

مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

دور الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في تحقيق مفهوم
اللامركزية الإدارية الإقليمية في ضوء قانون اللامركزية الأردني
رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥

أ. د. حمدي سليمان القبيلات - د. أيمن أديب هلسا

جامعة
الكويت

مجلس
النشر العلمي



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

ISSN: 1029 - 6069

العدد ٤ - ج٢ - السنة ٤٦

جمادى الأولى ١٤٤٤ هـ - ديسمبر ٢٠٢٢ م

دور الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في تحقيق مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية في ضوء قانون اللامركزية الأردني رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥

أ. د. حمدي سليمان القبيلات (*)

د. أيمن أديب هلسا (**)

ملخص:

ترتبط فكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية باستقلال المجالس التي تتولى إدارة هذه الوحدات، ولعل من أبرز مظاهر هذا الاستقلال استقلالها من الناحية المالية عن السلطة المركزية، إذ إنه في ظل المعالجة التشريعية المرتبطة لهذا الموضوع في قانون اللامركزية الأردني رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥، تبقى فكرة اللامركزية بعيدة عن مفهومها الحقيقي، وقد تمت مناقشة هذه المسألة من خلال بحثين يسبقهما بحث تمهيدي، عرضنا من خلال ذلك لحقيقة استقلال مجالس المحافظات ودوره في تحقيق مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية، وقد خلصنا إلى مجموعة من النتائج أهمها أن المعالجة التشريعية لاستقلال الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية مالياً في قانون اللامركزية جاءت قاصرة ولا تفي بالغرض، وأن على المشرع الأردني أن يبادر إلى تعديل القانون وإجراء مراجعة تشريعية لتصويب الوضع ووضع الأمور في نصابها بمنح مجالس المحافظات استقلالاً مالياً حقيقياً بعيداً عن تأثير السلطة المركزية وهيمنتها على هذه المجالس كونها الممول الوحيد لها.

المقدمة

إن ممارسة الاختصاصات المناطة بالمجالس والوحدات المحلية وتقديم الخدمات للسكان المحليين، تعتمد بالدرجة الأولى على مدى توافر الموارد المالية المحلية الذاتية الكافية للقيام بهذه المهام. فمهما كان حجم الاختصاصات التي تتمتع بها هذه الوحدات المحلية، فإنها تصبح عديمة الجدوى إذا لم تمتلك تلك الهيئات الموارد المالية الذاتية اللازمة لممارسة تلك الاختصاصات، فالعبرة ليست في امتلاك الاختصاص وإنما في القدرة على ممارسته.

(*) الباحث الرئيس: أستاذ القانون الإداري - كلية الشيوخ نوح القضاة للشريعة والقانون - قسم القانون

المقارن - جامعة العلوم الإسلامية العالمية - المملكة الأردنية الهاشمية.

(**) الباحث المشارك: أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة الإسراء - المملكة الأردنية الهاشمية.

وإذا كان الاستقلال المالي والإداري من نتائج تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، فإنَّ الاستقلال الحقيقي للوحدات المحلية يتوقف بدرجة كبيرة على قدرتها على تكوين موارد محلية ذاتية، وحريتها في التصرف بها دون أن يتوقف ذلك على موافقة أو تصديق سلطة أخرى، فاستقلال الوحدات المحلية لا يكتمل إذا لم تتوافر لها الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها والنهوض بأعبائها في إدارة الشؤون المحلية. حتى أن كفاية الموارد المالية للوحدات المحلية تعتبر ركناً من أركان نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، يضاف إلى الأركان الأخرى من مثل انتخاب أعضاء المجالس المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية. إذ إنه لا فائدة ترجى من انتخاب المجالس المحلية وإعطائها اختصاصات واسعة، إذا لم يترافق ذلك مع توفير الموارد المالية الضرورية لإدارة الشؤون المحلية، لأنها لن تستطيع ممارسة تلك الاختصاصات الممنوحة لها.

أهداف البحث

يهدف البحث إلى الوقوف على حقيقة تطبيق نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية في المملكة الأردنية الهاشمية عن طريق مجالس المحافظات، ومدى منح مجالس المحافظات الاستقلال المالي اللازم لقيام النظام اللامركزي الإقليمي في ضوء قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥.

أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في كونه يناقش مسألة مستحدثة في التنظيم الإداري الأردني، ألا وهي تجربة مجالس المحافظات كمستوى جديد من مستويات الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية، ويركز البحث على مسألة الاستقلال المالي لمجالس المحافظات لما لذلك من أهمية بالغة في تحديد مدى استقلال هذه المجالس وتجسيدها لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية في المملكة الأردنية الهاشمية.

مشكلة البحث

أخذ المشرع الأردني بمستوى جديد من مستويات اللامركزية الإدارية الإقليمية في ضوء قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ من خلال استحداث مجالس للمحافظات، إلا أن غياب التنظيم القانوني الواضح للاستقلال المالي لهذه المجالس - رغم منحها الشخصية المعنوية - جعل منها تنظيمًا إداريًا مختلطاً يجمع بين المركزية الإدارية

واللامركزية الإدارية، بسبب غياب الاستقلال المالي الحقيقي لهذه المجالس وربطها بالسلطة المركزية من هذه الناحية .

خطة البحث

تم تناول هذا البحث من خلال بحثين يسبقهما بحث تمهيدي على النحو الآتي:

المبحث التمهيدي : فكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية في التنظيم الإداري الأردني

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية

المطلب الثاني : تطور التنظيم اللامركزي الإداري الإقليمي في الأردن

المطلب الثالث : الأساس الدستوري لاستقلال مجالس المحافظات.

المبحث الأول: طبيعة الاستقلال المالي لمجالس المحافظات

المطلب الأول : موقف المشرع من الاستقلال المالي لمجالس المحافظات

المطلب الثاني : مظاهر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات

المبحث الثاني : أثر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في تحقيق أهدافها

المطلب الأول : أثر الاستقلال المالي في تحقيق أهداف مجالس المحافظات

المطلب الثاني : التحديات المرتبطة بالاستقلال المالي لمجالس المحافظات

المبحث التمهيدي

فكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية في التنظيم الإداري الأردني

ينظر للإدارة المحلية باعتبارها نمطاً من أنماط التنظيم الإداري يرتبط أساساً باللامركزية الإدارية كأسلوب تلجأ إليه الإدارة العامة للوفاء بالتزامها بإشباع الحاجات العامة للأفراد . وهذا النمط من أنماط الإدارة له مفهومه وذاتيته ومبرراته وعوامل وجوده ونشأته، كما أنه يختلف عن غيره من الأنماط الإدارية والسياسية القائمة على أساس توزيع الوظيفة الإدارية أو السياسية. إذ تسعى الإدارة جاهدة إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد من خلال قيامها بوظيفتها الإدارية، ولا شك أن تلبية مطالب الأفراد وإشباع حاجاتهم العامة ليس بالامر السهل، ويحتاج إلى جهود وكلف مادية هائلة؛ لذلك تحرص الإدارة العامة على البحث عن أسلوب أو آخر تتبعه في أداء مهامها لتحقيق أهدافها، ومن هنا ينظر للتنظيم الإداري على أنه استخدام الإدارة العامة طرقاً وأساليب معينة، بهدف تحقيق أغراضها المحددة بكفاءة وفاعلية، أي بأقل وقت وجهد وكلفة ممكنة، وعلى هذا فالتنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها.

وللتنظيم الإداري صورتان رئيستان تأخذ بهما كافة الدول هما : المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ولا يمكن أن يقوم التنظيم الإداري لأي دولة على إحدى هاتين الصورتين فقط، بل لا بد من الأخذ بهما معاً، وإن كانت بعض الدول ترجح المركزية على حساب اللامركزية أو العكس، فإن ذلك يعود لاعتبارات تتعلق أساساً بالنظام السياسي للدولة، فكلما اتجهت الدولة نحو الديمقراطية، زاد توجهها نحو اللامركزية الإدارية والعكس صحيح أيضاً، بالإضافة لاعتبارات أخرى منها عمر الدولة واستقرارها السياسي ودرجة الوعي والرقى لدى شعبها، إذ قد تلجأ الدولة إلى النمط المركزي في بداية نشأتها لبسط نفوذها وتركيز قوتها، وكذلك إذا كانت الدولة تعاني من عدم استقرار سياسي فإنها قد تجد في المركزية الإدارية ما يساعدها على توطيد أركانها وبث سلطتها وهيمنتها في نفوس المواطنين، وكذلك الأمر كلما زاد الوعي لدى أفراد الشعب، كان ذلك مدعاة للتوجه نحو اللامركزية الإدارية، كمظهر ديمقراطي يلبي طموحات المواطنين .

المطلب الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية

إن وضع تعريف جامع مانع للامركزية الإدارية الإقليمية ليس بالأمر الهين، نظراً لاختلاف الآراء ووجهات النظر حول هذا المصطلح بحسب الزاوية التي ينظر له منها، ومن هنا فقد قيل في تعريف اللامركزية الإدارية الإقليمية الكثير؛ إذ عرفت على أنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية^(١). كما عرفت من وجهة نظر الفقه البريطاني بأنها: مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية، ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة^(٢). وكذلك عرفت بأنها نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية في مجالات معينة من السلطة المركزية إلى مجالس محلية منتخبة^(٣). أما الفقه الفرنسي وعلى رأسه الأستاذ لوبادير فعرفها على أنها اصطلاح لوحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها، وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها^(٤). ويعرفها بعض الفقه من خلال تعريفه للإدارة المحلية بأنها عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات^(٥). ويرى الأستاذ فالين بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين^(٦). ويعرفها آخرون وفقاً للمعيار الشكلي بأنها مجموعة الوحدات والأجهزة الإدارية - أيًا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها - الموجودة في الدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة، ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية^(٧). وعرفت بأنها أسلوب من أساليب الإدارة يقسم بمقتضاه أقليم الدولة إلى وحدات إدارية ذات طابع محلي تتمتع بشخصية اعتبارية، وتمثلها مجالس محلية

- (١) د. عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، ٢٠٠١، ص ٢٠.
- (٢) - Crime C. Modio , The Government of Great Britain, London, 1965, P.135 .
- (٣) - Philip Mawhood, Local Government in The Third World, New York: John Wiley & Sons, 1983., P.2.
- (٤) --Jack son, A.H. Local Government in Developing Countries, New york: mc Graw-Hill, 1992.P.7.
- (٥) -De Laubadère (A.) , Droit administratif, Paris, 1969 .,p,42.
- (٦) - Debbasch(ch.), Institutions et droit administratifs, tomes 1, 2 et 3, Paris, PUF, 19 82.,P.204.
- (٧) -Waline (M.), Traité élémentaire de droit administratif, 6 ed.,, P.192.
- (٨) د. شاهر الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي للنشر، عمان، ١٩٨٧، ص ٣١.

منتخبة من أبنائها، لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية^(٨). ونجد أن هذه التعريفات وإن لم تكن متطابقة بالكلمات إلا أنها تتضمن حداً أدنى من الاتفاق على عناصر رئيسة لتعريف اللامركزية الإقليمية.

ونحن بدورنا نتفق مع التعريف القائل بأنها عبارة عن تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصه على أساس جغرافي، حيث يتولى شخص معنوي عام محلي تقديم الخدمات للمواطنين ورعاية مصالحهم في جزء معين من إقليم الدولة^(٩).

ومما تقدم من تعريفات نجد أن اللامركزية الإدارية الإقليمية ما هي إلا توزيع للوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية ووحدات محلية لامركزية تتمتع بالاستقلال، وتتولى مجالسها المنتخبة القيام بإشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات المحلية للسكان المحليين تحت إشراف ورقابة السلطات المركزية، وهذا ما أكدته الدكتور فؤاد العطار في تعريفه للإدارة المحلية بأنها توزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها^(١٠).

وإذا كانت اللامركزية الإدارية الإقليمية تعني قيام أشخاص إقليمية مستقلة إلى جانب السلطة المركزية بممارسة جزء من الوظيفة الإدارية ضمن حدود إقليمية معينة تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، فإن عدم التركيز الإداري يعني توزيع مظاهر سلطة اتخاذ القرارات الإدارية وسلطة التقرير بين عدة مستويات إدارية في التنظيم الإداري المركزي. ومن هنا فإن وجه الشبه بين الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري واضح، إذ يشترك كل منهما مع الآخر في ممارسة النشاط الإداري على إقليم محدد في الميدان بعيداً عن المركز أو العاصمة، فالإدارة المحلية تظهر على شكل هيئات محلية في الأقاليم، وعدم التركيز الإداري يظهر على شكل مديريات وفروع للوزارات في الأقاليم أيضاً. ولعل هذا ما يثير اللبس بين المصطلحين، فكثيراً ما نسمع عن توسع الوزارات في اللامركزية الإدارية في الأقاليم، وفي الحقيقة نكون أمام عدم تركيز إداري وليس لامركزية إدارية، وكذلك الحال فإن ضعف استقلال وحدات الإدارة المحلية واعتمادها على السلطة المركزية في كثير من الحالات يقربها من عدم التركيز الإداري^(١١).

