



**الملتقى العربي الأول
نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي**

صلالة – سلطنة عمان
18-20 أغسطس 2003

**العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية
وأساليب تكاملها**

أ.د. خالد سمارة الزعبي

أستاذ القانون – جامعة عمان العربية للدراسات العليا

المملكة الأردنية الهاشمية

مقدمة:

تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية القومية، وتتميز بأنها ادارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب.

ان قربها من المواطنين يجعلها اقدر على ادراك طبيعة الظروف والحاجات والاماني المحلية. كما يمنحها دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد. ويهيء لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الجماهير. ومن ثم تعتبر الإدارة المحلية بمثابة قناة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشكلات، واساليب الوفاء بالحاجات من جانب اخر.

ولأن الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الانسانية واشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها. فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية، والمحور الذي تركز عليه.

ولقد اصبح من الأمور المؤكدة ان على الإدارة ان تلعب دورا اساسيا في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة الا ويدفعها الطموح ان تقطع اشواطا ملموسة على طريقها.

ازاء ذلك فإن حتمية التطوير الإداري تصبح حتمية اولى على جدول اولويات المجتمع الانمائية، فالتطور الإداري هو الذي يستهدف أولاً خلق ادارة انمائية قادرة.

وإذا تابعا الحديث عن ادارة التنمية فإننا سنجد ان في خلق الادارات المحلية المؤهلة خطوة اساسية على هذا الطريق.

وبالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد اصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك. وانما لا بد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور.

ومن هنا تتبع اهمية هذه الدراسة حيث تقدم خلالها تصورا نظريا مقارنا عن عملية الرقابة على المجالس المحلية، عله يمثل مادة مرشدة لفهم نظمنا المحلية ولوضع ايدينا على الطريق الافضل لتطورها.

ومما لا يخفى ان نظام الإدارة المحلية قد واجه منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحولات التي شهدتها العالم مؤخرا، وهي تحولات سريعة وكبيرة استطاعت بالفعل ان تغير

وتحول مجرى التاريخ وان تتحكم في مصير العالم ولمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالم ابعادها
واهم هذه التحولات :

أولاً : الثورة التكنولوجية وما خلفته من تحولات وما زالت تخلفه.

ثانياً: الثورة الحضريه وتتمثل في الإتجاه الواضح نحو حياة المدينة و الهجره من الريف والقرية
إلى المدينة.

ثالثاً : الثورة الإنسانيه من أجل تحقيق كامل لحقوق الإنسان.

رابعاً: الإنفجار السكاني وبروز الزيادات الضخمة في عدد السكان، وما تفرضه هذه الزيادات من
زيادات موازيه في الحاجات والمتطلبات المختلفه. و الأخذ بأنماط جديده من التخطيط
الاقتصادي والاجتماعي مما استدعى احداث تطوير في نظم الإدارة المحلية، وخاصة في
الحقبة الاخيرة. ذلك في الدول المتقدمة والنامية على السواء. وحدا هذا بعض الكتاب ان
يطلق على هذه الحقبة " حقبة التطوير".

حيث لم يكن بمقدور أي مجتمع من المجتمعات ان يقف ازاء هذه التغيرات السريعة والجادة
موقف المتفرج. ففضية التطور الانساني واحدة الامر الذي جعل قضية التوازن التي من المفروض
ان تحكم عملية التطور قضية واحدة أيضاً. وأن أي تحلل أو خلل في هذه العلاقة لا يمكن ان يعني
الا تهديدا يشمل بأبعاده مختلف جوانب الحياة الانسانية.

وإذا كان المجتمع الانساني قد شهد في فترات تاريخية حالات معينة من الخلل في جوانب
حياته العامة، كمرحلة الاستعمار التقليدي، فالهوة عميقة

بين الدول المتقدمة والدول النامية. أو بين نصف الكرة الشمالي ونصفها الجنوبي. العلم
والتكنولوجيا ومراكز القوة في جهة. والتخلف والضعف في جهة أخرى.

الامر الذي اصبح يفرض على الدولة النامية حتميات هائلة وكبيرة. من اهم هذه الحتميات
هي حتمية الالتزام بسياسة حاسمة للتنمية بمفهومها الواسع. ولقد اكدت مختلف الدراسات التي
اجرتها الامم المتحدة وغيرها من الدراسات اهمية الدور الذي تلعبه المجالس المحلية.

مقومات الإدارة المحلية

الإدارة المحلية هي أسلوب لتنظيم الإدارة بمقتضاها يقسم اقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي. تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس محلية منتخبة من ابنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية

وبالرغم من اختلاف الأيدولوجيات التي تصدر عنها الشعوب والتطبيقات المختلفة لنظام الإدارة المحلية في دول العالم المختلفة. فإن الإدارة المحلية تقوم على أركان ثلاثة هي :-

- 1- وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
- 2- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية.
- 3- استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

العلاقة بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية

يتزايد اعتماد الحكومات على السلطات المحلية في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكلما زادت اختصاصات السلطات المحلية، كلما خفت عن كاهل الحكومات المركزية واجهتها في العاصمة بعض المسؤوليات والاعباء، وسنحت لها الفرصة للتفرغ لمهمتها الأساسية في وضع خطط وبرامج التنمية الشاملة ومتابعة تنفيذها.

وكما ان التخطيط أصبح السمة البارزة للعصر الحاضر كوسيله لتحقيق التنمية الشاملة وواجهة حضارية تميز الدول المتطورة أو الدول الراغبة في التطور عن بقية الدول النامية، فإن الإدارة المحلية أصبحت في نظر علماء التخطيط والإدارة، الأسلوب الأمثل لتركيز الدراسات التي تمهد لإرساء الخطة على أسس واقعية سليمة من البيانات ولتنفيذ الخطط الموضوعة بأعلى مردود ممكن للاستفادة من المشاركة الشعبية التي تشكل عاملاً هاماً في استنفار الإمكانيات المختلفة من أجل أغراض التنمية، ومن قيادة الأنشطة وأجهزة التنفيذ عن قرب، مما يساعد على سد الثغرات الملاحظة بسرعة ويسر.

وهكذا فإن الاتجاه الحضاري التقليدي، هو في تطوير هيئات الإدارة المحلية، لتأخذ دورها في التنمية الشاملة ويتم ذلك بتحقيق أمرين أساسيين :

اولهما: ديمقراطية الإدارة، عن طريق ايجاد مجالس شعبية منتخبة انتخابا حرا تستطيع ان تعبر عن رغبات الشعب وتطلعاته من جهة، كما تستطيع ان تجند كل طاقاته البشرية والمادية والمعنوية، لتحقيق اغراض التنمية من جهة ثانية.

وثانيهما : كفاءة الإدارة، عن طريق دعم الهيئات المحلية للاجهزة الإدارية والفنية التي تستطيع القيام بالمهام المعهود بها إليها على افضل وجه، وبالتجهيزات المادية التي تسير التطور التقني المتميز الذي يجتاح العالم الحديث، وبالمعلومات والمعارف المختلفة ولا سيما في مجال العلوم والتقنية التي تساعد على مسيطرة ركب الحضارة الذي يتطور باستمرار.

ومتى تم ذلك امكن الاطمئنان إلى قيام الإدارة المحلية بمهمتها على افضل وجه، بحيث تختص الحكومة المركزية بتأمين المهام القومية التي تهم البلاد ككل وتترك لهيئات الإدارة المحلية واجهزتها القيام بالمهام التي تهم المواطنين في الوحدات الإدارية المختلفة.

ومن نتائج ذلك، أن تكون لكل هيئة من هيئات الإدارة المحلية شخصيتها المعنوية المتميزة، مع ما تحتويه بصورة طبيعية من ذمة مالية مستقلة ومسؤولية خاصة تجاه الغير، وان تمارس الشؤون المتعلقة بهذه الشخصية المعنوية باستقلال عن السلطات المركزية.

