العدد الخامس والعشرون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2020 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

"مدى فعالية الإدارة المحلية في الأردن"

إعداد الباحث:

م. بسام العواملة

AJSP
المجلة العربية للنشر العلمي
العدد الخامس والعشرون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2020 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

ملخص البحث:

يهدف البحث إلى التعرف على مدى فعالية الإدارة المحلية في الأردن من وجهة نظر شمولية وتشمل تقييم تجربة المجالس القروية والبلدية ،و تجربة البلديات (منذ عام 1955 ولغاية عام 1994) ، ودور الرقابة على البلديات.

الكلمات المفتاحية : فعالية، وحدات محلية، بلديات.

المقدمة:

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

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

يحتل موضوع الجماعات المحلية (الوحدات المحلية(والرغبة في تطويرها أهمية خاصة في كافة دول العالم نظراً للتغيرات السياسية والاجتماعية والتكنولوجية والاقتصادية الكثيرة التي أثرت على الحكومات والمجتمعات المحلية والأفراد. وفي أيامنا هذه لم يعد النظام المركزي في أغلب دول العالم، قادراً على إشباع حاجات المواطنين الذين يطمحون باستمرار، خاصة كلما زاد وعيهم الثقافي والاجتماعي، للمزيد من المشاركة والحصول على المزيد من الخدمات.

ولعل كبر حجم الأجهزة الإدارية المركزية وتنوع مهامها أكد ضرورة إيلاء اهتمام أكبر بالجماعات المحلية لتتمكن الحكومات من الحصول على دعم أكبر من جانب الجماعات المحلية للسلطة المركزية.

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

وقد أصبح التخطيط في الإدارة المحلية شأناً لا مركزياً في الكثير من دول العالم ومنها فرنسا وخاصة بعد أن تبنت . قانون الإدارة المحلية لعام 1983. [2]

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

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

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

وتظهر دراسة أخرى أن هناك ضرورة لإعادة توزيع الصلاحيات بين مختلف وحدات الإدارة المحلية في الأردن.

وتؤكد دراسة ثالثة أن المدن الكبرى عامة والعاصمة خاصة تحظى بعناية تفوق تلك التي تحظى بها المدن الصغرى وأن ذلك ينعكس على نصيب الفرد من الخدمات .[5.6]

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

وهناك دراسات عدة تناولت الجانب المالي للإدارة وما يميز تلك الدراسات أنها جميعاً تناولت موضوعات محلية محددة، ونطمح من خلال دراستنا هذه أن نكون أكثر شمولية وترابطاً وأن نوجز التجارب السابقة ونتوصل إلى تقييم لها ومن ثم نتوصل لمؤشرات العمل المستقبلي [8]مستفيدين مما يلي:

- الدراسات السابقة في هذا الميدان.
- آراء الإداريين والقانونيين في هذا البلد.
- خبرتنا في التدريس الجامعي والتدريب.

وفي الأردن فقد شهدنا ومنذ الخمسينيات من القرن الماضي العديد من المتغيرات والتي تلزمنا بإعادة النظر في موضوع الجماعات المحلية وهذه المتغيرات هي:

- من الناحية التعليمية، ارتفعت نسبة التعليم ارتفاعاً كبيراً فبينما كانت لا تكاد تصل إلى 20 %عام 1955 نجدها اليوم تزيد على 80%.
- من حيث البنية التحتية ورغم أن الأردن يحظى اليوم ببنية تحتية لا بأس فيها إلا أن مشاريع البنية التحتية لم تكتمل بعد وهذا بدوره يؤدي أيضاً إلى ضرورة زيادة الاهتمام بالجماعات المحلية.
- وعلى مستوى توزيع الخدمات والتنمية الداخلية فقد بينت الدراسة السابقة، كما أسلفنا أن عملية التنمية في الأردن غير متوازنة.
- ونرى من جهتنا أنها ليست فقط غير متوازنة بين المدن والأرياف ولكنها لا تستجيب لغاية اليوم للطموحات والحاجات الفعلية للسكان بشكل كافٍ.
- وعلى المستوى الإقليمي فقد شهدت منطقة الشرق الأوسط عامة والمنطقة العربية خاصة موجة متكررة من الحروب ألقت بظلالها وآثارها المباشرة على الأردن تمثلت في زيادة عدد السكان وبالتالي زيادة الطلب على الخدمات.

- وعلى المستوى العلمي والتكنولوجي: فإن العالم يعيش اليوم ثورة لا مثيل لها يسجلها التاريخ كثورة ثالثة تلت الثورة الزراعية والصناعية، ولعل تطور التكنولوجيا الرقمية Technology Digital في مجال الفاكس والإنترنت والخلويات وكذلك وسائل المواصلات والاتصال قد جعلت العالم صغيراً ولم تعد الأرياف مناطق بعيدة ليس فقط على سكان البلد أنفسهم وإنما على الزوار والسياح القادمين من بلدان أخرى .
- وعلى المستوى العالمي شهد العالم، وخاصة في العقود الثلاثة الأخيرة، عولمة لا سابق لها ونتج عنها أن الدول المنضمة إلى منظمة التجارة العالمية Trade World "WTO "Organization أصبحت تفرض شروطاً على الدول الأخرى وتتضمن تلك الشروط الحث على الانفتاح الاقتصادي والاجتماعي وعلى كافة المستويات، وهذا بدوره أيضاً يلقي مسؤولية على الوحدات المحلية للمساهمة بجهود التطوير.

وفي خضم هذه التطورات وما رافقها من نجاحات وإحباطات على المستوى المحلي برزت فكرة الأقاليم . كأسلوب يمكن أن يستجيب لكل هذه التطورات0[9]

وعلى مستوى الإدارة المحلية فقد ظهرت في العالم توجهات حديثة أثرت على مهام ووظائف الوحدات المحلية من جهة وعلى تركيبتها وأسلوب عملها من جهة أخرى. ويمكننا تلخيص هذه التوجهات على النحو الآتي:

هناك توجه عالمي نحو مزيد من اللامركزية وبالتالي مزيد من المشاركة؛ ذلك لأن اللامركزية كمنهج إداري هي الشرط الأول في الممارسات الديمقراطية المحلية.[10]

هناك توجه عالمي بأن تكون الوحدات المحلية أكثر استجابة لحاجات المواطنين وأن تغير أنماط عملها باستمرار لتستجيب للتغيرات التي تحصل في المجتمع.

مع موجهة الخصخصة والتي جاءت بعد 1980 ظهرت العديد من المنظمات المدنية إلى حيز الوجود والعمل وأصبحت تشارك السلطات الرسمية في اتخاذ العديد من القرارات التي تهم المجتمع المحلي.[11].

اتجهت أغلب الأنظمة المحلية في العالم إلى التقليل من عدد مستويات الجماعات المحلية بحيث أن أغلب هذه الدول تعتمد ثلاثة مستويات ولذلك ظهرت عمليات دمج الوحدات المحلية لإيجاد وحدات محلية جديدة أكبر حجم .[12]

تأثرت الإدارة المحلية والإدارة العامة بالتقدم التكنولوجي الحاصل في العالم وأصبح من الضروري الأخذ بأدوات هذه التكنولوجيا للكشف عن الحاجات ولتقديم الخدمات وعلى رأسها خدمات الحاسوب سواء كانت من خلال البرامج الجاهزة أو من خلال الاستخدام المهني للبرامج المختلفة. [13]

إن أية عملية لتطوير الجماعات المحلية في المملكة لا يمكن أن تنطلق من فراغ، ولذا نجد أنه من الضروري دراسة التجارب التأسيسية (تجربة تطبيق قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954 وتجربة تطبيق قانون البلديات رقم 29 لعام 1955 وكذلك التجارب المتقدمة وهي تجربة مجالس الخدمات المشتركة وتجربة دمج البلديات) ويفيدنا تقييم تلك التجارب في كشف الثغرات والمشكلات التي لا بد من معرفتها لنستطيع بناء إدارة محلية أو حكم محلي قابل للبقاء لفترة طويلة نسبيا .[14]

ونرى بأن عملية التطوير لن تكون على هدى الواقع فحسب وإنما في ضوء التوجه العالمي الذي يهتم بربط الواقع المعيش مع الفكر العالمي، والذي يتجه بشكل مستمر نحو مزيد من المشاركة الشعبية واللامركزية وتقوية اعتماد المجتمعات المحلية على نفسها تدريجياً وعلى مختلف مستويات الإدارة المحلية.

وكذلك التأكيد على العدالة والمساواة في كافة المناطق ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، ولا شك أن ذلك يتطلب تبني خطط تنموية مدروسة جيداً من قبل السلطات المركزية ودعم الجماعات المحلية لهذه الجهود وبالتالي تتناغم الجهود المركزية مع الجهود المحلية والعكس بالعكس.

ومن الجدير بالذكر أننا لا نرى بأن علينا أن نأخذ النماذج المحلية الغربية جاهزة ونقتدي بتشريعاتها حرفياً وأنه لا بد أن نكيفها لتلائم مجتمعاتنا في وصفها الحالي؛ ذلك لأن الشروط التي ولدت فيها الإدارة المحلية مختلفة، وكذلك فإننا نرى أن اللامركزية الخالصة هي مطمح مستقبلي وليس آنياً لأن العديد من الدول النامية لا زالت تتخوف منها على استقلالها ووحدة أراضيها ولذا نجد أغلبها يتبنى أنظمة أقرب إلى التركيز الإداري منها إلى اللامركزية والتي يبقى للحكومة المركزية الإشراف والتوجيه والتعديل لأعمال الجماعات المحلية.

