

"التطبيقات التأسيسية للإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية"

إعداد الباحثة:

المهندسة دعاء عطاالله نوران الجهني



الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل وتقييم تجارب الإدارة المحلية في الأردن من وجهة نظر شمولية. وتشمل تقييم تجربة، المجالس القروية والبلدية كما جاءت في قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954 وقانون البلديات رقم 29 لعام 1955 والقوانين والأنظمة الأكثر حداثة وهي نظام مجالس الخدمات المشتركة ومشروع دمج البلديات الصادر استناداً إلى المادة 6 من قانون البلديات رقم 29 لعام 1955م.

وتوصلت الدراسة إلى أننا في الأردن بحاجة ماسة إلى نظرة شمولية ومترابطة للتشريعات المحلية تركز من خلالها على الانتخاب كمبدأ وعلى التعيين كاستثناء، واقترحت الدراسة أن تكون المحافظات وحدات محلية حقيقية تقوم على الانتخاب في مجالسها بينما يعين المحافظ من قبل السلطة المركزية، كما اقترحت أن تحدث تعديلات بخصوص عدد أعضاء المجلس النيابي، ومجلس الأعيان، بحيث يقل عدد النواب والأعيان على المستوى الوطني لنتمكن من إضافة ممثلين للوحدات الإقليمية، ومن شأن هذا الاقتراح تحسين تمثيل الأقاليم من جهة وتقليل الكلفة المالية من جهة أخرى.

الكلمات الدالة: الإدارة المحلية، الأردن، السلطة المركزية.

مقدمة:

يحتل موضوع الإدارات المحلية والرغبة في تطويرها أهمية خاصة في كافة دول العالم نظراً للتغيرات السياسية والاجتماعية والتكنولوجية والاقتصادية الكثيرة التي أثرت على الحكومات والمجتمعات المحلية والأفراد.

وفي أيامنا هذه لم يعد النظام المركزي في أغلب دول العالم، قادراً على إشباع حاجات المواطنين الذين يطمحون باستمرار، خاصة كلما زاد وعيهم الثقافي والاجتماعي، للمزيد من المشاركة والحصول على المزيد من الخدمات، ولعل كبر حجم الأجهزة الإدارية المركزية وتنوع مهامها أكد على ضرورة إيلاء اهتمام أكبر بالجماعات المحلية لنتمكن الحكومات من الحصول على دعم أكبر من جانب الجماعات المحلية للسلطة المركزية.

وتزداد الحاجة إلى اللامركزية كلما تعددت خدمات التنظيم وانتشرت الوحدات والفروع والأقسام الإدارية التابعة للجهاز الإداري بحيث يصعب إدارة جميع الأعمال من المركز الرئيسي⁽¹⁾

وقد أصبح التخطيط في الإدارة المحلية شأنًا لا مركزيًا في الكثير من دول العالم ومنها فرنسا وخاصة بعد أن تبنت قانون الإدارة المحلية لعام 1983⁽²⁾

وينظر للجماعات المحلية في بعض البلدان المتطورة كالسويد مثلاً بأنها أدوات الديمقراطية وتحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة.⁽³⁾

وفي الدول النامية فإن مسؤوليات الحكومة المركزية تزداد يوماً بعد يوم ليس فقط لأن القطاع العام هو المحرك الرئيسي للاقتصاد ولأن القطاع الخاص لا يزال يعتمد على القطاع العام ولكن لأنه يلقي على كاهل هذا القطاع مسؤولية التنمية ومسؤولية تحفيز القطاع الخاص وتسريع هذه العملية؛ وذلك بهدف اللحاق بركب الدول المتطورة.

ويحكم الإدارة المحلية في الأردن عدد من القوانين والأنظمة تعود في الغالبية العظمى منها إلى عقد الخمسينيات من القرن الماضي، ورغم إدخال العديد من التعديلات على التشريعات المتعلقة بالجماعات المحلية فإنها لا تزال بحاجة إلى مزيد من التطوير وكما يقول أحد الكتاب: "ويبدو أن النظام المحلي في الأردن بطيء الحركة على طريق التطور". (4)

وتظهر دراسة أخرى (5) أن هناك ضرورة لإعادة توزيع الصلاحيات بين مختلف وحدات الإدارة المحلية في الأردن، وتؤكد دراسة ثالثة أن المدن الكبرى عامة والعاصمة خاصة تحظى بعناية تفوق تلك التي تحظى بها المدن الصغرى وأن ذلك ينعكس على نصيب الفرد من الخدمات. (6)

وفي الحقيقة فإن عدم التوازن في التنمية بين أجزاء المدينة الواحدة من جهة وبين المدن المختلفة والقرى من جهة أخرى هي خصيصة من خصائص الإدارة المحلية في الدول النامية. (7)

مشكلة الدراسة:

شهد الأردن منذ الخمسينيات من القرن الماضي العديد من المتغيرات والتي تلزمننا بإعادة النظر في موضوع الإدارات المحلية ومن هذه المتغيرات ما يأتي:

- من الناحية التعليمية، ارتفعت نسبة التعليم ارتفاعاً كبيراً فبينما كانت لا تكاد تصل إلى 20 % عام 1955 نجدها اليوم تزيد على 80%.
- من حيث البنية التحتية ورغم أن الأردن يحظى اليوم ببنية تحتية لا بأس فيها إلا أن مشاريع البنية التحتية لم تكتمل بعد وهذا بدوره يؤدي أيضاً إلى ضرورة زيادة الاهتمام بالإدارات المحلية.
- على مستوى توزيع الخدمات والتنمية الداخلية فقد بينت الدراسة السابقة، كما أسلفنا أن عملية التنمية في الأردن غير متوازنة، ونرى من جهتنا أنها ليست فقط غير متوازنة بين المدن والأرياف ولكنها لا تستجيب لغاية اليوم للطموحات والحاجات الفعلية للسكان بشكل كافٍ.
- وعلى المستوى الإقليمي فقد شهدت منطقة الشرق الأوسط عامة والمنطقة العربية خاصة موجة متكررة من الحروب ألفت بظلالها وآثارها المباشرة على الأردن تمثلت في زيادة عدد السكان وبالتالي زيادة الطلب على الخدمات.
- وعلى المستوى العلمي والتكنولوجي: فإن العالم يعيش اليوم ثورة لا مثيل لها يسجلها التاريخ كثورة تلت الثورة الزراعية والصناعية، ولعل تطور التكنولوجيا الرقمية Digital Technology في مجال الفاكس والإنترنت والخلويات وكذلك وسائل المواصلات والاتصال قد جعلت العالم صغيراً ولم تعد الأرياف مناطق بعيدة ليس فقط على سكان البلد أنفسهم وإنما على الزوار والسياح القادمين من بلدان أخرى .

وعليه جاءت هذه الدراسة في محاولة عملية لتطوير الإدارات المحلية في المملكة، وذلك من خلال دراسة التجارب التأسيسية (تجربة تطبيق قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954 وتجربة تطبيق قانون البلديات رقم 29 لعام 1955، وكذلك التجارب المتقدمة وهي تجربة مجالس الخدمات المشتركة وتجربة دمج البلديات) ويفيدنا تقييم تلك التجارب في كشف الثغرات والمشكلات التي لا بد من معرفتها لنستطيع بناء إدارة محلية أو حكم محلي قابل للبقاء لفترة طويلة نسبياً.