على ان هناك عوامل كثيرة تؤدي إلى الاخلال بهذه القاعدة المبدئية بعضها يستند إلى أسس موضوعية تزداد الحاجة إلى مراعاتها يوم بعد يوم، اما بعضها الاخر فيرتبط بالظروف الشخصية للقائمين على الامر في الحكومة المركزية، ويتصل بتأمين مصالحهم السياسية والذاتية.

ومن العوامل الموضوعية الهامة التي تبرر تدخل الحكومة المركزية في الشؤون المحلية على النحو التالي :

1- طبيعة النظام السياسي :

لا شك ان النظام السياسي مهما تعدد وتباين ينعكس مباشرة على نظام الإدارة المحلية، لأن أسلوب ادارة الاقاليم ليس الا حلقة في سلسلة الاساليب التي تتم بموجبها ممارسة السلطة السياسية على مختلف اجهزة الدولة، ولا يمكن ان تكون في معزل عنها.

فحينما تدار الدولة بأسلوب غيرالديمقراطية لا بد ان ينعكس هذا الاسلوب على الإدارة المحلية فيطبعها بطابعه فترى هذه الإدارة تسير في نفس الاتجاه سواء في كيفية تأليف المجالس

المحلية وطريقة انتخابها أو في الاختصاصات التي تمارسها، حتى تصل إلى طبيعة اوجه الرقابة التي تفرض عليها، والخدمات التي تقدم إليها.

وحيثما تدار الدولة بأسلوب الديمقراطية نرى هذا النوع من الديمقراطية يتغلغل إلى اعماق الإدارة المحلية، ويجعلها تسير بمقتضاه، وتتكيف على هداه في كل الشؤون المتصلة بها، سواء كانت ذات طابع سياسي أو فني أو اداري.

وإذا كان نظام الحكم فردياً تجلت ارادة الفرد في مجالات الإدارة المحلية كما تتجلى في غيرها من المجالات الأخرى وتحولت المجالس المنتخبة أو غير المنتخبة، إلى مجرد منبر للجدل اللفظي والصراعات الشخصية والتشدد والابتذال، كما تتحول الاختصاصات الممنوحة لهذه المجالس إلى عبارات زائفة مخادعة خالية من الجوهر، واتجهت الإرادة الشعبية إلى بريق الإرادة الفردية تقتبس منها وتنصاع إليها.

والنظام السياسي يفرض ارادته عن طريق الدستور تارة وعن طريق التشريع تارة أخرى، كما قد يلجأ إلى وسائل التأثير المختلفة كالترهيب والترغيب إذا ما اقتضى الأمر ذلك.وقلما يصل إلى الحكم نظام سياسي لا يجعل تكييف الإدارة المحلية مع اهدافه محل اهتمامه الأول.

2- الاتجاه نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بأسلوب التخطيط الشامل:

ان هذا الاتجاه يزداد عاما بعد عام كما المحنا إلى ذلك في مطلع هذا البحث.فلقد كان اتباع هذا الاسلوب خلال فترة من الزمن وقفا على الدول الاشتراكية، الا انه ما فتئت مزاياه ونتائجه تتوضح شيئاً بعد شيء حتى اخذت الدول الرأسمالية تحاول الافادة منه وتبعتها الدول النامية التي ترغب في تطوير مجتمعاتها بخطوات ثابتة سليمة.

ومن شأن السير في هذا الاسلوب محاولة اقامة التوازن بين مختلف اقاليم البلاد الواحدة ورفع مستواها كلها في وقت واحد مما يحول هدف التنمية المحلية إلى هدف قومي تسأل عنه الدولة ككل لا السلطات المحلية فحسب.ويجر ذلك بطبيعة الحال إلى مزيد من اهتمام الدولة في الشؤون المحلية يتجلى في النتيجة بالتدخل في شؤونها.

3- اتجاه الشعب في الاقاليم إلى المطالبة باقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين مختلف انحاء البلاد.

لم يعد الشعب في اقليم معين من دولة واحدة يقنع بالفقر والتخلف بينما يتمتع المواطنون في اقليم اخر من الدولة نفسها بمستوى افضل من الرفاه الاقتصادي والخدمات الاجتماعية. كما لم يعد يكفي لتبرير ذلك الزعم بأن الموارد الطبيعية والمادية في الاقليم الثاني تقل عنها في الاقليم الاول. فلقد اصبح المواطنون جميعا مقتنعين بأنهم متساوون في الواجبات وفي الحقوق ومن نتائج هذه المساواة حق الشعب الواحد في خدمات متساوية وصوت الشعب هذا يصل إلى الحكومات المركزية ويملك قوة الضغط الاجتماعية والسياسية والمنطقية، ليكون مسموعا من قبلها وذا اثر حاسم في تكليف تصرفاتها وتوزيع مواردها وفق الحاجه والعدالة.

المبادئ العامة التي تحكم العلاقة بين السلطتين المركزية واللامركزية

مما لا شك فيه ان المجالس المحلية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي يجب ان لا يعني اطلاقا الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه لا بد من ملاحظة ان طبيعة ودرجة العلاقة المركزية – المحلية – يجب ان لا تكون علاقة رقابية شديدة، بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها والذي يعتبر من اهم دعائم وجودها.

فالسطة المركزية تملك سلطة الرقابة على الاشخاص اللامركزية سواء كانت اقليمية ام مرفقية ، صحيح توجد الرقابة الرئاسية التي يعرفها النظام الإداري المركزي ولكن هذا نوع اخف يستجيب لمعنى الاستقلال الذي تتمتع به المحليات من ناحية ولمعنى تبعيتها لسلطة الدولة من ناحية أخرى.

وعلى هذا الاساس فإنه لا بد من العمل على ايجاد نقطة التوازن التي تضمن بناء علاقة مركزية محلية دون مساس بمختلف الاعتبارات الإدارية والسياسية التي تعمل على تأكيدها. فطبيعة العلاقة المركزية – المحلية – تتحدد بناء على عوامل عديدة منبعثة أولاً من ظروف الدولة السياسية والثقافية والاقتصادية كما اشرت سابقا.

فقد تكون هذه العلاقة مباشرة ورسمية ومحددة بالحدود التي يرسمها القانون وهنا تختلف حسب طبيعة التقسيم الإداري للوحدات المحلية، فإذا كان هنالك اكثر من مستوى فإن العلاقة المركزية تكون في الغالب مع المستوى الاعلى الذي يباشر مختلف الاختصاصات التي يحددها له المشرع في علاقته للمستويات الدنيا كما هو الحال في فرنسا ومصر، اما اذا كان هناك مستوى

محلي واحد، فإن العلاقة المركزية تكون مباشرة مع مختلف الوحدات المحلية على هذا المستوى، كما هو الحال في المملكة المتحدة ويوغسلافيا والاردن.

وقد تكون العلاقة غير مباشرة وغير رسمية، وذلك مثال العلاقات التي تساعد على خلقها الاتحادات المحلية حيث تكون هذه الاتحادات بمثابة الاداة التي تحول دون تسلط من السلطة المركزية على الهيئات المحلية من جهة وتحقق نوعا من التفاهم والتعاون المركزي المحلي من اجل خلق نوع من التكامل القومي من جهة أخرى.

أسس الرقابة المركزية واهدافها:

ان نظام الإدارة المحلية نشأ كوسيلة لتحقيق ديمقراطية الإدارة ومقتضى هذا النظام ان يقوم - إلى جانب الدولة - هيئات محليه لها الشخصيه المعنويه والتي يترتب عليها ان يكون لكل هيئة منها كيان قانوني وذمه ماليه منفصله، وان يكون موظفوها مستقلين عن موظفي الحكومه ووكالاتها المختلقة، وان تختص الحكومه بإشباع الحاجات القوميہ العامه بينما تضطلع الهيئات المحلية بالوفاء بالحاجات المحلية في نطاق كل منها.

