضوية المجالس بنوعها البلدي والمحافظه. أما في المجالس البلدية فقد خصص لهن نسبة 25% من مقاعد المجلس، وتسري نفس النسبة على أعضاء مجلس أمانة عمان المنتخبين⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن قيام المشرع بتخصيص كوتا للنساء في عضوية المجالس البلدية والمحافظات قد جاء لتشجيع المرأة على المشاركة في الحياة العامة، وتحمل مسؤوليتها في المشاركة بعملية البناء الوطني إلى جانب الرجل في مجال الإدارة البلدية والمحلية إلا أننا نعتقد أن مشاركة المرأة لا تتوقف على تحديد كوتا لها بقدر ما ترتبط بمستوى وعي المرأة وإحساسها بالمسؤولية.

بعد انتهاء المدة القانونية لتقديم طلبات الترشح للانتخابات، تقوم الهيئة المستقلة للانتخابات بتنظيم قوائم بأسماء المرشحين المقبولين من مجلس المفوضين وفقاً لكل منطقة بلدية، وتنتشر هذه القوائم على موقعها الإلكتروني وفي الأماكن المخصصة لذلك، ويحق لأي ناخب الاعتراض على قرار مجلس المفوضين بقبول ترشح أي شخص عن الدائرة الانتخابية التي يقيم فيها لدى محكمة

(1) تنص المادة (3/ ج/ 1) والمادة 13-د من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: " يخصص للنساء في مجلس المحافظة نسبة (25%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين لإشغالها من اللواتي حصلن على أعلى الأصوات بالنسبة لعدد المقترعين ضمن دائرتهم الانتخابية ممن لم يحالفهن الحظ بالفوز بالانتخاب ولهذه الغاية يقرب الكسر إلى أقرب عدد صحيح".

البداية التي تقع منطقة البلدية ضمن نطاق اختصاصها خلال مهلة ثلاثة أيام تبدأ من اليوم التالي لنشر قوائم المرشحين على أن يرفق باعتراضه البيانات التي تثبت صحة طعنه، ويتعين على المحكمة أن تبت في هذا الطعن خلال مهلة أقصاها ثلاثة أيام تبدأ من اليوم التالي لورود الطعن لقم المحكمة ويكون قرارها قطعياً، ويصار بعدها إلى إعلان القوائم النهائية للمرشحين⁽¹⁾.

ويحق لأي مرشح سحب ترشحه قبل أربعة عشرة يوماً من الموعد المحدد للاقتراع، وينشر قرار الانسحاب في الصحف المحلية، أو أي وسيلة قانونية أخرى⁽²⁾.

وقد أجاز لمجلس المفوضين إعلان فوز المرشحين بالتزكية إذا كان عدد المرشحين مساو لعدد المقاعد المخصصة لهم عند نشر النتائج النهائية للانتخابات، ويسري نفس الحكم على مرشحي رؤساء المجالس، وأما في حالة نقص عدد المرشحين عن منطقة بلدية أو مجلس محلي فيحق لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير تعيين العدد المطلوب من المسجلين في جدول الناخبين وتطبيق عليهم شروط الترشح.

ويرى الباحث أن المشرع الأردني قد ميز بين الاعتراض على جدول الناخبين والاعتراض على قوائم المرشحين ففي الحالة الأولى أجاز الاعتراض الإداري والطعن القضائي، أما في الحالة الثانية أي الاعتراض على قوائم المرشحين فقد اكتفى بالطعن القضائي مما يدفعنا إلى التساؤل عن سبب

(1) تنص المادة (36/ أ / 9) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: " تدير الهيئة العملية الانتخابية لمجلس المحافظات والمجالس البلدية آلية التقدم بطلبات الترشح والاعتراض عليها والفصل فيها والانسحاب من الترشح للانتخابات " .

(2) تنص المادة (36/ أ / 9) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: " تدير الهيئة العملية الانتخابية لمجلس المحافظات والمجالس البلدية آلية التقدم بطلبات الترشح والاعتراض عليها والفصل فيها والانسحاب من الترشح للانتخابات " .

هذه التفرقة، ويرى الباحث أنه كان الأجدر بالمشرع إفساح المجال أمام المرشح لممارسة الاعتراض الإداري والظعن القضائي أسوة بالناخب لأن ذلك أدنى إلى تحقيق العدالة.

وبعد نشر قوائم المرشحين من قبل الهيئة المستقلة للانتخابات تبدأ عملية الاقتراع على المرشحين، مع بسط القضاء لرقابته على هذه الإجراءات.

وبعد انتهاء عملية الاقتراع يتم تدقيق النتائج الأولية للانتخابات من قبل لجان مشكلة لهذا الغرض، ويعتبر فائزاً بمركز الرئيس أو عضوية المجلس أو المجلس المحلي المرشح الذي نال أعلى أصوات المقترعين وإذا تساوت الأصوات بين اثنين أو أكثر من المرشحين تجري لجنة الانتخاب القرعة بين المرشحين بحضورهم أو بحضور وكلائهم بالطريقة التي يتم الاتفاق عليها مع الهيئة، إذا تبين للهيئة وقوع خلل في عملية الاقتراع أو الفرز في أي من مراكز الاقتراع والفرز من شأنه التأثير في النتائج الأولية للانتخابات فلها إلغاء نتائج الانتخاب وإعادة الاقتراع أو الفرز أو كليهما في الوقت الذي تحدده والكيفية التي تراها مناسبة وفي هذه الحالة يعين الوزير لجنة مؤقتة تدير المجلس أو المجلس المحلي خلال تلك المدة⁽¹⁾.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع الأردني بانتخاب رئيس المجلس مع انتخاب أعضاء المجلس بدلاً من تركه لإرادة الأعضاء وذلك قطعاً لمظنة المحاباة والتملق، ولما في ذلك من احترام الإرادة الناخبين.

(1) المادة (42/ج) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021

وتعد الرقابة القضائية على سير العملية الانتخابية ضماناً هاماً لتحقيق وضمان احترام مبدأ المشروعية نظراً لما يتمتع به القضاء من حيادية ونزاهة ويقتضي حق التقاضي أن يضع المشرع تحت تصرف الناخب المحلي الوسائل القانونية التي يمكن اللجوء إليها بغية إجبار الإدارة على احترام القانون⁽¹⁾.

ويحق لكل ناخب الطعن في نتائج الانتخابات خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ نشر النتائج أمام محكمة البداية التي تقع البلدية ضمن دائرة اختصاصها في الحالتين التاليتين⁽²⁾:

1- الطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية أو انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس أو المجلس المحلي وتثبيت انتخاب غيره لتلك الرئاسة أو العضوية حسب مقتضى الحال وللمحكمة في هذه الحالة إعادة فرز الأصوات من لجنة تؤلفها للتحقق من صحة الانتخاب.

2- طلب إلغاء نتيجة الانتخاب كله أو بعضه لوقوع مخالفة فيه لأحكام هذا القانون من شأنها التأثير في نتيجته.

وتتظر المحكمة في دعوى الطعن بحضور رئيس لجنة الانتخابات والعضو المطعون بصحة انتخابه بصفتهم مدعى عليهم وتستمع إلى البيانات التي تقدم لها أو تطلبها ولها اتخاذ جميع الإجراءات التي تراها لازمة لاقتناعها بأسباب الدعوى وتقرر رد الطعن أو قبوله وإبطال انتخاب المطعون ضده وتثبيت انتخاب غيره لرئاسة البلدية أو العضوية المجلس المحلي حسب مقتضى الحال ولها إلغاء الانتخاب كله أو بعضه في أي منطقة انتخاب مجلس بلدي أو محلي ويكون قرارها الذي تصدره بمقتضى أحكام هذه الفقرة قطعياً وليس للوزير أية سلطة تقديرية بل يتعين عليه تنفيذ حكم المحكمة حيث ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى القول يعتبر امتناع وزير الشؤون البلدية والقروية عن

(1) شطناوي، على خطار (2007)، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ص 188.

(2) المادة (42-ج) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021

اتخاذ قرار بتنفيذ القرار القطعي الواجب التنفيذ حسب أحكام القانون والصادر عن محكمة البداية والقاضي بإلغاء عملية الانتخاب لبعض صناديق انتخاب المجلس البلدي قراراً ضمناً بالرفض لأن كل حكم قطعي واجب التنفيذ ولا تملك أي سلطة إدارية الامتناع عن تنفيذه سواء أكان مطابقاً للقانون أو لم يكن مطابقاً له ما لم تكن المحكمة التي أصدرته غير مختصة اختصاصاً نوعياً⁽¹⁾.

ويبلغ إلى الهيئة وينشر في الجريدة الرسمية. ويتعين على المحكمة الفصل في الدعوى خلال ثلاثين يوماً كحد أعلى من تاريخ ورودها إليها.⁽²⁾

وتحدد الهيئة موعداً جديداً فور صدور القرار لإجراء الانتخاب وفقاً لأحكام هذا القانون وتعتمد في الاقتراح الثاني جداول الانتخاب التي اعتمدت في الاقتراح الأول وعلى الوزير في هذه الحالة تعيين لجنة مؤقتة تدير المجلس أو المجلس المحلي خلال هذه المدة⁽³⁾ في حال كان قرار المحكمة يقضي بإلغاء عملية الانتخاب كلها أو بعضها.

وتعتبر الاجراءات التي اتخذها المجلس البلدي قبل بطلان انتخاب أي عضو فيه صحيحة استناداً الى المادة 43 من القانون.

ويرى الباحث أن صدور قرار المحكمة بصفة قطعية يحرم المتقاضي من حقه في الطعن بالقرار الصادر عن المحكمة وكان الأجدر بالمشرع الأردني إفساح المجال أمام المدعي لاستئناف قرار محكمة الدرجة الأولى أمام المرجع الاستئنافي المختص لما في ذلك من صيانة للحقوق وإحقاق للعدالة، وتطبيق للمبادئ الدستورية.

(1) عدل عليا 30 / 9 / 1986، نقابة المحامين، 1987، ص 861.

(2) المادة (42/د) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021

(3) المادة (42/ج) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021

وبعد انتهاء عملية الانتخاب والإعلان عن أسماء الفائزين بصورة نهائية يبدأ المجلس جلساته في مبنى البلدية بمعدل مرة واحدة كل أسبوع بناء على دعوة توجه له من الرئيس أو نائبه، تتضمن موعد الجلسة، وجدول أعمال الاجتماع ليكون الأعضاء على بينة بالموضوعات التي سيتم مناقشتها، ويمتتع على الأعضاء مناقشة أو بحث إي مسألة غير مدرجة في جدول الأعمال أو مشار إليها في كتاب الدعوة، ويجب تبليغ الأعضاء موعد الجلسة وجدول الأعمال قبل يوم واحد من موعد الجلسة، ويكون الاجتماع قانونياً إذا حضره أكثرية أعضاء المجلس أما إذا لم تتحقق هذه النسبة على مدى جلستين متتاليتين فيكتفي بحضور ثلث الأعضاء، وقد أجاز الأعضاء المجلس على سبيل الاستثناء الطلب من الرئيس عقد جلسة غير عادية للمجلس شريطة أن يقدم الطلب من ثلث أعضاء المجلس، كما يجوز للرئيس الدعوة من تلقاء ذاته لعقد جلسة غير عادية إذا كانت هناك ضرورة لذلك. وتكون جلسات المجلس علنية ويحق لأي مواطن على صلة مباشرة بموضوع الجلسة أو جدول الأعمال أن يحضر هذه الجلسة وإبداء رأيه، ويحق للمجلس عقد جلسات سرية إذا استدعت الضرورة ذلك. ويفرض القانون تدوين وقائع الجلسات في محاضر خاصة بذلك وموقعة من الرئيس والأعضاء ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع أو بالأكثرية وفي حال تساوت الأصوات يرجح صوت الرئيس. (1)

(1) تنص المادة (14) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: "أ- على رئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي قبل ممارستهم مهام عملهم أن يقسموا في أول جلسة يعقدها المجلس البلدي اليمين التالية ويدون ذلك في محضر الجلسة (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك وللوطن وأن أحافظ على الدستور والقوانين والأنظمة وأن أقوم بجميع واجباتي بشرف وأمانة وإخلاص دون تحيز أو تمييز). ب- يعقد المجلس البلدي في دار البلدية جلسة عادية أو بالوسائل الإلكترونية عن بعد مرة واحدة كل أسبوع على الأقل بدعوة من رئيس البلدية أو نائبه في حال غيابه. ج- لرئيس البلدية دعوة المجلس البلدي لعقد جلسة غير عادية على أن تدرج في هذه الدعوة الموضوعات المراد بحثها فقط. د- لثلث أعضاء المجلس البلدي على الأقل الطلب من رئيسه عقد جلسة غير عادية على أن تدرج في الطلب الموضوعات المراد بحثها فقط ويلتزم الرئيس بتوجيه الدعوة وعقد هذه الجلسة خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب. هـ- يبلغ أعضاء المجلس البلدي بموعد كل جلسة وجدول أعمالها قبل عقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل بالطريقة التي يقرها رئيسة بما في ذلك الوسائل الإلكترونية. و- إذا تغيب رئيس البلدية ونائبه

واستناداً الى المادة رقم (45/أ) من القانون يتم انتخاب نائب لرئيس المجلس ومدة النائب تكون

سنتان حسب المادة (45/ب) من القانون النافذ.

ويرى الباحث ان المشرع الأردني قد تشدد فيما يتعلق بالنصاب القانوني لعقد جلسات المجلس

حيث اشترط توافر نسبة الثلث في حال عدم تحقق نسبة الثلثين لاجتماعين متتاليين وأنه كان من

الأفضل السماح بعقد الجلسة بمن حضر، وذلك منعاً لتعطيل انعقاد الجلسات من قبل الأعضاء،

ويؤيد ما ذهب إليه المشرع الأردني بالسماح لكل شخص على صلة بموضوع جلسة المجلس أن

يحضرها ويبيدي رأيه ويناقش أعضاء المجلس ويعتبر ذلك تجسيداً لقيم الديمقراطية الحقيقية.

الفرع الثاني: - انتهاء العضوية للمجالس البلدية

وبشأن فقدان عضوية المجالس البلدية والمحلية، فقد ميز بين حالة استقالة رئيس المجلس البلدي أو

عضو المجلس البلدي بمحض إرادته، وبين حالة فقدان الرئاسة أو العضوية كعقوبة تأديبية.

يرأس الجلسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً. ز- 1- تكون جلسات المجلس البلدي علنية ولكل من له مصلحة مباشرة في أي موضوع مدرج على جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع على أن تؤخذ القرارات بحضور الأعضاء فقط. 2- يجوز للمجلس البلدي عقد جلسات سرية في الحالات التي يراها ضرورية لذلك. ح- يكون النصاب القانوني لاجتماع المجلس البلدي واستمراريته بحضور أكثرية أعضائه فإذا لم يتوافر هذا النصاب في جلستين متتاليتين فتعتبر الجلسة الثالثة قانونية على ألا يقل الحضور عن ثلث أعضائه. ط- تتخذ قرارات المجلس البلدي بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين على الأقل وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة، وعلى العضو المخالف أن يبين أسباب مخالفته خطياً. ي- تدون قرارات المجلس البلدي ووقائع الجلسات في محاضر ويوقع عليها كل من رئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي. ك- للمجلس البلدي تشكيل لجان من بين أعضائه لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه وتكون توصياتها نافذة حال إقرارها من المجلس البلدي. ل- يوقع رئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي على ميثاق الشرف ومدونة سلوك المجلس البلدي المعتمدة من مجلس الوزراء عند توليهم أعمال إدارة البلدية. م- تتخذ البلدية خاتماً تختم به المستندات والوثائق ويعزز الخاتم بتوقيع رئيس البلدية أو نائبه أو أي موظف آخر يسميه المجلس البلدي لذلك. ن- يختار المجلس البلدي من بين موظفي البلدية سكرتيراً للمجلس يتولى تنظيم جدول أعماله وتسجيل محاضر جلساته وحفظ القيود والمعاملات الخاصة بجلساته والقيام بأي مهمة يكلفه المجلس البلدي بها أو رئيس البلدية".

