

## "المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة"

إعداد الباحثة:

المهندسة جمانه محمد منيزل الجبور



## الملخص:

تهدف هذه الدراسة الى التعرف على واقع تطبيق اللامركزية في الدولة الموحدة، وبيان مستوى تأثير تطبيق اللامركزية الإدارية في الدولة على وحدتها وتماسكها واستقرارها، والاشكالية ما بين المركزية واللامركزية في الدولة الموحدة.

وقد توصلت الدراسة إلى أن الأصل في النظام اللامركزية هو استقلال السلطات اللامركزية وحريتها في العمل والوصاية أو الرقابة استثناء يرد على الأصل، وإن التنظيم الإداري المركزي الأردني قد شهد تطوراً كبيراً منذ بداية نشأته وذلك انطلاقاً من المركزية مع عدم التركيز الإداري، أو المركزية المعتدلة، مروراً باللامركزية الذي أعطى نوعاً من الحرية لممثلي السلطة المركزية على الصعيد المحلي في اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة لسير المرافق المحلية دون الرجوع أو طلب الإذن من الحكومة المركزية بالعاصمة، وتمثل ذلك بمجالس البلديات، وهذه السياسة قائمة على مبدأ التفويض وجاءت لتخفيف العبء على الجهاز المركزي.

## مقدمة:

ترتبط المركزية واللامركزية أساساً بدرجة تفويض السلطة، واتخاذ القرارات في أي تنظيم من التنظيمات، فإذا لم يكن هناك تفويض للسلطة إلى المستويات الإدارية الأقل، في أي تنظيم من التنظيمات الإدارية في الدولة، أو غير الدولة، فإن هذا التنظيم يوصف بأنه تنظيم (مركزي) أما إذا كان هناك تفويض أكبر لهذه السلطة، فإن هذا التنظيم يوصف في هذه الحالة (باللامركزي) وفي مجال تطبيق هذا المفهوم على مستوى وحدات الجهاز الإداري للدولة، فإن النظام المركزي، أو اللامركزي الإداري يكون له أهمية كبيرة بالنسبة لتنظيم العلاقة التي تنشأ بين التنظيمات، التي يكون لها سلطات في الإدارات المحلية، وبين الفروع التابعة لها في المناطق المحلية المختلفة، فإن درجة المركزية أو اللامركزية، تتوقف على مدى رجوع المحليات إلى الوزارات للتصرف في الموضوعات المتعلقة بتلك المحليات، وفي مدى سيطرة الوزارات على كل قرار يصدر من المحليات، والموافقة عليه بواسطة السلطة المركزية للعاصمة.

## مشكلة الدراسة:

تحاول الدراسة بيان مستوى تأثير تطبيق اللامركزية الإدارية في الدولة على وحدتها وتماسكها واستقرارها، فلقد كثرت الآراء الفردية حول موضوع الدولة في العصر الحديث مما خلق لبساً في الأدبيات الفكرية المعاصرة، مما دفع الباحث لمحاولة بيان الإشكالية الواقعية حول العلاقة بين اللامركزية ووحدة الدولة من أجل أن تكون الدراسة داعمة للدراسات السابقة.

## أهداف الدراسة:

تحاول الدراسة التعرف على:

- 1- واقع تطبيق اللامركزية في الدولة الموحدة.
- 2- شروط نجاح تطبيق اللامركزية السياسية والإدارية.
- 3- إشكالية المركزية واللامركزية والدولة الموحدة.
- 4- تطبيق اللامركزية في الأردن.

### 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 المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة، وذلك من خال الإطار النظري، والدراسات السابقة.

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

### المبحث الأول:

#### واقع تطبيق اللامركزية في الدولة الموحدة

هناك الكثير من العوامل، التي تؤثر بشكل واضح على درجة تفويض السلطة، وتطبيق نظام اللامركزية الإدارية بالمحافظات، أو بالوحدات الإدارية، أو بالولايات في الحكومات الاتحادية، ودرجة الحاجة إلى السرعة في اتخاذ القرارات، ودرجة استقرار ونجاح وفاعلية المجالس، واللجان المحلية، ودرجة الرغبة في إنجاز الأعمال المطلوبة بعيداً عن التعقيدات المكتبية لصانعي القرارات في الحكومة المركزية، وظهور الكثير من تعقد العلاقات في وحدات الجهاز الإداري للدولة.