نحاول من خلال هذه الدراسة إذن تقييم التجارب المحلية التأسيسية واللاحقة لها بهدف التوصل إلى مؤشرات يمكن أن تفيدنا في وضع الخطوط العريضة لتطوير الإدارة المحلية في الأردن، فهذه دراسة لا تهدف إلى تحليل التشريعات في أهدافها والتطبيقات فحسب بل هي تركيبية وتكوينية تحاول رسم المستقبل من خلال فحص التشريعات وكيف تعمل على أرض الواقع.[15]

وسوف تكون خطة الدراسة على هذا النحو:

المبحث الأول: تقييم التجارب التأسيسية وهما تجربة إدارة القرى وتجربة البلديات.

المبحث الثاني: فسنتناول التجارب اللاحقة "الأكثر تطوراً" أو لنقل "الأكثر حداثة" وهما تجربة مجالس الخدمات المشتركة وتجربة دمج البلديات.

وتعتبر التجارب التأسيسية عادة تجارب هامة لأنها تصبغ النظام المحلي بنوع ما من التوجه نحو الإدارة المحلية أو نحو الحكم المحلي.

وفي الأردن ورغم أن الجماعات المحلية ظهرت بعد فترة وجيزة من تأسيس إمارة شرقي الأردن إلا أنه يمكن القول ان عقد الخمسينيات كان عقداً تأسيسياً بمعنى الكلمة، حيث تم خلاله تبني العديد من القوانين والأنظمة وتشكلت خلاله العديد من الدوائر والمؤسسات العامة والوحدات المحلية أيضاً.[16]

المبحث الأول: التطبيقات التأسيسية للإدارة المحلية في الأردن

اتبع الأردن نظاماً للمجتمعات المحلية يتكون من ثلاثة أنظمة هي نظام المحافظات ونظام البلديات ونظام إدارة القرى .[17]

العدد الخامس والعشرون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2020 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

أما نظام المحافظات فيستند إلى نظام التشكيلات الإدارية رقم 16 لعام 1962 ، وقسمت المملكة فيه إلى محافظات وألوية وأقضية ونواحي ويعد نظاماً من عدم التركيز ذلك لأن المحافظة الإدارية أكثر منه نظاماً مركزياً و هي جزء من وزارة الداخلية تعمل بقرارها وتخضع لرقابتها الرئاسية ، والمحافظة هي في الواقع أقرب إلى النظام المركزي منه إلى النظام اللامركزي؛ لذا يمكننا الاكتفاء بتقييم تجربة الجماعات المحلية التي قامت في المجالس القروية على تطبيق قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954 وفي البلديات على تطبيق قانون البلديات رقم 29 لعام 1955 وتعديلاته لأنها هي التجارب المرتبطة بالمجتمعات المحلية فعلاً.[18]

المطلب الأول: تجربة المجالس القروية في الأردن

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

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

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

اولاً: تشكيل المجلس القروي

يتكون المجلس القروي حسب قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954 من عدد من الأشخاص لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن اثني عشر حسب ما يقرره الحاكم الإداري.

ومن الطبيعي أن العدد الفعلي يتحدد في ضوء عدد السكان والتركيبة الاجتماعية لسكان القرية، فكلما تنوعت العشائر والفئات العرقية والدينية ازداد عدد الأعضاء الذين يمثلون هذه الفئات. وينتخب أعضاء المجلس القروي من الأشخاص المقيمين في منطقة القرية مرة كل ثلاث سنوات وبالطريقة التي يقررها المتصرف.[19]

وبالإضافة إلى أعضاء المجلس القروي المختارين هناك عدد من المخاتير الذين يعدون أعضاء في مجلس القرية والذين يجري انتخابهم من قبل الذكور القاطنين عادة في القرية وتتجاوز أعمارهم الثامنة عشرة، على أن يجري الانتخاب بموجب التعليمات التي يضعها المتصرف بموافقة وزير الداخلية.[20]

ونتفق مع محمد العبادي في أن المشرع قد جمع بين أسلوبي الانتخاب والتعيين في المجالس القروية وأنه استهدف التمثيل العادل والمتوازن لمختلف العشائر.[21]

ومن الجدير ذكره أن القانون لا يفرض استفتاء أهل القرية، عند تشكيل المجلس القروي لأول مرة ولذلك قررت محكمة العدل العليا في الأردن بأنه لا يعتد بقول المستدعين من أن المحافظ قد أجرى استفتاء في إنشاء مجلس قروي، فالمحافظ أو المتصرف هو الذي يقرر إنشاء مجلس قروي، بناء على مبادرة منه أو بناء على طلب أهالي القرية، كممثل للسلطة المركزية.[22]

ويطلق المشرع الأردني لفظ "قرية" على أي مكان يعلن عنه وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة، في الجريدة الرسمية، على أنه قرية أو وحدة عشائرية ويشترط أن لا تقع القرية أو أي جزء منها ضمن اختصاص مجلس بلدي أومحلي آخر. [23]

ولقد قررت محكمة العدل العليا عام 1981 أن عدم الإعلان القانوني يبطل الإجراءات التي تستند إليها الإدارة، ولهذا فإن قانون إدارة القرى لا يسري على قرية الرام لأنه لم يعلن عنها في الجريدة الرسمية وبالتالي لا يجوز الاستناد إلى قانون إدارة القرى في تعيين المخاتير لتلك القرية.[24]

وقد فسرت محكمة العدل العليا "كلمة قرية" المقصودة في قانون إدارة القرى: أنها لا تشمل أي مكان يقع ضمن منطقة اختصاص مجلس بلدي، وعلى ذلك لا يملك الحاكم الإداري إحالة أي خلاف بين أهالي أي منطقة تقع ضمن اختصاص مجلس بلدي على التحكيم أو التعويض عن قرار المحكم .[25]

ذلك لأنه ورد نص خاص بمقتضى القانون المذكور بإمكانية إحالة أي نزاع يحدث داخل قرية ما إلى التحكيم وبالتالي فإن أية قرية تُضم إلى مدينة وتصبح جزءاً منها لا يمكن إحالة النزاع على التحكيم لأن قانون البلديات لم يشمل على أي نص شبيه بذلك الوارد في قانون إدارة القرى بخصوص موضوع التحكيم.

إن عملية دمج وضم المجالس القروية شكلت إحدى النقاط التي أثارت أحياناً اعتراضات من قبل أهالي القرية، ويقترح علي خطار بأن يحدد عدد الأعضاء على ضوء عدد السكان وأن لا يكون للحاكم الإداري دور في تحديده.[27]

ونعتقد من جانبنا أن عدد السكان ليس هو العامل الوحيد في تحديد عدد الأعضاء، ونضيف إلى هذا العامل التركيبة السكانية لأهالي القرية ونعتقد أن التركيبة السكانية هي عنصر لا يقل أهمية عن عدد السكان في تحديد عدد أعضاء المجلس القروي خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار الأوضاع الاجتماعية السائدة في الأردن.

ويمكن إبداء الملاحظات الآتية بخصوص تشكيل المجالس القروية:

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

ثانياً: اختصاصات مجلس القرية

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

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

من أجل ممارسة هذه الصلاحيات منح المجلس القروي اللجوء إلى القوانين والتعليمات التي يصدرها متصرف اللواء أو يجد من الملائم إصدارها حرصاً على النظام العام بمفهومه الشامل (الأمن العام و الصحة العامة والسكنية العامة).

كما منح مجلس القرية الشخصية الاعتبارية التامة ويكون له ختم بتلك الصفة ويخول عقد المقاولات والدخول في الدعاوي باسمه الخاص، بصفة مدع أو مدعى عليه.[28]

ويمارس مجلس القرية اختصاصاته على كافة الأراضي الواقعة ضمن منطقة القرية.