أولاً استقالة رئيس المجلس البلدي

يقصد بالاستقالة طلب ترك الموظف أو العضو المنتخب أو المعين وظيفته أو منصبه بإرادته واختياره⁽¹⁾، وتتم استقالة رئيس البلدية بكتاب خطي يقدم إلى المجلس وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تسجيلها في ديوان البلدية ويبلغ ذلك إلى الوزير. وعليه فإن رئيس المجلس البلدي يعتبر مستقياً بمجرد تسجيل الاستقالة في ديوان البلدية، ولا تحتاج لسريانها موافقة الوزير بل يكفي بإبلاغه. وتسري نفس الإجراءات على استقالة نائب رئيس البلدية، أما استقالة عضو المجلس البلدي فتخضع لنفس الإجراءات السابقة ولكنها لا تحتاج إلى تبليغ الوزير⁽²⁾.

ويؤخذ على هذا النص غياب دور المجلس البلدي والمحلي بصدد الاستقالة فقد كان من الأفضل أن يمنح المشرع المجلس البلدي أو المحلي سلطة الموافقة أو رفض الاستقالة المقدمة حسب الأغلبية العادية لاتخاذ القرارات⁽³⁾، وقد أيد بعض الفقه هذا الرأي قياساً على ضرورة موافقة مجلس النواب على استقالة أحد أعضائه⁽⁴⁾. ويؤيد الباحث هذا الرأي لضرورات المصلحة العامة التي قد يفرضها قيام المجلس بواجباته.

(1) طهراوي، هاني بن علي (2004)، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا: مع دراسة لأحدث التعديلات المتعلقة بهيكله السلطات المحلية في النظامين، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 74.

(2) تنص المادة (47) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: " أ- تتم استقالة رئيس البلدية أو عضو المجلس البلدي بكتاب خطي يقدم إلى المجلس وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تسجيلها في ديوان البلدية ويبلغ ذلك إلى الوزير.

ب- تتم استقالة نائب رئيس البلدية من مركزه بكتاب خطي يقدمه إلى المجلس البلدي وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ تسجيلها في ديوان البلدية ويبلغ ذلك إلى الوزير وفي هذه الحالة يتم انتخاب نائب للرئيس وفقاً لأحكام المادة (45) من هذا القانون"

(3) شطناوي، علي خطار (2007)، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ص 237.

(4) طهراوي، هاني بن علي (2004)، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا: مع دراسة لأحدث

ثانياً: فقدان عضوية أو رئاسة المجالس البلدية

يكون فقدان عضوية أو رئاسة المجلس البلدي على نوعين⁽¹⁾:

أولاً: فقدان الحكمي للعضوية

ويتم في الحالات التالية حسب ما جاء في المادة (48/أ) من قانون الإدارة المحلية.

- إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس البلدي أو عن ثلث عدد الجلسات التي عقدها المجلس خلال السنة. 2- إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد المجلس البلدي. 3- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس البلدي أو أصبحت له أو لزوجته أو لأي من أقاربه حتى الدرجة الثانية منفعة في أي اتفاق تم مع المجلس البلدي أو من ينوب عنه أو في المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها، وتستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عامة شريطة أن لا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً أو مستشاراً عنها. 4- إذا فقد أياً من

التعديلات المتعلقة بهيكله السلطات المحلية في النظامين، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 75.

(1) تنص المادة (48) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 على أنه: "أ- يفقد رئيس البلدية أو عضو المجلس البلدي عضويته حكماً في أي من الحالات التالية: 1- إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس البلدي أو عن ثلث عدد الجلسات التي عقدها المجلس خلال السنة. 2- إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد المجلس البلدي. 3- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس البلدي أو أصبحت له أو لزوجته أو لأي من أقاربه حتى الدرجة الثانية منفعة في أي اتفاق تم مع المجلس البلدي أو من ينوب عنه أو في المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها، وتستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عامة شريطة أن لا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً أو مستشاراً عنها. 4- إذا فقد أياً من الشروط التي يجب توافرها فيه بمقتضى أحكام هذا القانون. 5- إذا امتنع عن التوقيع على قرارات المجلس البلدي لثلاث مرات متتالية دون بيان الأسباب. ب- يفقد رئيس المجلس البلدي أو العضو عضويته بقرار من الوزير إذا ارتكب خطأ أو مخالفة جسيمة أو ألحق ضرراً بمصالح المجلس ويكون قرار الوزير قابلاً للطعن لدى المحكمة الإدارية. ج- يتولى المجلس البلدي تبليغ الهيئة والوزير والحاكم الإداري بفقد رئيس البلدية أو العضو مقعده في المجلس خلال سبعة أيام من تاريخ وقوعه وينشر قرار فقد العضوية في الجريدة الرسمية".

الشروط التي يجب توافرها فيه بمقتضى أحكام هذا القانون. 5- إذا امتنع عن التوقيع على قرارات المجلس البلدي لثلاث مرات متتالية دون بيان الاسباب. ب- يفقد رئيس المجلس البلدي أو العضو عضويته بقرار من الوزير اذا ارتكب خطأ أو مخالفة جسيمة أو ألحق ضرراً بمصالح المجلس ويكون قرار الوزير قابلاً للطعن لدى المحكمة الإدارية. ج- يتولى المجلس البلدي تبليغ الهيئة والوزير والحاكم الإداري بفقد رئيس البلدية أو العضو مقعده في المجلس خلال سبعة أيام من تاريخ وقوعه وينشر قرار فقد العضوية في الجريدة الرسمي".

ثانياً: فقدان الرئاسة أو العضوية بقرار من الوزير

ويتم في الحالات التالية حسب ما جاء في المادة (48/ب) من قانون الإدارة المحلية. ويلاحظ هنا أن إسقاط العضوية في المجلس البلدي أو المحلي يختلف عن الطعن الانتخابي بانتخابات أعضاء المجلس البلدي والمحلي فإسقاط العضوية يتم بسبب فقد العضو شرطاً من شروط العضوية أو بسبب إخلاله بواجباتها، أما الطعن الانتخابي فيتعلق بفحص عملية الانتخاب ذاتها قبل ثبوت العضوية نهائياً للعضو المنتخب⁽¹⁾.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع الأردني من التمييز بين حالتي فقدان العضوية وإسقاطها عن رئيس المجلس البلدي أو العضو فيه لاختلاف الآثار والنتائج المترتبة على كل منها، ففقدان العضوية يكون إما بسبب عرقلة الرئيس أو العضو لجلسات المجلس البلدي، أو الانحراف عن مبدأ العمل العام باستغلال المجلس لتحقيق غايات شخصية، وإما بسبب فقدان شرط من الشروط القانونية الواجب توافرها في رئيس المجلس البلدي، أو عضو المجلس. أما إسقاط العضوية عن الرئيس أو العضو العادي فيعتبر جزاءً تأديبياً لإلحاق الرئيس أو العضو الضرر بمصالح المجلس والإساءة إليه، كما في حالة سرقة أموال المجلس.

(1) كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول (ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ص 237.

المبحث الثالث

تشكيل مجالس الخدمات المشتركة

تشكيل مجالس الخدمات المشتركة يُعدُّ جزءاً حيوياً من البنية الإدارية في العديد من البلديات والمناطق، حيث تهدف هذه المجالس إلى تقديم خدمات مشتركة للمجتمع المحلي بشكل فعّال ومنظم. في هذه المقدمة والتمهيد، سنناقش أهمية تشكيل مجالس الخدمات المشتركة وعملية تأسيسها ووظائفها.

المطلب الأول

ماهية مجالس الخدمات المشتركة ونشأتها

استحدثت فكرة انشاء مجالس الخدمات المشتركة في الأردن بموجب القانون المعدل لقانون البلديات

رقم 22 لعام 1982 وعلى اثر ذلك صدر نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم 17 لسنة 1983.⁽¹⁾

وأيضاً تم اصدار نظام خاص بمجالس الخدمات المشتركة رقم (113) لسنة 2016 وتم تعديله

بالنظام المعدل رقم (66) لسنة 2022 بعد ان صدر قانون الإدارة المحليه وتناول بالمادة 33 منه

الية انشاء مجالس الخدمات المشتركة.

تُعدُّ مجالس الخدمات المشتركة هيئات تشريعية محلية مكلفة بتقديم خدمات مشتركة لعدة بلديات

أو مناطق داخل إطار جغرافي محدد، وتتنوع هذه الخدمات بين البنية التحتية مثل الطرق والصرف

الصحي، والخدمات البيئية مثل جمع القمامة وإدارة المياه، والخدمات الاجتماعية والثقافية، و تشكيل

مجالس الخدمات المشتركة يأتي كحل لتحسين كفاءة وفاعلية تقديم الخدمات وتوفيرها بشكل أكثر

(1) القبيلات، حمدي سليمان، مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 221 وما بعدها، الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (2022) دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 147 وما بعدها.

اقتصادية، حيث يتم توحيد الموارد والجهود بين البلديات المختلفة للتعامل مع التحديات الشائعة وتحقيق الاستدامة.

عملية تأسيس مجالس الخدمات المشتركة تتطلب التعاون والتنسيق بين السلطات المحلية المختلفة، ويتم ذلك عادةً من خلال اتفاقيات تعاون مشتركة تحدد الهيكل التنظيمي والمسؤوليات وآليات التمويل وتتولى مجالس الخدمات المشتركة عدة وظائف، بما في ذلك وضع السياسات والخطط الاستراتيجية لتقديم الخدمات، وإدارة الميزانيات وتوزيع التكاليف بين الأعضاء، والمراقبة والتقييم لضمان جودة وفاعلية الخدمات المقدمة.

باختصار، يمثل تشكيل مجالس الخدمات المشتركة نموذجاً ناجحاً للتعاون الإداري المحلي، حيث يجمع بين الجهود والموارد لتحقيق أهداف مشتركة وتلبية احتياجات المجتمع المحلي بشكل مستدام وفعال.

وفي إطار تحسين تقديم الخدمات وتحقيق التعاون بين الجهات الإدارية المحلية المختلفة، يُشكّل تشكيل مجالس الخدمات المشتركة نهجاً فعالاً للتعاون والتنسيق. تُعتبر هذه المجالس أداة إدارية تُمكن البلديات المختلفة والهيئات الإدارية الأخرى من العمل سويًا لتقديم الخدمات العامة بشكل متكامل وفعال.

وتتألف مجالس الخدمات المشتركة عادةً من ممثلين عن البلديات المتعاونة والهيئات الإدارية الأخرى المعنية بتقديم خدمات محددة. يهدف تشكيل هذه المجالس إلى تحقيق تنسيق أفضل بين الجهات المشاركة وتوحيد الجهود لتحسين جودة الخدمات وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد.⁽¹⁾

(1) القبيلات، حمدي سليمان، مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 223 وما بعدها.

وتعمل مجالس الخدمات المشتركة على وضع السياسات والاستراتيجيات اللازمة لتنفيذ الخدمات المشتركة بشكل فعال، بالإضافة إلى تنسيق التخطيط والميزانية لتحقيق الأهداف المحددة. يتم اختيار أعضاء هذه المجالس بشكل ديمقراطي وفقاً للإجراءات المحددة، مما يضمن تمثيل متوازن لمصالح الأطراف المشاركة.

المطلب الثاني

تشكيل مجالس الخدمات المشتركة

وينبع الأساس القانوني لتشكيل مجالس الخدمات المشتركة من نص المادة (33) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021

ولذلك، تشكيل مجالس الخدمات المشتركة يعكس رغبة الجهات الإدارية المحلية في تعزيز التعاون والتنسيق لتحسين جودة الخدمات واستخدام الموارد بكفاءة، مما يعزز التنمية المستدامة ويعمل على تحقيق مصالح المواطنين بشكل أفضل.

يقرر الوزير عدد اعضاء المجلس ويكون تشكيله على النحو التالي:

1- تسمي المجالس البلدية ممثلها ويتم اختيارهم من بين رؤسائها واعضاءها وتنتهي عضويتهم بانتهاء دورة المجلس البلدي.

2- يعين الوزير ممثلين عن القرى والتجمعات السكانية في المجلس لمدة سنتين.

3- يعين الاعضاء الآخرون في المجلس بقرار من الوزير وله اعفاء اي منهم من عضويته في

المجلس

تُعتبر الإجراءات المذكورة في الوصف مهمة لتشكيل المجالس البلدية وضمان تمثيل جميع فئات

المجتمع المحلي بشكل عادل وشفاف.

وبالنسبة لتسمية ممثلي المجالس البلدية في المجلس الخدمات المشتركة⁽¹⁾، فإن هذا الإجراء يضمن تمثيل البلديات بشكل مباشر وفعّال. يساهم ذلك في جلب التجارب والمعرفة المحلية إلى الطاولة وضمان مشاركة جميع الأطراف المعنية في عملية صنع القرارات.

وتعيين ممثلين عن القرى والتجمعات السكانية في المجلس يساهم في تمثيل المناطق الريفية والمجتمعات الصغيرة التي قد تكون غالباً ما تتجاهلها البنية التنظيمية الرئيسية. هذا يعزز المشاركة الشاملة والتفاعل بين مختلف البيئات الحضرية والريفية.

وبالنسبة لتعيين الأعضاء الآخرين في المجلس بقرار من الوزير، يوفر هذا النهج مرونة لتأمين تمثيل شامل وفعّال للمجتمع المحلي. يمكن للوزير استدعاء أعضاء إضافيين بناءً على الحاجة والخبرة في مجالات معينة، مما يساهم في تعزيز قدرة المجلس على اتخاذ القرارات الصائبة وتحقيق أهداف الخدمات المشتركة.

بشكل عام، يعكس هذا النموذج الإداري الشامل والمتكامل روح التعاون والشراكة بين السلطات المحلية والوزارات الحكومية، مما يساهم في تعزيز التنمية المستدامة وتحسين جودة الحياة في المناطق الريفية والحضرية.

ويعين الوزير رئيساً للمجلس من بين أعضائه للمدة التي يراها مناسبة وينتخب الأعضاء من بينهم نائباً للرئيس.

(1) القبيلات، حمدي سليمان، مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 231 وما بعدها.

هذه الإجراءات تعكس نهجًا معينًا في تنظيم عمل المجالس البلدية وتشكيل هيكلها الإدارية،

وذلك على النحو التالي:

1- تعيين الوزير رئيسًا للمجلس من بين أعضائه يعكس فرصة لتوفير قيادة موحدة ومنتكاملة للمجلس، حيث يُمكن للوزير الجمع بين الخبرة السياسية والإدارية في قيادة العمل الحكومي على المستوى المحلي. كما أن هذا الإجراء يساهم في توجيه العمل السياسي والإداري نحو تحقيق أهداف الخدمات المشتركة بشكل أكثر تنظيمًا وتوجيهًا.