واشتراك الهيئات المحلية مع الحكومه المركزية في الوفاء بحاجات الدوله يقتضي بالضرورة قيام علاقات بينهما.

- فما هي الاسس التي تقوم عليها العلاقة ؟

تقوم هذه العلاقة على أساس من الحكومه المركزية في مراقبة أعمال الهيئات المحلية في حدود القانون ولسيادة حكم القانون. فعلى الرغم من اصالة استقلال هذه الهيئات والذي مصدره المشرع الا انه استقلال نسبي، تمارسه في حدود القانون، وتحت رقابة الحكومه المركزية واشرافها.

ولا تعتبر الرقابة المركزية قيда على حرية الهيئات المحلية، أو معوقا لاعمالها ما دامت تمارس في حدود القانون وكان أسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة. فقديمًا قال جون ستيوارت ميل (ان الحرية ذاتها في حاجة إلى رقابة).

فالهيئات المحلية تتفاوت كثيرا في قوتها المالية تبعا لما يرد إليها من موارد متاحة، كما يتفاوت نطاق وحداتها وطبيعة اقتصادها ومستوى سياستها الثقافية والاجتماعية وقد يمتد هذا

التفاوت إلى أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها، وكل هذا ينعكس بالضرورة إلى تفاوت مستوى الخدمات ومستوى المعيشة من وحدة إلى أخرى الامر الذي يتعين معه قيام

الرقابة لتفاوت مثل هذه المشكلات، وكذلك الحال فإن الرقابة تشمل اكفاً الهيئات المحلية وأعظمها شأنًا، لأن الرقابة المركزية ركن من أركان نظام الإدارة المحلية يقوم لتحقيق أهداف معينة.

أما أهداف الرقابة المركزية على الهيئات المحلية فهي :

1- تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية عن طريق ايراد بعض القيود على استقلال الهيئات المحلية، خوفاً من ان يؤدي استقلالها المطلق إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية، وهذا يتطلب وجود رابطة دائمة وقوية تنشأ أجهزة الإدارة في المحليات المختلفة إلى السلطة المركزية.

2- ضمان مشروعية افعال الهيئات المحلية، التي تضطلع بها وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، وحماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية المحلية على المستوى المحلي.

3- التأكد من ان المجالس المحلية تمارس اعمالها ليس فقط بما لا يخالف القانون والتشريعات وانما تعمل أيضاً بدرجة معينة من الكفاءة وعلى مختلف مستويات الوحدات المحلية في نطاق الدولة الواحدة.

4- الرقابة المستمرة لاعمال وانشطة المجالس المحلية ستؤدي إلى اكتشاف نقاط الضعف في النظام المحلي ومعالجتها بما يؤدي إلى تطوير النظام.

5- تحقيق أهداف التكامل القومي.

وبمقتضى هذه الرقابة تتمكن السلطة المركزية في نطاق معين قانوناً بوسائل محددة من التأثير على تشكيل الهيئات المحلية وكفايتها بطريق تعيين كل أو بعض الأعضاء واتخاذ الاجراءات التأديبية في مواجهتهم (سواء بالايقاف أو الفصل، وقد يكون رئيس المجلس المحلي معيناً). وتحفظ السلطة المركزية في كثير من الاحيان بحقها في ايقاف أو عزل أعضاء المجالس المحلية لا

المعينين فحسب (وهو حق طبيعي باعتبارهم موظفين في الحكومة المركزية) بل تشمل المنتخبين أيضاً لاسباب يفصلها المشرع (كما سنرى فيما بعد عند دراسة الدول المقارنة والاردن).

وتتجاوز هذه الرقابة من التأثير على تشكيل الهيئات المحلية إلى التحكم في هذه المجالس ذاتها عن طريق انشائها أو وقفها أو حلها. وليست هناك قواعد موحدة في هذا الصدد بل تختلف هذه القواعد باختلاف الدول، تبعا لتطورها الإداري ومدى اعتناقها لمبادئ الديمقراطية. وفي الدولة الواحدة كثيراً ما يطرأ تعديل وتغيير في هذه القواعد تبعا لتغير الانظمة السياسية والمفاهيم السائدة حول نظام الإدارة المحلية.

كما ان الرقابة على الهيئات المحلية يبدو اكثر وضوحا من حيث الشدة أو عدمها تبعا للاسلوب المتبع في تشكيل المجالس المحلية.

ففي الدول التي تأخذ باسلوب الانتخاب المباشر لكافة أعضاء المجالس المحلية بما فيها رؤساء هذه المجالس ونوابهم ستجد الرقابة المركزية الخارجية تتجه إلى الشدة اكثر منه من الدول التي تأخذ باسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين لأعضاء المجالس المحلية، ففي هذه الدول تجعل السلطة المركزية من الأعضاء المعينين من قبلها داخل المجالس (سواء من كانوا أعضاء بحكم وظائفهم أو تم تعيينهم من السلطة مباشرة) كمراقبين لها من داخل المجالس بما يكفل نوعا من الرقابة للسلطة المركزية على أعمال وأعضاء المجالس المحلية

فالموظف العضو يمارس صلاحية مزدوجة من داخل المجلس كونه ممثلاً للإدارة المركزية من جهة، وكونه عضواً في المجلس المحلي من جهة ثانية يحرص على أعمال المجلس وفقاً للاصول القانونية المرعية.

أما العضو المعين في السلطة فهو في الغالب يكون ولاؤه للسلطة التي قامت بتعيينه عضواً في المجلس المحلي، وبالتالي تجده يحرص على شرعية القرارات في المجالس المحلية.

أنواع الرقابة المركزية على الهيئات المحلية

لا تتخذ الرقابة على الهيئات المحلية صورة واحدة، بل تختلف تبعا للايدولوجية السياسية والاقتصادية التي تنتجها الدولة وتبعا لمدى اختصاصات الوحدات المحلية. فتكون الرقابة بسيطة في ظل النظم الرأسمالية بصفة عامة وفي الدول التي تأخذ بالاخصاص الحصري للوحدات المحلية،

بصفة خاصة، بينما تتعدد انماطها واشكالها في الدول الماركسية " الاشتراكية "واننا نستطيع ان نحصر أنواع الرقابة التي يمكن ان تمارس على الهيئات المحلية فيما يلي:

أولاً: الرقابة التشريعية:

تتنشأ الوحدات المحلية بواسطة السلطة التشريعية، فالامر يستلزم دائماً في حالة انشاء والغاء الوحدات المحلية اصدار قانون بلك من السلطة المختصة و احيانا فانها لا تحل الا بقانون، لذا فان البرلمان باعتباره صاحب السلطة التشريعية في الدولة يختص بممارسة الرقابة على هذه الهيئات بقصد التأكد من ان الاجهزة المحلية تمارس اختصاصاتها التي اناط بها القانون القيام بها وانها تحسن استخدام المنح المالية المقررة لها.

وتستخدم السلطة التشريعية في ذلك وسائل مختلفة كتشكيل لجان لبحث وتقصي الحقائق حول موضوع معين، وهذه اللجان يكون لها الحق في دعوة أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها لاستجوابهم ومناقشتهم.

وقد تظهر هذه الرقابة في مناقشة البرلمان لاختصاصات الهيئات المحلية أو انقاصها أو زيادتها.

أو بتوجيه الاسئلة والاستجوابات للوزير المختص بالادارة المحلية فيما يتعلق بمشكلات النظام المحلي و اوجه القصور ومستوى الخدمات ومدى كفايتها.

كما تظهر هذه الرقابة اثناء مناقشة البرلمان للميزانية العامة للدولة بما فيها الميزانيات المحلية، وتسمى هذه الرقابة احيانا الرقابة السياسية نظرا لممارستها من اعلى سلطة سياسية داخل الدولة.