وتطبيق سياسة اللامركزية، يحقق الكثير من المزايا، لعل أهمها أنها ممارسة فعلية لمبدأ الاستشارية السياسية، التي تقوم على أساس اشتراك المواطنين لإدارة شؤونهم، والمشاركة في صنع القرار بأنفسهم، وهذا ما يعبر عنه في السياسات الحديثة (بالديمقراطية) فإنها تعبير عن نظام متكامل في الدولة، فإن النظام الديمقراطي السياسي، يمنح الفرد السلطة عن طريق انتخاب الآخرين له، الذين يمنحونه هذه السلطة، ولذلك فهي النظام الذي يستطيع من خلاله المواطنون تحقيق أهدافهم، عن طريق الحكم بواسطة الشعب، ومن أجل الشعب. <sup>ii</sup>

وحدة السلطة الحكومية في الدولة الموحدة وبساطة تركيبها الدستوري، لا يمنعان من توزيع الاختصاصات المعهود بها إلى السلطة الإدارية، أي الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، إذ تملك الدولة الموحدة حرية الاختيار بين نظام المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية، طبقاً لما تراه محققاً لصالحها العام. وإذا تركزت الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطة المركزية في العاصمة بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها ينتظمون في السلم الإداري لموظفي الدولة، ويخضعون لسلطتها الإدارية، مع عدم منح أية اختصاصات مستقلة لوحدات إدارية مصلحة أو محلية.

وينسب إلى هذا النظام عدة مزايا تتلخص في تحقيقه للوحدة الوطنية، وتوفيره للنفقات، وإتاحة الفرصة لموظفي الإدارة المركزية لاكتساب الخبرة وكفاية إدارية عالية، ومع ذلك، يوجه إلى النظام المركزي عدة انتقادات تتلخص في تمخضه عن تركيز شديد في السلطة، وعدم تعرف الإدارة المركزية في العاصمة على حقيقة المشاكل التي تواجه أقاليم الدولة، مما يؤدي إلى حرمان سكان بعض الأقاليم من الخدمات العامة ومن مواكبة التطور الحضاري.

وبالنسبة لكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية داخل النظام الإداري المركزي، فإنه يوجد أسلوبان، التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري.

ويقصد بالتركيز الإداري تجميع سلطة البت والتقرير في يد الرئيس الإداري، بصدد جميع المسائل الداخلة في اختصاصه، أما عدم التركيز الإداري فيعني قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة التقرير النهائي في بعض اختصاصاته إلى نوابه ومرؤوسيه، لكي يتفرغ للقيام بمهام الإشراف والتوجيه والتخطيط داخل إدارته. ويتفرغ عدم التركيز الإداري إلى نوعين، عدم التركيز الداخلي وعدم التركيز الخارجي، ويحدث عدم التركيز الداخلي عندما تنتقل سلطة التقرير في بعض الاختصاصات من الوزير إلى بعض كبار موظفي الوزارة في الأقاليم.

iii

أن القانون العام يعرض لدراسة التركيز وعدم التركيز باعتبارهما صورتين للنظام المركزي، فإذا كانت قاعدة عدم التركيز قد ظهرت في النظام المركزي بقصد التخفيف من تركيز السلطة، فهذا أمر طبيعي، لأن اللامركزية الإدارية بصورتها المرفقية أو الإقليمية، لم تظهر إلا حديثاً جداً بالمقارنة مع النظام المركزي العتيق. أما بعد أن برزت اللامركزية الإدارية بصورتها، وانتشر تطبيقها جنباً إلى جنب مع النظام المركزي في معظم دول العالم، فإنه لا يمكن تأييد القول بأن عدم تركيز السلطة ينحصر تطبيقه في النظام المركزي فقط، إذ أنه كما يتخلى الوزير عن بعض سلطاته لوكلاء الوزارة في الديوان العام لوزارته أو لمديري الإدارات التابعة لها في الأقاليم، فإن المحافظ في محافظته يستطيع أن ينقل جزءاً من اختصاصاته إلى سكرتير عام المحافظة أو المدير المالي لها. وكذلك يستطيع رئيس مجلس إدارة إحدى الهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية أن يخفف من تركيز السلطة في يده ويوزع جانباً منها على نائب رئيس مجلس الإدارة أو أعضاء مجلس الإدارة.<sup>iv</sup>

وهكذا يتم انتقال السلطات، بناءً على عدم التركيز داخل نفس الشخص المعنوي، وليس إلى شخص معنوي آخر، ويدير ممثلو نفس الشخص المعنوي نشاطه الإداري. وهذا، فإن هناك فارق كبير في التقدير بين عدم التركيز واللامركزية الإدارية، إذ تعدد السلطات الإدارية في النظام اللامركزي، وتختص كل سلطة بجانب من وظائف السلطة الإدارية، أما في حالة عدم التركيز الإداري، فلا يوجد تعدد في السلطات، وإنما مجرد توزيع للاختصاصات بين أعضاء سلطة إدارية واحدة.<sup>v</sup>