أهداف الدراسة:

تحاول هذه الدراسة تقييم التجارب المحلية التأسيسية واللاحقة لها بهدف التوصل إلى مؤشرات يمكن أن تفيدنا في وضع الخطوط العريضة لتطوير الإدارة المحلية في الأردن، فهذه دراسة لا تهدف إلى تحليل التشريعات والتطبيقات فحسب بل تحاول رسم المستقبل من خلال فحص التشريعات وكيف تعمل على أرض الواقع.

وسوف تكون محاور الدراسة على هذا النحو:

المبحث الأول: تجربة المجالس القروية في الأردن

المبحث الثاني: تجربة البلديات (منذ عام 1955 ولغاية عام 1994)

المبحث الثالث: الرقابة على البلديات.

وتعتبر التجارب التأسيسية عادة تجارب هامة لأنها تصبغ النظام المحلي بنوع ما من التوجه نحو الإدارة المحلية أو نحو الحكم المحلي. وفي الأردن ورغم أن الجماعات المحلية ظهرت بعد فترة وجيزة من تأسيس إمارة شرقي الأردن⁽⁸⁾ إلا أنه يمكن القول ان عقد الخمسينيات كان عقداً تأسيسياً بمعنى الكلمة، حيث تم خلاله تبني العديد من القوانين والأنظمة وتشكلت خلاله العديد من الدوائر والمؤسسات العامة والوحدات المحلية أيضاً.

المبحث الأول:

تجربة المجالس القروية في الأردن

اتباع الأردن نظاماً للمجتمعات المحلية يتكون من ثلاثة أنظمة هي نظام المحافظات ونظام البلديات ونظام إدارة القرى⁽⁹⁾

أما نظام المحافظات فيستند إلى نظام التشكيلات الإدارية رقم 16 لعام 1962، وقسمت المملكة فيه إلى محافظات وألوية وأقضية ونواحي، ويعد نظاماً من عدم التركيز الإداري أكثر منه نظاماً لا مركزياً⁽¹⁰⁾؛ ذلك لأن المحافظة هي جزء من وزارة الداخلية تأتمر بأمرها وتخضع لرقابتها الرئاسية، والمحافظة هي في الواقع أقرب إلى النظام المركزي منه إلى النظام اللامركزي؛ لذا يمكننا الاكتفاء بتقييم تجربة الإدارات المحلية التي قامت في المجالس القروية على تطبيق قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954 وفي البلديات على تطبيق قانون البلديات رقم 29 لعام 1955 وتعديلاته لأنها هي التجارب المرتبطة بالمجتمعات المحلية فعلاً.

ورغم أن المجالس القروية لم تعد موجودة منذ قرار دمج البلديات عام 2001 إلا أنها تجربة هامة أثرت على المحليات لفترة تقارب النصف قرن ونجد أنه من الملائم دراستها بداية لاستكشاف نقاط القوة والضعف في تلك التجربة.

ونظرًا لأن الهدف ليس استقصاء كل ما جاء في هذه التجربة وإنما الخطوط العريضة لها، فسنعالج هذا الموضوع من خلال ثلاثة عناوين هي:

- تشكيل المجلس القروي.
- اختصاصات المجلس القروي.
- العلاقة بين المجلس القروي والسلطة المركزية (الرقابة على المجلس القروي).

أولاً: تشكيل المجلس القروي

يتكون المجلس القروي حسب قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954 من عدد من الأشخاص لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن اثني عشر حسب ما يقرره الحاكم الإداري. ومن الطبيعي أن العدد الفعلي يتحدد في ضوء عدد السكان والتركيبية الاجتماعية لسكان القرية، فكلما تنوعت العشائر والفئات العرقية والدينية ازداد عدد الأعضاء الذين يمثلون هذه الفئات.

وينتخب أعضاء المجلس القروي من الأشخاص المقيمين في منطقة القرية مرة كل ثلاث سنوات وبالطريقة التي يقررها المتصرف (11) وبالإضافة إلى أعضاء المجلس القروي المختارين هناك عدد من المخاتير الذين يعدون أعضاء في مجلس القرية والذين يجري انتخابهم من قبل الذكور القاطنين عادة في القرية وتتجاوز أعمارهم الثامنة عشرة، على أن يجري الانتخاب بموجب التعليمات التي يضعها المتصرف بموافقة وزير الداخلية (12)

ونتفق مع محمد العبادي في أن المشرع قد جمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في المجالس القروية وأنه استهدف التمثيل العادل والمتوازن لمختلف العشائر (13) ومن الجدير ذكره أن القانون لا يفرض استفتاء أهل القرية، عند تشكيل المجلس القروي لأول مرة ولذلك قررت محكمة العدل العليا في الأردن بأنه لا يعتد بقول المستدعين من أن المحافظ قد أجرى استفتاء في إنشاء مجلس قروي، فالمحافظ أو المتصرف هو الذي يقرر إنشاء مجلس قروي، بناء على مبادرة منه أو بناء على طلب أهالي القرية، كممثل للسلطة المركزية (14)

ويطلق المشرع الأردني لفظ "قرية" على أي مكان يعلن عنه وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة، في الجريدة الرسمية، على أنه قرية أو وحدة عشائرية ويشترط ألا تقع القرية أو أي جزء منها ضمن اختصاص مجلس بلدي أو محلي آخر. (15)

وقد فسرت محكمة العدل العليا "كلمة قرية" المقصودة في اختصاص مجلس بلدي، وعلى ذلك لا يملك الحاكم الإداري إحالة أي خلاف بين أهالي أي منطقة تقع ضمن اختصاص مجلس بلدي على التحكيم أو التعويض عن قرار المحكم بمقتضى القانون المذكور، (16) ذلك لأنه ورد نص خاص بإمكانية إحالة أي نزاع يحدث داخل قرية ما إلى التحكيم وبالتالي فإن أية قرية تضم إلى مدينة وتصبح جزءاً منها لا يمكن إحالة النزاع على التحكيم لأن قانون البلديات لم يشمل أي نص شبيه بذلك الوارد في قانون إدارة القرى بخصوص موضوع التحكيم.

وفي قرار آخر قالت محكمة العدل العليا "أن مجرد تشكيل مجلس قروي لقريتين متجاورتين لا يستوجب حل المجلس القروي المعين لإحدى هاتين القريتين قبل صدور قرار من الوزير بدمج القريتين (17) وهذا يعني أن عملية حل المجلس يجب أن تأتي لاحقة على عملية الدمج وليس سابقة لها.

إن عملية دمج وضم المجالس القروية شكلت إحدى النقاط التي أثارت أحياناً اعتراضات من قبل أهالي القرية، ويقترح علي خطار بأن يحدد عدد الأعضاء على ضوء عدد السكان وألا يكون للحاكم الإداري دور في تحديده (18) ونعتقد من جانبنا أن عدد السكان ليس هو العامل الوحيد في تحديد عدد الأعضاء، ونضيف إلى هذا العامل التركيبة السكانية لأهالي القرية ونعتقد أن التركيبة السكانية هي عنصر لا يقل أهمية عن عدد السكان في تحديد عدد أعضاء المجلس القروي خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار الأوضاع الاجتماعية السائدة في الأردن.