ثانياً : الرقابة القضائية :

الرقابة القضائية تباشرها المحاكم، وهي اقرب إلى توفير الضمانات للأفراد ضد تعسف الإدارة وخروجها على القانون من الرقابة الإدارية والسياسية على السواء. هذا بالإضافة لما يتوفر للقضاة من عقلية قانونية وهم في مركز خاص يجعلهم بعيدين عن المؤثرات السياسية.

ومصدر الرقابة القضائية كون السلطات المحلية من صنع القانون، فهي تمثل الإدارة العامة لشخصيات وحداتها المعنوية، وعلى ذلك فانه يكون لها خطط لوجود القانون والسلطات والاختصاصات التي ينص عليها القانون.

ويعتبر مبدأ المشروعية الاساس الرئيسي للرقابة القضائية، وتختلف الدول في جهة القضاء الذي تستند إليه مهمة ممارسة الرقابة القضائية على السلطات المحلية بين الدول التي تأخذ بمبدأ وحدة القضاء، والدول التي تأخذ بتخصص القضاء (القضاء المزدوج حيث يوجد قضاء اداري إلى جانب القضاء العادي).

وفي الدول الانجلوسكسونية تباشره المحاكم العادية، لان هذه الدول (كالمملكة المتحدة والولايات المتحدة) تأخذ بمبدأ القضاء الموحد حيث لا يوجد بها الا القضاء العادي، اما في الدول التي تأخذ بمبدأ تخصص القضاء (كفرنسا) تنفرد الإدارة بقانون خاص هو القانون الإداري، فتجد ان المحاكم الإدارية دون غيرها هي ذات الشأن فيما يتعلق بالمنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها.

ثالثا : الوصاية الإدارية :

الوصاية الإدارية هي التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة، لتأكيد حسن اداء الخدمات المحلية، ودعم وحدة الدولة الإدارية وكل شكل من اشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية، وهي سلطة تخول بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الاجهزة المركزية كالجهاز المركزي للمحاسبات في مصر ولجنة الرقابة في الاتحاد السوفياتي أو لممثلي السلطة المركزية في الوحدات المحلية كالمحافظين أو حكام الاقاليم. ويقول استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه القانون الإداري "ان اصلاح الوصاية الإدارية هو الترجمة الحرفية للمقابل الفرنسي : (Le tutelle administrative) ولكن بعض الفقهاء يأخذ على هذه التسمية انها لا تعبر عن المراد بها، ويستبدل بها اصطلاح الرقابة الإدارية لانها اقرب إلى المعنى المقصود، فالاختلاف جوهرى بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية، فليس الامر متصل بنقص في الاهلية فيما يتعلق بالهيئات المحلية، اذ ان هذه الهيئات ليست اشخاصا ناقصة الاهلية تمثلها

السلطة المركزية التي تراقبها بل لها كامل الاهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها، ثم ان المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذي يعمل بنفسه ويعمل بداءة، بعكس ناقص الاهلية، فضلا عن ان الرقابة الإدارية تختلف في وسائلها وفي اثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الاهلية الذي يمثله وعن الاثار المترتبة على تصرفاته، واخيرا فان الغرض من الوصاية المدنية حماية ناقص الاهلية وتحقيق مصالحه الشخصية، بينما الغرض من الرقابة الإدارية قد يكون تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية نفسها ومنع الهيئات المحلية من الاعتداء عليها، أي قد يكون الغرض منها حماية الهيئة المركزية التي تتولى الرقابة والوصاية الإدارية تفرضها طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية، وتتخذ الوصاية الإدارية ثلاث صور هي :

1- رقابة الاعمال :

هي التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال الهيئات المحلية الايجابية والسلبية بمقتضى ما تحول اياه من سلطات في هذا الخصوص فالرقابة على الاعمال الايجابية تكون على هيئة :

(أ) ابطال أو ايقاف بعض تصرفات الهيئات المحلية، وفي هذه الحالة لا تنصب الرقابة على حق التصرف في ذاته ولكن على أسلوب التصرف ومدى سلامته.

(ب) الاذن باجراء التصرف، أو التصديق عليه بعد اجرائه، وقد يكون التصديق صريحا، وقد يكون ضمنيا، اذ تشترط بعض القوانين المحلية حصول الهيئات المحلية على اذن سابق قبل قيامها باعمال معينة وفي هذه الحالة لا تستطيع الهيئات المحلية المبادأة قبل الحصول على اذن بالقيام به.

أما الرقابة على الاعمال السلبية فتتركز في الاجراءات التي تضمن الضطلاع الهيئات المحلية بمسؤولياتها القانونية، وهي اشد قسوة من الرقابة على الاعمال الايجابية، ومن اهم اشكالها حق الحلول، الذي

تضطلع الحكومة المركزية بالقيام بالتصرفات التي تمتنع الهيئات المحلية عن القيام بها.

ونظرا لخطورة سلطة الحلول فان القانون يحيطها بسياج من القيود والضمانات.

ويمكننا تحديد اربعة اوجه للرقابة في هذا الصدد هي :

- الموافقة المسبقة أو التصديق على قرارات المجالس المحلية.
- التعليق أو توقيف سريان مفعول قرارات المجالس المحلية على شرط.
- الالغاء واعتبار أعمال الإدارة المحلية كأن لم تكن.
- الحلول كأن يقوم ممثل السلطة المركزية بالحلول بدلا من الإدارة المحلية بالقيام بالعمل المطلوب في مجالات وشروط معينة.

2- رقابة الأشخاص :

هي الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات المحلية، أو على أعضاء هذه الهيئات، بمعنى انها تمارس الرقابة على المجالس بمجموعة أو على أعضاء المجلس.

تتمثل الرقابة على المجلس فيما تملكه الحكومة من سلطة حل المجلس المحلي أو إيقافه، ويعتبر حل المجلس من اقسى اشكال الرقابة واكثرها مساسا باستقلال الهيئات المحلية. فلذا يحاط بضمانات خاصة مثل ضرورة انتخاب مجلس جديد خلال فترة معينة، وقص مدة الهيئة التي تعين لإدارة الهيئة المحلية، واحيانا يشترط ان يعرض قرار الحل على البرلمان

اما الرقابة على أعضاء المجلس المحلي فتتمثل في حق الحكومة من تعيين رئيس المجلس أو بعض اعضائه أو الرئيس وبعض الأعضاء أو عزل أو وقف أي عضو أو حل المجلس لاي سبب من الاسباب التي يراها من الذي في يده قرار الحل وفقا لاحكام القانون

3- رقابة الاموال :

رقابة الاموال اكثر صور الرقابة فاعلية، فعن طريق هذه الرقابة يمتد اشراف الحكومة إلى كافة أنشطة الهيئات المحلية، وتتخذ هذه الرقابة عدة اشكال اهمها : التصديق على القروض، والتصديق على الموازنات ومنح الاعانات والتفتيش المالي على النحو التالي :

(أ) **التصديق على القروض:** تمنح غالبية نظم الإدارة المحلية الهيئات المحلية سلطة الاقتراض لتمويل مشروعاتها الرأسمالية، ولكنها تقيد هذه السلطة بشرط الحصول على موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض واحيانا على المشروعات التي تمول من حصيلة القروض، للتأكد من سلامة هذه المشروعات، ومدى لزومها للوحدة المحلية، ولضمان قدرة الهيئات المحلية من سداد قيمة القرض وفوائده.

وتبدو قوة هذا الشكل من اشكال الرقابة في كون قرار الحكومة المركزية- في هذا الخصوص - نهائيا، لا يقبل الطعن الا فيما يتعلق بتأخر الحكومة في النظر في طلب الهيئة المحلية.

