الفصل الأول

الإدارة المحليـــــة

مفهومها وأسباب نشأتها

لقد اقتضى التقدم العلمي الكبير وما نجم عنه من تغير سريع في شتى مناحي الحياة، والتزايد الكبير في أعداد السكان وحاجتهم إلى تنمية مجتمعـاتهم، وتقـديم المزيـد مـن الخدمات من حيث الكم والنوع – اقتضى ذلك كله– إلقاء عبء كبير على الدول فازدادت مهماتها الرامية لتحقيق أهدافها ولم تعد قاصرة على تحقيق أمن مواطنيها وتحقيق العدالة بينهم ، بل تعدتها إلى ضرورة التأثير في حياتهم في المجالات الـسياسية والاقتـصادية والاجتماعية من أجل تحقيق الديمقراطية، واستغلال الثروات وتوزيعها، وتقديم الخـدمات العامة وبالتالي تحقيق الرفاه لمجتمعاتها. تلك الواجبات التي أثقلت كواهل الحكومات مما اضطرها إلى التنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تنوب عنها بانجازها وتحت مراقبتها وإشرافها . وهكذا ازدادت أهمية الإدارات المحلية ضمن بيئاتها الجغرافية لإرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين وتقديم الخدمات الأساسـية للـسكان والمساهمة في تحقيق متطلباتهم وحل مشكلاتهم والقيام بالمشاريع الإنتاجية التي تسهم في تنمية مجتمعاتهم المحلية .

مفهوم الإدارة المحلية :

تعتبر " الإدارة المحلية " من الفروع الرئيسة للإدارة العامة، فقـد عرفـت فـي بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي أوائل القرن التاسع عشر ، مع أن بذورها الأولى قد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية التي أدركت حاجتهـا للتـضامن وتظافر الجهود لإشباع احتياجاتها وبـذلك تكـون قـد سـبقت الدولـة فـي وجودهـا

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

(Rao&Young,1998). لقد تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية تبعاً لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها ، فقد عرفها الفقيه الفرنسي Waline بأنها "نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين " (شطناوي، ٢٠٠٧). وعرفها John Cherke بأنها " ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة ، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية " (Stoker,2005) . وعرفت بأنها " المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بوساطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية " (الشيخلي ، ٢٠٠١). وعرفت أيضاً بأنها " فرع من فروع الإدارة العامة للدولة، يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي " (Byrn,1999). وعرفت بأنها " قيام وحدة محلية بإدارة نفسها، وتصريف شؤونها الخاصة " (Bardhan & Mookherjee , 2006). كما تعرف بأنها " كيانات قد انشئت بموجب الدساتير الوطنية للدول، أو دساتير الولايات، أو التشريعات العادية، أو من قبل السلطة التنفيذية غايتها أداء مجموعة من خدمات خاصة بمنطقة معينة محددة " (Shah, 2006) وعرفت بأنها " نظام إداري لا مركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية وإيجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات وإنتاج السلع ذات الصفة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها " (حميد، ١٩٨٣). وعرفت بأنها " أسلوب من أساليب الإدارة يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات ذات طابع محلي تتمتع بشخصية اعتبارية ، وتمثلها مجالس محلية منتخبة من أبنائها، لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية" (بني حمد ، ٢٠٠٢). كما تعرف بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي يتم بموجبه ايجاد مجالس محلية منتخبة تقوم بإدارة شؤونها بإشراف الحكومة المركزية" (مساعدة والشيخلي، ٢٠٠١). ونرى بدورنا أن الإدارة المحلية إنما هي " توزيع للوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها ". ومن استقراء ما سبق من التعريفات نجد أن الإدارة المحلية تتميز بالخصائص التالية :

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

١- وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية .

٢- إنشاء هيئات محلية منتخبة مهماتها إنجاز تلك المصالح .

٣- إشراف الحكومة المركزية على أعمال تلك الهيئات .

أسباب ظهور الإدارة المحلية:

إن من أسباب ظهور الإدارة المحلية كتنظيم يعتبر جزءا من الهيكل الإداري العام للدولة ما يلي :

أ- الأسباب الإدارية :

١- التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية وقصرها على الأعمـــال الإداريـــة المهمة.

٢- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية لوضع الخطط والمـــشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم وحسب ظروفهم وتنفيذها في تلك المنـــاطق (العكش ، ١٩٨٣).

٣- ضمان سرعة الانجاز بكفاءة وفاعلية، والحد من الروتين بتبسيط الإجراءات .

٤- استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التـــي تطبقهـــا الإدارة المركزيـــة تراعـــي الظروف والعوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمل.

٥- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع والابتكار.

٦- إكساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات.

ب- الأسباب السياسية :

١- تحقيق مشاركة السكان المحليين للسلطة المركزية إذ يلتزم المواطن بتحقيق الأهداف وانجازها فلا يضطر للجوء إلى ممارسة العنف أو خلق الاضطرابات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٢- إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين لأن عملية الترشيح والانتخاب واحترام الرأي الآخر تعتبر تدريباً على ممارسة العمل السياسي واحترامه. ويرى البعض أن القرن التاسع عشر يعتبر بحق قرن الديمقراطية والحريات العامة، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى إشراك مواطنيها في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالس محلية منتخبة (بني حمد ، ٢٠٠٢) .

٣- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفؤة تتفوق في ممارسة أعمالها سواء في المجالس المحلية أو النيابية في الدولة . ولقد أظهرت الدراسات الميدانية التي أجريت للوقوف على الخبرات السابقة لأعضاء مجلس العموم البريطاني أن ثلثهم كانوا أعضاء منتخبين في المجالس المحلية (بدران، ١٩٩١) .

٤- إعطاء سكان المناطق التي تسكنها قوميات تختلف عن بقية سكان الدولة حرية تقرير حاجاتهم وإشباعها بما يناسب ظروفهم الخاصة ويسهم في دعم الوحدة الوطنية ويبعد شبح التجزئة .

٥- زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفاعلية أكبر فيساعد ذلك على تماسك السكان، ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات والكوارث ويعمل على تدعيم الوحدة الوطنية. فعلى الرغم من الدمار الشامل الذي أصاب مدينة لندن خلال الحرب العالمية الثانية ظل الجهاز الإداري يمارس أعماله بكفاءة عالية نتيجة لوجود المجالس المحلية في البلاد وإطلاعها بمسؤولياتها (شلبي ، ١٩٧٧) .

٦- ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية: إذ يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجلس المحلي للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفاعلية. وتختلف صور هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول. فقد يكون لسكان الوحدة المحلية الحق في قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي قبل تنفيذها مثل عقد القروض كما في أمريكا وايطاليا، أو تعديل حدود المنطقة المحلية كما في فرنسا

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

(الزعبي، ١٩٩٣). وقد يكون لهؤلاء السكان الحق في عزل الأعضاء إذا ما ثبت لهـم عدم قدرتهم على الأداء الجيد أو فسادهم كما في أمريكا أو السماح للسكان المحليـين بحضور اجتماعات المجلس المحلي مما يعزز الشفافية والوضوح في عملها كما فـي الأردن.

ج- الأسباب الاقتصادية والتنموية :

١- اتخاذ القرارات محلياً بدلاً من صدورها عن الإدارة المركزية يوفر الوقت، والكلفة والإنفاق ، ويحسن انجاز العمل .

٢- توفير التمويل المحلي يسهم في سد جزء من كلفة المشروعات والأعمـال المحليـة، ويدعم الدولة ولا يثقل الخزينة المركزية .

٣- إشراك المواطنين والهيئات المحلية في تقدير الحاجات ورسم الخطط وتنفيذها باعتبار أن الإدارة المحلية هي وسيلة المجتمع إلى التنمية يسهم في تـسارع عمليـة التنميـة الاقتصادية والاجتماعية .

٤- تشجيع مواطني المناطق المحلية على المساهمة مع سلطتها المحلية في مـشروعات استثمارية تعود عليها بالفائدة والخير .

٥- حصر إنفاق معظم عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والمساهمة في تنميتها والنهوض بها .فلا يعقل أن يتحمل المواطن العبء الضريبي المتوجب عليه ويتم إنفاقه في العاصمة أو المدن الكبرى لأنها تستأثر بالنصيب الأكبر من خدمات الدولة ومرافقها .

د- الأسباب الاجتماعية والصحية :

١- قيادة عملية التغيير الايجابي في المجتمع المحلي وتهيئة السكان لتقبله والحد من مقاومته.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٢- مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلائم ظروفهم المحلية ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي .

٣- إيجاد مزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم إلى العاصمة أو المدن الكبرى والحد من البطالة .

٤- تنمية القيم الاجتماعية والثقافية وذلك باستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي للمدينة، مثل استحداث المسارح والمتاحف والمكتبات ومؤسسات رعاية الشاب وغيرها (الحوات ، ١٩٩٣) .

٥- التخفيف من آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة على الأفراد بعد اتساع نطاق التنظيمات الحديثة . حيث يفقد الإحساس بالمجتمع في الوحدات الكبيرة التي تضم مجموعات غير متجانسة .

٦- حماية حياة الإنسان من كل ما يضرها وبخاصة الآفات التي تصاحب التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في هذا العصر مثل مشكلة التلوث .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل الثاني

موقع الإدارة المحلية من التنظيم الإداري للدولة

أهداف الفصل :

بعد فراغك من دراسة هذا الفصل يفترض أن تكون قادراً على أن :

- **تعرف مفهوم المركزية الإدارية .**
- **تبين مزايا وعيوب المركزية الإدارية .**
- **توضح صور المركزية الإدارية .**
- **تعرف مفهوم اللامركزية الإدارية .**
- **تبين مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية .**
- **توضح صور اللامركزية الإدارية .**
- **تميز بين مفهوم الإدارة المحلية ومفهوم الحكم المحلي .**

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل الثاني
موقع الإدارة المحلية من التنظيم الإداري للدولة

تختلف الدول في أساليب نظمها الإدارية تبعاً لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. غير أنها لا تخرج في إتباعها عن أحد النظامين الإداريين المركزي أو اللامركزي أو المزج بينهما. وسوف نقصر حديثنا في هذا الفصل على تعريف كل من النظامين المذكورين: مميزاتهما وعيوبهما، وتحديد موقع الإدارة المحلية بالنسبة لكل منهما، ثم التمييز بين نظام الإدارة المحلية ومفهوم الحكم المحلي .

أولاً : المركزية الإدارية Administrative Centralization :

وهي جمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي يشمل اختصاصها أرجاء الدولة . ويستوجب قيام جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه في مختلف المناطق بانجاز كافة الوظائف (كسرواني ، ١٩٩٦) .

وبناء عليه فان المركزية الإدارية تقوم على أمرين هما :

أ- حصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية .حيث تتولى الحكومة المركزية مهمة إصدار القرارات النهائية في مختلف المواضيع الداخلة ضمن اختصاصها ، ولا يشاركها في ذلك أية هيئة إدارية أخرى .

ب- قيام التنظيم الإداري على أساس السلطة الرئاسية ، وعلى التبعية الإدارية .

وتشير السلطة الرئاسية إلى مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه التي من شأنها أن تجعل المرؤوس يرتبط به برباط التبعية والخضوع.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

بحيث تتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ومع ذلك تبقى دائماً في إطار جهاز واحد (كنعان ، والينا ،١٩٨٤) .

وتظهر المركزية الإدارية في الصور التالية :

أ- التركيز الإداري * *Concentration* :

وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية الأقدم في الظهور ، والتي تضمن للدولة وحدتها وسلطتها من أجل القيام بوظائفها المختلفة. حيث يكون النشاط الإداري جميعه محصوراً بالإدارة المركزية ولا يسمح للفروع في الأقاليم البت أو الانفراد باتخاذ القرارات فيه (كشاكش ، ١٩٩٧) .

إن الدول التي تتبع نظام المركزية المطلقة ترمي إلى تحقيق ما يلي:

١- وحدة الإدارة وتجانس الأساليب التي تتبعها في جميع أرجاء الدولة .

٢- توجيه مواردها بشكل أمثل.

٣- بسط نفوذ الدولة وتوطيد أركانها .

٤- إقامة المرافق العامة التي تتطلب إمكانات بشرية عالية الكفاءة وإمكانات مادية بالغة.

٥- تحقيق المساواة بين سكان الدولة في الحصول على الخدمات وتحمل تكاليفها .

إلا أن هذا النمط من النظام يصاحبه كثير من المساوئ ومنها ما يلي :

١- تعقيد إجراءات انجاز العمل لما يصاحبها من " الروتين " .

٢- إثقال كاهل جهاز الدولة المركزي بأعباء المهام وانشغاله في أمور فرعية تضعف قدرته على التخطيط والتنسيق.

---

* وتدعى كذلك : الوزارية ، المركزية البحتة ، المركزية المتشددة ، المركزية المطلقة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٣- إضعاف روح المبادرة والإبداع لدى المواطنين سياسياً واجتماعياً الذين يركنون إلى الإتكالية واعتمادهم على الدولة في توفير الخدمات وفرص العمل مما يتعارض مع ضرورات التنمية السريعة .

٤- إن بعد متخذي القرارات من المناطق المحلية، وعدم وقوفهم على حاجات سكانها يجعل تلك القرارات غير متفقة مع تطلعاتهم وحاجاتهم.

٥- تكليس مساءلة المواطنين للمسؤولين وعدم قدرتهم على تحديد ماهية مسؤولياتهم ومحاسبتهم .

٦ - تحميل المواطنين عناء الانتقال من أماكن سكناهم إلى العاصمة للحصول على الخدمات الضرورية .

ونظراً لتزايد النشاط الإداري للدولة وتعدد مهامها واتساع نطاق واجباتها أصبح من الصعوبة تطبيق هذا النظام المركزي المتشدد الذي لم يعرف إلا في فترات زمنية بعيدة وفي أضيق نطاق .

ب- عدم التركيز الإداري* *Deconcentration* :

تتوزع الوظيفة الإدارية بمقتضى هذا النظام فيما بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين فروعها في مناطق الدولة. وهذا يتطلب تفويض الموظفين الممثلين للوزارات والدوائر المركزية في أقاليم الدولة صلاحية اتخاذ القرارات والبت النهائي في بعض الأمور الإدارية، مما يكون له الأثر الواضح في التخفيف عن كاهل السلطة المركزية مع الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية لهؤلاء الموظفين لرؤسائهم في الوزارات والدوائر المركزية الموجودة في الدولة . وقد بدأت المركزية المعتدلة في إدارة الدول الحديثة في أوروبا عندما تبناها نابليون كي يعيد تنظيم فرنسا إدارياً إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة يتمتعون بسلطات واسعة تمكنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية الموحدة (Schmidt,2007) .

---

* وتدعى كذلك : اللاتركيزية ، اللاحصرية ، المركزية المخففة ، اللاوزارية .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

وتعتبر فروع الوزارات والدوائر المركزية المنتشرة في المحافظات والألوية والأقضية* الأردنية كمديريات الصحة والزراعة والتربية والتعليم والأحوال المدنية والجوازات مثالاً للمركزية المعتدلة.

إن إتباع عدم التركيز الإداري يحقق ما يلي :

١- الحفاظ على وحدة الدولة الإدارية بإتباع مبدأ التسلسل الرئاسي، حيث ترتبط الفروع بأجهزتها الرئيسة في الدولة.

٢- ملاءمة القرارات الإدارية للواقع المحلي لانطلاقها من ذلك الواقع.

٣- نقل الخدمة إلى المناطق المحلية مما يحد من عناء المواطنين وما يبذلونه في سبيل ذلك من جهد ومشقة.

٤- الإسهام في إعداد قيادات إدارية جديدة قادرة على تحمل المسؤولية(شطناوي، ٢٠٠٧).

أما عيوب هذا النظام فهي :

١- صعوبة مراقبة المركز الرئيسي لفروعه المنتشرة في الأقاليم وبخاصة إذا ما كانت الدولة ذات أقاليم عديدة .

٢- صعوبة التنسيق بين فروع الجهاز المركزي المختلفة وذلك بسبب اختلاف مرتكزات القرار الإداري تبعا للظروف المحلية.

٣- زيادة التكلفة المالية التي تتطلبها إدامة العمل في مثل تلك الفروع.

تتمثل الإدارة المركزية في المملكة الأردنية الهاشمية بالملك، ومجلس الوزراء، والوزراء، والحكام الإداريين .

---

* تعتبر المحافظات والألوية والأقضية في المملكة الأردنية الهاشمية تقسيمات إدارية مركزية على المستوى المحلي، وهي مثال على المركزية المخففة ولا يمكن اعتبارها من الإدارات المحلية .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: اللامركزية الإدارية Administrative Decentralization :

تتمثل اللامركزية الإدارية في توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهـــاز الإداري المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة_ محلية أو مرفقية _ تباشر وظيفتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية . وبذلك نجد أن اللامركزية تستند إلى أمرين هما :

١- الاستقلال في الإدارة .

٢- إشراف السلطة المركزية ورقابتها .

ويعتبر هذا الاتجاه العالمي نحو الإدارة اللامركزية إجراءً تصحيحياً للمركزية المفرطـــة التي رافقت بناء الدول الحديثة في القـــرن التاســـع عـــشر وأوائـــل القـــرن العـــشرين (Agnew,1990). ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجـــاه منـــذ أوائـــل السبعينات من القرن العشرين عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يـــصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة . وتظهر اللامركزية الإدارية في إحدى الصور التالية :

أ- *اللامركزية المرفقية* * *Utility Decentralization* :

وهي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، ويقصد بهـــا إدارة مرفـــق عـــام بوساطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية القانونية، وتكون مستقلة عن السلطة التـــي أنشأتها إدارياً ومالياً. وهي ما تسمى بالأردن وفي بعض الدول بالمؤسسات العامة Public Corporation. فالمؤسسة العامة منظمة شبيهة بالمؤسسات الخاصة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويتمتع أعضاؤها بالسلطة اللازمة لإدارتها وتحقيق أهدافها. وعلى الرغم مـــن الاستقلالية التي تتمتع بها تلك المؤسسات إلا أنها مرتبطة عضوياً بجهاز الدولة الإداري. وتعرف " المؤسسة العامة " بأنها " منظمة تملكها السلطات العامة المركزيـــة أو المحليـــة بنسبة ٥٠% أو قد تزيد "(بوم ،١٩٨٥) . ويمكن تعريفها أيضاً بأنها "مـــشروع اقتـــصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته

---

* وتدعى كذلك : اللامركزية المصلحية، اللامركزية الفنية، اللامركزية الوظيفية ...

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

إشباع حاجات العامة ومصالحهم " (الفرحان، والمعاني، ٢٠٠١) كما يمكـن تعريفهـا بأنهـا "الوعاء الذي تمتزج فيه الحرية الاقتصادية والكفاية الإنتاجيـة مـع المـسؤولية العامـة والرقابة الذاتية " (حمـور، ٢٠٠٠) . ويعرفها العواملة بأنها " كيان تنظيمي عام مستقل عن جهاز الدولة التقليدي تملكه الدولة كلياً أو جزئياً وتخضعه للرقابة التنفيذيـة والتـشريعية لضمان كفاءته وفاعليته في استخدام الأموال العامة للصالح العام (العواملة، ٢٠٠٢) .