ويمكن إبداء الملاحظات الآتية بخصوص تشكيل المجالس القروية:

- أن للحاكم الإداري درجة عالية من التدخل في عمل المجالس القروية من حيث تحديد عدد الأعضاء ورئاسة المجلس وكذلك التسبب بحله.
- أن عدد الأعضاء في حده الأعلى 12 عضوًا مبالغ فيه ونعتقد أن العدد 7 أو 9 كحد أعلى يكفي لتكوين المجلس القروي.

ثانيًا: اختصاصات مجلس القرية

وردت اختصاصات المجالس القروية كاختصاصات عامة، وذلك بخلاف اختصاصات البلديات التي سنرى لاحقاً، أنها وردت محددة على سبيل الحصر.

وقد حددت المادة رقم 9 من قانون إدارة القرى هذه الصلاحيات بأنها تشمل حق المجلس القروي بتأسيس مدارس وحدائق ومستوصفات وكذلك حقه أن يهيب الأسواق العامة والمسالك، وأن يقوم بإنشاء الطرق وتهيئة موارد المياه وكافة الأعمال التي من شأنها تحسين مرافق القرية وصحة سكانها وبالإضافة إلى ذلك أعطى مجلس القرية الحق في تعيين وإقالة كتبة المجلس ومستخدميه.

ومن أجل ممارسة هذه الصلاحيات منح المجلس القروي اللجوء إلى القوانين والتعليمات التي يصدرها متصرف اللواء أو يجد من الملائم إصدارها حرصاً على النظام العام بمفهومه الشامل (الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة). (19) ويمارس مجلس القرية اختصاصاته على كافة الأراضي الواقعة ضمن منطقة القرية، ولمجلس القرية صلاحيات في فرض الضرائب والعوائد التي يصرح بها متصرف اللواء بما في ذلك الضريبة الشخصية، كما يحق له أن يعفي أي من السكان من الضريبة بموافقة الحاكم الإداري ويكون صندوق القرية عادة تحت إشرافه المباشر. (20)

وقد مكن القانون مجلس القرية من إنشاء لجنة التحكيم من ثلاثة من أعضاء مجلس القرية على الأقل؛ وذلك بهدف تسوية الأمور المتنازع عليها بين الفرقاء في منطقة القرية ويكون ذلك بموافقة متصرف اللواء على عرضها للتحكيم وكذلك موافقة الفرقاء وبصدور بيان خطي من الحاكم الإداري (21)

ويمكن إبداء الملاحظات الآتية بخصوص هذه الاختصاصات:

أولاً: وردت هذه الاختصاصات متعددة ومتنوعة منها ما كان يتصل بالنظافة والشوارع ومنها ما يتعلق بمكافحة الأمراض ومنها ما له علاقة بالمواشي والزراعة.

ثانياً: وردت هذه الصلاحيات بصيغة أنه "يحق للمجلس القروي أن يقوم بها" ولم ترد على سبيل الإلزام ولذا يصعب محاسبة المجلس القروي في حالة عدم قيامه بعمل من الأعمال الواردة في القانون.

وفي الآونة الأخيرة انتشر العمران في القرى وبشكل غير منظم مما أدى إلى تداخل حدود المجالس القروية مع بعضها البعض واقترب البعض منها من المجالس البلدية مما فرض على القائمين على الإدارة المحلية ضرورة إعادة النظر بتشكيل هذه المجالس وباختصاصاتها أيضاً.

كما أن العديد من المجالس القروية لم تستطع ممارسة الاختصاصات المنوطة بها لأسباب تتعلق بعدم كفايتها الإدارية أو المالية. وقد ساهمت هذه العوامل مجتمعة في التفكير بأسلوب جديد للتعامل مع هذا الوضع هو أسلوب مجالس الخدمات المشتركة والذي سندرسه في المبحث الثاني من هذا البحث.

ثالثاً: الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على المجالس القروية

نظراً لأن قانون إدارة القرى يعود إلى الخمسينيات من القرن الماضي وبسبب انخفاض الوعي الثقافي للسكان آنذاك وأن الدولة كانت في بداية تأسيسها فقد فرض القانون نوعاً من الرقابة الصارمة على المجالس القروية تجلت مظاهرها في العديد من الاختصاصات التي منحت لوزارة الداخلية وكذلك لوزارة البلديات بعد عام 1965 وللحكام الإداريين أيضاً. ويمكن إيجاد هذه الرقابة ضمن النقاط الآتية:

أولاً: وزير الداخلية هو الجهة التي تعلن عن خضوع أية قرية أو قسم منها لأحكام قانون إدارة القرى وذلك بناء على تنسيب من الحاكم الإداري (22)

ثانياً: الحاكم الإداري هو الجهة التي تحدد عدد أعضاء المجلس القروي وكذلك حل المجلس القروي.

ثالثاً: يستطيع مجلس الوزراء تغيير اسم أي قرية بموجب نظام أو قرار إداري يصدر لهذه الغاية، وتقول محكمة العدل العليا بهذا الصدد "وحيث لا يوجد في الدستور أو القانون نص يمنع مجلس الوزراء من أن يغير اسم قرية من القرى ومن هنا يكون تغيير اسم قرية المستدعين من مشيرفة الرقاد إلى العبدلية واقع ضمن صلاحيات مجلس الوزراء. (23)

ويلاحظ هنا عمق الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية وربما يعزى ذلك لانخفاض الوعي الثقافي للسكان في الخمسينيات من القرن الماضي، ولكن هذا الوضع لم يعد ملائماً اليوم نتيجة لازدياد الوعي الثقافي لدى السكان وبالتالي لا بد من إحداث تعديلات في اتجاه مزيد من التمثيل الشعبي وبالتالي مزيد من الديمقراطية والمشاركة بين المجتمعات المحلية والسلطة المركزية.

وفي قرار لمحكمة العدل العليا عام 1981 بينت هذه المحكمة أن تعيين أعضاء المجلس القروي من قبل الحاكم الإداري غير مشروع وأنه يحق للحاكم الإداري فقط تحديد الرئيس ونائب الرئيس فحسب. (24)

ويعلق الطهراوي على هذا الحكم بقوله: "لذا فقد أحسنت محكمة العدل العليا عندما حرصت على التأكيد بأن سلطة الحكام الإداريين تقتصر على تعيين الرئيس ونائب الرئيس ولا تشمل المجلس كاملاً." (25)

كما قضت أيضًا أنه يجوز للمتصرف أن ينهي عضوية أي شخص إذا أدين بحكم جزائي، أو أصبح عاجزًا عن القيام بواجباته، ولكن لا يستدعي ذلك إعادة تشكيل المجلس القروي. (26)

رابعًا: الحاكم الإداري هو الجهة المخولة بالتصديق على موازنة المجالس القروية ولا يكون الاقتراض قابلاً للتنفيذ إلا بموافقة كما أنه هو الجهة التي يحق لها تفتيش أعمال المجالس القروية.