### اللامركزية الإدارية

يسمح النظام اللامركزي بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين الجهاز المركزي للدولة والوحدات الإدارية المرفقية أو المحلية فيها. إذ تمنح هذه الوحدات سلطة البت والتقرير فيما يتعلق بالاختصاصات التي خولها لها القانون، على أن تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية. ويتركز الهدف من فرض الرقابة أو الوصاية الإدارية في الحفاظ على وحدة الدولة. لأنه لو استقلت الهيئات اللامركزية المصلحية أو المحلية استقلالاً كاملاً، وتخلصت من وصاية السلطة المركزية عليها، لتحولت اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسة، ولتغير شكل الدولة على الفور من دولة بسيطة إلى دولة مركبة، وبمعنى أدق تتحول الدولة الموحدة إلى دولة اتحادية فدرالية، والقانون الداخلي ينظم العلاقات بين الأفراد، وبينهم وبين الدولة.<sup>vi</sup>

وإذا كانت الدولة شخصاً قانونياً دولياً، فمن الطبيعي أن يتمتع هذا الشخص بحق ممارسة الحقوق التي ترتب على اكتساب هذه الشخصية، فمن صفات الشخصية بصورة عامة أن تتمتع بالحقوق التي تقرها الشخصية القانونية، وهي إما أن تكون حقوقاً أساسية أو حقوقاً ثانوية. الحقوق الأساسية هي تلك الحقوق الثابتة التي لا يمكن للدولة أن تبقى وتستمر دونها، أما الحقوق الثانوية فهي بعكس ذلك.

## أولاً: حق البقاء

إذا كان القانون الداخلي يضمن للفرد حق البقاء ويمنع الاعتداء عليه ويقرر له الحماية منذ ولادته لحين وفاته ويمنحه حق استخدام القوة للدفاع عن وجوده، فإن القانون الدولي يضمن للدولة حقها في البقاء وعدم المساس بهذا الحق، وحق البقاء يعد الأساس للحقوق الأخرى جميعاً، لأن عدم القدرة على الاستمرار في وجود الدولة سيؤدي إلى انقراض الشخصية القانونية لأية دولة، وأطلقت عليه بعض الدول حق (وقاية النفس) والوجود ميزة أساسية فطرية للدولة أكثر مما هو حق.<sup>vi</sup>

ويقصد بحق البقاء: حق الدولة في الاستمرار على وجودها وحفظ كيانها، أي حقها في الحياة، وأن تتخذ الوسائل اللازمة لإدامة حياتها ومنع أي إجراء قد يؤدي إلى فنائها على الصعيدين الداخلي والدولي، ولما كانت الدولة شخصاً معنوياً تقوم على ثلاثة عناصر، فإن القضاء على الشخصية القانونية للدولة أو فنائها يتناول المساس بالعناصر الثلاث فحسب، فالمساس بالإقليم أو بالشعب أو بالسلطة القانونية والسياسية الخاصة بالتنظيم أو بها جميعاً هو الذي يعرض الدولة للفناء. ويتضمن حق البقاء حق كل شعب في أن يقيم على إقليم معين تنظيمياً سياسياً لاكتمال عناصر إقامة الدولة، ولا يحق لأية جهة أن تؤثر في أحد هذه العناصر لإعاقة إنشاء الدولة، وإذا ما اكتملت عناصر الدولة، وتوافرت شخصيتها القانونية الدولية، اكتملت أهليتها القانونية وجاز لها أن تمارس كافة الحقوق التي تمنحها لها هذه الشخصية على الصعيدين الداخلي والدولي، فلا يجوز التدخل في شؤونها الداخلية، كتشجيع الإرهاب أو الحروب الأهلية أو مساندة فئة ضد فئة أخرى أو إعاقة عمل المؤسسات الدستورية أو التأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والدينية، وحق البقاء يفرض على الدول أن تمنع وأن تقاوم أي عمل يمس شخصيتها القانونية الدولية، وللدولة أن تمارس حقوقها الكاملة على الصعيد الدولي، فلا يجوز احتلال إقليمها أو تدمير شعبها أو القضاء على كيانها السياسي أو القانوني أو الاقتصادي أو العسكري أو الاجتماعي .

ومن مستلزمات حق الدولة في البقاء، حقها في أن تملك جيشاً يدافع عن هذا الحق، ولها حق الانضمام إلى الأحلاف الدولية للدفاع عن أراضيها، غير أن ذلك مقيد بقيود دولية تجب مراعاتها، فلا يجوز أن تمتلك أسلحة محرمة دولياً كأسلحة التدمير الشامل بمختلف أنواعها.<sup>viii</sup>

## ثانياً: حق الدفاع الشرعي

يعد حق الدفاع الشرعي نتيجة منطقية لحق الدولة في البقاء، فلا يمكن للدولة الاستمرار بالبقاء ما لم تمنح الوسائل اللازمة للمحافظة على هذا البقاء ومن أولى هذه الوسائل حقها في الدفاع الشرعي عن نفسها، وحق الدفاع الشرعي من القواعد القانونية المستمدة من القوانين الداخلية، حيث تنص قوانين الدول على حق الفرد في الدفاع عن نفسه وإن أوقع عملاً ضاراً بالطرف الآخر. ومعنى حق الدفاع الشرعي أن للدولة حق استخدام جميع الوسائل بما فيها الوسائل العسكرية لكي تمنع عنها الخطر الذي يهددها، أي أنها ترتكب أعمالاً يعدها القانون الدولي غير مشروعة ومحرمة دولياً كاستعمال القوة ضد دولة معينة أو منظمة تحاول الإضرار بالدولة، مادام هذا العمل في إطار الدفاع عن الدولة.