أما في الأردن فقد عرف الديوان الخاص بتفسير القوانين المؤسسة العامة بأنهـا "شخص إداري أنشئ بقانون خاص لممارسة نشاط مالي أو صناعي أو تجاري أو زراعي له استقلاله المالي وحقوقه وأمواله المستقلة عن حقوق الدولة وأموالها" (الجريـدة الرسـمية، العدد ٢١٠٩، ١٩٦٨) .

وتتعدد المعايير التنظيمية التي يمكن أن نصنف بموجبها المؤسسات العامة وأهمها:

١- **المعيار ألهدفي** : وبموجبه تصنف المؤسسات العامة وفقاً للهدف الذي تـسعى إلـى تقديمه كما يلي :

أ- مؤسسات عامة للخدمات : وهدفها تقديم خدمات ذات نفع عام . ويجـوز لهـا أن تحقق عوائد تغطي تكاليف الخدمة التي تقدمها كلها أو جزء منها أو حتى تحقيق عوائد ربحية .

ب- مؤسسات عامة إنتاجية : وهي التي تزاول أنشطة اقتصادية ، وتتبع في أعمالها أسس المحاسبة التجارية ، وتهدف بشكل أساسي إلى تحقيق أرباح .

٢- **معيار طرق إنشاء المؤسسات** : تنشأ المؤسسات العامة بطرق عدة منها :

أ- الإنشاء الجديد: حيث تنشأ المؤسسات نشوءاً جديداً بمبادرة من الدولة أو بنـاءً على مطالبة مجموعة من أفراد المجتمع بإيجاد منظمة تقوم بأعمال محددة يحتاج لها المجتمع. وتنشؤها الدول عادة بموجب قانون خاص لكل منها يحـدد كافـة الأمور التنظيمية والإدارية والمالية التي تضمن قيام المؤسسة بعملها على أكمـل

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

وجه. وفي دول أخرى تقوم بإصدار قانون عام يحكم إنشاء جميع المؤسسات العامة في الدولة تحدد بموجبه الخطوط العريضة لعمل المؤسسات العامة ، على أن تنشأ كل مؤسسة منها بموجب نظام خاص بها. وغاية ذلك إعطاء المؤسسات العامة قدراً أكبر من المرونة وسرعة الاستجابة للمتغيرات البيئية. كما تقوم بعض الدول بإنشاء المؤسسات العامة بموجب أنظمة تصدر عن السلطة التنفيذية فيها بهدف ضمان إحداث التعديلات اللازمة على نظامها دون اللجوء إلى السلطة التشريعية تفادياً للتأخير والتعقيد في الإجراءات المصاحبة لعملية إصدار القوانين أو تعديلها . وتعزيزاً لقدرة المؤسسة على الاستجابة السريعة لأية متغيرات بيئية

ب- الانشطار : حيث تتشكل مؤسسة عامة نتيجة انفصال قسم أو دائرة عن التنظيم الأم الذي يمكن أن يكون وزارة أو دائرة مركزية . وهنا يمكن أن يكون الانفصال ناجماً عن قيام مجموعة من الموظفين في الدائرة الأم بإطلاق فكرة لعمل جديد يعتقدون بأن على دائرتهم أن تؤديه ، فهم يشكلون خلية لإثارة التغيير ويرون أنهم غير قادرين على استغلال قدراتهم الاستغلال الأمثل في الدائرة الأم ويسعى هؤلاء الموظفون إلى الانفصال عن الدائرة الأم وتشكيل مؤسسة جديد تنبثق عنها . ويتوقف هذا النجاح على كمية الدعم الذي يحصلون عليه من البيئة الخارجية، واعتماداً على مقدار الدعم الذي تستطيع تلك المجموعة جلبه ، فإن المؤسسة الجديدة قد تتأسس بشكل سريع أو تأخذ سنوات طويلة من المعاناة والصراع . وقد يكون الانفصال بسبب اهتمام السلطة المركزية بأهداف قسم معين ترى بأنه من الأفضل لتحقيق تلك الأهداف فصله عن الدائرة الأم وإنشاء مؤسسة عامة تتمتع بالاستقلال الكافي والتخصص والمرونة والقدرة على تحقيق الأهداف بشكل أكثر كفاءة وفعالية .ومن الأمثلة على ذلك في الأردن انفصال دائرة المواصفات والمقاييس عن وزارة الصناعة والتجارة وتشكيل كيان جديد بإسم مؤسسة المواصفات والمقاييس .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ج- التأميم : ويكون التأميم بنزع ملكية القطاع الخاص لاعتبارات عديدة منها اعتبارات أيدلوجية تتمثل بالرغبة في سيطرة القطاع العام أو لاعتبارات موضوعية هدفها تحقيق المصلحة العامة . وتنشأ عادة مؤسسات عامة لإدارة النشاطات التي تم تأميمها بطريقة تضمن لها حسن الإدارة والكفاءة في تحقيق الأعمال والنشاطات المطلوبة . وفي الأردن تم إنشاء بعض المؤسسات العامة لإدارة بعض النشاطات التي تم تأميمها بهدف تحقيق المصلحة العامة مثل مؤسسة النقل العام ، ومؤسسة عالية (الملكية الأردنية)، ومؤسسة التسويق الزراعي*.

د- الدمج التنظيمي: ويتمثل في دمج مؤسسة عامة في مؤسسة أو منظمة عامة أخرى تمارس نشاطاً مماثلاً لأسباب عديدة منها تحقيق الأهداف بدرجة أفضل كفاءة أو تقليص التكاليف أو الحد من عدد أجهزة القطاع العام ومنع الازدواجية في العمل. وينشأ عن عملية الدمج ظهور مؤسسة جديدة تحقق الغايات التي تم الدمج لأجلها، وقد اتبعت هذه الطريقة في الأردن فتم إنشاء مؤسسة الإسكان والتطوير الحضري بدمج مؤسسة الإسكان مع دائرة التطوير الحضري وأصبح الكيان الجديد يقوم بالمهام التي كان يؤديها كلا التنظيمين السابقين . وكذلك مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردني التي تكونت من دمج مؤسسة التلفزيون الأردني مع دار الإذاعة .

٣- **معيار مدى مساهمة الدولة في ملكية المؤسسة** : تصنف المؤسسات العامة حسب هذا المعيار إلى :

أ- مؤسسات تعود ملكيتها الكاملة للدولة .

ب- مؤسسات تساهم الدولة في رؤوس أموالها بنسب معينة ، ويشترط بعض الباحثين أن لا تقل هذه النسبة عن ٥٠% . وفي هذه الحالة فإن الدولة تشترك مع القطاع الخاص في ملكية هذه المؤسسات وإدارتها .

* تم لاحقاً إلغاء مؤسسة التسويق الزراعي ، وخصخصة مؤسستي النقل العام ، والملكية الأردنية .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٤- **معيار طبيعة النشاط** :يعتمد هذا التصنيف على طبيعة النشاط الذي تؤديه المؤسسة العامة وتصنف وفقاً لذلك إلى :

أ- المؤسسات العامة الاقتصادية : وهي المؤسسات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو زراعياً . ومن أمثلة ذلك في الأردن المؤسسة الاستهلاكية المدنية .

ب- المؤسسات العامة المالية : وهي التي تتولى تمويل المجهودات التنموية بوساطة القروض الميسرة. ومثالها في الأردن مؤسسة الإقراض الزراعي ، وبنك تنمية المدن والقرى، وصندوق التنمية والتشغيل .

ج- المؤسسات العامة الاجتماعية : وهي مؤسسات التضامن والتكافل الاجتماعي مثل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وصندوق المعونة الوطنية، وصندوق الزكاة.

د- المؤسسات العامة الإعلامية : وهي التي تتولى المسؤولية الإعلامية مثل مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردني .

هـ المؤسسات العامة التعليمية والثقافية : وهي التي تتولى تقديم خدمات التعليم العالي والبحث العلمي مثل الجامعات الرسمية .

و- المؤسسات العامة الإدارية : وهي المؤسسات التي تقوم بأحد أوجه النشاطات التقليدية للدولة. حيث تقتصر أعمالها على مجرد تقديم الخدمات مثل سلطة المياه.

٥- **المعيار الجغرافي** : حيث تنقسم المؤسسات العامة وفقا لهذا المعيار إلى قسمين :

أ- مؤسسات عامة تقدم خدماتها لكافة أرجاء الدولة وأقاليمها .

ب- مؤسسات عامة تُقصر خدماتها على إقليم معين للارتقاء بمستوى الخدمة والتنظيم ورفع سوية الخدمة فيه وتطويره وتحسين بنيته التحتية فتنشئ من أجل ذلك مؤسسة عامة لخدمة هذا الإقليم دون سواه مثل: سلطة إقليم البترا التنموي السياحي، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٦- **معيار الارتباط :** تختلف الجهات المركزية التي ترتبط بها المؤسسات العامة تبعاً لأهمية الدور والنشاط الذي تؤديه تلك المؤسسات من وجهة نظر السلطة المركزية. فقد ترتبط بعض المؤسسات بمدير دائرة مركزية أو بالوزير المختص أو برئيس الوزراء أو بمجلس الوزراء وقد ترتبط برئيس الدولة مباشرة .

٧- **معيار السوق:** فبينما تحتكر بعض المؤسسات العامة تقديم خدمة أو سلعة معينة تنفرد في تسويقها، تقوم أخرى في ظل أنماط تنافسية هدفها كسر الاحتكار والحد من غلاء الأسعار والسعي لرفع سوية السلع أو تجويد الخدمات المقدمة مثل: المؤسسة الاستهلاكية المدنية.

ويتم اللجوء إلى اللامركزية المرفقية من اجل ما يلي (المعاني،٢٠٠٥) :

١- الابتعاد عن الروتين والتعقيدات المصاحبة للعمل في وزارات الدولة وما يترتب على ذلك من تأخير في الانجاز وبطء في الاستجابة للمستجدات وظروف البيئة المحيطة.

٢- استقطاب الكفاءات والمهارات الفنية اللازمة لانجاز العمل بشكل فاعل.

٣- تقليص حجم البطالة بزيادة فرص العمل .

٤- حاجة الدولة لمشروعات تحقق أرباحاً تدعم بها موازنتها.

٥- الحد من الاحتكار والغلو في تحقيق الأرباح الذي تلجأ إليه بعض مؤسسات القطاع الخاص.

٦- تمكين بعض المرافق الفنية من اختيار أساليب العمل التي تلائمها دون التقيد بالأساليب المتبعة في وزارات الدولة وأجهزتها المركزية .

٧- العمل على تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج للتطوير وتحسين مستوى معيشة مواطنيها والعمل على استقرارهم والحد من هجرتهم .

٨- توفير المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية والطاقات التي تحقق عوائد اقتصادية مجزية وتنشيط الاقتصاد الوطني وربطه بسياسات التنمية وخططها .

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

ورغم الفوائد العديدة لهذا الأسلوب يرى بعضهم عدم التوسع في إنشاء المؤسسات العامة لان كثيراً من هذه المؤسسات - في نظرهم - وبخاصة في الدول النامية تكون متعثرة وتزاحم* القطاع الخاص الذين يطالبون بتحويلها إلى مؤسسات تطوعية في حالة المشروعات غير الهادفة للربح أو إلى القطاع الخاص في حالة المشروعات الربحية. كما أن البعض يرى بأنها تخلق نوعاً من الحساسية بين الموظفين في الدولة لان الرواتب التي تدفعها هذه المؤسسات لكوادرها عالية إذا ما قورنت برواتب نظرائهم في أجهزة الدولة الأخرى .

ب- اللامركزية الإقليمية Regional Decentralization :

وتقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية(Mawhood,1983). وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفاً لمفهوم الإدارة المحلية، ذاك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية يسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت رقابة خاصة وإشراف من السلطة المركزية.

إن إتباع اللامركزية الإقليمية يحقق المزايا التالية :

١- تفهم المواطن لأسلوب الإدارة الذاتية، وتحمله الأعباء والمسؤوليات، ومبادرته في التصرف وعدم الاتكال على الأجهزة المركزية (المصري ، ١٩٨٦).

٢- تربية المواطنين تربية سياسية، والإسهام في تنشئة القيادات المحلية وتدريبها.

---

* المزاحمة : تعني قدرة المؤسسة العامة بما تتمتع به من سلطة في الحصول على الموارد المتاحة واستيراد السلع والمنتجات بقدرة أكبر مما يستطيعه القطاع الخاص.

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

٣- تعزيز الانسجام والتوافق بين السكان، حيث يتاح للسكان المحليين وممثليهم فرصة لاكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات والصراعات في إطار مجتمع محلي يمكن إدارته(سالم، ١٩٩٦) .

٤- مراعاة حاجات السكان المحليين ورغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة والتخطيط للمشروعات وتنفيذها وتنويع أساليب النشاط الإداري حسب تنوع تلك الحاجات المحلية.

٥- توفير فرص عمل جديدة في المناطق المحلية والحد من الهجرة للمدينة مما يخفض من معدلات البطالة التي تتفاقم في معظم دول العالم، ويخفف من أعباء التضخم الوظيفي .

٦- تحقيق العدالة الضريبية كون منطقة الإيراد هي المخصوصة بالإنفاق، مما يولد الرضا لدى السكان تجاه الدولة .

٧- تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية بعد اتساع نشاط الدولة وتعدد ميادينه وتعقد الحياة في كل مجالاتها.

وعلى الرغم من هذه الفوائد العديدة فهنالك عيوب أهمها :

١- إن قيام وحدات إدارية ذات استقلال داخل الدولة قد ينجم عنه خطر بذور التجزئة والإخلال بوحدة الدولة وكيانها.

٢- قيام الهيئات المحلية قد يؤدي إلى تغليب الصالح المحلي على الصالح العام* .

٣- عدم قدرة بعض الهيئات المحلية على النهوض بخدمات المجتمع المحلي وإشباع احتياجات السكان بسبب ضعف الإمكانات المادية والبشرية واقتصار دور هذه الإدارات على بعض الأعمال الهامشية والدعائية.

---

* الصالح العام Public Interest : تعني مجموعة الأفكار والنشاطات والخدمات والمشاريع المفيدة لمعظم المواطنين في الدولة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٤- قد ينتج عن وجود الإدارة المحلية في بعض المجتمعات المحلية بعض الصراعات والنزاعات نتيجة لقلة الوعي لدى السكان مما يثير الشقاق والنزاعات التي تحد من التعاون والمشاركة التي تعتبر الأساس الذي تعتمد عليه الإدارة المحلية في انجازها لأعمالها المختلفة.

٥- قد ينتج عن وجود الإدارات المحلية هدر للمال العام نتيجة زيادة النفقات الإدارية المختلفة .

لهذه العيوب يرى بعضهم أن نجاح الإدارة المحلية أمر مشكوك فيه(قبـــاني،١٩٨١). فطبيعة العصر الذي نعيش تتطلب إدارات ذات كفاءة علمية خبيرة وموارد تضمن انجاز العمل المطلوب ضمن مقتضيات الكفاية والفاعلية. ويرون أن هذه المتطلبات غير متاحـــة للمجالس المحلية. ولكن على الرغم من ضعف الموارد المادية والبشرية للإدارة المحليـــة إلا أن هذه المقتضبات يمكن علاجها بتوخي توفير العناصر البـــشرية الكفـــؤة المدربـــة والمؤهلة للعمل في المجالس المحلية، والعمل على تحسين الشروط الواجب توافرها فـــي المرشحين لعضوية المجالس المحلية من حيث توافر المؤهلات العلمية أو الخبرة العمليـــة وكذلك التركيز على تنمية الموارد الذاتية للمجالس المحلية لتوفير الأموال اللازمـــة إلـــى تمكنها من القيام بدورها الهام تجاه مواطنيها.

بعد استعراض المركزية الإدارية واللامركزية والتعرف على الفوائد والعيـــوب التي تنجم عن تطبيقهما، نلاحظ أن المركزية المتشددة المطلقة لا تسمح بقيام نظام للإدارة المحلية ولا تعترف بها بسبب حرصها على حصر النشاط الإداري بيـــد جهـــاز الدولـــة المركزي، وأن التنظيم الذي يقوم على عدم التركيز الإداري رغم ما فيه مـــن تفـــويض للموظفين العاملين في فروع الأجهزة المركزية المنتشرة عبر المناطق المحلية في الدولة وتمكينهم من اتخاذ بعض القرارات في شؤون معينة لا تعتبر إدارة محلية وذلك لاختلافها من وجوه عديدة أهمها :

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

١- موقعها على خارطة التنظيم الإداري : فالإدارة المحلية تقع ضمن دائـــرة التنظـــيم الإداري اللامركزي ، فهي إحدى صور اللامركزية الإدارية . بينما عدم التركيـــز الإداري يقع ضمن دائرة التنظيم الإداري المركزي ، ويعبر عن الصورة المتطورة للمركزية الإدارية .

٢- الهدف : وجدت الإدارة المحلية بفعل مبادئ الديمقراطية واحتـــرام حقـــوق الإنســـان وبخاصة السياسية منها وذلك لتمكين سكان الوحدة المحليـــة مـــن إدارة شـــؤونهم بأنفسهم. أما عدم التركيز الإداري فهدفه التخفيف عن كاهـــل الـــسلطة المركزيـــة ومساعدتها على أداء واجباتها.

٣- الصلاحيات : نجد أن الإدارة المحلية لها صلاحيات واختصاصات أصـــيلة محـــددة قانونا. بينما التنظيمات القائمة في ظل عدم التركيز الإداري تفوض لها الصلاحيات من خلال الأجهزة المركزية التي ترتبط بها .

٤- الرقابة: فان الإدارة المحلية تخضع لرقابة إدارية خاصة (وصاية إدارية) تقوم بهـــا الأجهزة المركزية المخولة، وفي الحدود التي يرسمها القانون. بينما تخضع الفروع لرقابة رئاسية تتمثل في رقابة الرئيس على مرؤوسيه.

٥- تصدر القرارات الإدارية وتبرم العقود في ظل عدم التركيز الإداري باسم الدولـــة بينما تصدر القرارات الإدارية وتبرم العقود فـــي ظـــل الإدارة المحليـــة باســـمها (شطناوي،٢٠٠٧) .

ومن جهة أخرى فلا يمكن أيضاً اعتبار اللامركزية المصلحية إدارة محلية رغم أنها تعتبر من صور اللامركزية الإدارية وذلك للاعتبارات التالية :

١- تمارس الهيئات المحلية اختصاصها ضمن منطقة محلية معينة لا تتجاوزها بينما الإدارة المرفقية قد يمتد نشاطها ليشمل أرجاء الدولة بأسرها.

٢- تمارس الهيئات المحلية اختصاصاً شاملاً لجميع الشؤون المحلية ضمن المنطقة التي حددت لها والاختصاصات التي منحها القانون. بينما في حالة اللامركزية المصلحية نجد أن لكل مرفق من المرافق اختصاصات محددة لا يتعداها.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٣- يعتبر الانتخاب المباشر -كأسلوب من أساليب اختيار المجالس المحلية- شرطا أساسياً لوجود الإدارة المحلية بينما لا يكون ذلك شرطاً لوجود اللامركزية المصلحية.