كما تختلف تسمية التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي من دولة لأخرى

(٨) أيمن المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر عمان، ٢٠٠٩، ص ١٨.

(٩) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١١١.

(١٠) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٦٣.

(١١) للمزيد حول أوجه الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، انظر: د. حمدي القبيلات،

مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠.

وذلك تبعاً للقانون المنشئ والمنظم له والصلاحيات الممنوحة وإمكانية وجود سلطات محلية متميزة عن السلطات الحكومية المركزية، ومدى الاستقلال الذي تتمتع به، ففي بريطانيا ودول أخرى يطلق على التنظيم الإداري المحلي تسمية الحكم المحلي (Local Government)، في حين يعرف في فرنسا ودول أخرى عديدة بالإدارة المحلية (Local Administration)، وتجدر الإشارة بداية إلى أن بعض الفقه^(١٢) يرى أن الإدارة المحلية (Local Administration) والحكم المحلي (Local Government) ما هما إلا تسميتان لموضوع واحد، وإنهما مترادفتان من حيث الواقع، وأنهما مجرد تطبيق لمفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية مع تفضيل استخدام مصطلح الإدارة المحلية، فهم يرون أن الإدارة المحلية هي « تفويض الحكومة المركزية موظفين يمثلونها في منطقة جغرافية معينة ليقوموا بتنفيذ توجيهااتها، وهي تحدد درجة ذلك التفويض »، أما الحكم المحلي فيرون أنه « تنازل من الحكومة المركزية بحكم القانون عن سلطة وصلاحيات معينة لمنطقة جغرافية تتمثل في مجلس محلي يمثل أبناء المنطقة »^(١٣).

ونلاحظ على هذا الاتجاه أنه يخلط بين مفهومي اللامركزية الإدارية الإقليمية وعدم التركيز الإداري، فمفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية الذي قدموه أعلاه ما هو إلا عدم التركيز الإداري أو المركزية الإدارية المعتدلة، أما مفهوم الحكم المحلي الذي ساقوه أعلاه فما هو إلا اللامركزية الإدارية الإقليمية كما عرفناها سابقاً.

إلا أن هناك اتجاهاً فقهياً يميز بين المصطلحين ويرى أن الحكم المحلي ما هو إلا صورة للامركزية السياسية، ويأخذ طابعاً سياسياً ودستورياً، في حين أن اللامركزية الإدارية الإقليمية ما هي إلا صورة من صور اللامركزية الإدارية ولا علاقة لها من

(١٢) انظر حول دقة مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي ووحدهما: - د. سليمان الطماوي، الوجيز

في القانون الإداري، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٨٣ .

- د. محمد باهي يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٧٥ .

- د. هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤، ص ٦ .

- خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٣، ص ٣٦ .

(١٣) أيمن عودة المعاني، دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي، مجلة الإداري، السنة ٢٢، العدد ٨١، يونيو ٢٠٠٠، ص ٩٨.

حيث المبدأ بتركيبية الدولة أو تكوينها السياسي^(١٤). ووفقاً لهذا الاتجاه الذي تؤيده فإن اللامركزية الإدارية الإقليمية ما هي إلا توزيع للوظيفة الإدارية فيما بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية .

ونشير هنا إلى أن اللامركزية السياسية لا وجود لها في الدول البسيطة كالأردن ومصر ولبنان والكويت ... إلخ، لأن السيادة في هذه الدول تكون موحدة وتمتاز بوحدة سلطاتها العامة، أي وحدة السلطة التشريعية ووحدة السلطة التنفيذية ووحدة السلطة القضائية، وذلك على خلاف الدول المركبة الاتحادية (الفيدرالية) كالولايات المتحدة وسويسرا والبرازيل والإمارات العربية المتحدة، التي يظهر فيها نظام اللامركزية السياسية تبعاً لتعدد السلطات العامة في هذه الدول . ويقوم الاتحاد المركزي بين عدة دول تتنازل كل منها بمقتضى الدستور الاتحادي عن بعض سلطاتها الداخلية، وعن سيادتها الخارجية للكيان القانوني الجديد المسمى بالدولة الاتحادية، ولهذا تفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية وتصبح مجرد أقسام دستورية داخل الاتحاد^(١٥) إلا أنه يكون لكل ولاية من ولايات الاتحاد دستورها وقوانينها الخاصة وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بها، ولكن يبقى في نفس الوقت لدولة الاتحاد المركزي دستورها الاتحادي وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأما الشؤون الخارجية فيتولاها أيضاً الاتحاد، وبالتالي فدولة الاتحاد هي فقط التي يعتبرها القانون الدولي شخصية دولية، أما الولايات الداخلة في الاتحاد فلا يكون لها ذلك، وعليه فالدولة الاتحادية في الاتحاد المركزي تتكون من مجموعة من الدول تخضع بمقتضى الدستور الاتحادي لحكومة عليا واحدة هي الحكومة الفدرالية Federal Government، والتي تمارس في النظام المرسوم لها اختصاصاتها على حكومات الدول الأعضاء في هذا الاتحاد، والتي تسمى بالحكومات المحلية Local Government^(١٦) .

(١٤) د. فؤاد العطار، التنظيم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٥٣ .

- د. محمد الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ٥٥.

- كمال علي القرعان، دور الحكومة المركزية في تشجيع المشاركة الشعبية في التنمية المحلية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ٢٠٠٠، ص ٤٥.

(١٥) د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٠، ص ١٠١.

(١٦) د. نعمان الخطيب، الوجيز في التنظيم السياسي، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٩، ص ٨٨ وما بعدها. وللمزيد حول أوجه الاختلاف بين اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية، انظر: د. حمدي القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية،

المطلب الثاني

تطور التنظيم اللامركزي الإداري الإقليمي في الأردن

لم تكن اللامركزية الإدارية الإقليمية طارئة على التنظيم الإداري في الأردن، وإنما تعود جذورها إلى ما قبل نشوء الدولة الأردنية، باعتبارها تقاسماً للوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة تديرها مجالس منتخبة، وتعود بدايات اللامركزية في الأردن إلى ما قبل تأسيس إمارة شرق الأردن وفي عهد الدولة العثمانية من خلال البلديات، فأسست أول بلدية عام ١٨٨٠ في إربد^(١٧)، إلى أن صدر أول قانون للبلديات عام ١٩٢٥ في عهد الإمارة، واستمر العمل به حتى عام ١٩٣٨، ومن ثم تلاه صدور قانون إدارة القرى رقم (٤) لسنة ١٩٥٤، وقانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، والذي استمر العمل به إلى أن صدر قانون البلديات رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧، الذي ظل سارياً حتى صدور قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١، واستمر هذا القانون حتى حل محله القانون الحالي للبلديات رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥، وقد تزامن مع وجود البلديات ولادة تزيد على أربعة عقود مستوى أدنى من الإدارة المحلية أو اللامركزية وهو المجالس القروية التي أنشئت بموجب قانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤، والتي بلغ عددها (٣٥٤) مجلساً قروياً قبل دمجها بالبلديات عام ١٩٩٦ لتختفي من الوجود الفعلي، وتبقى البلديات كمستوى وحيد للإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية في الأردن، أما البلديات فبلغ عددها (٣٢٨) بلدية عام ٢٠٠٠^(١٨)، وبعد عمليات دمج البلديات عام ٢٠١١ أصبحت بحدود (٩٣) مجلساً بلدياً فقط، بالإضافة لأمانة عمان الكبرى التي أنشئت عام ١٩٨٧ خلفاً لأمانة العاصمة، وتم دمج عدد من المجالس البلدية المجاورة معها^(١٩). ومن هنا يتضح أن البلديات في الأردن تعد الصورة الأبرز للامركزية الإدارية الإقليمية، وقد تم الأخذ بها منذ نشأة الدولة الأردنية، إلا أن التشريعات لم تنطرق لها بالنص الصريح كوحدة لامركزية باعتبار ذلك من قبيل التنظيم الإداري الذي لا يعنى به المشرع إلا من

(١٧) رئيس بلدية إربد الأسبق عبد الرؤوف التل في حديث لصحيفة الدستور الأردنية بتاريخ ١٢/٧/٢٠٠٣

<http://www.addustour.com/13256>

(١٨) تقرير بعنوان (تزايد عدد البلديات الأردنية في عهد المملكة لأكثر من عشرين ضعفاً)، صحيفة الدستور الأردنية بتاريخ ٢٥/٥/٢٠١٤، ٢٠١٤، <http://www.addustour.com/17226>

(١٩) للمزيد حول مفهوم وتطور اللامركزية الإدارية الإقليمية (الإدارة المحلية) في الأردن وتمييزها عن اللامركزية السياسية وعدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية، انظر: د.حمدي القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان ٢٠١٠. ص ١٧ وما بعدها.

ناحية وضع الأحكام القانونية، فجاء النص في الدستور الأردني على المجالس البلدية والمحلية ولم يتطرق للامركزية، فنصت المادة (١٢١) من الدستور الأردني على أنه: «الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة».

وحيث إن التنظيم الإداري من سماته التجديد والتغيير، كانت هناك محاولات عديدة لإعادة النظر بالإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية في الأردن، وتعالّت الأصوات المطالبة بالتحديث على كل المستويات، لتعزيز النهج اللامركزي في العمل الإداري، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرار على المستوى المحلي، وتوزيع مكتسبات التنمية بشكل أفضل على كل محافظات المملكة؛ ذلك أن تقسيم المملكة إلى اثنتي عشرة محافظة بمقتضى نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠، والذي حل محل نظام عام ١٩٦٦، لم يحقق الأهداف المرجوة منه بالشكل الأمثل؛ نظراً لكونه يكرس المركزية وارتباط المحافظات بوزارة الداخلية كجزء منها، فظهرت دعوات متكررة لتعزيز النهج اللامركزي وإعادة النظر بوحدة الإدارة المحلية الحالية، وتعود هذه الدعوات إلى تسعينيات القرن الماضي، ذلك أن موضوع اللامركزية المطروح حالياً ليس بجديد؛ لأنه طرح قبل ما يزيد عن عقدين من الزمان، وتم إجراء الدراسات وعمل ورش العمل حول هذه الموضوع، ولكن ذلك لم يسفر عن شيء له قيمة لغيب الرؤية عند القائمين على ذلك العمل، فأول ورشة حول اللامركزية عقدت في مدينة الزرقاء في مطلع التسعينيات، ثم عقدت ورشة ثانية في ذات المدينة ما بين ٢١ - ٢٣ آب عام ١٩٩٤، وبتعاون بين الحكومة ووكالة برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة، حيث طلبت الحكومة الأردنية من برنامج الأمم المتحدة للتنمية وضع تصور لنظام لامركزي في الأردن، وكذلك قامت الأمم المتحدة بطرح برنامج آخر عام ١٩٩٦، وذلك لمساعدة الحكومة الأردنية من أجل تحسين الفاعلية الإدارية لتقديم خدمات أفضل للمواطنين. وقد أعلن رئيس الوزراء عام ١٩٩٦ أمام البرلمان أن الحكومة جادة ومهتمة بتفعيل وتعميق اللامركزية من خلال تقوية وتطوير المجلس الإستشاري والمجلس التنفيذي في المحافظات المنشأة بموجب نظام التشكيلات الإدارية، وإتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة في صنع القرار^(٢٠).

أما عن الجهود الرسمية في مجال اللامركزية فقد ولدت في العام ٢٠٠٤ فكرة قانون مجالس المحافظات، حيث أعدت وزارة الداخلية مشروعاً يقضي بإنشاء مجالس للمحافظات تقوم على التجربة المصرية في الإدارة المحلية، ولم يكتب لهذا المشروع

(٢٠) اللامركزية في الأردن إلى أين ؟ <http://www.gerasanews.com/print/39541>

مجرد النقاش في الأطر الرسمية، وبقي حبيس أدراج ديوان التشريع والرأي، ثم ما لبثت فكرة تقسيم المملكة إلى أقاليم ثلاثة: شمالي وجنوبي ووسط أن ظهرت من خلال لجنة ملكية تكونت من كبار رجال الدولة ممن هم على رأس عملهم أو من المتقاعدين، فبعد أشهر قليلة من بدء عملها فرغت من توصياتها وأعدت التشريعات اللازمة لأن يضم إقليم الوسط محافظات العاصمة (باستثناء مناطق أمانة عمان الكبرى) والبلقاء والزرقاء ومادبا على أن يكون مركزه السلط، أما إقليم الشمال فيضم محافظات إربد والمفرق وعجلون وجرش ومركزه إربد، ويتكون إقليم الجنوب من محافظات الكرك ومعان (باستثناء إقليم البترا السياحي التنموي) والطفيلة والعقبة (باستثناء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة) ومركزه الكرك، كما تضمنت مسودة التشريعات استحداث وزارة للإدارة المحلية بدلاً عن وزارة البلديات، وربط المحافظين بوزيرها بدلاً عن وزير الداخلية، والحقيقة أن مخرجات لجنة الأقاليم لم توفق في الفكرة ولم توفر سبل قبولها، ولم يكن هناك من المتحمسين لها بل لاقت معارضة وهجوماً شرساً من المحافظين أنفسهم الذين رأوا أنها تعزز النزعة الانفصالية والهويات الفرعية على حساب الوطنية، فضلاً عن الإشكاليات العملية التي تخلفها، والخلافات التي برزت مقدماً من تحديد مركز كل إقليم والكلف المالية والإدارية الباهظة التي تنوء بحملها موازنة الدولة محدودة الموارد، أثر ذلك خف الاندفاع نحو الأقاليم حتى حين، وقدمت صيغ مختلفة، فأحييت فكرة مجالس المحافظات في العامين ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ وقدم مشروع قانون لهذه الغاية، وتم تشكيل اللجان اللازمة لتنفيذ المشروع، وأجريت تجربة تطبيقية له في محافظة مادبا، إلا أن المشروع لم يكتب له حتى المناقشة^(٢١)، إلى أن تولت المسؤولية حكومة عبد الله النسور التي بدأت عملها في ١٠/١٠/٢٠١٢، فقامت باختيار اللحظة الملائمة لتبني نهج اللامركزية وإخراج تشريعها من حالة الجمود إلى حيز الوجود، وإن كان التردد سائداً بين إصداره بنظام سندا لأحكام المادة ١٢٠ من الدستور، أم بقانون أساسه الدستوري المادة ١٢١ من ذات الدستور، وقد أعدت مسودة القانون نخبه من رجال القانون والإدارة والسياسة، واستمر نقاشه جلسات عديدة في ديوان التشريع والرأي وفي مجلس الوزراء (أكثر من ست جلسات) حيث قال رئيس الوزراء آنذاك في معرض النقاش أنه القانون الأكثر مداولة في مجلس الوزراء. ولدى وصول مشروع قانون اللامركزية إلى مجلس النواب أعيد البحث في دستورية صدوره بقانون أو نظام، فقرر مجلس النواب بناءً على قراره المتخذ في جلسته السابعة عشرة من الدورة العادية الثانية والمنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٧ والمتضمن

(٢١) تم الحصول على هذه المعلومات من وزارة الداخلية / مديرية التنمية المحلية.

