العدد سبعة وأربعون
تاريخ الإصدار: 2 – أيلول – 2022م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

"اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية"

إعداد الباحثة:

المهندسة هبه سليمان فنيخر الجبور

العدد سبعة وأربعون
تاريخ الإصدار: 2 – أيلول – 2022م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

الملخص:

هدفت الدراسة إلى التعرف على اللامركزية الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية من حيث عناصر اللامركزية الإدارية والتمييز بينها وبين الانظمة المشابهة لها، وتوصلت الدراسة إلى أن أهم تحدي يواجهنا في الأردن هو الاختلافات بين السياسة الموضوعة والممارسات الفعلية، فالنموذج الإداري بالطبع يبدو لا مركزيا على الورق، بينما في الواقع يظل يعمل بشكل مركزي، وعلى الرغم من إنشاء هياكل حكومية محلية، لكنها تفتقر إلى المشاركة المحلية الحقيقية. مما يحتاج إلى معالجة شمولية في القوانين وطبيعة التشارك، لذا لا بُدّ من تطوير وتحديث نظام اللامركزية بطرق ومختلفة من خلال إعادة النظر بالقوانين مع إدراك تام للتفاوت والاختلاف بين المناطق والمحافظات عند تشكيل المجالس المحلية والبلدية، ولا بدّ من وجود وعي كافي للأهمية الاستقلال في القضايا المالية، ومراعاة الاختلافات بالبرامج المطروحة في المناطق الريفية والحضرية.

مقدمة:

يعتبر التنظيم الإداري أداة أو وسيلة الإدارة العامة لتحقيق أغراضها المتعددة بكفاءة وفعالية وبأقل جهد وتكلفة ممكنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويدخل ضمن نطاق التنظيم الإداري تحديد الأجهزة الإدارية المختلفة، وطريقة تشكيلها، وكيفية توزيع الاختصاصات الإدارية بينها، وممارستها لهذه الاختصاصات، غير أن مفهوم التنظيم الإداري قد توسع ولم يعد يقتصر على الجانب القانوني بل امتد ليشمل مستويات التنظيم الإداري الفنية المتعلقة بالموارد البشرية المستخدمة في تسيير العمل الإداري وتحقيق أهدافه المرسومة ووصف وتصنيف الوظائف وتقسيم المهام بين مختلف الوحدات الإدارية في التنظيم.

ويأخذ التنظيم الإداري صورتان رئيسيتان في كافة الدول وهما المركزية الإدارية التي تقوم على تركيز السلطة في المركز وتتضمن تجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العامين في العاصمة، واللامركزية الإدارية التي تقوم على إسناد صلاحيات التسيير الإداري لإقليم معين من الدولة لهيئة إدارية منتخبة للعمل على توفير حاجيات سكان الإقليم تحت رقابة السلطة المركزية.

ويرجع اختلاف الدول في اختيار التنظيم الإداري الملائم لها إلى اختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث تسعى بعض الدول إلى تقوية السلطة المركزية لوجود مخاوف من تقسيم الدولة وخاصة في ظل وجود أقليات، في حين أن دول أخرى ترغب بمنح الاستقلالية للهيئات المحلية لتمكين المواطنين من إدارة شؤونهم بأنفسهم ويرجع ذلك لأسباب سياسية كما يرجع لأسباب إدارية تتعلق بتحسين أداء المرافق العامة.

غير أنه يلاحظ حالياً توجه غالبية الدول نحو تبني منهج اللامركزية الإدارية في رسم العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وذلك لتوسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية إدارة شؤونهم وتقليص دور الدولة لصالح المؤسسات اللامركزية وتعزيز المساءلة والشفافية لتقوية نظام الإدارة المحلية.

مشكلة الدراسة:

نتيجة لظهور عيوب النظام المركزي، بدأت العديد من الدول تتحول عن تطبيق هذا النظام والأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية أو مصلحيه تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة.