٤- يتسم النظام القانوني الذي يحكم الهيئات المحلية بالوحدة والتجانس ، فيخضع الفئات المتماثلة لنظام تشريعي موحد ، أما مفهوم المؤسسة العامة فهو مفهوم نوعي ومن المنطقي أن يكون هناك نظام قانوني نوعي خاص لكل نوع أو لكل فئة من فئات المؤسسات العامة. ويلاحظ بأن النظام القانوني الذي يحكم المؤسسات العامة يتسم بالتعدد والتنوع (شطناوي،٢٠٠٣)- فمثلاً في الأردن يوجد قانون واحد يحكم البلديات الأردنية كافة ، بينما يوجد لكل مؤسسة من المؤسسات العامة الأردنية تشريع خاص بها ينظم شؤونها .

٥- تعتبر اللامركزية الإقليمية أسلوباً من أساليب تنظيم الدولة يتبع استجابة للضغط الشعبي وإرضاء الرأي العام من الناحية السياسية فهي ظاهرة سياسية ، الهدف الأساسي منها يتمثل في تطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي حتى يتمكن سكان الوحدة المحلية من إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم . أما المؤسسات العامة فهي مجرد تنظيم داخلي للأجهزة الإدارية فهي ظاهرة إدارية تتخذ استجابة لمطالب وضغوط الفنيين والمتخصصين . ويكون الهدف الأساسي من إنشاء المؤسسات العامة هدفاً إدارياً يتمثل في تحقيق استقلال بعض المرافق العامة مالياً وإدارياً لتحريرها من الروتين المصاحب للأجهزة المركزية (شطناوي،٢٠٠٣) .

٦- يمكن للهيئات المحلية أن تنشئ مؤسسات عامة محلية تتمتع بالشخصية القانونية لإدارة بعض مرافقها وتكون خاضعة لإشرافها ورقابتها . بينما لا يمكن للمؤسسات العامة أن تنشئ إدارات محلية .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

فهي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمارس عملها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وعليه فان هنالك فرقاً واضحاً بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي مما يجعل النظامين غير مترادفين. مما سبق يتضح أن وجهة النظر الأولى التي ترى بأن الحكم المحلي والإدارة المحلية مصطلحان مترادفان تفتقر إلى الدقة. فعلى الرغم من أن النظام المحلي في فرنسا يطلق عليه إدارة محلية وفي بريطانيا يطلق عليه حكم محلي وأن النظامين يعبران عن اللامركزية الإقليمية. فإن ذلك لا يعني أن المصطلحين أصبحا مترادفين. فالوظائف التي تباشرها المجالس المحلية في بريطانيا لا تعدو أن تكون وظائف إدارية وبذلك فهي لا تباشر أية وظائف تشريعية أو قضائية فلا يمكن القول بأنها حكومات على المستوى المحلي. وإذا كانت بريطانيا أطلقت على النظام المحلي فيها اصطلاح حكم محلي فإن سببه تاريخي وهو أن مجالس الوحدات المحلية منذ بدء نشوئها كانت تمارس نيابة عن الملك اختصاصات تشريعية وقضائية وتنفيذية معاً. وبتطور البرلمان في بريطانيا انتزعت من مجالس الوحدات المحلية الوظائف التشريعية التي اختص البرلمان بها ولم يبق لها سوى سلطة فرض بعض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي. وبتطور النظام القضائي إلى نظام مركزي انتزعت معظم الاختصاصات القضائية من الوحدات المحلية. ومع هذا التطور الذي حدث للنظام المحلي البريطاني الذي أصبح بموجبه اختصاص المجالس المحلية لا يتعلق إلا بالوظيفة الإدارية وخضوع هذه المجالس فيما تباشره من وظائف لرقابة السلطة المركزية فإن التسمية السابقة ظلت قائمة حتى الآن (بدران، ١٩٩١). ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة الشعب الإنجليزي وتقاليده في المحافظة على القديم وعدم الميل إلى التغيير . لقد أخذ كثير من الباحثين يطلقون على النظام اسمه الصحيح " الإدارة المحلية" لتمييزه عن الحكم المحلي الذي يأخذ طابعاً سياسياً . وأنه لا يجوز الاستمرار في استعمال اصطلاح الحكم المحلي لأنه يؤدي إلى صعوبة التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية واستبدلوه بمصطلح الإدارة المحلية لأنه التعبير الأكثر ملاءمة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

للواقع. أما وجهة النظر الثانية التي تميز بين الإدارة المحلية وبين الحكم المحلـــي فـــي نطاق التنظيم الإداري فهي لا تمثل حقيقة علمية وإنما تستند إلى أمور شكلية دون التعمق في مضمون النظامين . فمقومات الإدارة المحلية تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وتنسيق العلاقة بن السلطات المركزية وبين المجالس المحلية . وتدخل في نطاق القـــانون الإداري. في حين أن نظام الحكم المحلي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية والتـــشريعية والقضائية وهو سمة من سمات النظم الفدرالية (بطيخ، ١٩٩٨) .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

نموذج رقم (١)

معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي

وجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشـــوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتبـــاط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولـــة ولذلك تعتبر أسلوباً من أســـاليب التنظيم الإداري.	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي.
الوظيفـــة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظـــائف تنفيذيـــة وتـــشريعية وقضائية
الموطن	تتواجد في ظل الدول البـــسيطة والمركبة	يتواجد فقط في الدول المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصاً كونها تحدد بموجـــب التشريعات العادية في الدولة .	اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات أكبـــر نسبياً كونها محددة بموجـــب دســـتور الدولة .
الرقابـــــة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة مـــن قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين الـــسارية المفعول في الدولة	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عـــن سلطته التشريعية

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثاً : الإدارة المحلية والحكم المحلي :

هناك خلاف حول تحديد مدلول كل من مصطلحي الإدارة المحلية Local Administration والحكم المحلي Local Government وظهرت وجهات نظر ثلاث، ترى الوجهة الأولى بأن كلا المصطلحين مترادفين فهما يشيران إلى نظام واحد هو اللامركزية الإدارية الإقليمية ولا يعدوا الخلاف بينهما أن يكون مجرد خلافٍ لفظي. ويعرفون الحكم المحلي تبعاً لذلك بأنه " تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها في كل منطقة في الدولة بوساطة سكان المنطقة أنفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم وذلك عن طريق هيئات محلية مسؤولة، لها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال الذاتي وتمثل الأهالي، ويتم اختيار أعضائها أو معظمهم بطريقة الانتخاب " (بطيخ، ١٩٩٨) . وهذا التعريف يلتقي تماماً مع تعريف الإدارة المحلية فالمصطلحان مترادفان ويعزز هذا الإتجاه أن النظام المحلي في فرنسا يسمونه " الإدارة المحلية " وفي بريطانيا يسمونه " الحكم المحلي " مع أن كلا النظامين يعبران عن اللامركزية الإقليمية .

أما وجهة النظر الثانية فترى بأن الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان غير مترادفين مع أنهما يعبران عن أسلوب واحد من أساليب التنظيم الإداري . إن أصحاب هذه الوجهة يرون أن الخلاف بين كلا المصطلحين ليس مجرد خلاف لفظي، فكل من المصطلحين يعبر عن نظام معين يتميز عن الآخر بمجموعة من الخصائص والسمات. ومع ذلك فهم يحصرون هذين النظامين في نطاق دائرة التنظيم الإداري. بمعنى أنهم يعتبرونهما _ رغم ما بينهما من اختلاف _ من أساليب هذا التنظيم ويجسدان أسلوباً واحداً هو اللامركزية الإقليمية . لقد اختلف الباحثون ضمن هذا الإطار في بيان المعيار الذي يحدد اعتبار أسلوب اللامركزية معبراً عن نظام الإدارة المحلية أو المعيار الذي يعبر عن نظام الحكم المحلي . وفيما يلي نورد المعايير التالية (بطيخ، ١٩٩٨) :

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أ- معيار السلطة : حيث تكون اللامركزية الإقليمية حكماً محلياً فـي حالـة الاعتـراف للمجالس المحلية التي تمثلها بسلطات واسعة وبخاصة فيما يتعلـق بالخـدمات ذات الطابع المحلي وذلك كما هو الحال في الدول التي تنص دساتيرها على حـق هـذه المجالس في ممارسة أية اختصاصات غير ممنوعة صراحة في الدستور أو القوانين النافذة . وعلى العكس توصف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها إدارة محلية فـي حالة ما إذا كان حجم اختصاصات المجالس المحلية محدداً بحيـث يمتنـع عليهـا ممارسة أية اختصاصات جديدة دون الرجوع في الأصل إلى السلطة المركزيـة أو قبل صدور القوانين التي تجيزها .

ب- معيار شكل الدولة : عندما تطبق اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدول البسيطة أو الموحدة فإنها توصف بالإدارة المحلية أما إذا ما طبقـت فـي الـدول ذات الـنظم الفيدرالية فإنها توصف بالحكم المحلي .

ج- معيار الانتخاب : تكون اللامركزية الإقليمية حكماً محلياً في حالـة اختيـار جميـع أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب المباشر من قبل الجمهور المحلي . وتكون إدارة محلية إذا تم اختيارهم بالتعيين أو الجمع بين الانتخاب المباشر والتعيين .

د- معيار الاختصاص : فإذا كانت المجالس المحلية صاحبة اختصاص أصيل بموجـب القانون كانت اللامركزية الإقليمية حكماً محلياً أما إذا كانت تلك المجالس مفوضـة بالصلاحيات من السلطة المركزية دعيت إدارة محلية (الأصم، ١٩٨٦) .

أما وجهة النظر الثالثة _ وهي التي نميل إليها _ فترى أن الحكم المحلي يعتبر أحد صور اللامركزية السياسية، وتكون الاختصاصات التي تمارسها الهيئات المحليـة غيـر مقتصرة على الوظيفة الإدارية فحسب ، وإنما تتعداها إلى الوظيفتين التشريعية والقضائية. ويمكن تعريفه بأنه " توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهـزة الـسلطة المركزية في العاصمة وبين حكومات الأقاليم " (حمراوي، ١٩٨٤) . وهو بهذا الشكل يأخـذ طابعاً سياسياً ودستورياً ، ويقوم على حساب وحدة الدولة السياسية . أما الإدارة المحليـة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

فهي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محليـة منتخبـة تمارس عملها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وعليه فان هنالك فرقاً واضحاً بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي مما يجعل النظامين غير مترادفين. ممـا سـبق يتضح أن وجهة النظر الأولى التي ترى بأن الحكم المحلي والإدارة المحلية مـصطلحان مترادفان تفتقر إلى الدقة. فعلى الرغم من أن النظام المحلي في فرنسا يطلق عليـه إدارة محلية وفي بريطانيا يطلق عليه حكم محلي وأن النظـامين يعبـران عـن اللامركزيـة الإقليمية. فإن ذلك لا يعني أن المصطلحين أصبحا مترادفين. فالوظائف التـي تباشـرها المجالس المحلية في بريطانيا لا تعدو أن تكون وظائف إدارية وبذلك فهي لا تباشر أيـة وظائف تشريعية أو قضائية فلا يمكن القول بأنها حكومات على المستوى المحلـي. وإذا كانت بريطانيا أطلقت على النظام المحلي فيها اصطلاح حكم محلي فإن سـببه تـاريخي وهو أن مجالس الوحدات المحلية منذ بدء نشوئها كانـت تمـارس نيابـة عـن الملـك اختصاصات تشريعية وقضائية وتنفيذية معاً. وبتطور البرلمان في بريطانيا انتزعت مـن مجالس الوحدات المحلية الوظائف التشريعية التي اختص البرلمان بها ولم يبق لها سـوى سلطة فرض بعض الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي. وبتطور النظام القضائي إلى نظام مركزي انتزعت معظم الاختصاصات القضائية من الوحدات المحلية. ومـع هـذا التطور الذي حدث للنظام المحلي البريطاني الذي أصبح بموجبه اختـصاص المجـالس المحلية لا يتعلق إلا بالوظيفة الإدارية وخضوع هذه المجالس فيما تباشره مـن وظـائف لرقابة السلطة المركزية فإن التسمية السابقة ظلت قائمة حتى الآن (بدران، ١٩٩١). ولعـل ذلك يرجع إلى طبيعة الشعب الإنجليزي وتقاليده في المحافظة على القديم وعدم الميل إلى التغيير . لقد أخذ كثير من الباحثين يطلقون على النظام اسمه الصحيح " الإدارة المحلية" لتمييزه عن الحكم المحلي الذي يأخذ طابعاً سياسياً . وأنه لا يجوز الاستمرار في استعمال اصطلاح الحكم المحلي لأنه يؤدي إلى صـعوبة التمييـز بـين اللامركزيـة الـسياسية واللامركزية الإدارية واستبدلوه بمصطلح الإدارة المحلية لأنه التعبيـر الأكثـر ملاءمـة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

للواقع*. أما وجهة النظر الثانية التي تميز بين الإدارة المحلية وبين الحكم المحلـــي فـــي نطاق التنظيم الإداري فهي لا تمثل حقيقة علمية وإنما تستند إلى أمور شكلية دون التعمق في مضمون النظامين . فمقومات الإدارة المحلية تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وتنسيق العلاقة بن السلطات المركزية وبين المجالس المحلية . وتدخل في نطاق القـــانون الإداري. في حين أن نظام الحكم المحلي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية والتـــشريعية والقضائية وهو سمة من سمات النظم الفدرالية (بطيخ، ١٩٩٨) .

* من الأمثلة على ذلك مصر إذ استخدم مصطلح الحكم المحلي فيها منذ عام ١٩٧٥ – عام ١٩٨٨ ثم تراجع المشرع عن هذه التسمية واستبدلها بمصطلح الإدارة المحلية (الطعامنة و عبد الوهاب ،٢٠٠٥).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

نموذج رقم (١)

معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي

وجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشـــوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتبـــاط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولـة ولذلك تعتبر أسلوباً من أسـاليب التنظيم الإداري.	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي.
الوظيفـــة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظـائف تنفيذيـة وتـشريعية وقضائية
الموطن	تتواجد في ظل الدول البـسيطة والمركبة	يتواجد فقط في الدول المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصاً كونها تحدد بموجـب التشريعات العادية في الدولة .	اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات أكبـر نسبياً كونها محددة بموجـب دسـتور الدولة .
الرقابـــة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة مـن قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين الـسارية المفعول في الدولة	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عـن سلطته التشريعية

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل الثالث

مقومات الإدارة المحلية

أهداف الفصل :

بعد فراغك من دراسة هذا الفصل يفترض أن تكون قادراً على أن :

- **تحدد الأسس التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية .**
- **تعرف مفهوم المرفق العام .**
- **تميز بين المرافق العامة المحلية والقومية .**

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل الثالث
مقومات الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية تنظيماً إدارياً تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة، وتمارس اختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها. وهي ترتكز على ثلاثة أسس :

أولاً : وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية :

وتقسم الدولة هنا إدارياً إلى عدد من الوحدات المحلية وفقاً لظروفها الخاصة مراعين أن تكون مناسبة من حيث المساحة وعدد السكان ومدى تجانسهم ، والموارد المالية والاقتصادية، وتمنح هذه الوحدات المحلية الشخصية المعنوية* التي تعرف بأنها "مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين. ويعترف لها القانون بالشخصية القانونية المقررة للإنسان، فتصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات " (حميد،١٩٨٣) .

إن اعتراف المشرع للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية العامة يترتب عليه ما يلي (المخلافي،١٩٩٧) ، (الجبري،٢٠٠٣) :

١- الاستقلال المالي : ويعني أن الوحدة المحلية لها مواردها المالية التي تستطيع تكوينها ثم اختيار الأسلوب الذي يلائم استغلالها . ومن أوجه هذا الاستقلال حقها في أن تضع

* اعترف المشرع الأردني للمجالس البلدية بشخصياتها المعنوية بدلاً من أن تكون الشخصية المعنوية للوحدات المحلية وليس لمجالسها، وذلك لضمان بقاء هذه الشخصية فيما إذا حل المجلس البلدي أو انقضت مدته .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

موازنتها منفصلة عن موازنة الدولة العامة*، ولها حساباتها الخاصة المتميزة عن حسابات الدولة، ولها الحق في الاقتراض من البنوك التجارية أو أية جهة أخرى بقصد تمويل مشروعاتها ، ويحق لها ترحيل فائض إيراداتها _ إن وجدت _ للسنة التالية من أجل تغطية احتياجاتها المستقبلية الطارئة أو لتحسين وتوسيع الخدمات الخاصة التي تطلع بأعبائها .

٢- الأهلية القانونية: وتعني قدرة الوحدة المحلية على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، فلها أهلية التعاقد وقبول الهبات والوصايا والقيام بالتصرفات القانونية التي لا تتعارض مع أهدافها في إدارة شؤونها المحلية .

٣- الحق في التقاضي: يترتب على كون الوحدة المحلية شخصية معنوية حقها في التقاضي. وذلك بقيام ممثليها برفع الدعاوى بإسمها بهدف استرداد حقوقها أو استيفائها ممن يرفض أداءها اختياراً حتى وإن كانت الدولة نفسها أو أي شخص معنوي آخر. أو كانت الدعوى بغرض حماية قراراتها من أن تطالها يد السلطة الوصائية من دون مسوغ قانوني، أو بغرض تنفيذ عقودها الإدارية . وكذلك بتلقي الدعاوى المرفوعة ضدها، كونها مستقلة في تحمل مسؤولياتها وحدها. من منطلق أن من استقل بالتصرف استقل بحمل مسؤولياته ونتائجه لوحده بعد ممارسة هذا التصرف .

٤- الموطن المستقل : وهو الإطار الجغرافي الذي يحد الوحدة المحلية ، وتمارس المجالس المحلية اختصاصاتها ضمن هذه الحدود. إضافة إلى أن المجالس المحلية لها مركز خاص كمقر لإدارتها ترسل منه واليه مراسلاتها،وتعقد فيه اجتماعاتها، وتتخذ فيه قراراتها.

---

* الموازنة المحلية: وهي الوثيقة المعتمدة التي تتضمن تقدير الموارد المالية والنفقات المتوقعة للوحدة المحلية عن فترة زمنية مقبلة تقدر بسنة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٥- الممثل الشخصي للوحدة المحلية : يتوجب لكل شخص معنوي شخص طبيعي يعبر عن إرادته ويدير شؤونه. ويعتبر المجلس المحلي الشخص الطبيعي الذي يمثل الوحدة المحلية ويدير شؤونها. ويرأس هذا المجلس رئيس يتحدث باسمه وينوب عنه بالتصرف حسب القانون .

٦- ممارسة السلطة العامة والتمتع بإمتيازاتها : تعتبر الوحدات المحلية سلطات إدارية لها حقوق وامتيازات السلطة العامة التي يقرها القانون للجهات الإدارية . وكون المجالس المحلية هي من يمثل تلك الوحدات ويدير شؤونها ، فإن لها الحق في ممارسة السلطات الإدارية والتمتع بامتيازاتها ، فلها الحق في إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد، وحق التنفيذ المباشر ، وسلطة فرض رسوم معينة ، وحق نزع الملكية للمنفعة العامة، وحق إبرام العقود الإدارية .

٧- يعتبر موظفو المجلس المحلي موظفين عامين ، رغم أنه قد تحكمهم أنظمة وظيفية خاصة بهم مختلفة عن تلك المطبقة على موظفي السلطة المركزية . كما أنهم يتقاضون مرتباتهم من موازنة الشخص الإقليمي الذي يتبعون له وليس من موازنة الدولة .