الطلب من المحكمة الدستورية تفسير المقصود بعبارة « ومنهاج إدارتها » الواردة في المادة (١٢٠) من الدستور، وما إذا كانت تعني أنه يجوز أن تنظم شؤون الإدارة الحكومية والمحلية بقانون وليس بنظام، وتفسير عبارة « المجالس المحلية » الواردة في المادة (١٢١) من الدستور وعما إذا كانت تعني المجالس البلدية والقروية، وهل يمتد ذلك إلى أي مجلس محلي غير المجالس البلدية والقروية المنصوص عليها في هذه المادة والتي يتم تنظيمها بقوانين. فجاء في تفسير المحكمة الدستورية « إن عبارة منهاج إدارتها الواردة في المادة (١٢٠) من الدستور والخاصة بإنشاء الأجهزة الإدارية المركزية تتعلق بشؤون الإدارة الحكومية ودرجاتها وأسمائها وموظفيها تحدد بموجب نظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك، ولا يجوز تنظيمها بقانون كون السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة (١٢٠) من الدستور ذات الصلة بشؤون الإدارة الحكومية، وذلك وفقاً للقرار التفسيري رقم (١) لسنة ٢٠١٥، وتعد المادة (١٢١) من الدستور الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، والتي يكون الانتخاب عنصراً من عناصر تشكيل مجالس إدارتها. ٣- اشترط المشرع أن يتم إنشاء المجالس المحلية بقانون وذلك لتوفير ضمانات لاستقلالية تلك الهيئات وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية بالقدر اللازم الذي يمكنها من القيام بدورها في تقديم خدمات وأنشطة محلية بشكل مستقل يتحقق معه مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكم. ٤- إن عبارة « المجالس المحلية » كما وردت في المادة (١٢١) من الدستور قد جاءت عامة ومطلقة لتشمل المجالس البلدية والقروية وأية مجالس محلية أخرى، وبالتالي فإنه يتوجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتتصرف بالمجالس البلدية والقروية فقط، عملاً بالقاعدة القانونية التي تنص على أن المطلق يجري على إطلاقه إذا لم يقم دليل التقييد نصاً أو دلالة، وذلك وفقاً لأحكام المادة (٢١٨) من القانون المدني^(٢٢).

المطلب الثالث

الأساس الدستوري لاستقلال مجالس المحافظات

لم يتطرق الدستور الأردني إلى النص على إنشاء مجالس المحافظات بشكل صريح ومباشر، وإنما تطرق إلى المجالس المحلية بشكل عام، إذ نصت المادة (١٢١) من

(٢٢) القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية رقم ١ لسنة ٢٠١٥ المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية <http://www.cco.gov.jo/ar-jo>

الدستور الأردني على أنه: «الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة». ولم يرد في الدستور الأردني أي نص آخر يتطرق للوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية، وبالتالي يكون المشرع الدستوري قد ترك التفاصيل في ذلك للمشرع العادي بموجب قوانين عادية، مثل قانون اللامركزية الذي أنشئت بموجبه مجالس المحافظات، وعليه لم يتضمن الدستور الأردني نصاً يمنح مجالس المحافظات أو الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية الشخصية المعنوية، ومن باب أولى لم يتعرض لمسألة الاستقلال الإداري أو المالي لهذا النوع من الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، وهذا ما دفع مجلس النواب الأردني إلى طلب تفسير من المحكمة الدستورية الأردنية للمادة (١٢١) من الدستور عند بحث قانون اللامركزية عام ٢٠١٥، وفيما إذا كان النص الدستوري يسمح بإنشاء وحدات إدارية جديدة غير البلديات والمجالس المحلية التي ورد النص عليها في تلك المادة، وبموجب قرار تفسيري للمحكمة الدستورية بخصوص هذا النص في معرض الإجابة عن سؤال لمجلس النواب لتفسير عبارة «المجالس المحلية» الواردة في المادة (١٢١) من الدستور، وعما إذا كانت تعني المجالس البلدية والقروية، وهل يمتد ذلك إلى أي مجلس محلي غير المجالس البلدية والقروية المنصوص عليها في هذه المادة والتي يتم تنظيمها بقوانين، وكان المقصود بذلك مجالس المحافظات، جاء في القرار التفسيري ما يأتي: «أما فيما يخص عبارة «المجالس المحلية» كما وردت في المادة (١٢١) من الدستور، تجد المحكمة أن هذه المادة الدستورية تعد الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، والتي يكون الانتخاب عنصراً من عناصر تشكيل مجالس إدارتها، وهذا ما دفع المشرع الدستوري إلى اشتراط أن يتم إنشاؤها بقانون، وبالتالي تشكل هذه المجالس المحلية نظاماً إدارياً لا مركزياً في الدولة، قوامه توزيع المهام والوظائف العامة في الدولة بين حكومة مركزية في العاصمة وهيئات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، ويكون لها الاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، ومثالها البلديات التي أنشئت بموجب قانون خاص بالشؤون البلدية ينص على إنشاء مجالس بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ويدخل الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها.

وقد صدر بالاستناد إلى المادة (١٢١) من الدستور قانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته الذي أنشأ مجالس قروية كشكل من أشكال المجالس المحلية التي تم تحديد اختصاصاتها وألية تشكيلها بموجب قانون خاص، فقد اتسع نطاق المادة (١٢١) من الدستور لتستوعب المجالس القروية على الرغم من عدم النص عليها صراحة

في صلب المادة الدستورية، حيث أخذت وصف المجالس المحلية وحكمها على اعتبار أنها قد أنشئت بقانون.

إن الغاية التي من أجلها قرر المشرع الدستوري إنشاء المجالس البلدية والقروية بقانون تتمثل في توفير ضمانات لاستقلالية تلك الهيئات وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية بالقدر اللازم الذي يمكنها من القيام بدورها في تقديم خدمات وأنشطة محلية بشكل مستقل يتحقق معه مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكم. وهذا الاستقلال المالي والإداري الذي يجب أن تتمتع به الهيئات والإدارات اللامركزية لا يكون استقلالاً مطلقاً، بل يبقى للحكومة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات اللامركزية بهدف ضمان وحدة السياسة العامة للدولة في أجهزتها المركزية واللامركزية، وللتأكد من أن الأنشطة والخدمات التي تقدمها تؤدي بكفاءة ومساواة. إلا أن هذه الرقابة والإشراف تختلف في نطاقها وطبيعتها عن تلك الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على مؤسساتها وأقسامها وإداراتها الفرعية المنبثقة عنها في الأقاليم، لذا تعرف هذه الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية بالوصاية الإدارية لتمييزها عن السلطة الرئاسية في حال الحكومة المركزية. وهذه الوصاية الإدارية تعد استثناءً على الأصل العام المتمثل باستقلال الهيئات اللامركزية مالياً وإدارياً، بالتالي فهي لا توجد إلا بنص صريح في القانون وفي حدود ذلك النص، كما تمتاز الوصاية الإدارية بأنها لا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه أوامر ملزمة للهيئات اللامركزية، أو إصدار تعليمات تحكم سير العمل فيها.

وتجد المحكمة أن موقف المشرع الدستوري الأردني من إنشاء إدارات لامركزية بقانون قد تأيد في العديد من الدساتير العربية والأجنبية التي تنص على جواز إنشاء وحدات إدارية محلية بموجب قانون يعطيها الاستقلالية والشخصية المعنوية، كما في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي ينشئ الوحدات الإقليمية في الجمهورية من بلديات ومقاطعات وكل وحدة أخرى بموجب قانون، يحدد المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية، وكذلك الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الذي يقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويجيز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية على النحو الذي ينظمه القانون. كما يكرس الدستور المصري الاستقلال المالي والإداري للوحدات الإدارية المحلية من خلال تحديد اختصاصاتها ومواردها المالية بموجب القانون، وتقرير موازنات مالية مستقلة خاصة بها يدخل في موارد ما

تخصّصه الدولة لها من موارد، بالإضافة إلى الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، وتوفير ضمانات استقلالية أعضائها.

لكل ما سبق، تجد المحكمة أن عبارة «المجالس المحلية» كما وردت في المادة (١٢١) من الدستور قد جاءت عامة ومطلقة لتشمل المجالس البلدية والقروية وأية مجالس محلية أخرى، وبالتالي فإنه يتوجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتتّحصر بالمجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل أية وحدات أو مجالس محلية أخرى إذا اتجهت نية المشرع إلى منح هذه الوحدات أو المجالس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويكون عنصر الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها، ما دامت هذه الوحدات والمجالس المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية بحدودها الواردة في متن هذا القرار^(٢٣).

ويتضح لنا من هذا القرار التفسيري أن مجالس المحافظات المنشأة بقانون اللامركزية يجب أن تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتكون ذات استقلال إداري ومالي، وهذا ملزم للسلطة التشريعية عند إنشاء مثل هذه المجالس بموجب القانون، على اعتبار أن الاستقلال المالي والإداري هو نتيجة طبيعية لمنح الشخصية الاعتبارية، باعتبار ذلك ركناً من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية، ويسعفنا في هذا الرأي أيضاً قرار المحكمة الدستورية التفسيري مدار البحث أعلاه، إلا أن الدستور الأردني لم يفصل في ذلك، على خلاف نظيره المصري، وترك ذلك للقانون والذي حد من هذا الاستقلال على ما سنرى لاحقاً.

ومن خلال إلقاء نظرة سريعة على قانون اللامركزية نجد أنه حد من استقلال مجالس المحافظات من خلال فرض وصاية إدارية على هذه المجالس، إذ يملك مجلس الوزراء بمقتضى القانون مجموعة من الاختصاصات ذات الصلة بمجلس المحافظة، تجعل من مجلس الوزراء جهة الوصاية الإدارية على هذه المجالس، وذلك كما يأتي:

١ - تحديد عدد أعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية^(٢٤)، وتعيين (١٥٪) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاءً في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء^(٢٥).

٢ - حل مجلس المحافظة : لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير حل المجلس قبل

(٢٣) المحكمة الدستورية، قرار تفسيري رقم (١) لسنة ٢٠١٥ صادر بتاريخ ١٨/٥/٢٠١٥. مصدر سابق.

(٢٤) المادة (٦/ب) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥.

(٢٥) المادة (٦/د) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥.

انتهاء مدته في أي من الحالات التالية:

- ١ - المخالفة الجسيمة للقانون.
- ٢ - الإخلال الجوهري بالأعمال أو المهام الموكولة إليه.
- ٣ - ارتكاب أي مخالفة تلحق ضرراً جسيماً بمصالح المحافظة أو المملكة^(٢٦).
- ٤ - تعيين لجنة مؤقتة لإدارة المجلس المنحل يستمر عملها إلى حين انتهاء مدة المجلس المنحل^(٢٧).

(٢٦) المادة (٣٦/ب) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ .

(٢٧) المادة (٦٣/ج) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ .

المبحث الأول: طبيعة الاستقلال المالي لمجالس المحافظات

يتطلب منا البحث في طبيعة الاستقلال المالي لمجالس المحافظات أن نتطرق لموقف المشرع من الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في مطلب أول، ثم نبث في مظاهر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في مطلب ثان .

المطلب الأول: موقف المشرع من الاستقلال المالي لمجالس المحافظات

يقتضي تحديد موقف المشرع من الاستقلال المالي لمجالس المحافظات أن نناقش أولاً الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في قانون اللامركزية في فرع أول، ثم الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في النظام المالي لمجالس المحافظات في فرع ثان .