2- انتخاب نائب للرئيس من بين أعضاء المجلس يُعتبر إجراءً إضافيًا يضمن استمرارية العملية الإدارية والتمثيلية في حالة غياب رئيس المجلس أو عدم قدرته على أداء مهامه. يمكن للنائب تولي المسؤوليات الرئيسية في حالات الضرورة أو الاستعانة به لدعم رئيس المجلس في ممارسة واجباته.

المطلب الثالث

مهام واعمال مجالس الخدمات المشتركة

حسب ما جاء في المادة 4 من نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم (113) لسنة 2016

يتولى المجلس المهام التالية وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية المختصة:

- 1- انشاء مكبات للنفايات وإدارتها والتخلص منها والاستثمار فيها.
- 2- تقديم الخدمات وإدارة المشاريع المشتركة وتشغيلها التي يمارسها المجلس البلدي والمنصوص عليها في التشريعات النافذة.
- 3- جمع الضرائب والرسوم والعوائد والاجور عن المشاريع المشتركة التي يقوم بها المجلس.

4- القيام بأي عمل آخر يوافق عليه الوزير مما هو منصوص عليه في القوانين النافذة والمناطة بالمجلس البلدي.

تحقيقاً للغايات المنصوص عليها في الفقرة (أ من المادة 33)⁽¹⁾ من هذه المادة يمارس المجلس

الصلاحيات والقيام

بالإجراءات التي يراها مناسبة بما في ذلك ما يلي:-⁽²⁾

- 1- تحديد ودراسة مشاريع الخدمات المشتركة.
 - 2- مناقشة ووضع الخطة السنوية للمجلس ورفعها للوزير لإقرارها.
 - 3- وضع مشروع الموازنة السنوية للمجلس ورفعها للوزير لإقرارها.
 - 4- تنفيذ وإدارة مشاريع الخدمات المشتركة.
 - 5- الإشراف على إدارة أموال المجلس.
 - 6- الموافقة على التعاقد مع الغير لغايات استثمار المشاريع التي يديرها المجلس.
- وتوفير الإطار القانوني والتشريعي اللازم لتنظيم وتنفيذ الأنشطة والمشاريع المشتركة يعتبر أمراً حيوياً لضمان تحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة، وذلك على النحو التالي:

- 1- تحديد ودراسة مشاريع الخدمات المشتركة يمثل خطوة أولية وحيوية لتحديد احتياجات المجتمع وتحديد الأولويات فيما يتعلق بالخدمات المشتركة. يجب أن تتم هذه العملية بناءً على دراسات جدوى شاملة ومشاركة المجتمع المحلي.

(1) المادة رقم (33) من قانون الإدارة المحلية النافذ

(2) القبيلات، حمدي سليمان، مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 232-234.

2- مناقشة ووضع الخطة السنوية تعكس استراتيجية المجلس لتحقيق أهدافه وتلبية احتياجات

المجتمع المحلي. يتطلب ذلك تنسيقًا وتعاونًا مع الجهات المعنية واعتماد الخطة من قبل

الوزير لضمان توجيه الجهود وتحقيق النتائج المرجوة.

3- وضع مشروع الموازنة السنوية يُظهر التزام المجلس بتخصيص الموارد المالية بشكل فعال

وفقًا لأولوياته وخطته السنوية. يتطلب ذلك تقديم تقديرات دقيقة وتوزيع النفقات بشكل متوازن

لتحقيق التوازن المالي.

4- تنفيذ وإدارة مشاريع الخدمات المشتركة يتطلب تخطيطًا وتنظيمًا جديدين لضمان تنفيذ المشاريع

بكفاءة وفعالية وفقًا للجداول الزمنية والموارد المتاحة.

5- الاشراف على إدارة أموال المجلس يعكس الالتزام بمبادئ الشفافية والحسابية في تنظيم

الأنشطة المالية وضمان استخدام الموارد بشكل مسؤول وفعال.

6- الموافقة على التعاقد مع الغير يعزز فرص الشراكة والاستثمار لتنفيذ المشاريع بكفاءة وتوفير

التمويل اللازم لتحقيق الأهداف المحددة.

ويجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل كل شهرين بدعوة من رئيسه او نائبه حال غيابه ويجوز دعوته

للاجتماع بناء على طلب خطي يقدمه ثلاثة من أعضائه على الأقل على ان ينكر في هذا الطلب المواضيع

التي سيجري بحثها في الاجتماع، ويكون اجتماع المجلس قانونيا بحضور ما لا يقل عن ثلثي عدد أعضائه

على ان يكون الرئيس او نائبه من بينهم ويتخذ قراراته بالاجماع او باكثرية أصوات الحاضرين واذا تساوت

الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة، ويمارس نائب الرئيس مسؤوليات الرئيس

وصلاحياته عند غيابه بسبب المرض أو الاجازة أو في مهمة رسمية أو بشغور مركز الرئاسة، والمجلس دعوة اي شخص لحضور اجتماعاته للاستئناس برأيه في الامور المعروضة عليه⁽¹⁾.

هذه الإجراءات توفر إطاراً قانونياً لعمل المجلس البلدي وضمان سير العمليات الإدارية واتخاذ القرارات بشكل شفاف وفعال. من خلال:⁽²⁾

1- تحديد ترتيب الاجتماعات بانتظام يسهم في تنظيم الأنشطة والمناقشات وضمان استمرارية

العمل الإداري. كما يمكن للأعضاء المقترحين لعقد اجتماع استقدام المواضيع المهمة للنقاش، مما يساعد في تحقيق أهداف المجلس بشكل أكثر فاعلية.

2- توفير النصاب القانوني للجلسات يعكس الالتزام بمبدأ المشاركة الديمقراطية وضمان أن

القرارات يتم اتخاذها بشكل شرعي وفقاً للأصول. يسمح للنائب بتولي مسؤوليات الرئيس في حال غيابه، مما يضمن استمرارية العمل الإداري واتخاذ القرارات في الوقت المناسب.

3- دعوة الأفراد الخارجيين لحضور الاجتماعات يسهم في توسيع آفاق المناقشات والاستشارات،

ويعكس استعداد المجلس للاستماع إلى آراء وآراء الجمهور المحلي. يمكن لهذا النوع من التفاعل أن يساهم في تحسين جودة صنع القرارات وتحقيق الشفافية والمساءلة.

وللمجلس بموافقة الوزير ان يعين العدد اللازم من الموظفين لإدارة شؤونه المالية والإدارية اذا

دعت الحاجة لذلك على ان تدرج الوظائف المطلوبة في جدول تشكيلات الوظائف للمجلس، ويطبق

نظام موظفي البلديات المعمول به وسائر الأنظمة والتعليمات المتعلقة بموظفي البلديات على موظفي

(1) المادة 5 من نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم (113) لسنة 2016

(2) الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (2022) دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 126 وما بعدها

ومستخدمي المجلس على ان يمارس المجلس صلاحيات المجلس البلدي بهذا الشأن ويمارس الرئيس صلاحيات رئيس البلدية في تلك الأنظمة والتعليمات.⁽¹⁾

وتتكون الموارد المالية للمجلس⁽²⁾ من مساهمة المجالس البلدية والقرى المشتركة في المجلس، إيراداته من بدل استثماره للمشاريع، المبالغ التي يقرر مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير صرفها للمجلس من الواردات التي تستوفى لمنفعة البلديات، والقروض والهبات والتبرعات والإعانات واي اموال اخرى تقدم اليه على ان تؤخذ موافقة مجلس الوزراء عليها اذا كانت من مصدر غير اردني.

ويصدر المجلس قرارا بتحديد نسبة مساهمة كل من المجالس البلدية في موازنة المجلس، وفي حالة امتناع اي من المجالس البلدية المشتركة في المجلس عن دفع مساهمته المقررة في موازنة المجلس او الاختلاف بين أعضائه على نسبة تلك المساهمة او عدم اتخاذ اي قرار بشأنها لأي سبب من الاسباب فنتبع الإجراءات التالية بقرار يتخذه الوزير:

1- تقتطع مساهمة المجلس البلدي الممتنع عن دفع مساهمته من المبلغ المخصص لذلك المجلس البلدي من عائداته قبل تحويلها الى بنك تنمية المدن والقرى.

2- تحديد نسبة مساهمة المجالس البلدية في موازنة المجلس وذلك في حالة الاختلاف على تحديد تلك النسبة او عدم اتخاذ اي قرار بشأنها واقتطاعها من المبالغ المخصصة لها من

العائدات على الوجه المنصوص عليه في البند (1) من هذه الفقرة.⁽³⁾

(1) المادة 6 من نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم (113) لسنة 2016

(2) المادة 7 من نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم (113) لسنة 2016

(3) المادة 8,9 من نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم (113) لسنة 2016

المبحث الرابع

الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة

الوصاية الإدارية على المجالس البلدية تمثل جانباً هاماً من نظام الحكم المحلي في العديد من الدول. تُعتبر المجالس البلدية أحد أهم مؤسسات الحكم المحلي التي تضطلع بمسؤولية تنظيم وتطوير الشؤون المحلية وتلبية احتياجات المجتمعات المحلية. ومع ذلك، يُفرض عليها أحياناً إشراف ومراقبة من قِبَل السلطات الإدارية العليا، وهذا ما يُعرف بالوصاية الإدارية.⁽¹⁾

يهدف الوصاية الإدارية إلى ضمان تنفيذ سياسات الدولة والقوانين بشكل صحيح وفعال على المستوى المحلي، وضمان استقرار العمل الإداري والتنمية المستدامة في المناطق المحلية. وتتضمن صلاحيات الوصاية الإدارية العديد من الجوانب، مثل المراقبة المالية، والتدقيق في الأداء، والتدخل في حالات الإخلال بالقانون أو الإهمال الإداري⁽²⁾.

رغم أهمية الوصاية الإدارية في ضمان تنظيم العمل البلدي وتحقيق الشفافية والمساءلة، إلا أنها قد تثير بعض التساؤلات حول درجة استقلالية المجالس البلدية وقدرتها على اتخاذ القرارات بشكل مستقل وفقاً لاحتياجات المجتمع المحلي. وبالتالي، يجب أن يكون الوصاية الإدارية آلية متوازنة تحقق التوازن بين الحاجة إلى المراقبة والإشراف، وبين الحفاظ على استقلالية المجالس البلدية في اتخاذ القرارات الخاصة بها.

(1) انظر الخليلية، محمد علي (2016)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول، القبيلات، حمدي سليمان، مبادئ الإدارة المحلية

(2) الطهراوي، هاني علي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 208 وما بعدها

تحتاج المقاربة للوصاية الإدارية إلى إطار قانوني واضح وموضوعي يحدد الصلاحيات والتكليفات بشكل دقيق، ويضمن حماية حقوق المجالس البلدية وتعزيز دورها في خدمة المجتمعات المحلية بأكملها.

ان القول بالاستقلال المالي والإداري للمجالس البلدية عن السلطة المركزية في ظل اللامركزية الإدارية لا يعني عدم خضوع هذه المجالس للهيئات المركزية، بل تبقى هذه المجالس خاضعة للوصاية الإدارية لهذه الهيئات وتتخذ الوصاية الإدارية على المجالس البلدية في ظل اللامركزية الإدارية وجهين، الأول رقابة على أشخاص هذه المجالس، والثاني رقابة على أعمالها.⁽¹⁾

المطلب الأول

الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس البلدية

يُفرض القانون الأردني رقابة على تشكيل المجالس البلدية، وتشمل هذه الرقابة عدة نقاط⁽²⁾:

1. يحق لمجلس الوزراء وبناءً على تنسيب وزير الإدارة المحلية وتوصية الحاكم الإداري استحداث البلديات وتعديل حدودها أو ضم بلديات أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها ومن ثم يعين الوزير لجنة لتسيير شؤون البلدية في البلديات الجديدة (المستحدثة)، وتعيين رئيس اللجنة، لتستمر حتى انتخاب المجلس في الانتخابات الأولى بموجب القانون.
2. يمكن لوزير الإدارة المحلية تعيين عضوين من المجلس البلدي، يتمتعون بنفس الصلاحيات كأعضاء المنتخبين.

(1) الخلايلة، محمد علي (2016)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ص 185.

(2) كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول (ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ص 169.

3. يتعين على وزير الإدارة المحلية تعيين نسبة 25% من أعضاء المجالس البلدية من النساء،

وفي حال عدم تحقيق هذه النسبة في الانتخابات، يتم تعيين النساء لتحقيق النسبة المطلوبة

4. يمكن لمجلس الوزراء إكمال النصاب القانوني للمجلس في حالة عدم تقدم عدد كافٍ من

المرشحين للانتخاب.

5. يُخول القانون تعيين مجلس مؤقت لإدارة البلدية خلال فترة الانتخابات.

6. يمكن لمجلس الوزراء تأجيل الانتخابات في حالة تعذر إجرائها وتمديد فترة المجلس الحالي

7. يمكن لوزير الإدارة المحلية إسقاط عضوية رئيس المجلس أو أي عضو في حال ارتكابهم

خطأً جسيماً يؤثر على مصالح المجلس، ويكون القرار قابلاً للاستئناف أمام المحكمة

الإدارية.

8. يُخول القانون مجلس الوزراء حل المجالس البلدية قبل انتهاء مدتها وتشكيل لجنة لتسيير

شؤونها حتى انتخاب مجلس جديد، بناءً على تنسيب الوزير.

ويرى الباحث أن المشرع الأردني قد توسع في الوصاية الهيئات المركزية على أشخاص المجالس

البلدية بما يتعارض إلى حد ما مع روح نظام اللامركزية الإدارية ويتبدى ذلك من خلال العديد من

المظاهر التي قمنا بتعدادها، ويعتبر من أخطر هذه المظاهر سلطة مجلس الوزراء في حل المجالس

البلدية والمحلية دون اشتراط القانون تسبب القرار ليمارس القضاء رقابته على مشروعياته نظراً لخلو

القانون من تحديد الأسباب الموجبة للحل ويعتبر ذلك من أوجه القصور في القانون.

المطلب الثاني

الوصاية الإدارية على أعمال وقرارات المجالس البلدية

ولا يقتصر نطاق الوصاية الإدارية للهيئات المركزية على المجالس البلدية في ظل النظام اللامركزي على الرقابة على أشخاص المجالس البلدية، بل يمتد نطاقه ليشمل أعمال هذه المجالس، وتتجسد رقابة السلطة المركزية ووصايتها على أعمال المجالس البلدية من خلال ما يلي:⁽¹⁾

أولاً: التثبت من مطابقة أعمال المجالس البلدية للقوانين والأنظمة التي تحكم عملها، وتتجلى هذه الرقابة بالمظاهر التالية:

1- سلطة وزير الإدارة المحلية بالتحقق من مدى التزام البلديات والمجالس المحلية بتطبيق القوانين والأنظمة المعمول بها التي تحكم عملها، ومراقبة أداء البلديات ومدى تقيدها بتنفيذ الخطط السنوية والالتزام ببند الموازنة.

2- سلطة وزير الإدارة المحلية بالتحقيق على أي بلدية أو مجلس محلي وبإجراء فحص فجائي على صناديقها وعلى أماكن العمل فيها، والمستودعات والمكاتب التابعة لها والاطلاع على معاملاتها والقرارات الصادرة عن المجلس البلدي والمجلس المحلي وقرارات اللجان المحلية واللوائية، والاستفهام من أي موظف أو مستخدم فيها عن أي أمر وعلى الرئيس والأعضاء والموظفين والمستخدمين أن يسهلوا مهمته ويجيبوا على أسئلته تحت طائلة اعتبار الشخص غير المتعاون معيماً لموظفي الدولة في إجراء وظائفهم الرسمية ويعاقب بمقتضى قانون العقوبات، ويعتبر الضبط المنظم من المفتش الحكومي ضبطاً رسمياً لا يطعن به إلا بالتزوير.