وجاءت هذه الدراسة للتعرف على اللامركزية الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

1- تعريف اللامركزية الإدارية، والتمييز بينها وبين الأنظمة المشابهة لها وعناصرها.
2- التعرف على عناصر اللامركزية الإدارية.
3- تقييم نظام اللامركزية الإدارية.

منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على منهج البحث العلمي الذي يتقصى الظاهرة موضوع البحث ويتم تحليلها وتناولها في إطار موضوعي باستخدام طرق ووسائل لمنهج البحث يعتمد على الاستقراء والاستنباط والتحليل النظري:

- وسيلة الاستقراء والاستنباط في دراسة اللامركزية الإدارية كنظام إداري، وذلك من خال الإطار النظري للإدارة المحلية.

- وسيلة التحليل النظري في الرجوع إلى المراجع العلمية بصفه عامة في مجال الدراسة محل البحث.

المبحث الأول

تعريف اللامركزية الإدارية والتمييز بينها وبين الأنظمة المشابهة لها

اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري تعتمدها العديد من الدول في سبيل تحقيق أهدافها الإدارية وتلبية الخدمات العامة لمواطنيها، ونظراً لتشابه هذا النظام مع غيره من الأنظمة مما قد يوقع في الالتباس مما يقتضي التمييز بينه وبين هذه الأنظمة.

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية:

تعددت تعريفات للامركزية الإدارية فبعضهم عرفها بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية التي تتفرع لرسم السياسة العامة للدولة وادارة المرافق القومية، والأجهزة المحلية التي تتصرف لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة. [i]

أو هي" أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية".[ii]

وتعرف بأنها: أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، ووسيلة لدعم المواطن ومشاركته في عمليات الحكم والإدارية، وفي الوقت نفسه اللامركزية وسيلة فعالة لتحقيق قنوات اتصال سريعة بين المواطن من ناحية، ومؤسسات وضع وتنفيذ السياسة العامة من ناحية أخرى.[iii]

لهذا كانت الحاجة ماسة للامركزية في التنظيمات الإدارية وهي تقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونيًا.

ويكون توزيع الاختصاصات هذه على ثلاثة أشكال وهي:

1- تخفيف تركيز صنع القرار ونقله إلى مستويات محلية: وبموجب هذا الشكل تنتقل السلطة الإدارية من أجهزة الحكم المركزية إلى مكاتب إقليمية أو محلية إدارية، ويكون هناك فرص أوسع لاتخاذ القرار بشكل قريب من المستويات المحلية، وهذا الشكل يعمل على تحسين عمليات الحكم المركزية.
2- التفويض: وتعطى هنا مسؤوليات وخدمات محددة للسلطات المحلية التمثيلية ولكن تحت إشراف صارم نسبيًا من الحكومة المركزية، وتعطى أحيانًا مسؤوليات جمع الضرائب والرسوم أيضا تحت الإشراف المركزي، وتميل الحكومة المركزية في هذا الشكل إلى معاملة السلطات المحلية باعتباره امتدادًا للسلطة المركزية.
3- نقل الصلاحيات: وبموجب هذا الشكل تنتقل السلطات والصلاحيات الخاصة بالحكم فعليًا بإجراء كلي أو جزئي إلى وحدات سياسية فرعية كالأقاليم والمدن والبلديات، وتعطى هذه سلطة في اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى السلطات المركزية، باستثناء بعض الأمور المتفق عليها مسبقًا، وهذا الشكل يميل إلى الديمقراطية اللامركزية وقد تكون لامركزية سياسية ولامركزية إدارية.

ثانياً: صور اللامركزية الإدارية:

وهي اللامركزية الإدارية المحلية، واللامركزية المرفقية.

1- اللامركزية الإدارية المحلية:

اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري في الدولة تقوم على توزيع المهام الإدارية بين الهيئات المركزية، والهيئات اللامركزية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة رغم خضوعها لإشراف ورقابة الأجهزة المركزية.

