

التنظيم الدستوري للامركزية الإدارية وأثره على قانون اللامركزية الأردني: دراسة مقارنة

د. علي محمد الدباس

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق، جامعة البترا

المملكة الأردنية الهاشمية

الملخص

تناولت الدراسة بيان دور أحكام الدستور الأردني في تبني نظام لامركزية إدارية محلية فعالة، وتعود أهمية هذه الدراسة إلى دور اللامركزية الإدارية المحلية في مجال التنمية الشاملة على مستوى الدولة ومستوى الوحدات المحلية، بالإضافة إلى تعزيز النهج الديمقراطي والحوكمة الرشيدة للإدارة العامة.

هدفت هذه الدراسة إلى الوقوف على الدور الذي تؤديه الأحكام الدستورية في الوصول إلى بيئة تشريعية داعمة لتبني نظام لامركزية إدارية محلية فاعل، يعزز من مسارات التنمية المحلية على مستوى المحافظات.

وتم بحث هذا الموضوع من خلال دراسة أحكام الدستور الأردني بالمقارنة مع عدد من الدساتير والممارسات الدولية الفضلى، وقد انصبت الدراسة على بيان الضمانات الدستورية لإنشاء وحدات الإدارة المحلية والضمانات الدستورية لفعالية وحدات الإدارة المحلية.

وقد خلصت الدراسة إلى أن المادة (121) من الدستور قد أرست الأساس الدستوري لإنشاء وحدات الإدارة المحلية في الأردن، إلا أن هذا النص جاء مقتضباً، مما نتج عنه بروز مظاهر نقص بسبب عدم ذكر معايير مماثلة لما ورد في الدساتير المقارنة، وتوصلت الدراسة لعدد من التوصيات في مقدمتها ضرورة إعادة النظر بأحكام الدستور الأردني، وإضافة فصل خاص تحت عنوان «الإدارة المحلية» يُخصص لوحدات الإدارة المحلية، على أن يتضمن مواد تعالج القواعد الرئيسية التي درجت الدساتير المقارنة على معالجتها.

كلمات دالة: الإدارة المحلية، تشكيل المجالس المحلية، اختصاصات وحدات الإدارة المحلية، الوصاية الإدارية.

المقدمة

يختلف التنظيم الإداري في كل دولة باختلاف المذهب أو الأيديولوجيا التي تتبناها الدولة؛ إذ تسهم الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تحديد طبيعة التنظيم الإداري فيها، فكلما كانت الدولة تميل إلى النظام الديمقراطي وسَّعت من مشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة بما فيها الشؤون المحلية، من خلال تبني نظام اللامركزية الإدارية المحلية، على عكس الدول الأقل ديمقراطية التي تتمسك فيها السلطة المركزية بكافة الصلاحيات، ولا تتنازل عنها خشية من تقويض نظامها الإداري والسياسي والقانوني.

كما تسهم الظروف الاقتصادية في توسيع أو تقليص اللامركزية الإدارية، فكلما تحسنت الظروف الاقتصادية توسعت الدولة باللامركزية الإدارية، كما تعزز وسائل الرقابة الفعالة على الأموال العامة من التوسع في تطبيق اللامركزية الإدارية. وأخيراً فإن درجة التطور والتقدم الاجتماعي تسهم إلى حد كبير في مدى المشاركة الشعبية، بحيث لا تستطيع السلطة المركزية التنازل عن جزء من صلاحياتها إذا كانت الظروف الاجتماعية والوعي الشعبي لا يسمحان بتوسيع صلاحيات السلطات المحلية على حساب السلطة المركزية.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة من أهمية اللامركزية الإدارية المحلية في مجال التنمية الشاملة على مستوى الدولة ومستوى الوحدات المحلية، ناهيك عن دورها المهم في تعزيز النهج الديمقراطي والحوكمة الرشيدة للإدارة العامة، الأمر الذي يستدعي تدخل المشرع الدستوري لتنظيم المبادئ العامة والأساسية التي يجب أن تحكم تطبيق اللامركزية الإدارية المحلية، وذلك انطلاقاً من أهمية التنظيم الدستوري ودوره في تعزيز أو تقليص تبني الدولة لنظام اللامركزية الإدارية المحلية⁽¹⁾، ومما يدل على أهمية وجود مبادئ عامة وأساسية تحكم تنظيم اللامركزية الإدارية المحلية، تبني عدد من الوثائق الدولية لعدد من المبادئ والقواعد الأساسية التي ترشد الدول للأسلوب الأمثل لتطبيق اللامركزية الإدارية المحلية، يأتي في مقدمتها الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي⁽²⁾، والمبادئ

(1) محمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية: دراسة مقارنة لمختلف

القوانين الوضعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012، ص 1060.

(2) الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي اتفاقية إقليمية وأول معاهدة ملزمة دولياً تضمن حقوق المجتمعات والسلطات المنتخبة، لمزيد من التفاصيل راجع:

Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and explanatory reports, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2010, p. 9.

التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية وتقوية السلطات المحلية⁽³⁾.

ومما يزيد من أهمية هذه الدراسة في الوقت الراهن شروع الدولة الأردنية بتطوير نظام الإدارة اللامركزية المحلية من خلال تبني قانون اللامركزية رقم 49 لعام 2015⁽⁴⁾، والذي أضاف للامركزية الإدارية المحلية مستوىً جديداً، فبالإضافة إلى البلديات التي تشمل تجمعات سكانية على مستوى المدن والبلدات، فقد تمت إضافة وحدة المحافظات التي تشمل أكثر من مدينة وعدة بلدات؛ إذ يبلغ عدد البلديات في الأردن 99 بلدية فيما يبلغ عدد المحافظات 12 محافظة، الأمر الذي يستدعي الاهتمام بالتنظيم القانوني لهذا المستوى من اللامركزية الإدارية المحلية نظراً لسعة مساحته الجغرافية وارتفاع عدد السكان الذين سيخدمهم مقارنة بالبلديات، خصوصاً وأن الحكومة الأردنية قد بينت في الأسباب الموجبة للقانون أنه يهدف إلى تطبيق مبدأ اللامركزية على مستوى المحافظات من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر، والتوسع في الانتخابات الديمقراطية كنهج للدولة بهدف زيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي.

مشكلة الدراسة وأسئلتها

يتسع في الوقت الحالي النقاش القانوني والسياسي والاجتماعي حول دور قانون اللامركزية الإدارية في الحياة العامة في الأردن، ويثار عدد من التساؤلات في مقدمتها هل سيسهم تطبيق أحكام هذا القانون في تعزيز النهج الديمقراطي في المملكة؟ وهل سينجح التنظيم الإداري الجديد في تعزيز التنمية في المحافظات؟ إن الإجابة عن هذه التساؤلات تحتاج إلى العديد من الدراسات في جوانب متعددة منها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، إلا أن هذه الدراسة ستركز على بحث الجانب القانوني وتحديداً الإطار الدستوري، ومن هنا تبرز إشكالية الدراسة جلية في الإجابة عن التساؤل الرئيس: هل التنظيم الدستوري في الأردن يُوفر بيئة داعمة لتبني نظام لامركزية إدارية فاعل ويعزز من مسارات التنمية المحلية على مستوى المحافظات؟ وتنبثق عن هذا التساؤل الأسئلة الفرعية الآتية:

1. هل تضمن الدستور نصوصاً تحدد القواعد والأسس لتقسيم وحدات الإدارة اللامركزية المحلية بصورة تكفل فعالية هذه الوحدات؟

(3) المبادئ التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية وتقوية السلطات المحلية هي عبارة عن مبادئ توجيهية أقرها مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة)، لمزيد من التفصيل انظر:

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), International Guidelines on Decentralisation and The Strengthening of Local Authorities, Nairobi, 2007

(4) قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 5375، بتاريخ 2015/12/31.

2. هل تضمن الدستور نصوصاً تحدد القواعد التي تكفل تمثيل مجالس محلية للإدارة العامة للقاطنين في الوحدات المحلية؟
3. هل تضمن الدستور نصوصاً تحدد القواعد التي تكفل التمويل المالي الكافي لقيام الوحدات المحلية بالأدوار المطلوبة منها؟
4. هل تضمن الدستور نصوصاً تحدد القواعد التي تبين اختصاصات الوحدات المحلية وتنظم علاقات واضحة ومحددة بالحكومة المركزية؟

منهجية الدراسة

ستعتمد هذه الدراسة على منهجية البحث الوصفي التحليلي المقارن، من خلال تحليل وتحديد الأركان الرئيسية للامركزية الإدارية وفق النماذج الدولية المختلفة، وكيفية معالجة الموائيق الدولية والداستير المقارنة لها، ومن ثم إسقاطها على النصوص الدستورية الأردنية، وبيان مظاهر الاتفاق والاختلاف، وصولاً إلى التوصيات التي تعزز من مبادئ اللامركزية الإدارية السليمة.

تقسيم الدراسة

سيتناول الباحث هذه الدراسة وفقاً للتقسيم الآتي:

- المبحث الأول: الضمانات الدستورية لإنشاء وحدات الإدارة المحلية.
- المبحث الثاني: الضمانات الدستورية لفاعلية وحدات الإدارة المحلية.

المبحث الأول

الضمانات الدستورية لإنشاء وحدات الإدارة المحلية

تحقق اللامركزية الإدارية المحلية ثلاث مزايا رئيسة تتمثل ب⁽⁵⁾: (1) التعددية من خلال مشاركة الإدارة اللامركزية المحلية في النظام السياسي الوطني، من خلال المساهمة في توزيع السلطات وعدم سيطرة الحكومة المركزية، (2) المشاركة التي تعزز الديمقراطية على المستوى المحلي، من خلال تمكين المواطنين من المشاركة في الحكم المحلي باعتباره وسيلة للتعليم والتدريب على ممارسة الديمقراطية، (3) الاستجابة لمتطلبات المجتمع المحلي من خلال اتخاذ القرارات وتقديم الخدمات التي تلائم الظروف الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي.

ولتحقيق هذه المزايا يجب تقسيم الدولة إلى وحدات جغرافية محددة المساحة والحدود، على أن يتم تشكيل المجالس التي تدير شؤون هذه الوحدات بطريقة تسمح بالتمثيل السليم لأبناء هذه الوحدات المحلية، ومنح هذه الوحدات الشخصية المعنوية التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري.

وللإحاطة بمضمون هذه الضمانات سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: نبين في الأول التقسيم السليم لحدود الوحدات المحلية، فيما نخصص المطلب الثاني لتشكيل مجالس محلية باعتبارها تمثل الإدارة العامة للمواطنين، أما المطلب الثالث فنخصصه لتمتع الوحدة المحلية بالشخصية المعنوية.

المطلب الأول

التقسيم السليم لحدود الوحدات المحلية

لا يمكن الحديث عن إدارة لامركزية (محلية) دون تحديد الأسس التي يتم الاعتماد عليها في تقسيم إقليم الدولة لوحدات محلية، فمن المسلم به أن تحديد الحدود الجغرافية للوحدة المحلية يعد القاعدة الأساس التي تنطلق منها اللامركزية الإدارية المحلية، وتعود إليها نتائجها وثمارها.

ولذلك نجد أن الفقه قد استقر على أن الركن الأول لقيام اللامركزية الإدارية، يتمثل بالاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح القومية، يقتضي الاعتراف

(5) Hilaire Barnett, Constitutional & Administrative Law, fifth edition, Cavendish Publishing Limited, London, 2004, p. 337, and Stephen Bailey and Mark Elliott, Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and The Constitution, Cambridge Law Journal, 68(2), July 2009, pp. 438 - 439.

لها بالشخصية المعنوية المستقلة⁽⁶⁾. ويعتمد التقسيم السليم للدولة إلى وحدات محلية على عدد من الاعتبارات التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند ترسيم الحدود بين الوحدات، وهي تتمثل بالآتي⁽⁷⁾:

1. تعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة

يستدعي التطبيق السليم للإدارة المحلية أن يأخذ بعين الاعتبار - عند تقسيم الحدود بين الدوائر المحلية - دور هذه الوحدات الإدارية في تعزيز تمثيل أبناء هذه الوحدات، مما يزيد من مشاركتهم السياسية، ويعزز المسار الديمقراطي في الدولة، لذلك نجد المبادئ التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية وتعزيز السلطات المحلية تؤكد أن تكون المشاركة من خلال اعتبار شمول المواطنين وتمكينهم مبدأً أساسياً في صنع القرار والتنفيذ والمتابعة على المستوى المحلي⁽⁸⁾.

2. توفر الموارد الطبيعية والمالية الذاتية والكافية

يتطلب نجاح الوحدات المحلية وقيامها بالمهام المطلوبة منها، أن يراعى - عند ترسيم حدودها - توفر مساحة جغرافية كافية تضمن لوحدة الإدارة المحلية الآتي: (أ) القدرة على تحقيق نمو اقتصادي مستدام. (ب) توفر الموارد الاقتصادية المجدية للاستثمار المستقبلي. (ج) توفر وعاء ضريبي كاف ومناسب يساعدها على تقديم الخدمات المناسبة

(6) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، جامعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص 63. عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ط7، منشورات جامعة دمشق، 1996، ص 123 وما بعدها. حمدي قبيلات، القانون الإداري، ج1، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2008، ص 106 وما بعدها. محمد الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 112 وما بعدها.