(ب) التصديق على الموازنات المحلية : تخضع موازنات الهيئات المحلية في بعض النظم لتصديق الحكومة المركزية كما هو في الاردن، فيتعلق تنفيذ الموازنات بعد اعدادها على تصديق الحكومة التي عن طريق سلطتها في هذا الخصوص تمارس رقابه فعاله على اوجه نشاط الهيئات المحلية.

(ج) منح الإعانات : نظرا لقصور موارد الهيئات المحلية دون الوفاء بكافة إحتياجاتها من المال فإنها تعتمد اعتمادا كبيرا على الإعانات الكوميه لتكملة هذه الموارد. وعن طريق هذه الإعانات تمارس الحكومه رقابه فعاله على

أعمال المجالس المحلية تتفاوت قوة وضعفا تبعا لنوع الإعانات، ففي حالة الإعانات المنويه تكون رقابة الحكومه رقابه تفصيليه قاسيه، ولكنها تقتصر على الخدمات التي تعاني بهذه الطريقه، وتخف حدة الرقابة المركزية في حالة الإعانات العامه، ولكنها تمتد إلى جميع أنشطة الهيئات المحلية.

(د) التفتيش المالي : تعتبر اموال الهيئات المحلية اموالا عامه فهي تخضع لرقابة الحكومه المركزية التي ترسل مفتشين ماليين لمراجعة حسابات الهيئات المحلية للتأكد من سلامتها، مع رفع التقارير الازمه عن أنشطة المحليات من الناحيه الماليه إلى الواردات المختصه وخاصة وزارة الماليه.

ويسير الإتجاه الحديث في خصوص التفتيش المالي والإداري إلى إعتباره وسيله للنصح والإرشاد والتوجيه اكثر منه لتصيد الأخطاء.

(هـ) تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية : حيث تخضع قرارات المجالس المحلية الخاصه بفرض ضرائب أو رسوم أو تعديلها لتصديق وموافقة الحكومه المركزية.

4- الرقابة الشعبيه :-

وتمارس بواسطة الأحزاب السياسية المختلفة والتنظيمات السياسية، فالحزب فيها يشترك بداءة برسم السياسة العامة للدولة، كما انه يتدخل في اختيار أعضاء الهيئات المحلية، سواء بترشيح بعض اعضائها وعمل الدعايه اللازمه لهم أو بتزكية بعض الأعضاء وتقديهم للأفراد للموافقه أو عدم الموافقه عليهم، فالاحزاب في هذه الدول تلعب دورا رئيسيا في مجال الرقابة.

كما قد تمارس الرقابة الشعبية بواسطة هيئة الناخبين انفسهم وتتخذ هذه الرقابة صورا متعددة تظهر بداءة في اختيار أعضاء المجالس المحلية بواسطة سكان المنطقة المحلية الذين لهم حق الانتخاب. وقد تتمثل أيضاً

في حق السكان المحليين في الموافقة على بعض قرارات الهيئات المحلية قبل ان توضع موضع التنفيذ العملي، أي ان الموافقة الشعبية شرط لتنفيذ القرار كما هو حاليا في فرنسا، حيث لا يجوز تعديل حدود المجالس المحلية الا بموافقة الناخبين وكذلك بالنسبة للقروض التي تعقدتها الهيئات المحلية، كما ان لهيئة الناخبين في بعض اقاليم ايطاليا حق ابداء الرأي في المسائل الهامة وذلك عن طريق الاستفتاء الشعبي.

وقد تمتد الرقابة الشعبية لهيئة الناخبين بعزل الأعضاء اذا ما فقدوا ثقتهم بهم ومحاسبتهم والزامهم بتقديم كشف حساب عن عملهم إلى هيئة الناخبين بشكل دوري.

هذا بالاضافة إلى دور الرقابة التي تمارسها الصحافة واجهزة الاعلام المختلفة والتي تعتبر من اهم الوسائل للتعبير عن اراء المواطنين في النظم الديمقراطية حيث اصبحت الصحافة اداة الرأي العام القومي والمحلي في التعبير عن اتجاهات واحتياجات المواطنين فمن خلالها يستطيع الرأي المحلي ان يؤثر على أعضاء المجالس المحلية وعلى اعمالهم وتوجههم من خلال النقد وكشف الخطأ إلى الصواب.

(اطلق البعض على الصحافة بالسلطة الرابعة - دليلا على خطورة المهام التي تقوم بها الرقابة الصحافية على أعمال الاجهزة الإدارية المركزية واللامركزية في الدولة الواحدة.

وقد عرفها الدستور المصري الحالي.1980 سلطة الصحافة - وهي سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين في الدستور. المادة 206 من الدستور المذكور).

من هنا نجد ان أعضاء المجالس المحلية المنتخبين من قواعده شعبية يعملون على ارضاء ناخبهم ولضمان كسب اصواتهم في اية انتخابات مقبلة. فتجدهم غالباً ما يهتمون بالبرامج ذات الأهداف الطويلة والتي تنتج ثمارها بعد سنوات برغم اهميتها الحيوية بقدر اهتمامهم بتوفير الخدمات الاتية والملحة لاهالي الوحدة المحلية.

وبوجه عام فإننا نرى ان قدر الرقابة المركزية على الهيئات المحلية يسير باتجاه صعودي بمعنى انه يتزايد يوماً بعد يوم، ولا يعني ذلك ان اختصاصات الهيئات المحلية قد تناقصت، فالحقيقة ان هذه الاختصاصات قد نمت كثيراً، وانها تواصل النمو تبعاً لاتساع وظائف الدولة وتشعبها، ولكن سلطات الهيئات المحلية التي تمارس بمقتضاها هذه الاختصاصات هي التي تضاعلت كثيراً، وترجع هذه الظاهرة الحديثة إلى عوامل عديدة نذكر منها :

(أ) حلول المطالبة بالعدالة والمساواة محل المطالبة بالحرية بعد ان تحققت الحرية لمعظم شعوب العالم، الامر الذي يملئ على الحكومات المركزية مراقبة أعمال الهيئات المحلية للتأكد من توفر العدالة والمشروعية فيها، ولضمان عدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية إلى أخرى على نفس اقليم الدولة.

(ب) اثر التقدم العلمي والتكنولوجي على حجم المشروعات التي اتجهت إلى الاتساع إلى حد كبير، الامر الذي ادى إلى مركزة بعض الخدمات المحلية، واحكام الرقابة على بعضها الاخر لتأكيد كفايتها الإدارية، بالاضافة إلى ان هذا التقدم العلمي قد جعل بالامكان تركيز الرقابة.

(ج) تزايد اختصاصات السلطة المحلية بنمو وظيفة الدولة المعاصرة وخصوصاً في مجالات الخدمات الاجتماعية والاقتصادية مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية... الخ.

الامر الذي جعل الهيئات المحلية تعتمد على الاعانات المركزية وتقبل المزيد من التدخل المركزي والرقابة المركزية في سبيل حصولها على هذه الاعانات.

(د) نمو الاخذ بالتخطيط الاقتصادي والاجتماعي، وما يستتبعه من اضطلاع الاجهزة المركزية بعمليات التخطيط والاشراف على التنفيذ لتحقيق التكامل القومي.

ملاحظات عامة حول الرقابة

مما لا شك فيه ان الرقابة عنصر هام من عناصر العمل الإداري.

فالثقة بالقائم باي مهمة عامة ضرورية في حد ذاتها للاطمئنان إلى حسن سير العمل ولكنها غير كافية ذلك لان الامانة والاخلاص من الصفات المثالية التي قد لا تتوفر في كثير من الناس بل قد تتوفر في بعضهم لوقت معين ثم يفقدونها بعد ذلك، وكثيرا ما كان سلوك بعض الاشخاص بعيدا عن كل شبهة خلال فترة طويلة من الزمن، ثم جرقتهم المغريات أو الحاجة إلى هوة سحيقة من الانحراف. ولذا فإن الإدارة العلمية يجب ان تبنى على عاملين أساسيين :

1- وضع الخطط والضوابط الكافية لكل مهمة من المهام، لكي تسير وفق قواعد واضحة تضمن تكافؤ الفرص وحسن سير المهمة وعدم الانحراف.