ومن استعراض النتائج السابقة التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية يتبين أن من أهم هذه النتائج الاعتراف لمجلس الوحدة المحلية – الذي يعتبر عضوها التقريري– بالحق في إشباع الحاجات التي تهم سكان تلك الوحدة المحلية. وهذا يعني أن هناك مصالح وحاجات معينة تهم سكان هذه الوحدة المحلية بينما هي لا تهم بقية سكان الدولة.

ولكن كيف يمكن التمييز بين المرافق المحلية التي تعتبر شأناً محلياً خاصاً وبين المرافق القومية التي تهم سكان الدولة عامة ؟

ولهذا فلا بد من التعرف على المرافق العامة القومية والمحلية والتمييز فيما بينهما .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٥- الممثل الشخصي للوحدة المحلية : يتوجب لكل شخص معنوي شخص طبيعي يعبر عن إرادته ويدير شؤونه. ويعتبر المجلس المحلي الشخص الطبيعي الذي يمثل الوحدة المحلية ويدير شؤونها. ويرأس هذا المجلس رئيس يتحدث باسمه وينوب عنه بالتصرف حسب القانون .

٦- ممارسة السلطة العامة والتمتع بإمتيازاتها : تعتبر الوحدات المحلية سلطات إدارية لها حقوق وامتيازات السلطة العامة التي يقرها القانون للجهات الإدارية . وكون المجالس المحلية هي من يمثل تلك الوحدات ويدير شؤونها ، فإن لها الحق في ممارسة السلطات الإدارية والتمتع بامتيازاتها ، فلها الحق في إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد، وحق التنفيذ المباشر ، وسلطة فرض رسوم معينة ، وحق نزع الملكية للمنفعة العامة، وحق إبرام العقود الإدارية .

٧- يعتبر موظفو المجلس المحلي موظفين عامين ، رغم أنه قد تحكمهم أنظمة وظيفية خاصة بهم مختلفة عن تلك المطبقة على موظفي السلطة المركزية . كما أنهم يتقاضون مرتباتهم من موازنة الشخص الإقليمي الذي يتبعون له وليس من موازنة الدولة .

ومن استعراض النتائج السابقة التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية يتبين أن من أهم هذه النتائج الاعتراف لمجلس الوحدة المحلية – الذي يعتبر عضوها التقريري– بالحق في إشباع الحاجات التي تهم سكان تلك الوحدة المحلية. وهذا يعني أن هناك مصالح وحاجات معينة تهم سكان هذه الوحدة المحلية بينما هي لا تهم بقية سكان الدولة.

ولكن كيف يمكن التمييز بين المرافق المحلية التي تعتبر شأناً محلياً خاصاً وبين المرافق القومية التي تهم سكان الدولة عامة ؟

ولهذا فلا بد من التعرف على المرافق العامة القومية والمحلية والتمييز فيما بينهما .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

المرافق العامة المحلية والقومية :

يعني المرفق في اللغة " ما ينتفع به ويستعان "(المعجم الوسيط ، ٢٠٠٤). وتهدف المرافق العامة إلى تحقيق النفع العام عن طريق إشباع حاجة عامة أو أداء خدمة عامة سواء كانت هذه الحاجة أو تلك الخدمة مادية كتوفير السلع أو معنوية كالثقافة والتعليم (القبيلات، ٢٠١٠) . وهي تعتبر _ بما تمثله من إشباع للحاجات العامة الأساسية_ سبب وجود الإدارة العامة وغايتها ، فقد منحت امتيازات القانون العام لضمان حسن سير هذه المرافق وتقديمها للخدمات الموكولة إليها بكفاءة وفاعلية . ولذا فهي تمثل أهمية خاصة في حياة الأفراد إذ يعتمدون في تنظيم حياتهم اليومية على ما تقدمه تلك المرافق العامة من خدمات (شطناوي، ٢٠٠٣) . لقد تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم المرفق العام بتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها، فقد عرفه الفقيه الفرنسي Laubadere بأنه " كل مشروع تقوم به هيئة عامة، ويهدف إلى سد حاجات ذات نفع عام "(عساف، ١٩٩٩) وعرف بأنه " مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته وتنظمه بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، ويهدف إلى تلبية حاجة عامة " (الطهراوي،٢٠٠٤). وعرفه الطماوي بأنه "المنظمة التي تقوم بالنشاط ألمرفقي " (الطماوي، ١٩٩٧). وعرف أيضاً بأنه " نشاط تباشره سلطة عامة للوفاء بحاجة ذات نفع عام "(شلبي، ١٩٧٧). ومن هذه التعاريف نجد أنه لابد من تكامل شرطين أساسيين في المشروع لاعتباره مرفقا عاماً هما :

١- أداء خدمة عامة، أي أن المشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام.

٢- قيام شخص من أشخاص القانون العام بإدارة ذلك المشروع أو بالإشراف على إدارته.

لقد تعددت وتنوعت المرافق العامة نظراً لتعدد وتنوع الحاجات الجماعية التي يجب على الدولة إشباعها فتم تصنيفها وفقاً لمعايير مختلفة، وإذا ما نظر إلى المرافق ألعامة من حيث نطاق العمل الذي تمتد إليه لوجد أنها تتكون من :

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

١- مرافق قومية : تعرف بأنها " مشروعات منتظمة تنشئها الدولة، تقوم على إشـباع خدمات عامة لتحقيق الصالح العام "(شـلبي، ١٩٧٧). وهي بالتالي تهدف إلى إشـباع خدمات عامة وتمس الأمة في مجموعها ويستفيد من نشاطها أكبر عدد ممكن مـن سكان الدولة بغض النظر عن أماكنهم. وتعتبر كل من مرافق "الشؤون الخارجيـة" "والدفاع والأمن"، "والإذاعة والتلفزيون" من المرافق التي تعم أهدافها أرجاء الدولة وعموم سكانها أمثلة على المرافق القومية في الأردن.

٢- مرافق محلية : وهي مشروعات تقوم على تقديم خدمة ذات مضمون محلـي تهـم سكان جزء معين من الدولة تؤديها الهيئة المحلية بإشـراف الحكومـة المركزيـة ورقابتها (شلبي،١٩٧٧). وبهذا نجد أن المرافق المحلية تهم المجتمع المحلـي الـذي تعمل في نطاقه ويقتصر عليه نشاطها. وتختلف الخدمات التي تتولاهـا المرافـق المحلية فقد تكون خدمات مادية مثل تزويد السكان بالمياه والكهرباء وإنشاء الطرق والحدائق وتقديم المساعدات والمعونات أو خدمات معنوية مثـل التعلـيم والثقافـة وإنشاء النوادي والمكتبات والمسارح أو متعلقة بالسلامة العامة والراحة العامة مثل منع التلوث بأشكاله المتعددة و غير ذلك .

غير انه من الجدير بالذكر القول بعدم وجود خط واضح يفصل بين مرفق محلـي وقومي بسبب تداخلهما الكبير، وإختلاف المعايير التي يستند إليها في عملية التمييز هذه، وكثرة تغيرها بتغير الزمان أو المكان. ولما كان من غير الملائم إعطاء الهيئات المحليـة حرية تحديد ما هو محلي، أو إعطاء الحكومة المركزية حرية التحديد لذا عمد المـشرع إلى حسم هذا الأمر فأخذ على عاتقه تحديد المرافق القومية والمحلية مسترشداً باعتبارات أهمها :

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

١- درجة الوعي لدى السكان: فكلما ازدادت درجة الوعي وارتفع المستوى الثقافي لدى السكان كلما مكن المشرع من منح الإدارة المحلية اختصاصات أكبر وزيادة عـدد المرافق المحلية.

٢- كلفة إنشاء المرفق والأموال اللازمة لإدارته: فإذا كان المرفق يتطلب تكاليف مادية كبيرة اعتبر مرفقاً قومياً وذلك لعدم توافر موازنات كافية لدى معظم الهيئات المحلية.

٣- شمول الخدمة التي يقدمها المرفق: فالمرافق التي تهم سكان الدولة بشكل عام تعتبر مرافق قومية، بينما تلك التي تشبع حاجات محلية تعتبر مرافق يعهد للهيئات المحلية بالإشراف عليها.

٤- الحاجة للكوادر البشرية الكفوءة : فالمرافق التي تتطلب إدارتها توفير كوادر علـى درجة كبيرة من التخصص تعتبر مرافق قومية. وذلك لعدم قدرة معظـم الهيئـات المحلية على استقطاب الكفاءات للعمل لديها.

٥- نمط الإدارة: فإذا كان المرفق يتطلب أداؤه أن يسير على وتيرة واحدة فـي جميـع أنحاء الدولة، ويدار بشكل مركزي، يعتبر مرفقاً قومياً. أما إذا كان المرفق يحتـاج إلى أساليب مختلفة تبعاً لاختلاف الظروف المحلية وتعدد الحاجات وتمايزها فيعتبر مرفقاً محلياً (الزعبي،١٩٩٣) .

٦- الرقابة : فالمرافق التي يستلزم أداؤها توفير رقابة تتصف بالدقـة والاسـتمرارية تكون مرافق محلية لقرب السلطة المحلية منها ومعايشتها لها.

وتجدر ملاحظة أن الاعتبارات السابقة يجب النظر إليها بمجموعها كرزمة واحـدة عند التمييز بين المرافق العامة القومية والمحلية .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً : قيام هيئات محلية منتخبة تؤمن المصالح المحلية:

إن اعتراف المشرع بوجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية يستلزم أن تتولاها هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارتها باعتبار هؤلاء الممثلين من أبناء المنطقة المحلية الذين خبروا مشاكلها وحاجات سكانها ويرغبون في خدمتها وحل مشكلاتها .

وهنالك خلاف حول الطريقة التي يتم بها ملء مقاعد المجالس المحلية، فهل يتم ذلك بوساطة الانتخابات المباشرة أم بالتعيين أم بالمزج بين الطريقتين فيكون عدد منهم منتخباً والباقون تعينهم الحكومة. ولكل أسلوب مثالبه ومزاياه.

فالمؤيدون لطريقة الانتخاب المباشر يرون أنها تحقق الديمقراطية، وتكسب السكان المحليين خبرة في العمل الديمقراطي والسياسي وتضمن الاستقلال للهيئات المحلية. كما يرون أن طريقة التعيين تجعل ولاء الأعضاء للسلطة المركزية التي عينتهم مما يخل باستقلال الإدارة المحلية ويقوض أهم أركانها. بينما يرى أنصار ملء العضوية بالتعيين أن الانتخاب لا يفرز بالضرورة أكفأ الأشخاص رغم شعبيتهم . في حين يحقق التعيين وجود أشخاص ذوي خبرة وكفاءة. وهناك رأي توفيقي يرى الجمع بين الانتخاب والتعيين لضمان توفير عناصر كفؤة وفي نفس الوقت تتحقق الديمقراطية بانتخاب السكان لممثليهم. ورغم هذا الخلاف يرى غالبية الباحثين أن الانتخاب هو الطريقة المثلى الواجب الأخذ بها عند ملء مقاعد المجالس المحلية، ويعتبرون ذلك ركناً أساسياً لقيام أي نظام للإدارة المحلية.

ثالثاً : إشراف ورقابة السلطة المركزية:

يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية. ولكن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها. فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضاً تصور وجود اللامركزية المطلقة. ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تدعى الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون.

وتعني هذه الوصاية " مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها حماية للمصلحة العامة "(بربر، ١٩٩٦) .

وبناء عليه فان العلاقة بين الهيئات المحلية والإدارة المركزية لا تقوم على التبعية والسلطة الرئاسية، وإنما هي علاقة من نوع خاص سنذكرها لاحقاً .

وإذا ما نظرنا إلى نظام الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية آخذين بعين الاعتبار النقاط التي سبق نقاشها لا نجد غير المجالس البلدية . حيث أخذ المشرع الأردني بنظام المستوى الواحد من الإدارات المحلية عام ٢٠٠١ وتراجع عن نظام المستويين الذي ظل معمولاً به سبعة وأربعين عاماً . فقد تم إلغاء المجالس القروية القائمة ودمج ما تقارب منها في المجالس البلدية لتحقيق اعتبارات الكفاءة والفاعلية على المستوى المحلي الذي يفترض تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية كبيرة الحجم تحقق نوعاً من التجانس والتكامل بين المناطق المحلية التي تمثلها الوحدة . وبذلك تستطيع كل وحدة محلية التمتع بقدر كاف من الإمكانات المادية والبشرية يؤهلها أن تلعب دوراً فاعلاً في تحقيق التنمية المحلية، ويختزل تكاليفها الإدارية، ويضمن نوعاً من التوازن المحلي ناجم عن الجمع بين الوحدات الريفية والحضرية في إطار تنظيم واحد يلقي على المراكز الحضرية مسؤولية إنهاض الريف وتنميته وسرعة إندماجه به مما يخدم العملية التنموية على المستوى القومي. وهكذا يرى كثير من الباحثين أن تحقيق الإعتبارات الإدارية آنفة الذكر يفترض إتباع أسلوب عدم تعدد المستويات المحلية والاكتفاء بأسلوب المستوى الواحد (عساف، ١٩٨٥). غير أن بعضهم يرى أن دمج الوحدات المحلية المتقاربة لتكوين وحدات محلية

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

كبيرة قد يؤدي إلى شيوع الاغتراب والإحباط لدى السكان المحليين فيقلص من تضامنهم ويضعف الصلة فيما بينهم (الصاوي،١٩٩٥). الأمر الذي دعى بعض الدول إلـى إعـادة النظر في عمليات الدمج التي تمت بين بعض بلدياتها بناء على مطالـب الـسكان مثـل الأردن، وألمانيا (Morikawa , 2003) ، وكندا (Metropolitan Community of Montreal , 2004).أو البحث عن صيغ للتعاون بين البلديات مثل الاتحادات البلدية كبديل لعملية الدمج عندما يكون الدمج من الناحية العملية أو السياسية غير مقبول (Jacobs , 2004) .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الحكم المحلي / الإدارة المحلية في فلسطين

عرض من اعداد: د. محمد ابوزايد

باعتماد دراسة بعنوان «الحكم المحلي في فلسطين» الصادرة عن مؤسسة مواطن
اعداد د. عمار الدويك

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أولاً: خلفية عامة

يكتسب موضوع الحكم المحلي في فلسطين أهمية خاصة، نظراً لدور الهيئات المحلية التاريخي والسياسي على مدار تاريخ القضية الفلسطينية، ونظراً لما قد يترتب على أية تغيرات في طبيعة نظام الحكم المحلي من تبعات ونتائج سياسية قد يكون له تأثير ليس فقط على كيفية عمل الإدارة العامة والحكومة بشكل عام، وإنما على مسار القضية الوطنية ذاتها.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أولاً: خلفية عامة

تشكّل الحكم المحلي في فلسطين عبر عدة مراحل تعود بداياتها إلى منتصف القرن التاسع عشر في أواخر فترة الحكم العثماني. وقد لعب قطاع الحكم المحلي دوراً هاماً في تقديم العديد من الخدمات الأساسية للسكان الفلسطينيين في ظل حالة مستمرة من عدم الاستقرار السياسي تحت أنظمة حكم متعاقبة.

كما قامت بعض قيادات وأعضاء الهيئات المحلية بدور وطني سياسي في مراحل عدة من تاريخ القضية الفلسطينية، بما في ذلك خلال فترة الاحتلال الاسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة في أعقاب حرب 1967.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أولاً: خلفية عامة

ففي بداية السبعينات كانت هناك محاولات اسرائيلية لاستخدام البلديات والمجالس القروية كأداة لتكريس مفهوم الحكم الذاتي للفلسطينيين في إطار دولة اسرائيل كحل للصراع الفلسطيني الإسرائيلي، وقد راهنت اسرائيل على خلق قيادات محلية تحظى بشرعية انتخابية تكون بديلة عن قيادة منظمة التحرير في الخارج، وذلك كمقدمة للتفاوض معها على فرض حكم ذاتي في الأراضي الفلسطينية أو استبدال الاحتلال بإدارة مدنية يشارك فيها الفلسطينيون ويتم نقل بعض السلطات والصلاحيات المحلية إليها كمقدمة لفرض الحكم الذاتي.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أولاً: خلفية عامة

لكن العكس تماما هو ما حصل، فقد جاءت انتخابات 1976 لتفرز قيادات محلية وطنية موالية لمنظمة التحرير الفلسطينية حوّلت البلديات إلى رافعة للمشروع الوطني الفلسطيني ومؤسسات لدعم الصمود ومواجهة الاحتلال والمطالبة بحق تقرير المصير والاستقلال الكامل وتعزيز دور منظمة التحرير كممثل وحيد للشعب الفلسطيني.

ولعب بعض رؤساء البلديات المنتخبين دوراً مهما في تمثيل تطلعات السكان في رفض الاحتلال ورفض الحكم الذاتي. ولا غرابة أن انتخابات 1976 كانت هي الانتخابات المحلية الأخيرة في ظل الاحتلال الإسرائيلي قبل نشوء السلطة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أولاً: خلفية عامة

حاولت اسرائيل تدارك فشل سياستها من خلال استحداث وتعيين ما يعرف بروابط القرى لكن هذه السياسية أيضا فشلت في ضوء الرفض الشعبي والوطني لها والعداء الكبير الذي ووجهت به روابط القرى من قبل المواطنين والفصائل.

وقد جاء الرد الاسرائيلي على الدور الوطني المتزايد الذي لعبته البلديات ومجالسها المنتخبة بممارسة ضغوطات كبيرة عليها، وإجبار بعض رؤساء وأعضاء المجالس البلدية على الاستقالة، وإبعاد البعض الآخر أو وضعهم تحت الإقامة الجبرية أو اعتقالهم. كذلك شنت بعض القيادات السياسية الاسرائيلية حملات تحريض علني على رؤساء البلديات الأمر الذي خلق أجواء لمجموعات إرهابية إسرائيلية للقيام بمحاولات الاغتيال المنظمة لعدد من رؤساء البلديات أدات في عدد من الحالات إلى إلحاق أذى جسدي مثل ما حدث للسيد بسام الشكعة رئيس بلدية نابلس الذي بترت قدماه نتيجة لعمل إرهابي، وكذلك مع السيد كريم خلف رئيس بلدية رام الله الذي تعرض لاعتداء ارهابي أيضاً.

وقامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بتعيين رؤساء بلديات من موظفي الإدارة المدنية الإسرائيليين بدلا من المستقيلين والمبعدين أو من شخصيات فلسطينية محافظة لا تحظى بالدعم الشعبي.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أولاً: خلفية عامة

مع اندلاع الانتفاضة الفلسطينية في أواخر سنة 1987 طلبت قيادة الانتفاضة من أعضاء المجالس البلدية الذين عينتهم الادارة المدنية بدلا من الأعضاء المنتخبين الاستقالة، وقد استجاب جزء كبير منهم لهذه الدعوات.