(7) زكي النجار، الدستور والإدارة المحلية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 60 وما بعدها. شودري، سوجيت وريتشارد ستيسي، اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014، ص 40. ماجد بطرس، بيئة الحكم المحلي في المملكة المتحدة، بحث متوفر على الرابط:

https://www.researchgate.net/profile/Maged_Botros_Salib/publication/279535144_The_Contemporary_Environment_of_the_British_Local_Government/links/559641cd08ae99aa62c75a22/The-ContemporaryEnvironment-of-the-British-Local-Government

عبد الرحمن بن عبدالله الزهيان، الإدارة المحلية في المملكة بدأت حيثما تتمنى دول العالم - نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الإدارة المحلية بعد الحرب العالمية الثانية. مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1.htm>

(8) United Nations Human Settlements Programme (UNHABITAT), International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all, Nairobi, 2009, principle No 28, Section A.1.2.

لأبناء هذه الوحدة المحلية.

3. توفر الموارد البشرية والتوزيع المناسب للسكان

يجب أن تتضمن الوحدة الجغرافية عدداً مناسباً من السكان يكفي لتشكيل وحدة محلية متميزة من حيث القدرة على تنفيذ نشاطات اقتصادية وثقافية وسياسية خاصة بها، وبما يمكنها من تحقيق التنمية المستدامة، كما يفضل مراعاة الاعتبارات الثقافية والعرقية والدينية واللغوية والتاريخية، من خلال المحافظة على علاقة بين الحدود الجغرافية للحكومات المحلية وبنية المجتمع.

4. الحدود القائمة من قبل

يمكن الاعتماد على حدود الوحدات الإدارية القائمة من قبل، شريطة عدم المساس بالقاعدة الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية والمتمثلة بتحقيق التمثيل الديمقراطي لأبناء المنطقة وتحقيق البعد التنموي.

إن مراعاة العوامل السابقة يسهم بإنجاح تحديد الحدود الجغرافية لوحدة الإدارة اللامركزية المحلية، إلا أن السؤال الذي يستدعي الإجابة عنه هو: ما دور القواعد الدستورية بهذا الخصوص؟

بداية يفضل عدم ترك مسألة تحديد المصالح المحلية الجديرة بإنشاء وحدة محلية، وتحديد حدودها الجغرافية للهيئات المحلية أو للإدارة المركزية؛ تجنباً لوقوع تضارب المصالح؛ إذ قد تسعى كل جهة منها لتقسيم يخدم مصالحها؛ لذا يفضل أن يسند هذا الدور للسلطة التشريعية بوصفها المعبرة عن إرادة الأمة، وضمن هذه الدائرة يثور التساؤل: ما القاعدة القانونية الأنسب للقيام بهذا الدور؟ من البديهي القول: إنه لا يمكن للقاعدة الدستورية أن تقوم بهذا الدور بشكل تام نظراً لما تتميز به القاعدة الدستورية من إيجاز وتنظيم للأطر العامة دون الدخول بالتفاصيل، لذا يفضل أن يتضمن الدستور توجيهات عامة في هذا الخصوص، وترك التفاصيل للمشرع العادي⁽⁹⁾، وهو ما سار عليه الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي؛ إذ أكد في المادة (2) أهمية النص على مبدأ الإدارة المحلية في دستور الدولة إذا كان ذلك ممكناً.

وتعود أهمية النص في الدستور على مبادئ عامة بهذا الخصوص نظراً لما تتمتع

(9) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 63. خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط 1، دار منشورات عويدات، بيروت، 1989، ص 73؛ والذي أكد على أن تحديد المصالح المحلية وصلاحياتها عن طريق الدستور يقوي من ضمانة استقلالية الهيئات المحلية لصعوبة تعديل الدستور خصوصاً إذا اتصف بالجمود.

به القواعد الدستورية من ثبات، وهو ما يسهم في حمايتها من التغييرات السريعة والمفاجئة التي قد تلحق بالقوانين التي قد تحد من سلطات الهيئات المحلية أو تنزع بعض اختصاصاتها⁽¹⁰⁾. فالنص على هذه المبادئ العامة في الدستور يهدف إلى حمايتها من ممارسة المشرع العادي الذي يسهل عليه التعديل، أما النصوص الدستورية فهي قواعد ملزمة لا يجوز تهميشها أو تجريدها من آثارها من خلال تحويل مقاصدها، أو الإخلال بمقتضياتها، أو الإعراض عن متطلباتها، فهي دوماً تعلق ولا يعلى عليها⁽¹¹⁾.

وهذا ما سار عليه عدد من الدساتير، كالدستور الكيني الذي جاءت نصوصه مفصلة للأسس التي يمكن ترسيم حدود الوحدات المحلية بالاستناد إليها؛ فبعد أن حدد الدستور الإجراءات الشكلية لتقسيم وترسيم الحدود المتمثلة بالخطوات الآتية⁽¹²⁾: «(أ) صدور توصية من لجنة مستقلة تنشأ من قبل البرلمان لهذا الغرض. (ب) مصادقة كل من الجمعية الوطنية (بدعم ما لا يقل عن ثلثي أعضاء الجمعية) ومجلس الشيوخ (بدعم ثلثي ممثلي المحافظة على الأقل)»، قام بتحديد الشروط الموضوعية التي يجب أخذها بعين الاعتبار في تقسيم الحدود بالآتي⁽¹³⁾: «(أ) الكثافة السكانية والاتجاهات الديمغرافية. (ب) الهياكل الأساسية المادية والبشرية. (ج) العلاقات التاريخية والثقافية. (د) تكلفة الإدارة. (هـ) آراء المجتمعات المتأثرة. (و) أهداف نقل السلطة. (ز) المعالم الجغرافية».

ومن جهته بين الدستور الناميبي لسنة 1990 في المادة (2/102) منه أن ترسيم الحدود بين المناطق والسلطات المحلية يستند إلى البعد الجغرافي فقط، بغض النظر عن العرق أو اللون أو الأصل العرقي لسكان هذه المناطق⁽¹⁴⁾.

وفي المقابل فقد تتضمن بعض الدساتير قواعد لتقسيم وإعادة تقسيم الحدود بين الدوائر المحلية بصورة فضفاضة واسعة وأحياناً غامضة؛ الأمر الذي ينتج عنه عدم التقسيم السليم لهذه الحدود⁽¹⁵⁾.

(10) Roy Bahl and Jorge Martinez-Vazquez. Sequencing Fiscal Decentralization. (2006), World Bank Policy Research Working Paper 3914, available at: <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-3914>, p. 24.

(11) هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، انتخابات المجالس المحلية في ظل الدستور المصري الجديد: دراسته نقدية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعقدة، طرابلس، لبنان، العدد 20، سنة 2017، ص 13.

(12) Article (188/1) of Kenya's Constitution of 2010.

(13) Article (188/2) of Kenya's Constitution of 2010.

(14) Namibia's Constitution of 1990 with Amendments through 2010.

(15) وخير مثال على ذلك المبادئ التوجيهية الواردة في قانون الحكم المحلي التنزاني لسنة 1982 التي جاءت بصورة غامضة، إذ سمح القانون بتغيير حدود مجلس أي مديرية عندما يُعد هذا التغيير ضرورياً أو ملائماً لتشجيع نظام حكم محلي كفاء وفعال. لمزيد من التفاصيل انظر: شودري وستيسي، مرجع سابق، ص 44.

وبالرجوع إلى الدستور الأردني يتبين أنه قد خلا من الإشارة للأسس والقواعد التي يمكن الاستناد إليها عند تقسيم وحدات الإدارة المحلية؛ إذ اقتصر النص الدستوري -الذي يعد الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية محلية⁽¹⁶⁾- على أن: «الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة»، ويجد الباحث أن هذا يمثل نقصاً واضحاً في التنظيم الدستوري الأردني، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر بنصوص الدستور، والاقتداء بالذاتير والممارسات الفضلى التي حددت الأسس التي يجب الاستناد إليها عند تقسيم الوحدات المحلية وترسيم الحدود بينها، خصوصاً وأن القوانين المنظمة للوحدات المحلية المتمثلة بالمحافظات والبلديات لم تحدد هذه الأسس.

ويتضح من دراسة قانون اللامركزية أن المشرع الأردني قد أخذ بتقسيم وحدات اللامركزية الإدارية على أساس التقسيم الإداري للمحافظات، بمعنى اعتماد التقسيم الإداري ذاته، وهو ما نص عليه القانون في المادة (6) التي جاء فيها أنه: «يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري». وعلى الرغم من سهولة ووضوح المعيار الذي استند إليه المشرع الأردني - وإن كان قد راعى مسألة التمثيل والمساحة الجغرافية إلى حد ما- إلا أنه لم يراع المعيار الأساسي في تقسيم دوائر الوحدات المحلية وهو الكفاءة والاعتبارات الاقتصادية؛ المتمثلة بالقدرة على إيجاد المصادر المالية والثروات الطبيعية التي تحقق استدامة إنتاجية واقتصادية للوحدة المحلية تكون قادرة على توفير وعاء ضريبي مناسب مع الدور المأمول منها، ومنح مجالس هذه الوحدات سلطة جمع إيراداتها الذاتية سواء عن طريق الضرائب، بالإضافة إلى قدرتها على إنشاء وإدارة استثماراتها مما يجعلها غير معتمدة بالكامل على الدعم المالي من الحكومة المركزية.

المطلب الثاني

تشكيل مجالس محلية تمثل الإرادة العامة للمواطنين

إذا كانت اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الاختصاصات والصلاحيات والموارد بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية المنتخبة، بما يضمن قدرة هذه الوحدات على اتخاذ القرارات وتنفيذها، فإن الأسس الديمقراطية المثلى تستدعي أن تسند عملية إدارة شؤون الوحدات الإدارية المحلية إلى أبناء هذه الوحدة المحلية دون تدخل الحكومة المركزية⁽¹⁷⁾؛

(16) الدستور الأردني المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم 1093 بتاريخ 1952/1/18.

(17) Stephen Bailey and Mark Elliott, Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and The Constitution, Cambridge Law Journal, 68(2), July 2009, p. 439.

وهذا هو جوهر اللامركزية الإدارية المحلية. ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الوحدة القيام بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية في تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي للوحدة المحلية⁽¹⁸⁾، خصوصاً وأن الانتخاب -لا التعيين- هو ما يمنح الوحدة المحلية هيئاتها التي تمثلها هي ولا تمثل الإدارة المركزية⁽¹⁹⁾. لذلك أضحي هذا المبدأ هو المبدأ الأهم في اللامركزية الإدارية المحلية لما فيه من تكريس مبدأ الديمقراطية المحلية، حيث يُفترض بالسلطة المحلية اللامركزية أن تكون منتخبة بالكامل، وإلا بطلت شرعيتها التمثيلية وبالتالي صفتها اللامركزية⁽²⁰⁾.

وعلى الرغم من أن هناك بعض التشريعات المقارنة وبعض الفقه، قد اتجها إلى القول بأن تشكيل المجالس التي تمثل الوحدات المحلية قد ينشأ إما من خلال الانتخاب أو التعيين أو الأسلوب المختلط، الذي يقوم على أساس انتخاب السكان المحليين عدداً من أعضاء المجلس المحلي بشكل مباشر، في حين تقوم السلطة المركزية بتعيين الأعضاء الآخرين⁽²¹⁾، إلا أن الباحث يؤكد على أن نجاح اللامركزية، الإدارية المحلية كمكنة قانونية لنقل السلطة من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، يحتاج إلى تصميم مؤسسات صنع قرار تختلف عن المؤسسات الموجودة لدى الحكومة المركزية وبصورة تضمن تمثيلاً حقيقياً للمواطنين، الأمر الذي لا يمكن الوصول إليه إلا من خلال الانتخابات، وبما يمكن الأفراد والجهات الفاعلة غير الحكومية من المشاركة في الحكم⁽²²⁾، وبذلك يكون الانتخاب هو الطريقة المثلى في اختيار أعضاء مجالس الوحدات المحلية للأسباب الآتية⁽²³⁾: أ- تعزيز

(18) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 67.

(19) مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري - ناتية القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1992، ص 142.

(20) أندريه سليمان، من أجل مقاربة إدارية شاملة لمشروع «اللامركزية الإدارية الموسعة»، بيروت، 2014، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=714>.

(21) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 110. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني - الكتاب الأول: التنظيم الإداري، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، 1994، ص 305 وما بعدها؛ إذ استعرض موقف الفقه الفرنسي والعربي والذي انقسم إلى جانبين: يرى أنصار الجانب الأول أن الانتخاب وسيلة لتحقيق استقلال الهيئات المحلية بشكل أفضل من التعيين مع توفير قدر معين من الضمانات الكافية والكفيلة بتحقيق استقلال الوحدات المحلية، فيما ذهب الجانب الآخر إلى القول بأن الانتخاب هو ركن من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية، بحيث لا يمكن تصور قيام لا مركزية إقليمية دون انتخاب. وقد قدم شطناوي تحليلاً دقيقاً لكلا الجانبين، وخلص إلى سلامة موقف الفقه المؤيد للانتخاب بعد أن بين أن الجانب الأول يخلط بين الهدف، الذي يرمي نظام اللامركزية لتحقيقه وبين الوسيلة التي تتناسب مع تحقيق الهدف، مؤكداً على أن الهدف الرئيس للامركزية الإدارية الإقليمية هو تطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي.

(22) Yasin Olum, Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation, Commonwealth Journal of Local Governance, Issue 15 June 2014, p.73.