2- مراقبة تنفيذ هذه الخطط والضوابط بدقة وعناية، والظروف التي تمر بها بلادنا الان تهيء جوا ملائما لانتشار الفساد والانحراف.

فالتطلع إلى الحياة الافضل بنتيجة الوعي الاجتماعي الكبير الذي تطور تطورا ملحوظا في مختلف المستويات، مع نقص الامكانيات المتاحة لكثير من الناس ولا سيما من العاملين في القطاعات العامة،

وانحلال الكثير من المفاهيم الخلقية الدينية والتقليدية، وعدم تكوين مفاهيم جديدة على أسس ثابتة وصحيحة تحل محلها، وتدني كفاءة كثير من الكوادر العاملة في القطاعات العامة واعتمادها على المحسوبية والنفاق في تدعيم مراكزها مما يصرفها عن العمل على اثبات كفاءة حقيقية في ادارة دفة الأمور.

كل ذلك من العوامل الموضوعية التي تؤيد ضرورة ايجاد رقابة فعالة على كل المستويات. على ان الغلو في الرقابة يمكن ان يؤدي إلى كثير من الانعكاسات السيئة التي تخلف اثارها السلبية على العمل ومن ذلك :

- 1- خلق جو من عدم الثقة بين الجهة المنفذة وجهة الرقابة.
- 2- خلق جو من الرهبة في نفوس القائمين بالتنفيذ.
- 3- انصراف المسؤولين عن التنفيذ إلى الاهتمام بالامرو الشكلية التي تقع تحت نظر الرقابة بدلا من الاندفاع نحو تحقيق الانجازات المطلوبة.

4- اشغال العناصر بتلبية طلبات جهات الرقابة وبدفع اذائها بدل من الانصراف إلى العمل المجدي.

5- ارتفاع تكاليف الرقابة بحيث تصبح عبئا على الانتاج.

6- استهلاك طاقات كبيرة من العناصر القادرة على الانتاج على قلتها في البلاد للعمل في مهام الرقابة مما ينقص الامكانيات المتاحة للتنمية

وكل ذلك يحد من القدرة على تحمل المسؤولية وينقص من روح المبادرة ويبدد الجهود مما يؤدي في النتيجة إلى شل فعالية العمل.

وايجاد التوازن بين الدوافع الايجابية للرقابة والنتائج السلبية التي يمكن ان تنجم عنها هو المهمة الصعبة التي يجب ان تتصددها الدولة عند عزمها على وضع القواعد الثابتة التي تنظم هذا الموضوع.

ان استعراض الوسائل المتبعة في الدول العربية على مختلف المستويات والنتائج التي اسفرت عنها تجعلنا نقرر الحقائق التالية :

1- ان هناك تعداد في وسائل الرقابة التسلسلية والادارية وغيرها، وكثيرا ما تستخدم هذه الوسائل كلها أو جلها في وقت واحد وحول موضوع واحد مما يؤدي إلى الازدواجية وهدر الوقت والجهد دون طائل.

2- ان هناك عددا كبيرا من العناصر ذات الكفاءة القادرة على الانتاج تستخدم في مهام الرقابة كما ان هناك عددا كبيرا اخر ممن لا يملكون الكفاءة والخبرة اللازميين لهذه المهمة الصعبة قد عينوا لممارستها بالفعل.

3- ان الرقابة قد اخذت صفة القمع مما جعل مجرد دخول المفتش إلى المنشأة ماسا بالقائمين عليها وحافزا على ادخال روح الفرقة بينهم وبين العاملين فيها ونذيرا بأنها موضع الاتهام والشبهة.

4- ان الاجراءات التي يتبعها التفتيش هي اجراءات قديمة اشبه باجراءات التحقيق البوليسي او القضائي

الرقابة في الوطن العربي

ما هو الوضع بالنسبة إلى الرقابة في العالم العربي ؟

قامت المنظمة العربية للعلوم الإدارية وكثيرا من مراكز الأبحاث والدراسات العربية بدراسات ميدانية كثيرة تستهدف كشف العلاقة بين الحكومات المركزية ووحدات الإدارة المحلية في مختلف الأنظمة العربية. ولقد اتضح من هذه الدراسات ان الأنظمة المذكورة كلها تستقي مصادرها من النماذج العربية والشرقية.

على سبيل المثال لبنان، تونس، الجزائر، المغرب العربي، مصر و الأردن وسوريا والسودان وهذه الدول اخضعت تشريعاتها لواقعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي فكانت انعكاسا لانظمة الحكم السائدة فيها تدعي محاسن هذه الأنظمة وتتهم بنفس المساوئ التي تنسب إليها. لان أنظمة الإدارة المحلية في أي بلد لا بد ان تتأثر بالفلسفة السياسية التي تسود فيه.

وطابع هذه التشريعات كلها انها تعكس مشكلات الدول النامية بصورة متفاوتة في كل جوانبها وبصورة خاصة فيما يتعلق بالعوامل التي تحدد الصلة بين الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية. فالحاجات المحلية اكثر من الامكانيات المتاحة للوفاء بها مما جعل السلطات المحلية تتطلع دائما إلى عون الحكومة المركزية. وعدم الاستقرار السياسي يؤدي إلى عدم استقرار الأنظمة، والنزعة الفردية والاتجاه إلى تكوين مراكز القوى تؤدي إلى استقطاب الاختصاصات والسلطات في كل المستويات.

ولا شك ان الرقابة تشدد وتجد مبررها الموضوعي في مثل هذا الوضع الذي يوحى بفقدان القدرة والكفاءة والثقة.

ومع ذلك فان النتائج التي تمكنت الرقابة من تحقيقها في الكشف عن كثير من حالات الإهمال والانحراف تعتبر جوانب ايجابية بارزة تستدعي مزيدا من الاهتمام بتنظيمها.

وفي رأبي انه لا بد من ايجاد أسلوب يؤدي إلى النتائج المرجوة وهي الاستفادة من الجوانب الايجابية للرقابة بقدر الامكان وتخفيف جوانبها السلبية

الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية

أما في الأردن فقد نشأ نظام الإدارة المحلية في أوائل القرن الماضي بعد تأسيس إمارة شرق الأردن سنة (1921) فصدر في 4 / 4 / 1925 أول قانون للبلديات ظل العمل سارياً به حتى حل محله قانون البلديات رقم 9 لعام (1938) والذي صدر في 1 / 2 / 1938 وتلاحقت التشريعات المنظمة له حتى وقتنا الحاضر فصدر قانون البلديات الحالي رقم 29 لسنة (1955) وقانون إدارة القرى الحالي رقم 5 لسنة 1954 وما جرى عليهما من تعديلات متعاقبة.

وتستمد الإدارة المحلية في الأردن أصولها التشريعية من الدستور الأردني الصادر في عام (1952) والمعمول به حالياً، حيث أشار إلى المجالس المحلية في المادة 121 منه على أن الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة.

كما أشارت المادة 120 منه على أن التقسيمات الإدارية في المملكة وتشكيلات الحكومة تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء. وتمشيا مع أحكام هذه المادة صدر نظام التقسيمات الإدارية الذي قسم المملكة إلى وحدات إدارية مختلفة (محافظات - الويه - أقضية - نواح). كما صدر نظام التشكيلات الإدارية رقم 1966 الذي تضمن اختصاصات الحكام الإداريين كممثلين للسلطة التنفيذية في الوحدات الإدارية.

وفي ضوء هذه التشريعات المستمدة أصولها من الدستور فإنه يمكن القول أنه لا يوجد في المملكة الأردنية الهاشمية سوى مستويين من المجالس المحلية هما المجالس البلدية ويحكمها قانون البلديات رقم 29 لسنة (1955) وتعديلاته ومجالس القرى ويحكمها قانون إدارة القرى رقم 5 لسنة 1954 وتعديلاته.