الفرع الأول: الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في قانون اللامركزية

الأصل أن تتمتع مجالس المحافظات باستقلال إداري ومالي تبعاً لتمتعها بالشخصية المعنوية، ولكن قانون اللامركزية رغم نصه على ذلك في المادة ٦ / أ من قانون اللامركزية «يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري». إلا أن مضمون القانون يخالف ذلك، فاستقلال مجالس المحافظات إدارياً ومالياً غير حقيقي، فوفقاً للقانون تكون وحدة التنمية في المحافظة هي الأمانة العامة لكل من مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي، ويسمى المحافظ من بين موظفي تلك الوحدة أمين سر لكل منهما^(٢٨). وكذلك نصت المادة (٩/ ب من القانون) « يخصص للمجلس في موازنة المحافظة السنوية ما يكفي لإدامة عمله ويكون رئيسه أمر الصرف ...»، هذا ولم يتطرق القانون لكيفية تمويل مجالس المحافظات وإنما اقتصر على النص أعلاه، أي ما يخصص لها ضمن موازنة المحافظة من الموازنة العامة، فلا توجد موارد مالية ذاتية تعكس الاستقلال المالي لهذه المجالس، وبالتالي يبقى قرارها مرهوناً بموافقة السلطة المركزية الممول الحقيقي لها، وهذا ما يفقد هذه المجالس استقلالها، وكان على المشرع أن يفرد في القانون نصوصاً خاصة تعكس

(٢٨) نصت المادة (١٠) من قانون اللامركزية على أنه: « تكون وحدة التنمية في المحافظة هي الأمانة العامة لكل من المجلس والمجلس التنفيذي، ويسمى المحافظ من بين موظفي تلك الوحدة أمين سر لكل منهما يتولى توجيه الدعوة لاجتماعاتهما وتدوين محاضر جلساتها وقراراتهما وتوصياتهما وتنسيباتها في سجل خاص لكل منهما يوقع عليه رئيس المجلس أو رئيس المجلس التنفيذي والأعضاء الحاضرون حسب مقتضى الحال، وتنتشر على الموقع الإلكتروني للمجلس».

استقلال هذه المجالس مالياً، وتبين مواردها المالية كالضرائب المحلية والرسوم وإيرادات الأملاك الخاصة والدعم الحكومي والهبات والتبرعات والقروض ... إلخ . ولعل السبب الذي يقف وراء ذلك هو تصور الحكومة ومجلس النواب الخاطئ لفكرة اللامركزية عامة ومجالس المحافظات خاصة، فالحكومة حاولت منذ البداية أن تجعل مجالس المحافظات جزءاً من وزارة الداخلية، وحاولت أن تنظم أعمالها بنظام مستقل يصدر عن مجلس الوزراء وعملت مشروعاً بذلك، إلا أن الدعم الملكي لمشروع اللامركزية والاهتمام الكبير بها من مختلف الأوساط والاعتبارات الدستورية أيضاً جعلت الحكومة تقرر مشروع قانون للامركزية ولكن بروح النظام، أي باعتبارها جزءاً من وزارة الداخلية، وقد كان ذلك واضحاً من خلال حديث رئيس اللجنة المشتركة (الإدارية والقانونية) بمجلس النواب المكلفة بمناقشة القانون (شهر أيار ٢٠١٥) تمهيداً لعرضه على مجلس النواب، الذي أصر على عدم النص في المشروع على منح مجالس المحافظات شخصية اعتبارية أو استقلالاً إدارياً ومالياً، وبرر ذلك باعتبارات يدركها المجلس والحكومة، وأن هذه بداية يجب أن تكون بسيطة وفي المستقبل يعاد النظر بذلك^(٢٩)، إلا أنه عند مناقشة القانون بمجلس النواب وبعد سلسلة من اللقاءات والحوارات حول مشروع القانون، صوت المجلس ابتداءً على منح مجالس المحافظات الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، إلا أن المجلس تراجع عن ذلك عند التصويت الأخير على القانون مع مجلس الأعيان (الذي كان رئيسه آنذاك متحفظاً على فكرة اللامركزية ومعارضاً لها)، وأقر مجلس الأمة القانون دون منح هذه المجالس الشخصية الاعتبارية والاستقلال^(٣٠)، ولذلك لم ينص على أي تفاصيل في الشؤون المالية باعتبار أن هذه المجالس ستكون جزءاً من وزارة الداخلية. ولكن الملك رد مشروع القانون لوجود شبهة عدم دستورية تتمثل بمخالفة المادة ١٢١ من الدستور والتي فسرتها المحكمة الدستورية بأنها تتطلب استقلالاً إدارياً ومالياً وشخصية معنوية للمجالس المحلية ومنها مجالس المحافظات؛ لذلك عاد مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب وأقر منح مجالس المحافظات الشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وإضافة ذلك للفقرة (أ) من المادة ٦ من القانون بشكلها الحالي^(٣١). ولكن المجلس لم

(٢٩) ورد هذا الحديث على لسان النائب السابق خميس عطية رئيس اللجنة المشتركة (الإدارية والقانونية) بمجلس النواب ضمن دراسة حول مشروع قانون اللامركزية بتكليف من مركز الحياة (راصد) في شهر أيار ٢٠١٥ .

(٣٠) صحيفة الدستور الأردنية ٢١/٩/٢٠١٥ ٢٧١٧١٠ <http://www.addustour.com/>

(٣١) المادة (١/٦) من قانون اللامركزية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥: «أ- يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري».

يلتفت إلى الاستحقاقات الأخرى المتمثلة بالنص على موازنة مستقلة لمجلس المحافظة، وموارد مالية كافية وأنظمة مالية خاصة للعطاءات والمشتريات، وإجراءات عديدة تنظم الأمور المالية لمجالس المحافظات، وهذا ما جعل استقلال هذه المجالس نظرياً بعيداً عن الواقع. وعلى ذلك فإن مسائل عدة ترتبط بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لمجالس المحافظات يغيب عنها التنظيم في قانون اللامركزية الأردني، كمسائل الاقتراض الداخلي والخارجي وقبول الهبات والتبرعات والمنح والتمويل الخارجي وفرض الرسوم والضرائب وبدل الخدمات ذات الطابع المحلي، وبرأينا فإن كل ذلك كان يمكن تداركه عند رد القانون إلى مجلس الأمة، وإضافة عدة نصوص تحكم التفاصيل المالية لمجالس المحافظات.

الفرع الثاني: الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في النظام المالي لها

حدد النظام المالي لمجالس المحافظات رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٧^(٣٢)، الأحكام الخاصة بالشؤون المالية لمجالس المحافظات، ووفقاً للمادة (٣) من هذا النظام تسري أحكامه على جميع الشؤون المالية الخاصة بموازنات المحافظات السنوية الرأسمالية وما يخص فيها لمجلس المحافظة من مبالغ لإدامة عمله. وبحسب المادة (٤) تكون الوحدة المختصة بالشؤون المالية في مجلس المحافظة مسؤولة عن الأعمال المالية المتعلقة بالمبالغ المخصصة لمجلس المحافظة في موازنتها، ويكون الموظف المالي مسؤولاً أمام رئيس مجلس المحافظة عن حسابات مجلس المحافظة ومعاملاته ونفقاته وسجلاته المالية، والمحافظة على أمواله والتحقق من تطبيق أحكام هذا النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه، ويكون رئيس مجلس المحافظة أمر الصرف مما يخص مجلس المحافظة في موازنة المحافظة السنوية من مبالغ لإدامة عمله. ويقصد بإدامة عمل المجلس تسيير شؤون مجلس المحافظة الداخلية سواء ما تعلق منها بالعاملين في هذا المجلس أو المتعاملين معه. وهذا أيضاً ما ورد بقانون اللامركزية «يخصص للمجلس في موازنة المحافظة السنوية ما يكفي لإدامة عمله، ويكون رئيسه أمر الصرف، وتخضع حسابات المجلس لتدقيق ديوان المحاسبة»^(٣٣).

وبمقتضى المادة (١١) من النظام تخضع المعاملات المالية المنفذة وفقاً لأحكام هذا النظام لرقابة وزارة المالية، كما تخضع حسابات مجلس المحافظة لتدقيق ديوان المحاسبة. وتنشأ في مجلس المحافظة وحدة رقابة داخلية ترتبط برئيس مجلس المحافظة، وتتولى ممارسة المهام والمسؤوليات المنصوص عليها في نظام الرقابة الداخلية فيما يخص

(٣٢) المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٤٥٢ على الصفحة ٢٣٨١ بتاريخ ٢٠١٧-٠٤-٢٠.

(٣٣) المادة (٩/ب) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥.

لمجلس المحافظة من مبالغ لإدامة عمله. ويقدم مسؤول وحدة الرقابة الداخلية التقارير الشهرية والسنوية عن أعمالها فيما يتعلق بما يخص مجلس المحافظة من مبالغ لإدامة عمله إلى رئيس مجلس المحافظة^(٣٤).

وبمقتضى المادة (١٣) من النظام «في غير الحالات المنصوص عليها في هذا النظام تطبق أحكام النظام المالي المعمول به لدى الوزارات والدوائر الحكومية والتعليمات الصادرة بمقتضاه وتحقيقاً لهذه الغاية:

أ - بالنسبة للموازنة السنوية الرأسمالية للمحافظة يمارس المحافظ المختص صلاحيات كل من وزير المالية والوزير المختص، ويمارس مدير مالية المحافظة صلاحيات الأمين العام المنصوص عليها في ذلك النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه.

ب - يمارس رئيس مجلس المحافظة صلاحيات كل من وزير المالية والوزير المختص، ويمارس مساعد رئيس مجلس المحافظة صلاحيات الأمين العام المنصوص عليها في ذلك النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه».

ومن هذا النص نجد أن هناك تداخلاً في الاختصاصات المالية بين المحافظ ورئيس مجلس المحافظة، بحيث يمارس المحافظ اختصاصات وزير المالية والوزير المختص فيما يتعلق بالموازنة الرأسمالية المنصوص عليها في النظام المالي المعمول به لدى الوزارات والدوائر الحكومية والتعليمات الصادرة بمقتضاه.

ومما تقدم ومن تحليلنا للنظام المالي لمجالس المحافظات نجد أن مجلس الوزراء مصدر هذا النظام حاول تدارك ما فات المشرع في قانون اللامركزية عند النص على الشؤون المالية لمجالس المحافظات، إلا أن ذلك غير كاف، فما ورد في هذا النظام لا يعبر صراحة عن استقلال مالي لمجالس المحافظات، بل على العكس نلمس من العديد من نصوصه أنه يتعامل مع مجالس المحافظات وكأنها من صور عدم التركيز الإداري الذي يعد الصورة الأكثر انتشاراً للمركزية الإدارية، ولعل السبب في ذلك هو قصور القانون عن وضع الخطوط العريضة للاستقلال المالي لمجالس المحافظات .

المطلب الثاني : مظاهر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات

لا يقل الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية الإقليمية أهمية عن الاستقلال الإداري^(٣٥)، فاستقلال الهيئات اللامركزية مالياً يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها

(٣٤) المادة (١٢) من النظام المالي لمجالس المحافظات رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٧ .

(٣٥) -Vedel (G.), Droit administratif, Paris, 2e éd. P. U. F., 1961,p.460.

التنموية دونما حاجة لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها، فإذا كانت الهيئات اللامركزية تعتمد في تمويلها على الإدارة المركزية، فإن ذلك ينتقص من استقلالها ويجعلها تابعة للسلطة المركزية التي تستطيع أن تمارس رقابة مشددة على قرارات وأعمال الهيئات اللامركزية من خلال التمويل، فتمول المشاريع التي تحظى بموافقتها وتحوز رضاها، وترفض تمويل الأخرى، رغم قناعة الهيئات اللامركزية بأهميتها وضرورتها. ويتحقق الاستقلال المالي من خلال عدة مظاهر، أهمها:

- وجود موازنة خاصة بالوحدة اللامركزية تستقل وتتفصل عن موازنة الدولة العامة، وتشكل هذه الموازنة إيرادات ونفقات الوحدة اللامركزية، بحيث تحتفظ الوحدة اللامركزية عندئذ بفائض إيراداتها عن نفقاتها.
- أن يكون للوحدة اللامركزية موارد مالية كافية لتغطية نفقاتها، فوجود موازنة خاصة بالهيئة لا يعني الاستقلال المالي إذا كانت تمول هذه الموازنة من قبل السلطة المركزية، ناهيك عما يشكله ذلك من إضعاف لقرار الهيئة اللامركزية.
- وجود أنظمة مالية خاصة بالوحدات اللامركزية مستقلة عن الأنظمة المالية للسلطات المركزية، ومن هذا القبيل على سبيل المثال النظام المالي للوحدات اللامركزية الإقليمية ونظام الأشغال واللوازم الخاص بالوحدات اللامركزية الإقليمية... إلخ.

وعليه سنبحث مظاهر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في ثلاثة فروع : نخصص الأول منها لوجود أنظمة مالية خاصة بمجالس المحافظات، ونجعل الثاني منها لتوافر الموارد المالية الخاصة بمجالس المحافظات، في حين نناقش في الثالث الموازنات المالية الخاصة بمجالس المحافظات.