لذا عندما تأسّست السلطة الفلسطينية في سنة 1994 لم يكن هناك سوى عدد قليل من رؤساء البلديات الفلسطينيين ممن جرى انتخابهم سنة 1976 على رأس عملهم، وكانت البلديات قد فقدت كثيرا من شرعيتها ودورها كمؤسسات وطنية إضافة إلى تراجع دورها الخدمي بشكل كبير نتيجة لظروف الانتفاضة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

تأسّست السلطة الفلسطينية في سنة 1994 بموجب اتفاق إعلان المبادئ وما تلته من اتفاقات لنقل السلطات والصلاحيات. وقد نقلت السلطات الاسرائيلية بموجب هذه الاتفاقات إلى السلطة الفلسطينية الناشئة صلاحيات في أكثر من 45 مجالاً من المجالات المدنية والخدماتية، بما في ذلك الحكم المحلي، إضافة إلى نقل بعض المناطق ضمن مستويات مختلفة (أ، ب، ج) بحيث باتت السلطة تحكم جزراً جغرافية غير متصلة، سواء بين الضفة الغربية وقطاع غزة أو حتى داخل الضفة الغربية ذاتها وقطاع غزة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

وكأي كيان سياسي حديث النشأة، تبنت السلطة الفلسطينية ممثلة بالرئيس ياسر عرفات توجهات ونزعات مركزية وسعت إلى تركيز السلطات في يد القيادة الفلسطينية. وقد كانت أولوياتها في المرحلة الأولى من نشوئها هي بناء المؤسسات الوطنية السياسية، وتوحيد الجهاز القضائي بين الضفة وغزة، وبناء الأجهزة الأمنية والأمن الوطني، إضافة إلى محاولة انتزاع أكبر قدر ممكن من الصلاحيات والأراضي من الجانب الاسرائيلي. وقد زاد من هذه النزعة المركزية واقع التجزئة الجغرافية الذي أوجدته اتفاقات أوسلو، بحيث باتت المركزية أداة لتعزيز سيطرة السلطة على المناطق الجغرافية المتباعدة، وتعزيز الطابع الوطني لمؤسسات السلطة الفلسطينية. كما أن سياسات المانحين في بداية تشكيل السلطة ركّزت على دعم بناء المؤسسات الوطنية المركزية مع اهتمام أقل بالهيئات المحلية ومستويات الحكم المحلي، أو في دعم التنمية والبنى التحتية في المناطق المصنفة "ج" والتي تتجاوز مساحتها 60% من مساحة الضفة الغربية وقطاع غزة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

استخدمت السلطة الهيئات المحلية كأداة ذات أهداف مزدوجة. فمن جهة سعت السلطة الفلسطينية إلى استخدام الهيئات المحلية لتوسيع نطاق سيطرتها على أكبر قدر ممكن من الأراضي والتجمعات السكانية في مواجهة السلطات الإسرائيلية، وفي ذات الوقت استخدمتها كأداة لتوسيع قاعدة الولاءات السياسية للسلطة الفلسطينية ومشروعها السياسي في مواجهة معارضي اتفاق أوسلو. فعلى عكس ما جرى في سنة 1976، حيث دعمت منظمة التحرير ممثلي الحركة الوطنية على حساب العائلات، استخدمت السلطة الفلسطينية سياسة التعيين في الهيئات المحلية لاسترضاء وكسب ود بعض العائلات المتنفذة والشخصيات المحلية، من أجل زيادة قاعدة المنتفعين من مشروع السلطة الفلسطينية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

وهذا يعكس تغيراً جوهرياً في النظرة إلى دور المجالس المحلية من آلية لمواجهة المشروع الاسرائيلي في الحكم الذاتي والإدارة المدنية وشطب تمثيل منظمة التحرير، إلى أداة لتكريس بناء مشروع السلطة والولاء لها باعتبار أن مرحلة المواجهة مع الاحتلال قد استبدلت بحالة من التفاوض الرسمي وتوقيع الاتفاقات وبالتالي بحاجة إلى موالين. وخدمة لهذه السياسة، لم توفّر السلطة الفلسطينية التمكين الكافي للهيئات المحلية وتعزز من استقلالها عن السلطة المركزية، وإنما كرّست تبعيتها من خلال عدة استراتيجيات أهمها اتباع سياسة التعيين بدلاً من الانتخابات وربط قرارات وميزانيات البلديات بوزارة الحكم المحلي. في بعض الحالات كان يتم تعيين رؤساء بلديات وتفريغهم على كادر السلطة الفلسطينية وصرف رواتب دائمة لهم.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

وفي هذا السياق، عمدت السلطة إلى زيادة عدد البلديات والمجالس القروية بشكل كبير، وترفيع بعض التجمعات الصغيرة إلى مجالس بلدية ومنحها الشخصية القانونية. فعند قدوم السلطة الفلسطينية، كان عدد البلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة 31 بلدية (منها 26 في الضفة و 5 في قطاع غزة)، و 68 مجلساً قروياً، إضافة إلى 255 تجمعاً سكانياً (قرى وخرب وبلدات) لم يكن لها أي وضع قانوني خاص. فقامت السلطة بمنح صفة قانونية لهذه القرى وتشكيل مجالس بلدية فيها أو لجان مشاريع.
وبعد مرور عشر سنوات من تشكيل السلطة وصل عدد البلديات 106 بلدية في الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى 378 مجلساً قروياً.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

وفي هذا السياق، عمدت السلطة إلى زيادة عدد البلديات والمجالس القروية بشكل كبير، وترفيع بعض التجمعات الصغيرة إلى مجالس بلدية ومنحها الشخصية القانونية. فعند قدوم السلطة الفلسطينية، كان عدد البلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة 31 بلدية (منها 26 في الضفة و 5 في قطاع غزة)، و 68 مجلساً قروياً، إضافة إلى 255 تجمعاً سكانياً (قرى وخرب وبلدات) لم يكن لها أي وضع قانوني خاص. فقامت السلطة بمنح صفة قانونية لهذه القرى وتشكيل مجالس بلدية فيها أو لجان مشاريع.
وبعد مرور عشر سنوات من تشكيل السلطة وصل عدد البلديات 106 بلدية في الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى 378 مجلساً قروياً.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

يمكن أن تفسر هذه الزيادة أنها جاءت ضمن الرؤية والسياسة المزدوجة التي أشرنا إليها والتي ترى أن وجود مجالس بلدية تحت مظلة وزارة الحكم المحلي سوف يزيد من قاعدة الولاء للسلطة الفلسطينية، ويعزز من الوجود الفلسطيني في التجمعات السكانية التي قد تكون معزولة أو قريبة من مستوطنات اسرائيلية، وسوف يزيد من سيطرة السلطة الناشئة على أكبر مساحة ممكنة من الأرض وأكبر عدد ممكن من السكان من خلال منح وضع قانوني (مجلس محلي أو لجنة مشاريع) للتجمعات السكنية الصغيرة وتعيين أعضاء لها تحت إشراف الحكم المحلي. لكن السلطة لم تذهب أكثر من ذلك في توظيف الهيئات المحلية في المشروع الوطني ومنحها دور واضح في مقاومة الاستيطان والتوسع الإسرائيلي في الضفة الغربية. فقد كانت تعتقد السلطة أن سيطرة إسرائيل على المناطق المصنفة "ج" هي سيطرة مؤقتة وبالتالي لم تسع إلى خوض معركة توسيع المخططات الهكلية للقرى والمدن بما يتناسب مع التطور الطبيعي لزيادة السكان والاحتياجات، ناهيك عن عدم إيلاء موضوع تطوير الموارد المالية للهيئات المحلية أهمية تذكر.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

في مقابل سياسة الزيادة العددية للبلديات والمجالس، لم يكن هناك توجه لدى السلطة الفلسطينية في تقوية الهيئات المحلية وإكسابها الشرعية الكافية والاستقلالية عن السلطة المركزية. وقد ظهر ذلك جلياً من خلال مماطلة السلطة في إجراء انتخابات محلية، رغم أن قانون الهيئات المحلية الذي أصدرته السلطة في سنة 1997 ينص على وجوب إجرائها وبرغم من عدم وجود موانع لوجستية أو غيرها تحول دون تنظيم الانتخابات. واستعاضت السلطة عن الانتخابات باتباع سياسة تعيين أشخاص، في الغالب من الموالين أو على الأقل من غير المعارضين للسلطة الفلسطينية وسياساتها، في هذه المجالس.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

استمرت السلطة في سياسة التعيين حتى سنة 2004 حيث تم تنفيذ الانتخابات المحلية على أربع مراحل حتى سنة 2005 وشملت 262 هيئة محلية، بينما لم يتم تنفيذ المرحلة الخامسة والأخيرة والتي كان من المفترض أن تشمل 62 هيئة محلية يشكل عدد سكانها أكثر من 50% من عدد الناخبين المؤهلين إذ أنها كانت تشمل هيئات محلية كبيرة مثل غزة، وخانيونس، والخليل. وفي أعقاب الانقسام في سنة 2007 قامت وزارة الحكم المحلي باستبدال العديد من اعضاء المجالس المنتخبين في الضفة الغربية باشخاص معينين. وبعد تأجيل متكرر وافقت السلطة على إجراء الانتخابات المحلية في أواخر سنة 2012، لكن رفضت حركة حماس السماح بإجراء الانتخابات في قطاع غزة، وقاطعتها في الضفة الغربية. كما لجأت حماس إلى إجراء تعديلات في مجالس الهيئات المحلية في قطاع غزة بما يخدم تعزيز سيطرتها السياسية على هذه الهيئات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

ابقت السلطة الفلسطينية مخيمات اللاجئين الفلسطينيين خارج إطار تنظيم الهيئات المحلية بحيث استمرت وكالة غوث وتشغيل اللاجئين "الأنروا" بتقديم الخدمات الصحة وخدمات التعليم فيها، إضافة إلى خدمات جمع النفايات الصلبة، في حين تولت السلطة الفلسطينية تقديم الماء والكهرباء للمخيمات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

أما بالنسبة **للمحافظين**، فقد تم استخدام هذا المستوى من الحكم كأداة أيضاً لتعزيز السلطة المركزية وبسط نفوذ السلطة في المحافظات.

تجدر الإشارة إلى أنه كانت هناك محاولات من قبل المجلس التشريعي الأول لإقرار قانون يحدد دور ومهام المحافظين في إطار هيكلية السلطة إلا ان الرئيس عرفات رفض المصادقة على مشروع القانون، واستمر في تعيين المحافظين الذين تم إتباعهم لوزير الداخلية (استمر الرئيس عرفات في شغل هذا المنصب حتى سنة 2002). ولاحقاً، تم إتباع المحافظين لمكتب الرئيس.

لم تكن هذه السياسة الرسمية والساعية إلى سيطرة السلطة التنفيذية في نظام الحكم الناشئ مقتصرة على مؤسسات الحكم المحلي وإنما يمكن ملاحظتها في مواقع مختلفة من مجالات الحكم. ولا يعني ذلك أن سياسة مركزية فوقية أدت بالضرورة إلى وجود سياسة واضحة وشاملة معتمدة بشأن طبيعة المهام المناطة بالهيئات المحلية والقيام بها شكل تكاملي مع مؤسسات الدولة الأخرى. أو حتى على صعيد وجود خطة وطنية شاملة معتمدة أولويات الهيئات المحلية في خدمة الخطة الوطنية الشاملة للسلطة أو الحكومة. ووصلت الأمور أحيانا في بعض الهيئات المحلية إلى درجة الشلل بسبب الاعتماد فقط على مساعدات السلطة والمانحين.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثانياً: الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

استمرت السلطة في سياسة التعيين حتى سنة 2004 حيث تم تنفيذ الانتخابات المحلية على أربع مراحل حتى سنة 2005 وشملت 262 هيئة محلية، بينما لم يتم تنفيذ المرحلة الخامسة والأخيرة والتي كان من المفترض أن تشمل 62 هيئة محلية يشكل عدد سكانها أكثر من 50% من عدد الناخبين المؤهلين إذ أنها كانت تشمل هيئات محلية كبيرة مثل غزة، وخانيونس، والخليل. وفي أعقاب الانقسام في سنة 2007 قامت وزارة الحكم المحلي باستبدال العديد من اعضاء المجالس المنتخبين في الضفة الغربية باشخاص معينين.

وبعد تأجيل متكرر وافقت السلطة على إجراء الانتخابات المحلية في أواخر سنة 2012، لكن رفضت حركة حماس السماح بإجراء الانتخابات في قطاع غزة، وقاطعتها في الضفة الغربية. كما لجأت حماس إلى إجراء تعديلات في مجالس الهيئات المحلية في قطاع غزة بما يخدم تعزيز سيطرتها السياسية على هذه الهيئات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

احصائيات ومعلومات

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

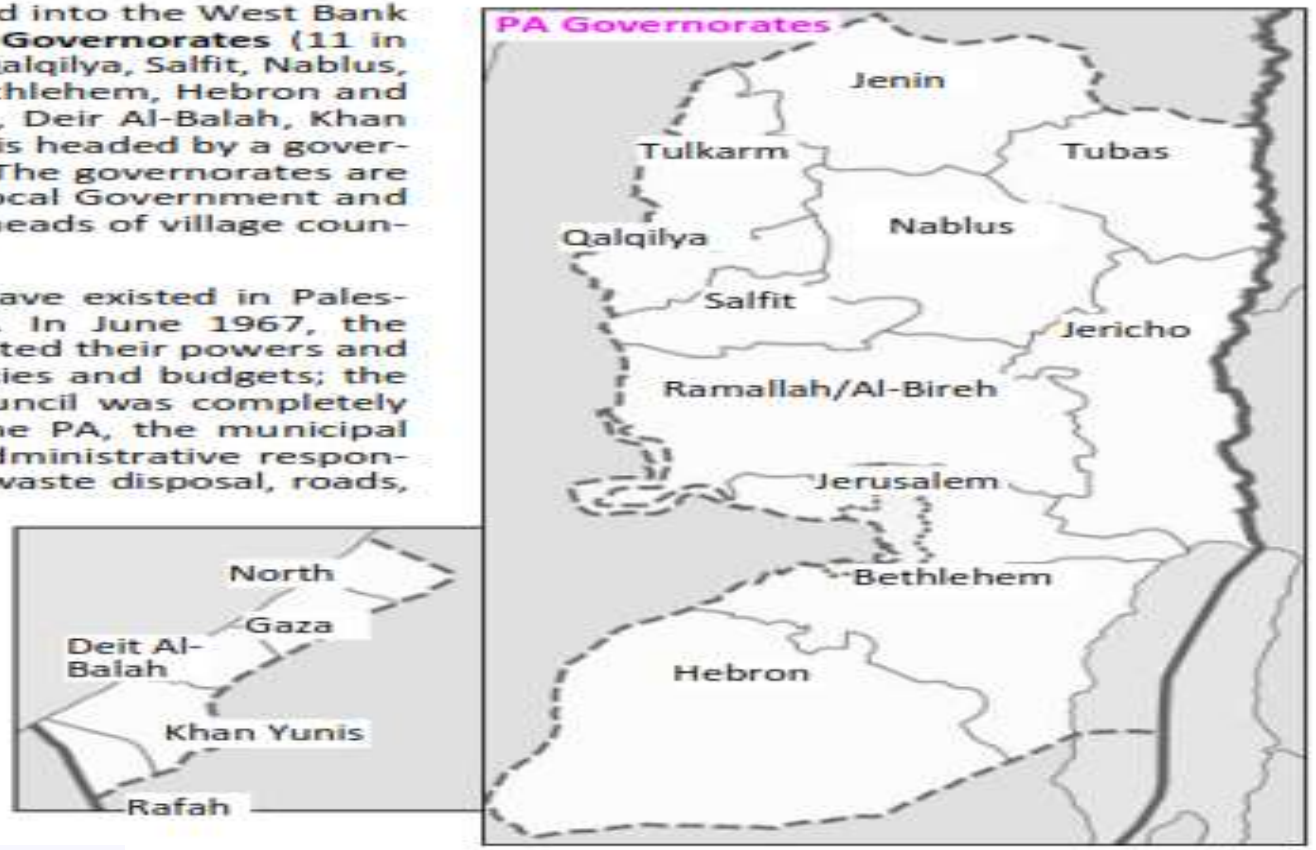
Local Government

Central and Local Government

The **Palestinian National Authority** (**PNA** or **PA**) is an interim administrative organization that governs parts of the WBGS. It was established in 1994, pursuant to the Oslo Accords between the PLO and the government of Israel, as a five-year transitional body with **central government** functions during which final status negotiations between the two parties were to take place.

The Palestinian territory is divided into the West Bank and the Gaza Strip and into **16 Governorates** (11 in the WB: Jenin, Tubas, Tulkarem, Qalqilya, Salfit, Nablus, Ramallah, Jerusalem, Jericho, Bethlehem, Hebron and five in the GS: Jabalia, Gaza City, Deir Al-Balah, Khan Younis and Rafah). Each of these is headed by a governor appointed by the President. The governorates are subordinate to the Ministry of Local Government and cooperate with the mayors and heads of village councils in their respective districts.

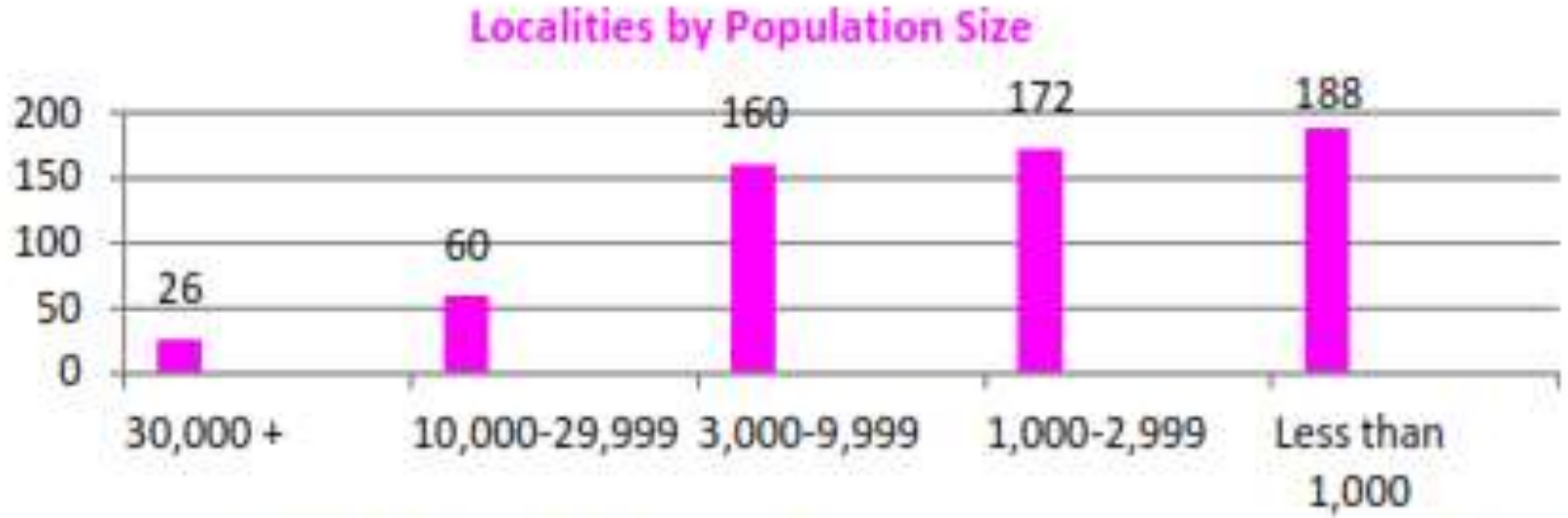
Municipal and village councils have existed in Palestine since the British Mandate. In June 1967, the Israeli occupation authorities limited their powers and solidified their control over policies and budgets; the Arab Jerusalem Municipality Council was completely dissolved. Since the arrival of the PA, the municipal and village councils took over administrative responsibilities (e.g., water, electricity, waste disposal, roads, schools, planning and building control, maintenance, control of public markets). Prior to the last fully implemented round of local elections (2004-2005), municipal elections were only held in Gaza in 1946, in the West Bank in 1976, and in Jerusalem in 1965. The **second local PA elections** were held in late 2012 and the **third** in May 2017 (see 13.2. below for details).