أما ما تبقى من وحدات إدارية ابتداء من المحافظة وهي أكبر وحدة إدارية بعد الوزارة ومرورا بالمتصرفية والقضاء وانتهاء بالناحية فإنها تعتبر وحدات إدارية مركزية تنشأ لخدمة أغراض الحكومة المركزية في الوحدات المحلية. من حيث المحافظه على الأمن و النظام العام وجباية الضرائب واجراء الانتخابات النيابيه و البلديه... الخ.

الرقابة الإدارية على المجالس المحلية

مما لا شك فيه ان تمتع المجالس المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي يجب ان لا يعني اطلاقا الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية هذا من جهة ومن جهة ثانية فانه لا بد من ملاحظة ان طبيعة ودرجة العلاقة المركزية – المحلية يجب ان لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعتبر من اهم دعائم وجودها.

فالرقابة المركزية التي تملكها السلطة المركزية على المجالس المحلية ليست من نوع الرقابة الرئاسية التي يعرفها النظام الإداري المركزي ولكنها نوع اخر يستجيب لمعنى الاستقلال الذي تتمتع به المحليات من ناحية وتبعيتها لسلطة الدولة من ناحية أخرى.

وعلى هذا الاساس لابد من العمل على ايجاد نقطة التوازن التي تضمن بناء علاقات مركزية عليه دون مساس بمختلف الاعتبارات الإدارية والسياسية التي تعمل على تأكيدها.

وقد تكون العلاقة مباشرة ورسمية ومحددة في القانون وقد تكون على شكل هرمي بمعنى ان الوحدات الإدارية تتبع الوحدات المحلية الاعلى منها في المستوى أو تكون علاقة مباشرة مع السلطة المركزية.

كما قد نكون العلاقة غير مباشرة وغير رسمية ومثال ذلك العلاقات التي تساعد على خلقها الاتحادات المحلية التي تسعى إلى تحقيق نوع من التفاهم والتعاون المركزي المحلي من اجل ايجاد نوع من التكافل القومي.

طبيعة واساس العلاقة بين السلطات المركزية والمجالس المحلية في الاردن :

لا توجد علاقة هرمية بين مختلف المجالس المحلية وانما العلاقة مع السلطة المركزية هي علاقة مباشرة.

اما بالنسبة للعلاقة الافقية فالتشريعات التي تحكم النظام المحلي تؤكد عدم وجود علاقات كافية بين مختلف المجالس المحلية سواء من ذات المستوى (بلديات) أو عبر الأنواع المختلفة (بلديات وقرى) باستثناء ما ورد في نظام محالس الخدمات المشتركة رقم 17 لسنة 1983 والذي يهدف إلى خلق نوع من التعاون بين المجالس المحلية المتجاورة والمتقاربة جغرافيا (بلديات كانت ام قرى).

ولا شك ان انعدام العلاقة أو ضعفها بين المجالس المحلية على مستوى المدينة والقرية قد لا يساعد على ازالة الهوة الحضارية بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية والقروية، ذلك ان التطوير في المدينة يتزايد بسرعة اكثر مما هو عليه في الريف نظرا لما تتمتع به مجالس المدن من امكانيات مادية وبشرية اكثر.

و اساس العلاقة بين السلطات المركزية والمحلية يقترن بقيود معينة تربط المجالس المحلية بالسلطة المركزية وهذه القيود هي التي تشكل جوهر العلاقة والمحددة بالقوانين والانظمة النافذة.

وحجم الرقابة على المجالس المحلية في الاردن يرجع لطبيعة الظروف الذاتية والموضوعية التي عاشها الاردن ولم يزل يعايشها والتي كان لها تأثير على نظامه المحلي وتشديد الرقابة المركزية على المحليات. ومن اهم هذه الظروف مثلا حداثة النظام المحلي في الاردن والتكوين القبلي والعشائري للمجتمع الاردني وما يترتب عليه من منازعات قد تهدد الوحدة الوطنية. وقيام الوحدة بين ضفتي نهر الاردن بعد حرب عام 1948 وما يتبعه من ضرورات استمرار المحافظة الوطنية لمواجهة التواجد الصهيوني في فلسطين.

صور الرقابة الإدارية على المجالس المحلية وصورها المختلفة:

تأخذ الرقابة المركزية على المجالس المحلية صوراً فمنها الرقابة التشريعية والتي تمارس من السلطة التشريعية (مجلس الامة) ومنها الرقابة القضائية التي تتم عن طريق المحاكم على مختلف انواعها ومنها الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية، وهذا هو ما يهمننا في هذا المجال وتمارس الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في الاردن من قبل السلطة التنفيذية من الجهات التالية :

- 1- مجلس الوزراء
- 2- وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة
- 3- الحكام الاداريين العاملين في الوحدات الإدارية بصفتهم ممثلين للسلطة التنفيذية وتسمى الوصاية في نطاق اللامركزية الاقليمية.

وفي الحقيقة انه لا يوجد قانون واحد يحدد أهداف واختصاصات السلطة الممثلة في هذه السلطات الثلاثة - حيث ان واجبات كل سلطة مبعثرة في عدة قوانين وانظمة بل انه في بعض الحالات يكون الحكم للاعراف السائدة.

بالإضافة إلى بروز ازدواجية في الاشراف على المجالس المحلية بين الوزارتين (الداخلية الممثلة بالحكام الاداريين ووزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة) مما يؤدي إلى تداخل في الاختصاصات وبروز كثير من المشاكل والتي يصعب معها في كثير من الاحوال فصل احوال الرقابة بشكل دقيق وواضح لكل من هذه السلطات المختلفة. الامر الذي يؤدي إلى صعوبة فصل علاقة الحاكم الإداري بالمجالس المحلية عن السلطات الاخرى.

هذا مع العلم ان وزارة الداخلية قبل عام 1965 كانت هي الوزارة المختصة بالاشراف على الشؤون البلدية والقروية في المملكة حتى انشئت وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة واصبحت وزارة مستقلة مهكتها الاشراف على جميع الشؤون المتعلقة بالبلديات والمجالس القروية، بينما بقي الحكام الاداريون في المحافظات والالوية والاقضية يمارسون اختصاصاتهم في اشرافهم على المجالس المحلية.

وعلى العموم فالحاكم الإداري في ظل القوانين والانظمة السارية المفعول يمارس نوعاً من الوصاية الإدارية على المجالس البلدية والقروية، كما ان هناك الكثير من الخدمات العامة تقدمها الاجهزة المركزية بواسطة فروعها من المحافظات والوحدات الإدارية للمواطنين داخل حدود المجالس المحلية تحت اشراف الحاكم الإداري.

وبشكل عام فان الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية بما فيها (الحاكم الإداري) على المجالس المحلية تنصب اما على المجالس المحلية ذاتها واما على أعمال هذه المجالس وتأخذ الرقابة الإدارية عادة صوراً متعددة نتناول اهمها وخاصة ما يتعلق منها برقابة الحاكم الإداري.

1- الرقابة على المجالس المحلية ذاتها

أ- حل المجلس المحلي

حيث اعطى المشرع الاردني هذا الحق لمجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة وذلك قبل انتهاء مدة دورته وتعيين لجنة لتقوم مقام المجلس المحلي وذلك حال نقص عدد أعضاء المجلس عن النصاب القانوني أو مقتضيات الصالح العام ويشترط المشرع

ان يكون قرار الحل متضمنا الاسباب الموجبة للحل (المواد 3،6،8 من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955)، هذا بالنسبة للمجالس البلدية.

أما بالنسبة للمجالس القروية فالحاكم الإداري هو الذي يعين رئيس المجلس ونائبه (كما يملك صلاحية اقالته، أو وقفه عن العمل (المادة الخامسة من قانون ادارة القرى).