### ثالثاً: الاستقلال والسيادة

الاستقلال هو عدم وجود قوة أجنبية تحتل أراضيها، وأن الدولة حرة في إدارة شؤونها دون تدخل من قبل الغير، أي باستطاعتها تنظيم حكومتها بالشكل الذي تراه مناسباً لنفسها، واعتماد دستور يتفق وحاجاتها، ووضع قواعد وأنظمة لحقوق الملكية والحقوق الشخصية لمواطنيها ورعاياها، وبعبارة أخرى إن الدولة المستقلة تعد السيد المطلق داخل أراضيها، ولا تخضع إلا للقيود التي وضعها القانون الدولي العام لسير حسن العلاقات الدولية، ويعني هذا الحق التحرر من تدخل الدول الأجنبية. وللدولة حرية إقامة العلاقات الدولية مع أية دولة ترى ضرورة ذلك وأن تتضمن لأية منظمة دولية، ولها حق الاختصاص على الأفراد والأموال الموجودة على إقليمها، وأن تتبنى النظام الدستوري الذي تراه ملائماً لها، واختيار نظام الحكم وتحديد حقوق المواطنين والأجانب والمقيمين فيها بمحض إرادتها، وتحديد النظام الاقتصادي. وللدولة حرية الانضمام للمنظمات الدولية، أو الانسحاب منها ولها حرية إقامة التحالفات مع أية دولة أخرى، وإدارة شؤونها الخارجية وفقاً لرغباتها دون أن تكون هناك مراقبة عليها من جانب دول أخرى، وهو ما يطلق عليه (الاستقلال الخارجي).<sup>ix</sup>

آثار استقلال الدولة وتمتعها بالسيادة:

يترتب على استقلال الدولة وتمتعها بالسيادة الآثار الآتية: x

- 1- وحدة السيادة: إذ لا يجوز لأية جهة أخرى أن تمارس حقوق السيادة غير السلطة الشرعية في الدولة، وهذا ما يطلق عليه "وحدة السيادة"، أي أن توجد في الدولة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة، ومن حق الدولة أن تمنع قيام سلطات متعددة داخل الدولة.
- 2- السيادة الشاملة لجميع عناصر الدولة: إذ تسيطر الحكومة على الإقليم وعلى الشعب المقيم عليه دون استثناء، وتمارس سلطاتها الداخلية والدولية بحرية تامة.
- 3- عدم تقادم السيادة: فإذا لم تمارس الدولة السيادة على جزء من إقليمها أو أرضها مدة معينة لأسباب خارجة عن إرادتها، فإن حقها في أعمال سيادتها عليها لا تسقط بعدم الاستعمال، بل يبقى قائماً، ويجب الانتباه إلى مسألة "الأمر الواقع"، فإذا ما تخلت الدولة عن حقها في بسط سيادتها مدة طويلة، وأقرت للطرف الآخر بوضع اليد، فإنها تكون أمام "الأمر الواقع"، ولتقادي هذا الأمر فإن على الدولة، في حالة السيطرة جزء من سيادتها، أن تطالب بشكل مستمر بحقها في السيطرة وحقوقها الثابتة عليه.
- 4- السيادة غير قابلة للتنازل: إذا تنازلت دولة لدولة أخرى بأن تمارس حقوق السيادة على جزء من إقليمها أو على شعبها، أو قبلت بتطبيق قوانين تلك الدولة في إقليمها وعلى شعبها أو على جزء منه، فإنها تكون ناقصة السيادة.