(23) شودري وستيسي، مرجع سابق، ص 54. هذا وقد لخص جانب من الفقه العربي الأسباب التي

الشرعية السياسية، ب- تعزيز إحساس الأفراد بالملكية العامة للعملية السياسية، ج- تشجيع الحوكمة الرشيدة والحكم الشفاف، د- تعزيز متابعة المسؤولين المحليين للعمل العام، هـ - تحفيز وتشجيع المجتمع المدني والمسؤولين المحليين على الاستجابة لمختلف المصالح السياسية والاجتماعية على المستوى المحلي.

لذلك نجد المادة الأولى من القسم الأول من المبادئ التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية وتقوية السلطات المحلية، تؤكد على أن اللامركزية -على الصعيد- المحلي تشكل عنصراً أساسياً من عناصر إرساء الديمقراطية، والحكم الرشيد، ومشاركة المواطنين. وهو ذات النهج الذي سارت عليه الفقرة الثانية من المادة الثالثة في الميثاق الأوروبي للحكم المحلي التي أكدت على أن ممارسة الحق في إدارة الوحدات المحلية من خلال مجالس أو جمعيات، تتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً حراً بالاقتراع السري على أساس الاقتراع العام المباشر والمتكافئ⁽²⁴⁾.

وبالرجوع إلى بعض الدساتير المقارنة يتبين أنها قد سارت على ذات النهج، فقد نص الدستور المغربي لعام 2011 في المادة (135) منه على أن: «الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية. تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام.» وهو النهج ذاته الذي سار عليه الدستور المصري لعام 2014؛ إذ نص في المادة (180) منه على أنه: «تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السري المباشر لمدة أربع سنوات».

ويتضح من دراسة الدستور الأردني أنه لم يشر إلى أسلوب الانتخاب لتشكيل مجالس المحافظات ومجالس البلديات، واكتفى بالإحالة إلى القانون لتشكيل هذه المجالس خلافاً لما جرت عليه العديد من الدساتير المقارنة التي نصت - وبشكل صريح - على تشكيل المجالس عن طريق الانتخاب.

هذا وقد جاء القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية⁽²⁵⁾ لتجاوز هذا النقص

تستدعي اعتماد أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية بأمرين: يتمثل الأول بتطبيق قيم الديمقراطية والمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية بوصفه الهدف الأسمى للامركزية الإدارية المحلية، فيما يتمثل الثاني بتحقيق الاستقلالية لوحدة الإدارة المحلية، بحيث تتولى إدارة شؤونها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية. لمزيد من التفاصيل انظر: مصلح الصرايرة، القانون الإداري - الكتاب الأول، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص 185. رمضان بطيخ ونوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط 1، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 171.

(24) European Charter of Local Self-government, p. 14.

(25) هذا وقد استقر الفقه الدستوري الأردني على إلزامية القرارات التفسيرية الصادرة عن المحكمة

ليقرر وبشكل صريح على وجوب الأخذ بمبدأ الانتخاب في تشكيل مجالس الوحدات المحلية بقوله: «يتوجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتتخصص بالمجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل أية وحدات أو مجالس محلية أخرى إذا اتجهت نية المشرّع إلى منح هذه الوحدات أو المجالس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويكون عنصر الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها، مادامت هذه الوحدات والمجالس المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية بحدودها الواردة في متن هذا القرار.» ويلاحظ أن قرار المحكمة الدستورية لم يتبن بشكل تام أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية، بل أبقى الباب مفتوحاً للجوء إلى الأسلوب المختلط من خلال منح الحكومة المركزية حق تعيين بعض أعضاء هذه المجالس بقوله: «ويكون عنصر الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها.»

وقد نظم قانون اللامركزية مسألة انتخاب أعضاء مجالس المحافظات، وحددت المواد (12-32) جميع الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء مجالس المحافظات من حيث الشروط الواجب توفرها بالناخب والمرشح، وإجراءات العملية الانتخابية من إعداد جداول الناخبين وإجراءات الترشح والاقتراع والفرز وإعلان النتائج والطعن القضائي بها. ويبقى النص الأساس بين هذه النصوص هو نص المادة (17/أ) التي تنص على: «يتم انتخاب أعضاء المجلس انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً»، إلا أنه يؤخذ على القانون عدم تنبيه مبدأ الانتخاب بشكل كامل لمجلس المحافظة، فقد منح القانون مجلس الوزراء صلاحية تعيين ما لا يزيد عن 15% من عدد الأعضاء المنتخبين في المجلس، وهذا يعني اختيار المشرّع الأردني الأسلوب المختلط لتشكيل أعضاء المجلس، ويضعف من المشاركة الشعبية ويقلل من مستوى الممارسة الديمقراطية. على الرغم مما قد يطرحه مؤيدو تعيين جزء من الأعضاء بما في ذلك الحكومة من حجج في هذا الصدد تتلخص بعدم قدرة المجتمع الأردني في وضعه الراهن على إخراج مجالس تضم بعصويتها أعضاء لديهم من الخبرة والكفاءة الإدارية لاتخاذ قرارات إدارية وتنموية سليمة، ولضمان تمثيل مختلف أطياف المجتمع الأردني وخصوصاً بعض الفئات التي قد لا تتمكن من الوصول إلى عضوية مجالس

الدستورية وتمتعها بقوة القواعد الدستورية المفسرة وارتباطها بها وجوداً وعمداً، فقرار المحكمة الدستورية بتفسير نص من نصوص الدستور يعبر عن الحكم الدستوري النهائي لذلك يصبح جزءاً لا يتجزأ منه (معنى وقوة)، فالقرار التفسيري ملزم لجميع السلطات والكافة أي أن له حجية مطلقة، لمزيد من التفاصيل راجع: نعمان الخطيب، البسيط في النظام الدستوري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص 364. كامل السعيد، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص 238. عيد الحسينان، التفسير الدستوري في الدساتير الأردنية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، المجلد 22، العدد 3، سنة 2007، ص 95.

المحافظات عن طريق الانتخابات⁽²⁶⁾.

المطلب الثالث

تمتع الوحدة المحلية بالشخصية المعنوية

يعد تمتع الوحدة المحلية بالشخصية المعنوية أحد المقومات الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية المحلية، ومتى زالت الشخصية المعنوية تصبح الوحدات المحلية بكاملها جزءاً من السلطة العامة المركزية، فلا يكفي تخويل القانون لمجلس منتخب مهمة إدارة الشؤون المحلية لهذه الوحدة للقول بقيام اللامركزية الإدارية المحلية⁽²⁷⁾.

ولذلك نجد عدداً من الدساتير المقارنة تنص صراحة على تمتع الوحدة الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية، وخير مثال على هذا النهج الدستوري السليم ما ورد في المادة (175) من الدستور المصري الصادر في عام 2014 والتي جاء فيها: «تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك». وهو النهج ذاته الذي سار عليه الدستور المغربي لعام 2011 والذي نص في المادة (135) منه على أن: «الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية. تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام».

ويتضح من دراسة المواد السابقة أن دستوري الدولتين المشار إليهما قد نصا وبشكل صريح على ضرورة أن تتمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، وبذات الوقت يؤكدان على أن الذي يكتسب الشخصية المعنوية هو الوحدة الإدارية (البلدية، المحافظة) وليس مجلس الإدارة المنتخب في هذه الوحدة الإدارية.

وبالرجوع إلى الدستور الأردني يتبين أنه لم يعالج هذه المسألة مطلقاً؛ نظراً لأن النص قد جاء مختصراً واكتفى بالإحالة إلى القانون لتنظيم الشؤون البلدية والمجالس المحلية.

لذلك جاء القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية الذي أكد على منح الشخصية المعنوية المستقلة للوحدة الإدارية (المحافظة)؛ فقد خلصت المحكمة لنتيجة مفادها: «أن

(26) يذكر أن هذه الحجج تتفق مع رأي بعض الفقه الذي بين أن أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجالس وحدات الإدارة المحلية يهدف إلى تحقيق نوع من التوازن ما بين الاعتبارات السياسية المتمثلة في ترسيخ النهج الديمقراطي المتمثل بإشراك المواطنين في انتخاب جزء من المجلس المحلي واعتبارات الكفاءة الإدارية التي تستلزم وجود أعضاء في المجلس المحلي من ذوي الكفاءة الفنية والإدارية، لمزيد من التفاصيل انظر: محمد الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013، ص 71.

(27) عبدالله طلبة، مرجع سابق، ص 125.

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 لتتضمن 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 تشكيل مجالس إدارتها، مادامت هذه الوحدات والمجالس المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية بحدودها الواردة في متن هذا القرار».

وبالرجوع إلى قانون اللامركزية الإدارية في الأردن يتضح أنه قد نص في المادة (6) منه على أن: «يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري»⁽²⁸⁾. ويلاحظ بداية أن المشرع الأردني قد استند إلى التنظيم الإداري المركزي - والذي اعتبر المحافظة تنظيماً إدارياً يتبع للحكومة المركزية ممثلاً بوزارة الداخلية⁽²⁹⁾ - كأسس لتقسيم وحدات الإدارة المحلية على مستوى المحافظة، دونما مراعاة للأسس التي يجب أن يستند إليها في تقسيم وحدات الإدارة المحلية والتي تختلف بشكل بين عن أسس تقسيم الوحدات التابعة للإدارة المركزية في الدولة، الأمر الذي سينتج عنه نوع من التداخل ما بين التنظيمين: المركزي واللامركزي في الأردن خصوصاً وأن التنظيم الإداري المركزي يستند إلى أسس إدارية وأمنية، في حين أن التنظيم اللامركزي المحلي يستند إلى أسس تنموية وديمقراطية بالدرجة الأولى⁽³⁰⁾.

(28) المادة (6/أ) من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 5375، بتاريخ 31/12/2015.

(29) وذلك تفعيلاً لنص المادة (120) من الدستور التي بيّنت أن التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية تُعَيَّنُ بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك، وقد صدر بالاستناد إلى هذا النص نظام التقسيمات الإدارية وتعدياته رقم 46 لسنة 2000م والذي نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم 4455 بتاريخ 17/9/2018، والذي قسّم المملكة إلى 12 محافظة.

(30) يشار إلى أن هذا الخلط الذي وقع فيه المشرع الأردني قد سبق وأن وقع به الفقه الأردني حتى قبل صدور قانون اللامركزية عام 2015، فقد أشار الباحثان محمد الطعمانة وسمير عبد الوهاب في مؤلفهما الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطور الصادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية في القاهرة عام 2005 (ص 60)، إلى أن الكثير من الباحثين يحولهم تسمية المحافظات وحدات محلية وأنها جزء من نظام الإدارة المحلية؛ كونها تدخل ضمن واجباتها وأجبات ووظائف وصلاحيات مرتبطة بالخدمات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المحلية ضمن حدود المحافظة، كما أن الدكتور محمد الغزوي قد أشار في الصفحة الثانية والعشرين من مؤلفه نظرات حول الإدارة المحلية؛ في المملكة الأردنية الهاشمية الطبعة الأولى الصادرة في عام 1994 إلى أن وحدات الإدارة المحلية الإقليمية في المملكة هي ثلاث وحدات: المحافظة والبلدة والقرية.

كما أن المشرّع الأردني قد اكتفى بمنح الشخصية الاعتبارية لمجلس المحافظة، مخالفاً بذلك ما استقر عليه الفقه وأفضل الممارسات الدولية، لا بل إن المشرّع الأردني لم يتمكن من تجاوز الخلل الذي قام من أجله رأس السلطات العامة الملك عبد الله برد قانون اللامركزية بموجب المادة (2/93) من الدستور، بسبب إغفال مجلس الأمة النص على منح الشخصية المعنوية للمحافظة. ومع ذلك عالج مجلس الأمة هذه المسألة القانونية المهمة علاجاً قاصراً بمنح مجلس المحافظة الشخصية المعنوية، بدلاً من منح الشخصية المعنوية للمحافظة بوصفها وحدة الإدارة المحلية.

وفي ضوء ما سبق، فإن الباحث يقترح إعادة صياغة الفقرة الأولى من المادة (6) من قانون اللامركزية الإدارية وبما يضمن الالتزام بالتجارب الدستورية المقارنة والممارسات الدولية الفضلى لتصبح على النحو الآتي: «تقسم المملكة إلى اثنتي عشرة محافظة تتمتع كل محافظة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في الحدود المبينة في القانون، ويتم تشكيل مجالس هذه المحافظات بالانتخاب العام السري المباشر⁽³¹⁾».

خلاصة القول: خلا الدستور الأردني من الإشارة للأسس والقواعد التي يمكن الاستناد إليها عند تقسيم وحدات الإدارة المحلية، كما خلا من الإشارة لأسلوب اختيار أعضاء مجالس الوحدات المحلية، ومنح الشخصية المعنوية لوحدات الإدارة المحلية، خلافاً للنهج المتبع من الدساتير المقارنة والممارسات الدولية الفضلى، فيما جاء قرار المحكمة الدستورية مكتفياً بالإشارة إلى أن يكون عنصر الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارة الوحدات المحلية، وبذات الوقت التأكيد على منح الشخصية المعنوية لوحدات الإدارة المحلية، الأمر الذي انعكس على قانون اللامركزية الإدارية، والذي لم يبين الأسس التي يجب الاستناد إليها لتقسيم وحدات الإدارة المحلية، والذي أخذ بأسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين، كما لم يمنح القانون الشخصية المعنوية لوحدات الإدارة المحلية، مما يؤكد على أن غياب النصوص الدستورية في مجال إنشاء وتشكيل وحدات الإدارة المحلية قد انعكس سلباً على التنظيم القانوني للامركزية الإدارية على مستوى المحافظة، وهذه النتيجة تقود الباحث للوقوف على مدى انعكاس التنظيم الدستوري للضمانات التي تهدف لتفعيل دور وحدات الإدارة المحلية؛ إذ لا يكفي التشكيل السليم لهذه الوحدات للقيام بأدوارها بفاعلية، بل لابد من توفر ضمانات تؤهلها للقيام بالأدوار المطلوبة منها، وهو ما سيتناوله المبحث الثاني من هذا البحث.