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

Stats, 2019

In 2017, there were **606 Palestinian localities** of which 42 had 20,000 or more and 440 had less than 5,000 **inhabitants.** Almost one third - 31% - had less than 1,000 inhabitants (PCBS, *General Census 2017: Final Results Summary*).



Source: PCBS, *Population, Housing and Establishments Census 2017: Census Final Results Summary*, May 2018.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

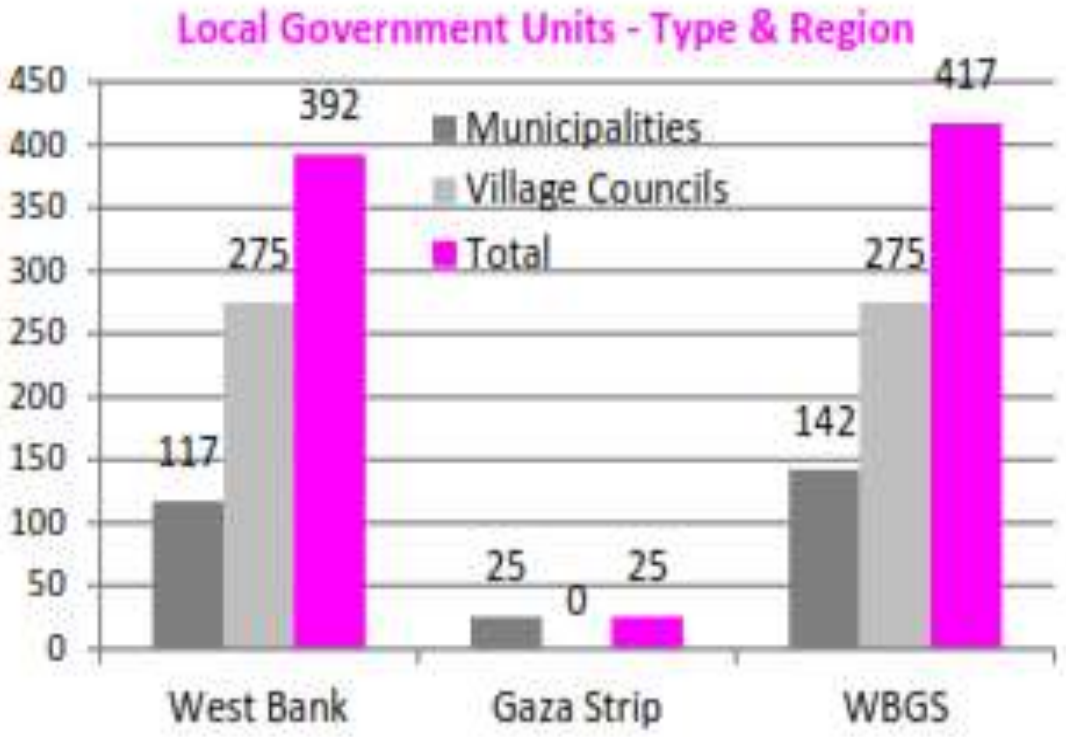
LGU-Stats-cont.

In 2016, there were **417 Local Government Units**: **142 municipalities** and **275 village councils.** In addition, there were **86 joint-service councils** of two or more localities (State of Palestine, *Cities Report 2016*). All local government units function in accordance with the regulations of the Ministry of Local Government and the Law on Local Authorities (last amended in 2016).

Public Sector

- The PA's 4th **National Policy Agenda**, launched in February 2017 for the years 2017-22, focuses on "Putting Citizens First" and outlines strategic directions for the end of occupation and the develop-

PASSIA Factsheet 2019: Government



Source: World Bank, *The Performance of Palestinian Local Governments*, June 2017.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

المستويات الثلاث من الحكم المحلي

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم المحلي

بعد تشكيل السلطة أصبح هناك ثلاثة مستويات من الحكم في فلسطين: الحكومة المركزية، المحافظات، والهيئات المحلية:

الحكومة المركزية:

تعتبر وزارة الحكم المحلي هي حلقة الوصل الأساسية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. وقد أسست وزارة الحكم المحلي في سنة 1994 مع قدوم السلطة، ومنذ ذلك الوقت وهي تقوم بدور محوري في متابعة الهيئات المحلية والإشراف عليها، وفي بعض الحالات إدارتها بشكل مباشر. وقد زاد دور الوزارة طوال الفترات التي لم تجر فيها انتخابات محلية حيث كانت الوزارة تقوم بتعيين المجالس البلدية والقروية، دون وجود سياسة مكتوبة ومعلنة توضح آلية التعيين، والذي كان يتم في الغالب على أسس سياسية أو شخصية أو جهوية، وفي بعض الحالات كان يتم تعيين رؤساء البلديات أو أعضاء المجالس من موظفي الوزارة أنفسهم.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم المحلي

صدر قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997 لينظم عمل الوزارة ويوضح علاقتها بهيئات الحكم المحلي. وقد نص القانون على أن دور الوزارة يتمثل في رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس، إضافة إلى القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين، ووضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في القانون (المادة 2).

وقد أصدرت الوزارة العديد من الأنظمة تبعا لهذا القانون، مثل النظام المالي للهيئات المحلية ونظام الموظفين الموحد لموظفي الهيئات المحلية والذين يعطيان الوزارة دوراً كبيرا في المصادقة بالموزنات والتعيينات وإقرار الهيكليات وتسكين الموظفين عليها وتعيين موظفين جدد.

كما تم تعديل قانون الهيئات المحلية بموجب قرار بقانون رقم 9 لسنة 2008، والذي أتاح لمجلس الوزراء، بناء على تنسيب وزير الحكم المحلي، حل حل المجلس المنتخب للهيئة المحلية وتعيين لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل لمدة أقصاها سنة، إذا ذا تجاوز أو أخل المجلس بصلاحياته المنصوص عليها في القانون أو في حال انتهاء دور المجلس (المادة 3).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم المحلي

وقد سبق صدور قانون الهيئات المحلية لسنة 1997، قانون رقم 5 لسنة 1996 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية، والذي اضفى الصفة الديمقراطية على الحكم المحلي، بحيث نص على أن جميع المجالس المحلية يجب أن تكون منتخبة، وهو ما أكده قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997.

الغي هذا القانون(قانون رقم 5) لاحقا بموجب قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لسنة 2005 الذي نص على أن جميع مجالس الهيئة المحلية تتم بالانتخاب المباشرة وفق نظام التمثيل النسبي، في حين كان يجري الانتخاب وفق نظام الأغلبية حسب قانون سنة 1996، انظر في هذا الخصوص: أوراق في النظام السياسي، مؤسسة مواطن (2013).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم المحلي

استبدل القانونان المذكوران مجموعة من التشريعات الأردنية والمصرية إضافة إلى بعض الأوامر العسكرية التي كانت تنظم الحكم المحلي، ووفرا إطارا وطنيا موحدا للحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما أنهما عززا من مبدأ ديمقراطية الحكم المحلي، ومنحا المجالس المنتخبة قدرا من الاستقلالية في إدارة شؤونها.

إلا أن من المآخذ على قانون الهيئات المحلية أنه اشترط موافقة وزير الحكم الحلي على العديد من القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، مثل اقرار الموازنة العامة والتصرف في الأموال غير المنقولة وإصدار الأنظمة وتوسيع حدود الهيئة المحلية أو الاقتراض بكفالة السلطة الفلسطينة أو شطب العوائد أو الرسوم المفروضة على أي شخص بسبب فقره، دون أن يضع القانون أية ضوابط أو قيود على قرار الوزير بالموافقة أو الرفض.

كما أن القانون لم يفرق بين مستويات أو أنواع الهيئات المحلية (مجالس قروية ومجالس بلدية) ونص على صلاحيات ومهام واحدة لجميع أنواع الهيئات المحلية دون تفريق.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم

المحافظات:

أما المستوى الثاني من الحكم فهو المحافظات والتي يقف على رأسها المحافظون. هناك عدم وضوح كبير فيما يتعلق بالإطار القانون الناظم للمحافظين وفي طبيعة عملهم وصلاحياتهم، وعلاقتهم بالسلطة المركزية والهيئات المحلية والمؤسسات المدنية والعسكرية في محافظاتهم.

تم إعادة تشكيل المحافظات وتعيين المحافظين بعد قدوم السلطة كإحياء لممارسات أردنية ومصرية كانت متبعة قبل سنة 1967 في كل من قطاع غزة والضفة الغربية.

وأبقت السلطة على التشكيلات الإدارية التي كانت سارية إبان الحقبة الأردنية والمصرية وزادت عدداً من المحافظات وهي أريحا وسلفيت وقلقيلية بحيث أصبح عدد المحافظات هو 16 محافظة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم المحلي

يلاحظ أن الصلاحيات المنصوص عليها في مرسوم سنة 2003 فيها كثير من العمومية وعدم الوضوح، وبعضها يتداخل مع صلاحيات أجهزة مركزية أخرى مثل الشرطة، أو مع صلاحيات ومهام الهيئات المحلية.

كما أن الأساس القانوني لصلاحيات المحافظين هو محل تساؤل كبير، حيث أن المرسوم الرئاسي يمنح صلاحيات جوهرية لا يمكن تفويضها لأية جهة إدارية بموجب مرسوم رئاسي، خصوصا أن بعض هذه الصلاحيات قد تم النص عليها بموجب قوانين وأعطيت للهيئات المحلية أو لجهات أدارية أخرى.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم

الهيئات المحلية:

المستوى الثالث من الحكم هو الهيئات المحلية. وقد بين قانون سنة 1997 صلاحيات الهيئات المحلية في المادة 15، التي فصلت صلاحيات المجالس في أكثر من 25 بنداً، لكن ليست جميع البنود مفعّلة أو ممارسة على أرض الواقع. فبعض المهام والصلاحيات تمارس من قبل شركات (مثل تزويد خدمة الكهرياء) او من قبل مؤسسات عامة أخرى (مثل مصلحة المياه) أو من قبل وزارات (مثل منح تراخيص الحرف والصناعات).

كذلك فإن هناك خلط في هذه المادة بين المهام والصلاحيات. فالمهام هي ما يتم تكليف المجلس بالقيام به، أما الصلاحيات فهي ما يمنح للمجلس لتمكينه من القيام بمهامه.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم

ومن هذه الصلاحيات/المهام الواردة في المادة المذكورة:

إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي قبل إرسالها إلى الوزارة للمصادقة عليها.

إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية.

إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

تخطيط البلدة وفتح الطرق وإلغائها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها.

مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها ومنح تراخيص البناء.

تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب أو لأية استعمالات أخرى.

تزويد السكان بالكهرباء.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم المحلي

ومن هذه الصلاحيات/المهام الواردة في المادة المذكورة:

إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

اتخاذ الاحتياطات اللازمة للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها.

إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

هدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة أو التي تنبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها .

إنشاء المسالخ وتنظيمها، ومراقبة المتسولين، ومراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات، وإنشاء الأسواق العامة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم المحلي

ومن هذه الصلاحيات/المهام الواردة في المادة المذكورة:

إنشاء خطوط المياه العادمة والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها.

تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة.

جمع النفايات والفضلات من الطرق والمنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.

اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.

مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتأكد من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية في المحال العامة واتخاذ التدابير اللازمة لإبادة البعوض والحشرات الأخرى ومكافحة الفئران والجرذان والزواحف الضارة.

مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم المحلي

تنحصر الصلاحيات (والمهام) أعلاه في مجالات التخطيط والتنظيم العمراني، وتقديم الخدمات الأساسية من مياه وكهرباء وصرف صحي ونفايات صلبة، إضافة إلى خدمات الصحة العامة وترخيص الحرف وبعض الأمور الثقافية مثل إنشاء المكتبات وتنظيم النشاطات الفنية.

وأغلب هذه الخدمات، إن لم يكن جميعها، هي ذاتها الخدمات التي كانت تقدمها البلديات قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، وهي شبيهة بتلك الواردة في قانون البلديات الأردني لسنة 1955 ولم يأت القانون بصلاحيات ومهام جديدة.

كذلك لم يتح القانون المجال لإمكانية إضافة خدمات أخرى قد تستيطع بعض الهيئات المحلية، خاصة الكبيرة منها، الاضطلاع بها مثل الخدمات الاجتماعية بمختلف أنواعها، وخدمات التعليم والصحة. كما لم يتح للسلطة المركزية مجالا لتفويض بعض صلاحياتها للهيئات المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ثالثا: المستويات الثلاث من الحكم المحلي

كذلك فإن بعض هذه الصلاحيات يتداخل مع بعض الصلاحيات التي تقدمها الحكومة المركزية مثل ترخيص الحرف والصناعات وبعض قضايا الصحة العامة والبيئة.

من حيث الشكل المهام المعطاة هي مهام واسعة لكن دون صلاحيات كافية، لم يكن هناك في الذهن لدى من صاغ القانون توزيع عادل بين مهام الحكومة المركزية والهيئات المحلية بسبب عدم وجود سياسة واضحة لدى المشرع الفلسطيني في ذلك الوقت.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

القوانين الناظمة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

38

تعريف الهيئة المحلية وفق القانون الاساسي

الهيئة المحلية هي وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي إداري معين تكون حدوده وفقاً للخرائط الهيكلية المعتمدة حسب الأصول

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

مكانة الهيئة المحلية

1. تعتبر شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون.

2. يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضاؤه وفقاً لنظام يصدر عن وزير الحكم المحلي ويصادق عليه مجلس الوزراء.

3. ينتخب رئيس الهيئة المحلية وأعضاؤها انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

لمحة عن النظام القانوني الفلسطيني

تأثر النظام القانوني الفلسطيني الناظم لعمل الهيئات المحلية بالموروث القانوني الذي خلفته الحقب التاريخية التي حكمت فلسطين، إضافة إلى العوامل والظروف الموضوعية السائدة عن صياغة القوانين الناظمة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

قانون الهيئات المحلية لسنة 1997

ساوى القانون بين مستويات الهيئات المحلية جميعها، ويوضح القانون التالي:

اختصاصات الهيئات المحلية	شؤون موظفي الهيئات المحلية
موارد الهيئات المحلية المالية	علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي
عملية تشكيل وإلغاء الهيئات المحلية	مسؤوليات وزارة الحكم المحلي وصلاحياتها الرقابية
نظّم رئاسة وعضوية الهيئات المحلية	

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

قانون الهيئات المحلية لسنة 1997

مآخذ على قانون الهيئات المحلية لسنة 1997

لم يحدد صلاحيات الهيئات المحلية بخصوص التخطيط الاقليمي والحضري	عدم توضيح كيفية وآلية تصنيف الهيئات المحلية
المركزية العالية في الرقابة على عمل الهيئات المحلية	غموض بعض النصوص وغياب اللوائح التنفيذية
تعارض بعض مواده	

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الموارد المالية للهيئات المحلية

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

رابعاً: الموارد المالية للهيئات المحلية

بالنسبة للموارد المالية للهيئات المحلية فقد نص قانون سنة 1997 (المادة 22) على أنها تتأتى من:

- الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد إليه أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية.
- التبرعات والهبات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس.
- الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

رابعاً: الموارد المالية للهيئات المحلية

من الناحية العملية فإن موارد البلديات المالية غير كافية وغير مستقرة. وتعتمد البلديات بشكل كبير على الرسوم (خاصة رسوم الرخص والأبنية والمخالفات)، وعلى بيع خدمات الكهرباء والمياه، إضافة إلى بعض المشاريع المدرة للدخل والمساعدات والمنح الخارجية. أما بالنسبة للضرائب، فإن قاعدة الضرائب المحلية محدودة جداً، والضريبة المحلية الوحيدة التي تجبيها البلديات مباشرة هي ضريبة المعارف، وهناك إشكاليات كبيرة في تحصيلها، خصوصا في البلديات والمجالس الصغيرة، نتيجة انتشار الفقر، ولا تكاد تكفي عوائد هذه الضرائب لتغطية مصاريف صيانة مباني المدارس وترميمها، علماً بأن هذه الضريبة لا يجوز استخدامها إلا لأغراض المدارس مثل الترميم أو إضافة غرف صفية.

أما ضريبة الأملاك وضريبة المواصلات، والتي تجبيها السلطة المركزية نيابة عن البلديات ومن ثم تقوم بتحويلها إلى البلديات بعد خصم نسبة معينة . فإنها لا تجبى في كافة البلديات، كما أنها هناك عدم انتظام في تحويلها وعدم شفافية في توضيح قيمتها وآليات احتسابها أو الإعفاءات التي قد يقوم بها بعض موظفي وزارة المالية دون الرجوع إلى الهيئة المحلية.
فحسب القانون الساري في الضفة الغربية، تخصم السلطة المركزية 10% من قيمة ضريبة الأملاك وتحول باقي المبلغ للهيئات المحلية. لكن من الناحية الفعلية تقوم وزارة المالية بتحويل مبلغ أقل من المنصوص عليه في القانون.

أما بالنسبة لضرائب ورسوم المواصلات، تقوم وزارة المالية بتحويل جزء منها إلى الهيئات المحلية حسب عدد سكان الهيئة وأيضا وفقا للسلطة التقديرية لوزير المالية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

رابعاً: الموارد المالية للهيئات المحلية

نتيجة لذلك فإن العديد من المجالس بالكاد تغطي نفقاتها التشغيلية الأساسية من رواتب موظفين ونفقات جارية أخرى، دون أن يكون لديها أية موارد لتغيطة النفقات التطويرية أو التنموية.