المبحث الثاني:

شروط نجاح تطبيق اللامركزية السياسية والإدارية:

إن اللامركزية السياسية والإدارية يمكن أن تكون طريقاً للتجزئة كما يمكن أن تكون طريقاً للحل والوحدة والديمقراطية، ويتوقف ذلك على الهدف والحاجة من ورائها وكيفية توظيفها وتطبيقها، فاللامركزية بأنواعها لا تؤخذ على إطلاقها لأنها قد تؤدي إلى كوارث سياسية واجتماعية إن لم تُوظف بشكل جيد وضمن شروط، وان وظفت بشكل صحيح فستؤدي إلى الديمقراطية والاستقرار، وتُعيد تجميع الدولة والمجتمع على أسس جديدة.<sup>xi</sup>

### أولاً: من شروط تطبيق اللامركزية:

- 1- لا بد من وجود توازن للقوى حقيقي بين المكونات الرئيسية من حيث امتلاك القوة، وتوازن في توزيع الثروة والسلطة لكي تحتكم إلى القانون، ومع عدم وجود هذا التوازن بين القوى لن يكون هناك أي استقرار سياسي، حتى لو طبقت الفيدرالية لأن هذه الحالة ستعطي الحق لقانون القوة أن يحكم وليس لقوة القانون والدستور.
- 2- الاتفاق على القيم بين جميع المكونات والأقليات للإبقاء على النظام الاجتماعي، والتقريب بين الهويات ووضعها في إطار وطني عام، بتعزيز شعور أفرادها بانتمائهم سياسياً ومجتمعياً واقتصادياً، وعدم إهمال مشاعرهم الخاصة التي عادة ما تصبح في ظل الوحدة الوطنية والولاء للدولة عنصر إغناء في المجتمع، لذا يجب ألا يفرط بحقوق ومصالح مجموعة إثنية أو أقلية لحساب الأغلبية؛ فهذا التقريب يقود إلى التمرد على السلطة السياسية.<sup>xii</sup>
- 3- يجب أن يقوم الدستور على أساس المواطنة ولا توضع فيه أي قضايا طائفية؛ أي يستوعب الجميع بالقوانين والمواد الموجودة فيه، ويلغى الدستور أو يتم تعديله بشكل كبير، فلا بد من وجود عقد اجتماعي وسياسي جديد بين الحاكم والمحكوم وبين المكونات والهويات.<sup>xiii</sup>
- 4- يجب أن تتعامل السلطة المركزية مع الأقاليم على أساس أن هناك أقاليم في الشمال وأقاليم في الوسط وأقاليم في الجنوب.<sup>xiv</sup>
- 5- يجب ألا تتعامل الدولة المركزية مع قضية التوظيف بالدولة أو الوظيفة العامة على أساس هوية الشخص، كما هو معمول به في المحاصصة، بل على أساس أنه مؤهل.

### ثانياً: اللامركزية وتحقيق الديمقراطية:

أن للنظام الديمقراطي مجموعة من المرتكزات، يرتكز ويستند عليها ليثبت ويستقر فوق المتغيرات التي تواكب عملية التحول العميقة في المجتمع نحو الديمقراطية والحرية والاستقرار المنشود، إلا أن هذه المرتكزات لم تُفعل وتترسخ بشكل عملي وتطبيقي، كوجود مبدأ سيادة الدستور، والتداول السلمي للسلطة، وحكم الأغلبية وحماية الأقلية، ونزاهة الانتخابات والتمثيل السياسي، وحماية حقوق الإنسان، ومحاسبة الحكومة ومساءلتها، والفصل بين السلطات؛ بسبب الصراع والتنافس الحزبي والطائفي، والثقافة السائدة في المجتمع.<sup>xv</sup>

فكثير من الدول الفيدرالية الديمقراطية في العالم حافظت على مبادئ الديمقراطية وقيمتها بنظامها الفيدرالي ككندا وأستراليا والنمسا وأمريكا، فمؤشر الديمقراطية العالمي يشير إلى أن تصنيف الدول الفيدرالية الأكثر ديمقراطية في العالم هو بين المرتبتين (6-20) فهي في المراتب المتقدمة عالمياً في المحافظة على حقوق الإنسان، والشفافية، ونزاهة الانتخابات، والأداء الحكومي.

### المبحث الثالث:

#### إشكالية المركزية واللامركزية والدولة الموحدة:

يكمن جوهر اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية في عملية تحديد شكل وجوهر إدارة العلاقة ما بين المركز والأطراف وذلك على المستويات الجغرافية والسياسية والاجتماعية. فجغرافياً، يعد الأردن دولة ليست واسعة الأرجاء أو كبيرة المساحة قياساً ببعض الدول الفيدرالية الأخرى كإندونيسيا والهند وأمريكا وألمانيا أو جنوب أفريقيا. فمساحة الأردن تقدر فقط بحوالي (89,342) كم<sup>2</sup>، ولهذا السبب، تم استبعاد فكرة اللامركزية السياسية عند تشكيل الدولة الأردنية، وسادت بالتالي المركزية كفلسفة لإدارة الدولة أكثر من اللامركزية الإدارية.