(31) يترتب على تبني النص المقترح حذف الفقرة (أ) من المادة (17) من قانون اللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني

الضمانات الدستورية لفاعلية وحدات الإدارة المحلية

إن تشكيل المجالس المحلية ومنحها الشخصية المعنوية لا يكفي للوصول للامركزية المحلية الفاعلة، بل لابد من ضمانات لهذه الوحدات تمكنها من القيام بالمهام والأدوار المطلوبة منها؛ تبدأ هذه الضمانات من تحديد واضح للاختصاصات والصلاحيات التي تملكها هذه الوحدات، مروراً بتوفير التمويل المالي الكافي لهذه الوحدات بصورة تمكنها من تقديم الخدمات المثلى لأبناء المجتمع المحلي الذي تمثله هذه الوحدات، وانتهاءً بضمان فاعلية عمل الوحدات المحلية الذي يستدعي تنظيم علاقات واضحة ومحددة بين وحدات الإدارة المحلية والحكومة المركزية، وسيتم إفراد مطلب لكل ضمان من هذه الضمانات.

المطلب الأول

تحديد واضح لاختصاصات الوحدات المحلية وصلاحياتها

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية؛ بمعنى توزيع السلطات التي يملكها الأفراد بين ممثليهم في الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المحلية، لذلك يجب أن تستقل السلطة الممثلة للشعب بتوزيع هذه الاختصاصات، ولكن ما دور القواعد الدستورية بهذا الخصوص؟ وهل تتضمن هذه القواعد النص على طريقة التوزيع؟ أم تكتفي بالنص على المبادئ العامة للتوزيع وتترك التفاصيل إلى السلطة التشريعية العادية؟

إن الإجابة عن هذه الأسئلة تؤكد بداية حرمان السلطة التنفيذية من القيام بهذا الدور، كون قيامها بهذا الدور يؤدي ابتداءً إلى مصادرة المطلوب وهو إعادة توزيع الاختصاص؛ لأن منح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص يعني أنها صاحبة الاختصاص، وقامت بتفويض جزء منها لوحدات الإدارة المحلية، وبالتالي يبقى الخيار بين الدستور والقانون، وكما سبق بيانه فإن الدستور يأتي بمبادئ عامة ويقوم القانون بتفسير هذه الأحكام، لذلك سيبين الباحث بداية الدور المأمول من المشرع الدستوري بهذا الصدد، وقبل بيان ذلك لابد من التأكيد على أن توزيع الاختصاصات يجب أن ينطلق من الضوابط الرئيسية الآتية: (أ) وجود مرافق أساسية تهم الأمة في مجموعها وبطبيعتها لا تقبل التوزيع بين الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية؛ كمرفق القوات المسلحة ومرفق الأمن ومرفق القضاء ومرفق العلاقات الخارجية، لذلك تبقى هذه المرافق تحت سيطرة الحكومة المركزية. (ب) لابد من تحديد الاختصاصات بشكل صريح وواضح مما يمنع وقوع اختلافات مستقبلية بين الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية، أو يسمح للحكومة المركزية

بالإفتئات على الوحدات المحلية، على ألا تكون هذه الاختصاصات جامدة ونهائية، وإنما قابلة للتوسع تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

ويتفق الباحث مع الرأي الفقهي الذي يؤكد على أن من العوامل الحاسمة في نجاح اللامركزية الإدارية المحلية طبيعة وآلية التنفيذ الخاصة بالوحدة المحلية، والتي يجب أن توفر لوحدة الإدارة المحلية السلطة الكافية للقيام بالأدوار المنوطة بها، بالإضافة إلى الموارد والدوافع الكافية للقيام بها؛ فكلما كانت الوحدة تملك سلطات حقيقية تمكنت من القيام بالأدوار المطلوبة منها⁽³²⁾.

يتبين من الرجوع إلى المبادئ التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية وتقوية السلطات المحلية تأكيدها على ضرورة أن يحدد التشريع الوطني - وإذا أمكن الدستور - الطريقة التي يتم بها تشكيل السلطات المحلية، وطبيعة ونطاق سلطاتها، والمسؤوليات والواجبات والوظائف⁽³³⁾. كما أكدت على أن تقوم الأحكام التشريعية والنصوص القانونية بتوضيح أدوار ومسؤوليات السلطات المحلية في مقابل الدوائر الحكومية العليا بشكل صريح⁽³⁴⁾.

فيما أكد الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي على عدد من المبادئ الرئيسية في مجال تحديد اختصاصات وحدات الإدارة المحلية والتي يمكن إجمالها بالآتي⁽³⁵⁾:

1. أهمية التحديد الواضح لاختصاصات الوحدات المحلية بموجب الدستور أو النظام الأساسي.
2. إسناد المسؤوليات العامة للسلطات الأقرب للمواطنين، مع مراعاة نطاق وطبيعة المهمة ومتطلبات الكفاءة في توزيع الاختصاص بين الوحدات المحلية وغيرها من المؤسسات.
3. الحرية الكاملة للسلطات المحلية - في حدود القانون - في ممارسة مبادراتها فيما يتعلق بأي مسألة لا تخرج من اختصاصها أو تم إسنادها إلى أي سلطة أخرى.
4. أن تكون السلطات الممنوحة للسلطات المحلية كاملة في العادة، ولا يجوز تقويضها أو تقييدها من قبل سلطة مركزية أو إقليمية أخرى باستثناء ما ينص عليه القانون.
5. منح وحدات الإدارة اللامركزية المحلية سلطة تقديرية في تكييف السلطات المفوضة إليها من قبل سلطة مركزية أو إقليمية ومدى مقدرتها على تنفيذها نظراً لظروفها المحلية.
6. وجوب استشارة السلطات المحلية، قدر الإمكان، في الوقت المناسب وبطريقة

(32) Yasin Olum, op. cit., p. 33.

(33) (UN-HABITAT), 2007, section C.2.

(34) (UN-HABITAT), 2007, section C.4.

(35) European Charter of Local Self-government, article 4.

مناسبة في عمليات التخطيط وصنع القرار لجميع الأمور التي تهمها مباشرة. أما الدساتير المقارنة فقد كان لها موقف واضح من منح وحدات الإدارة المحلية اختصاصات واسعة وحقيقية في إدارة الشأن المحلي، فقد انطلق الدستور السويسري في مجال توزيع مهام الدولة بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات والبلديات من مبدأ أساسي يتمثل بقيام وحدات اللامركزية الإدارية المحلية بالمهام الأساسية لخدمة المجتمع المحلي؛ إذ قصر دور الحكومة الاتحادية بالمهام التي لا تقدر على أدائها المقاطعات أو التي تتطلب تنظيمًا موحدًا من قبل الاتحاد⁽³⁶⁾، ثم أكد على إلزام الأفراد المستفيدين من الوحدات المحلية بتحمل التكاليف بقوله: الجسم الجماعي الذي يستفيد من الخدمة العامة يتحمل التكاليف المترتبة عليها؛ ثم منح المشرع الدستوري الأفراد الذين يدفعون تكاليف الخدمات العامة حق تحديد طبيعة الخدمة التي سيحصلون عليها، مع التأكيد على إتاحة الخدمات الشاملة لكل شخص بطريقة مماثلة⁽³⁷⁾.

أما دستور جنوب أفريقيا، وبعد أن أكد أن اللامركزية الإدارية المحلية تشمل جميع أراضي الدولة بقوله: «يتكون الفرع المحلي للحكم من البلديات التي يجب إنشاؤها في كل أراضي الجمهورية»، فقد بين أن المجالس البلدية تملك السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل إن الدستور منح البلديات الحق في المبادرة في تولى شؤون الحكومة المحلية لمجتمعها في إطار التشريعات الوطنية والإقليمية، وفقاً لما ينص عليه الدستور، وتأكيداً على حق البلديات في إدارة شؤونها الذاتية فقد حظر الدستور على كل من الحكومة الوطنية أو الإقليمية أن تتال من حق البلدية في ممارسة سلطاتها أو أن تعرقل قدرتها على أداء مهامها⁽³⁸⁾.

هذا وقد جاء الدستور المصري لعام 2014 ليتبنى دورًا جديدًا لمجالس وحدات الإدارة المحلية والذي يتمثل بمنحها سلطات رقابية واسعة في مجال نشاطات السلطات المحلية، فقد نصت المادة (180) من الدستور المصري على أنه: «وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجوابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى، ومواردها المالية و ضمانات أعضائها واستقلالها». وانسجاماً مع هذا النص الدستوري منح مشروع قانون نظام الإدارة المحلية⁽³⁹⁾ - الذي

(36) الفقرة الأولى من المادة (43) من الدستور السويسري.

(37) المادة (43) من الدستور السويسري.

(38) المادة (151) من دستور جنوب أفريقيا.

(39) تفعيلًا لأحكام الدستور تقدمت الحكومة المصرية في عام 2016 بمشروع قانون نظام الإدارة المحلية

خصص المبحث الثاني من الفصل التاسع من مشروع القانون لرقابة المجالس المحلية على وحدات الإدارة المحلية - الأدوات التي تمكن مجلس المحافظة من الرقابة الفاعلة على ممثلي السلطة المركزية في المحافظة وفي مقدمتهم المحافظ، والتي يمكن إجمالها: بالأسئلة⁽⁴⁰⁾ وطلبات الإحاطة⁽⁴¹⁾ وطلبات المناقشة العامة⁽⁴²⁾ والاقتراحات⁽⁴³⁾، غير أن الأداة الأبرز والأهم التي نص عليها الدستور ونظم أحكامها مشروع القانون كانت منح أعضاء مجلس المحافظة حق الاستجواب للمحافظ ومساعديه وممثلي الحكومة المركزية في المحافظة⁽⁴⁴⁾؛ إذ منح مشروع القانون لعدد لا يقل عن ربع أعضاء المجلس المحلي للمحافظة توجيه استجواب للمحافظ أو نوابه، وذلك لمحاسبتهم عما يدخل في اختصاصاتهم، وللمجلس المحلي بعد مناقشة الاستجواب وثبوت مسؤولية من وجه إليه الاستجواب، أن يقرر سحب الثقة منه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس المحلي، وفي هذه الحالة يجب إبعاد من تثبتت مسؤوليته عن موقعه، فإذا كان من تثبتت مسؤوليته هو المحافظ أو أي من نوابه يرفع الأمر لرئيس الجمهورية لاتخاذ ما يراه بشأنه، أما إذا كان من غير ما تقدم يرفع أمره للمحافظ المختص لاتخاذ ما يراه بشأنه⁽⁴⁵⁾. ويجد الباحث أن مشروع القانون قد حرم المجالس المحلية من عزل ممثلي السلطة المركزية في الوحدة

- لمجلس النواب المصري، وقد ناقشت لجنة الإدارة المحلية مشروع القانون وأقرته مع تعديل بعض أحكامه، إلا أن مشروع القانون لا يزال لغاية إعداد هذا البحث لدى مجلس النواب المصري ولم يقر بعد.
- (40) فلكل عضو أن يوجه للمحافظ أو نوابه وكل من مديري المديرية ورؤساء المصالح والهيئات وشركات المرافق العامة في نطاق المحافظة أسئلة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم للتحقق من حدوث واقعة وصل علمه إليها المادة (114) من مشروع قانون بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية كما أقرت من لجنة الإدارة المحلية في مجلس النواب المصري.
- (41) فلكل عضو أن يقدم طلب إحاطة إلى المحافظ أو نوابه وكل من مديري المديرية ورؤساء المصالح والهيئات وشركات المرافق العامة في نطاق المحافظة في الأمور العامة والعاجلة ذات الأهمية الداخلة في اختصاصاتهم المادة (116) من مشروع قانون بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية كما أقرت من لجنة الإدارة المحلية في مجلس النواب المصري.
- (42) يجوز لربع عدد أعضاء المجلس أو خمسة أعضاء أيهما أقل طلب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوحدة المحلية بشأنه وتبادل الرأي فيه المادة (117) من مشروع قانون بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية كما أقرت من لجنة الإدارة المحلية في مجلس النواب المصري.
- (43) يحق لكل عضو من أعضاء المجلس التقدم بمقترح إلى المجلس المحلي في المسائل الداخلة في اختصاص المجلس، وذلك طبقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية المادة (118) من مشروع قانون بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية كما أقرت من لجنة الإدارة المحلية في مجلس النواب المصري.
- (44) عبد الناصر قنديل، المحليات.. فضاء المشاركة الشعبية - رؤية نقدية لمشروع قانون الإدارة المحلية، دراسة غير منشورة، أعدت خصيصاً في إطار الحوار الداخلي لمجلس النواب المصري حول مشروع قانون الإدارة المحلية، ص 11.
- (45) المادة (119) من مشروع قانون بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية كما أقرت من لجنة الإدارة المحلية في مجلس النواب المصري.

الإدارية رغم النص على حقهم في الاستجواب، ويجدر بالمشرع المصري أن يوجب على ممثلي السلطة المركزية الاستقالة بعد أن يقرر المجلس المحلي ثبوت تقصيرهم دون أن يحيل هذا الأمر مجدداً للحكومة المركزية⁽⁴⁶⁾.