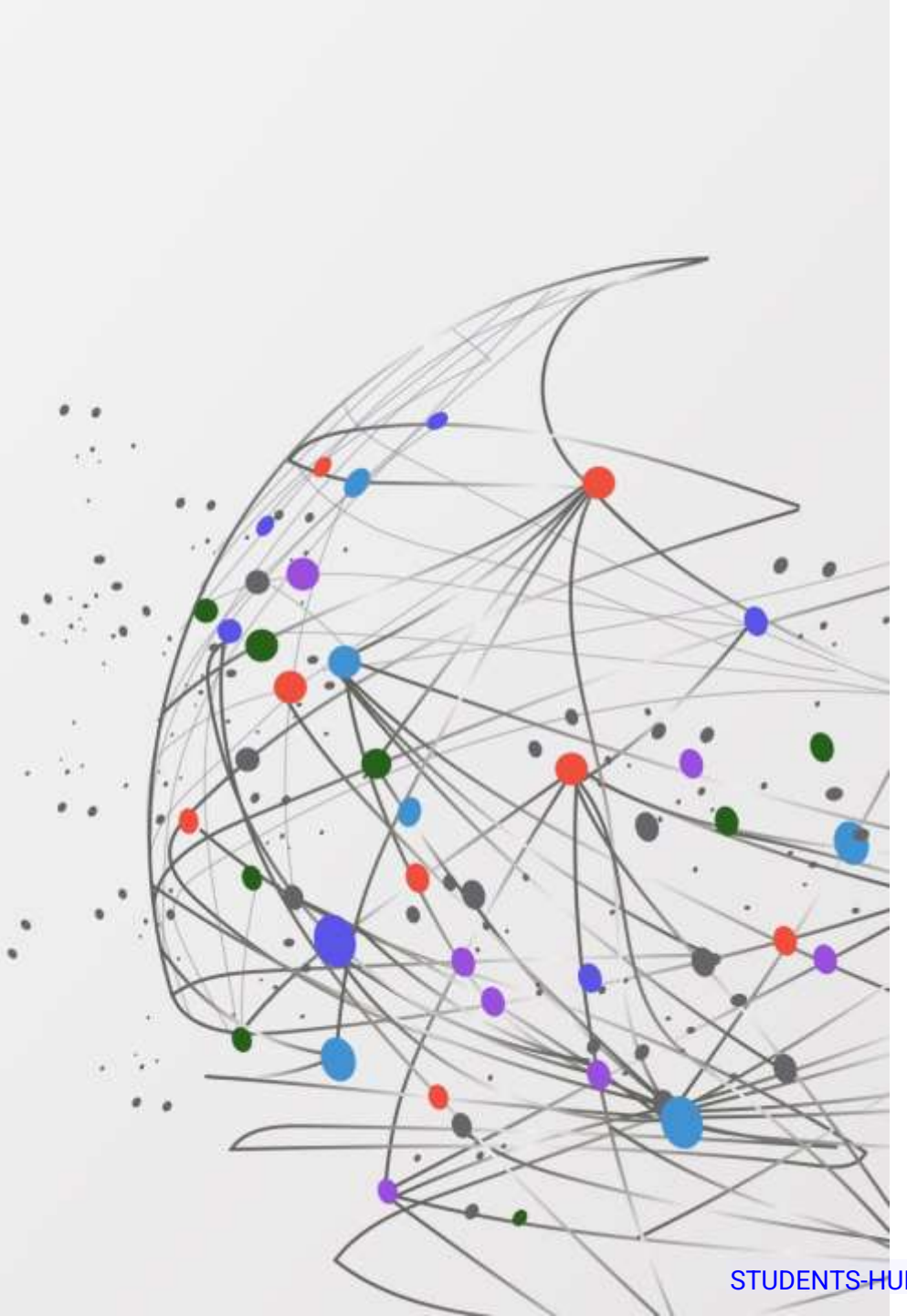
ولتغيطة العجز الذي تعاني منه بعض البلديات، خصوصا في ضوء تأخر السلطة المركزية في تحويل عوائد ضرائب والمستحقات المالية لها، وعدم وجود أي بند في الموازنة العامة لدعم الهيئات المحلية، تعمد الكثير من الهيئات المحلية إلى عدم دفع المستحقات المالية المترتبة عليها إلى شركات الكهرباء والماء الإسرائيلية، رغم قيام هذه البلديات بتحصيل قيمة خدمات الكهرباء والماء من المواطنين، الأمر الذي يراكم ديونا على السلطة الفلسطينية التي تجد في كثير من الحالات أن الجانب الإسرائيلي قد قام باقتطاع قيمة هذه الديون مباشرة من مستحقات السلطة من الجمارك التي تجبيها اسرائيل لصالح السلطة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

رابعاً: الموارد المالية للهيئات المحلية

في ظل الهجمة الاسرائيلية الشرسة على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية، والأزمات المالية الخانقة التي مرت وتمر بها السلطة الفلسطينية، وتآكل الشرعية الانتخابية للمؤسسات السياسية الوطنية، فإن هناك حاجة لإعادة النظر في دور الهيئات المحلية وإعادة صياغته بما يخدم تحقيق التنمية المحلية، والمشاركة السياسية، وخدمة المشروع الوطني، دون أن تكون الهيئات المحلية بديلا عن السلطة الفلسطينية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh



أهم الإشكاليات التي تواجه الهيئات المحلية

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

1. **عدم وضوح الرؤية حول المطلوب من الحكم المحلي:** إن الإشكالية الأساسية التي واجهت الحكم المحلي في فلسطين مع قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994 وتوجهها لتنظيم هذا القطاع تمثلت في عدم وضوح الرؤية السياسية للسلطة حول ما الذي تريده من الحكم المحلي؟ فغياب السياسة الواضحة تجاه الحكم المحلي ولد العديد من الإشكاليات الأخرى التي سبق ذكرها وفي مقدمتها تضارب المهام والصلاحيات والإشكاليات القانونية والمالية، والإشكاليات المتعلقة بالخدمات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

2. سياسات الاحتلال الإسرائيلي: قامت إسرائيل ومنذ احتلالها لما تبقى من الأراضي الفلسطينية في عام 1967 بوضع تقسيمات جغرافية وخدمية تتلاءم مع أهداف الاحتلال، وبعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو وقيام السلطة الوطنية، لم تلتزم إسرائيل بنقل الصلاحيات المدنية المتعلقة بالأراضي الفلسطينية في المنطقة المصنفة "C" والتي تشكل أكثر من 60% من مساحة الضفة الغربية، وأبقت على التنظيم الهيكلي بيدها في هذه المناطق. من جهة أخرى لم تبادر السلطة الوطنية للتعامل مع هذه المناطق بمد ولاية الهيئات المحلية بحيث يتم تقسيم المناطق C بينها بحيث لا تبقى أية أراض خارج حدود مسؤولية أي من الهيئات المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

3. الهيئات المحلية بين المركزية واللامركزية: بالرغم من اعتماد مسمى هيئات الحكم المحلي و "وزارة الحكم المحلي" للإشارة إلى الهيئات المحلية في فلسطين، وهو ما يعكس توجها لتبني اللامركزية في هذا المجال وبأوسع صوره (لامركزية إدارية ولامركزية سياسية) إلا أن التطبيق العملي يظهر عدم وضح النموذج المتبع في تنظيم هذه الهيئات. فهل هي هيئات حكم محلي أم إدارة محلية؟ ومن غير الواضح درجة اللامركزية المطبقة في هذا النظام،

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

4. تشكيل الهيئات المحلية: بعد قيام السلطة الوطنية وتشكيل وزارة الحكم المحلي بدأت الوزارة بإنشاء مجالس ولجان خدمات في كل تجمع سكاني دون دراسة أو تخطيط مسبق للشكل المناسب للهيئات المحلية وبشكل ارتجالي، الأمر الذي أدى إلى زيادة عدد هذه الهيئات بشكل كبير، في حين لم يواكب هذا التطور الكمي تطوير نوعي في نمط الإدارة، وحجم الموازنات المخصصة، ودمقرطة إدارة قطاع الحكم المحلي من حيث توسيع الصلاحيات وتنويع التمثيل السياسي والاجتماعي، حيث بقيت الصلاحيات التي تتمتع بها الهيئات المحلية بموجب القانون هي صلاحيات محدودة و محصورة بشكل أساسي في تنظيم البناء والأسواق العامة والنقل والمرور والمتنزهات، ولا تتمتع الهيئات المحلية بصلاحيات فعلية في مجال التعليم والشؤون الاجتماعية أو الخدمات الصحية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

5. عدم الانتظام بإجراء الانتخابات للهيئات المحلية: بالرغم من كون قانون انتخابات الهيئات المحلية من أوائل القوانين التي اقرها المجلس التشريعي الفلسطيني وذلك في عام 1996 إلا أن السلطة الوطنية لم تقم بإجراء الانتخابات للهيئات المحلية إلا في عام 2004 وعلى مراحل، وتم استثناء الهيئات المهمة منها، وقد استعاضت السلطة عن ذلك بسياسة التعيينات، ونتج عن ذلك غياب الرقابة والمساءلة الشعبية لمجالس هذه الهيئات، وغياب الشعور لدى المواطنين بأهمية الهيئات المحلية، وبالتالي غياب المشاركة الشعبية في الحكم المحلي وعدم انفتاح الهيئات المحلية أمام الجمهور. كما أدى تأخير الانتخابات في الهيئات المحلية حتى سنة 2005 إلى تهميش دورها السياسي خلال السنوات الأولى من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

6. إشكالية علاقة الهيئات المحلية بالمحافظين:

يضاف إلى ما تقدم عدم وضوح النصوص القانونية التي تحدد المهام والمسؤوليات لكل من الهيئات المحلية والمحافظين (قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 و نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم (1) لسنة 1966 و المرسوم الرئاسي الفلسطيني الصادر بتاريخ 1/1/2003 بشأن اختصاصات المحافظين) فاحد مسؤوليات المحافظين الإشراف على الخدمات العامة ورعايتها والعمل على تحقيقها بالتعاون مع السلطات والهيئات المختصة، ومن جهة أخرى فان توفير الخدمات المحلية في مجالات عديدة هو من اختصاص للهيئات المحلية في الوقت ذاته.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

7. الإشكاليات المتعلقة بالوضع المالي للهيئات المحلية: هناك ضعف لدى عدد كبير من الهيئات المحلية، خاصة الصغيرة منها فيما يتعلق بالإيرادات المالية، كما يوجد فروق واسعة فيما يتعلق بدخل هذه الهيئات من الضرائب والرسوم، ذلك أن معظم الضرائب والرسوم يتم جبايتها من السلطة المركزية ممثلة بوزارة المالية لحساب الهيئات المحلية، مثل ضريبة الأملاك، ومقابل هذه الجباية تخصم الوزارة جزءا منها، وهناك العديد من الصعوبات التي تواجه عملية الجباية بسبب عدم تجاوب المواطنين خاصة في الضرائب والرسوم المباشرة التي تجبيها الهيئات المحلية، والتأخير في تحويل وزارة المالية لحصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المحلية في حالة الضرائب غير المباشرة، كما أن هناك عدم وضوح في آليات توزيع الموارد والعائدات على الهيئات المحلية.

من جهة أخرى هناك غياب للتشريعات التي تمنح الهيئات المحلية صلاحيات إنشاء مشاريع اقتصادية لتعزيز مصادر دخلها، والمركزية المالية العالية من قبل وزارة الحكم المحلي، حيث لم يتم منح الهيئات المحلية أي صلاحيات تساعدها في تعزيز مواردها المالية، ومصادرها إضافة الى وجود إشكاليات تتعلق في وضع الموازنات من حيث غياب إطار موحد للموازنة، والإجراءات المتبعة من قبل وزارة الحكم المحلي للمصادقة على موازنات الهيئات المحلية عشوائية وغير مترابطة بالرغم من وجود دليل مالي وإداري، وضعف القدرات المحاسبية والإدارية لدى موظفي الهيئات المحلية في أدارة المصادر والموارد في الهيئات المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

خامساً: أهم الإشكاليات التي تواجه الهيئات المحلية

8. مجالس الخدمات المشتركة: تواجه المجالس المشتركة العديد من الإشكاليات منها: غياب الأسس المعتمدة لتشكيل المجالس المشتركة. فالعديد منها تشكل على عجل وذلك بغرض الحصول على تمويل من المانحين لتنفيذ بعض المشاريع. حيث أهملت جوانب ذات علاقة بالنسيج الاجتماعي والحجم الجغرافي المناسب لكل مجلس والقدرات الإدارية اللازمة لتوفير الخدمات للمواطنين وهو الأمر الذي أدى إلى فشل عدد كبير منها، واختلاف الرؤية الإستراتيجية حول الدور والهدف من إنشاء المجالس المشتركة بين من يرى أنها جاءت بهدف تطوير قدرات الهيئات المحلية والخدمات التي تقدمها للمواطنين وجلب الكفاءات البشرية لتنفيذ المشاريع التي تكون اكبر من قدرة كل هيئة محلية منفردة، وبين من يرى أنها تهدف لخلق واقع مادي يعزز العمل المشترك لدى هذه الهيئات ويمهد لمرحلة دمجها في هيئة محلية واحدة،كما ان هناك مركزية في العلاقة بين وزارة الحكم المحلي وهذه المجالس، وعدم تطوير القوانين والأنظمة واللوائح اللازمة لدعم عمل وتوجهات هذه المجالس.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

9. دمج الهيئات المحلية الصغيرة في إطار بلديات موحدة: واجهت العديد من عمليات الدمج مجموعة من الإشكاليات أدت ببعض الهيئات المحلية المدمجة إلى طلب الانفصال عن البلديات المستحدثة، ومن هذه الإشكاليات: عدم وجود نظام دمج معتمد وفقا للأصول، وغياب التخطيط المسبق والأسس والمعايير الخاصة بعمليات الدمج، كما أن بعض قرارات الدمج جاءت بشكل قسري ودون التشاور مع الأهالي والمجتمع المحلي أو وفق قاعدة الاختيار وإقناع المواطنين بالتوجه نحو الدمج كوسيلة لتطوير مناطقهم وتنميتها، وعدم القيام بدراسات ميدانية مسبقة لتحديد الهيئات الراغبة والمستعدة لعملية الدمج، وعدم توفر الخبرة والتجربة الكافية لدى وزارة الحكم المحلي في هذا المجال، وعدم قيام الوزارة بمتابعة الإشكاليات التي برزت في تجارب البلديات المدمجة وأخذها بالاعتبار في التجارب الجديدة، وضعف حملات التوعية للأهالي من الفائدة التي يمكن أن تتحقق من عمليات الدمج خاصة وان النسيج الفكري الاجتماعي لا يساعد على هذا النوع من التغيير، وضعف الدعم والامتيازات المقدمة للبلديات المستحدثة الأمر الذي يشجع على نجاح هذا التوجه، وعدم مراعاة البعد السياسي في عملية الدمج إلى جانب البعد التنموي خاصة فيما يتعلق بالانتخابات لمجالس هذه الهيئات، فليس هناك أية خصوصية لهذه البلديات في قانون انتخابات الهيئات المحلية أو الأنظمة التنفيذية له، وعدم تعديل التشريعات ذات العلاقة والتي تضمن العدالة في التمثيل وتوزيع المشاريع والخدمات بين الهيئات المدمجة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

خامساً: أهم الإشكاليات التي تواجه الهيئات المحلية

10. التداخل والتعدد في الصلاحيات الواردة في التشريعات ذات العلاقة بصلاحيات الهيئات المحلية: فالمهام والصلاحيات المنصوص عليها في قانون الهيئات المحلية خاصة تلك المتعلقة بالخدمات والتطوير تتداخل مع صلاحيات جهات أخرى منظمة بقوانين ومنها على سبيل المثال: الصلاحيات التي يمنحها قانون البيئة لسنة 1999 لسلطة البيئة، الصلاحيات التي يمنحها قانون الصحة العامة لوزارة الصحة، الصلاحيات التي يمنحها قانون الكهرباء العام لسلطة الطاقة، الصلاحيات التي يمنحها قانون المياه لسلطة المياه، الصلاحيات التي يمنحها قانون الدفاع المدني لجهاز الدفاع المدني، وغيرها. وهو ما يقتضي مراجعة شاملة لهذه التشريعات من اجل تحديد واضح للدوار.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

11. فوضى تقديم الخدمات وتوزعها: فخدمات المياه والكهرباء وجمع النفايات ومنح التراخيص وغيرها من الخدمات موزعة بين العديد من الجهات. فخدمات المياه والكهرباء يقدم بعضها في إطار شركات أو مصالح خاصة، وأخرى مقدمة من قبل الهيئات المحلية، والعديد من المشاريع والخدمات تقدم من خلال صندوق تطوير البلديات أو مجالس الخدمات المشتركة او حتى وزارة الحكم المحلي مباشرة، وأما التراخيص والاذونات فتشترك العديد من المؤسسات والوزارات بمنحها (وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة الصحة، وزارة الحكم المحلي، وزارة التربية والتعليم، سلطة جودة البيئة، الدفاع المدني...الخ) الأمر الذي يؤدي إلى الفوضى والتشتت في تقديم هذه الخدمات ووضع العقبات أمام الجمهور في الحصول عليها.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

تسعى هذه المحاولة إلى تبني نموذجا مقترحا للحكم المحلي مع الأخذ بالاعتبار محاولة إيجاد إجابات واضحة لمجموعة من التساؤلات التي لا زالت مطروحة في إطار هذا القطاع من قبيل، ما هي طبيعة العلاقة المقترحة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية؟ وما هي طبيعة علاقة الهيئات المحلية بمحيطها المحلي وبغيرها من الهيئات والمؤسسات الرسمية والمجتمعية القائمة في ذات الإطار الإقليمي (على صعيد المحافظة)؟ وما هي الوظائف والمهام التي تود الحكومة المركزية أن تؤديها هيئات الحكم المحلي للمواطنين المشمولين في نطاقها وبشكل خاص في مجال الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية والثقافة والشباب والرياضة وغيرها من الخدمات؟ وكيف ينظر لدور هذه الهيئات على صعيد التخطيط والتنمية في إطار إقليمها؟ وما وهو دور هذه الهيئات في إدارة الصراع مع الاحتلال وتعزيز الصمود والمقاومة على الأرض

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

وينطلق هذا النموذج من رؤية تقوم على أهمية تعزيز قدرة السلطة الوطنية على مواجهة المشروع الصهيوني الذي يعمل على السيطرة على الأرض وجعل حياة المواطنين غير قابلة للاستمرار، والضغط على السلطة وإضعافها كلما حاولت مقاومة هذا المشروع، وذلك من خلال إعادة الدور الوطني المقاوم للهيئات المحلية من خلال نقل جزء من الخدمات التي تقدمها السلطة المركزية إلى هذه الهيئات بما يخفف الضغط على السلطة المركزية ويستعيد أدوات مقاومة كان لها دور مهما في هذا المجال تاريخيا.

كما يأتي هذا النموذج في إطار إعادة تحديد مهام الهيئات المحلية من خلال إحالة جزء مهم من المهام والوظائف التي تقوم بها الحكومة المركزية إلى بنية وسيطة ممثلة بمنطقة المحافظة وذلك بعد إعادة تشكيلها على أسس ديمقراطية أبرزها أجسام منتخبة مركزها الهيئات المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

وفي إطار الإجابات على الأسئلة السابقة والرؤية المقترحة يمكن بلورة النموذج المقترح للحكم المحلي في فلسطين، والذي نقترح أن يقوم على مجموعة المبادئ التالية:

أولا: ضرورة وجود ثلاثة مستويات من الحكم ضمن الكيان السياسي الفلسطيني: الأول السلطة المركزية المتمثلة بالحكومة بسلطاتها الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية وما يتبعها من هيئات ومؤسسات الدولة الرسمية، والثانية سلطة إقليمية على مستوى المحافظة، والثالثة سلطة الهيئات المحلية.