الفرع الأول : وجود أنظمة مالية خاصة بمجالس المحافظات

يترتب على الاستقلال المالي للشخص المعنوي أن يكون له أنظمة مالية خاصة تحكم أعماله بخلاف تلك المعمول بها لدى السلطة المركزية، مثل نظام اللوازم ونظام الأشغال العامة أو العطاءات، وربما أنظمة رواتب للعاملين لدى الشخص المعنوي العام غير أنظمة الرواتب الحكومية لدى السلطة المركزية، وفي الوقت الذي أخذ فيه المشرع الأردني بذلك فيما يتعلق بأمانة عمان الكبرى والمجالس البلدية، إلا أنه لم يتطرق لذلك على الإطلاق بالنسبة لمجالس المحافظات، إذ لم يتطرق قانون اللامركزية لذلك من قريب أو من بعيد، كما لم يصدر مجلس الوزراء أي أنظمة من هذا القبيل، باعتبار هذا النوع من

الأنظمة يصدر وفقاً للمادة (١١٤) من الدستور كأظمة مستقلة^(٣٦). ولعل ما دفع المشرع الأردني لإغفال ذلك هو توجهه منذ البداية لعدم منح مجالس المحافظات الشخصية المعنوية وبالتالي الاستقلال المالي، إلا أنه اضطر لذلك مكرهاً بعد رد الملك لمشروع قانون اللامركزية الذي رفعه له مجلس الأمة دون النص على تمتع مجالس المحافظات بالشخصية المعنوية، فعندما عاد مجلس الأمة ليقر القانون من جديد بعد منحه الشخصية الاعتبارية^(٣٧)، لم يتطرق إلى أي تفاصيل في القانون تكرر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات، وبالتالي لا يملك مجلس المحافظة وفقاً لقانون اللامركزية أن يبرم أي من العقود الإدارية، باعتبار أن دوره استشاري أكثر منه تفريري، ويتأكد هذا الفهم من خلال نصوص النظام المالي لمجالس المحافظات الذي جعل المحافظ هو أمر الصرف فيما يتعلق بالموازنة الرأسمالية للمحافظة، إذ نص على أنه: «بالنسبة للموازنة السنوية الرأسمالية للمحافظة يمارس المحافظ المختص صلاحيات كل من وزير المالية والوزير المختص، ويمارس مدير مالية المحافظة صلاحيات الأمين العام المنصوص عليها في ذلك النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه»^(٣٨)، وليس رئيس مجلس المحافظة الذي يقتصر دوره كأمير صرف على النفقات الجارية لإدامة سير عمل مجلس المحافظة، إذ نص القانون «يكون رئيس مجلس المحافظة أمر الصرف مما يخص مجلس المحافظة في موازنة المحافظة السنوية من مبالغ لإدامة عمله»^(٣٩)، وفي هذا هدم لركن من أركان اللامركزية الإدارية المتمثل باستقلال مجالس المحافظات مالياً، والذي نرى أنه يرقى إلى مستوى اعتباره ركناً مستقلاً وقائماً بذاته من أركان اللامركزية.

الفرع الثاني : توافر موارد مالية خاصة بمجالس المحافظات

تعد مشكلة التمويل المالي من أكثر المشاكل التي تواجه اللامركزية الإدارية الإقليمية تعقيداً، إذ يجب أن تتمتع الوحدات اللامركزية الإقليمية بموارد مالية كافية تضمن لها إدارة الشؤون المحلية^(٤٠). ويعتمد استقلال الوحدات اللامركزية الإقليمية على مدى توفر موارد مالية كافية لقيامها بمهامها، بعيداً عن اللجوء إلى السلطة المركزية، التي قد تجعل من

(٣٦) تنص المادة (١١٤) من الدستور على أنه: « لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل

مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة».

(٣٧) المادة (٦ / أ) من قانون اللامركزية لسنة ٢٠١٥ .

(٣٨) المادة (١٣ / أ) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ .

(٣٩) المادة (٤ / ج) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ .

(٤٠) 3- Benoit (F.P.), Le Droit Administratif Français, Paris,D,1968, p. 93.

تمويل الوحدات اللامركزية الإقليمية ذريعة للتأثير في قراراتها؛ لذلك تحدد قوانين الوحدات المحلية عادة مجموعة من الموارد المالية تستطيع من خلالها الوحدات اللامركزية الإدارية الإقليمية تأمين النفقات اللازمة لأعمالها، ونشير هنا إلى أن قوة الوحدات اللامركزية الإقليمية وفعاليتها تتوقف على وفرة الموارد المالية لديها، فما جدوى الاستقلال الإداري وتشكيل مجالس إدارتها عن طريق الانتخاب، إن لم تملك هذه الوحدات اللامركزية موارد مالية كافية لتنفيذ مشاريعها وقيامها بدورها التنموي على الصعيد المحلي، فلا شك أن عدم توفر مصادر تمويل كافية للوحدات اللامركزية يجعلها تحت رحمة السلطات المركزية الممولة، ويصادر سلطتها في التقرير^(٤١)، ولعل هذا ما حدا بالبعض إلى القول بأن الاستقلال المالي أو الموارد المالية ركن مستقل من أركان اللامركزية الإقليمية^(٤٢). ولا تنتهي مشكلة التمويل المالي بمجرد توفر الموارد المالية للوحدات اللامركزية الإدارية الإقليمية، وإنما يجب أن تتوافر في هذا التمويل عدة متطلبات، يمكن إجمالها في تحقيق المرونة اللازمة لمواجهة الزيادة المطردة في نفقات الهيئات المحلية، والموازنة بين استقلال هذه الوحدات واعتبارات التنسيق والتوجيه من قبل السلطة المركزية، فضلاً عن مواجهة انغلاق الوحدات المحلية في نطاق إقليمي محدود^(٤٣).

ومع ذلك نجد أن المشرع الأردني لم يتطرق إلى أي موارد مالية لمجالس المحافظات، وكل ما ذكره عن تمويل هذه المجالس هو ما يخصص لها كموازنة للمحافظة بعدها المجلس التنفيذي للمحافظة وبقراها مجلس المحافظة، ويتولى المحافظ المختص بعد إقرار الموازنة السنوية للمحافظة رفعها لوزير المالية خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام من إقرارها لإدراجها في مشروع قانون الموازنة العامة للدولة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة^(٤٤). وهذا يعني أن تمويل مجالس المحافظات يأتي من السلطة المركزية وضمن سقوف محددة، وفي هذا هدر لاستقلال هذه المجالس ومصادرة لقرارها، فمن المعلوم أن توفر الموارد المالية الكافية لقيام مجالس الهيئات اللامركزية الإقليمية بمهامها وواجباتها يعد من أهم دعائم استقلال هذه المجالس، ويحول دون هيمنة

(٤١) -Vedel (G.), Delvolve (P.), Droit administratif (Thémis) Edité par P.U.F, Paris, 1984, P.851.

(٤٢) - Benoit (F.P.), OP, citp, p.93 .

(٤٣) د. محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مصدر سابق، ص ٦٩ وما بعدها؛

د. محمد محمد بدران، أسس تمويل الحكم المحلي ومصادره، دراسة مقارنة في النظامين الإنكليزي

والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٦ وما بعدها.

(٤٤) المادة (٥ / د) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ .

السلطات المركزية على هذه المجالس إذا ما قامت هي بالتمويل . وتختلف هذه الموارد من حيث أنواعها ومقدارها من دولة إلى أخرى، على وفق الإمكانيات المتوفرة لديها، وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة فيها^(٤٥).

وتقسم الموارد المالية للمجالس المحلية عادةً إلى قسمين : موارد داخلية أو ذاتية تتمثل فيما تحصل عليه هذه المجالس بجهودها الخاصة من خلال أعمالها وأنشطتها ضمن حدودها الإقليمية، وموارد خارجية تتمثل فيما تحصل عليه المجالس البلدية من مخصصات مالية من جهات أخرى كالسلطة المركزية وغيرها. ولعل أهم هذه الموارد التي كان من الممكن النص عليها كموارد مالية لمجالس المحافظات ما يلي:

أولاً : الضرائب المحلية

تعرف الضريبة عموماً بأنها استقطاع نقدي تفرضه السلطة على الأشخاص بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة^(٤٦). وتعرف الضريبة المحلية بأنها فريضة نقدية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام ضمن الوحدة الإدارية التي تمثلها دون النظر إلى مقابل معين، وغايتها تحقيق منفعة عامة على الصعيد المحلي . ونظراً لأهمية الضرائب باعتبارها مورداً مالياً سيادياً، فقد احتلت مركز الصدارة بالنسبة للإيرادات العامة في الدولة^(٤٧).

وتعد الضرائب بشكل عام مصدراً هاماً وأساسياً للموارد المالية اللازمة لتغطية نفقات السلطة المركزية والوحدات اللامركزية الإدارية الإقليمية على حد سواء^(٤٨). والضرائب المحلية هي اقتطاعات نقدية جبرية تجبها المجالس المحلية من السكان المحليين والمقيمين في نطاقها، لتحقيق منافع عامة لهم^(٤٩). وفي العديد من دول العالم

(٤٥) د. حسن محمد عواضة، الدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، ط١، المؤسسة

الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣، ص٢٢٤.

(٤٦) د. خالد شحادة الخطيب ود. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الأولى، دار وائل

للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص١٤٥.

(٤٧) د. طاهر الجنابي، مصدر سابق، ص١٣٥.

(٤٨) د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)،

مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي، والعلوم الإدارية، السنة الثلاثون، العدد

الثاني، ديسمبر (كانون الأول)، ١٩٨٨، ص١٢٧.

(٤٩) د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق،

ص١٢٨، وفي المعنى نفسه، د. محمد حلمي مراد، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، من

منشورات معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٢، ص٦٣.

يترك أمر جباية الضرائب المحليّة في معظمها للسلطات المركزيّة، نظراً لما تتمتع به الأخيرة من قدرات وخبرات فنية قد لا تتوافر للمجالس المحليّة^(٥٠).

ووفقاً للدستور الأردني فإن فرض الضرائب من اختصاص السلطة التشريعية فقط، إذ نصت المادة (١١١) من الدستور الأردني على أنه: «لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون...»، ولذلك لم يخول قانون اللامركزية مجالس المحافظات فرض أي نوع من أنواع الضرائب وحصر مواردها المالية بما يخصص لها من السلطة المركزية فقط، وهذا ما يحّد من الاستقلال المالي لهذه المجالس.

ثانياً: الرسوم

يعرف الرسم بأنه «مبلغ من المال يدفعه المنتفعون إلى الدولة لقاء خدمة معينة ذات نفع عام تؤديها الدولة إليهم»^(٥١). ويقصد بالرسم المحلي هو ما يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الإداريّة المحليّة بصفة إجبارية، نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع العام على دافع الرسم بالذات، وإن كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام^(٥٢). فالرسوم على النطاق المحلي هي ما تتقاضاه الوحدة المحليّة من مبالغ نقدية لقاء ما تقدمه للسكان المحليين من خدمات محلية من خلال المرافق العامة المحليّة.

وفيما يتعلق بالرسوم المحليّة بشكل عام فيلاحظ أن نسبتها تقل في الدولة الغنية وتزداد في الدولة الفقيرة، نظراً لحاجة الهيئات المحليّة في الأخيرة للموارد التي تأتيها من هذا الطريق^(٥٣).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ما تم ذكره عن فرض الضرائب في البند السابق ينطبق على الرسوم، إذ إن الاختصاص بفرضها هو للسلطة التشريعية وبموجب قانون فقط، ولذلك لا تملك مجالس المحافظات فرض أي نوع من أنواع الرسوم.

ثالثاً: المساعدات من السلطة المركزية

يقصد بها ما تتقاضاه المجالس المحليّة من الحكومة المركزيّة لتغطية بعض أوجه

(٥٠) د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحليّة، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٠٧.

(٥١) د. رشيد الدقر، علم المالية العامة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ١٩٦٢، ص ٢٧.

(٥٢) د. محمد حلمي مراد، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٥٣) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٥.

إنفاقها، وتهدف الحكومة المركزية من ورائها إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وإدارية^(٥٤). وتُعَدُّ المساعدات الحكومية من الموارد المالية المحلية الخارجية التي أصبحت من الشبوع بحيث أن المجالس المحلية في مختلف أنظمة الإدارة المحلية لا تستطيع الاستغناء عنها .

ويلاحظ أن غالبية الاقتصاديين يفضلون هذا المصدر من مصادر تمويل الإدارة اللامركزية الإقليمية على غيره من المصادر الأخرى؛ لأنه يكون باعثاً على الاستقرار وثبات الميزانيات، ويؤدي إلى تنفيذ مشاريع التنمية والتطوير في الأقاليم المختلفة^(٥٥). ونرى أن هذه المساعدات الحكومية لا تخل باستقلال المجالس المحلية فقط، وإنما تضعها تحت رقابة مركزية إضافية إلى جانب الرقابة التي أقرها القانون، وهو ما أُصطلح على تسميته بـ (الوصاية الفعلية).