ولمجلس القرية صلاحيات في فرض الضرائب والعوائد التي يصرح بها متصرف اللواء بما في ذلك الضريبة الشخصية.[29]

كما يحق له أن يعفي أي من السكان من الضريبة بموافقة الحاكم الإداري ويكون صندوق القرية عادة تحت إشرافه المباشر.[30]

وقد مكن القانون مجلس القرية من إنشاء لجنة التحكيم من ثلاثة من أعضاء مجلس القرية على الأقل؛ وذلك بهدف تسوية الأمور المتنازع عليها بين الفرقاء في منطقة القرية ويكون ذلك بموافقة متصرف اللواء على عرضها للتحكيم وكذلك موافقة الفرقاء وبصدور بيان خطي من الحاكم الإداري .[31]

ويمكن إبداء الملاحظات الآتية بخصوص هذه الاختصاصات

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

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

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

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

ثالثاً: الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على المجالس القروية

نظراً لأن قانون إدارة القرى يعود إلى الخمسينيات من القرن الماضي وبسبب انخفاض الوعي الثقافي للسكان آنذاك وأن الدولة كانت في بداية تأسيسها فقد فرض القانون نوعاً من الرقابة الصارمة على المجالس القروية تجلت مظاهرها في العديد من الاختصاصات

التي منحت لوزارة الداخلية وكذلك لوزارة البلديات بعد عام 1965 وللحكام الإداريين أيضاً. ويمكن إيجاد هذه الرقابة ضمن النقاط الآتية:

أولاً: وزير الداخلية هو الجهة التي تعلن عن خضوع أية قرية أو قسم منها لأحكام قانون إدارة القرى وذلك بناء على تنسيب من الحاكم الإداري.[32]

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

ثالثاً: يستطيع مجلس الوزراء تغيير اسم أي قرية بموجب نظام أو قرار إداري يصدر لهذه الغاية، وتقول محكمة العدل العليا بهذا الصدد "وحيث لا يوجد في الدستور أو القانون نص يمنع مجلس الوزراء من أن يغير اسم قرية من القرى ومن هنا يكون تغيير اسم قرية المستدعين من مشيرفة الرقاد إلى العبدلية واقع ضمن صلاحيات مجلس الوزراء.[33]

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

وفي قرار لمحكمة العدل العليا عام 1981 بينت هذه المحكمة أن تعيين أعضاء المجلس القروي من قبل الحاكم الإداري غير مشروع وأنه يحق للحاكم الإداري فقط تحديد الرئيس ونائب الرئيس فحسب.[34]

ويعلق الطهراوي على هذا الحكم بقوله: "لذا فقد أحسنت محكمة العدل العليا عندما حرصت على التأكيد بأن سلطة الحكام الإداريين تقتصر على تعيين الرئيس ونائب الرئيس " ولا تشمل المجلس كامل.[35]

كما قضت أيضاً أنه يجوز للمتصرف أن ينهي عضوية أي شخص إذا أدين بحكم جزائي، أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجباته، ولكن لا يستدعي ذلك إعادة تشكيل المجلس القروي.[36]

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

وقد أنشأت ووزارة الداخلية للشؤون البلدية والقروية عام 1965 والتي سميت فيما بعد وزارة البلديات وأصبحت هذه الوزارة تشرف على تعيين موظفي المجالس القروية والبلدية.[37]

وقد مارست الوزارة دوراً هاماً في توجيه البلديات المحدثة لأول مرة وبذلك أصبحت وزارة البلديات همزة الوصل بين البلديات ومجلس الوزراء.[38]

لقد ازداد عدد المجالس القروية مع الزمن ونتج عن ذلك ازدياد الكلفة التشغيلية للمجالس المحلية خاصة مع موجة ارتفاع الأسعار والتضخم بعد عام 1988 ،كما أن حدود المجالس القروية قد اختلطت مع بعضها من جهة ومع بعض المجالس البلدية من جهة أخرى مما أدى إلى ظهور فكرة "مجالس الخدمات المشتركة" كأسلوب لحل هذه المشكلات.

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

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

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

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

ورغم الظروف السياسية المضطربة التي مر بها الأردن في عام 1956 ابتداءً من العدوان الثلاثي على السويس وحرب عام 1967 وتطبيق الأحكام العرفية في الأردن فإن تجربة البلديات قد استمرت. وكانت البلديات خلال هذه الفترة الوجه الديمقراطي الوحيد للأردن في فترة غياب البرلمان.[39]

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

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

أولاً: تشكيل المجلس البلدي

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

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

1- إحداث البلدية لأول مرة:

بدأت البلدية لأول مرة بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على تنسيب لجنة يعين لها رئيس من بين أعضائها على أن لا تزيد مدة اللجنة على سنتين، وتكمن مهمة هذه اللجنة في تحضير البلدة للعملية الانتخابية.[40]

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

ونلاحظ أن المشرع قد أحال بيان كيفية تنظيم وشروط العضوية في المجالس البلدية إلى البرلمان.

وقد اعترفت محكمة العدل العليا بالصفة المحلية للبلدية؛ ذلك لأنه ورغم أن البلديات هي شخصيات من شخصيات القانون العام فقد قضت هذه المحكمة بما يلي "إذا صدر قرار رئيس الوزراء بنقل أحد موظفي الحكومة المصنفين إلى وظيفة في إحدى البلديات، وبما أن البلدية هي مؤسسة أهلية بحكم القانون فإن قبول الموظف بهذا النقل يعتبر منه استقالة ضمنية من وظيفته الحكومية تحرمه من حق التقاعد، إذ ان مجرد صدور قرار من رئيس الوزراء بتعيينه في تلك الوظيفة لا يلزمه بالقبول بل إن له الخيار في البقاء بوظيفته الحكومية أو تركها وقبول الوظيفة الأهلية.[41]

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

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

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

وقضت محكمة العدل أن القرارات التي تصدر عن المجلس يجب أن تصدر عنه كاملاً وإلا عدت قرارات باطلة وغير مشروعة؛ "وحيث ان القرار المطعون فيه الصادر عن المجلس البلدي موضوع الطعن قد صدر عن أربعة أعضاء بما في ذلك الرئيس فيكون قد صدر عن مجلس غير مكتمل النصاب القانوني وهو سبعة أعضاء وغير مشكل تشكيلاً قانونياً وفق أحكام المادة (7) من قانون البلديات مما يوجب اعتبار هذا القرار مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه.[42]

وقد نصت المادة (27) من القانون المذكور على أنه يحق للوزير، أي وزير البلديات، تعيين عضو أو عضوين إضافيين ويكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها.[43]

وتبرر سلطة التعيين هذا بالاعتبارات الإدارية بقصد مساعدة العناصر المنتخبة على إدارة الشؤون البلدية، وبالاعتبارات السياسية والاجتماعية كالرغبة في تحقيق التمثيل السياسي الكلي والعشائري لجميع الاتجاهات والعشائر في البلدة.

ويرى البعض أن هذا التعيين هو أسلوب غير ديمقراطي.[44]

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

وبموجب تعديل الفقرة ب من المادة 3 من القانون المعدل لعام 1994 أصبح الرئيس ينتخب مستقلاً عن الأعضاء وبعد ذلك جاء تعديل عام 2001 من خلال قانون مؤقت ونص على أنه يجوز لمجلس الوزراء تعيين ما لا يزيد عن نصف عدد أعضاء المجالس البلدية بينما كان سابقاً يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على اتفاق الأعضاء أو قرار من مجلس الوزراء في حالة اختلافهم على اختيار الرئيس فيما بينهم.

ولا شك أن هذا التعديل قد غير الوجه الديمقراطي كمعلم أساسي من معالم الديمقراطية في الأردن وربما المعلم الوحيد.[45]

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

ولا شك أن في هذا النص نكراناً للمبدأ الديمقراطي الذي يمنح الحماية القضائية للمواطنين ولأعضاء المجالس البلدية.[46]

3- معالجة النقص في عدد أعضاء المجلس البلدي:

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

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

ثانياً: اختصاصات المجالس البلدية

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

غير أن هذه الاختصاصات قد تقلصت بمرور الزمن وتمحورت في النهاية حول صلاحيات تخطيط البلدة ومنح رخص البناء ورخص الهدم والاهتمام بالنظافة ومتطلبات الصحة العامة، ولم تعد البلديات تمارس اليوم إلا ثلاثة عشر حيث انتقلت باقي الاختصاصات إلى الدوائر اختصاصاً الحكومية الأخرى.[47]

كما منح هذا القانون البلديات الحق في وضع أنظمة تصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك وذلك لتمكين البلديات من القيام بالمهام المنوطة به.[48]

وقد أظهرت إحدى قرارات محكمة العدل العليا ضمن هذا الموضوع أن صلاحية مجلس الوزراء في إصدار نظام تنفيذي هي صلاحية عامة تخص كافة البلديات ودونما حاجة للحصول على قرار من المجالس البلدية بالموافقة على هذا القرار.[49]

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

لكن قرار المجلس البلدي القاضي بإلغاء طريق زراعي قد اعتبر من قبل محكمة العدل العليا في الأردن قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء عملاً بأحكام المادة العاشرة الفقرة و من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام 1952.[50]

وتختص المحاكم البلدية في الأردن بالنظر في الجرائم التي ترتكب ضمن حدود البلدية خلافاً لأحكام القوانين والأنظمة ذات الصلة بعمل المجالس البلدية كقانون الحرف والصناعات وقانون الصحة العامة وقانون الزراعة وقانون رخص المهن وقوانين أخرى عديدة.[51]

وبعد صدور قانون محاكم البلديات لعام 2001 اتخذت هذه المحاكم العديد من القرارات فرضت من خلالها غرامات مالية بسبب مخالفات تتعلق بالسير أو بقانون التنظيم أو بالبيئة.

ولذا فقد قضت بضرورة دفع غرامة مقدارها خمسون ديناراً نظراً لأن أحدهم تجاوز الإشارة الضوئية الحمراء خلافاً لأحكام اللمادة 47/أ من قانون السير المعدل بالقانون رقم 53 لسنة 2002.

كما فرضت غرامة مقدارها عشرة دنانير نظراً لعدم حصول أحدهم على رخصة مهن لمحله التجاري مما يعد مخالفاً لنص المادة 18 من قانون رخص المهن رقم 28 لسنة 1999.