(1) انظر الخليلية، محمد علي (2016)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول، القبيلات، حمدي سليمان، مبادئ الإدارة المحلية

ويستنتج مما تقدم ان غاية المشرع الأردني في الرقابة والتفتيش على أعمال البلدية منع أي تجاوز قد يقع للقانون، والحرص على مطابقة أعمال المجالس البلدية والمحلية للقوانين والأنظمة، ومنع التسبب واللامبالاة وضمان قيام المجالس البلدية والمحلية بعملها على أكمل وجه

المطلب الثالث

الوصاية الإدارية على الموارد المالية للبلديات⁽¹⁾

وتتم الرقابة على الموارد المالية للبلديات من خلال:

- تعليق قرار المجالس البلدية بتخصيص أو وهب أو رهن أو تأجير أية أموال غير منقولة للبلدية لمدة تزيد عن خمس سنوات على موافقة وزير الإدارة المحلية.
- ضرورة حصول المجالس البلدية على موافقة وزير الإدارة المحلية المسبقة على أي قرض ينوي المجلس ابرامه، والغاية التي سينفق من أجلها، ومقدار الفائدة وطريقة السداد، وفي الحالة التي يتطلب فيها الحصول على القرض كفالة حكومية يجب الحصول على موافقة مجلس الوزراء.⁽²⁾

توزيع حصيلة الواردات المالية على البلديات بالنسب التي يقرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير، وحق مجلس الوزراء في تخصيص قسماً من هذه الواردات لدفع مساعدات مالية لمجالس الخدمات المشتركة والقرى التي لا توجد فيها مجالس لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية، ودفع نفقات فحص حسابات البلدية، وأيضاً دفع النفقات والمصاريف التي تتحملها الوزارة لقاء قيامها بتقديم خدمات ذات طابع فني للبلدية:

(1) النظام المالي للبلديات رقم 142 لسنة 2016

(2) المادة رقم (25 / أ و ب) من قانون الإدارة المحلية النافذ.

- حق مجلس الوزراء بناء على قرار المجلس ومصادقة وزير الإدارة المحلية في شطب أي مبلغ مستحق للبلدية بعد مرور خمس سنوات على استحقاقه إذا تعذر تحصيله، أو كان الشطب في مصلحة البلدية.

- سلطة وزير الإدارة المحلية في المصادقة على الميزانية السنوية للمجالس البلدية حيث يعد المجلس الموازنة السنوية للبلدية متضمنة موازنات المجالس المحلية ولا يعمل بها الا بعد اقرارها من المجلس ومصادقة الوزير عليها، على ألا تتجاوز فيها رواتب الموظفين وعلاواتهم ما نسبته (50%) من حجم الموازنة في البلديات التي تزيد فيها رواتب الموظفين وعلاواتهم عن ذلك وتصبح هذه النسبة 40% من حجم الموازنة بعد خمس سنوات من نفاذ أحكام هذا القانون ويحدد مجلس الوزراء مقدار هذه النسبة بعد مرور تلك المدة". كما يتمتع وزير الإدارة المحلية بحق تصديق الحساب الختامي للبلدية.⁽¹⁾

حق وزارة الشؤون البلدية في تدقيق حسابات البلديات ورقابة ديوان المحاسبة عليها. ويرى الباحث ان المشرع الأردني قد وسع من نطاق الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس البلدية ومواردها المالية، ونعتقد أن هيمنة السلطة المركزية على أعمال المجالس البلدية بهذه الطريقة يتنافى مع مبدأ اللامركزية في الإدارة الذي اختطه المشرع الأردني مما يفرض التخفيف من نطاق هيمنة السلطة المركزية على المجالس البلدية.

(1) المادة 9 من النظام المالي للبلديات رقم 142 لسنة 2016

المطلب الرابع الوصاية الإدارية على مجالس الخدمات المشتركة

لقد اعطى المشرع الأردني لوزير الإدارة المحلية صلاحيات واسعة ودورا هاما في تشكيل مجالس الخدمات وتحديد اختصاصاتها وإجراءات سير العمل بها وأيضا بما يخص إيراداتها المالية بموجب القانون ونظام مجالس الخدمات.(1)

ومن وجهة نظر الباحث ان مجالس الخدمات المشتركة أصبحت كوحدات او مديريات محلية تتبع لوزارة الإدارة المحلية مما يعيقها من أداء المهام والاعمال المنوطة بها من اجل خدمة المواطنين بالشكل الأمثل, واضف الى ذلك تعيين رئيس وأعضاء مجالس الخدمات المشتركة يؤدي الى ضعف اهتمام المواطنين باعمالها وقراراتها.

وانا اتفق مع المذهب الفقهي الذي ينادي بان الانتخاب يعتبر ركنا أساسيا من اركان المجالس المحلية , ويفضل ان يكون أسلوب الانتخاب مباشرا , ومع تقليص صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في المجالس المحلية الى وضعهم كاستشاريين، لان المحافظة على وحدة الأسلوب الإداري في الدولة يمكن ان تتحقق بواسطة الوصاية الإدارية.(2)

(1) د.محمد علي الخليلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 215-217

(2)، القبيلات، حمدي سليمان، مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق , ص 231-232

الفصل الرابع تشكيل مجالس المحافظات

تمهيد وتقسيم

تُعتبر مجالس المحافظات من الهياكل الإدارية المهمة في العديد من البلدان، حيث تلعب دورًا حيويًا في تنظيم وإدارة الشؤون المحلية على مستوى الإقليم أو الولاية. تُشكل هذه المجالس منصة لتمثيل المواطنين وتحقيق مصالحهم على المستوى الإقليمي، إلى جانب تطوير السياسات واتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم ومستقبل مجتمعاتهم.

ويتكون مجلس المحافظة من نوعين من الأعضاء:

أعضاء منتخبون يشكلون 60 % من المجلس وأعضاء معينون بنسبة 40 % ويحق للوزير بموافقة مجلس الوزراء تعيين عضوين إضافيين بموجب القانون ويخصص للنساء نسبة 25 % من عدد الأعضاء المنتخبين ممن لم يحالفهن الحظ بالفوز بالانتخاب.

وبالتالي، يُعتبر تشكيل مجالس المحافظات أساسيًا لتعزيز التنمية المستدامة وتحقيق التوازن بين مختلف الاحتياجات والمصالح على المستوى الإقليمي. تتطلب نجاح هذه المجالس التعاون الفعال بين أعضائها وتواصل قوي مع المجتمع المحلي لضمان تحقيق أهداف التنمية ورفاهية المواطنين.

وقد أمكن لنا بيان تشكيل مجالس المحافظات من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول : تشكيل مجلس المحافظة

المبحث الثاني : تشكيل المجلس التنفيذي

المبحث الثالث : الوصاية الإدارية على تشكيل مجالس المحافظات

المبحث الأول تشكيل مجلس المحافظة

مجلس المحافظة هو هيئة تشريعية وإدارية تعمل على مستوى المحافظة أو الولاية في بعض الدول، وتعتبر جزءاً أساسياً من نظام الإدارة المحلية. يتم انتخاب أعضاء مجلس المحافظة من قبل السكان المقيمين في المحافظة، ويعمل المجلس على تمثيل مصالح المواطنين وتنفيذ السياسات والقوانين على مستوى المحافظة.

تعمل مجالس المحافظة على تحديد احتياجات ومتطلبات المواطنين في المحافظة، وتطوير السياسات والبرامج لتلبية هذه الاحتياجات. وتشمل مهامها الرئيسية وضع خطط التنمية المحلية، والمساهمة في توجيه السياسات العامة للحكومة المركزية، وإدارة الموارد المحلية بكفاءة وشفافية، على الرغم من تنوع تشريعات وهياكل مجالس المحافظة حول العالم، فإنها تشترك في الغالب في الغاية الأساسية وهي تمثيل مصالح المواطنين على المستوى المحلي وتعزيز التنمية المستدامة في المنطقة. وتعتبر هذه المجالس مكوناً هاماً في النظام الديمقراطي، حيث يتم اختيار أعضائها عن طريق الانتخابات المباشرة، مما يعزز شرعية عملها وتمثيلها للمجتمع المحلي.⁽¹⁾

المطلب الأول النية عمل المحافظة ومهام وصلاحيات المحافظ

مرت الدولة الأردنية بعدد من التقسيمات الإدارية، التي بدأت من عهد الإمارة. ومن ذلك الوقت وحتى وقتنا الحاضر نجمل المراحل التالية: مرحلة التقسيمات الإدارية في عهد الإمارة: يمكن ملاحظة

(1) شديفات، بنان (2018)، دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 2015 - 2017، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص 22.

في هذه المرحلة، تفرعها لمرحلتين فرعيتين. بدأت أولهما بمرحلة (التقسيمات الإدارية من سنة 1921-1927) حيث تكون شرق الأردن عام 1921 من ثلاث مقاطعات هي : السلط عجلون والكرك، وتألقت كل مقاطعة من قائم مقاميات ومديريات يرأس المقاطعة متصرف، والقائم مقام قائم مقام، وفي عام 1923 تم تعديل التقسيم السابق ليتكون شرق الأردن من 6 مقاطعات هي: عمان الكرك، مأدبا السلط، جرش اريد هذا التقسيم الجديد إطلاق اسم الحاكمية الإدارية على المقاطعة والناحية، وتم الغاء اسم اللواء، والقضاء، والناحية⁽¹⁾.

وفي عام 1927 أصبح التقسيم الإداري بموجب حاكميات بدرجات مختلفة منها حاكميات الدرجة الأولى في اربد والسلط والكرك ومعان، حاكميات الدرجة الثانية في جبل عجلون وجرش ومأدبا وعمان والطفيلة والعقبة، حاكميات من الدرجة الثالثة في الكورة بني كنانة الرمثا، الباقورة، أم قيس، تل الأربعين الجيزة، ذيبان، وادي السير، الزرقاء، غور الصافي والشوبك.

ومن عام 1928 إلى عام 1946، تم تقسيم شرقي الأردن إلى أربعة ألوية وهي لواء عجلون ومركزه اربد، وكان فيه 221 قرية وثلاثة أفضية هي اربد، عجلون وجرش، وكان يتبعه كذلك نواحي الرمثا، الكورة، ملكا (بني كنانة)، ولواء البلقاء وكان فيه 83 قرية ومركزه السلط وثلاثة أفضية عمان السلط، مأدبا، ولواء الكرك ومركزه الكرك وفيه 93 قرية وعشيرة موزعة على قضاءي الكرك والطفيلة وناحية العراق وغور المزرعة (ناحية المزار)، ولواء معان ومركزه معان وكان فيه 38 قرية وعشيرة موزعة على قضائي معان والعقبة ونواحي الشوبك ووادي موسى.

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

وفي عام 2000، تم تقسيم المملكة بنظام التقسيمات رقم 47 وضم هذا التقسيم ثلاثة أقاليم، 12 محافظة، تحتوي على 51 لواء، و 38 قضاء وهي لإقليم الشمالي وفيه أربع محافظات هي إربد عجلون جرش والمفرق، ويشتمل على 16 لواء و 14 قضاء، والإقليم الأوسط وفيه أربع محافظات هي: العاصمة، الزرقاء، البلقاء، ومادبا، ويشتمل على 19 لواء و 15 قضاء، والإقليم الجنوبي وفيه أربع محافظات هي: الكرك معان، الطفيلة، والعقبة ويشتمل على 16 لواء و 9 أفضية⁽¹⁾.

ويعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية، على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية⁽²⁾ وواضح من هذا أن المحافظ لا يشترط فيه أي شرط يتعلق بالخبرة أو المؤهل العلمي بخلاف الحكام الإداريين الآخرين⁽³⁾.

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

وقد أولى المشرع الأردني أهمية كبرى للتكليف القانوني لهذه الصلاحيات 120، واستناداً للمادة 120 من الدستور الأردني صدرت عدة أنظمة للتقسيمات والتشكيلات الإدارية آخرها نظام التقسيمات الإدارية رقم 47 لسنة 2000⁽⁴⁾، وبموجب نظام التقسيمات الإدارية تم تقسيم إقليم الدولة الأردنية إلى اثنتي عشرة محافظة كل منها تشتمل على عدد من الأولوية، وكل لواء يشتمل على عدد من الأفضية، في حين حدد

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

(2) التقسيمات الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 1478، 2000م.

(3) شديقات، بنان (2018)، دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 2015 - 2017، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص 57.

(4) التقسيمات الإدارية، الجريدة الرسمية العدد 1478، 2000م.

نظام التشكيلات الإدارية كيفية إدارة هذه الوحدات بواسطة موظفين يطلق عليهم الحكام الإداريون، وهم المحافظ ومتصرف اللواء ومدير القضاء أما الأحياء والعشائر فكل منها مختار أو أكثر.

ويتألف الجهاز الإداري في المحافظة من المحافظ ونائبه ومساعد المحافظ والموظفين، إذ يعين للمحافظ نائب برتبة متصرف يتولى الأعمال التي يعهد بها إليه المحافظ، ويقوم مقامه في حال غيابه، ويعين مساعد أو أكثر للمحافظ برتبة متصرف للقيام بالأعمال التي يعهد إليه بها. ويساعد المحافظ مجلسين: تنفيذي واستشاري⁽¹⁾.

ويمكن حصر اختصاصات المحافظ من خلال نظام التشكيلات الإدارية الذي يعتبر دستور عمل المحافظ الذي يحدد بشكل أساسي الإطار العام لاختصاصاته التي تتسم بالشمولية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن المحافظ يمارس اختصاصاته وفقاً للقوانين، ومن هذه القوانين التي لها تماس مباشر بالسلم الأهلي وحفظ الأمن والنظام العام هو قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة 1954، وعليه فإنه يمكن حصر اختصاصات المحافظ في ثلاثة اختصاصات؛ الاختصاصات الإدارية والتنمية والأمنية والاختصاص الأمني. فقد جاء في المادة (10) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000 والتي نصت على ما يلي:⁽²⁾.

(1) القبيلات، حمدي (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، دائر وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص 44.

(2) يتولى المحافظ المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة بما في ذلك صون الحريات العامة وحقوق المواطنين، والمحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة وسلامة الأفراد وممتلكاتهم واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لذلك، والمحافظة على النظام والآداب العامة وتأمين راحة العامة، وتعزيز الوحدة الوطنية بين أبناء المحافظة -التقسيمات الإدارية الجريدة الرسمية، العدد 1478، 2000م.

لأول مرة في الإدارة المحلية في الأردن يتم النص على صلاحيات مباشرة للمحافظ في قانون وبشكل مباشر، حيث أننا لاحظنا في السابق أن هذه الصلاحيات كانت تستمد من نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000م⁽¹⁾، إلا أن قانون اللامركزية أكد هذه الصلاحيات والمهام، فقد جاء في المادة الثالثة من القانون أنه يتولى المحافظ بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة ما يلي: (2)...⁽³⁾، والعمل مع المجلس والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، والمحافظة على ممتلكات الدولة والعمل على تطويرها وحسن استغلالها واتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل ذلك، واتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الصحة والسلامة العامة والبيئة وتشكيل لجان الرقابة والتفتيش وصلاحيات الإغلاق المؤقت للمحال والمنشآت والمواقع المخالفة والتحفظ على الموجودات إلى حين إحالة المخالفات للمحكمة المختصة واتخاذ الإجراءات اللازمة في الحالات الطارئة وتنسيق جهود جميع الجهات المختصة، وعقد الاجتماعات الدورية للمجلس واللجان التي يرأسها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عنها، والقيام بأي صلاحيات أو مهام يكلفه بها مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو الوزراء المختصون⁽⁴⁾.