وبالرجوع إلى الدستور الأردني يتبين أنه قد اكتفى في المادة (121) منه بالنص على أن: «الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة». ولم يشر من قريب أو بعيد لاختصاص المجالس المحلية، فيما أكدت المحكمة الدستورية على تمتع الوحدات الإدارية بالاستقلال المالي والإداري، ولكن دون بيان الأسس العامة التي يجب أن يستند إليها التشريع في تحديد اختصاصات الوحدات المحلية، مما يعني ترك هذا الأمر للتشريع العادي. وبالرجوع إلى قانون اللامركزية الإدارية يتضح أنه قد ذكر على سبيل الحصر اختصاصات مجلس المحافظة، وتظهر دراسة وتحليل هذه الاختصاصات التأثير السلبي لغياب النص الدستوري الذي يضع الأسس المناسبة لتحديد اختصاصات الوحدات المحلية (مجالس المحافظات) على الدور الممنوح لمجالس المحافظات، والذي تمثل بضعف اختصاصات مجلس المحافظة بشكل عام؛ بمعنى عدم منحه صلاحيات حقيقية سواء في المجال التنموي أو الخدمي، وبما يحافظ على الصلاحيات الواسعة للسلطة المركزية.

ويتبين من تحليل صلاحيات مجلس المحافظة أنها تنقسم إلى قسمين:

أ - صلاحيات تقريرية

فقد تضمنت المادة الثامنة التي بينت مهام وصلاحيات مجلس المحافظة حق المجلس في إقرار المسائل الآتية⁽⁴⁷⁾: (أ) مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة. (ب) مشروع موازنة المحافظة. (ج) دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية. (د) المشاريع الخدمية والاستثمارية. (هـ) المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة.

يتبين من الدراسة المعمقة لهذه الصلاحيات التقريرية كما وردت في القانون، أنها لم تصل إلى مرحلة الصلاحيات الفعلية بمعنى منح مجلس المحافظة اتخاذ القرار ابتداءً وبإرادته الذاتية، وأن تكتسب قرارته الصفة التنفيذية دون حاجة لتصديق أو موافقة

(46) ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 127.

(47) البنود (1، 2، 4.5، 6) من الفقرة (أ) من المادة (8) من قانون اللامركزية الإدارية رقم 49 لسنة 2015.

جهة أخرى⁽⁴⁸⁾، فالمجلس لا يتمكن من إقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة إلا بعد أن تحال إليه من المجلس التنفيذي، كما لا يتمكن مجلس المحافظة من إقرار مشروع موازنة المحافظة إلا ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية/ الموازنة العامة وبعد أن يحال إليه من المجلس التنفيذي، بل إن إدراجه في الموازنة العامة سيتم وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة، مما يعني إمكانية تعديل مشروع موازنة المحافظة من الحكومة المركزية، كما يملك مجلس المحافظة صلاحية إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية لكن بعد أن تحال إليه من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها، ويظهر ضعف دور مجلس المحافظة جلياً في إقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة، حيث يشترط قبل إقرارها أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة، ويقتصر دوره على رفعها إلى المحافظ لتنفيذها.

ب - صلاحيات استشارية

تضمنت المادة الثامنة مهام وصلاحيات مجلس المحافظة الاستشارية، بمعنى أنه لا يملك صلاحية اتخاذ القرار أو الأمر النهائي بتنفيذه، بل يقتصر دوره على: (أ) الاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة. (ب) مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها، بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة الحكومية المختصة ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها. (ج) اقتراح إنشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة. (د) وضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات. (هـ) تحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية أو من المشاكل الطارئة، واقتراح الحلول لها مع الجهات ذات العلاقة، وإقرار خطة طوارئ للمحافظة. (و) مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه. (ز) النظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ.

(48) يذكر أن جانباً من الفقه العربي قد اعتبر أن قدرة المجلس المحلي على اتخاذ قرار نهائي يعتبر من مظاهر استقلال الوحدة الإدارية، وبيئت أن هناك شرطين في هذا المجال: يتمثل الشرط الأول بأن يكون للشخص اللامركزي دور رئيس في إدارة المرفق العام، أما الشرط الثاني فيتمثل بأن يكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي سلطة ذاتية مستمدة من القانون مباشرة، لمزيد من التفاصيل انظر: محمد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، دار المعارف، القاهرة، 1978، ص 274.

وصفوة القول: أن عدم إيلاء الدستور الأردني موضوع اختصاصات الوحدات الإدارية الاهتمام الكافي كما جرى العمل عليه في الدساتير المقارنة، وعدم استفادة المشرع من مضمون قرار المحكمة الدستورية ومن الممارسات الدولية الفضلى بهذا الاتجاه قد مكن واضعي القوانين المنظمة لهذه المسألة من جعل هذه الاختصاصات شكلية أفرغت فكرة اللامركزية الإدارية من مضمونها الحقيقي، فقد كرس قانون اللامركزية الإدارية في جانب منه عدم التركيز الإداري، من خلال استحداث مجلس تنفيذي يرأسه المحافظ ويمارس صلاحياته بإشراف السلطة المركزية، وجانب محدود من اللامركزية الإدارية من خلال استحداث (مجلس محافظة) يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري يتكون من أعضاء منتخبين، وأعضاء معينين دون صلاحيات فعلية؛ فعلى الرغم من أن مهام مجلس المحافظة تبدو ذات طبيعة رقابية، وتمنحه حقوق مساءلة المجلس التنفيذي، إلا أن كلمة (رقابة) لم ترد صراحةً في وصف مهام مجلس المحافظة، كما لم يمنح سلطةً تعلق على المجلس التنفيذي، ما يغلب الدور الاستشاري لمجلس المحافظة على الرغم من أن أغلبية أعضائه منتخبون⁽⁴⁹⁾، وهو ما يتنافى مع جوهر اللامركزية الإدارية المحلية والغاية المتوخاة منها، الأمر الذي يستدعي سرعة تعديل القانون ومنح مجلس المحافظات صلاحيات حقيقية تجعل منه صاحب القرار والأمر فيما يتعلق بشؤون المحافظة.

المطلب الثاني

ضمان التمويل المالي للوحدات المحلية

بتقنين يحدد المصادر المتاحة⁽⁵⁰⁾

ينظر للوحدات المحلية بوصفها المسؤولة عن التنمية الشاملة للمجتمعات المحلية؛ الأمر الذي لا يمكنها القيام به إلا إذا توافرت لها الأموال الكافية وامتلكت القدرة الكاملة على التصرف بها، ضمن قاعدة حسن توزيع هذه الموارد على الاحتياجات المحلية بعدالة وحسب أولويات تضمن التطبيق السليم لخططها التنموية وضمن إطارها الجغرافي وبصورة مستقلة عن الحكومة المركزية، ومن هنا تأتي أهمية أن يتضمن الدستور قواعد تكفل تحديد الموارد المالية للوحدات المحلية، الأمر الذي يسهم في توفير حد أدنى

(49) هاني الحوراني، الانتخابات البلدية واللامركزية في الأردن - رهانات وقانونان جديان، (2017)، مقال منشور على الرابط الإلكتروني: <https://www.alaraby.co.uk/opinion/14/8/2017>. تمت زيارة الموقع بتاريخ 2018/7/7 الساعة الثالثة عصراً.

(50) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر:

OECD/KIPF (2016), Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>.

من الموارد المالية تعزز بشكل حقيقي استقلالها وبما يجسد فلسفة اللامركزية الإدارية الحقيقية؛ فالوسائل المالية التي تتصرف بها الوحدة المحلية هي مناط صلاحيتها. فمفهوم اللامركزية الإدارية المحلية يستند إلى قدرة الممثلين المنتخبين إلى التصرف في موارد الوحدة المالية التي يمثلونها وبما ينسجم مع رغبات الناخبين من خلال منح الممثل المنتخب سلطة جمع إيرادات كافية لتنفيذ الأولويات التي يقررها الناخبون والتي كان لها دور أساسي في اختيار الممثلين المنتخبين⁽⁵¹⁾.

هذا وقد أرسى الميثاق الأوروبي للحكم المحلي والمبادئ التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية مبدأ الاستقلال المالي لوحدات اللامركزية الإدارية المحلية من خلال تخصيص عدد من موادها تين الوثيقتين للموارد المالية للسلطات المحلية والتي أكدت على المسائل الآتية⁽⁵²⁾:

1. الاستقلال المالي للسلطات المحلية من خلال منحها الحق في الحصول على موارد مالية كافية خاصة بها، تتناسب مع مهام ومسؤوليات السلطات المحلية ضمن إطار السياسة الاقتصادية الوطنية ومنحها حرية التصرف فيها في إطار سلطاتها القانونية⁽⁵³⁾. ويفضل أن ينص على كل ذلك في نصوص الدستور و/أو التشريعات الوطنية.
2. أن يكون قسم من الموارد المالية للسلطات المحلية متأتياً من الضرائب والرسوم المحلية والتي تتمتع السلطات المحلية بسلطة تحديد مقدار الضريبة والرسم في حدود النظام الأساسي للدولة، وأن تقوم السلطات المحلية نفسها بجمع الضرائب المحلية، كالضرائب العقارية، شريطة امتلاكها القدرات والوسائل الرقابية المناسبة.
3. أن يكفل التشريع مشاركة السلطات المحلية في صياغة القواعد التي تحكم التقسيم

(51) Ian Loveland, Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights Acritical introduction, Fifth edition, Oxford University Press, New York, 2009, p. 319.

(52) European Charter of Local Self-government, article (9) and (UN-HABITAT), 2007, section D.

(53) على الصعيد الدولي، فإن المؤشر الأكثر شيوعاً الذي يستخدم لقياس ومقارنة مدى تفعيل اللامركزية بجانبها المالي هو نسبة الإنفاق من قبل الوحدات المحلية مقابل إجمالي الإنفاق العام، وتظهر الأرقام الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن أكثر البلدان تطبيقاً للامركزية في عام 2012 كانت الدانمارك؛ حيث شكل الإنفاق المحلي 62 في المائة من الإنفاق العام، في حين أن الحكومة الدانماركية المركزية لم تنفق سوى 38 في المائة. تليها سويسرا، مع الإنفاق المحلي عند 58 % . السويد، مع 49 % . الولايات المتحدة مع 47 % . وإسبانيا بنسبة 40 % . لمزيد من التفاصيل انظر: Marta Espasa, Is Spain the most decentralized country in the world, available at: <http://www.ara.cat/en/Is-Spain-the-decentralized-country01258074355.html> وانظر كذلك: OECD/KIPF, Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work, (2016), p 16.

العام للموارد المعاد توزيعها، بما في ذلك المساواة الرأسية والأفقية، وأن تحترم الحكومات عند تخصيص مخصصات مالية للسلطات المحلية أولويات هذه السلطات، وألا تخصصها لمشاريع محددة بقدر الإمكان، وألا يحد تقديم منح الحكومة المركزية من الحرية الأساسية للسلطات المحلية لممارسة السلطة التقديرية في نطاق سلطتها القانونية.

4. ضمان الاستدامة المالية للسلطات المحلية من خلال نظام للمساواة المالية، سواء على المستوى الرأسي (بين الدولة والسلطات المحلية) أو الأفقي (فيما بين السلطات المحلية). مع التأكيد على هذه الاستدامة بشكل خاص عندما تكون القاعدة الضريبية المحلية ضعيفة أو غير موجودة.

5. ألا يترتب على اقتراض السلطات المحلية تعريض السياسات المالية الوطنية - الرامية إلى ضمان الاستقرار المالي للحكومة - للخطر.

يتبين من دراسة أحكام الدساتير المقارنة تركيزها على الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية، إذ نجد الدستور الإيطالي، قد خصص مادة منفصلة لضمان الاستقلالية المالية للوحدات المحلية التي ركزت على المبادئ الآتية⁽⁵⁴⁾: الاستقلال بالإيرادات والنفقات وفرض ضرائبها الخاصة وجمع العوائد وتقاسمها في مناطقها، إضافة إلى تحقيق المساواة والعدالة بين الوحدات الإدارية أثناء تخصيص الموارد الإضافية، وحققها في تملك ممتلكات خاصة بها، ولجوئها إلى الاستدانة لتمويل نفقات الاستثمار.

أما الدستور المصري فقد ألزم الدولة بكفالة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وأن ينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية، والنهوض بها، وحسن إدارتها، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية. كما اشترط الدستور إصدار قانون يكفل للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة، وأن يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من الموارد، والضرائب والرسوم الأصلية والإضافية ذات الطابع المحلي، على أن تطبق في تحصيلها القواعد والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة. وأكد بالوقت ذاته على أن يضع كل مجلس محلي موازنته، وحسابه الختامي، على النحو الذي ينظمه القانون⁽⁵⁵⁾.

وصفوة القول إن هناك جملة من القواعد الدستورية التي يمكن في حال تضمينها للدستور أن تسهم في تنظيم فعال لمالية وحدات اللامركزية الإدارية المحلية؛ إذ إن الطريقة التي ينظم بها الدستور النظام المالي لوحدات الإدارة المحلية يشكل عاملاً

(54) Article (119) of Italian Constitution of 1947 with Amendments through 2012.

(55) لمزيد من التفاصيل انظر: المواد (176، 178، 182) من الدستور المصري لعام 2014.