وفي مجال البيئة حكمت بغرامة مقدارها خمسة وعشرون ديناراً وإزالة المكرهة الصحية لأن أحدهم اعتدى على الشارع العام من خلال تسرب حفرته الامتصاصية على الشارع العام مما يعد مخالفاً لأحكام المواد 49، 50، 60 من قانون الصحة العامة رقم 54 لسنة 2002.[52]

ولا شك أن وجود هذه المحكمة وقدرتها على فرض العقوبات يساهم في ممارسة الجماعات المحلية لدورها المحلي التنموي على البيئة وحماية المصلحة العامة وكذلك ردع المخالفين المتسببين بأضرار للبيئة.

العدد الخامس والعشرون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2020 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

تقييم الصلاحيات الممنوحة للبلديات والتطبيق الفعلي لهذه الصلاحيات

لقد أوضحنا أن هذه الاختصاصات وردت ضمن قانون البلديات رقم 29 لعام 1955 على سبيل الحصر، ورغم ما يحققه هذا الأسلوب من دقة ووضوح فإنه يعاب عليه أن الهيئات المحلية لا تتمكن من ممارسة الاختصاصات غير الواردة في هذا القانون؛ ولذا فإن أية اختصاصات إضافية تطرأ على العمل البلدي تحتاج إلى تشريع جديد، وبذلك فإن التشريعات المحلية قد لا تستجيب للمتغيرات والمستجدات التي تظهر بشكل مفاجئ وسريع.[53]

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

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

يفتقر قانون البلديات الحالي وتعديلاته إلى نصوص تتعلق بحق المجلس بقبول الهبات والتبرعات من الأفراد والهيئات أسوة بما هو موجود في الأنظمة المحلية الأخرى كالنظام . الفرنسي.[54]

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

ثالثاً: الرقابة على البلديات

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

والرقابة على البلديات تتم من قبل جهات عدة هي: وزارة البلديات ووزارة الداخلية والحكام الإداريين وكذلك الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم.

ويهمنا هنا الرقابة الإدارية أو ما يسمى "بالوصاية الإدارية" وتكون الوصاية من القانون الخاص على القاصر، وفي الحقيقة فإن الجماعات المحلية ليست قاصرة فعلاً وإنما تهدف الرقابة هنا إلى أن تبقى هذه الوحدات تسير ضمن النطاق القانوني لاختصاصاتها.[55] لذا سنركز على الرقابة التي تمارسها وزارة البلديات وتلك التي تمارسها وزارة الداخلية والحكام الإداريون.

يرتكز نظام الإدارة المحلية على الاستقلال النسبي لوحداتها، وكما يقول جان ريفرو يكون لها الحق دوماً بالمبادرة أو ما يطلق عليه أيضاً المبادأة initiative'd Droit ، أي اتخاذ القرارات التي تهمها.[56]

ولكن ذلك لا يعني أنها مطلقة الحرية سواء تصرفت بشكل صحيح أم لا وإنما يعني أن لها حق المبادرة إلى اتخاذ القرارات التي تهم مصلحة السكان فيها ولكن تبقى رقابة السلطة المركزية أو ما يطلق عليها "الوصاية الإدارية" قائمة لتمارس حينما تخرج هذه الوحدات عن الصلاحيات المنوطة به.[57]

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

1- الرقابة التي تمارسها وزارة البلديات

بموجب قانون البلديات المعدل رقم 70 لعام 2002 فإنه يعود إلى وزير البلديات تحديد عدد أعضاء المجلس البلدي وفي هذا المجال منح وزير البلديات السلطة التقديرية الكاملة. أما أمانة عمان الكبرى فيعود لمجلس الوزراء بقرار يصدر عنه تحديد عدد أعضاء المجلس، وتملك السلطة المركزية بموجب القانون المعدل المذكور تعيين ما لا يزيد عن نصف عدد أعضاء المجلس البلدي.[58]

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

كما أننا لا نؤيد إطلاقاً تعيين نصف الأعضاء ونعتقد أن الأسلوب السابق المعتمد على الانتخابات المطعمة بعضو أو عضوين إضافيين من خلال التعيين هو أفضل منهج يمكن اختياره ليوائم بين اعتبارات الديمقراطية والأوضاع الاجتماعية والثقافية في المملكة حالياً.

وحسب المادة 3/2/ب من التعديل الأخير (القانون رقم 5 لعام 2002) فإن رئيس البلدية يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات، وقد يكون الرئيس من بين الأعضاء المعينين أو المنتخبين.

أما استقالة رئيس المجلس فقد جاءت مخالفة للنص الأساسي المتعلق بتعيين الرئيس حيث تقبل الاستقالة بكتاب يقدم إلى المجلس البلدي وتعتبر نهائية من تاريخ تسجيل الكتاب في دفاتر البلدية.

وتقبل استقالة الرئيس بنفس طريقة تعيينه أي بقرار من مجلس الوزراء وهذا طبيعي من خلال قاعدة توازي الاختصاص التي تدل عادة على أن سلطة التعيين هي سلطة العزل رغم أن القانون لم ينص حرفياً على ذلك.

ولقد سبق أن أوضحنا عند الكلام عن إحداث المجلس البلدي لأول مرة أنه يبقى لمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات وتوصية المحافظ توسيع أو تضييق أو مد حدود، أي مجلس بلدي ويبلغ القرار إلى وزير المالية لنشره في الجريدة الرسمية ويعتبر نافذ المفعول من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.[59]

كما يملك وزير البلديات بموافقة مجلس الوزراء أن ينسب بحل المجلس البلدي أو ينسب بملء المقاعد الشاغرة أو أن ينسب بتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل للمدة التي يراها مناسبة.[60]

ويجوز لمجلس الوزراء، وفقاً لسلطته التقديرية، أن يحل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة دورته وأن يعين لجنة تقوم مقامه للمدة التي يراها مناسبة.[61]

2- الرقابة التي يمارسها مجلس الوزراء ووزارة الداخلية والحكام الإداريين

لمجلس الوزراء صلاحيات هامة ذات علاقة بالبلديات وتستند هذه الصلاحيات إلى المواد 31 ،120 و 114 من الدستور المعمول والأنظمة المستقلة بموجب المادتين 114 و 120 منه. [62]وكذلك الفقرة 2 من المادة 45 من الدستور.

كما أن لمجلس الوزراء دوراً هاماً في تحديد عدد أعضاء المجالس البلدية وتشكيل اللجان المؤقتة وتحديد مدتها بالنسبة للبلديات . [63]

وبالإضافة إلى ذلك فإن كثيراً من القرارات الصادرة عن المجلس البلدي تخضع لموافقة مجلس الوزراء كمعاملات الاقتراض التي تتطلب كفالة الحكومة وشطب الأموال المتعذر تحصيله.[64]

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

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

وتمارس وزارة الداخلية ممثلة بالحكام الإداريين رقابة واسعة على أعمال البلديات حيث تخضع العديد من القرارات ذات الصلة بالموظفين لمصادقة الحاكم الإداري، كما أن للحاكم الإداري حق تنشيط عمل البلديات والمجالس القروية وإدارتها إدارة حسنه.[65]

ويحق للحكام الإداريين التفتيش على البلديات أيضاً كما أنه على كل بلدية أخذ موافقة الحاكم الإداري فيما يتعلق بالمقاولات التي تتطلب إنفاق مبلغ يزيد عن خمسة آلاف دينار، وكذلك فإن للحاكم الإداري وبموافقة وزير البلديات أن يحدد المبالغ التي يحق للمجلس البلدي الاحتفاظ بها، كما يعين لجاناً لمراجعة أرصدة البلديات أن الموجودة في بنك تنمية المدن والقرى.[66]

وتظهر رقابة السلطات المركزية على أعضاء المجالس المحلية من خلال الموافقة على استقالاتهم وإسقاط حق العضوية عنهم وإعلان فقدانهم لحق العضوية وذلك استناداً لنص المادة 36 من قانون البلديات.[67]

وقد صدر عن محكمة العدل العليا عدد من القرارات تخص عضوية المجالس المحلية وحلها، ففي قرار لها أوضحت أن اعتبار المجلس البلدي منحلاً لنقصان عدد الأعضاء يقتضي موافقة جهتين إداريتين هما مجلس الوزراء ووزير الشؤون البلدية والقروية، وكون النص جاء بصيغة أن الوزير بناء على موافقة مجلس الوزراء لا يعني حصر الاختصاص بالوزير بل يعني أن حل المجلس يتطلب موافقة المرجعين واتفاقهما عليه.[68]

كذلك فإن تعيين اللجان المؤقتة هو من القرارات التي تخضع دوماً لرقابة محكمة العدل العليا لما لذلك القرار من أثر على استقلالية الوحدة المحلية، وقد قضت محكمة العدل العليا في هذا المجال ما ملخصه "أن مدة اللجنة التي تقوم مقام المجلس البلدي يجب أن لا تزيد عن سنة واحدة يجري فيها انتخاب المجلس الجديد، أما حق مجلس الوزراء في تعيين لجنة تقوم مقام المجلس للمدة الباقية من

AJSP
المجلة العربية للنشر العلمي
العدد الخامس والعشرون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2020 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

دورتها فإنه حق مقصور على حالة نقص عدد الأعضاء عن النصاب القانوني وحيث أن مجلس الوزراء لم يستند إلى هذه الحالة في قرار الحل يكون قرار مجلس الوزراء مخالف للقانون".[69]

ولا يكتسب القرار الصادر عن المجلس البلدي الصيغة النهائية إلا بعد مصادقة المحافظ عليه بصفته السلطة التي لها الوصاية على المجلس البلدي، وبالتالي على الطاعن بالقرار الصادر عن المجلس البلدي والمصدق من المحافظ أن يختصم للمحافظ في دعواه حتى تتمكن المحكمة من التصدي للقرار المطعون فيه.[70]

ولست مع محكمة العدل العليا بقولها "أن على الطاعن أن يختصم للمحافظ وليس للمجلس البلدي". ذلك لأن مصادقة الحاكم الإداري لا تعني أنه طرف في القضية لأن المجلس البلدي يتمتع بالشخصية الاعتبارية بموجب قانون البلديات وكان الأجدر أن تقول المحكمة أن القرار كان غير مكتمل أي أنه كان قراراً تمهيدياً وليس نهائياً ولم يكتمل القرار إلا بعد تصديق الحاكم الإداري عليه. حتى تراقب عليه وبالتالي ترد الدعوى شكلا.