أن نجاح تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه أن يؤدي بشكل تدريجي إلى نجاح اللامركزية السياسية. فتطبيق اللامركزية السياسية لا ينبغي أن يعني الانفصال أو الانعزال أو الاستقلال، فالفيدرالية كهدف قد تكون نتاج لرغبتنا الاتحاد أو الانفصال، اون فشل المحافظات في أدائها لا يعني أن يكون البديل في هذه الحالة هو الذهاب إلى لامركزية سياسية وتشكيل أقاليم جديدة، فالفشل على مستوى اللامركزية

الإدارية ينبغي ألا يكون بتوسيع الفشل وتعميمه عبر تشكيل أقاليم جديدة وبخاصة في ظل انعدام الشروط الموضوعية التي تساعد في التوجه لهذا النمط من اللامركزية السياسية. وحتى مع وجود الإقليم أو الأقاليم ينبغي ألا يكون ذلك على حساب ضمان هيبة الدولة أو استبدال هيمنة المركز.

وفي هذا السياق يمكن ملاحظة ارتباط هذا التعدد الاجتماعي وتنوعه بتجسيد مبدأ المكونات ومبدأ المحاصصة السياسية. فبالرغم من وجود تحفظات عديدة وشديدة على هذين المبدأين فقد تم اعتمادهما كأساس عمل في معظم مؤسسات الدولة المختلفة. ولكن هذا الأساس لا يصلح لإدارة المحافظات أو إنشاء أقاليم جديدة ليس لأن الدستور يمنع ذلك، ولكن لأن التنوع والتعدد الموجود في بعض المحافظات قد يفضيان إلى صراع على من يقود أو من يحكم أو من يطيع. فغياب هذا التنوع في محافظات أخرى سيعطل تشكيل الإقليم على أساس واحد، هذا مع التركيز على أن التنوع الاجتماعي أو غيابه لا يعني إهمال العوامل السياسية والحزبية الموجودة والتي تحرك العديد من المشاكل في هذه المحافظة أو تلك.

ومن المعلوم أن لكل دولة فيدرالية اسماً لأجزائها، فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية يطلق عليها اسم الولايات State وفي سويسرا تسمى بالكانتون وأنصاف الكانتون (Canton) وفي الاتحاد السوفيتي السابق كان يطلق عليها جمهورية ذات حكم ذاتي أو المقاطعة القومية.<sup>xvi</sup>

وتختلف الأعمال التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية والأعمال التي تختص بها الولايات باختلاف الدساتير، التي تحدد اختصاصات كل منهما، ولكن إذا قارنا بعض هذه الدساتير ببعضها لرأينا أن الحكومة الفيدرالية- المركزية وحكومة الولايات - هي حكومة ثنائية تنقسم فيها السلطات وتوزع بواسطة الدستور بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات، فالسلطات هنا أصلية فهي ليست منحة من الحكومة المركزية، ولكنها هبة الدستور، ومصونة دستورياً، ولكلا الحكومتين سلطات مستقلة فلا تستطيع واحدة أن تقتات على السلطات الأخرى، فإذا أريد تغيير توزيع السلطات لأي واحدة منهما يجب أن يتم ذلك بتعديل الدستور.<sup>xvii</sup>

وتعد مسألة توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والولايات الأعضاء من الموضوعات الأساسية للنظام القانوني في الدولة الفيدرالية، فلماذا التوزيع اعتبارات سياسية واجتماعية، أكثر من كونها اعتبارات قانونية، حيث إن هذه الظروف تؤثر في توزيع الاختصاص، إذ تتجه الدول الفيدرالية التي نشأت عن طريق انضمام عدد من الدول المستقلة إلى الحد من اختصاصات الحكومة المركزية على حساب الولايات، فتوسع اختصاص الولايات ويحدد اختصاص الحكومة المركزية، وما السبب في ذلك إلا لكون هذه الدول تحرص دائماً على الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال فنزولها عن سيادتها لا يكون إلا بمقدار ما هو ضروري ولازم لقيام الدولة، بينما تتجه الدول الفيدرالية التي نشأت عن طريق تفكك دولة موحدة إلى تقوية اختصاص الحكومة المركزية على حساب الولايات، فتمنحها الجانب الأكبر من الاختصاص فيكون اختصاص الولايات محدد جداً، مرد ذلك إلى أن هذه الدول قبل تفككها وتحولها إلى دولة فيدرالية كانت تجمع في يدها سلطات الدولة.<sup>xviii</sup>

**المبحث الرابع:**

**تطبيق اللامركزية في الأردن**

مرّ التنظيم الإداري اللامركزي في الأردن بعدة مراحل تلت الانفصال عن الدولة العثمانية عقب الحرب العالمية الأولى والثورة العربية الكبرى، حيث ابتدأت بشكل واضح بصدر قانون البلديات لسنة 1925، والذي يعتبر أول قانون ينظم الإدارة المحلية في إمارة شرق الأردن، ومن ثم صدر قانون البلديات الثاني رقم (9) لسنة 1938 الذي حل محل القانون السابق.