(1) الصغير، سناء (2017)، رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ص 75.

(2) المادة رقم (3) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 الملغى بموجب قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021.

(3) شديفات، بنان (2018)، دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 2015 - 2017، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص 59.

(4) عثمان، عثمان خليل (1939)، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 17.

وهذه الصلاحيات تم تعديلها بموجب القانون الحالي للإدارة المحلية واعطيت بعض منها للمجلس

التنفيذي للمحافظة.⁽¹⁾

وقد نظم القانون في الأردن توزيع وتحديد مراكز قوى الأمن العام والدرك والدفاع المدني في المحافظات، ويُمكن إلغاء أو تعديل هذا التوزيع بالتنسيق مع المحافظ. وفي حال اعتبر المحافظ أن قوى الأمن العام غير كافية للحفاظ على الأمن أو النظام العام أو السلامة العامة في المحافظة، يحق له طلب المساعدة من القوات المسلحة الأردنية / الجيش العربي.

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

كما يمارس المحافظ صلاحية الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرائم المشهود، إذ يقوم المحافظ أو من يفوضه خطأً بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرائم المشهود، كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية، ويبلغ المحافظ المدعي العام ضمن اختصاصه عن الجرائم غير المشهودة التي يطلع عليها⁽²⁾.

وعلى المحافظ اتخاذ ما يلزم لمواجهة حالات الطوارئ في المحافظة، من خلال اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمجابهة حالات الطوارئ الناتجة من الكوارث الطبيعية كالزلازل والهزات الأرضية والفيضانات

(1) المادة رقم (11) من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021.

(2) القبيلات، حمدي (2016)، استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية،

والحرائق والأوبئة وغيرها، وأن يطلب من الجهات المختصة وجوب القيام بالإجراءات اللازمة لهذه الغاية، وأن يدعو اللجان المختصة لتولي المسؤوليات الملقاة على عاتقها في هذه الحالات.

الفرع الأول: صلاحيات مجلس المحافظة

وفي ضوء رد قانون اللامركزية- الملغى - من قبل جلالة الملك بموجب المادة 93/2 من الدستور، وما تم تداوله حتى الآن من أن أسباب الرد ترجع إلى عدم اكساب مجلس إدارة المحافظة الشخصية المعنوية المستقلة والاستناد في ذلك إلى القرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2015، فإن الباحث يؤكد أن الذي يكتسب الشخصية الاعتبارية هو الوحدة الإدارية (المحافظة وليس مجلس الإدارة المنتخب فيها، وذلك بناء على ما يلي:

1. صدر القانون (مشروع) بموجب المادة (121) من الدستور التي تنص على ما يلي:
2. وبالنسبة لقرار تفسير المادة (121) من الدستور الصادر عن المحكمة الدستورية تحت رقم (1) لسنة 2015، فإنه رغم الخلط الذي قد يوحي به القرار، وعدم التناسق الواضح بين منطوقه والحيثية الأساسية التي استند إليها، إلا أن التلازم في الفهم القانوني بين الحيثية ومحصلتها، يستوجب القول بأن قرار التفسير في المحصلة يأخذ بإعطاء الشخصية المعنوية المستقلة للوحدة الإدارية (المحافظة)، وذلك على النحو التالي:

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

وتجد المحكمة أن موقف المشرع الدستوري الأردني من إنشاء إدارات اللامركزية بقانون قد تأيد في العديد من الدساتير العربية والأجنبية التي تنص على جواز إنشاء وحدات إدارية محلية بموجب قانون يعطيها الاستقلالية والشخصية المعنوية، كما في الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي ينشئ الوحدات الإقليمية في الجمهورية من بلديات ومقاطعات وكل وحدة أخرى بموجب قانون، يحدد المبادئ

الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية، وكذلك الدستور المصري لعام 2014 الذي يقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويجيز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية على النحو الذي ينظمه القانون. كما يكرس الدستور المصري الاستقلال المالي والإداري للوحدات الإدارية المحلية من خلال تحديد اختصاصاتها ومواردها المالية بموجب القانون، وتقرير موازنات مالية مستقلة خاصة بها يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، بالإضافة إلى الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، وتوفير ضمانات استقلالية أعضائها⁽¹⁾.

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

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

لكل ما سبق، تجد المحكمة أن عبارة المجالس المحلية كما وردت في المادة (121) من الدستور قد جاءت عامة ومطلقة لتشمل المجالس البلدية والقروية وأية مجالس محلية أخرى وبالتالي فإنه يتوجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتتحصّر بالمجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل أية وحدات أو مجالس محلية أخرى إذا اتجهت نية المشرع إلى منح هذه الوحدات أو المجالس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويكون عنصر الانتخاب جزءاً من

(1) الجبالي، على (2019)، مدى استعادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، ص 213.

تشكيل مجالس إدارتها، ما دامت هذه الوحدات والمجالس المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية بحدودها الواردة في متن هذا القرار⁽¹⁾.

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

مع الانتهاء من تشكيل مجالس المحافظات انتخاباً وتعييناً، ومع بدء نفاذ ولاية هذه المجالس بنشر أسماء الفائزين في عدد الجريدة الرسمية الذي صدر يوم الاثنين الموافق 21/8/2017 ومن ثم دعوة المحافظين المختصين هذه المجالس للانعقاد في أول اجتماع له لانتخاب رئيس المجلس ونائبه ومساعدته، بما يترتب على بدء ولاية هذه المجالس آثار قانونية عديدة أهمها سريان الاحكام القانونية من قانون الإدارة المحلية المتعلقة بمهام المحافظ وصلاحياته وتشكيل المجلس التنفيذي واختصاصاته، حيث تم إعادة تنظيم هذه الصلاحيات والاختصاصات وكيفية تشكيل المجلس التنفيذي بموجب قانون الإدارة المحلية، التي كان ينظمها بالأصل نظام التشكيلات الادارية، الذي اجريت عليه تعديلات عديدة تتوافق مع احكام الإدارة المحلية، وحتى العديد من اعضاء مجالس المحافظات أنفسهم يفتنون الى التساؤل عن طبيعة مهام مجلس المحافظات وعلاقتها بالدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة

(1) الجبالي، على (2019)، مدى استعادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، ص 214.

الفرع الثاني: مهام مجلس المحافظة

وتعالج هذه المسألة المادة (5/ أ) من قانون الإدارة المحلية، التي تنظم مهام مجلس المحافظة،

ويتحليل هذه المهام فانه يمكن تصنيفها وفق الآتي:

اولا: مهام ذات طبيعة مقيدة

اقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والتأكد من تنفيذها و اقرار مشروع

موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية و اقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع

التموية والخدمية وتحديد أولوياتها و اقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية و اقرار خطة طوارئ المحافظة.

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

بالإضافة الى اقرار المشاريع التتموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة، على ان يؤخذ بعين الاعتبار

المشاريع التتموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة. وبالإضافة

ايضا الى صلاحية مجلس المحافظة بالنظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ.

كما ان سلطة مجلس المحافظة عندما تحال اليه هذه المشاريع والأدلة والخطط هي سلطة مقيدة،

اذ نص القانون على أن مهمته تتمثل في (اقرار) هذه المشاريع والأدلة والخطط، ولم يستعمل المشرع

مصطلحا اوسع يتيح لمجلس المحافظة (عدم اقرار هذه المشاريع والأدلة والخطط، وبذلك يبرز تساؤل

جوهرى ازاء هذه المهام بأنه هل لا يملك مجلس المحافظة إلا اقرار المشاريع والخطط والأدلة التي

تحال اليه من المجلس التنفيذي.

وإن جمود النص باقتصار صلاحية مجلس المحافظة على الاقرار فقط، يفقد هذا المجلس

صلاحية ادخال أي تعديل على تلك المشاريع والخطط والادلة دون الرجوع الى المجلس التنفيذي.

وذلك مع الإشارة الى ان نص المادة 12 من قانون الإدارة المحلية يقضي بأنه إذا نشأ خلاف بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي حول أي من المسائل المتعلقة بالمحافظة، يحال ذلك الخلاف الى لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس المحافظة، وتتخذ اللجنة قراراتها بأغلبية اصوات الحاضرين ويكون قرارها ملزماً، وفي حال تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس مجلس المحافظة، حيث يمكن من خلال هذه الآلية معالجة الخلاف بين المجلسين حيال اقرار أي من المشاريع او الخطط او الادلة المتبادلة بينهما⁽¹⁾.

ثانياً: مهام مستقلة

يمارس مجلس المحافظة هذه المهام بشكل مستقل لا تتوقف على أي اجراء من قبل المجلس التنفيذي - وتمثل هذه المهام في⁽²⁾:

- اقتراح انشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الاخرى بموافقة الجهات المختصة ووضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين اداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة ضمن المحافظة لضمان تقديم افضل الخدمات و تحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية او من المشاكل الطارئة واقتراح الحلول لها مع الجهات ذا العلاقة.

(1) الخلايلة، محمد على (2018)، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، ص 51.

(2) الصغير، سناء (2017)، رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ص 28.

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

ثالثا: مهام شبه رقابية أو رقابة منقوصة

يتمثل النطاق الموضوعي لمهام مجلس المحافظة شبه الرقابية في:

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

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

لكن يجدر التنويه ان هذه المهام الرقابية، ليست ذات طبيعة رقابية كاملة كما هو المعنى المكرس للرقابة في صلاحية مجلس النواب الدستورية بمراقبة اعمال الحكومة. لأن قانون الإدارة المحلية، وان اسند المجالس المحافظات مهام الاطلاع والمناقشة والمتابعة، إلا انه لم يمكن مجلس المحافظة من أدوات فعالة يبسط من خلالها رقابته على عمل المجلس التنفيذي ككل او على أي من عمل الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة التي يتشكل منها المجلس التنفيذي في المحافظة، مثل توجيه السؤال او الاستجواب او التنسيب او اتخاذ أي اجراء اداري او تأديبي بحق أي من اعضاء المجلس التنفيذي، فهي بالتالي رقابة منقوصة تقف عند حد الاطلاع او المناقشة او المتابعة فقط، ولا تتعداها الى حد المساءلة.

أما عن النطاق الشخصي للمهام الرقابية، فأنها تتحصر في مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي فقط، بحيث لا يتعدى نطاق هذه المهام الرقابية الى مناقشة أي من مدراء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة من غير الاعضاء في المجلس التنفيذي، وهذا يعبر عن قصور النص التشريعي حيث لا يوجد مبرر بعدم امتداد هذه الرقابة الى كافة مدراء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة.

يتناول القانون في الأردن تشكيلة المجلس التنفيذي، حيث يكون الرئيس المحافظ هو رئيس المجلس التنفيذي، ويتكون المجلس من عدد من الأعضاء المحددين بالقانون. ومن الناحية النظرية، يتم فصل موقع رئيس المحافظ وموقع الأعضاء في المجلس التنفيذي.

على سبيل المثال، يمكن أن يكون المحافظ رئيساً للمجلس التنفيذي دون أن يكون عضواً فيه، وهذا يعني أنه قد لا يشترك في مناقشة القضايا الداخلة ضمن اختصاصات المجلس. ومع ذلك، قد يكون للمحافظ الصلاحية في توجيه وإشراف على أداء المجلس التنفيذي، وفقاً للأنظمة والقوانين المحددة.

ومن خلال تدقيق نصوص قانون الإدارة المحلية النافذ حالياً تبين انه لا يوجد تعارض جوهري بين مهام مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي في القانون السابق (اللامركزية) والقانون الحالي للإدارة المحلية

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

وقد جاء في المادة الثانية من القانون أن المجلس هو مجلس المحافظة المشكل بمقتضى أحكام هذا القانون، وجاء في المادة السادسة من قانون اللامركزية لسنة 2015 (الملغى) على أن لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) ويتكون من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري و يحدد عدد أعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لهم في كل محافظة بنظام يصدر لهذه الغاية، و يضاف للنساء ما نسبته (10%) من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين يتم ملؤها من المرشحات الحاصلات على أعلى الاصوات في المحافظة من غير الفائزات ولهذه الغاية يقرب العدد إلى اقرب عدد صحيح - وهذا ما تم تعديله بالقانون الحالي لتصبح نسبة النساء 25% من عدد الأعضاء المنتخبين - بالرجوع الى المادة 3-1، و يعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير ما لا يزيد على (40%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس وأن مدة المجلس أربع سنوات تبدأ من يوم إعلان أسماء الفائزين في الجريدة الرسمية وتنتهي ولايته بانتهاء تلك المدة أو بحله وفقاً لأحكام هذا القانون⁽¹⁾

وقد تناول قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 مهام وصلاحيات مجلس المحافظة وقد جاء بالمادة (5) منه:⁽²⁾ - يتولى مجلس المحافظة المهام التالية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وقانون سلطة إقليم البترا الترموي السياحي وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما:-

(1) الصغير، سناء (2017)، رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ص 53

(2) يشكل مجلس المحافظة من بين أعضائه عددا من اللجان لمساعدته في تنفيذ مهامه على أن يكون من بينها لجنة مالية ولجنة إدارية ولجنة فنية تختص بدراسة المشاريع والخطط والاقترحات المعروضة عليه وتقديم توصيات فنية ومالية بشأنها على أن تحدد المهام المكلفة بها كل لجنة وعدد أعضائها بما لا يزيد على خمسة أعضاء في قرار تشكيلها.

- 1- إقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحالة إليه من المجلس التنفيذي ومتابعة تنفيذها.
- 2- إقرار مشروع موازنة المحافظة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة على أن يكون المشروع ضمن السقوف المالية المحددة من دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية وان تتضمن موازنة المحافظة ما لا يقل عن (40%) منها لغايات إقامة المشاريع التنموية.
- 3- إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمات المحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك الاحتياجات.
- 4- تحديد المناطق التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية.
- 5- إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية والتنمية المحالة إليه من المجلس التنفيذي ومتابعة تنفيذها.
- 6- اقتراح إنشاء مشاريع استثمارية مشتركة مع مجالس المحافظات الأخرى أو مع البلديات أو القطاع الخاص وإرسالها للمجلس التنفيذي في المحافظة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.
- 7- اعتماد موازنة المحافظة التأشيرية لمدة أربع سنوات.
- 8- متابعة تنفيذ المشاريع المقررة للمحافظة والاطلاع على تقارير سير العمل في المشاريع والخدمات المرفوعة له من المجلس التنفيذي ومتابعة تنفيذ الخطة السنوية لها ومراجعتها والتأكد من الالتزام بما ورد فيها، ورفع التوصيات والمقترحات بذلك للجهات المعنية.
- 9 - التنسيق بين المجلس البلدية والمؤسسات الحكومية للعمل على إدارة وتشغيل المشاريع المشتركة والتأكد من عدم تعارض المشاريع مع بعضها أو تكرارها.
- 10- مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه.
- 11 - النظر في أي موضوع يعرضه عليه رئيس المجلس التنفيذي.