وقد أنشأت وزارة الداخلية للشؤون البلدية والقروية عام 1965 والتي سميت فيما بعد وزارة البلديات وأصبحت هذه الوزارة تشرف على تعيين موظفي المجالس القروية والبلدية. (27)

وقد مارست الوزارة دورًا هامًا في توجيه البلديات المحدثه لأول مرة وبذلك أصبحت وزارة البلديات همزة الوصل بين البلديات ومجلس الوزراء، وقد ازداد عدد المجالس القروية مع الزمن ونتج عن ذلك ازدياد الكلفة التشغيلية للمجالس المحلية خاصة مع موجة ارتفاع الأسعار والتضخم بعد عام 1988، كما أن حدود المجالس القروية قد اختلطت مع بعضها من جهة ومع بعض المجالس البلدية من جهة أخرى مما أدى إلى ظهور فكرة "مجالس الخدمات المشتركة" كأسلوب لحل هذه المشكلات.

وبشكل عام فإن قانون إدارة القرى والذي وضع عام 1954م لم يعد ملائمًا للفترة الحالية وأصبح بحاجة إلى إعادة النظر وخاصة فيما يتعلق بالرقابة التي يمارسها الحكام الإداريون على المجالس القروية، وقد ثبت ذلك انطلاقًا من بداية الثمانينيات من القرن الماضي، وقد ظهر في دمج المجالس القروية مع المجالس البلدية في مجالس الخدمات المشتركة أولًا وفي البلديات الكبرى ثانيًا.

كما أن عمل المجالس القروية قد أخذ يتعثر على أرض الواقع في نفس الفترة أيضًا؛ وذلك لزيادة الكلفة التشغيلية لتلك المجالس نتيجة لصغر حجمها وضعف قدراتها المالية في جلب الإيرادات واعتمادها على الحكومة في موازنتها مما زاد في خضوعها أكثر فأكثر للرقابة المركزية، فأضحت وحدات تابعة للحكام الإداريين أكثر منها وحدات لامركزية حقيقية رغم أن القانون قد منحها درجة عالية من الاستقلال.

المبحث الثاني:

تجربة البلديات (منذ عام 1955 ولغاية عام 1994)

لقد بدأت تجربة البلديات في الأردن قبل هذا التاريخ بوقت كبير من خلال تطبيق قانون البلديات لعام 1938 وكان للبلديات دور محوري في صدور الدستور الأردني لعام 1946.

ورغم الظروف السياسية المضطربة التي مر بها الأردن في عام 1956 ابتداء من العدوان الثلاثي على السويس وحرب عام 1967 وتطبيق الأحكام العرفية في الأردن فإن تجربة البلديات قد استمرت. وكانت البلديات خلال هذه الفترة الوجه الديمقراطي الوحيد للأردن في فترة غياب البرلمان. (28)

وسندرس تجربة البلديات من خلال طرح ثلاث موضوعات رئيسية هي: تشكيل المجلس البلدي واختصاصات المجلس البلدي والرقابة على المجلس البلدي، أي الموضوعات الأساسية المؤثرة على عمل المجلس البلدي.

وسنشير فقط الموضوعات الرئيسية والأكثر حساسية لأن الهدف هو الكشف عن الثغرات التي بينتها القضايا المثارة أمام المحاكم والتطبيقات العملية من جانب الإدارة.

أولاً: تشكيل المجلس البلدي:

نصت المادة 121 من الدستور الأردني عام 1952 الدستور المعمول به حالياً، على أن "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة."

كما جاء في قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 على أنه يتولى إدارة شؤون البلدة مجلس بلدي منتخب أعضاؤه انتخاباً مباشراً وفق أحكام القانون ويميز قانون البلديات المشار إليه بين حالات ثلاث وهي إحداث البلدية لأول مرة ومن ثم تشكيل المجلس البلدي العادي، وكذلك أسلوب معالجة النقص في عدد أعضاء المجالس البلدية وحل تلك المجالس.

أ- إحداث البلدية لأول مرة:

تحدث البلدية لأول مرة بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على تنسيب لجنة يعين لها رئيس من بين أعضائها على ألا تزيد مدة اللجنة على سنتين، وتكمن مهمة هذه اللجنة في تحضير البلدة للعملية الانتخابية. (29)

وقد جاء في المادة 2 من قانون البلديات نفسه على أن البلدية "مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ووظائفها بمقتضى أحكام هذا القانون وللوزير بناء على توصية من المجلس وتنسيب من المتصرف تغيير تلك الحدود أو توسيعها أو تضيقها، ويبلغ القرار إلى وزير المالية ويعتبر نافذ المفعول اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

ونلاحظ أن المشرع قد أحال بيان كيفية تنظيم وشروط العضوية في المجالس البلدية إلى البرلمان، وقد اعترفت محكمة العدل العليا بالصفة المحلية للبلدية؛ ذلك لأنه ورغم أن البلديات هي شخصيات من شخصيات القانون العام فقد قضت هذه المحكمة بما يلي "إذا صدر قرار رئيس الوزراء بنقل أحد موظفي الحكومة المصنفين إلى

وظيفة في إحدى البلديات، وبما أن البلدية هي مؤسسة أهلية بحكم القانون فإن قبول الموظف بهذا النقل يعتبر منه استقالة ضمنية من وظيفته الحكومية تحرمه من حق التقاعد، إذ ان مجرد صدور قرار من رئيس الوزراء بتعيينه في تلك الوظيفة لا يلزمه بالقبول بل إن له الخيار في البقاء بوظيفته الحكومية أو تركها وقبول الوظيفة الأهلية. (30)

أي أن القضاء قد أخذ بالصيغة المحلية للبلديات واعتبر الخدمة فيها مختلفة عن الخدمة في الدوائر الحكومية. ولا شك بأن هذا الرأي يدعم، ولو بشكل غير مباشر، استقلالية هذه الوحدات.

ب- تشكيل المجالس البلدية (باستثناء أمانة عمان الكبرى ومفوضية العقبة):

يتكون المجلس البلدي من عدد من الأعضاء يتفاوت حسب عدد سكان الوحدة المحلية باستثناء أمانة العاصمة ومفوضية العقبة. ويكون عدد الأعضاء حسب ما يقرره وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على تنسيب المحافظ على أن يكون العدد بين 6-11؛ وذلك حسب الحاجة والكثافة السكانية كما يحدد مجلس الوزراء عدد أعضاء أمانة عمان الكبرى.