وبعد صدور الدستور لعام 1952، والذي نصت المادة (121) منه على أن "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية محلية وفاقاً لقوانين خاصة"، صدر قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، وكذلك صدر قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 والذي تعرض لعدد كبير من التعديلات الجوهرية، وظل سارياً حتى عام 2007 حيث صدر القانون رقم (14) لسنة 2007. ثم صدر قانون رقم 49 لسنة 2015 وسمي بقانون اللامركزية ويتبع قانوناً لوزارة الداخلية والأحكام الإداريين التابعين لها.

### 1- الهدف من القانون:

يسمى مشروع قانون "اللامركزية"، قانون مجالس المحافظات، ويهدف إلى إيجاد مجالس في المحافظات تعنى بتوفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار، والمحافظة على ممتلكات الدولة وتطويرها في المحافظات، والعمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الصحة العامة والبيئة والتنسيق في حالات الطوارئ، وتنفيذ سياسة الدولة، بحسب المادة الثالث من مسودة مشروع القانون.

### 2- اختيار أعضاء مجالس المحافظات:

يقضي مشروع قانون المحافظات بإنشاء مجلسين اثنين في كل محافظة، أحدهما تنفيذي معين بالكامل، يرأسه المحافظ ويتألف من نائب المحافظ والحكام الإداريين الذين يرأسون الألوية والأقضية في المحافظة ومدراء المديرية، ومدراء المناطق، إضافة إلى ثلاثة من المديرين التنفيذيين للبلديات في المحافظة والذين يسميهم وزير البلديات. أما المجلس الثاني الذي يسمى "مجلس المحافظة"، فهو مجلس منتخب، يحدد عدد أعضائه وفقاً لنظام تقسيم الدوائر الانتخابية، فيما يعين مجلس الوزراء 25% من عدد أعضاء المجلس، والذي ينتخب مجموع أعضائه رئيسه ونائبه ومساعدته، علماً بأن مدة كلا المجلسين 4 سنوات.

### 3- الترشح لمجلس المحافظة:

تحدد مسودة القانون للمتشرحين لانتخابات مجلس المحافظة عدة شروط أبرزها أن يكون أردنياً منذ 10 سنوات، ومسجلاً في جدول الناخبين في دائرته الانتخابية، متمماً لـ 25 من العمر، متمتعاً بالأهلية القانونية، وألاً يكون محكوماً بالإفلاس، أو محكوماً بالسجن لمدة لا تزيد على سنة ولم يشملته عفو عام. كما أن عليه ألا يكون عضواً في مجلس الأمة أو موظفاً حكومياً أو أميناً لعمان أو أحد أعضاء مجلس الأمانة أو موظفياً، وألاً يكون رئيساً لبلدية أو عضواً فيها أو موظفاً بالبلدية. وهذه الشروط، وغيرها، تنطبق وفقاً لمشروع القانون، على أعضاء المجلس المعينين.

### 4- طريقة اتخاذ قرارات المجلسان:

يعمل المجلسان (التنفيذي والمحافظ) بشكل متواز، حيث يتولى المجلس التنفيذي بحسب مسودة القانون إعداد مشاريع الخطط الاستراتيجية والتنفيذية، وإعداد مشروع موازنة المحافظة، "وليست دائرة الموازنة العامة التابعة لوزارة المالية"، إضافة إلى وضع الأسس التي تكفل سير عمل الأجهزة الإدارية والتنفيذية في المحافظة، وتقديم التوصيات لاستثمار أراضي الخزينة. ويكون المجلس ملزماً بتقديم خطته وتوصياته إلى مجلس المحافظة، الذي يجسد مجلساً تشريعياً، لإقرارها، ومتابعة سير عملية تنفيذ المشاريع والتوصيات والخطط الاستراتيجية التنفيذية.

ولا يسمح القانون لمجلس المحافظة بتجاوز السقف الذي تحدده وزارة المالية في الموازنة العامة عند إقرار موازنة المحافظة، بحسب الفقرة (ب) في المادة الثامنة من مسودة القانون.

#### 5- إيجابيات قانون مجالس المحافظات:

يهدف إلى تقليل الضغط على مراكز صنع القرار في العاصمة عمان، ونقلها إلى المحافظات التي تملك القدرة على تقدير احتياجاتها السنوية، والعمل على تنفيذ مشاريعها الخاصة بما يساهم في إيجاد فرص عمل لأبناء المحافظات. كما يعمل على تخفيف الضغط على السلطة التشريعية، فالنواب سيتحولون من نواب "خدمات" إلى نواب "وطن"، حسب وصفه، ما يعني زيادة الدور السياسي والرقابي لمجلس النواب.