بل أن من الفقهاء من اعتبر اعتماد المجالس المحلية على المساعدات الحكومية تعطيلاً لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية ذاته، وعملاً مرادفاً للمركزية، ووسيلة من الوسائل التي تؤدي إلى فرض النظام المركزي كما يقول (هوريو Hauriou)^(٥٦).

وفي الحقيقة فإن ما تقدم لا يقتصر على دولة دون غيرها، فهو يشمل جميع الدول بلا استثناء سواء أكانت من الدول المتقدمة أم النامية، فحتى الدول التي بلغت شأنًا بعيداً في مجال الديمقراطية واللامركزية الإدارية الإقليمية كبريطانيا وفرنسا، لا تزال الحكومة المركزية فيها تتدخل بشكل واضح في أعمال المجالس المحلية كلما قدمت إليها مساعدات إضافية، بل وتحدد كيفية التصرف بها وأوجه إنفاقها^(٥٧).

ولذلك فأننا مع بعض الفقه^(٥٨)، نرى ضرورة أن يأخذ المشرع بنظر الاعتبار عند تحديده للموارد المالية المحلية ضرورة كفايتها لتغطية نفقات المجالس المحلية من دون الحاجة إلى الاعتماد على المساعدات الحكومية، وبما يحقق قدرًا مقبولاً من الاستقلال لهذه المجالس.

(٥٤) د. محمد علي الخلايلة، مصدر سابق، ص ١٠٨ .

(٥٥) د. حسن محمد عواضة، مصدر سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مصدر سابق، ص ١٣١ .

(٥٦) Hauriou (M.), Précis de droit administratif et de droit public 11e édition, Sirey, Paris, 1927., p.67.

(٥٧) د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر، مرجع سابق، ص ١٤٦-١٤٧ .

(٥٨) د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص ١٠٦ .

وعلى كل حال وبعيداً عن مسألة الإخلال باستقلال المجالس المحلية، فإنَّ الحكومة المركزية تبتغي من وراء المساعدات الحكومية تحقيق أغراض متعددة أهمها:

١ - تخفيف عبء الضرائب المحلية، وتحقيق حد أدنى من الخدمات لجميع المواطنين في الأقاليم المختلفة، وتعزيز موارد المجالس المحلية التي لا تكفي غالباً لتغطية النفقات المحلية^(٥٩).

٢ - تشجيع المجالس المحلية على أداء خدمات ذات أهمية خاصة أو تكاليف كبيرة لا تستطيع مواردها المحلية الداخلية الوفاء بها^(٦٠).

٣ - تعد المساعدات الحكومية من الوسائل الأساسية التي تتمكن الحكومة المركزية من خلالها من تعزيز إشرافها ورقابتها على المجالس المحلية، لا سيما في مجالات الصرف والإنفاق^(٦١).

٤ - المساهمة في تحقيق المواءمة بين سلوك الهيئات المحلية والسياسة الاقتصادية للدولة^(٦٢).

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه في وقتنا الحاضر نجد أن معظم المجالس المحلية إن لم يكن جميعها، وفي ظل مختلف الأنظمة السياسية والاقتصادية، ونظراً لعدم كفاية مواردها تعتمد على المساعدات الحكومية في تمويل نفقاتها المحلية؛ لذلك يُعدُّ هذا المصدر من أهم مصادر التمويل المحلي إن لم يكن أهمها على الإطلاق، ويصدق ذلك على الدول المتقدمة والنامية على حد سواء^(٦٣).

رابعاً : الغرامات

وهي مبالغ نقدية تفرض على كل شخص يخالف القوانين والأنظمة الخاصة بالوحدات اللامركزية الإقليمية، لا سيما قوانين السير والأنظمة المتعلقة بالصحة العامة

(٥٩) د. محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ٩٤؛ وينظر في المعنى نفسه: د. محمد علي الخلايلة، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٦٠) د. محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ٩٥.

(٦١) د. محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٦٢) د. محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ٩٥.

(٦٣) د. حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص ٢٢٥-٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣٠؛ د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر، مرجع سابق، ص ١٤٧.

وغيرها.. وبطبيعة الحال لا تملك مجالس المحافظات في الأردن مثل هذا المورد المالي لغياب النص القانوني على ذلك.

خامساً : القروض

وهي التي تحصل عليها المجالس المحلية سواء من جهات داخلية كبنك تنمية المدن والقرى، أو البنوك المحلية، أو من جهات دولية كالبنوك الدولية، وصندوق منظمة المدن العربية. ويقصد بالقروض كمصدر من مصادر التمويل المحلي الخارجية المبالغ التي تحصل عليها المجالس المحلية من الغير (الأفراد، المصارف، المؤسسات المالية) باعتبارها أشخاصاً معنوية تتمتع بأهلية التعاقد، وتتعهد بردها مع الفوائد المترتبة عليها خلال مدة من الزمن وفقاً لشروط القرض^(٦٤).

ويكون الغرض من هذه القروض عادةً تمويل المشاريع الكبيرة التي تعجز الميزانية العادية للإدارة المحلية عن تحمل نفقاتها، مثل شق الطرق وبناء المستشفيات والمدارس وغيرها^(٦٥). وهذه المشاريع كما هو واضح منتجة وتحقق مصلحة معظم المواطنين في الوحدات المحلية، لذلك نجد الفقه يشترط فيها تحقيق هذه الشروط حتى يمكن تمويلها عن طريق القروض^(٦٦). ولا تلجأ المجالس المحلية عادةً إلى هذه القروض من دون الحصول على إذن مسبق من المشرّع أو الحكومة المركزية^(٦٧).

وفي الحقيقة فإنّ اشتراط حصول المجالس المحلية على إذن مسبق من الحكومة المركزية أو المشرّع يحقق عدة أهداف: فهو أولاً: يحقق نوعاً من الإشراف والرقابة للحكومة المركزية على الإنفاق الرأسمالي المحلي، لتوجيهه بما يتفق مع السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة، وتيسير مهمة الدولة في مجال التخطيط الاقتصادي. وثانياً: يساعد في تعزيز الثقة بالإمكانيات المالية للمجالس المحلية وقدرتها على سداد القروض

(٦٤) د. محمد علي الخاليلة، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٦٥) د. الصكبان، عبد العال، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، ١٩٧٢، ٤٢٩ وينظر في المعنى نفسه: د. حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٦٦) د. حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٦٧) د. حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣١؛ وينظر قريب من هذا المعنى: د. محمود

عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ٩٢-٩٣.

والفوائد المستحقة عليها في المواعيد المقررة. وأخيراً يساعد على التحكم بسعر الفائدة على القروض عن طريق توزيعها على مدد زمنية متباعدة^(٦٨).

ويلاحظ أن المشرع الأردني لم يجز لمجالس المحافظات الاقتراض بكل الأحوال.

سادساً: إيرادات بيع فضلات الطرق وإيرادات الهيئات المحلية من أملاكها الخاصة كالأسواق والمباني المؤجرة أو المبيعة ...

فالوحدات المحلية تتمتع باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً بحق تملك العقارات والأراضي والمنقولات، والتصرف فيها بما يحقق مصلحة الوحدة الإدارية المحلية. وتشمل هذه الموارد الإيجارات والأثمان الناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها وإدارتها بصورة مباشرة مقابل أثمان محددة تتقاضاها المجالس المحلية. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه وفي إطار التعاون بين المجالس المحلية، ولوجود مشروعات تهم أكثر من مجلس محلي، نجد أن عدة مجالس محلية تشترك فيما بينها في إنشاء وإدارة مشروعات مشتركة، وإدارتها بما يحقق مصالح هذه المجالس، نظراً لما أفرزه تطوّر الحياة الحديثة من ضيق دائرة كثير من الوحدات المحلية القائمة، وعجز مواردها المحدودة عن الوفاء بمتطلبات هذه المشروعات^(٦٩).

ويلاحظ أيضاً بصدد إيرادات الأملاك العامة للوحدات المحلية أنها ليست بذات أهمية، حيث لا يمكن الاعتماد عليها لسد نفقات المجالس المحلية، بل أنها لا تكفي حتى لسد نفقات إدارة المرفق التجاري إدارة ذاتية، ولا سيما في المدن ذات الكثافة السكانية القليلة^(٧٠). وبطبيعة الحال وفقاً للقانون الحالي لا تمتلك مجالس المحافظات في الأردن أي أملاك خاصة بها .

سابعاً: الهبات والوصايا والإعانات أو التبرعات التي تقدم للوحدات المحلية، حيث تجيز لها القوانين باعتبارها شخصاً معنوياً قبول ذلك.

وهي المبالغ النقدية أو العينية التي يقدمها المواطنون والجهات الخاصة اختياراً من دون تكليف، إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بصورة غير مباشرة عن طريق المساهمة

(٦٨) د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣١-١٣٢.

(٦٩) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ٩١.

(٧٠) د. محمود عاطف البناء، الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص ٩١؛ د. حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

في تنفيذ وتمويل أحد المشاريع التي تقوم بها، بدافع من المواطنة الصالحة والمساهمة في تحمل الأعباء العامة^(٧١). وكذلك قد تكون نتيجةً لوصيةٍ يتركها أحد المواطنين للمجالس المحلية بعد وفاته أو في حالة انعدام ورثته، أو هبةً تقدم من أحد أبناء الوحدة الإدارية المحلية المغتربين الناجحين لتخليد ذكراه في وطنه^(٧٢).

وفي الحقيقة فإن هذا المورد من الموارد المحلية الخارجية ليس بذى قيمة، ولا يكاد يشكل شيئاً يذكر في ميزانيات معظم المجالس المحلية؛ لذلك لا يمكن التعويل عليه في تمويل المجالس المحلية بصورة عامة^(٧٣).

وفي ختام هذا الفرع نجد أن المشكلة الأساسية التي تعاني منها المجالس المحلية بشكل عام، هي قلة مواردها المالية المحلية الداخلية، ويعود ذلك إلى سببين رئيسيين: الأول عدم كفاية حصيلة الضرائب والرسوم - إن وجدت - لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للمحليات، والثاني يرتبط بالحكومة المركزية، حيث إنها لا تسمح بإرهاق الأفراد بعبء الضرائب المضافة للإدارات المحلية^(٧٤). ولذلك نجد أن المجالس المحلية تلجأ إلى مصادر تمويل خارجية لتغطية نفقاتها، تأتي في معظمها من مساهمة الدولة المركزية أو المؤسسات العامة أو الصناديق المالية التابعة لها، فضلاً عن مساهمات الدول والصناديق المالية الأجنبية عن طريق القروض الخارجية أو مساهمات الأفراد المالية عن طريق التبرعات والهبات^(٧٥).

الفرع الثالث : موازنات مالية خاصة بمجالس المحافظات

وردت عبارة الموازنة العامة لمجلس المحافظة في قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ بالصيغة التالية :

- (٧١) د. محمد الخاليلة، مرجع سابق، ص ١٠٨.
- (٧٢) د. حسن محمد عواضة مرجع سابق، ص ٢٢٧؛ د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣٢.
- (٧٣) د. حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص ٢٢٧؛ د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣٢.
- (٧٤) د. حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص ٢٢٥-٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣٠؛ وينظر: قريب من هذا المعنى د. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة السابعة عشرة، العدد الثاني، مصر، أغسطس (آب)، ١٩٧٥، ص ١٤٧.
- (٧٥) د. حسن محمد عواضة، مرجع سابق، ص ٢٢٦؛ د. خالد سمارة الزعبي، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣٠.

«أ - يتولى المجلس التنفيذي المهام والصلاحيات التالية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة النافذ وقانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي النافذ وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما:

٣ - إعداد مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة وإحالته إلى المجلس»^(٧٦)، وفي موضع آخر وردت بالصيغة التالية « أ - يتولى المجلس المهام التالية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة النافذ وقانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي النافذ وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما:

٢ - إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة»^(٧٧).

ومما تقدم نجد أن القانون نص على أن الموازنة هي للمحافظة وليس لمجلس المحافظة، وأن هذه الموازنة لا تنفصل عن الموازنة العامة للدولة، أي موازنة السلطة المركزية، بل هي مدرجة ضمنها وتخضع لإجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة، وتكون ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية . وبالتالي لا يوجد موازنة مستقلة لمجلس المحافظة تعكس استقلاله المالي الذي نص عليه القانون في المادة (٦ - أ) «يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري».

وبحسب المادة (٥) من النظام المالي يكون لكل محافظة موازنة خاصة بها تبدأ في اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة وتنتهي بنهاية شهر كانون الأول من السنة ذاتها. ويتولى المجلس التنفيذي للمحافظة إعداد مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة ورفعها إلى مجلس المحافظة قبل نهاية شهر تموز من السنة المالية. ويتولى مجلس المحافظة إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ إحالته إليه . ويتولى المحافظ المختص بعد إقرار الموازنة السنوية للمحافظة رفعها لوزير المالية خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام من

(٧٦) المادة (٥) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ .

(٧٧) المادة (٨) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ .

إقرارها لإدراجها في مشروع قانون الموازنة العامة للدولة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة .

ووفقاً للمادة (٦) من النظام المالي لمجالس المحافظات لمجلس المحافظة بناءً على طلب المجلس التنفيذي إجراء المناقشات بين بنود الموازنة شريطة عدم تجاوز السقوف المحددة من وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة، ولا يجوز صرف أي نفقة لم ترصد لها مخصصات في الموازنة .