حاسماً في بيان طبيعة ومضمون الاستقلالية المالية، إضافة إلى تحقيق الاستدامة المالية على المدى الطويل. ويمكن للباحث أن يلخص هذه المبادئ على النحو الآتي: (أ) قدرة المجالس المحلية على تحديد أوجه الإنفاق. (ب) القدرة على تحديد مصادر الدخل. (ج) تخصيص مصادر مالية خاصة بوحدات الإدارة المحلية (د) قدرة السلطات المحلية على جمع وتحصيل الأموال ومراقبة الإنفاق والتحصيل. (هـ) حق وحدات الإدارة المحلية في الحصول على مساعدات من السلطة المركزية والقدرة على الاقتراض. (و) استدامة المصادر المالية للوحدات المحلية وضمان الاستقرار المالي.

وتظهر دراسة أحكام الدستور الأردني عدم تضمينه لأي نص يشير إلى الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية، في حين جاء القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية ليؤكد الاستقلال المالي والذي تكرر عدة مرات في القرار التفسيري، إلا أنه لم يبين طبيعة ومضمون هذا الاستقلال⁽⁵⁶⁾؛ الأمر الذي يستدعي الرجوع إلى أحكام قانون اللامركزية الإدارية، والذي يتضح أنه قد نص في المادة (1/6) على أنه: «يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء، ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري»، ويتضح من هذا النص أن المشرع قد منح مجلس المحافظة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولكنه لم يبين طبيعة ومضمون هذا الاستقلال⁽⁵⁷⁾، بل إن دراسة أحكام القانون تبين أنها لم تذكر أي مصدر خاص كمورد مالية للمحافظة، كما يتضح من دراسة مهام المجلس أن الحكومة المركزية هي التي تخصص المبالغ المالية التي سوف ترصد للمحافظة في الموازنة العامة للدولة، ووفق إجراءات الموازنة العامة، الأمر الذي يظهر بوضوح عدم منح المشرع مجلس المحافظة أي دور في تحديد موارد المحافظة ولا كيفية صرفها، وحرمان مجلس المحافظة من الرقابة على كيفية إنفاق المبالغ المالية المخصصة للمحافظة في الموازنة العامة للدولة، مع أن المفروض أن مجلس المحافظة مسؤول عن إقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع على المحافظة، وإقرار المشاريع

(56) وكان الباحث يأمل أن تشير المحكمة الدستورية لمضمون الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية والذي يمكن تلخيصه بـ: ثبوت ذمة مالية خاصة بالشخص المعنوي مستقلة عن الأشخاص المكونين لها أو القائمين على إدارتها، وتوفر مصادر دخل وموارد مالية خاصة بوحدة الإدارة المحلية، وميزانية سنوية يضعها مجلس الوحدة تحدد النفقات والإيرادات ويشرف على تنفيذها.

(57) يؤكد الباحث على عدم منح المحافظة الاستقلال المالي، وأن ما يشير إليه البعض من أن مجالس المحافظات تتمتع بالاستقلال المالي بدليل تخصيص مبلغ مالي لمجلس المحافظة في موازنة المحافظة السنوية ما يكفي لإدامة عمله ويكون رئيسه أمر الصرف، وتخضع حسابات المجلس لتدقيق ديوان المحاسبة (المادة 1/9) من قانون اللامركزية لعام 2015)، فإن الباحث يجد أن هذا النص يمثل دليلاً على عدم استقلال المجلس، فالأصل أن تكون موازنة المحافظة كوحدة محلية مستقلة عن ممثلي وحدات الإدارة المحلية وأن يكون المجلس هو الأمر بالصرف.

الخدمية والاستثمارية للمحافظة⁽⁵⁸⁾.

وخلاصة القول إن المشرع الأردني لم يلتزم بما جاء بقرار المحكمة الدستورية الذي أكد الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية، ولم يستفد من الممارسات الدولية الفضلى في هذا الصدد؛ إذ إن مجالس المحافظات بموجب القانون الحالي لا تتمتع باستقلال مالي حقيقي؛ فهي لا تملك أي دور في تحديد مصادر الدخل الخاصة بها أو تحصيلها، كما لا تملك أي دور في إنفاق الأموال المخصصة لها أو الرقابة عليها، كما لا تملك سلطة فعلية بوضع موازنة المحافظة.

المطلب الثالث

تنظيم علاقات واضحة ومحددة بين وحدات الإدارة المحلية والحكومة المركزية

إن استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها لا ينبغي أن ينظر إليه على أنه استقلال مطلق، بحيث تستقل هذه السلطات عن السلطة المركزية تماماً، وإلا أصبحت اللامركزية المحلية خطراً على وحدة الدولة وسلامة كيانها، فإذا كان مقتضى اللامركزية استقلال الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها المقررة، فإنه ينبغي التنبيه إلى أهمية ارتباط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية التي تملك فرض رقابتها عليها في حدود معينة تحافظ على وحدة كيان الدولة وحمايته من التفتت. ومن ناحية أخرى تبدو أهمية الرقابة على السلطات المحلية للحد من ميل هذه السلطات إلى الإسراف في حماية مصالحها المحلية، ولو على حساب المصلحة القومية العامة، التي ينبغي أن تكون لها الأفضلية عند تعارضها مع أية مصالح لسكان أجزاء معينة من إقليم الدولة.

ويتنازع العالم في مجال الرقابة الإدارية نظامين، يطبق النظام الأول في الدول الأنجلوسكسونية والأقطار التي أخذت عنها، وهذا النظام الذي يمنح السلطات المحلية عند قيامها بواجباتها حرية أكبر؛ إذ لا تملك السلطة الإدارية المركزية أن تلغي قراراً لمجلس أو هيئة محلية تراه مخالفاً للقانون، وإنما تملك إحالته للقضاء⁽⁵⁹⁾. أما النظام الثاني المسمى بنظام الوصاية الإدارية والمطبق في النظام الفرنسي والدول الأخرى التي تبنت هذا النظام، فإنه لا يمكن الإدارة المحلية من القيام بالواجبات والأعمال المنوطة بها - في كثير من الأحيان - بدون موافقة الحكومة المركزية، سواء أكانت هذه الموافقة قبل القيام بالواجبات وممارسة المسؤوليات أم بعد ذلك، وهذا يعني أن الحكومة المركزية تمارس

(58) لمزيد من التفاصيل انظر: البنود (2،3،5،6) من الفقرة (أ) من المادة (8) من قانون اللامركزية الإدارية رقم (49) لسنة 2015.

(59) مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 144.

رقابة ثابتة وشديدة على السلطات المحلية⁽⁶⁰⁾

وأيًا كان النظام المتبع في الدولة، فإن المعايير الدولية والممارسات الفضلى قد أرست مجموعة من المبادئ التي يجب الاستناد إليها عند فرض الوصاية الإدارية على وحدات اللامركزية الإدارية، والتي يمكن تلخيصها من دراسة أحكام الميثاق الأوروبي للحكم المحلي والمبادئ التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية بالمسائل الآتية⁽⁶¹⁾:

1. لا يجوز ممارسة أي إشراف إداري على السلطات المحلية إلا وفقاً للإجراءات وفي الحالات التي ينص عليها الدستور أو القانون، وأن يقتصر هذا الإشراف على التحقق من شرعية أعمال السلطة المحلية، وبما يتناسب مع أهمية المصالح التي تهدف إلى حمايتها.

2. ينبغي أن يحدد القانون شروط تعليق صلاحيات المجالس المحلية، وفي حال الحاجة إلى حل مجلس محلي أو وقف أو فصل المدراء التنفيذيين المحليين، وأن تتم هذه الإجراءات وفق الأصول القانونية، على أن يضمن القانون استئناف مهامهم في أقصر مدة زمنية ممكنة.

3. يجب أن تكون هناك هيئات مستقلة كالمحاكم الإدارية، للإشراف على عمليات إيقاف أو حل المجالس المحلية أو المدراء التنفيذيين المحليين من قبل الجهات العليا في الحكومة المركزية مع منحها حق تقديم استئناف قراراتها.

يتبين من الرجوع إلى الدساتير المقارنة أن الدستور المصري لعام 2014 وبهدف الوصول إلى مجالس محلية مستقلة وقادرة على اتخاذ وإنفاذ قراراتها النهائية⁽⁶²⁾، فقد أكدت نصوص الدستور على أن قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها، إلا لمنع تجاوز المجلس حدوده، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى⁽⁶³⁾، كما أكد على عدم جواز حل المجالس المحلية بإجراء إداري شامل، ومنح القانون تنظيم طريقة حل أي منها وإعادة انتخابها⁽⁶⁴⁾.

(60) عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، ط 1، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، 2001، ص 35-36.

(61) European Charter of Local Self-government، article (8). UN-HABITAT، 2007، section (C/3).

(62) عبدالناصر قنديل، المحليات.. فضاء المشاركة الشعبية - رؤية نقدية لمشروع قانون الإدارة المحلية، دراسة غير منشورة، أعدت خصيصاً في إطار الحوار الداخلي لمجلس النواب المصري حول مشروع قانون الإدارة المحلية، ص 2.

(63) المادة (181) من الدستور المصري لعام 2014.

(64) المادة (183) من الدستور المصري لعام 2014.

وقد انعكس هذا التنظيم الدستوري على مضمون مشروع قانون نظام الإدارة المحلية الذي منح قرارات المجالس المحلية - الصادرة في حدود اختصاصاتها وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح - الصفة النهائية ومنع السلطة التنفيذية من التدخل فيها، إذ يقوم مجلس المحافظة بإرسالها للمحافظ لتنفيذها والذي لا يمكنه الاعتراض على هذه القرارات إلا في حال مخالفتها للمبادئ الواردة في المادة (181) من الدستور (تجاوز المجلس حدوده، والإضرار بالمصلحة العامة، والإضرار بمصالح المجالس المحلية الأخرى) ويجب على المحافظ في هذه الحالة إعادة القرار إلى مجلس المحافظة خلال خمسة عشر يوماً مشفوفاً بملاحظاته والأسباب التي بنى عليها اعتراضه، وإذا ما أصر مجلس محلي المحافظة على قراره فيعرض الأمر على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة لتفصل فيه على وجه الاستعجال⁽⁶⁵⁾.

تظهر دراسة المعايير الواردة في الوثائق السابقة اتفاقها على عدد من المبادئ التي تحكم الوصاية الإدارية للحكومة المركزية على وحدات الإدارة المحلية، ويمكن تلخيصها بالمبادئ الآتية:

- الوصاية الإدارية هي رقابة قانونية تنطلق من قاعدة احترام استقلالية السلطة المحلية وتهدف إلى تعزيز مبدأ المشروعية من خلال اتفاق قرارات ونشاطات وحدات الإدارة المحلية، مع القانون بمعناه الواسع، وبما يتناسب مع أهمية المصالح التي تهدف إلى حمايتها.
- الوصاية الإدارية هي رقابة لاحقة؛ بمعنى أن الأصل هو حرية التصرف واتخاذ القرار من قبل الهيئة المحلية، ويأتي دور السلطة المركزية بعد صدور القرار أو اتخاذ التصرف، فالسلطات المركزية لا تملك حق إصدار تعليمات ملزمة لوحدات الإدارة المحلية؛ وإنما تملك سلطة التصديق أو عدم التصديق على القرار برمته، ولا تملك حق التعديل على قرارات الوحدات المحلية⁽⁶⁶⁾.
- ضرورة استناد تقويم عمل وحدات الإدارة المحلية لمقاييس وأسس موضوعية معروفة مسبقاً للجميع، فدور الحكومة المركزية دور تنظيمي من خلال وضع معايير مرجعية لوحدات الإدارة المحلية سواء في الأنظمة المالية أو طرق وأساليب الإدارة،

(65) المادة (109) من مشروع قانون بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية كما أقرت من لجنة الإدارة المحلية في مجلس النواب المصري.
(66) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص136.

ومن ثم ترصد مدى امتثالها لهذه المعايير⁽⁶⁷⁾.

- حظر حل المجالس المحلية بقرارات إدارية اعتيادية، ويفضل إسنادها إلى جهات قضائية⁽⁶⁸⁾.
- يجب أن يتاح لسلطات الإدارة المحلية الدفاع عن وجهة نظرها ومبررات القرارات الصادرة عنها من خلال إتاحة المجال لها للجوء إلى القضاء لوقف قرار الجهة الإدارية المركزية إن كانت ترى أنه مخالف للقانون.
- عدم حرمان أبناء الوحدة من إدارة شؤونهم الذاتية من خلال عدم السماح بغياب المجالس المنتخبة لإدارة الوحدات المحلية لفترة زمنية طويلة.

تُظهر دراسة أحكام الدستور الأردني وعلى خلاف منهج الدساتير المقارنة أنه لم يضع أسساً لتنظيم العلاقة بين وحدات الإدارة المحلية والحكومة المركزية؛ الأمر الذي أفسح المجال للمشرع العادي لتنظيم هذه العلاقة، وبالرجوع إلى أحكام قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 يتبين أنه لم يتماش مع المعايير الفضلى بهذا الاتجاه؛ الأمر الذي انعكس على تنظيم العلاقة بين مجالس المحافظات والحكومة المركزية بصورة غير سليمة والتي يمكن إجمالها بالمسائل الآتية:

أولاً: لم تتم الإشارة إلى طبيعة الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على مجالس المحافظات، مما يفسح المجال لتنظيم العلاقة بالصورة التي يراها المشرع مناسبة، لذلك نجد أن المشرع الأردني قد نظم رقابة سابقة على مجالس المحافظات وبصورة تحد من حرية التصرف واتخاذ القرارات من قبل مجلس المحافظة، وتتضح الرقابة السابقة من خلال منح الحكومة المركزية الحق في تحديد سقف موازنة المحافظة والتي تحيلها للمجلس التنفيذي وهو من يقوم بوضعها، واقتصار دور مجلس المحافظة على إقرار الموازنة كإجراء شكلي ليس أكثر⁽⁶⁹⁾. وتشكل هذه السياسة التشريعية إمعاناً من المشرع بحرمان مجالس المحافظات من صلاحيات حقيقية، الأمر الذي ينتج عنه عدم الحاجة لوجود وصاية إدارية على قراراتها ونشاطاتها من قبل الحكومة المركزية.