ومن الموضوعات التي تستحق المناقشة أيضاً موضوع "توسيع أو تعديل حدود البلديات والمجالس القروية" والذي نصت عليه المادة السادسة من قانون البلديات والمادة 7 من قانون إدارة القرى، حيث يكون، حسب قانون البلديات بناء على تنسيب من الحاكم الإداري وتنسيب من وزير البلديات وقرار من مجلس الوزراء حسب قانون إدارة القرى.

ونود في هذا المجال إبداء الانتقاد لهذا الأسلوب وما هو منتقد، من وجهة نظرنا هنا، هو أن توصية الحاكم الإداري وتنسيب الوزير وقرار مجلس الوزراء عبارة عن رأي السلطة المركزية الغالب على رأي المجلس البلدي ولا شك أن ذلك يخالف استقلالية البلدية كوحدة محلية تتمتع بالاستقلال الذاتي والذي يعني أن هذه البلديات كجماعات محلية منحها القانون الشخصية الاعتبارية لها قدرة التصرف الذاتي أحياناً دون الخضوع لرقابة السلطة المركزية ولا يحق للسلطة المركزية مراقبتها إلا ضمن ما ورد في قانون البلديات، أي ضمن موضوعات محددة كالتوظيف وبيع ممتلكات البلدية وأخذ الموافقة على القروض.

ونقترح أن تصدر التوصية هنا عن لجنة محلية متطورة تتشكل من المهندسين وأساتذة الجامعات وممثلين عن المجتمع المحلي مراعاة لأهمية هذا الموضوع، ولا شك أن لجنة متخصصة على هذا النحو ستتمكن من اتخاذ قرارات محلية أكثر عقلانية وأعمق استشرافاً للمستقبل.

تقييم لعملية الرقابة على البلديات بداية يمكننا الإشارة إلى ازدواجية الرقابة على أعمال البلديات فالرقابة تمارس من مجلس الوزراء والحكام الإداريين من جهة وكذلك من قبل وزارة البلديات ودوائرها المختلفة من جهة أخرى، وتقترح أن تقتصر الرقابة على البلديات من قبل وزارة البلديات وأن يقتصر دور وزارة الداخلية، فقط في حالة التحضير والإشراف على الانتخابات البلدية. ونشير أيضاً إلى أنه لا حاجة لإجراء الانتخابات كلها في يوم واحد، لما في ذلك من شلل للحياة العامة والاقتصادية في ذلك اليوم ولذا فإن إجراء الانتخابات لكل بلدية عند انتهاء مدتها له ما يبرره ويفيد في التعويد على ديمقراطية الانتخابات وبنفس الوقت لا يؤثر سلباً على الحياة الاقتصادية ، "فالعرس الديمقراطي".[71]

كما أطلق عليه البعض، يفضل حدوثه أكثر من مرة وفي كل مدينة أو بلد على حدة، والديمقراطية هي مراس سياسي وليس طلقة نارية تطلق لمرة واحدة في العام.[72]

العدد الخامس والعشرون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2020 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

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

المبحث الثاني : محاولات التطوير اللاحقة

بعد العمل بقانوني المجالس القروية رقم 5 لسنة 1954، وقانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 لمدة تزيد عن خمسة وعشرين عاماً بدأت العديد من المشكلات التي تخص المجالس البلدية والقروية تطفو على السطح، وأهم تلك المشكلات وكما سبق وأشرنا إلى بعضها ما يلي:

- زيادة الطلب على الخدمات الصحية والخدمات بمختلف أشكالها من فتح طرق وتعبيد شوارع وإنارة وغيرها...
- زيادة الطلب على نوعية أفضل من الخدمات مع ازدياد الوعي الثقافي فإن الطلب على خدمات متطورة يزداد مع زيادة هذا الوعي.
- عدم قدرة بعض الوحدات المحلية على القيام بالمهام المنوطة بها لأسباب اقتصادية وفنية، مثل عدم توفر المال أو عدم توفر المعدات والموظفين المؤهلين.
- ازدياد الكلفة المالية لتشغيل المجالس المحلية البلدية والقروية نظراً لازدياد عددها وما استلزمه ذلك من زيادة في عدد الكوادر الإدارية من جهة ولوجود التضخم من جهة أخرى.
- وجود واستفحال النعرات العشائرية مع كل دورة انتخابية جديدة.
- الانتشار العمراني غير المنضبط والذي أدى إلى تداخل حدود البلديات مع بعضها ومع المجالس القروية أيضاً.
- عدم التوازن في التنمية بين أجزاء المدينة الواحدة من جهة وبين المدن والأرياف من جهة أخرى.

وقد تمخض عن هذه المشكلات عدد من الأفكار الجديدة هي:

أولاً: فكرة مجالس الخدمات المشتركة.

وثانياً: فكرة دمج البلديات.

المطلب الأول: مجالس الخدمات المشتركة

يحكم عمل هذه المجالس النظام رقم 17 لسنة 1983 المسمى "نظام مجالس الخدمات المشتركة" وقد صدر هذا النظام استناداً إلى نص المادة 41 من قانون البلديات المعدل للقانون رقم 29 لسنة 1955.

وقد بدأ العمل به فور تبني هذا النظام، وازداد عدد هذه المجالس إلى أن وصل عام 1990 إلى 96 مجلساً. لكن هذا العدد قد تناقص بعد ذلك إلى أن أصبح 58 مجلساً فقط عام 1993 .

ومن الجدير بالذكر أن فكرة "مجالس الخدمات المشتركة" قد طبقت في بلدان أخرى كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وكان الهدف من تطبيقها إنقاص الكلفة المالية للمشاريع البلدية ومواجهة الضغوط المالية التي كانت تواجهها بعض البلديات. [73]

العدد الخامس والعشرون
تاريخ الإصدار: 2 – تشرين الثاني – 2020 م
www.ajsp.net
ISSN: 2663-5798

يزودنا الطعامنة بأفكار مفيدة في هذا المجال فيقول: "يعتبر مجلس الخدمات المشتركة أسلوباً حديثاً من أساليب الإدارة المحلية التي انتهجها المشرع لأول مرة عام 1983 حيث جاءت تلك التجربة ثمرة من ثمرات تواصي المؤتمرات العامة للمجالس البلدية منذ عام 1977 "ويضيف بأنها خطوة تنظيمية ضرورية وملحة لمعالجة النقص في توفير الخدمات الأساسية لكافة المواقع وكذلك للحد من المشكلات المتعددة التي كانت تواجهها المدن الرئيسية والمناطق الريفية وفي مقدمتها الانتشار العمراني.[74]

ويرى الطعامنة أن تلك المجالس تعتبر مستوى جديد من مستويات الإدارة المحلية في الأردن. ومن جانبنا فإننا ننظر إلى تلك المجالس كأسلوب من أساليب التنسيق والتعاون بين المجالس البلدية لإذابة النعرات العشائرية من جهة وللتصدي للضغوط المالية التي كادت أن تشل حركة المجالس القروية والبلدية آنذاك، كما هدف هذا النظام إلى تطوير الأعضاء في المجالس القروية من خلال حضورهم الاجتماعات العامة جنباً إلى جنب مع زملائهم في المجالس البلدية.[75]

ونرى أيضاً أن المشكلات التي ذكرناها قبل قليل كانت جميعها من الأسباب التي دعت الحكومة إلى التفكير بإيجاد مجالس الخدمات المشتركة.

تشكيل مجالس الخدمات المشتركة ومواردها المالية

ترك أسلوب تشكيل المجالس لوزير البلديات فهو الذي يحدد عدد أعضاء المجلس والمجالس البلدية والقروية التي ستنضم إليه ويعين ممثلي هذه المجالس لمدة سنتين، وللوزير إعفاء أي منهم بقرار منه كما يعين رئيساً للمجلس من بين أعضائه وللمدة التي يراها مناسبة.