وفي المادة السابعة من القانون تناول مهام رئيس مجلس المحافظة

وبالمادة (7) يتولى رئيس مجلس المحافظة المهام التالية:

- 1- دعوة مجلس المحافظة إلى الانعقاد وإعداد جدول الأعمال وتبليغه إلى الأعضاء.
 - 2- الإشراف على عمل اللجان المشكلة من مجلس المحافظة أو أي لجان أخرى يشارك فيها مجلس المحافظة.
 - 3- تمثيل مجلس المحافظة في الاجتماعات والمؤتمرات والتوقيع على العقود والاتفاقيات التي يقرها مجلس المحافظة.
 - 4 - أي مهام أخرى تعهد له من قبل مجلس المحافظة أو بموجب أي تشريع آخر كما يمارس نائب رئيس مجلس المحافظة مهام الرئيس وصلاحياته عند غيابه.
- وعلى رئيس وأعضاء مجلس المحافظة الحصول على موافقة مجلس المحافظة المسبقة في حالة السفر في مهمة رسمية أو المشاركة في أي برنامج تدريبي أو ورشة عمل خارج المملكة على ان يتم التقدم بالطلب قبل عشرة أيام من تاريخ السفر، إعلام مجلس المحافظة عن أي اجازة خاصة يتم طلبها.

المطلب الثاني تشكيل مجلس المحافظة

وتتألف مجالس المحافظات عادةً من مجموعة من الأعضاء يتم انتخابهم أو تعيينهم لتمثيل مناطق محددة داخل المحافظة.

يتولى أعضاء المجلس مسؤولية صياغة السياسات والتشريعات التي تنظم الشؤون المحلية، بالإضافة إلى مراقبة أداء الحكومة المحلية وضمان تنفيذ القوانين والانظمة بشكل فعّال، وتعمل مجالس المحافظات على تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في المناطق التي تخدمها، بالإضافة إلى توفير الخدمات العامة الضرورية مثل التعليم والصحة والبنية التحتية. كما تلعب هذه المجالس دورًا هامًا في تعزيز المشاركة المجتمعية وتعزيز الشفافية والحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي.⁽¹⁾

الفرع الأول : عضوية مجلس المحافظة

وتظهر نصوص قانون الإدارة المحلية بوضوح أنه اعتمد الأسلوب المختلط في تشكيل مجلس المحافظة (الانتخاب والتعيين) في حين أعطى المشرع الأولوية للانتخابات في تشكيل مجالس المحافظات من خلال اشتراط انتخاب ما لا يقل عن 60% من الأعضاء بالانتخاب المباشر ولقد قلت نسبة الأعضاء المنتخبين عما كانت عليه في قانون اللامركزية، إلا أنه تم إدخال فئات جديدة من الأعضاء لم يتم تحديدها في قانون اللامركزية. وتشمل هذه الفئات الأعضاء المعيّنين بحكم مناصبهم مثل نائب أمين عمان لمجلس محافظة العاصمة ورؤساء البلديات في مراكز المحافظات والاولوية في كافة المجالس. بالإضافة إلى ذلك، يمكن تعيين الأعضاء بحكم مناصبهم من قبل

(1) المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، (2019)، اللامركزية التشخيص والسناريوهات المقترحة، (الموقع الالكتروني للمجلس www.esc.jo).

الحكومة المركزية، كما هو منصوص عليه في المادة 3 (د) من القانون. ويعين رئيس الوزراء ممثلين عن مختلف الجهات، مثل مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة لمجلس محافظة العقبة.

علاوة على ذلك، يجوز لوزير الإدارة المحلية، بموافقة مجلس الوزراء، تعيين عضوين إضافيين

في كل مجلس محافظة، على النحو المبين في المادة 51 من قانون الإدارة المحلية (2022).⁽¹⁾

وأيضاً تم زيادة نسبة تمثيل المرأة في القانون الحالي لتصل الى نسبة 25% من الأعضاء

المنتخبين انتخاباً مباشراً وذلك من أجل تمكين المرأة وزيادة مساهمتها في تنمية المجتمع المحلي.⁽²⁾

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنّ المُشرّع الأردني في قانون الإدارة المحلية قد استمر على موقفه

بموجب قانون اللامركزية من حيث منح الحكومة المركزية ممثلة بمجلس الوزراء سلطة تحديد عدد

الأعضاء المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية لتتم

بموجب نظام يصدر لهذه الغاية المادة 3 من قانون الإدارة المحلية، دون أن يضع معايير أو أسس

محددة تلزم الحكومة المركزية لتحديد عدد تلك المقاعد أو تقسيم الدوائر الانتخابية.⁽³⁾

ومن وجهة نظري ان يعتمد انتخاب رئيس مجلس المحافظة من قبل جمهور الناخبين على ورقة

اقتراع خاصة به لما له من دور حيوي ومهم في إدارة المجلس.

(1) حميدات، عبدالله، وال خطاب، خميس، و الطورة، جاد، المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021 م ، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد (14)، عدد (3)، 2022، ص 21

(2) حميدات، عبدالله، وال خطاب، خميس، و الطورة، جاد، مرجع سابق

(3) الخوالدة، صالح عبد الرزاق، الحكم المحلي في الأردن (دراسة تحليلية)، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد (9)، عدد (3)، 2018، ص 18

حيث نصت المادة (3) على أن مجلس المحافظة يتألف من :

يشكل في كل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال

المالي والإداري ويتألف من الأعضاء التاليين ضمن المحافظة:-

1- أعضاء منتخبين انتخاباً سرياً ومباشراً يحدد عددهم وتقسّم الدوائر الانتخابية في كل محافظة

وعدد المقاعد لكل دائرة بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.

2- رؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية.

3- نائب أمين عمان بالنسبة لمجلس محافظة العاصمة.

4- أحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بالنسبة لمجلس محافظة العقبة.

5- أحد مفوضي سلطة اقليم البترا التنموي السياحي بالنسبة لمجلس محافظة معان.

6- أحد أعضاء مجلس إدارة الغرفة التجارية.

7- أحد أعضاء مجلس إدارة غرفة الصناعة.

8- أحد أعضاء فرع اتحاد المزارعين.

9- أحد أعضاء مجلس إدارة المؤسسة التطوعية لإعمار مركز المحافظة.ب. على أن لا تتجاوز

نسبة الاعضاء المنصوص عليهم في البنود (2)، (3)، (4)، (5)، (6)، (7)، (8)، (9)

(40%) من عدد اعضاء مجلس المحافظة.

ج- 1- يخصص للنساء في مجلس المحافظة نسبة (25%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين

لإشغالها من اللواتي حصلن على أعلى الأصوات بالنسبة لعدد المقترعين ضمن دائرتهم

الانتخابية ممن لم يحالفهن الحظ بالفوز بالانتخاب ولهذه الغاية يقرب الكسر إلى أقرب عدد

صحيح.

2- إذا لم يتقدم العدد المطلوب من المرشحات أو لم يتوافر العدد الذي يساوي النسبة المشار

إليها في البند (1) من هذه الفقرة فيتم تعيينهن بقرار من الوزير في حدود هذه النسبة من

ضمن الناخبات المسجلات في قوائم الناخبين لمجلس المحافظة.

د. يسمي رئيس الوزراء بناء على تنسيب الوزير ممثل كل جهة من الجهات المشار إليها في

البنود (4) و(5) و(6) و(7) و(8) و(9) من الفقرة (أ) من هذه المادة.

هـ. مدة مجلس المحافظة أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان أسماء الفائزين بالانتخابات من قبل

مجلس المفوضين وتنتهي ولايته بانتهاء مدته أو بحله وفقاً لأحكام هذا القانون.

و-1- على الرغم مما ورد في هذا القانون للوزير أن يؤجل الانتخاب لأي مجلس محافظة أو

أكثر لمدة لا تزيد على ستة أشهر إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو سلامة الانتخاب

على أن تحتسب مدة التأجيل من المدة القانونية لمجلس المحافظة الجديد المنتخب

2- إذا تقرر تأجيل الانتخاب لجميع مجالس المحافظات فلا تحتسب مدة التأجيل من المدة

القانونية للمجلس الجديد المنتخب.

ز- إذا تعذر إجراء الانتخابات لمجلس محافظة أو أكثر فلمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير

تمديد مدته أو تشكيل لجنة مؤقتة لتسيير أعماله إلى حين إجراء الانتخابات.

الفرع الثاني: اجتماعات مجلس المحافظة

فقد حددها القانون بالمواد 4 التي تتضمن عقد أولى جلسات المجلس وأيضاً طريقة انتخاب

الرئيس ونائب الرئيس للمجلس والمادة السادسة من القانون التي تحدد آلية عقد الاجتماعات وتفاصيلها

وفي المادة (12) من القانون يحدد طريقة حل الخلاف بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي

واحالة موضوع الخلاف الى لجنة مشتركة برئاسة رئيس مجلس المحافظة.

وقد قررت المادة (4) منه:

- أ- يدعو الوزير خلال شهر من تاريخ إعلان النتائج أعضاء مجلس المحافظة لعقد أولى جلساته ويتأس هذه الجلسة أكبر الأعضاء سنًا.
- ب- يقسم الأعضاء قبل ممارستهم مهام عملهم في أول جلسة اليمين التالية ويدون ذلك في محضر الجلسة (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للملك وللوطن وأن أحافظ على الدستور والتزم بالقوانين وأن أقوم بجميع واجباتي بشرف وأمانة وإخلاص دون تحيز أو تمييز).
- ج- ينتخب مجلس المحافظة بطريق الانتخاب السري المباشر رئيسا له ونائبا للرئيس من بين أعضائه المنتخبين لمدة سنتين.
- د- يعتبر العضو الحاصل على الأغلبية المطلقة للحاضرين هو الفائز برئاسة مجلس المحافظة إذا كان عدد المترشحين لرئاسة مجلس المحافظة أكثر من اثنين وإذا لم يحصل أي مرشح على تلك الأغلبية يعاد الانتخاب بين المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات ويعتبر فائزاً من يحصل على الأكثرية النسبية وإذا تساوى في الأصوات تجرى القرعة بينهما.
- هـ- إذا كان عدد المرشحين لرئاسة مجلس المحافظة اثنين فقط فيعتبر فائزاً من حصل على الأكثرية النسبية وإذا حصل تساوى في الأصوات تجرى القرعة بينهما.
- و- يجري انتخاب نائب رئيس مجلس المحافظة وفقاً للآلية التي جرى فيها انتخاب الرئيس.
- ز- عند انتهاء مجلس المحافظة من انتخاب رئيسه ونائب الرئيس يوقع الرئيس والأعضاء جميعهم على ميثاق الشرف ومدونة سلوك المجلس المعتمدة من مجلس الوزراء.

أما المادة (6) فقد نصت على أن:

أ- يجتمع مجلس المحافظة بدعوة من رئيسه أو نائبه في حال غيابه في المكان الذي يحدده أو عن بعد بالوسائل الإلكترونية مرة كل شهر على الأقل ويكون اجتماعه قانونيا بحضور أغلبية أعضائه على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم.

2- للرئيس دعوة أي شخص لحضور الاجتماع للاشتراك في مناقشاته دون أن يكون له حق التصويت.

3- يبلغ أعضاء مجلس المحافظة بموعد كل جلسة وجدول أعمالها قبل عقدها بيومين على الأقل بالطريقة التي يقرها رئيس المجلس بما في ذلك الوسائل الإلكترونية.

4- يتخذ مجلس المحافظة قراراته بأغلبية أصوات أعضائه الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع.

5- تكون جلسات مجلس المحافظة علنية ولكل مواطن له مصلحة مباشرة في أي موضوع مدرج على جدول الأعمال أن يشارك في مناقشة ذلك الموضوع بطلب يقدم للرئيس على أن تؤخذ القرارات بحضور الأعضاء فقط.

6- لمجلس المحافظة عقد جلسات سرية في القضايا التي يراها ضرورية.

7- يتخذ مجلس المحافظة خاتما تختتم به المستندات والوثائق ويعزز الخاتم بتوقيع الرئيس أو نائبه أو من يفوضه مجلس المحافظة من الأعضاء

ب- تحدد الأحكام الخاصة بأمانة سر مجلس المحافظة وواجتماعات المجلس ومكان انعقادها وإدارة أعماله بنظام يصدر لهذه الغاية

الفرع الثالث: فقدان العضوية

ولقد حصر المشرع بموجب القانون حالات فقدان العضوية بما نص عليه بالمادة 8 وبموجب قرار من محكمة البداية بموجب الطعن في عملية الانتخاب استنادا الى المادة 42-ب والمادة 43. ومن خلال مراجعة مواد القانون لم تذكر حالة الاستقالة من بين حالات فقدان العضوية وطبقا للمادة (8) من القانون.

يفقد عضو مجلس المحافظة عضويته حكما في أي من الحالات التالية:

- 1- إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد مجلس المحافظة أو أصبحت له أو لزوجه أو أولاده منفعة في أي من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى مجلس المحافظة إقرارها ومتابعة تنفيذها.
- 2- إذا فقد أياً من شروط العضوية لمجلس المحافظة.
- ب- يفقد عضو مجلس المحافظة عضويته بقرار من مجلس المحافظة في أي من الحالات التالية:-
 - 1- إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس.
 - 2- إذا تغيب عن حضور ثلث الجلسات التي عقدها المجلس خلال السنة بدون عذر مشروع.
 - 3- إذا امتنع عن التوقيع على قرارات المجلس لثلاث مرات متتالية دون بيان الأسباب

المطلب الثالث

الموارد المالية لمجلس المحافظة

ومن خلال مراجعتنا للموارد المالية المخصصة لمجلس المحافظة تبين فقط تخصيص 1% من مخصصات المحافظة لتغطية نفقاته الجارية حسب ما جاء في المادة (9) من القانون وهذه النسبة

ضئيلة ولا تكفي للمجلس بالقيام بدوره التنموي والخدمي على مستوى المحافظة وأيضاً عدم وجود

موازنة مستقلة للمجلس ولا يوجد له موارد مالية محددة بموجب القانون أو النظام.⁽¹⁾

لذا من رأينا ان توجب الحكومة وتخصص إيرادات سنوية وثابتة ومخصصة لصالح مجالس

المحافظات.

وقد بينت المادة (9) منه أن:⁽²⁾

أ-يخصص لمجلس المحافظة ما نسبته (1%) من مخصصات المحافظة المرصودة في الموازنة

العامة لتغطية النفقات الجارية اللازمة لإدامة عمله ويكون رئيسه أمر الصرف وفقاً لتعليمات

تصدر لهذه الغاية.

ب- تحول وزارة المالية الأموال المخصصة لمجالس المحافظات إلى بنك تنمية المدن والقرى.

(1) الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 155

(2) انظر المادة (9) من قانون الإدارة المحلية النافذ.