(67) فوزي العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية-الأسس والتطبيقات، بدون ناشر، العين، الإمارات، 1986. ص 154، وانظر كذلك: شودري وستيسي، اللامركزية في الدول الموحدة-أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق، ص 66.

(68) وهو ما ينسجم مع الاتجاه الحديث في فرنسا والذي يتمثل بإلغاء الوصاية الإدارية وتعويضها بالرقابة القضائية؛ إذ تنفذ قرارات السلطات المحلية بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية أو بتبليغها لذوي الشأن، ولمثل الدولة اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء القرارات التي يرى عدم شرعيتها. لمزيد من التفاصيل انظر: كاهنة شاطري، تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذجاً)، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، طرابلس، لبنان، العام الثالث، العدد 13، سنة 2017، ص 38.

(69) المادة (1/8) من قانون اللامركزية الإدارية رقم (49) لسنة 2015.

ثانياً: منح المحافظ - كمثل للسلطة المركزية - العديد من المهام والصلاحيات التي تتيح له التدخل في عمل مجالس المحافظات وتوجيهها؛ ومن ذلك⁽⁷⁰⁾: (أ) التنسيق بين مجلس المحافظة والبلديات والدوائر الحكومية والمؤسسات في المحافظة. (ب) العمل مع مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

ثالثاً: حرمان مجلس المحافظة من ممارسة العديد من مهامه إلا بعد قيام المجلس التنفيذي أو المحافظ باتخاذ الخطوة الأولى والمتمثلة في إقرار كل من مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية ومشروع موازنة المحافظة ودليل احتياجات المحافظة والمشاريع الخدمية والاستثمارية والمشاريع التنموية، الأمر الذي يحول مجلس المحافظة إلى آلة لا تتمكن من العمل إلا إذا قامت السلطة المركزية وممثليها بإدارة عجلاتها.

رابعاً: عكس العلاقة بين المجلسين (مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي) فبدلاً من أن يُسأل المجلس التنفيذي أمام المجلس المنتخب، منح القانون المجلس التنفيذي حق الإشراف على تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة، ومما يؤكد على عدم منح المشرع لمجلس المحافظة (المنتخب) صلاحيات حقيقية في مجال الرقابة على ممثلي السلطة التنفيذية، تبني المشرع الأردني أسلوباً مستغرباً لحل الخلاف بين مجلس المحافظة (المنتخب) والمجلس التنفيذي بخصوص أي من المسائل المتعلقة بالمحافظة، بأن قرر تشكيل لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس المحافظة، وتتكون من عدد متساو من أعضاء كلا المجلسين، وبين أن قرارات اللجنة تتخذ بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين بعد أن يبين الأغلبية المطلوبة لانعقادها هو أغلبية عدد أعضائها. وتبرز مظاهر الاستغراب بالمسائل الآتية: (أ) المساواة بين المجلس المنتخب والمجلس التنفيذي المعين مع أن الأصل أن المنتخب هو الذي يمثل الإرادة العامة لأبناء المحافظة، وأن الهدف الأساس من مجلس المحافظة هو تعزيز نقل السلطة من الحكومة المركزية إلى أبناء المحافظة. (ب) الأسلوب الذي تتخذ فيه قرارات اللجنة من خلال أغلبية الحاضرين بعد أن حدد سلامة انعقاد اللجنة بحضور أغلبية مجموع أعضاء اللجنة؛ الأمر الذي يعني فعلياً أن (ربع عدد أعضاء اللجنة+1) يستطيعون اتخاذ قرار بهذه الأهمية. ويجد الباحث أن أساس تشكيل هذه اللجنة ومنحها مثل هذه الصلاحية يتنافى مع طبيعة دور مجلس المحافظة وقدرته على اتخاذ القرار النهائي القابل للتنفيذ دون التعقيب من جهة أخرى، لكونه

(70) لمزيد من التفاصيل انظر: البندان (7,3) من الفقرة (أ) من المادة (8) من قانون اللامركزية الإدارية رقم (49) لسنة 2015.

يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، كما أنه يتنافى مع ما هو مستقر حول مفهوم الوصاية الإدارية الذي يمنح الحكومة صلاحية التصديق على قرار المجلس المحلي أو رفض التصديق دون التدخل في مضمون القرار.

خامساً: غلب القانون دور الحكومة المركزية على دور مجالس المحافظات؛ إذ منح الحكومة تحديد الأحكام والإجراءات الخاصة باجتماعات مجلس المحافظة ومكان انعقادها وكيفية اتخاذ المجلس لقراراته وإدارة أعماله وتشكيل لجانه من خلال نظام تصدره الحكومة المركزية، وكان يفضل أن يتضمن القانون هذه الأسس، وأن لا يتركها للسلطة التنفيذية وبما يتماشى مع القرار التفسيري للمحكمة الدستورية، الذي أكد على أن الغاية التي من أجلها قرر المشرع الدستوري إنشاء المجالس البلدية والقروية بقانون تتمثل في توفير ضمانات لاستقلالية تلك الهيئات، وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، بالقدر اللازم الذي يمكنها من القيام بدورها في تقديم خدمات وأنشطة محلية بشكل مستقل يتحقق معه مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكم⁽⁷¹⁾، بل إن ذات الحكم أكد بأن الوصاية الإدارية لا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه أوامر ملزمة للهيئات اللامركزية، أو إصدار تعليمات تحكم سير عملها.

سادساً: كان موقف المشرع الأردني صائباً فيما يتعلق بالرقابة على أشخاص أعضاء مجلس المحافظة؛ إذ حرم السلطة المركزية أي صلاحية رقابية على هؤلاء الأعضاء في حال مخالفتهم لأحكام القانون، فقد رتب فقدان عضوية المجلس حكماً في توفر إحدى الحالات المنصوص عليها في القانون دون أي تدخل من الحكومة المركزية⁽⁷²⁾. كما منح مجلس المحافظة إصدار قرار بفقدان أحد أعضائه في حالتين حددهما القانون⁽⁷³⁾.

سابعاً: منح الحكومة المركزية صلاحيات واسعة في مجال حل مجلس المحافظة، ويمكن للباحث تسجيل الملاحظات الآتية على أحكام قانون اللامركزية الإدارية في هذا المجال: (أ) لقد حدد القانون حالة واحدة تتميز بالاستناد إلى أساس موضوعي واضح ومحدد، ألا وهي حالة شغور أكثر من نصف عدد أعضائه المنتخبين. (ب) تضمن القانون منح مجلس

(71) القرار التفسيري رقم (1) لسنة 2015.

(72) انظر: المادة (1/34) من قانون اللامركزية الإدارية رقم (49) لعام 2015 التي حددت حالات فقدان العضو عضويته في الحالات الآتية: (أ) فقدان أي من شروط الترشح المنصوص عليها في القانون. (ب) إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد المجلس، أو له منفعة في أي من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولاها المجلس.

(73) انظر: المادة (34/ب) من قانون اللامركزية الإدارية رقم (49) لعام 2015 التي حددت الحالات التي يحق لمجلس المحافظة إصدار قرار يفقد العضوية في حالتين هما: (أ) تغيب عضو المجلس عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس. (ب) إذا تقدم العضو باستقالته للمجلس خطياً.

الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية حل المجلس قبل انتهاء مدته دون الاستناد إلى أسس موضوعية واضحة، مما يمنح الحكومة المركزية سلطات واسعة قد تفسح المجال لتعسفها في هذا المجال، فقد حدد القانون هذه الحالات بالآتي:

الحالة الأولى- حق مجلس الوزراء بحل مجلس المحافظة عند مخالفته الدستور أو مخالفة القانون مخالفة جسيمة

إن النظرة الأولية لهذه الحالة توحى بأنها تتضمن حكماً سامياً يهدف إلى الحفاظ على مبدأ المشروعية، بحيث يمتنع على مجلس المحافظة التصرف بصورة تخالف الدستور أو القانون، إلا أن الدراسة العميقة تبين أن هذا النص يتضمن العديد من الإشكاليات القانونية والتي يمكن للباحث إجمالها بالآتي: (أ) عدم الاستناد إلى معيار موضوعي محدد وواضح. (ب) عدم انسجام المكنة القانونية التي منحها قانون اللامركزية لمجلس الوزراء مع توجه الدولة الأردنية الذي حصر الجهات التي يمكنها البت بمخالفة الدستور إلى جهتين قضائيتين متخصصتين هما المحكمة الدستورية والمحاكم الإدارية، وهو ما يستخلص من الفصل الخامس من الدستور الأردني⁽⁷⁴⁾ وقانوني المحكمة الدستورية⁽⁷⁵⁾ والقضاء الإداري⁽⁷⁶⁾، الأمر الذي يثير التساؤل التالي: هل يمكن لوزير الداخلية أو مجلس الوزراء تحديد الأفعال والتصرفات المخالفة للدستور؟ خصوصاً وأن تقرير مثل هذه المخالفات يحتاج لمعرفة قانونية متخصصة وعميقة، والدليل على ذلك منح المشرع الأردني هذا الاختصاص لجهات قضائية على مستوى عالٍ من الخبرة. (ج) إن المخالفة الجسيمة للقانون تحتاج إلى أن يمتلك المجلس صلاحيات حقيقية حتى يتمكن من مخالفة أحكام القانون، وهو ما لا يملكه مجلس المحافظة، إضافة إلى أن الأصل - في حال مخالفة المجلس للقانون - أن القضاء هو المختص للفصل بذلك، وتوقيع العقوبة استناداً لدور القضاء في الفصل بالمنازعات وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

الحالة الثانية- حق مجلس الوزراء بحل مجلس المحافظة عند الإخلال الجوهري بالأعمال أو المهام الموكولة إليه، أو إذا ارتكب أي مخالفة تلحق ضرراً جسيماً بمصالح المحافظة أو المملكة

وتتصف هاتان الحالتان بلجوء المشرع الأردني لاستخدام مصطلحات واسعة وفضفاضة ولا تستند إلى معايير موضوعية، مما قد يفسح المجال للحكومة لإساءة

(74) انظر: الفصل الخامس (المواد: 58-61) التي بينت تشكيل واختصاص المحكمة الدستورية.

(75) قانون المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 2012، ص 2519، الجريدة الرسمية، العدد رقم (5161)، بتاريخ 2012/6/7

(76) قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 المنشور على الصفحة 4866 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5297 بتاريخ 2014/8/17.

استعمال السلطة في هذا الاتجاه. فمن السهل على الحكومة المركزية التذرع بأن تصرف مجلس المحافظة بشكل إخلالاً جوهرياً بالأعمال أو المهام الموكولة إليه، أو أنه قد ارتكب مخالفة تلحق ضرراً جسيماً بمصالح المحافظة أو المملكة.

ثامناً: منح القانون لمجلس الوزراء في حال حل مجلس المحافظة وبناء على تنسيب وزير الداخلية تعيين لجنة مؤقتة يستمر عملها إلى حين انتهاء مدة المجلس المنحل، ويظهر من دراسة هذه الصلاحية أن مجلس الوزراء يملك صلاحية واسعة في تعيين لجان مؤقتة، فلم يضع القانون أي ضوابط موضوعية أو شكلية لاختيار أعضاء اللجنة المؤقتة، أو ضوابط لتحديد مدة عمل اللجنة المؤقتة، إذ منح القانون مجلس الوزراء صلاحية تعيين اللجنة إلى حين انتهاء مدة المجلس المنحل، فلو حُلَّ مجلس بعد سنة من تشكيله ستمارس اللجنة المؤقتة أعماله لمدة ثلاث سنوات؛ الأمر الذي يشكل خروجاً واضحاً على الهدف من اللامركزية الإدارية التي تسند إدارة الوحدة المحلية لأبناء المنطقة الجغرافية المنتخبين من أبناء الوحدة المحلية.

تاسعاً: لم يلزم القانون مجلس الوزراء ببيان أسباب حل مجلس المحافظة، مع أن تسبب قرار الحل أحد الضمانات للحد من إساءة استعمال السلطة من قبل الحكومة المركزية⁽⁷⁷⁾.

عاشرًا: من أهم الإيجابيات التي تضمنها القانون كضمانة من ضمانات الحل، منح ما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس المنحل حق الطعن بقرار الحل أمام المحكمة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء بحل المجلس، بسبب مخالفة الدستور أو مخالفة القانون الجسيمة، أو الإخلال الجوهري بالأعمال أو المهام الموكولة إلى مجلس المحافظة، أو ارتكاب أي مخالفة تلحق ضرراً جسيماً بمصالح المحافظة أو المملكة.

(77) محمد الخاليلة، الوسيط في القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2018، ص 125، علماً بأن قانون البلديات قد نص على هذه الضمانة عندما نصت المادة (32/1) على: «ويجوز حل المجلس أو المجلس المحلي قبل انتهاء مدته وتشكيل لجنة تقوم مقامه إلى حين انتهاء مدته وانتخاب المجلس أو المجلس المحلي الجديد بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير مع بيان الأسباب الموجبة لذلك.»