2- الرقابة على أعمال المجالس المحلية

ونمثل في التصديق على الكثير من قرارات المجالس المحلية مثال ذلك التصديق على الميزانيات المحلية ونقل المخصصات من بند لآخر والمصادقة على الحساب النهائي للمجالس المحلية، حيث يصدق الوزير على ميزانيات المجالس البلدية.

وموافقة الوزير على قرارات المجالس المحلية المتعلقة بالمقاولات على مختلف انواعها اذا زادت قيمتها على خمسة الاف دينار. اما دون ذلك تخضع لتصديق الحاكم الإداري في المنطقة.

وكذلك في مجالا القرارات الخاصة بالتنظيم الهيكلي داخل المجالس المحلية ومراحل المختلفة عبر اللجان المختلفة المحلية واللوائية والتنظيم الاعلى.

كما ان جميع قرارات المجلس القروي نخضع لتصديق الحاكم الإداري في المنطقة حتى تصبح نافذة المفعول.

3- الرقابة المالية :

يحدد الحاكم الإداري بموافقة الوزير الحد الاعلى للارصة التي يجوز للبلديات الاحتفاظ بها في الصناديق الموجدة في عهدة محاسبيها، كما على رئيس المجالس المحلية ان يقدم للحاكم الإداري خلاصة شهرية بمحموع الواردات والصرفيات الشهرية وان يثدم كل ربع سنة بيانا بجميع بقايا الواردات والقروض والسلفات.

4- الرقابة المتعلقة بشؤون الموظفين المحليين:

ويشمل هذا النوع من الرقابة على تعيين موظفين المجالس المحلية فلا يكون الا بعد موافقة الوزير فيما يتعلق بموظفي الصنف الاول وموافقة الحاكم الإداري فيما يتعلق بموظفي الصنف الثاني والمستخدمين. كذلك الحال في حال عزل أو اعفاء الموظف من عمله (نظام موظفي البلديات رقم 1 لعام 1955).

بالإضافة إلى كل ما ذكر يمارس الحاكم الإداري دورا واضحا كهمزة وصل بين السلطة المركزية ممثلة في الوزارات المختلفة وبين تلك المجالس المحلية، حيث طالب نظام التشكيلات الإدارية رقم 1 لسنة 1966 من الحاكم الإداري (وخاصة المحافظ) على تنشيط أعمال البلديات والمجالس القروية وإدارتها إدارة حسنة (المادة 12 من النظام المذكور).

أمانة عمان الكبرى

وفي مطلع القرن العشرين بدأت عمان تستعيد وجودها فتأسست أول بلدية فيها عام (1909)، وفي عام (1921) وصلها الامير عبد الله بن الحسين على رأس طلائع جيش الثورة العربية الكبرى فتأسست امانة شرق الاردن وعاصمتها عمان، وفي عام (1950) تغير مسمى بلدية عمان إلى (أمانة عمان) وفي عام (1987) ضمت إليها بلديات مجاورة لتشكل معا (أمانة عمان الكبرى).

المساحة والسكان :

تبلغ مساحة عمان (250) كم² وعدد سكانها (1.500000) مليون ونصف مواطن.

الاطار القانوني لامانة عمان الكبرى :

بطبيعة ان امانة عمان الكبرى تعتبر بلدية من كافة وفق احكام قانون البلديات لسنة (1955) الذي عرف البلدية بأنها مؤسسة اهلية ذات استقلال مالي غير ان امانة عمان تختلف عن البلديات الاخرى التي تتبع اداريا لوزير البلديات في حين تتبع امانة عمان اداريا إلى رئيس الوزراء مباشرة.

وعلى الرغم من هذا الارتباط، الا ان قانون البلديات منح البلديات صلاحيات واسعة في ادارة شؤون المدن بحرية ومرونة وديمقراطية.

مجلس الامانة:

تدار أمانة عمان من قبل مجلس يتكون من اربعين عضوا يجري انتخاب نصفهم من قبل المواطنين بالاقتراع السري المباشر ويجري تعيين النصف الاخر من قبل مجلس الوزراء الذي يعين احد أعضاء المجلس امينا لعمان لمدة اربع سنوات.

صلاحيات المجلس

يستمد مجلس الامانة صلاحياته من قانون البلديات الذي منح البلديات بما فيها امانة عمان حرية حركة واسعة لادارة شؤون المدينة من كافة الوجوه وقد نص القانون على هذه الصلاحيات ومنها على سبيل المثال :

- 1- تخطيط المدينة وفتح الشوارع وانشاء الارصفة وانارتها وترقيمها وتجميلها.
- 2- منح رخص البناء ومراقبة انشائها وصيانتها.
- 3- انشاء المرافق الصحية العامة.
- 4- تنظيم الحرف والصناعات وترخيص مزاولتها.
- 5- انشاء الحدائق والمتنزهات.
- 6- انشاء المؤسسات الثقافية والرياضية.
- 7- معاينة الذبائح وانشاء المسالخ.
- 8- أعمال التنظيف وجمع النفايات واتلافها.
- 9- اتخاذ جميع الاجراءات للمحافظة على الصحة العامة.
- 10- انشاء المقابر والمحافظة على حرمتها.
- 11- مراقبة وتنظيم لوحات الاعلانات والباعة المتجولين.
- 12- ادارة اموال الامانة واملاكها.

وقد صدر بموجب قانون البلديات انظمة عديدة مختصة بامانة عمان من اجل تحديد شروط وتفاصيل ممارسة صلاحيات المجلس ولاختصاصاته المنصوص عليها في القانون.

الرقابة على أعمال الامانة

تقسم الرقابة على أعمال الامانة إلى ثلاثة فروع :

الاول : الرقابة الإدارية :

تحتاج معظم قرارات مجلس الامانة في حدود معينة إلى تصديق رئيس الوزراء مثلا حين تتجاوز لجنة العطاءات واللوازم شراء مواد بقيمة تزيد عن مبلغ (مائتين وخمسين الف دينار) لا بد من مصادقة رئيس الوزراء على القرار قبل نفاذه وكذلك الامر في قرار بيع او رهن أي من اموال الامانة ويمكن القول ان رقابة رئيس الوزراء على أعمال الامانة تنحصر فقط بالقرارات التي تكتسب اهمية جوهرية تتعلق بالسياسة العامة للحكومة مثل تنفيذ المشاريع الكبرى باعتبار علاقتها بسياسات ومشاريع وزارات أخرى مثل الاشغال والاتصالات مثلا وتتعلق بالحد من سلطة مجلس الامانة من التصرف باملاك الامانة الا بموافقة رئيس الوزراء باعتبارها املاكا عامة.

الثاني : الرقابة المالية :

تخضع المعاملات المالية في الامانة إلى رقابة ديوان المحاسبة الذي هو دائرة رقابة مالية مستقلة ترتبط برئيس الوزراء مهمتها تدقيق ومراجعة القيود المالية على مستوى الدولة. كما يصادق مجلس الوزراء على موازنة ارباحه سنويا.

ولديوان المحاسبة مكاتب دائمة ضمن مبنى الامانة ويقوم بتدقيق ومراجعة القيود المالية وسندات الصرف والقبض يوميا، وتوجيه الاستفسارات حول القيود المالية بالتعاون تام من كافة دوائر الامانة.

الثالث : الرقابة القضائية :

بصورة عامة فان قرارات مجلس الامانة بما فيها قرارات لجان التنظيم والاستملاك خاضعة للطعن امام محكمة العدل العليا ويستطيع أي متضرر من قرار اداري اللجوء إلى محكمة العدل العليا بدعوى الغاء القرار والتعويض عن العطل والضرر وكذلك فان التقاضي متاح لكل مواطن يشعر ان له حقوقا لدى امانة عمان أو تعرض لاي ضرر اثناء تنفيذ المشاريع.