وقضت محكمة العدل أن القرارات التي تصدر عن المجلس يجب أن تصدر عنه كاملاً لا وإلا عدت قرارات باطلة وغير مشروعة؛ "وحيث ان القرار المطعون فيه الصادر عن المجلس البلدي موضوع الطعن قد صدر عن أربعة أعضاء بما في ذلك الرئيس فيكون قد صدر عن مجلس غير مكتمل النصاب القانوني وهو سبعة أعضاء وغير مشكل تشكياً قانونياً وفق أحكام المادة (7) من قانون البلديات مما يوجب اعتبار هذا القرار مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه" (31)

وقد نصت المادة 27 من القانون المذكور على أنه يحق للوزير، أي وزير البلديات، تعيين عضو أو عضوين إضافيين ويكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها وتبرر سلطة التعيين هذا بالاعتبارات الإدارية بقصد مساعدة العناصر المنتخبة على إدارة

الشؤون البلدية، وبالاعتبارات السياسية والاجتماعية كالرغبة في تحقيق التمثيل السياسي الكلي والعشائري لجميع الاتجاهات والعشائر في البلدة.

ويرى البعض أن هذا التعيين هو أسلوب غير ديمقراطي، ورغم أننا نرى أن التعيين في الإدارات المحلية هو أسلوب غير ديمقراطي، من حيث المبدأ، إلا أنه لا بد من أخذ العوامل الاجتماعية بعين الاعتبار، فالأقليات كالمسيحيين والشركس والتي لم يكن بمقدورها الحصول على مقاعد انتخابية تشكل بلا شك همًا لأي نظام ديمقراطي فعلا، ولذلك فإننا نؤيد استمرار العمل بتعيين عضو أو عضوين إضافيين لحين أن تصبح الانتخابات تتم بناء على معايير حزبية عندها، فقط يمكن أن نلجأ إلى الأسلوب الديمقراطي الذي يفرض إلغاء التعيين. (32)

وبموجب تعديل الفقرة ب من المادة 3 من القانون المعدل لعام 1994 أصبح الرئيس ينتخب مستقلاً عن الأعضاء وبعد ذلك جاء تعديل عام 2001 من خلال قانون مؤقت ونص على أنه يجوز لمجلس الوزراء تعيين ما لا يزيد عن نصف عدد أعضاء المجالس البلدية بينما كان سابقاً يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على اتفاق الأعضاء أو قرار من مجلس الوزراء في حالة اختلافهم على اختيار الرئيس فيما بينهم، ولا شك أن هذا التعديل قد غير الوجه الديمقراطي كعلم أساسي من معالم الديمقراطية في الأردن. (33)

وقد جاء في قانون البلديات أن مدة المجلس 4 سنوات من تاريخ تسلمه لمهامه ويجوز في حله قبل انتهاء دورته بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير وتعيين لجنة تقوم مقامه لمدة لا تزيد على سنتين يجري خلالها انتخاب المجلس الجديد ولا يكون قرار الحل خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن.

ولا شك أن في هذا النص نكراً للمبدأ الديمقراطي الذي يمنح الحماية القضائية للمواطنين ولأعضاء المجالس البلدية. (34)

ج- معالجة النقص في عدد أعضاء المجلس البلدي:

إذا نقص عدد أعضاء أي مجلس بلدي عن النصاب القانوني فللوزير بموافقة مجلس الوزراء أن يأمر باعتبار المجلس منحاً لا أو يملأ المقاعد الشاغرة أو يعين لجنة تقوم مقام المجلس للمدة الباقية، وإذا انتهت هذه المدة قبل انتخاب مجلس بلدي جديد فلمجلس الوزراء بتسيب من الوزير أن يقرر استمرار هذه اللجنة في ممارسة صلاحياتها أو أن يعين لجنة جديدة للمدة التي يراها مناسبة (المادة 8 من قانون البلديات).

ويلاحظ هنا أن صلاحية مجلس الوزراء التقديرية واسعة وكبيرة ونرى أن يحدد القانون الحالات التي يحل فيها المجلس البلدي والحالات التي يمكن تعيين أعضاء آخرين في المراكز الشاغرة، كما نقترح منح المجلس البلدي وأعضائه الحق في الطعن بقرار حل المجلس أو إعفاء أحد أعضائه من عضويته نظراً لما لهذه القرارات من آثار نفسية عميقة على الأعضاء الذين يتأثرون بها.

ثانياً: اختصاصات المجالس البلدية:

وردت اختصاصات البلديات ضمن القانون رقم 29 لعام 1955 محددة على سبيل الحصر وذلك أسوة بالنهج البريطاني في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية، وقد وردت هذه الاختصاصات ضمن تسع وثلاثين مادة، تراوحت بين صلاحية تخطيط الشوارع ومنح رخص البناء وتزويد المدينة بالخدمات، كالخدمات الصحية وخدمات المحافظة على البيئة، ومحاربة الأمراض السارية.

غير أن هذه الاختصاصات قد تقلصت بمرور الزمن وتمحورت في النهاية حول صلاحيات تخطيط البلدة ومنح رخص البناء ورخص الهدم والاهتمام بالنظافة ومتطلبات الصحة العامة، ولم تعد البلديات تمارس اليوم إلا ثلاثة عشر اختصاصاً، حيث انتقلت باقي الاختصاصات إلى الدوائر الحكومية الأخرى. (35)

كما منح هذا القانون البلديات الحق في وضع أنظمة تصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك وذلك لتمكين البلديات من القيام بالمهام المنوطة بها وقد أظهرت إحدى قرارات محكمة العدل العليا ضمن هذا الموضوع أن صلاحية مجلس الوزراء في إصدار نظام تنفيذي هي صلاحية عامة تخص كافة البلديات ودونما حاجة للحصول على قرار من المجالس البلدية بالموافقة على هذا القرار. (36)

ورغم أن البلدية هي شخص معنوي عام كما جاء في نص المادة 3 فقرة أ من قانون البلديات رقم 29 لعام 1955م، إلا أنها تقوم بالعديد من الأعمال المدنية كما في حالة بيع أملاكها أو شراء مستلزماتها بطريقة الشراء العادية؛ وبذلك فقد قضت محكمة العدل العليا أنه إذا أصدرت لجنة التنظيم قراراً بطرح عرض أسعار ممتلكات البلدية في الصحف المحلية فإن ذلك لا يشكل قراراً إدارياً قابلاً لا للطعن بالإلغاء ولا يعدو أن يكون عملاً تمهيدياً، وكذلك فإن قرار المجلس البلدي ببيع فضلة الطريق يعد عملاً لا مدنياً أيضاً ويدخل في اختصاص المحاكم العادية.

لكن قرار المجلس البلدي القاضي بإلغاء طريق زراعي قد اعتبر من قبل محكمة العدل العليا في الأردن قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء عملاً بأحكام "المادة العاشرة الفقرة و" من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام 1952م. (37)

وتختص المحاكم البلدية في الأردن بالنظر في الجرائم التي ترتكب ضمن حدود البلدية خلافاً لأحكام القوانين والأنظمة ذات الصلة بعمل المجالس البلدية كقانون الحرف والصناعات وقانون الصحة العامة وقانون الزراعة وقانون رخص المهن وقوانين أخرى عديدة، وبعد صدور قانون محاكم البلديات لعام 2001 اتخذت هذه المحاكم العديد من القرارات فرضت من خلالها غرامات مالية بسبب مخالفات تتعلق بالسير أو بقانون التنظيم أو بالبيئة، ولذا فقد قضت بضرورة دفع غرامة مقدارها خمسون ديناراً نظراً لأن أحدهم تجاوز الإشارة الضوئية الحمراء

خلافًا لأحكام المادة 47 /أ من قانون السير المعدل بالقانون رقم 53 لسنة 2002م كما فرضت غرامة مقدارها عشرة دنانير نظراً لعدم حصول أحدهم على رخصة مهن لمحله التجاري مما يعد مخالفاً لنص المادة 18 من قانون رخص المهن رقم 28 لسنة 1999.