عادة ما يشكل المجلس من المجالس البلدية المتجاورة أو المتقاربة مع بعضها البعض ويراعي اشتراك ممثلين عن مجالس بلدية وآخرين عن مجالس قروية بهدف تطوير أو تدريب هؤلاء الممثلين من خلال احتكاكهم ببعضهم أثناء الجلسات والاجتماعات.

أما موارد تلك المجالس فكانت حسب نص المادة 8 من النظام رقم 17 لعام 1983:

- مساهمة الحكومة من خلال عائد المحروقات .
- مساهمة المجالس البلدية والقروية
- القروض والهبات والتبرعات والاعانات وأي أموال تقدم لها على أن تأخذ موافقة مجلس الوزراء اذا كانت من مصدر غير اردني.

1. وقد أنيطت بمجالس الخدمات المشتركة المهام التالية: [76]
2. إنشاء أبنية للمدارس.
3. إنشاء المراكز الصحية والاجتماعية والحدائق العامة.
4. إنشاء المسالخ .
5. إنشاء المقابر .
6. إنشاء مكبات النفايات.

وتبين دراسة (الطعامنة) ما يلي :

أن مجالس الخدمات المشتركة كانت تركز فقط على كب النفايات ورش المبيدات.

أن مجالس الخدمات المشتركة كانت تفتقر للآليات واللوازم الكافية وأن الآليات كانت تستخدم أحيانا لاغراض خاصة.

وتشير دراسة اخرى في هذا المجال إلى ان مجالس الخدمات المشتركة لم تسهم بدورها بشكل كاف على صعيد التنمية المحلية .[77]

كما أشارت أيضا إلى أن هذه المجالس كانت كالبلديات والمجالس القروية تعاني من الترهل والذي يستنزف جزءا لا يستهان به من الموارد أيضا.[78]

غير أننا نرى أن هذه المجالس قد أفسحت المجال للتعاون بين المجالس البلدية والقروية وأنها كانت الخطوة الاولى التي قادت إلى التفكير بعملية دمج البلديات والتي جاءت لاحقا على هذه الفكرة، كما أنها قد ساهمت في تدريب بعض الكفاءات المحلية من خلال الاجتماعات المشتركة وربما ساهمت في التقليل من النعرات العشائرية التي كانت على اشدها قبل تبني هذه الفكرة .

كما أنها ساعدت خلال فترة مالية عصيبة من استمرار الخدمات في بعض المجالس القروية والتي لم تكن خلالها قادرة على تقديم تلك الخدمات ، كما كشفت هذه المجالس عن حاجة المجالس المحلية إلى بعض الخدمات الفنية كالخدمات الهندسية من رسامين ومساحين ومهندسين. وقد أسهمت هذه المجالس جزئيا في تحقيق بعض التوازن في الخدمات بين المدن والقرى.

غير أن تلك المجالس تنتقد للأسباب الآتية:

أن عملية تشكليها كانت متروكة للوزير والأجدر أن تكون عملية التشكيل مستندة إلى آراء أكثر من شخص وإلى دراسات ميدانية تبين إمكانية التعاون بين ممثلي هذه المجالس.

م تقم هناك دراسات كافية تساعد المجالس في عملية الدمج لتتم وفقا لعوامل معينة كالتقارب الجغرافي والوضع التنظيمي والمالي للبلديات والمجالس القروية .

المطلب الثاني: تجربة دمج البلديات

مع بداية العقد الأخير من القرن العشرين أصبحت البلديات تعاني أوضاعا صعبة وصفت من قبل البعض "بالمأساوية ".[79]

وأهم مظاهرها غياب الهياكل التنظمية وعدم وجود خطط وبرامج، وضعف الكوادر العاملة وكثرة عدد الموظفين أو ما يسمى "بالترهل الإداري" ونقص في الآليات والمعدات وغيرها... ونجم عن هذا الوضع تدهور الأوضاع المالية وارتفاع مديونية البلديات وعدم قدرتها على القيام بالخدمات البلدية وأصبح ينظر إلى البلدية أنها مجرد جهاز معني بالنظافة. وقد بلغ عدد موظفي البلديات أكثر من 16000 موظف وزادت المديونية للكثير منها. ففي دراسة حول الأوضاع المالية للبلديات قبل الدمج أعدتها وزارة البلديات صنفت البلديات في المملكة ضمن فئات ثلاث رئيسية هي:

- بلديات ذات أوضاع مالية جيدة او متوسطة أي تستطيع تغطية رواتب العاملين فيها وتقديم الحد الأدنى من الخدمات وعددها 162 بلدية.
- بلديات ذات أوضاع مالية متعثرة لاتكفي إيراداتها إلا لدفع جزء من رواتب العاملين فيها وبلغ عددها 104 بلدية.
- بلديات ذات أوضاع مالية سيئة جدا أو مستعصية لاتكفي لدفع رواتب العاملين ولا تستطيع تقديم أية خدمات وبلغ عددها 62 بلدية.

وخلاصة القول ان عددا لا يستهان به من البلديات قد أصبح غير قادر على القيام بالمهام المنوطة به بصورة مرضية الامر الذي دفع الحكومة عام 2001 إلى اللجوء إلى تحولات جذرية في البلديات بما في ذلك دمج وحدات محلية متقاربة جغرافيا مع بعضها البعض وتم التركيز على تعيين إدارة هذه الوحدات من جانب الحكومة المركزية بما يضمن إنقاذ البلديات من أزمتها المالية والإدارية المستعصية حسب رأي السلطة المركزي.[80]

ودعا وزير البلديات آنذاك من بداية عام 1992 إلى اجتماع موسع مع رؤساء البلديات وتم الاتفاق في ذلك الاجتماع على عدد من التوصيات التي شكلت الأساس للتغيرات اللاحقة على البلديات كفكرة دمج البلديات وفكرة انتخاب رؤساء البلديات بشكل منفصل عن الأعضاء وتعديل قانون البلديات لتبني فكرة دمج البلديات والمجالس القروية والاستفادة من تجربة أمانة عمان الكبرى التي أحرزت قدرا من النجاح في الاعتماد على النفس في موازنتها والتي أصبحت أنموذجا ممكنا للاحتذاء وذلك رغم أن التوجه العام كان في الاردن نحو مزيد من اللامركزية والديمقراطية وإشراك الموظفين، فالظروف الواقعية الملحة للبلديات أصبحت في نظر الحكومة أكثر أهمية من مقتضيات العمل السياسي في التوجه نحو مزيد من اللامركزية والمشاركة الشعبية.

وتم تعديل المادة الخامسة من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 بقانون البلديات المعدل رقم 14 لعام 1994 بأن نصت المادة الخامسة على ما يلي :

مع مراعاة أحكام الفقرة 5 من المادة 6 من هذا القانون لمجلس الوزراء بقرار يصدر عنه بناء على تنسيب الوزير وتوصية المحافظ توسيع أو تضييق أو تعديل حدود أي بلدية أو مجالس قروية أو ضم أي بلديات أو مجالس قروية أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها مجاورة لها بعضها إلى بعض، وان يشكل لذلك بلدية بالمعنى المقصود في القوانين النافذة.

وفي عام 1996 عاد إلى الحكومة الوزير السابق الدكتور طبيشات وقامت الوزارة بعملية الدمج في شباط عام 1996 وبلغ عدد المجالس القروية 354 بينما كان عدد البلديات 328 بلدية.

وقد أعد البنك الدولي تقريراً خاصا عن أعمال البلديات عام 2001 أوضح فيه أن 80 %من البلديات قد أعلنت عدم قدرتها على القيام بالمهام المنوطة بها . [81]

وفي عام 2001 طرحت الحكومة مشروعا متكاملا لإعادة هيكلة البلديات وقد اشتمل هذا المشروع على أهداف إدارية وتشريعية ومالية.

ومن الأهداف الإدارية إيجاد مجالس بلدية كبيرة الحجم ذات هياكل تنظيمية فعالة وكوادر مؤهلة وتجهيزات ملائمة وكافية.

واشتمل هذا المحور على تعيين رؤساء البلديات ونصف الأعضاء بما يضمن تعيين مساح ومهندس لكل منها وقد كانت الوزارة تنظر إلى التعيين كعملية مؤقتة بما لا يتجاوز دورتين انتخابيتين وذلك لإصلاح اوضاع البلديات بعد الدمج . [82]

وقد جاء القانون المؤقت رقم 70 لسنة 2002 بتفصيلات وشروط بحضور رؤساء البلديات ومنها:

- حيازة رؤساء البلديات المنوي تقييمهم في مراكز المحافظات على الدرجة الجامعية الأولى على الأقل في تخصص الهندسة المدنية فحسب.
- اتقان أعضاء المجالس البلدية القراءة والكتابة .
- إثراء المجالس البلدية بتعيين مديري الخدمات في المحافظة مديري الأشغال والصحة والتربية والتعليم أعضاء في البلديات.

كما صممت هياكل جديدة لكل بلدية وأحدثت شواغر جديدة أيضا تلزم لعملية تطوير هذه البلديات وتم إيقاف التعيينات العشوائية مع عدم تسريح اي موظف .