2- اللامركزية الإدارية المرفقية:

تتحقق اللامركزية المرفقية عندما يعترف المشرع لمرفق عام بالشخصية المعنوية وبقدر من الاستقلال المالي والإداري في إدارة شؤونه تحت رقابة واشراف الدولة كمرفق الجامعات والكهرباء من اجل تسهيل ممارسة نشاطها وتقديم الخدمات الضرورية على نطاق الدولة. [iv]

وإذا كانت اللامركزية الإدارية المحلية ينظمها قانون واحد بأحكام موحدة تنطبق على جميع الأشخاص في الإقليمية فأن الأشخاص في اللامركزية المرفقية لاَ تخضع لأحكام موحدة لأنه لَا يوجد قانون عام واحد يسري عليها جميعاً بل ينطبق على كل نوع منها الأحكام التي تضمنها قانون إنشائه.[v]

ثالثاً: 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.

1- التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

يختلف مفهوم اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري من النواحي التالية:

- في ظل عدم التركيز الإداري يتم إصدار القرارات الإدارية وابرام العقود باسم السلطة المركزية أما في اللامركزية الإدارية فتصدر القرارات الإدارية وتبرم العقود باسم الهيئة المحلية ولحسابها.
- نظام عدم التركيز الإداري لَا يتضمن أية قيمة ديمقراطية فهو عبارة عن تطبيق لقواعد الفن الإداري، أما اللامركزية الإدارية فهي مدرسة لتعليم الديمقراطية والتدريب عليها وخلق الوعي السياسي لدى المواطنين وتدريب قيادات إدارية فاعلة من خلال مشتل اللامركزية لإعداد 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.
- يقع نظام عدم التركيز الإداري ضمن نطاق المركزية الإدارية، أما اللامركزية الإقليمية فتقع ضمن نطاق اللامركزية الإدارية، بمعنى أن 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 الاَدارية.[vi]

2- اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية: [vii]

- اللامركزية الإدارية هي صورة للتنظيم الإداري تقوم على توزيع الاَختصاصات 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.
- اللامركزية الإدارية يمكن أن تقوم في ظل الدولة الموحدة كما يمكن أن توجد في الدول الاَتحادية أما اللامركزية السياسية فتقوم على الأخذ بما يعرف في فقه القانون الدستوري بالنظام الاَتحادي الفيدرالي.

المبحث الثاني

عناصر اللامركزية الإدارية

يشترط للقول بتبني اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري توافر عدة عناصر ومقومات، بحيث يؤدي غيابها أو فقدانها إلى استبعاد فكرة اللامركزية الإدارية.

ولتسليط الضوء على هذه العناصر نتناول هذا الموضوع من خلال **المطلب الأول** الذي نبحث فيه ضرورة وجود مصالح ذاتية متميزة، أما في **المطلب الثاني** فنتناول استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، ثم نتناول في **المطلب الثالث** خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية.

المطلب الأول: وجود مصالح ذاتية متميزة

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على وجود مصالح خاصة متميزة لجماعة بشرية معينة من سكان الإقليم متميزة عن المصالح الوطنية بحيث تنصرف 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.[viii]

وغالباً ما يقوم المشرع بتحديد المصالح المحلية المتميزة والأعمال التي تدخل ضمن نطاق اختصاص الهيئات اللامركزية عبر أسلوبين، هما: [ix]

الأسلوب الأول: ويتم بموجبه تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية من قبل المشرع على سبيل الحصر (الأسلوب الإنجليزي)، وتمارس اختصاصاتها في إطار الحدود التي نص عليها القانون. ويترتب على ذلك أنه لَا يجوز للهيئات المحلية النظر واتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في هذا القانون وإلَا عد تصرفها تصرفا غير مشروع ومخالفا للقانون.

الأسلوب الثاني: ويقوم المشرع بتحديد اختصاص الهيئات اللامركزية بصفة عامة طبقاً لقاعدة 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 بصددها وتتقيد سلطة المجلس بإشراف رقابة السلطات الوصائية.