كما لا يجوز عقد أي نفقة لم يرصد لها مخصصات في الموازنة، ولا يجوز استعمال المخصصات لغير الغاية التي اعتمدت من أجلها، كما لا يجوز الالتزام بأي مبلغ يزيد على المخصصات الواردة في الموازنة^(٧٨). وتصرف السلفة عند توافر المخصصات اللازمة لها في موازنة المحافظة، ولا يجوز استعمالها في غير الغاية المحددة لها^(٧٩).

وللمحافظ أو رئيس مجلس المحافظة حسب مقتضى الحال إصدار أمر إعطاء سلفة على أن تحدد قيمتها في ضوء المهمة أو العمل المطلوب إنجازه أو الالتزام المطلوب مواجهته^(٨٠).

وعلى المحافظ ورئيس مجلس المحافظة حسب مقتضى الحال أن يزود وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة ببيان يتضمن الإنفاق الشهري الفعلي من مخصصاته المعتمدة، وبيان الفروق إن وجدت في موعد لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي، وعلى وزارة المالية التحقق من صحة البيانات بالطريقة التي تراها مناسبة^(٨١).

وعلى المحافظ المختص ورئيس مجلس المحافظة حسب مقتضى الحال أن يقدم لوزارة المالية ودائرة الموازنة العامة الحسابات الختامية قبل نهاية شهر شباط من العام التالي للسنة المالية^(٨٢).

(٧٨) المادة (٧) من قانون اللامركزية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٥ .

(٧٩) المادة (٨) من قانون اللامركزية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٥ .

(٨٠) المادة (٩) من قانون اللامركزية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٥ .

(٨١) المادة (١٠ / أ) من قانون اللامركزية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٥ .

(٨٢) المادة (١٠ / ب) من قانون اللامركزية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٥ .

المبحث الثاني: أثر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في تحقيق أهدافها

نبحث أثر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في تحقيق أهدافها، من خلال مطلبين: نناقش في الأول منهما مدى قدرة مجالس المحافظات على تحقيق أهدافها. ونخصص الثاني للتحديات المرتبطة بالاستقلال المالي لمجالس المحافظات.

المطلب الأول: مدى قدرة مجالس المحافظات على تحقيق أهدافها

نناقش في هذا المطلب مدى قدرة مجالس المحافظات على تحقيق أهدافها، فنخصص الفرع الأول لتحقيق الأهداف التنموية لمجالس المحافظات، في حين نجعل الثاني منها لتحقيق الأهداف الخدمية لمجالس المحافظات.

الفرع الأول: تحقيق الأهداف التنموية لمجالس المحافظات

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه.

وعلى ذلك فإن تمتع مجالس المحافظات بالاستقلال المالي والإداري، له ثمار إيجابية على التنمية المالية والاقتصادية في المحافظات، ولكن هذه الثمار تتوقف على مدى هذا الاستقلال، صحيح أن قانون اللامركزية قد نص صراحة على هذا الاستقلال، إلا أنه استقلال قاصر في الجانب المالي على ما يخصص لمجلس المحافظة في موازنة المحافظة السنوية من أموال تكفي لإدامة عمله، كما أن مجلس المحافظة وهو في صدد إقراره لموازنة المحافظة محكوم بسقف مالي محدد من وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة في العاصمة، أضف إلى ذلك أن صيغة (إقرار مشروع الموازنة) الواردة في المادة (٨)

من قانون اللامركزية المتعلقة بمهام مجلس المحافظة غير واضحة لجهة حق مجلس المحافظة بالتعديل على الموازنة السنوية المحالة إليه من المجلس التنفيذي، أو سلطته في النقل بين بنودها لا تكون إلا بطلب من المجلس التنفيذي، إذ نصت المادة (٦ / أ) من النظام المالي «لمجلس المحافظة بناءً على طلب المجلس التنفيذي إجراء المناقشات بين بنود الموازنة شريطة عدم تجاوز السقوف المحددة من وزارة المالية/ دائرة الموازنة العامة». كما أن عدم وجود إيرادات خاصة بمجلس المحافظة كالمبليات، وعدم منحه سلطة الإنفاق من الموازنة الرأسمالية، كل ذلك يؤثر على محدودية الأثر المتوقع على التنمية في المحافظات.

وعلى الجانب الآخر، فإن تحديد احتياجات المحافظة من المشاريع والخدمات وأولوياتها خلال السنة المالية يتم وضعه بشكل مشروع دليل للاحتياجات من قبل المجلس التنفيذي، وهو حتماً محدود أيضاً بالسقوف المالية المحددة من وزارة المالية، وبالتالي فإن كلا من المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة محكومان بمخصصات مالية سنوية ذات سقف أعلى، وإذا من مساحة يمكن التحرك فيها فهو التحكم بسلم أولويات المشاريع فقط.

وعموماً تمثل اللامركزية بمفهومها الصحيح، بما تمنحه من صلاحيات أوسع للوحدات المحلية، إطاراً ملائماً لإشراك المجتمعات المحلية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة تنميتها الذاتية، كما تسهم اللامركزية في نشر الديمقراطية ومشاركة مختلف الفاعلين في العملية التنموية، والتي أصبح المجال المحلي في الآونة الأخيرة إطارها الأنسب، بهدف تحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية المحلية المتاحة والكامنة، وتشغيل الأيدي العاملة المحلية، ولعل مساهمة اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية من حيث المبدأ تتجلى في كونها تساعد على^(٨٣):

- الحد من البيروقراطية الإدارية، وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي، مما يسهم في إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة .

- تنازل هيئات الحكم المركزية عن جزء من صلاحياتها لصالح هيئات حكم محلية، هذه الهيئات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرك أسبابها وأبعادها، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة على ربط برامج

(٨٣) هذه النتائج هي خلاصة دراسة علمية قدمها الباحث سليمان ولد حامدون بعنوان « اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، منشورة على الرابط [http://www.siironline.org/alabwab/derasat\(01\)/598.htm](http://www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/598.htm)

ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والأقاليم والشرائح السكانية المختلفة، وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورة فاعلة وإيجابية.

- إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يُمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة.
- إيجاد توزيع عادل لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي في جميع مناطق الدولة؛ من خلال وصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة، وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية.
- تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية؛ حيث تخلصها من العديد من المهام والصلاحيات بإسنادها إلى وحدات إقليمية ومحلية، وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة.
- ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي على المستوى المحلي، وذلك على اعتبار أن اللامركزية هي شكل من أشكال وأسس العملية الديمقراطية.

الفرع الثاني : تحقيق الأهداف الخدمية لمجالس المحافظات

حدد قانون اللامركزية اختصاصات ومهام مجالس المحافظات بشكل عام وكما يلي^(٨٤):

يتولى المجلس المهام التالية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة النافذ، وقانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي النافذ، وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما:

- ١ - إقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحالّة إليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها.
- ٢ - إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / الموازنة

(٨٤) المادة (٨ / ١) من قانون اللامركزية لسنة ٢٠١٥ .

العامّة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة.

- ٣ - الاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة.
- ٤ - إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك الاحتياجات.
- ٥ - إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها.
- ٦ - إقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة، على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة، ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.
- ٧ - مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة الحكومية المختصة، ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها.
- ٨ - اقتراح إنشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة.
- ٩ - وضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات.
- ١٠ - تحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية أو من المشاكل الطارئة، واقتراح الحلول لها مع الجهات ذات العلاقة، وإقرار خطة طوارئ المحافظة.
- ١١ - مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه.
- ١٢ - النظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ.

ومن خلال التمعن في هذه المهام نجد أن المرتبط منها بالجانب الخدمي من عمل مجلس المحافظة، يقتصر دور المجلس فيه على التوصية أو المناقشة أو الاقتراح أو إقرار المحال إليه منها من المجلس التنفيذي مثل دليل احتياجات المحافظة الذي يعده المجلس التنفيذي ويقره مجلس المحافظة . ولكن الآلية المتبعة في عمل مجلس المحافظة فيما يتعلق

بالاختصاصات الخدمية تجعل الدور الأكبر فيها للمجلس التنفيذي، وإن كان الإقرار لمجلس المحافظة، ولكن ذلك كله مقيد بالسقف المالي المحددة بالموازنة من قبل وزارة المالية، مما يضيف ظلالاً من الشك على حقيقة دور مجلس المحافظة في مثل هذه الحالات، حتى أنه يمكن القول إن دور مجلس المحافظة قد يقتصر على إعادة ترتيب أولوية الاحتياجات والمشاريع الخدمية المعدة من قبل المجلس التنفيذي دون أن يملك الإضافة أو التوسع فيها. والحقيقة أن هذا الدور الثانوي لمجلس المحافظة يتناسب مع طبيعة استقلاله المالي غير الموجود من الناحية الفعلية، مما يعني الاعتماد في التمويل على السلطة المركزية، صاحبة الكلمة الأولى والأخيرة فيما سيقدم من خدمات داخل حدود المحافظة.

وبشكل عام يتطلب تحقيق مجالس المحافظات لأهدافها أن يكون لديها نظام مالي محلي مرن، أي قادر على الزيادة في الإيرادات إذا ما تطلب الأمر ذلك، وتوفر هذه المرونة يمكن السلطة المعنية من وضع سياسات مالية واقتصادية ناجعة، فتزيد من حصيلتها للتوسع في الإنفاق عند الحاجة، وهذه المرونة تتوفر بالنسبة لموارد الحكومة المركزية نظراً لما تتمتع به من سلطة مالية واسعة تمكنها من زيادة إيراداتها بشتى الطرق^(٨٥).

المطلب الثاني : التحديات المرتبطة بالاستقلال المالي لمجالس المحافظات

تواجه مجالس المحافظات تحديات تشريعية وأخرى عملية ترتبط بفكرة مجالس المحافظات بشكل عام، ولها انعكاس خاص على استقلالها المالي، نناقشها تباعاً في الفرعين التاليين .

الفرع الأول : تحديات تشريعية

تتمثل التحديات التشريعية التي تواجه مجالس المحافظات وستنعكس سلباً على قدرتها في تحقيق أهدافها وترجمة نظام لامركزي حقيقي يتمتع باستقلال مالي تام عن السلطة المركزية بما يلي:

- ١ - اختلال علاقة الحكومة المركزية بالمجالس المحلية، ويتمثل ذلك بمنح القانون صلاحيات واسعة ومفرطة للحكومة المركزية على المجالس المحلية وأعمالها.
- ٢ - عدم وضوح توزيع الصلاحيات بين مجالس المحافظات والمؤسسات الأخرى، إذ يخلق

(٨٥) د. مهدي، غازي فيصل، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، مجلة الملتقى، عدد (١١) بغداد، ص ١٤.

الإطار القانوني في بعض الأحيان تداخلاً في توزيع المسؤوليات والصلاحيات بين المجالس المحلية ومؤسسات الحكومة المركزية أو المؤسسات المستقلة أو المؤسسات المحلية الأخرى مثل منظمات المجتمع المدني .

٣ - عدم توضيح القانون لعلاقة المجالس المحلية ببعضها مثل علاقة المجلس البلدي بمجلس المحافظة وأوجه التعاون بينهما .

٤ - ضعف الشفافية في عمل المجالس المحلية، إذ إن الإطار القانوني للامركزية قاصر عن فرض ضمانات مستدامة لمأسسة الشفافية في عمل المجالس المحلية وإيراداتها ونفقاتها، مما يحد من قدرة السكان المحليين على ممارسة المساءلة الاجتماعية على تلك المجالس في ظل ضعف القدرة على الحصول على المعلومات المتعلقة بعملها، وغياب مؤشرات قابلة للتتبع لقياس نزاهة وفاعلية المجالس المحلية من قبل المواطنين، وبالتالي خفض درجة ثقة المواطنين بممثلهم، وتوسيع المساحة المتاحة لممارسة الفساد الإداري والمالي .

٥ - تقديم المحافظ على رئيس مجلس المحافظة في ما يتعلق بكثير من أعمال المجلس، فعلى سبيل المثال خول النظام الداخلي لمجالس المحافظات رقم (١٧٥) لسنة ٢٠١٦ رئيس مجلس المحافظة صلاحيات الأمين العام المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية فيما يتعلق بالموظفين المكلفين بالعمل لدى مجلس المحافظة، في حين منح المحافظ صلاحيات الوزير، وفي هذا توجه صريح لتقديم المحافظ على رئيس مجلس المحافظة^(٨٦).

الفرع الثاني: تحديات عملية

تتمثل التحديات العملية التي تواجه مجالس المحافظات في ثلاثة تحديات رئيسية هي :

أولاً : تحديات الموارد

تشكل قلة الموارد المالية التحدي الرئيس أمام مجالس المحافظات للقيام بدورها الإداري والتنموي، وينتج ذلك عن ضعف القانون بتحديد سبل التمويل المناسبة لمجالس المحافظات، أو فرض الحكومة المركزية قيوداً على الاستثمارات من قبل تلك المجالس،

(٨٦) نصت المادة (١٨/ب) من النظام على أنه: «يتولى رئيس المجلس إدارة الجهاز الإداري المكلف بالعمل لدى المجلس وفق نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بمقتضاه، ولهذه الغاية يمارس رئيس المجلس صلاحيات الأمين العام، ويمارس المحافظ صلاحيات الوزير المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بمقتضاه».