المبحث الثاني تشكيل المجلس التنفيذي

المجلس التنفيذي هو هيئة إدارية تعمل على مستوى إقليم أو مدينة أو بلدية، وتتولى مسؤولية تنفيذ السياسات والقرارات التي يتخذها السلطة التشريعية، سواء كانت هيئة تشريعية محلية أو حكومة مركزية، يتم تشكيل المجلس التنفيذي من قبل الأعضاء المنتخبين أو المعينين، ويضم عادةً مديري الإدارات والمسؤولين الحكوميين الآخرين. يعمل المجلس التنفيذي على تنفيذ السياسات والبرامج التي تم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية، ويتخذ القرارات التنفيذية اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة. كما يتولى المسؤولية عن إدارة الموارد وتنظيم الخدمات العامة، ويعمل على تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة التي يخدمها، تتفاوت صلاحيات المجلس التنفيذي من بلد إلى آخر، حيث يمكن أن يكون له صلاحيات واسعة تشمل تحديد السياسات وإدارة الموارد، أو قد يكون دوره محدودًا إلى حد ما ويقصر على تنفيذ السياسات المحددة بوضوح. ويعتبر المجلس التنفيذي جزءًا أساسيًا من نظام الحكم المحلي، حيث يسهم في تنفيذ القرارات وتنظيم الخدمات العامة، ويعمل على تحقيق التنمية والتقدم في المنطقة التي يخدمها.⁽¹⁾

وقد تناول قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 مهام وصلاحيات المجلس التنفيذي واعضائه في المادة العاشرة منه.⁽²⁾ الفقرة أ - يشكل في كل محافظة مجلس يسمى (المجلس التنفيذي) برئاسة المحافظ وعضوية كل من:-

(1) حميدات، عبدالله، وال خطاب، خميس، و الطورة، جاد، مرجع سابق، المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021 م، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد (14)، عدد (3)، 2022، ص 32

(2) المادة رقم (10) ب- يجتمع المجلس التنفيذي بدعوة من رئيسه أو نائبه عند غيابه مرة كل شهر على الأقل ويكون اجتماعه قانونيا بحضور أغلبية أعضائه على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم ويتخذ قراراته وتوصياته بأغلبية أصوات

1 - نائب المحافظ نائبا للرئيس

2 - المتصرفين الذين يرأسون الألوية في المحافظة.

3 - مديري المديرية التنفيذية والإدارات الخدمية في المحافظة باستثناء رؤساء المحاكم ومديري

المناطق التنموية والمدن الصناعية في المحافظة، وفي حال وجود أكثر من مدير مديريةية أو

إدارة تابعة لوزارة معينة يسمي الوزير المختص أو المسؤول الأول عن إدارة القطاع أحد

مديري المديرية أو الإدارات حسب مقتضى الحال عضواً في المجلس التنفيذي.

4 - أحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة العقبة

وأحد مفوضي سلطة إقليم البترا التنموي السياحي يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة معان.

ويسمي المحافظ أحد موظفي المحافظة أمين سر للمجلس يتولى توجيه الدعوة للاجتماع وتنظيمها

وتدوين قراراته في سجل خاص يوقع عليه الرئيس والأعضاء الحاضرين.

ويحدد المجلس التنفيذي المشاريع التي يرى ضرورة تنفيذها في المحافظة خلال السنة المالية

وكلفتها التقديرية وأولوياتها، ويقوم المحافظ برفعها للجهات المختصة لإدراجها في الموازنة

أعضائه الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع.

ج- على الوزراء والأمراء العاميين المختصين تفويض كل مدير من مديري المديرية التابعين لهم المنصوص عليهم في البند (3) من الفقرة (أ) من هذه المادة بالصلاحيات الممنوحة لهم بموجب التشريعات الأخرى لغايات دراسة وإحالة وتنفيذ أي من المشاريع التي تم إقرارها من قبل مجلس المحافظة.

د- يدعو رئيس المجلس التنفيذي المدير التنفيذي في البلدية ومدير القضاء المختص لحضور اجتماع المجلس التنفيذي في الأمور المتعلقة بمنطقته دون أن يكون لهما حق التصويت.

هـ- يسمي رئيس المجلس التنفيذي احد الموظفين من الفئة الأولى أمينا لسر المجلس التنفيذي يتولى متابعة توجيه الدعوة لاجتماعاته وتنظيمها وتدوين محاضر جلساته وقراراته في سجل خاص يوقع عليه رئيس الاجتماع والأعضاء الحاضرون

العامّة⁽¹⁾. وذلك على خلاف المجلس الاستشاري الوارد في نظام التشكيلات الإدارية، حيث يشكل مجلس استشاري في كل محافظة برئاسة المحافظ، وعضوية عدد من الأشخاص لا يتجاوز خمسة وعشرين عضواً يعينون لمدة ثلاث سنوات بقرار من الوزير بناء على تنسيب المحافظ. ويتولى المجلس الاستشاري دراسة الشؤون المتعلقة بالمحافظة، والتداول فيها وإصدار التوصيات المناسبة بشأنها، بما في ذلك إبداء آرائه في الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة قبل إقرارها من المجلس التنفيذي، ويجتمع المجلس الاستشاري في المحافظة بدعوة من رئيسه مرة كل شهرين على الأقل، ويكون اجتماعه قانونياً. بحضور أكثرية أعضائه وللمحافظ دعوة أو موظف من موظفي الحكومة في المحافظة أو اللواء أو القضاء الحضور اجتماع المجلس⁽²⁾.

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

وطبقاً للمادة (11) منه: يتولى المجلس التنفيذي المهام والصلاحيات التالية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة وقانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما:-⁽³⁾ أ- إعداد مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية للمحافظة ومواءمتها مع الخطط الاستراتيجية المعدة من المجالس البلدية والجهات الرسمية الأخرى

(1) القريوتي، محمد (2004)، رفع الكفاءة الادارية للمجالس المحلية في الاردن، مرجع سابق، جامعة الموصل، ص 73-75.

(2) القبيلات، حمدي (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، دائر وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص 123.

(3) المادة (11)

والتأكد من انسجامها مع الاستراتيجيات والخطط الوطنية وإحالتها إلى مجلس المحافظة لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

ب- إعداد مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من دائرة الموازنة العامة في وزارة

المالية وإحالته إلى مجلس المحافظة، على أن تخصص في موازنة المحافظة نسبة لا تقل

عن (40%) منها لغايات إقامة مشاريع تنموية.

ج- إعداد دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية بما فيها دليل الاحتياجات

الوارد من البلديات والجهات الرسمية الأخرى وإحالته إلى مجلس المحافظة.

د. اقتراح المشاريع الخدمية والاستثمارية والتنموية وكلفها التقديرية وأولوياتها ومتابعة تنفيذها على

أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر

والمؤسسات الحكومية و الرسمية ضمن المحافظة وإحالتها لمجلس المحافظة.

هـ - إعداد مشروع موازنة المحافظة التأشيرية لمدة اربع سنوات وإحالته إلى مجلس المحافظة.

و- استعراض أوضاع الخدمات في المحافظة والنظر في أي اقتراح يقدمه أي عضو في المجلس

التنفيذي واتخاذ القرارات اللازمة بشأنه ومراقبة تنفيذ الجهات المختصة لمشاريع المحافظة

المدرجة في الموازنة العامة.

ز- التوصية بتخصيص الأراضي العائدة ملكيتها للخزينة لإقامة المشاريع التنموية شريطة توافر

المخصصات لها وأن تكون مدرجة في الخطة الاستراتيجية لمجلس المحافظة.

ح. إقرار وتنفيذ خطط الطوارئ الوقائية والإجرائية للمحافظة لمواجهة الزلازل والفيضانات والسيول

والكوارث الطبيعية والظروف الجوية الاستثنائية.

ط - وضع الأسس التي تكفل حسن سير عمل الأجهزة الإدارية والتنفيذية في المحافظة.

ي - اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن مجلس المحافظة.
 ك- التنسيق مع الهيئات والمؤسسات الرسمية والعامّة ذات الاختصاص في الخطط والبرامج التي تتولى تنفيذها.

ل- دراسة الموضوعات التي يحيلها إليه رئيس المجلس التنفيذي أو مجلس المحافظة.
 م- إجراء الدراسات وتجهيز المخططات ووثائق العطاءات لتنفيذ المشاريع.
 ن- تشكيل اللجان اللازمة لمساعدته على القيام بمهامه أو صلاحياته وتحديد مهامها في قرار تشكيلها.

وقررت المادة (12) من القانون أنه:⁽¹⁾ أ- 1- إذا نشأ خلاف بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي حول أي من المسائل المتعلقة بالمحافظة يحال ذلك الخلاف إلى لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس المحافظة وتتكون من عدد متساو من الأعضاء من كلا المجلسين.

2- تعقد اللجنة اجتماعاتها بدعوة من رئيسها وبحضور أغلبية أعضائها وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس ويكون قرارها ملزماً

ومن خلال ما سبق أن القانون نص على أن يشكل في كل محافظة مجلساً يسمى المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ والأعضاء المذكورين في المادة أعلاه.

(1) المادة (12) أ-..

ب- في حال تأخر إقرار مشروع موازنة المحافظة لأي سبب من الأسباب يتم الصرف وفق الآلية المتبعة في الصرف من الموازنة العامة للدولة.

وتم توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية وبين هيئات إدارية أخرى، وعليه فإن هذه الصورة تقتضي تعدد الوحدات الإدارية في الدولة لا وحدتها واستقلال هذه الهيئات ليس استقلالاً مطلقاً فهناك نوع من الرقابة والوصاية التي تمارسها الهيئات المركزية عليها عن نطاق تطبيق النظام اللامركزي في المملكة نجد ان هذا النظام ينحصر تطبيقه في وحدتين أساسيتين، وتعتبران النواة الأساسية لهذا النظام وهما (المحافظة) و (البلدية)، ولذلك فإن أي إصلاح تشريعي لابد أن يبدأ بهاتين الوحدتين وعليه سوف أتناول في هذه العجالة موضوع المحافظة على الرغم من أن الموضوع طويل وذو شجون ولا يتسع المقام إلى شرح تفاصيله كاملة⁽¹⁾.

ومن المعلوم به أن المحافظة تنشأ بناء على نظام صادر من قبل مجلس الوزراء بعد مصادقة جلالة الملك عليه، وسوف نذهب إلى ما ذهب إليه الكثير أن المحافظة هي الوحدة الإدارية الهامة على صعيد العملية الانتخابية في الدولة، وبالتالي على السلطة التشريعية الالتفات إليها في مسألة ربط القانون والإدارة المحلية - مع أن الكثير ينادي الآن بضرورة صدور قانون للإدارة المحلية وليس نظام - وهذا ما أكد عليه سيد البلاد بضرورة التنسيق بين هذه التشريعات لتكتمل الرؤية الإصلاحية⁽²⁾ أما عن أهمية المحافظة كنقطة للبدء في العملية الانتخابية بسبب كونها دائرة انتخابية ونقطة انطلاق للعملية الانتخابية ومحور أساس في توزيع الجداول الانتخابية، أما أهمية الربط بين هذه التشريعات فيمكن من خلال إعادة النظر في نظام التقسيمات الإدارية في المملكة، بحيث يكون هناك عدد من المناطق التنموية أو أقاليم والتي تضم بدورها عددا من المحافظات ويكون لكل إقليم مجلس

(1) الجبالي، على (2019). مدى استعادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015)، ص 209.

(2) الصغير، سناء (2017)، رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، ص 71.

منتخب طبعاً. وعوداً على موضوع استقلال المحافظة كوحدة إدارية وجدت أنه من الأنسب تسليط الضوء على التركيب القانوني للمحافظة الذي وضع إطاره نظام التشكيلات الإدارية فالمحافظة تتكون من مجلسين تنفيذي واستشاري، وحتى نقرب من نقطة البدء لتحقيق المزيد من الاستقلالية للمحافظات كوحدات إدارية مستقلة لا بد من إعادة النظر في النصوص التشريعية الخاصة في مجلسي المحافظة، وأن نبحث عن مواطن عدم التركيز الإداري لإحلال مكانها نصوصاً تشريعية تعزز من تطبيق نظام اللامركزية الإدارية التي تهدف إلى تقريب الهوة بين الإدارة والأفراد وتعزز الوحدة الوطنية وذلك من خلال تعميق صلاتهم بمجالسهم المحلية التي تكون الأجر في معرفة متطلبات حياتهم وخدماتهم المختلفة وأعتقد أن هذه إحدى الصور المهمة نحو تحقيق التنمية السياسية الحقيقية⁽¹⁾.

وفي التطبيق نجد أن نظام التشكيلات الإدارية قد بين الإطار القانوني للمحافظة وبين مدى استقلال أعضائها و نطاق الرقابة أو الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على شاطئها الإداري، ولعل الناظر إلى نصوص المواد 10 وما بعدها من مواد هذا النظام يجد أنه حددت الأطر العامة للتنظيم الإداري في المحافظة، فعلى سبيل المثال إن طبيعة المجلس التنفيذي واختصاصاته قد ورد ذكره في المادة (10) والتي بينت أن المجلس التنفيذي في كل محافظة يتشكل من رئاسة المحافظ وعضوية كل من نائب المحافظ ومدير الشرطة ومدير الدفاع المدني ومديري الدوائر في المحافظة باستثناء المحاكم ويرأس نائب المحافظ المجلس في حال غياب المحافظ، وعن آلية إصدار القرارات نجد أن المادة سالفه الذكر بينت أن المجلس التنفيذي يجتمع بدعوة من رئيسه مرة كل شهر على الأقل ويكون اجتماعه قانونياً بحضور أكثرية أعضائه ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع أو بأغلبية

(1) القبيلات، حمدي (2016) استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية، ص 28.

الأصوات وعند تساويها يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس ويسمي المحافظ أحد موظفي المحافظة أمين سر للمجلس يتولى توجيه الدعوة لاجتماعاته وتنظيمها وتدوين قراراته في سجل خاص يوقع عليه الرئيس والاعضاء الحاضرين.

وعن اختصاصات المجلس التنفيذي فنجدها حددت حصرا في المادة (11) من النظام حيث أكدت أن المجلس التنفيذي هو الذي يحدد المشاريع التي يرى ضرورة تنفيذها في المحافظة وذلك خلال السنة المالية وهو الذي يحدد كلفتها التقديرية وأولوياتها، ويقوم المحافظ برفعها للجهات المختصة لإدراجها في الموازنة العامة. تنفذ الجهات المختصة مشاريع المحافظة المدرجة في الموازنة العامة بمعرفة المحافظ ومتابعته وتحت اشرافه و يتولى المجلس التنفيذي استعراض الاحوال العامة في المحافظة وبحث الأمور المتعلقة بالخدمات العامة فيها والنظر في أي اقتراح يقدمه أي عضو فيه واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها

ومن وجهة نظر الباحث وعند الرجوع إلى النصوص السابقة (قانون الإدارة المحلية و نظام التشكيلات الإدارية) يتضح انه لا بد من التوسع في اختصاصات المجالس التنفيذية للمحافظات و أن يتعدى ذلك إلى وضع مشاريع وخطط التنمية للمحافظة ضمن الخطط العامة التي تضعها الدولة، وأن تمتلك هذه المجالس المكنة القانونية التي تمكنها من إعداد مشروع الموازنة السنوية العامة للمحافظات وكذلك تنفيذ قرارات المجلس، وأن تكون هذه المجالس مسؤولة أمام مجلس المحافظة عن تنفيذ الخطط التنموية التي تسير عليها المحافظات وعليه فإن في تعديل هذه النصوص والانتقال إلى حالة اللامركزية والتوسع فيها تجعلنا أكثر قرباً للديمقراطية الإدارية التي تعتبر جوهر الإصلاح الإداري، مع التأكيد بالطبع على إعادة الرؤية في صلاحيات المحافظ بحيث كونه ممثلا عن السلطة المركزية، وأما طبيعة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على المحافظات فلا بد من

التأكيد على أن القرارات التي تصدر من المحافظات تنفذ فوراً باستثناء تلك القرارات التي تحتاج إلى تصديق من قبل السلطة المركزية.