المطلب الثاني: استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية

يعتبر تمتع الهيئات اللامركزية الإدارية بالاستقلال عن الهيئات والسلطات المركزية شرطاً لتحقق 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 الَالتزامات بحيث تثبت لها الشخصية القانونية الاعتبارية المستقلة.

وتقوم هذه الشخصية المعنوية المستقلة التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية على الاستقلال الإداري ولاستقلال المالي عن السلطة المركزية.

العدد سبعة وأربعون
تاريخ الإصدار: 2 – أيلول – 2022م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

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

ويرتبط استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية بالطريقة التي يعتمدها المشرع في اختيار أعضاء الهيئات المحلية اللامركزية، ويتم التمييز بين هذه الطرق من خلال:

1- 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 أنه يفيد في تدريب سكان هذه الوحدات على الممارسة الديمقراطية على مستوى الدولة وانتخاب أعضاء المجلس النيابي. [xi]

ووفقاً لرأي البعض الأخر فأن الانتخاب يساهم في القضاء على ظاهرة الخضوع والتبعية من قبل أعضاء الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية إذا ما تم اختيارهم بالتعيين من قبلها، كما أن من شأن الانتخاب أن يتيح لأعضاء الوحدات المحلية الإلمام بحاجات مناطقهم وتلبيتها.[xii] ولا سيما أن التطبيق العملي للممارسة الانتخابية سيفرز أشخاص يقدمون أعمال تنموية خدمية من خلال خبراتهم وكفئاتهم بعيداً عن الفئوية المقيتة والعشائرية المتعصبة.

وعليه فأنه لا غنى عن الانتخاب كأسلوب لتشكيل المجالس المحلية حتى يمكن القول باستقلالية هذه المجالس استقلالاً حقيقياً، غير انه يؤخذ على أسلوب الانتخاب انه قد يفرز أشخاص تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجلس البلدي.[xiii]

2- أسلوب التعيين:

يرى أنصار أسلوب التعيين أنه ليس هناك ما يمنع من اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية من جانب السلطة المركزية بأسلوب التعيين بشرط ان يكفل لهم استقلالهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية وعدم عزلهم، وأن الانتخاب لا يعتبر شرطاً أساسياً لاختيار 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.

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.[xiv]

3- 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 فأن هذه الطريقة تؤدي إلى عدم التفتيت الكامل للوظيفة الإدارية ويحافظ على وحدة الأساليب في العمل الإداري وذلك عن طريق ما تمارسه الهيئات المركزية من سلطات داخل المجالس المحلية بواسطة الأعضاء المعينين من قبلها. [xv]

وقد تبنى المشرع الأردني أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس البلدية وأعضاء المجالس المحلية حيث نصت المادة 32/ب من قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015 على أن " يجري انتخاب رؤساء وأعضاء المجالس البلدية وأعضاء المجالس المحلية في الموعد المحدد وفقاً لأحكام هذا القانون كل أربع سنوات وإذا حل مجلس بلدي أو مجلس محلي وفق أحكام القانون قبل إكمال مدته، يعين الوزير لجنة مؤقتة للبلدية أو لمنطقة المجلس المحلي على أن تجري الانتخابات خلال ستة أشهر من تاريخ الحل واذا لم يتم انتخاب المجلس الجديد خلال هذه الدورة يعود المجلس المنحل لممارسة أعماله الى حين انتهاء مدة دورته السابقة."

ويؤيد الباحث أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية ويرى انه أفضل من أسلوب التعيين، أو أسلوب المزج بين التعيين والانتخاب، وان من شأنه خلق مجالس تتمتع بثقة السكان المحليين وأقرب إلى تفهم احتياجاتهم، ويمنع خضوع هذه الهيئات وتبعيتها للسلطة المركزية.