حيث تختلف الأنظمة في العالم بحلولها لتخطي هذا التحدي وفق سياقاتها المحلية، وتتفاوت البلدان بنسب الاقتطاع الضريبي المخصص للمجالس المحلية، كما وتتفاوت بنسب تخصيص إيرادات الثروات الوطنية للمجالس الخاصة بمناطق توزيع الثروات، مثل المناطق التي تحتوي على المعالم السياحية والنفط والمعادن وغيرها .

ثانياً: تحديات الوعي المجتمعي

يشكل الوعي المجتمعي تحدياً في جميع دول العالم وليس حصراً بفئة معينة أو أي تصنيف دولي على الصعيدين الجغرافي والاقتصادي، إلا أن حدة تلك المشكلة وانعكاسها على فاعلية تطبيق اللامركزية تتفاوت من دولة لأخرى بحسب قدرتها على رفع ذلك الوعي من خلال برامج ممنهجة على الصعيد المحلية والوطنية .

وتنقسم تحديات الوعي المجتمعي إلى:

أ - ضعف الوعي المجتمعي بدور المجالس المحلية : من حيث المهام المناطة بالمجالس المحلية، وحقوقهم المتعلقة بالخدمات العامة والتنظيم والبنى التحتية والصحة العامة، الأمر الذي يؤثر سلباً على مشاركتهم في ممارسة الديمقراطية التشاركية، بالإضافة إلى خلق اختلال في معايير السلوك التصويتي للمواطنين على الصعيد الوطني، إذ يعتقد المواطن أن تلك المهام مناطة بممثليه في البرلمان، مما يشكل عبئاً إضافياً على النواب، ويحد من قدرتهم على القيام بمهامهم التشريعية والرقابية على المستوى الوطني لحساب توفير الخدمات المنطقية، والقيام بمهام المجالس المحلية .

ب - ضعف الوعي المجتمعي بأهمية المشاركة المحلية : حيث يرتبط بضعف إقبال السكان المحليين على انتخابات مجالسهم وممارسات الديمقراطية التشاركية خلال دورات تلك المجالس، مما ينعكس سلباً على درجة مواءمة السياسات التي تصنعها مجالس المجالس المحلية مع تطلعات المواطنين واحتياجاتهم التنموية، كما وتخفّض من درجة ثقة المواطن بممثليه على الصعيد المحلي .

ثالثاً: تحديات المؤسسات المساندة

تعد مجالس المحافظات جزءاً من منظومة التنمية المحلية، وغالباً ما تحتاج إلى بناء شراكات مع مؤسسات غير حكومية أو شبه مستقلة، سواء أكانت تلك المؤسسات تعمل على الصعيد الدولي أم الإقليمي أم الوطني أم المحلي، حيث تتشارك تلك المؤسسات مع مجالس المحافظات بمجموعة من الاهداف التنموية، وتوفر تلك المؤسسات الخبرات

المختصة في مجال التطبيقات المثلى للديمقراطية التشاركية والحكم المحلي واللازمة لتمكين المجالس المحلية عموماً من القيام بمهامها بفاعلية أكبر، وتوفير التمويل اللازم لتطبيق أو استكمال البرامج التنموية، وتوفير الدراسات والاستشارات العلمية اللازمة لبناء استراتيجيات الإدارة القطاعية، مثل الإدارة البيئية والتنظيمية والاستثمار المحلي وتوفير المتطوعين اللازمين للخدمة المجتمعية ودعم المجالس المحلية ذات الموارد المحدودة، وتشجيع المجالس المحلية على توفير مساحة أكبر لممارسة الديمقراطية التشاركية، وتعزيز دمج المجتمعات المحلية في السياسات الخاصة بها، بينما تمتلك المجالس المحلية السلطة لعكس تلك الخبرات على سياسات التنمية المحلية .

الخاتمة

يعد التمويل المحلي الدعامة الرئيسة لاستقلال قرار الهيئات اللامركزية الإقليمية، إذ إن هناك علاقة طردية بين درجة استقلال الوحدات المحلية في اتخاذ قراراتها بمعزل عن السلطة المركزية، وبين توفر الموارد المالية الذاتية لهذه الوحدات. وفي هذا البحث ناقشنا مسألة نعتقد أنها ذات أثر كبير في نجاح أو فشل اللامركزية الإدارية الإقليمية بثوبها الجديد في المملكة الأردنية الهاشمية ممثلة بمجالس المحافظات، ألا وهي دور الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في تحقيق مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية في ضوء قانون اللامركزية الأردني رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥، وقد خلصنا من خلال هذا البحث، إلى جملة من النتائج والتوصيات نعتقد أن الأخذ بها سيسهم في نجاح هذه التجربة، ويتلافى كثيراً من المعوقات التي تقف في طريقها .

أولاً : النتائج

- ١ - بالرغم من منح المشرع الأردني في قانون اللامركزية الأردني رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥ الشخصية المعنوية لمجالس المحافظات، إلا أنه أغفل ما يتبع ذلك من تكريس لاستقلالها المالي.
- ٢ - لم يتطرق المشرع الأردني إلى موارد مالية خاصة بمجالس المحافظات، واكتفى بما يرصد لها بالموازنة العامة للدولة وضمن سقف مالي محددة من وزارة المالية .
- ٣ - عالج المشرع الأردني موازنة مجالس المحافظات وكأنها جزء من السلطة المركزية، فلم يفرد لها أحكاماً خاصة تعكس استقلال هذه المجالس من الناحية المالية .

- ٤ - لم يشر المشرع في قانون اللامركزية إلى إصدار أي أنظمة تتعلق بأشغال ولوازم مجالس المحافظات على غرار الهيئات اللامركزية الأخرى سواء الإقليمية منها أو المرفقية .
- ٥ - اقتصر دور النظام المالي لمجالس المحافظات على بيان كيفية إدارة أمورها المالية الداخلية فقط .
- ٦ - منح المشرع المحافظ اختصاصات مالية تتعلق بعمل مجالس المحافظة مثل اعتباره أمر الصرف بالنسبة للموازنة الرأسمالية للمحافظة .

ثانياً: التوصيات

- ١ - نتمنى على المشرع الأردني المبادرة إلى تعديل قانون اللامركزية بحيث يضمنه نصوصاً قانونية واضحة تعكس استقلال هذه المجالس من الناحية المالية .
- ٢ - ضرورة النص في قانون اللامركزية على موارد مالية كافية لقيام مجالس المحافظات بمهامها، بالإضافة لما يخصص لها من قبل السلطة المركزية .
- ٣ - نتمنى على المشرع الأردني أن ينظم أحكام موازنة مجالس المحافظات بحيث تكون منفصلة عن موازنة السلطة المركزية، ويكون إقرارها من قبل مجلس المحافظة، وتعكس استقلال هذه المجالس مالياً .
- ٤ - العمل على إصدار أنظمة مستقلة خاصة بمجالس المحافظات، لتنظيم شؤون اللوازم والأشغال العامة في نطاقها ومن خلالها .
- ٥ - ضرورة إعادة النظر بالنظام المالي لمجالس المحافظات بما يكفل الاستقلال المالي لهذه المجالس بعيداً عن تدخل السلطة المركزية .
- ٦ - العمل على الفصل بين المحافظ كرئيس لوحدة إدارية مركزية ومجلس المحافظة كوحدة إدارية لامركزية مستقلة، بحيث لا يمارس أي اختصاصات مالية تقريرية تتعلق بمجلس المحافظة .

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

- بدران، محمد محمد، أسس تمويل الحكم المحلي ومصادره، دراسة مقارنة في النظامين الإنكليزي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.
- البنا، محمود عاطف، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الرابعة عشرة، العدد الثاني، أغسطس، آب (١٩٧٢).
- الجرف، طعيمة، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
- الخطيب، خالد شحادة وشامية، أحمد زهير، أسس المالية العامة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣.
- الخطيب، نعمان، الوجيز في التنظيم السياسي، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٩.
- الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- الدقر، رشيد، علم المالية العامة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ١٩٦٢.
- الرواشدة، شاهر، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي للنشر، عمان، ١٩٨٧.
- تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، ١٩٩٣.
- الزعبي، خالد سمارة، الموارد المالية للوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي، والعلوم الإدارية، السنة الثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر، كانون الأول، ١٩٨٨.
- الشихلي، عبد الرزاق، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، ٢٠٠١.
- الصكبان، عبد العال، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق، ١٩٧٢.

- الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٤.
- الطهراوي، هاني، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤.
- العطار، فؤاد، التنظيم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
- العطار، فؤاد، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.
- عواضة، حسن محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة (١٤)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣.
- القبيلات، حمدي، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠.
- الفرعان، كمال علي، دور الحكومة المركزية في تشجيع المشاركة الشعبية في التنمية المحلية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ٢٠٠٠.
- مراد، محمد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية في البلاد العربية، من منشورات معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٢.
- المعاني، أيمن، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر عمان، ٢٠٠٩.
- المعاني، أيمن عودة، دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي، مجلة الإداري، السنة ٢٢، العدد ٨١، يونيو ٢٠٠٠.
- المفرجي، إحسان حميد، نعمة، كطران زغير، الجدة د. رعد ناجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٠.
- مركز الحياة راصد، مقابلة مع النائب السابق خميس عطية رئيس اللجنة المشتركة (الإدارية والقانونية) بمجلس النواب ضمن دراسة حول مشروع قانون اللامركزية بتكليف من مركز الحياة (راصد) في شهر آيار ٢٠١٥.
- مهدي، غازي فيصل، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، مجلة الملتقى، عدد (١١) بغداد.

- نور الدين، محمد، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي جمهورية مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة السابعة عشرة، العدد الثاني، مصر، أغسطس (آب)، ١٩٧٥.
- يونس، محمد باهي، أحكام القانون الإداري - القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٦ .

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

- Benoit (F.P.), Le Droit Administratif Français, Paris,D,1968
- De Laubadère (A.) , Droit administratif, Paris, 1969.
- Debbasch (Ch.) et al., Institutions et droit administratifs, Tomes 1, 2 et 3, Paris, PUF, 1986.
- Vedel (G.), Droit administratif, Paris, 2e éd. P. U. F., 1961.
- Vedel (G.), Delvolve (P.), Droit administratif (Thémis) Edité par P.U.F, Paris, 1984.
- Waline (M.), Traité élémentaire de droit administratif, 6 ed.,
- Hauriou (M.), Précis de droit administratif et de droit public 11e édition, Sirey, Paris,1927.
- Modio (C.) , The Government of Great Britain, London, 1965.
- Jackson, (A.), Local Government in Developing Countries, New york: mc Graw-Hill, 1992.
- Mawhood (P.), Local Government in The Third World, New York: John Wiley & Sons, 1983.

ثالثاً: الروابط الإلكترونية

- الباحث سليمان ولد حامدون بعنوان: اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، منشورة على الرابط [http://www.siironline.org/alabwab/derasat\(01\)/598.htm](http://www.siironline.org/alabwab/derasat(01)/598.htm)
- صحيفة الدستور الأردنية ٢٠١٥/٩/٢١ <http://www.addustour.com/17710>
- اللامركزية في الأردن إلى أين ؟ <http://www.gerasanews.com/print/39541>

- القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية رقم ١ لسنة ٢٠١٥ المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية <http://www.cco.gov.jo/ar-jo>
- رئيس بلدية إربد الأسبق عبد الرؤوف التل في حديث لصحيفة الدستور الأردنية بتاريخ 12/7/2003 <http://www.addustour.com/13256>
- تقرير بعنوان: تزايد عدد البلديات الأردنية في عهد الملكة لأكثر من عشرين ضعفاً، صحيفة الدستور الأردنية بتاريخ ٢٥/٥/٢٠١٤، <http://www.addustour.com/17226>

The role of the financial independence of the provincial councils in achieving the concept of regional administrative decentralization in the light of the Jordanian Decentralization Law No. 49 of 2015

Dr. Hamdi S. Qubelat

Dr. Ayman.A. Halasa

Abstract:

The idea of regional administrative decentralization is related to the independence of the councils that administer these bodies. One of the most prominent manifestations of this independence is its financial independence from the central authority. In light of the problematic legislative treatment of this issue in the Jordanian Decentralization Law No. (49) of 2015, We discussed the issue of the independence of the provincial councils and their role in achieving the concept of regional administrative decentralization. We concluded with a number of results, the most important of which is that legislative treatment For the independence of regional administrative decentralized bodies financially in the decentralization law is inadequate and does not meet the purpose, and the Jordanian legislator should initiate the amendment of the law and make a legislative review to correct the situation and put things in the right to give provincial councils real financial independence away from the influence of the central authority and their dominance on these councils being funded Only her.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

The role of the financial independence of the provincial councils in achieving the concept of regional administrative decentralization in the light of the Jordanian Decentralization Law No. 49 of 2015

Dr. Hamdi.S. Qubelat - Dr. Ayman.A. Halasa

**University
of Kuwait**

Academic
Publication Council



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

ISSN: 1029 - 6069

No. 4 - P2 - Vol. 46

Jamada I 1444 - December 2022