وقد وضعت خطة محكمة للتدريب والتأهيل من أجل الارتقاء بالخدمات البلدية وتحسين أساليب خدمة الجمهور بحيث أنشأت ثلاثة مراكز تدريب واحد في الجنوب وآخر في الوسط وآخر في الشمال.

كما تم تجديد العمل في البلديات من أجل اعتماد نظام المعلومات الجغرافية GIS لتجهيز الخرائط والمخططات التنظمية وإنشاء قاعدة معلوماتية شاملة وتقدر كلفة المشروع 5.1 مليون دينار ويمتد خلال خمس سنوات ابتداء من 2002 .

كما تمت إعادة هيكلة مديريات الشؤون البلدية في كافة مناطق المملكة وتم تخفيض عددها من 44 إلى 22 مديرية وكذلك تم تفعيل جهاز التفتيش والرقابة في الوزارة لمساعدة البلديات على تصويب أدائها.

وتشير الدراسات التي أعدها بنك تنمية المدن والقرى إلى أن مجموع الإيرادات المحصلة خلال النصف الأول من عام 2000 بلغ 9.43 مليون دينار أردني لتشكل ما نسبته 80 % .من إجمالي تحصيلات عام 2000 قبل عملية الدمج.[83]

كما أن النفقات التي تصرفها البلديات على الخدمات قد ازدادت لتشكل 7.36 مليون أي ما نسبته 72 %من إجمالي النفقات المصروفة عام 2000.

كما تبين الأرقام أن الإيرادات الذاتية للبلديات كافة قد زادت فعلا, وحتى أن وزير البلديات قد توقع أنه في نهاية عام 2002 فإن معظم بلديات المملكة سوف تكون دون عجز مالي وربما محققة لبعض الوفر في بداية عام 2003.[84]

تقييم عملية الدمج

لم يستند مشروع دمج البلديات إلى دراسات ميدانية تبين الحاجة الفعلية للوحدات المحلية لعملية الدمج وإنما جاء بناء على آراء بعض الخبراء ورجال السياسة والإداريين وخاصة وزير البلديات آنذاك.

أولا: يرى البعض أن عملية الدمج قد قوت من سلطة الأعضاء المعينين وأضعفت سلطة المنتخبين، ولا شك أن في ذلك اعتداء على استقلالية الوحدة المحلية .[85]

ومن الجدير بالذكر أن مشروع دمج البلديات لم يلغ قانون إدارة القرى رقم 5 لعام 1954 ولا قانون البلديات رقم 49 لعام 1955 لأنه استند على تعديل نص المادة 6 من القانون المذكور فحسب والتي نصت على أنه يعطي للوزير حق توسيع أو تضيق أو ضم أية بلديات أو مجالس قروية.

تنص الفقرة 1 من المادة السادسة من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 على ما يلي: "يتم تغيير أو توسيع أو تضيق حدود أية منطقة بلدية بقرار من قبل أكثرية اعضاء المجلس وتنسيب المتصرف وموافقة الوزير، ويبلغ القرار إلى وزير المالية ويعتبر نافذ المفعول من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

وجاء في احد قرارات محكمة العدل العليا لعام 2004 أن هيكل البلدية المقترح لا يكون نافذا إلا إذا صادق عليه الوزير وحيث ان الوزير لم يصادق على قرار مجلس بلدية الزرقاء المتضمن الموافقة على الهيكل الإداري لترتيب دوائر وأقسام البلدية فإن هذا الهيكل لا يكون نافذا لمخالفته أحكام المادة 40 من نظام موظفي البلديات رقم 28 لعام 2002 مما يجعل نقل أحد الموظفين إليها (المستدعي في هذه القضية)، سابقا لأوانه لأنه استند إلى قرار غير مكتمل ولذا ترد الدعوى .[86]

ويوضح هذا القرار أن وصاية الوزير والتي كانت سارية سابقا على عملية الدمج تكرست أيضا من خلال عملية الدمج. كما أن مشروع الدمج قد تعارض مع القانون، إذ ان لقانون المشار إليه يمنح وزير البلديات لأسباب مالية وإدارية، الحق في دمج بعض البلديات بعد استشارة المواطنين وتوصية المحافظ ولا يعطيه الحق لدمج كافة بلديات المملكة.

ثانيا: إهمال مشروع الدمج للخصوصيات الاجتماعية والجغرافية والاقتصادية لكثير من البلديات، وقد واجهت عملية الدمج صعوبات اجتماعية ذلك أن بعض التجمعات السكانية غير متجانسة ويصعب دمجها .

ثالثا: بالغت الحكومة في وصف تعثر البلديات حيث ان عدد البلديات المتعثرة كان لا يزيدعن 20 %منها، ومن ثم لا يعقل حل كل المجالس البلدية لانقاذ 20 %منها. والأولى كان دعم البلديات المتعثرة حيث ان أوضاع 162 كانت متوسطة أو جيدة وعدد المتعثرة منها كان 62 بلدية فقط، وكانت أوضاع 104 من البلديات متعثرة نسبيا.

رابعا: عدم الاستفادة من دور الإعلام في التنمية المحلية والتوجيه الاجتماعي المبني على العلم والمعرفة وتحديد المسار المستقبلي من خلال الخطط المدروسة.

خامسا: إن احتجاج وزارة البلديات المستمر بالقول بأن التعيين يوفر كفاءات ليس هو الأسلوب الأمثل وليس صحيحا باستمرار ذلك لأن الانتخاب أيضا قد يوفر كفاءات ويوفر أشخاصاً لهم ولاء وتكريس ذاتي للعمل المحلي، كما أنه بإمكان البلديات تحسين كفاءة العاملين فيها من منتخين ومعينين من خلال التدريب.

سادسا: أن المديونية التي عانت البلديات يمكن دراستها وحلها من خلال اساليب متعددة ونقترح منها :

1. قيام الحكومة بدعم تدريجي لموازنة هذه البلديات .
2. اعتماد البلديات على العمل التطوعي.
3. زيادة الاستثمارات التابعة للبلديات.
4. الاهتمام بتحصيل المستحقات للبلديات بأساليب أكثر نجاعة وتطورا.

حيث اثبتت بعض الدراسات أن الديون التي كانت تعاني منها البلديات تساوي مستحقات البلديات على الأفراد وبالتالي إن الواقع الفعلي أو المديونية ليست حقيقة وإنما هي ناتجة عن سوء عملية التحصيل. (87)

الخاتمة

- **الاستنتاجات**

1- توصيات

من خلال دراستنا للتجارب المحلية الأربع على مستوى القرية والبلدية ومجالس الخدمات المشتركة وأخيرا تجربة دمج البلديات توصلنا إلى العديد من الاستنتاجات التي ذكرت خلال عرض تلك التجارب ونوجز تلك الاستنتاجات بما يلي:

أولاً: لم تعد القوانين والأنظمة المتعلقة بالمحليات تتلاءم والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية اليوم؛ ذلك لأن هذه الأوضاع قد تغيرت جذريا من كافة النواحي السياسية والاقتصادية، والاجتماعية.

ثانيا: هناك عدم توازن في التنمية بين الجماعات المحلية وتتركز التنمية في العاصمة وفي المدن الكبرى اي مراكز المحافظات.

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

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

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

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

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

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

تاسعاً: تعتبر المحافظات وحدات "عدم تركيز إداري" أكثر منها وحدات "لا مركزية" فهي ليست مستقلة ولا تجري فيها أية انتخابات. وهي تتبع للوحدات المركزية التي تفوضها بعض صلاحيتها. بينما تعتبر البلديات (قبل عملية الدمج) وحدات لا مركزية لأنها تقوم على الانتخاب للاعضاء والرئيسي من حيث المبدأ.[88]

ب- التوصيات

أولاً: بالنسبة للتشريعات: مضى على هذه التشريعات مدة تزيد عن النصف قرن ولم تعد تتلاءم والأوضاع الحالية من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية. لا بد أن تكون إعادة النظر هذه ليست في التشريعات الخاصة بكل وحدة محلية على حدة وإنما بالوحدات المحلية مع بعضها البعض لكي لا يحدث أي تضارب في الاختصاصات.

وهنا لا بد من التخلص من الازدواجية بحيث تصبح جهة الرقابة على البلديات هي وزارة البلديات وتراقب وزارة الداخلية على إجراء الانتخابات فقط، وتكون رقابة الدولة على الأقاليم من خلال المحافظ المعين من قبل الدولة .

ثانياً: إن إعادة النظر هذه لا بد أن تأخذ في الاعتبار مسألة الأقاليم والتي طرحت بقوة في الآونة الأخيرة، لذا نقترح أن يكون الإقليم هو الوحدة المحلية الكبرى يليه المحافظة ومن ثم البلدية أي أن تصبح الوحدات المحلية على ثلاثة مستويات هي الإقليم ، المحافظة والبلدية وذلك على . غرار الكيانات المحلية في فرنسا .[89]

ثالثاً: من أجل تعزيز المشاركة الشعبية ، نقترح أن يكون هناك مجلس للإقليم يمكن أن يطلق عليه "مجلس الممثلين" ينتخب أعضاؤه انتخابا مباشرا من قبل سكان الإقليم. واقترح أن يكون عدد الأعضاء لكل إقليم عشرين نائبا فقط على أن ينقص عدد النواب على مستوى المملكة بأن يكون هناك ستون نائبا فقط وأن يصبح عدد الأعيان ثلاثين عيناً. ومن شأن هذا الاقتراح الحفاظ على عدد المنتخبين تقريبا وبنفس الوقت ضمان التمثيل على أوسع وعلى أكثر من مستوى وبذلك يصبح عدد النواب على مستوى الأردن 60 وعدد الأعيان 30 وعدد الممثلين للأقاليم الثلاثة ستون (20نائباً لكل إقليم).