ثانياً: الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية:

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 إيجابا على برامج هذه الهيئات في تحقيق التنمية المحلية لسكان الوحدات المحلية حتى ولو لم تحظى هذه البرامج بمباركة السلطة المركزية طالما تتم في إطار القانون.[xvi]

إن 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.[xvii]

المطلب الثالث: خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية

ان القول باستقلالية الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية لا يتعارض مع ممارسة الأخيرة لسلطة الرقابة أو ما اصطلح على تسميته بالوصاية الإدارية، ويقصد بها: مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حمايةً للمصلحة العامة. [xviii]

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. [xix] 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 تنحرف هذه الهيئات عن الخط المرسوم لها في سند إنشائها.

وتختلف السلطة الرئاسية التي تمارس في نطاق المركزية الإدارية عن الرقابة الإدارية التي تمارس في ظل اللامركزية الإدارية من النواحي التالية: [xx]

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 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.

المبحث الثالث

تقييم اللامركزية الإدارية

على الرغم من محاسن تطبيق اللامركزية الإدارية في تحسين عمل وأداء الهيئات المحلية في تلبية حاجات السكان المحليين إلا ان العديد من الانتقادات قد وجهت إليها.

وعليه نتناول هذا الموضوع من خلال **المطلب الأول** الذي نبحث فيه مزايا اللامركزية الإدارية أما في **المطلب الثاني** فنتناول عيوب اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: مزايا اللامركزية الإدارية

إن تطبيق اللامركزية الإدارية له العديد من المحاسن والمزايا، ومنها: [xxi]

1- أصبحت ضرورة إدارية واجتماعية وسياسية ولضمان العمل الإداري ومتطلباته في العصر الحديث.
2- 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 وادارة المرافق العامة القومية.

3- يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية إلى تحقيق العدالة الضريبية عن طريق توفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة بدلاً عن اقتصارها على المدن الكبرى كما هو الحال في نظام المركزية الإدارية.

4- يساهم تطبيق اللامركزية الإدارية على نشر المفاهيم المتعلقة بالديمقراطية والمشاركة الشعبية مما يخفف من تفشي ظاهرة العزوف واللامبالاة وعدم المشاركة.

5- يتيح تطبيق المركزية الإدارية للدولة القدرة على مواجهة الأزمات والتصدي لها وذلك لكون أعضاء الهيئات المحلية على دراية في مواجهة الظروف والأزمات المحلية.

6- يساعد تطبيق اللامركزية الإدارية في التخفيف من الروتين والبيروقراطية في اتخاذ القرارات الإدارية ويوفر أفضل السبل في تفهم الحاجات المحلية للسكان المحليين.

7- إثارة وإذكاء حماس الجماهير بإثارة اهتمامهم بقضاياهم المحلية.

8- إثارة التنافس بين الأقاليم من جهة والمناطق الإدارية داخل الإقليم الواحد من جهة أخرى في مجال الخدمات والإنتاج.

9- يساعد هذا الأسلوب على إزاحة الانحياز من المناطق المتدنية في موضوعات الإنماء، الأمر الذي يسهل إنشاء برامج تنموية مستدامة، وحساسة نحو الحاجات، وفاعلة من ناحية الكلفة، وتحد بالتالي من الفقر، وتعمل على زيادة شفافية المؤسسات ومحاسبتها.

المطلب الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية

من أهم العيوب والانتقادات التي وجهت إلى اللامركزية الإدارية ما يأتي: [xxii]

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

الخلاصة:

في إطار التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجارية في الأردن تم إصدار قانون البلديات والذي وسع كثيرا من نطاق اللامركزية الإدارية في نطاق تكوين وعمل المجالس البلدية والمحلية

فقد بدأ التوجه نحو اللامركزية في الأردن، على شكل برامج إصلاح مؤسسي، ويرى الباحث أن نظام اللامركزية في الأردن يحتاج لمزيد من النضج في الأنظمة القانونية التي تساعد على الشفافية والمساءلة، كما يحتاج إلى الدعم الفعال والمتساوي للخدمات العامة، وحماية حقوق الإنسان، على أن يقترن ذلك بالاعتراف المتزايد بقيمة جهود التنمية اللامركزية محليًا في الحد من الفقر كأولوية.