#### الإستنتاجات:

- إن للنظام اللامركزي جانبين، جانب قانوني وجانب سياسي، وإذا كان جانبه القانوني يتمثل في تقنين ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة المعاصرة، فإن جانبه السياسي يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية حين تنقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون العامة إلى هيئات محلية منتخبة تكون تطبيقاً عملياً لمعنى مساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته.
- إن الأصل في النظام اللامركزية هو استقلال السلطات اللامركزية وحريتها في العمل والوصاية أو الرقابة استثناء يرد على الأصل، ولهذا فإن سلطة الوصاية لا توجد إلا بنص صريح يقرها ولا يتعدى نطاقها ما هو مقرر صراحة في هذه النصوص ومعنى هذا إن السلطة المركزية في النظام اللامركزية لا يكون لها حق التدخل في شؤون الأشخاص الإدارية اللامركزية أو فرض رقابتها إلا إذا وجد نص صريح يخولها هذا الحق.
- إن التنظيم الإداري المركزي الأردني قد شهد تطوراً كبيراً منذ بداية نشأته وذلك انطلاقاً من المركزية مع عدم التركيز الإداري، أو المركزية المعتدلة، مروراً باللامركزية الذي أعطى نوعاً من الحرية لممثلي السلطة المركزية على الصعيد المحلي في اتخاذ القرارات والتدابير اللازمة لسير المرافق المحلية دون الرجوع أو طلب الإذن من الحكومة المركزية بالعاصمة، وتمثل ذلك بمجالس البلديات، وهذه السياسة قائمة على مبدأ التفويض وجاءت لتخفيف العبء على الجهاز المركزي.

## المراجع:

- مهنا، محمد فؤاد، 1974م، دروس التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة - الإدارة العامة والإدارة المحلية، مطبعة الإسكندرية.
- الصالح، عدنان، 2016، مجالس المحافظات ورداء اللامركزية، نقلا عن الرابط: <http://shrsc.com>
- المنير، سراج، مواضيع الثقافة العامة لمسابقات التوظيف الإدارية المركزية واللامركزية. نقلا عن الرابط: <https://grhumaines.blogspot.com/>
- الصالح، مرجع سابق.
- عواضه، حسن محمد، 1983، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص 76.
- فلير، أريكا، 2001، التطورات السابقة في مجال العمل مع اللاجئين، المجلة الدولية للصليب الأحمر، عدد 145، ص ص 136-137.
- فلير، أريكا، المرجع السابق، ص 138.
- جولي، سعيد سالم، 2005، الطبيعة القانونية الخاصة للاتفاقيات الدولية في القانون الدولي الإنساني، مجلة القانون الدولي الإنساني، الجزء الثالث، جامعة بيروت العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص ص 260-261.
- جولي، المرجع السابق، ص 268.
- أبو أوفاء، أحمد، 2006، النظرية العامة للقانون الدولي الإنساني، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 62
- يحيى، مجاهد هاشم، 2014، أثر النظام الفيدرالي على الاستقرار السياسي في العراق. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص 114.
- السلامي، علي سلمان صايل، 2013، الفيدرالية بين الواقع والطموح، مجلة الكلية الإسلامية، النجف، العراق، ص 223.
- سعيد، قاسم علوان وخلف، عيسى تركي، 2013، اللامركزية والحكم المحلي، مجلة جامعة تكريت للعلوم، ص 204.
- يحيى، مرجع سابق، ص 112.

النوري، إسراء علاء الدين، 2012، الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي، جامعة النهريين، كلية العلوم السياسية، مجلة رسالة الحقوق، السنة الرابعة، العدد الخاص ببحوث المؤتمر القانوني الوطني الأول، ص 233.

اللبيدي، فراس وليد يوسف، 2006، أثر اللامركزية السياسية على وحدة الدولة وتماسكها "جمهورية المانيا الاتحادية، الولايات المتحدة الأمريكية". الإمارات العربية المتحدة: جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ص 44.  
اللبيدي، المرجع السابق، ص 46.  
اللبيدي، المرجع السابق، ص 49.

## “CENTRALIZATION AND ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN THE UNIFIED STATE”

**Researcher:**

**ENGINEER JUMANA MOHAMMAD MNEIZEL ALJBOOR**

### **ABSTRACT:**

This study aims to identify the reality of the application of decentralization in the unified state, and to indicate the level of impact of the application of administrative decentralization in the state on its unity, cohesion and stability, and the problem between centralization and decentralization in the unified state.

The study concluded that the origin of the decentralized system is the independence of the decentralized authorities and their freedom to work and guardianship or control as an exception to the original, and that the Jordanian central administrative organization has witnessed a great development since the beginning of its inception, starting from centralization with no administrative focus, or moderate centralization, passing through Decentralization, which gave a kind of freedom to representatives of the central authority at the local level to take decisions and measures necessary for the functioning of local facilities without referring to or requesting permission from the central government in the capital, and this was represented by municipal councils, and this policy is based on the principle of delegation and came to reduce the burden on the central apparatus.