ولضمان عدم خروج مجلس الإقليم على الإدارة الوطنية نقترح أن يكون "المحافظ" من خلال التعيين؛ وذلك كما هو الحال في فرنسا حيث يرأس "محافظ معين" مجلس محافظة منتخب، وبهذه الطريقة نضمن التمثيل للسكان وكذلك عدم خروج الإقليم عن الإرادة العامة للسلطة السياسية وهذا ما تتطلبه أية سلطة قائمة وما يتطلبه السكان المحليون أيضاً. أما "مجلس المحافظة" فنرى أن يكون هو المجلس التنفيذي الحالي والذي يتكون من رؤساء الدوائر الحكومية في المحافظة باستثناء قضاة المحاكم ويرأسه المحافظ؛ وبذلك يكون للإقليم

مجلس معين هو" مجلس المحافظة" (عدد المحافظين في الإقليم) ومجلس منتخب هو العشرون عضوا والذين اقترحنا انتخابهم على مستوى الإقليم . [90]

رابعاً: لا بد من إعادة الانتخابات للبلديات وإلغاء القانون المؤقت رقم 70 لعام 2002 الذي ينص على تعيين نصف الأعضاء وانتخاب النصف الآخر، ولمعالجة مسألة تمثيل الأقليات ومسألة إضافة الكفاءات اقترح العودة إلى موضوع تعيين عضو أو عضوين إضافين وذلك بهدف اختيار كفاءات معينة يمكن أن يستفيد منها المجلس البلدي أو لإرضاء فئات سكانية ما كانت لتصل إلى المجلس البلدي لولا التعيين الاستثنائي، ولا أقول أن يبقى تعيين الأعضاء معمولا به باستمرار، بل اقترح إعادة النظر فيه والتفكير بإلغائه عندما تصبح الانتخابات تتم على أسس حزبية وفردية وليس على أسس عشائرية وظائفية كما هو الحال حاليا .

خامساً: زيادة الاهتمام بالتوازن في التنمية بالنسبة لجميع المحافظات بحيث يزداد الاهتمام في المحافظات التي تحتاج للتنمية وتركيز الاستثمارات في هذه المحافظات وهي تحديدا الواقعة خارج أمانة عمان الكبرى والزرقاء واربد الكبرى.

لقد آن الأوان للاهتمام بالأرياف وبالمحافظات التي تحتاج إلى المشاريع التنموية لتكون مكانا جاذبا للاستثمارات الجديدة بدلا من التركيز الزائد على العاصمة وذلك لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لسكان هذه المناطق والذي نرى أنه سيسهم بدوره في تحقيق مزيد من الاستقرار الاجتماعي والسياسي على مستوى الدولة في الاردن.

سادساً: نقترح أن يعهد إلى لجنة متخصصة مكونة من أساتذة الجامعات المتخصصين في موضوع الإدارة المحلية بالإضافة إلى عدد من الحكام الإداريين وعدد من رؤساء البلديات دراسة موضوع الوحدات المحلية واقتراح التعديلات عليه للتوصل إلى مشروع قانون يعرض على مجلس النواب لإقراره يطلق عليه "مشروع قانون الإدارة المحلية في الاردن" على أن تكون رئاسة هذه اللجنة للأكاديميين لكي تتم العناية بالنواحي الفنية قبل الاهتمامات الجهوية أو السياسية.

سابعاً: إعادة النظر بمشروع دمج البلديات بحيث يتم الدمج وفق أسس جغرافية وفنية واضحة وأن تراعى حاجات الأهالي من جهة والكفاية الإدارية لعملية الدمج من جهة أخرى وباختصار أن يبني الدمج ليس بناء على آراء شخصية وإنما استنادا إلى دراسات ميدانية متخصصة.

ثامناً: المحليات موضوع يهم السكان الأهالي القاطنين في المنطقة ولا بد من مشاركة هؤلاء وخاصة المقتدرين منهم في دعم الوحدات المحلية، لذا لا بد من الاهتمام بالعمل التطوعي في البلديات وكذلك أن تسمح التشريعات بقبول الهبات والتوصيات لصالح الوحدات المحلية، سواء كانت للبلدية أو للمحافظة أو للإقليم؛ وذلك للمساهمة في تخفيف حدة المشكلة المالية التي تعاني منها الكثير من الوحدات المحلية.

المصادر و المراجع

عنانزه, ع. ا. ن., عز الدين نايف, بطارسه, & عاطف عيسى. (2017). العلاقة ما بين متغيرات الاقتصاد الكلى وعوائد مؤشر سوق عمان المالى. المجلة العربية للإدارة, 37(2), 91-110.

أ. د. طلال محمد علي الجحاوي, & محمد محيسن عبد الرضا الزرفي. (2018). أطار مقترح لحوكمة لمؤسسات البلدية للحد من عمليات الأحتيال. مجلة دراسات محاسبية ومالية, 13(42).

الخلاد، محمد، 1986 ،المبادئ القانونية العامة، الجزء الأول، وكالة التوزيع الأردنية، عمان.

دراسة أعدها بنك تنمية المدن والقرى عام 2002 ،غير منشور.

درويش، عبدالكريم، وليلى تكلا، 1976 ،أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة.

الربابعة، فاطمة، 1995 ،رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية. الرواشدة، شاهر، 1987 ،الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.

الزعبي، خالد، 1993 ،تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشورات دار الثقافة، عمان. شطناوي، علي خطار، 1993 ،مبادئ القانون الإداري، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان. شطناوي، علي خطار، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان.

ضعف الاستراتيجية وهيمنة المرحلية، دراسة صادرة عن مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، 2004 ،ص15 .

الطعامنة، محمد، 1993 ،مجالس الخدمات المشتركة، مجلة الإدارة العامة، العدد 81 . الطهراوي، هاني علي، 2004 ،قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة، عمان، 2005 .

العبادي، محمد وليد، 1999 ،الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة، عمان.

قباني، بكر، 1981 ،اللامركزية في لبنان، منشورات البحر المتوسط في باريس، ومنشورات عويدات في بيروت، ط1 .

القريوتي، محمد قاسم، 1989 ،رفع الكفاءة الإدارية للمجالس المحلية في الأردن، مجلة تنمية الرافدين، العدد السابع والعشرون.

كنعان، نواف، 1993 ،القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مطابع الدستور التجارية، الطبعة الأولى، عمان .

مريان، نادر وطلافحة، حسين، 1997 ،مالية البلديات في الأردن، مجلة أبحاث اليرموك

المساعدة، عبد المهدي وعبد القادر الشيخلي، 2000 ،تمويل البلديات في الأردن، مشاكل وحلول، دراسة تحليلية، مجلة أبحاث اليرموك، العدد3 ،المجلد 17.

المعاني، أيمن وأبو فارس، محمد، 1991 ،الإدارة المحلية بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان .

فوزي عبد الله العكش, & أحمد مصطفى الحسين. (2005). الرِّضا الوظيفي لدى أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الخاصةوالحكومية في الأردن: دراسة مقارنة لأعضاء هيئة التدريس في كليات العلوم الإدارية.

محمد وليد العبادي*. (2005). سلطة قاضي الإلغاء في الأردن.

Hunri Jacquoi, droit de I'urbanism, deuxieme édition, Dolloz, Paris, 1989, p.16.

Edward Page and Michael Goldsmith, central and local government relations, London, 1987, P15.

Samuel Humes and Eilen Martin, The Structures of Local government, A Comprative study of 18 Countries. The Hague International Institute of Local Authorities, 1969, P.187.

David Gillies, Human Rights, democracy and good governance, Google, p11, December, 2006. Ivor Jennings, Cabinet government, Cambridge university press, 1959, P208.

Se also Philip Loyd, services administration by local authorities, Cambridge, 1985, P44. The new face of local government in France, institute.

(Aug., www.sisr.net/publications P.1for social research, 2006) se also Giancarlo Pola, developments in local government in finance, Cheltenham, U.K., Brookfoeld U.S.A, P.160.

Mini Symposium on micro computers in local government, P.A.R. No1 January-February, 1974, P57 Se also Christopher Exeter and David Woodhead, Review of local government structure in Britian resource from google, P65. (October, www.foe.co.u.k 2006).

Jean Rivero, Droit administratife, Dalloz, Paris, 1977, P.80.

Henri Jacnoit, droit de l'urbanism, op. cit., 1989, P.84

Giancarlo Pola and others, Development in local government finance, Ibid, P.160.

Abstract:

The research aims to identify the effectiveness of local administration in Jordan from a holistic point of view and includes evaluating the experience of village and municipal councils, the experience of municipalities (from 1955 to 1994), and the role of monitoring municipalities.

Key words: Activities, Local units, Municipalities.