العدد سبعة وأربعون
تاريخ الإصدار: 2 – أيلول – 2022م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

إن أهم تحدي يواجهنا في الأردن هو الاختلافات بين السياسة الموضوعة والممارسات الفعلية، فالنموذج الإداري بالطبع يبدو لا مركزيا على الورق، بينما في الواقع يظل يعمل بشكل مركزي، وعلى الرغم من إنشاء هياكل حكومية محلية، لكنها تفتقر إلى المشاركة المحلية الحقيقية.

ومن منظور علمي بحت يمكن أن يعزى ذلك إلى القدرات السياسية والتقنية والمؤسسية والإدارية والمالية وغيرها من القدرات التي تؤثر على اللامركزية تتفاوت في المناطق المحلية، كما وقد تتعارض مع مصالح وقدرات مجموعات في المجتمع المدني والقطاع الخاص، مما يحتاج إلى معالجة شمولية في القوانين وطبيعة التشارك، لذا لا بُدّ من تطوير وتحديث نظام اللامركزية بطرق ومختلفة من خلال إعادة النظر بالقوانين مع إدراك تام للتفاوت والاختلاف بين المناطق والمحافظات عند تشكيل المجالس المحلية والبلدية، ولا بدّ من وجود وعي كافي للأهمية الاستقلال في القضايا المالية، ومراعاة الاختلافات بالبرامج المطروحة في المناطق الريفية والحضرية.

المراجع:

فاطمة ربايعة، 1995، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ص15.

منصور شاب توما، 1980، القانون الإداري، ط 1، منشورات جامعة بغداد، ص 87.

(رشيد، 1981 ، ص 31)

الجبوري نجيب خلف أحمد،2015، القانون الإداري، ط1، السليمانية، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، ص104.

عبد الله عبد الغني بسيوني، 2003، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، دار المعارف بالإسكندرية، ص159

شطناوي علي خطار، 2009، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، ط 4، دار وائل للنشر والتوزيع، ص ص 158– 159.

قاسم جعفر أنس، 1988، أثر التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص28.

كنعان نواف، 2006، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص158.

عبدالله بسيوني، مرجع سابق، ص ص150–151.

كنعان نواف، مرجع سابق، ص161.

عبدالله بسيوني، مرجع سابق، ص 151.

الزهيري رياض عبد عيسى، 2016، أسس القانون الإداري، ط 4، دار السنهوري، بغداد، ص156

الزعبي خالد،1993، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص64.

منصور شاب توما، مرجع سابق، ص90.

الجبوري، مرجع سابق، ص106.

عتيقة كواشي،2010، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورفلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ص 36.

كنعان نواف، مرجع سابق، ص162.

بربر كامل، 1996، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، عمان، ص28

عتيقة كواشي، مرجع سابق، ص38.

الخلايلة محمد علي، 2010، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط 1، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ص116.

راضي مازن ليلو، 2010، القانون الإداري، ط 2، مطبعة جامعة دهوك، ص 66

شطناوي علي خطار، 2007، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص170.

AJSP
المجلة العربية للنشر العلمي
العدد سبعة وأربعون
تاريخ الإصدار: 2 – أيلول – 2022م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

"ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN LOCAL ADMINISTRATION"

Researcher:

ENGINEER HEBA SULAIMAN FNAKHER ALJBOUR

ABSTRACT:

The study aimed to identify administrative decentralization in the Hashemite Kingdom of Jordan in terms of the elements of administrative decentralization and to distinguish between them and similar systems, and the study concluded that the most important challenge facing us in Jordan is the differences between established policy and actual practices. In fact, it remains centralized, and although local government structures have been established, they lack real local participation. Which needs to be addressed comprehensively in the laws and the nature of partnership, so it is necessary to develop and modernize the decentralization system in different ways by reconsidering the laws with full awareness of the disparities and differences between regions and governorates when forming local and municipal councils, and there must be sufficient awareness of the importance of independence in financial issues. Taking into account the differences in the programs offered in rural and urban areas.