الخاتمة

من خلال الاستعراض السابق لدور الأحكام الدستورية في تعزيز تبني اللامركزية الإدارية كصورة من صور التنظيم الإداري الفعال للدولة فقد خلصت الدراسة إلى النتائج الآتية:

أولاً: استقرار الممارسات الدولية الفضلى وقسم من الدساتير المقارنة إلى تبني اللامركزية الإدارية بوصفها مطلباً أساسياً لتحقيق الديمقراطية في الإدارة وتأكيد حق الشعب في أن يحكم نفسه بنفسه، وتخفيف عبء الإدارة عن الإدارة المركزية في العاصمة.

ثانياً: أوضحت الدساتير المقارنة تتضمن القواعد الرئيسية الخاصة بالسلطات المحلية وأهمها:

أ. تحديد أنواع وحدات الإدارة المحلية ومعايير تقسيم الدولة إلى وحدات جغرافية، بالاستناد إلى معايير موضوعية أهمها: البعد الجغرافي وتوفر الموارد البشرية والتوزيع المناسب للسكان وتوفر الموارد الطبيعية والذاتية.

ب. اعتماد أسلوب الانتخابات لتشكيل مجالس الوحدات المحلية؛ بوصفه ضمانة هامة وأساسية لتحقيق استقلال وحدات الإدارة المحلية تجاه السلطة الإدارية، مع التأكيد على المبادئ التي تكفل حرية وعدالة الانتخابات المتمثلة بعمومية الاقتراع وسريته ونزاهته.

ج. منح وحدات الإدارة المحلية اختصاصات حقيقية تتمثل بقدرتها على تحديد الاحتياجات ودراسة الخيارات المتاحة واتخاذ القرارات المناسبة وتنفيذها ومراقبة تنفيذها.

د. منح وحدات الإدارة المحلية الاستقلال الحقيقي من خلال استقلالها بامتلاكها مواردها المالية الذاتية وقدرتها على فرض الضرائب والرسوم الخاصة بها وقيامها بجمع إيراداتها وصرف نفقاتها.

هـ. تنظيم علاقة وحدات الإدارة المحلية مع الحكومة المركزية بقصر الوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية على وحدات الإدارة المحلية كرقابة قانونية لاحقة، وأن يستند تقويم عمل وحدات الإدارة المحلية إلى أسس موضوعية، وإسناد دور حل المجالس المحلية للجهات القضائية.

ثالثاً: أرست المادة (121) من الدستور الأساس الدستوري لإنشاء وحدات الإدارة المحلية في الأردن، إلا أن هذا النص جاء مقتضباً بشكل كبير؛ فقد اكتفى بالقول: «الشؤون

البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة»، مما يعني عدم انسجام أحكام الدستور الأردني مع الممارسات الدولية الفضلى والدساتير المقارنة. وعلى الرغم مما تضمنه القرار التفسيري للمحكمة الدستورية من إضافات ساهمت بسد بعض مظاهر النقص في مجال منح وحدات الإدارة المحلية الشخصية المعنوية واختيار أعضاء مجالسها بالانتخاب وتمتعها بالاستقلال المالي والإداري، إلا أنه مازالت هناك مظاهر نقص واضحة تتجلى بالمسائل الآتية: (أ) عدم ذكر معايير يجب الاعتماد عليها في تقسيم وحدات الإدارة المحلية. (ب) عدم التأكيد على توفير مصادر مالية كافية للوحدات المحلية. (ج) عدم وضع الأسس السليمة لعلاقة الوحدات المحلية مع الحكومة المركزية.

رابعاً: انعكس غياب الأسس الدستورية لتنظيم اللامركزية الإدارية المحلية على أحكام قانون اللامركزية الإدارية رقم 49 لسنة 2015، والذي فشل بالتأسيس لتنظيم لامركزي إداري على مستوى المحافظات. وكان من أهم مظاهر القصور: (أ) عدم منح الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية (المحافظة) ومنحها لمجلس المحافظة. (ب) عدم الأخذ بأسلوب الانتخاب الكامل لاختيار أعضاء مجالس المحافظات. (ج) عدم تحديد أسس موضوعية لتقسيم المملكة إلى محافظات. (د) عدم توفير الاستقلال المالي والإداري للمحافظات. (هـ) منح السلطة المركزية وممثليها صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على مجالس المحافظات مما يجعلها أقرب إلى السلطة الرئاسية منها للوصاية الإدارية.

وتأسيساً على النتائج السابقة يوصي الباحث بما يأتي:

أولاً: إعادة النظر بأحكام الدستور الأردني وإضافة فصل خاص تحت عنوان «الإدارة المحلية» يخصص لوحدات الإدارة المحلية على أن يتضمن مواد تعالج القواعد الرئيسية التي درجت الدساتير المقارنة على معالجتها والتي تم تلخيصها بالنتيجة الثانية أعلاه.

ثانياً: وإلى أن يتم تعديل الدستور نظراً لما يحتاجه من إجراءات لا بد من تعديل أحكام قانون اللامركزية الإدارية والتي أظهر متن البحث عدم ملاءمة جزء منها لما ورد في القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية ومع الممارسات الدولية الفضلى وتحديدًا تعديل المواد الآتية:

أ. إعادة صياغة الفقرة الأولى من المادة (6) من قانون اللامركزية الإدارية، وبما يضمن الالتزام بتفسير المحكمة الدستورية لتصبح على النحو الآتي: «تقسم المملكة إلى اثنتي عشرة محافظة تتمتع كل محافظة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في الحدود المبينة في القانون، ويتم تشكيل هذه المجالس بالانتخاب العام السري المباشر». وحذف الفقرة (أ) من المادة (17) من قانون اللامركزية الإدارية

لتضمن محتواها في الفقرة (أ) من المادة (6).

ب. إعادة النظر بالفقرة (د) من المادة (6) بحيث يتم إلغاء أسلوب التعيين من قبل مجلس الوزراء لـ (15%) من عدد أعضاء مجلس المحافظة المنتخبين.

ج. إعادة النظر في المادة (36) من القانون والتي تمنح مجلس الوزراء حل مجلس المحافظة وقصر دوره على الطلب من القضاء (القضاء الإداري) حل المجلس في حال قيامه بأي مخالفة تستدعي ذلك.

ثالثاً: استحداث أحكام جديدة في قانون اللامركزية الإدارية تتضمن المسائل الآتية:

أ. إضافة نص للقانون يبين المصادر المالية للمحافظة سواء من الضرائب والرسوم أو التبرعات أو المساعدات من الحكومة المركزية.

ب. منح المحافظة كوحدة إدارية استقلالاً مالياً فعلياً من خلال منحها الحق في تحصيل أموال لصالح المحافظة وإنفاق الأموال المخصصة لها والرقابة عليها.

ج. منح المحافظة كوحدة إدارية استقلالاً إدارياً فعلياً من خلال منح مجلس المحافظات صلاحيات حقيقية تجعل منه صاحب القرار والأمر فيما يتعلق بشؤون المحافظة.

د. إعادة تنظيم علاقة المحافظة كوحدة إدارة محلية مكلفة بإدامة التنمية المحلية بالحكومة المركزية انطلاقاً من كونها وحدة إدارية مستقلة، مما يستدعي كف يد الحكومة والمحافظ والمجلس التنفيذي عن التدخل المسبق بعمل مجلس المحافظة.

المراجع

أولاً- باللغة العربية

1 - الكتب

- زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- حمدي قبيلات، القانون الإداري، ج1، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2008.
- كامل السعيد، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.
- ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- محمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجمعات المحلية الإدارية: دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012.
- محمد الخلايلة،
 - الوسيط في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018.
 - القانون الإداري- الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
 - الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- محمد الغزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، بدون ناشر، عمان، الأردن، 1994.
- محمد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، دار المعارف، القاهرة، 1978.
- مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1992.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري - ذاتية القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1992.
- نعمان الخطيب، البسيط في النظام الدستوري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.

- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1982.
- سوجيت شودري وريتشارد ستيسي، اللامركزية في الدول الموحدة - أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:
<http://constitutionnet.org/vl/item/allamrkzyt-fy-aldwl-almwhwdt-atr-dstwryt-lmntqt-alshrq-alawst-wshmal-afryqya>
- عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، ط1، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2001.
- عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، ط7، منشورات جامعة دمشق، 1996.
- عبد الناصر قنديل، المحليات.. فضاء المشاركة الشعبية - رؤية نقدية لمشروع قانون الإدارة المحلية، دراسة غير منشورة، أعدت خصيصاً في إطار الحوار الداخلي لمجلس النواب المصري حول مشروع قانون الإدارة المحلية.
- علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني - الكتاب الأول: التنظيم الإداري، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، 1994.
- فوزي العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية - الأسس والتطبيقات، ط2، بدون ناشر، العين، الإمارات، 1986.
- رمضان بطيخ ونوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط1، دار منشورات عويدات، بيروت، 1989.

2 - المقالات والأبحاث العلمية والدراسات

- أندريه سليمان، من أجل مقارنة إدارية شاملة لمشروع «اللامركزية الإدارية الموسعة» لبنان، 2014، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:
<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=714>
- تم الرجوع إلى الموقع بتاريخ 2018/8/30.
- هاني الحوراني، الانتخابات البلدية واللامركزية في الأردن - رهانات وقانونان جديان، (2017)، مقال منشور على الربط الإلكتروني:
[2017/8/https://www.alaraby.co.uk/opinion/14](https://www.alaraby.co.uk/opinion/14)
- تمت زيارة الموقع بتاريخ 2018/7/7.

- هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، انتخابات المجالس المحلية في ظل الدستور المصري الجديد: دراسة نقدية، مجلة جيل الأبحاث القانونية العميقة، طرابلس، لبنان، العدد، سنة 2017.
- كاهنة شاطري، تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذجاً)، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، طرابلس، لبنان، العام الثالث، العدد 13، سنة 2017.
- ماجد رضا بطرس، بيئة الحكم المحلي في المملكة المتحدة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:
https://www.researchgate.net/profile/Maged_Botros_Salib_publication/279535144-The_Contemporary_Environment_of_the_British_Local_Government_links/559641cd08ae99aa62c75a22/The-ContemporaryEnvironment-of-the-British-Local-Government
تم الرجوع إليه بتاريخ 2018/8/3.
- عبد الرحمن بن عبدالله الزهيان، الإدارة المحلية في المملكة بدأت حيثما تتمنى دول العالم - نظام المناطق مشروع مستقبلي لحل مشاكل نظم الإدارة المحلية بعد الحرب العالمية الثانية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:
<http://www.al-jazirah.com/2000/20000103/fe1.htm>
تم الرجوع إليه بتاريخ 2018/7/25.
- عيد الحسان، التفسير الدستوري في الدساتير الأردنية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، المجلد 22، العدد 3، سنة 2007.

ثانياً- المراجع الأجنبية

- Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2009, available at: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009.pdf, visited on 2/7/2018.
- Council of Europe, European Charter of Local Self-Government and Explanatory Reports, Council of Europe Publishing, Strasbourg, (2010).
- European Treaty Series - No. 122, European Charter of Local Self-Government Strasbourg, 15.X.1985. Available at: <https://rm.coe.int/168007a088>, visited on 25/6/2017.
- Hilaire Barnett, Constitutional & Administrative Law, fifth edition, Cavendish Publishing Limited, London, 2004.

- Ian Loveland, Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A critical introduction, Fifth edition, Oxford University Press, New York, 2009.
- Kenya's Constitution of 2010, available at:
https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010.pdf?lang=en, visited at 15:36 on 27/7/2017
- Marta Espasa, Is Spain the most decentralized country in the world, available at: <http://www.ara.cat/en/Is-Spain-the-decentralized-country01258074355.html>.
- Namibia's Constitution of 1990 with Amendments through 2010, available at: https://www.constituteproject.org/constitution/Namibia_2010.pdf?lang=en, visited on 27/7/2017.
- OECD/KIPF (2016), Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>.
- Roy Bahl and Jorge Martinez-Vazquez. Sequencing Fiscal Decentralization, World Bank Policy Research Working Paper 3914, (2006), available at:
<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-3914>. Visited on 15/7/2018.
- Stephen Bailey and Mark Elliott, Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and The Constitution, Cambridge Law Journal, 68(2), July 2009.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all, Nairobi, 2009, principle No 28, section A.1.2.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), International Guidelines on Decentralisation and The Strengthening of Local Authorities, Nairobi, 2007.
- Yasin Olum, Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation, Commonwealth Journal of Local Governance, Issus 15, June 2014. <http://dx.doi.org/10.5130/cjlg.v0i0.4061>.

المحتوى

الصفحة	الموضوع
353	الملخص
354	المقدمة
357	المبحث الأول- الضمانات الدستورية لإنشاء وحدات الإدارة المحلية
357	المطلب الأول- التقسيم السليم لحدود الوحدات المحلية
361	المطلب الثاني- تشكيل مجالس محلية تمثل الإرادة العامة للمواطنين
365	المطلب الثالث- تمتع الوحدة المحلية بالشخصية المعنوية
368	المبحث الثاني- الضمانات الدستورية لفاعلية وحدات الإدارة المحلية
368	المطلب الأول- تحديد واضح لاختصاصات الوحدات المحلية وصلاحياتها
374	المطلب الثاني- ضمان التمويل المالي للوحدات المحلية بتقنين يحدد المصادر المتاحة
378	المطلب الثالث- تنظيم علاقات واضحة ومحددة بين وحدات الإدارة المحلية والحكومة المركزية
386	الخاتمة
389	المراجع