وفي مجال البيئة حكمت بغرامة مقدارها خمسة وعشرون ديناراً وإزالة المكروه الصحية لأن أحدهم اعتدى على الشارع العام من خلال تسرب حفرة الامتصاصية على الشارع العام مما يعد مخالفاً لأحكام المواد 60، 50، 49 من قانون الصحة العامة رقم 54 لسنة 2002م ولا شك أن وجود هذه المحكمة وقدرتها على فرض العقوبات يساهم في ممارسة الجماعات المحلية لدورها المحلي التنموي على البيئة وحماية المصلحة العامة وكذلك ردع المخالفين المتسببين بأضرار للبيئة.

تقييم الصلاحيات الممنوحة للبلديات والتطبيق الفعلي لهذه الصلاحيات

لقد أوضحنا أن هذه الاختصاصات وردت ضمن قانون البلديات رقم 29 لعام 1955 على سبيل الحصر، ورغم ما يحققه هذا الأسلوب من دقة ووضوح فإنه يعاب عليه أن الهيئات المحلية لا تتمكن من ممارسة الاختصاصات غير الواردة في هذا القانون؛ ولذا فإن أية اختصاصات إضافية تطرأ على العمل البلدي تحتاج إلى تشريع جديد، وبذلك فإن التشريعات المحلية قد لا تستجيب للمتغيرات والمستجدات التي تظهر بشكل مفاجئ وسريع.

ورغم إيماننا بأن هذا هو الأسلوب القانوني الصحيح في حالة عدم وجود نص في قانون البلديات يسمح بممارسة صلاحية معينة، إلا أن ما يجري عادة هو أن المجالس البلدية تمارس ما يستجد من صلاحيات حسب تقديرها للموقف لأنها هي التي تواجه هذا الموقف أولاً.

وبخصوص الصلاحيات الممنوحة للبلديات نرى ضرورة تقليصها لتشمل فقط تلك التي لا زالت البلديات تمارسها فعلاً وهي، كما أسلفنا، ثلاثة عشرة صلاحية فقط؛ ذلك لأن زيادة عدد السكان وتعقد الحياة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية وتكاثر المؤسسات بمرور الزمن جعل تقليص الاختصاصات الواردة في القانون التأسيسي رقم 29 لعام 1955 ضرورة عملية.

كذلك فإنه لا يوجد ضمن الصلاحيات الممنوحة للبلديات تلك التي يفرضها التطور الحضاري والثقافي العالمي مثل صلاحية إنشاء المراكز الرياضية والمسارح العامة ومراكز الترفيه المتنوعة، لذا لا بد من سد مثل هذه الثغرات في التشريعات المحلية المنوي تعديلها أو إحداثها مستقبلاً .

المبحث الثالث:

الرقابة على البلديات

البلديات في الأردن، هي في الأصل، جماعات محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، لها كادرها الإداري الخاص وموازنتها الخاصة، رغم تلقيها بعض الدعم الحكومي، وهي أهل للحقوق كما أنها تتحمل الالتزامات. وكجماعة محلية تتمتع بكيان قانوني فإن لها حق المبادرة إلى إصدار القرارات التي تهمها؛ غير أنها بنفس الوقت تخضع لما يسمى "بالوصاية الإدارية" من قبل السلطة المركزية.

والرقابة على البلديات تتم من قبل جهات عدة هي: وزارة البلديات ووزارة الداخلية والحكام الإداريين وكذلك الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم، ويهمننا هنا الرقابة الإدارية أو ما يسمى "بالوصاية الإدارية" وتكون الوصاية من القانون الخاص على القاصر، وفي الحقيقة فإن الجماعات المحلية ليست قاصرة فعلاً وإنما تهدف الرقابة هنا إلى أن تبقى هذه الوحدات تسير ضمن النطاق القانوني لاختصاصاتها (38) لذا سنركز على الرقابة

التي تمارسها وزارة البلديات وتلك التي تمارسها وزارة الداخلية والحكام الإداريون.

يرتكز نظام الإدارة المحلية على الاستقلال النسبي لوحداتها، وكما يقول جان ريفرو يكون لها الحق دوماً بالمبادرة أو ما يطلق عليه أيضاً المبادرة أي اتخاذ القرارات التي تهمها، ولكن ذلك لا يعني أنها مطلقة الحرية سواء تصرفت بشكل صحيح أم لا وإنما يعني أن لها حق المبادرة إلى اتخاذ القرارات التي تهم مصلحة السكان فيها ولكن تبقى رقابة السلطة المركزية أو ما يطلق عليها "الوصاية الإدارية" قائمة لتمارس حينما تخرج هذه الوحدات عن الصلاحيات المنوطة بها. (39)

ومن جانبنا فإننا نرى أن "حق المبادرة" هو المؤشر الفعلي على استقلالية الوحدة المحلية وقدرتها على التعبير عن ذاتيتها.

أولاً: الرقابة التي تمارسها وزارة البلديات

بموجب قانون البلديات المعدل رقم 70 لعام 2002 فإنه يعود إلى وزير البلديات تحديد عدد أعضاء المجلس البلدي وفي هذا المجال منح وزير البلديات السلطة التقديرية الكاملة.

أما أمانة عمان الكبرى فيعود لمجلس الوزراء بقرار يصدر عنه تحديد عدد أعضاء المجلس، وتملك السلطة المركزية بموجب القانون المعدل المذكور تعيين ما لا يزيد عن نصف عدد أعضاء المجلس البلدي. (40)

وإننا إذ يمكن أن نقبل هذا النهج لمعالجة الوضع الانتقالي للبلديات بعد عملية الدمج لتمكين البلديات من إعادة تنظيم شؤونها فإننا لا نؤيد إطلاقاً تراجع دور البلديات كوحدة محلية تقوم على الانتخابات أساساً، لأن مثل هذا الوضع يؤدي إلى العودة إلى النظام المركزي والذي يتناقض مع التطورات التي حصلت في المملكة في كافة الميادين الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والتي تدعم، من وجهة نظرنا، السير نحو مزيد من الحريات العامة والديمقراطية للجماعات المحلية بسبب ازدياد الوعي الثقافي للسكان.

كما أننا لا نؤيد إطلاقاً تعيين نصف الأعضاء ونعتقد أن الأسلوب السابق المعتمد على الانتخابات المطعمة بعضو أو عضوين إضافيين من خلال التعيين هو أفضل منهج يمكن اختياره ليوائم بين اعتبارات الديمقراطية والأوضاع الاجتماعية والثقافية في المملكة حالياً. ولقد سبق أن أوضحنا عند الكلام عن إحداث المجلس البلدي لأول مرة أنه يبقى لمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات وتوصية المحافظ توسيع أو تضيق أو مد حدود، أي مجلس بلدي ويبلغ القرار إلى وزير المالية لنشره في الجريدة الرسمية ويعتبر نافذ المفعول من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

كما يملك وزير البلديات بموافقة مجلس الوزراء أن ينسب بحل المجلس البلدي أو ينسب بملء المقاعد الشاغرة أو أن ينسب بتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل للمدة التي يراها مناسبة (41) ويجوز لمجلس الوزراء، وفقاً لسلطته التقديرية، أن يحل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة دورته وأن يعين لجنة تقوم مقامه للمدة التي يراها مناسبة.