ومن وجهة نظري ان تتم الاستعانة والتعاون بين مجالس الخدمات المشتركة ومجالس المحافظات وإضافة مواد في قانون الإدارة المحلية تسمح بهذا التعاون البناء لما تملكه مجالس الخدمات المشتركة من خبرة في تقديم الخدمات المختلفة ونظراً لتمتعها بكوادر مؤهلة ومدربة مما يساعد مجلس المحافظة على تقديم وأداء واجباته بشكل أكبر ويعزز من التنمية المحلية.

المبحث الثالث

الوصاية الإدارية على تشكيل مجالس المحافظات

في العديد من البلدان، تُفرض الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات بهدف ضمان الالتزام بالقوانين واللوائح وتوجيه الإدارة المحلية نحو تحقيق الأهداف الوطنية والمحلية. تعتبر الوصاية آلية للرقابة والتوجيه من قبل السلطات المركزية على عمل المجالس المحلية وضمان استخدامها للسلطات المخولة لها بشكل مسؤول وفعال، وتتضمن الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات مجموعة من الآليات والإجراءات التي تهدف إلى مراقبة وتوجيه عمل المجالس بما يتماشى مع السياسات الوطنية والمبادئ العامة للحكم الرشيد. يتضمن دور الوصاية تقديم التوجيهات والتوصيات للمجالس ومراقبة أدائها وتقديم الدعم الفني والمالي عند الضرورة، وفي بعض الحالات، تكون الوصاية الإدارية عبارة عن جهة مركزية تتولى مسؤولية الإشراف على المجالس المحلية، بينما في حالات أخرى، يكون الوصاية مشتركة بين عدة جهات محلية ووطنية. تتنوع صلاحيات الوصاية من تقديم المشورة والإرشاد إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية في حالة عدم الالتزام بالقوانين والانظمة⁽¹⁾.

بشكل عام، تهدف الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات إلى تعزيز الشفافية والمساءلة وضمان استخدام السلطات المحلية بشكل مسؤول وفقاً للمصالح العامة والمحلية.

ومن وجهة نظر الباحث تمثل الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات جانباً أساسياً من نظام الإدارة المحلية، حيث تهدف إلى تنظيم ومراقبة عمل هذه المجالس وضمان تنفيذ السياسات والقرارات بشكل صحيح وفعال. يتمثل دور الوصاية في مراقبة الأداء والمساءلة، وضمان استخدام الموارد

(1) انظر د. محمد الخلايلة، القانون الإداري الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 162-164 و د. خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها، مرجع سابق، ص 335-337، و د. القبيلات، حمدي (2016) استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، مرجع سابق ص 35

بشكل فعال وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، ومن جهة أخرى، ينبغي أن تكون الوصاية الإدارية آلية متوازنة تحقق التوازن بين ضرورة المراقبة والإشراف، وبين الحفاظ على استقلالية مجالس المحافظات في اتخاذ القرارات التي تخدم مصالح المواطنين المحليين. ويجب أن تتم ممارسة الوصاية بشكل شفاف وموضوعي، وبما يضمن احترام حقوق الجميع وتعزيز الديمقراطية والمساءلة.

وبالتالي، يجب أن تكون علاقة الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات علاقة تعاونية وبناءة تهدف إلى تعزيز قدرتها على تحقيق أهداف التنمية المحلية وخدمة المجتمع بشكل فعال وشامل.

ومما يحمد عليه المشرع الأردني هو توحيد جهة الرقابة وتحديد الوزارة المسؤولة عن مراقبة ومتابعة والإشراف على المجالس المحلية هي وزارة الإدارة المحلية بموجب قانون الإدارة المحلية النافذ حالياً ولكن من جهة أخرى اتفق مع ما ذهب إليه اتجاه من الفقه الأردني وعلى رأسهم د. محمد الخلايلة بأنه توجد مغالاة في الرقابة الإدارية على مجالس المحافظات ومن أهم وأخطر مظاهرها هو سلطة الحكومة بحل مجالس المحافظات مع عدم توفير الضمانات الكافية لعدم تعسف الحكومة في ممارسة هذه السلطة، ومن أبرز هذه الضمانات ان يكون قرار حل المجالس بيد مجلس النواب، وكذلك ان تقتصر مهام اللجنة المؤقتة التي تحل عوضاً عن المجلس المنحل على تسيير أعمال المجلس الطارئة ودون التطرق لأعمال واحداث مشاريع جديدة او مستحدثة وإصدار قرارات جوهرية حتى يتم انتخاب مجلس جديد وتشكيله حسب القانون.⁽¹⁾

(1) انظر د. محمد الخلايلة، القانون الإداري الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 162 وما بعدها، د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

سعت هذه الدراسة الى بيان التنظيم القانوني لتشكيل المجالس المحلية في ضوء صدور قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021م وقد خلصت الدراسة الى النتائج التالية:

أولاً : النتائج

- 1- توصلت الدراسة الى ان صدور قانون الإدارة المحلية يعد منطلقاً أساسياً لاتجاه السلطات المركزية في الأردن لأنشاء وتشكيل مجالس محلية تعبر عن الديمقراطية الإدارية وتوجهها نحو التنمية السياسية وزيادة مشاركة الشعب في صنع القرارات على مستوى الوحدات المحلية
- 2- توصلت الدراسة الى ان القانون وسع من المشاركة الشعبية في صنع القرار على مستوى المحافظات وعزز من مكانة المرأة ودورها وتمثيلها في المجالس المحلية في التنمية وتحقيق قيم المساواة والعدل
- 3- توصلت الدراسة الى ان القانون وحد من جهة الرقابة على المجالس المحلية وجعل من وزارة الإدارة المحلية ممثلة بوزيرها الجهة الرقابية على المجالس المحلية.
- 4- توصلت الدراسة الى ان القانون اعتمد على أسلوب الانتخاب المباشر في تعيين رئيس وأعضاء المجالس البلدية والأسلوب المختلط (انتخاب وتعيين) في مجالس المحافظات وأسلوب التعيين في مجالس الخدمات المشتركة.
- 5- توصلت الدراسة الى ان المشرع اعطى بموجب القانون مجالاً أوسع للوصاية الإدارية للهيئات والسلطات المركزية على المجالس المحلية.
- 6- توصلت الدراسة الى انه يتم انتخاب رئيس مجلس المحافظة ونائبه من الأعضاء المنتخبين.
- 7- خصص لمجالس المحافظات 1% من مخصصات المحافظة المرصودة في الموازنة العامة.

ثانيا : التوصيات

- 1- توصي الدراسة بضرورة التوسع في إعطاء الصلاحيات للمجالس المحلية
- 2- توصي الدراسة بعدم المغالاة في الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس المحلية.
- 3- توصي الدراسة بضرورة تقليص الصلاحيات المعطاة لمجلس الوزراء و لوزير الإدارة المحلية وبالأخص صلاحياتهم بحل المجالس المحلية وتشكيل لجان مؤقتة واحداث البلديات وعلى ان يتم ذلك بحالات وشروط خاصة تحدد بالقانون حصرا وذلك لمنع إصدارها بناءً على السلطات التقديرية لوزير الإدارة المحلية ومجلس الوزراء .
- 4- توصي الدراسة بضرورة توفير الموارد المالية والمخصصات اللازمة لمجالس المحافظات لأداء اعمالها ومهامها.
- 5- توصي الدراسة بتقصير المدة القانونية التي يتعين خلالها على محكمة الدرجة الأولى البت في الطعون المقدمة إليها على أن يتاح لمحكمة الدرجة الثانية النظر في قرار محكمة الدرجة الأولى خلال مدة يحددها المشرع لأن ذلك أقرب إلى العدالة ويبعث الثقة في نفوس الناخبين
- 6- توصي الدراسة أن تتشكل مجالس المحافظات بالكامل من الأعضاء المنتخبين وبما يتفق والفلسفة التي تقوم عليها الإدارة المحلية، مع إمكانية منح الحكومة المركزية سلطة تعيين مالا يزيد عن عضوين إضافيين بهدف تطعيم المجلس بالكفاءات والخبرات المتخصصة، وأن يخصص في مجالس المحافظات عدد من المقاعد للقطاعات الصناعية، والتجارية، والزراعية، بحيث يتم إشغالها عن طريق الانتخاب المباشر من قبل أبناء المحافظة، أو بأسلوب الانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين انتخاباً مباشراً
- 7- توصي الدراسة أن يتم انتخاب رئيس مجلس المحافظة بشكل مستقل.

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: الكتب

- أحواس، خليفة صالح (1998)، اللامركزية في ليبيا، جامعة قار يونس، الطبعة الأولى.
- أحواس، خليفة صالح (2004)، القانون الدستوري الليبي والنظم الإدارية، جامعة سرت.
- بوضياف، عمار (2007)، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، 2007.
- الجبالي، على (2019)، مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015).
- الجبوري، نجيب خلف احمد (2023)، القضاء الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع
- الحراري، محمد عبد الله (1992)، أصول القانون الإداري الليبي: وسائل مباشرة الإدارة الشعبية لوظائفها. الجزء الثاني، جامعة ناصر، 1992.
- الحراري، محمد عبد الله (2003)، أصول القانون الإداري، المركز القومي للبحوث.
- حمدي، عادل محمود (1973)، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1973.
- حمودة، صبري توفيق (1972)، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، دار المعارف، القاهرة.
- الخلايلة، محمد علي (2023)، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان.
- الخلايلة، محمد علي (2016)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى.
- الزعيبي، خالد سمارة (1993)، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الزهيري، رياض عبد عيسى (2016)، أسس القانون الإداري، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية.

سعد، جورج (2006)، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.

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

شطناوي، علي خطار (2007)، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع.

شطناوي، علي خطار (2003)، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

الشوبكي، عمر (1981) مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان.

طهراوي، هاني بن علي (2004)، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا: مع دراسة لأحدث التعديلات المتعلقة بهيكله السلطات المحلية في النظامين، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003)، النظرية العامة للقانون الإداري "دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية.

عبد الوهاب، سمير (2006)، الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة: مع دراسة حالة مصر، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2006.

عثمان، عثمان خليل (1939)، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

عثمان، محمد مختار (1989)، المبادئ والأحكام القانونية للإدارة، جامعة قار يونس، بنغازي.

العتار، فؤاد (1973) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.

عفيفي، مصطفى محمود (2005)، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية من المركزية واللامركزية، مكتبة الكتب العربية.

غزوي، محمد سليم محمد (1994)، نظرات حول الادارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، المكتبة الوطنية، عمان.

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

فتح الباب، ربيع أنور (1993)، الظروف البيئية و حدود المركزية و اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة.

فوزي، فرحات (2004)، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.

قاسم، جعفر أنس (1978)، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

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

القبيلات، حمدي (2016) استقلال مجالس المحافظات وحدود الرقابة عليها، منشورات وزارة الداخلية الأردنية.

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

كريم، خالد عبد العزيز (1969)، القانون الإداري الليبي، دار صادر، بيروت.

كنعان، نواف (2007)، القانون الإداري الكتاب الأول (ماهية القانون، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان.

كواشي، عتيقة (2011)، اللامركزية الادارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، ورقة جامعة قاصدي مرباح، الجزائر.

محيو، أحمد، صاصيلا، محمد عرب (2006)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

مسكوني، صبيح بشير (1978)، مبادئ القانون الإداري الليبي: دراسة مقارنة، الشركة العامة للنشر والتوزيع والإعلان.

منصور، شاب توما (1980)، القانون الإداري، ط1، جامعة بغداد، العراق.

ناصر، زين العابدين (1975)، موجز في مبادئ علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.

النهري، مجدي مدحت (2001)، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة.

ثانيا: الاطاريح والرسائل الجامعية

بن عثمان، شويح (2018)، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة مع فرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الموسم الجامعي.

الداود، محمد سعيد (2020). النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

الداود، محمد سعيد هاشم (2020). النظام القانوني للتقسيم الإداري للمحافظة في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

الدويخ، محمد غازي (2018). النظام القانوني لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن.

الربابعة، فاطمة علي محمد (1995)، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن : دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن.

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

- شديفات، بنان (2018)، دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 2015 – 2017، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت،الأردن.
- الصغير، سناء (2017)، رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية في النظام القانوني الأردني، اطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية،الأردن.
- الطراونة، معتز نايف (2013). حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.
- العاني، علي حاتم (2013). اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق , رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.
- عساف، عبد المعطى محمد (1974)، تنظيم المجالس المحلية دراسة مقارنة مع دراسة خاصة للوضع في الاردن، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- الكرادشة، عواد (2011)، دور الحكام الاداريين في نشر الوعي السياسي في محافظات الاردن : دراسة حالة جرش 2011 – 2012، رسالة ماجستير، جامعة أم درمان، السودان
- مرزوك، أبو ذر شاكر عبد (2013).النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية دراسة مقارنة بين العراق والأردن , رسالة ماجستير , جامعة الشرق الأوسط، الاردن
- مهنة، ياسر رشيد (2018)، اثر اللامركزية الإدارية على وحدة الدولة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.
- الهزايمة، محمد (2017)، دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن (2015 – 2019)، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت.

ثالثاً: الدوريات والمجلات

الخوالدة، صالح عبد الرزاق، الحكم المحلي في الأردن: مجالس المحافظات في ظل قانون اللامركزية

رقم (49) لسنة 2015، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلد 9، عدد3، 2018.

د. عبد الله خضر الحميدات، د. خميس آل خطاب، د. جاد الطورة، المستحدث في التنظيم القانوني

لتشكيل مجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021، المجلة

الأردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد 14، العدد3 (2022)

دعاء عطاالله نوران الجهني، التطبيقات التأسيسية للإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية،

المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 47، 2022م.

سماح السيد عبد العاطي، نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، مجلة البحوث المالية

والتجارية، المجلد (22)، العدد (3)، يوليو 2021م.

نجاح داود هملان، أهمية تشكيل المجالس في البلديات ومجالس الخدمات المشتركة، المجلة العربية

للنشر العلمي، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية – رماح، العدد 49، 2022م.

رابعاً: التشريعات

- الدستور الأردني وتعديلاته لسنة 1952
- قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021
- قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 (الملغي)
- قانون البلديات وتعديلاته رقم 41 لسنة 2015 (الملغي)
- قانون البلديات وتعديلاته رقم 13 لسنة 2011 (الملغي)
- قانون تنظيم المدن والقرى والابنية وتعديلاته رقم 79 لسنة 1966
- قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 4 لسنة 2022 وتعديلاته
- قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014
- قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته رقم 7 لسنة 2018
- قانون الجرائم الاقتصادية وتعديلاته رقم 11 لسنة 1993
- قانون رخص المهن رقم (28) لسنة 1999
- النظام المالي للبلديات رقم 142 لسنة 2016
- نظام رقم 22 لسنة 2023 نظام مسائلة رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات والمجالس البلدية
- نظام رقم 81 لسنة 2017 نظام حقوق رؤساء المجالس البلدية والمحلية
- نظام بيع فضلات الطرق في المناطق البلدية رقم 140 لسنة 2016
- نظام تشكيل مجالس الخدمات المشتركة وتعديلاته رقم 13 لسنة 2016
- نظام الأبنية وتنظيم المدن والقرى رقم 1 لسنة 2022
- نظام المشتريات والاشغال واللوازم
- التعليمات التنفيذية الخاصة بأعداد جداول للناخبين لانتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية
- ومجلس امانة عمان رقم 2 لسنة 2021
- تعليمات ادامة عمل مجالس المحافظات لسنة 2024