ثانياً: الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء ووزارة الداخلية والحكام الإداريين:

لمجلس الوزراء صلاحيات هامة ذات علاقة بالبلديات وتستند هذه الصلاحيات إلى المواد 120، 31 و114 من الدستور المعمول والأنظمة المستقلة بموجب المادتين 114 و120 منه، وكذلك الفقرة 2 من المادة 45 من الدستور.

كما أن لمجلس الوزراء دوراً هاماً في تحديد عدد أعضاء المجالس البلدية وتشكيل اللجان المؤقتة وتحديد مدتها بالنسبة للبلديات، وبالإضافة إلى ذلك فإن كثيراً من القرارات الصادرة عن المجلس البلدي تخضع لموافقة مجلس الوزراء كعاملات الاقتراض التي تتطلب كفالة الحكومة وشطب الأموال المتعذر تحصيلها (42)

كما نصت المادة 42 من قانون البلديات المعدل أنه يعود إلى مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير (وزير البلديات) أن يحدد البلديات التي يعين لكل منها "مدير" ويعين المدير بقرار من الوزير بناء على تنسيب لجنة تتكون من المتصرف والرئيس ونائب الرئيس تحدد شروط تعيينه وحقوقه والتزاماته وإنهاء خدماته والإجراءات التأديبية التي يمكن أن تتخذ بحقه.

ومجلس الوزراء هو الجهة التي تقرر حل المجلس البلدي أو تعبئة الشواغر فيه وتعيين لجنة تقوم مقامه بناء على تنسيب من وزير البلديات كما سبق ذكره.

وتمارس وزارة الداخلية ممثلة بالحكام الإداريين رقابة واسعة على أعمال البلديات حيث تخضع العديد من القرارات ذات الصلة بالموظفين لمصادقة الحاكم الإداري، كما أن للحاكم الإداري حق تنشيط عمل البلديات والمجالس القروية وإدارتها إدارة حسنة (43)

ويحق للحكام الإداريين التفتيش على البلديات أيضاً كما أنه على كل بلدية أخذ موافقة الحاكم الإداري فيما يتعلق بالمقاولات التي تتطلب إنفاق مبلغ يزيد عن خمسة آلاف دينار، وكذلك فإن للحاكم الإداري وبموافقة وزير البلديات أن يحدد المبالغ التي يحق للمجلس البلدي الاحتفاظ بها، كما يعين لجاناً لمراجعة أرصدة البلديات أن الموجودة في بنك تنمية المدن والقرى، وتظهر رقابة السلطات المركزية على أعضاء المجالس المحلية من خلال الموافقة على استقالاتهم وإسقاط حق العضوية عنهم وإعلان فقدانهم لحق العضوية وذلك استناداً لنص المادة 36 من قانون البلديات (44)

وقد صدر عن محكمة العدل العليا عدد من القرارات تخص عضوية المجالس المحلية وحلها، ففي قرار لها أوضحت أن اعتبار المجلس البلدي منحلًا لنقصان عدد الأعضاء يقتضي موافقة جهتين إداريتين هما مجلس الوزراء ووزير الشؤون البلدية والقروية، وكون النص جاء بصيغة أن الوزير بناء على موافقة مجلس الوزراء لا يعني حصر الاختصاص بالوزير بل يعني أن حل المجلس يتطلب موافقة المرجعين واتفاقهما عليه.

كذلك فإن تعيين اللجان المؤقتة هو من القرارات التي تخضع دوماً لرقابة محكمة العدل العليا لما لذلك القرار من أثر على استقلالية الوحدة المحلية، وقد قضت محكمة العدل العليا في هذا المجال ما ملخصه "أن مدة اللجنة التي تقوم مقام المجلس البلدي يجب أن لا

تزيد عن سنة واحدة يجري فيها انتخاب المجلس الجديد، أما حق مجلس الوزراء في تعيين لجنة تقوم مقام المجلس للمدة الباقية من دورتها فإنه حق مقصور على حالة نقص عدد الأعضاء عن النصاب القانوني وحيث أن مجلس الوزراء لم يستند إلى هذه الحالة في قرار الحل يكون قرار مجلس الوزراء مخالف للقانون (45)

ولا يكتسب القرار الصادر عن المجلس البلدي الصيغة النهائية إلا بعد مصادقة المحافظ عليه بصفته السلطة التي لها الوصاية على المجلس البلدي، وبالتالي على الطاعن بالقرار الصادر عن المجلس البلدي والمصدق من المحافظ أن يختصم للمحافظ في دعواه حتى تتمكن المحكمة من التصدي للقرار المطعون فيه.

ثالثاً: تقييم لعملية الرقابة على البلديات

بداية يمكننا الإشارة إلى ازدواجية الرقابة على أعمال البلديات فالرقابة تمارس من مجلس الوزراء والحكام الإداريين من جهة وكذلك من قبل وزارة البلديات ودوائرها المختلفة من جهة أخرى، وتقتصر الرقابة على البلديات من قبل وزارة البلديات وأن يقتصر دور وزارة الداخلية، فقط في حالة التحضير والإشراف على الانتخابات البلدية. ونشير أيضاً إلى أنه لا حاجة لإجراء الانتخابات كلها في يوم واحد، لما في ذلك من شلل للحياة العامة والاقتصادية في ذلك اليوم ولذا فإن إجراء الانتخابات لكل بلدية عند انتهاء مدتها له ما يبرره ويفيد في التعويد على ديمقراطية الانتخابات وبنفس الوقت لا يؤثر سلباً على الحياة الاقتصادية "فالعرس الديمقراطي"، كما أطلق عليه البعض، يفضل حدوثه أكثر من مرة وفي كل مدينة أو بلد على حدة، والديمقراطية هي مراس سياسي وليس طلبة نارية تطلق لمرة واحدة في العام.

وعندما تحدد وزارة البلديات يوماً معيناً لإجراء الانتخابات البلدية لكافة بلديات المملكة فإنه يمكن اعتبار ذلك شكلاً من أشكال الرقابة على ميعاد إجراء الانتخابات وهو ما سينعكس أيضاً على الممارسات المتعلقة بهذه الانتخابات.

الإستنتاجات:

من خلال دراستنا للتجارب المحلية الأربع على مستوى القرية والبلدية ومجالس الخدمات المشتركة وأخيراً تجربة دمج البلديات توصلنا إلى العديد من الاستنتاجات التي نذكرت خلال عرض تلك التجارب ونوجز تلك الاستنتاجات بما يلي:
أولاً: لم تعد القوانين والأنظمة المتعلقة بالمحليات تتلاءم والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية اليوم؛ ذلك لأن هذه الأوضاع قد تغيرت جذرياً من كافة النواحي السياسية والاقتصادية، والاجتماعية.
ثانياً: هناك عدم توازن في التنمية بين الجماعات المحلية وتتركز التنمية في العاصمة وفي المدن الكبرى أي مراكز المحافظات.

ثالثاً: تزداد مطالبات المواطنين بالحصول على مزيد من الخدمات وتحسين مستوى هذه الخدمات وترتفع المطالبة بزيادة عدد السكان من جهة وارتفاع الوعي الثقافي من جهة أخرى.

رابعاً: تشير التعديلات التي ادخلت على قانون البلديات بعد عام 1996 موجة من الاستياء حيث يرى الكثيرون أن الأعضاء المعنيين لا يكتفون لمتطلبات الأهالي ولا يستجيبون لمطالبهم؛ ولذا فالقوانين المؤقتة التي تقضي بتعيين نصف الاعضاء بحاجة إلى إعادة نظر وخاصة القانون المؤقت رقم 70 لعام 2002 وكذلك فإن قضية اللجان البلدية والتي نص القانون على أن تكون مدتها لا تزيد عن سنتين لا زالت تجدد منذ عام 2002 وهذا بلا شك مخالف للقانون.

خامساً: جاءت تعديلات التشريعات المحلية بناء على آراء الإداريين ولم تقم استناداً إلى دراسات ميدانية جديده.

سادساً: لا يؤخذ رأي السكان المحليين في التعديلات التي تهمهم ولا يستشارون بما يهم مستقبلهم ومستقبل أبنائهم حيث لم يؤخذ رأيهم عند تبني وتطبيق نظام مجالس الخدمات المشتركة أو نظام دمج البلديات.

سابعاً: هناك رقابة مزدوجة على البلديات من قبل وزارة الداخلية ووزارة البلديات وهذه الازدواجية من شأنها أن تعرقل سير العمل المحلي أحياناً.

ثامناً: مرت الوحدات المحلية على مستوى المجالس القروية والبلديات بأوضاع مالية صعبة أدت إلى ظهور أفكار حديثة للتكيف مع تلك الأوضاع ومنها فكرة مجالس الخدمات المشتركة وفكرة دمج البلديات.

تاسعاً: تعتبر المحافظات وحدات "عدم تركيز إداري" أكثر منها وحدات "لا مركزية" فهي ليست مستقلة ولا تجري فيها أية انتخابات. وهي تتبع للوحدات المركزية التي تفوضها بعض صلاحياتها. بينما تعتبر البلديات (قبل عملية الدمج) وحدات لا مركزية لأنها تقوم على الانتخاب للأعضاء والرئيس من حيث المبدأ.

المصادر والمراجع:

- بطارسة، سليمان، 1991، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة المحلية، مجلة الإدارة العامة، العدد 72
- البلديات؛ ضعف الاستراتيجية وهيمنة المرحلية، من منشورات مركز الدراسات، الجامعة الأردنية، 2004.
- الحو، ماجد، 1971، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- الخلاد، محمد، 1986، المبادئ القانونية العامة، الجزء الأول، وكالة التوزيع الأردنية، عمان.
- دراسة أعدها بنك تنمية المدن والقرى عام 2002، غير منشور.
- درويش، عبدالكريم، وليلى تكلا، 1976، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة.
- الربابعة، فاطمة، 1995، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.
- الرواشدة، شاهر، 1987، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، دار مجدلوي للنشر والتوزيع.
- الزعيبي، خالد، 1993، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، منشورات دار الثقافة، عمان.
- شطناوي، علي خطار، 1993، مبادئ القانون الإداري، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان.
- شطناوي، علي خطار، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان.
- ضعف الاستراتيجية وهيمنة المرحلية، دراسة صادرة عن مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، 2004، ص 15
- الطعامنة، محمد، 1993، مجالس الخدمات المشتركة، مجلة الإدارة العامة، العدد 81
- الطهراوي، هاني علي، 2004، قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة، عمان، 2005.
- العبادي، محمد وليد، 1999، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة، عمان.
- قباني، بكر، 1981، اللامركزية في لبنان، منشورات البحر المتوسط في باريس، ومنشورات عويدات في بيروت، ط 1.
- القبوت، محمد قاسم، 1989، رفع الكفاءة الإدارية للمجالس المحلية في الأردن، مجلة تنمية الراقدين، العدد السابع والعشرون.
- كنعان، نواف، 1993، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مطابع الدستور التجارية، الطبعة الأولى، عمان.
- مريان، نادر وطلافة، حسين، 1997، مالية البلديات في الأردن، مجلة أبحاث اليرموك.
- المساعدة، عبد المهدي وعبد القادر الشخيلي، 2000، تمويل البلديات في الأردن، مشاكل وحلول، دراسة تحليلية، مجلة أبحاث اليرموك، العدد 3، المجلد 17
- المعاني، أيمن وأبو فارس، محمد، 1991، الإدارة المحلية بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان.
- ياسر العدوان وآخرون، تحليل مالية البلديات الكبرى في الأردن، مجلة أبحاث اليرموك، العدد 2
- الدستور الأردني لعام 1952
- قانون البلديات لعام 1938
- قانون إدارة القرى لعام 1954
- قانون البلديات لعام 1955 وتعديلاته.
- قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لعام 1992
- قرارات محكمة العدل العليا:
- قرار محكمة العدل العليا سنة 54

قرار محكمة العدل العليا سنة 61

قرار محكمة العدل العليا سنة 65

قرار محكمة العدل العليا سنة 81

قرار محكمة العدل العليا سنة 82

قرار محكمة العدل العليا سنة 87

قرار محكمة العدل العليا سنة 92

قرار محكمة العدل العليا سنة 98

نظام التشكيلات الإدارية لعام 1962

محاضرة معالي وزير البلديات في جامعة اليرموك، مدينة اربد آيار عام 1996

مقابلة مع رئيس بلدية جرش بتاريخ 2006/2/12.

مقابلات مع بعض أعضاء المجالس البلدية عام 2005.

“FOUNDATIONAL APPLICATIONS OF LOCAL ADMINISTRATION IN THE HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN”

Researcher:

ENGINEER DUA'A ATTALLAH NOURAN ALJUHAINI

ABSTRACT:

This study aims to analyze and evaluate the experiences of local administration in Jordan from a holistic point of view. It includes an evaluation of the experience of the village and municipal councils as stated in Village Administration Law No. 5 of 1954 and Municipalities Law No. 29 of 1955, and the most recent laws and regulations, namely the system of joint services councils and the municipality merger project issued based on Article 6 of Municipalities Law No. 29 of 1955 AD. The study concluded that we in Jordan are in dire need of a comprehensive and coherent view of local legislation through which it focuses on election as a principle and appointment as an exception. Regarding the number of members of the House of Representatives and the Senate, so that the number of deputies and notables at the national level is reduced so that we can add representatives to the regional units, and this proposal would improve the representation of the regions on the one hand and reduce the financial cost on the other hand.

Keywords: local administration, Jordan, central authority.