وينبغي ان يتضمن المستوى الثاني من السلطة (المحافظات) أجسام تمثيلية منتخبة حتى تكون ذات مصداقية شعبية، فمن المفترض أن تمثل في إطار هذا المستوى هيئات قيادية محلية منتخبة كأعضاء المجالس المحلية ومجالس النقابات والاتحادات وغيرها من الأجسام المنتخبة التي تقع في الإطار الجغرافي للمحافظة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

ويمكن أن تتشكل الأجسام القيادية في كل محافظة من مجلس المحافظة الذي يمثل الإطار السياسي المرجعي على مستوى المحافظة ويشكل من رؤساء الهيئات المحلية والمؤسسات التمثيلية المنتخبة، والإدارة التنفيذية برئاسة المحافظ والتي تمثل سلطة تنفيذية إقليمية على مستوى المحافظة وتكون مسؤولة أمام مجلس المحافظة وأمام الحكومة المركزية ممثلة بمجلس الوزراء وتنفذ السياسات التي يقرها مجلس المحافظة والحكومة المركزية. ويعين المحافظ من قبل مجلس الوزراء ليكون حلقة الوصل بين المحافظة والحكومة المركزية، ويمكن أن يتم تشكيل مجلس يتكون من كافة المحافظين (مجلس المحافظين) يتبع رئيس الوزراء يجتمع بشكل شهري يناقش سياسية الحكومة بحضور الوزراء المعنيين بالموضوع محل النقاش.

وسيشكل هذا المستوى حلقة وسطى من جهة وحلقة وصل بين الحكومة المركزية والأطراف الأخرى بما فيها الهيئات المحلية من جهة اخرى.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

ثانياً: إعادة تشكيل الهيئات المحلية: أن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء عدد كبير من الهيئات المحلية بلغت نحو 519 هيئة العديد منها تم إنشاؤه في إطار جغرافي وسكاني محدود أدى إلى تفتيت الموارد والجهود وحال دون قدرة هذه الهيئات على أداء الكثير من المهام التي انيطت بها، الأمر الذي يستدعي إعادة تشكيل الهيئات المحلية من جديد وتقليل عدد هذه المجالس بدمج الصغيرة منها أو من خلال إنشاء مجالس مشتركة وفق أسس واضحة وتخطيط دقيق.

وإعادة النظر بالمخططات الهيكلية لجميع الهيئات المحلية بحيث يتم توسيعها لتشمل جميع الأراضي التي تقع بين هذه الهيئات. كما أن تشكيل الهيئات المحلية ينبغي أن يقوم على أسس ومعايير واضحة كعدد السكان، وحجم الموارد التي ينبغي توفرها للهيئة. فالتجزئة المبالغ بها للهيئات المحلية والتي تحدد سلطاتها في مساحات جغرافية صغيرة بغض النظر عن مواردها جعل قدرتها على أداء وظائف رئيسية ومهمة عملية شبه مستحيلة دون تدخل الحكومة المركزية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

ثالثا: ضرورة تحديد المهام والوظائف المرتبطة بكل مستوى من المستويات السابقة والتي يمكن تصورها على النحو الآتي:

1. الحكومة المركزية (الوزارات): وتختص بوضع السياسات العامة، والخطط الوطنية، وضمان التنمية المتوازنة بين جميع المناطق، وتوزيع الموارد العامة بطريقة عادلة، وإدارة الأمن الوطني وضمان سير مرفق العدالة، وتنظيم العلاقات الخارجية والتجارة الدولية وتعزيز الهوية الوطنية والمحافظة عليها، إلى غير ذلك من القضايا السيادية الأخرى.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

1. المحافظات: وتختص بتنسيق الجهود في إطار الإقليم المحدد الذي يشمل مجموعة من الهيئات المحلية، والتخطيط على مستوى هذا الإقليم وتنفيذ السياسة الحكومية في اطار المحافظة، والعمل كحلقة وصل بين الحكومة المركزية والأطراف الأخرى على مستوى المحافظة، وتنسيق خدمات المياه والكهرباء والاتصالات على مستوى المحافظة وبالشراكة مع الهيئات والشركات العاملة في هذا المجال، ومتابعة تنفيذ مشاريع البنى التحتية التي تتطلب موارد كبيرة لا تستطيع الهيئات المحلية بمفردها تنفيذها، وبما لا يتعارض مع مهام وصلاحيات الهيئات المحلية.

وتتولى كل محافظة المسؤولية عن كافة الأراضي التي تقع في إطار كل منها، خاصة تلك التي تقع في المناطق المصنفة (ج) وتتولى النظر وإقرار الهيكليات التنظيمية للهيئات المحلية، كما سيقع على عاتق المحافظة قيادة العمل الوطني على مستوى المحافظة وستشكل مركز الصراع مع الاحتلال الإسرائيلي وسياساته الاستيطانية.

وينبغي ان يكون خط المساءلة لهذا المستوى واضحا وذلك امام المجلس التمثيلي في المحافظة اولا وامام مجلس الوزراء من خلال تقديم التقارير الدورية والموازنات لمجلس الوزراء.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

1. الهيئات المحلية: بالرغم من تباين الوظائف العامة التي تقوم بها الهيئات المحلية بين دولة وأخرى وتبعاً لظروف كل منها ومستوى النمو الاقتصادي فيها وارثها السياسي، وحجم المجالس المحلية فيها، وبالرغم من صعوبة تحديد وظائف محددة للهيئات المحلية إلا انه يمكن إجمال ابرز أهم الوظائف التي تؤديها هيئات الحكم المحلي في تجارب دولية مختلفة بما يلي:

- الخدمات العامة: وتشمل: التعليم ما قبل المدرسي، وخدمة الرعاية الصحية الأولية، إسكان، عمل طرق ومواصلات، المحافظة على البيئة والتخلص من النفايات ومراقبة التلوث والأوبئة.
- الخدمات التجارية: وتشمل: إدارة الأسواق ومراقبتها، ومتابعة الباعة المتجولين ومنح التراخيص والاذونات الخاصة بالحرف والصناعات.
- الخدمات السياحة والترفيه والثقافة، كالإشراف على الملاعب والمتاحف والمسارح والنوادي ..الخ.
- خدمات الحماية: مثل الشرطة والدفاع المدني والإطفاء وحماية المستهلك والحماية الاجتماعية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

تخصيص موارد مالية للهيئات المحلية عبر الإدارة الشفافة لعملية جمع الضرائب والرسوم، فبالرغم من ان إدارة الموارد المالية من المواضيع محل النزاع بين الحكومات المركزية والمحلية إلا أن الاتجاهات الحديثة في الحكم المحلي تتجه نحو منح الحكومات والإدارات المحلية موارد كافية للدخل حتى تتمكن من تمويل خدماتها وإنشاء مشاريعها وبما يلبي احتياجات جمهورها.

ويطرح الوضع الفلسطيني إشكالية مهمة في شح الموارد المالية وبالتالي الصراع على إدارتها بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. فالضرائب والرسوم التي يتم جبايتها مباشرة من قبل الهيئات المحلية غير منتظمة وتصطدم بعدم تجاوب المواطنين، أما الضرائب والرسوم التي تجبيها الحكومة المركزية لصالح الهيئات المحلية فهناك تأخير في تحويلها من قبل الحكومة إضافة إلى اقتطاع نسبة منها.

وعليه ينبغي أن تنفق كامل الضرائب والرسوم التي يتم جبايتها على المستوى المحلي في ذات منطقة الجباية، وان يخصص الجزء الاكبر من الضرائب ذات الطابع المحلي التي تجبيها السلطة المركزية للهيئات المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

اعتماد الانتخابات سبيل وحيد لتشكيل المجالس المحلية و تعزيز المشاركة المجتمعية في إطارها، فاستقلالية هيئات الحكم المحلي مرهونة بقدرة المجتمع المحلي على انتخاب سلطته المحلية وقدرته على تغييرها عبر صناديق الاقتراع، فالمبدأ العام الذي يحكم العلاقة بين مجلس الحكم المحلي والمجتمع المحلي يستند إلى أن الهيئة المنتخبة أو المجلس المنتخب يكون مسؤولاً مسؤولية مباشرة عن أعماله أمام الجمهور الذي انتخبه.

كما أن من ميزات انتخاب أعضاء مجالس الهيئات المحلية من ذات المجتمع المحلي أن أبناء المنطقة المحلية هم الأقدر على تحديد احتياجاتهم ووسائل تحقيقها، ويمنح كذلك أعضاء المجالس المنتخبة الحافز الفعلي للاضطلاع بمسؤولياتهم وتوطيد علاقاتهم بمؤسسات وجمهور المجتمع المحلي.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

فالاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية المنتخبة تحد من هيمنة الحكومة المركزية وتدفعها إلى الاهتمام بمطالب السلطات المحلية كونها الأكثر دراية بواقعها واحتياجات مناطقها. ومن ثم ينبغي وقف سياسة تعيين أعضاء ورؤساء المجالس المحلية أو حصرها في أضيق الحدود والتأكيد على دورية إجراء الانتخابات.

من جهة أخرى يشير الواقع الفلسطيني إلى ضرورة الاهتمام بتعزيز وتنمية العلاقة بين مجالس الهيئات المحلية المنتخبة وجمهورها الذي انتخبها لتمثيل مصالحه، وبناء علاقة منتظمة بينها وبين المجتمع المدني المحلي في المنطقة بما يساهم في تنمية الموارد المحلية، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني (النقابات العملية والمهنية والاتحادات الجماهيرية والأحزاب السياسية، والمنظمات الأهلية المختلفة وغيرها) في تطوير الخدمات المقدمة للمواطن.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

سادسا: الرقابة على عمل الهيئات المحلية: لا يعني تمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية النسبية عن الحكومة المركزية عدم الخضوع في أعمالها ونشاطاتها للرقابة من قبل أجهزة الرقابة المركزية مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية والمجلس التشريعي، كما أن الحكومة المركزية هي من يضع الخطط والسياسات العامة في المجالات المختلفة كالتعليم والصحة والشؤون الاجتماعية والتي تقوم هيئات الحكم المحلي بوضعها موضع التنفيذ كل في إطار حدوده الإقليمية، كما أن الحكومة المركزية تستطيع فرض نوع من الرقابة على أعمال الهيئات المحلية من خلال المعونات المالية التي تقدمها لها للتأكد من أن صرفها يتم وفقاً للأصول وفي المجالات المخصصة لها، وكذلك الرقابة المركزية من خلال الخطط وبرامج التنمية المختلفة.

وتمثل الرقابة المجتمعية والمساءلة من قبل الناخبين للهيئات المحلية ابرز أدوات الرقابة في هذا المجال حيث يمكن للجمهور ومؤسسات المجتمع المدني المحلية مراقبة أعمال الهيئات المحلية ونشر التقارير عن الخدمات التي تقدمها وحضور الاجتماعات واللجان المتخصصة لها، وممارسة الضغوط وتقديم العرائض إلى غير ذلك من وسائل وأشكال الرقابة والمساءلة الشعبية المجتمعية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً: نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

سابعا: ضرورة الانطلاق من التقسيم الجغرافي للمحافظة نحو توزيع جميع الأراضي وبشكل يؤدي إلى مد ولاية مجالس الهيئات المحلية لتشمل جميع الأراضي الفلسطينية بحيث لا تكون هناك أية أراضي أو مناطق لا تتبع لهيئة محلية حتى لا يسهل تنفيذ السياسات الاستيطانية للاحتلال الإسرائيلي.

ثامنا: استخدام الهيئات المحلية كأداة أساسية في إدارة الصراع مع الاحتلال ومنحها دوراً في تعزيز القدرة والصمود للمواطنين للثبات على الأرض مع عدم الإخلال بدور الحكومة المركزية في هذا الشأن، ومن خلال مشاركة مباشرة للهيئات المحلية المنتخبة في الأطر القيادية الخاصة بكل محافظة ، فالوضع الفلسطيني يشير أن إلى قطاع الحكم المحلي لم يكن رأس الحربة في الصراع مع الاحتلال وانما تركزت عملية إدارة الصراع في المستويات العليا من السلطة المركزية على الرغم من ان مناطق الهيئات المحلية تشكل نقاط الاحتكاك الأساسية مع الاحتلال، وعلى الرغم أيضا، من أن السياسات الاستيطانية تسعى للسيطرة على الأراضي التي هي في إطار مناطق الهيئات المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات

إن إعادة صياغة قطاع الحكم المحلي وفقا للنموذج المقترح السابق ذكره في هذه الورقة يتطلب إجراء تعديلات قد تكون جذرية في السياسات العامة والإطار التشريعي والمؤسسي المتعلق لهذا القطاع وعلاقاته بالقطاعات والمؤسسات الأخرى في إطار الدولة، وعليه لا بد من الأخذ بالاعتبار ما يلي:

1. ضرورة إطلاق حوار معمق بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم المحلي للتوافق على تقسيم المهام والصلاحيات بين الجانبين وخاصة تلك المهام التي يمكن للهيئات المحلية ان تؤديها وترغب الحكومة في نقلها لهذه الهيئات، وما يترتب على ذلك من إعادة توزيع للصلاحيات بين الحكومة المركزية والمستويات الأخرى للحكم (مستوى المحافظة، مستوى الهيئات المحلية).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات

2. تخصيص الموارد المالية بما يتواءم والمهام المناطة بالهيئات المحلية المتوافق عليها، وهو ما يقتضي إعادة النظر في حجم المخصصات للهيئات المحلية واليات جمع وتحصيل هذه الموارد ودور الهيئات المحلية في ذلك.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات

3. نظرا لتنوع الهيئات المحلية من حيث الحجم والقدرات فان هناك حاجة لتصنيف هذه الهيئات لعدة مستويات وفقا لمعيار المهام التي يستطيع كل مستوى أدائه من هذه المهام وخاصة قضايا مثل: التعليم والصحة الأولية والشرطة المحلية...الخ، ويمكن في هذا الإطار أن يتم نقل بعض صلاحيات الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية بشكل تدريجي بحيث يتم البدء بالهيئات المحلية الكبرى التي تملك الخبرات والموارد المالية والبشرية. فيمكن مثلاً نقل صلاحية الرعاية الصحية الأولية والتعليم الاولي وخدمات الطوارئ وبعض خدمات الرعاية الاجتماعية(مثل الإعاقة والمساعدات النقدية) إلى البلديات الكبرى، مع استمرار السلطة المركزية في تمويل هذه الخدمات. يتم بعد ذلك تقييم التجربة واستخلاص العبر وتعميمها إلى هيئات محلية أخرى.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات

4. تبني سياسة عامة تقوم على تجميع الهيئات المحلية خاصة الصغيرة منها في إطار هيئات ومجالس مشتركة الأمر الذي سينعكس إيجابا على توفير الموارد لهذه الهيئات وعدم تشتيتها ومن ثم زيادة قدرتها على أداء المهام التي تتطلبها المرحلة المقبلة والدور المطلوب منها في إطار النموذج المقترح، على أن يجري ذلك بشكل تدريجي ومن خلال الحوار وتقديم الحوافز الحقيقية للتشجيع على تبني هذا التوجه.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات

5. أهمية إعادة النظر في الإطار التشريعي المتعلق بقطاع الحكم المحلي بما يتواءم والسياسات العامة الجديدة التي يطرحها النموذج المقترح وعلى وجه التحديد تبرز الحاجة لتعديل قانون الهيئات المحلية وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، وقانون التشكيلات الإدارية، والقوانين الخاصة بالخدمات المقدمة في إطار الهيئات المحلية والتي تتداخل فيها المهام والصلاحيات بين الهيئات المحلية والعديد من المؤسسات والهيئات العامة مثل: قانون البيئة، وقانون الصحة العامة، وقانون الكهرباء، وقانون المياه، وقانون الدفاع المدني والتشريعات الخاصة بمنح التراخيص والتصاريح والاذونات للمهن والخدمات المختلفة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات الخاصة بالإطار التشريعي:

إن تبني الرؤية المشار إليها سالفا يقتضي إدخال تعديلات جوهرية على الإطار القانوني الناظم للهيئات المحلية والمحافظات، بل قد يقتضي إصدار قوانين جديدة تستبدل القوانين القائمة. وفيما يلي أهم المحاور التي يجب أن يتضمنها أي تعديل أو قانون جديد في سبيل تحقيق هذه الرؤية.

1. ضرورة صدور قانون جديد بشأن المحافظات أو التشكيلات الإدارية بحيث يلغي كافة التشريعات الأردنية والمصرية والمراسيم الصادر عن السلطة الفلسطينية بشأن المحافظات والمحافظين. ينبغي أن ينص القانون الجديد على وجود جسم تمثيلي يكون مرجعية لعمل المحافظ (مجلس المحافظة) بحيث يتكون من ممثلين عن الهيئات المحلية المنتخبة إضافة إلى ممثلين عن أجسام تمثيلية أخرى مثل النقابات والاتحادات ضمن المحافظة، وأن يتم النص على صلاحيات محددة لمجلس المحافظة، واليات المساءلة فيه، مع تخصيص الموازنات اللازمة للقيام بمهامه. وأن يكون إنشاء هذا الجسم الجديد بقرار من مجلس الوزراء، حسب القانون الأساسي. يكون لهذا المجلس دور في صنع السياسات العامة على مستوى المحافظة، إضافة إلى دور رقابي على المحافظة، أما تنفيذ السياسات المتعلقة بالهيئة المحلية يكون من قبل هذه الهيئات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات الخاصة بالإطار التشريعي:

1. ينبغي أن تكون تبعية المحافظين لمجلس الوزراء، وليس إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا ينسجم مع القانون الأساسي الفلسطيني الذي منح مجلس الوزراء السلطات التنفيذية اللازمة لتسيير شؤون الأجهزة الإدارية والتنفيذية (المادة 69)، في حين منح الرئيس سلطات تنفيذية محدودة، لا يدخل ضمنها موضوع المحافظات. وأن تقدم المحافظات تقارير دورية لمجلس الوزراء، وتقدم موازنتها له، وتتابع تنفيذ السياسات الحكومية في إطار منطقتها.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات الخاصة بالإطار التشريعي:

2. إلغاء القرار بقانون المعدل لقانون الهيئات المحلية الصادر في سنة 2008، والذي يتيح لمجلس الوزراء أن يحل هيئات محلية منتخبة بناء على تنسيب من وزير الحكم المحلي. وحصر صلاحية حل هيئات أو مجالس منتخبة بالقضاء وبناء على مخالفات جسيمة يتم النص عليها بشكل واضح.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات الخاصة بالإطار التشريعي:

3. تعديل قانون الهيئات المحلية بحيث يشمل ما يلي:

a. إعادة النظر في المهام الواردة في القانون، وترشيدها بشكل أوضح مع ربطها بتصنيف الهيئات المحلية، وإفساح المجال لنقل صلاحيات للهيئات المحلية بشكل تدريجي من السلطة المركزية، وإتاحة المجال لقيام السلطة المركزية بتفويض جزء من مهامها وصلاحياتها إلى الهيئات المحلية، أو شراء خدمات من الهيئات المحلية.

b. أن يتم وضع ضوابط على الحالات التي يجوز فيها لوزير الحكم المحلي المصادقة أو رفض المصادقة على قرارات الهيئات المحلية بما يضمن عدم التعسف.

c. منح الهيئات المحلية صلاحية تنمية الموارد من خلال الشراكات مع القطاع الخاص وعمل مشاريع خاصة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التوصيات الخاصة بالإطار التشريعي:

4. إعادة النظر في التشريعات الناظمة للضرائب المحلية، بما في ذلك قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم 11 لسنة 1954 وتعديلاته الساري في الضفة، قانون المعارف لسنة 1933 الساري في الضفة وغزة، وقانون ضريبة الأملاك في المدن لسنة 1940 وتعديلاته الساري في غزة، بما يعطي صلاحية مباشرة للبلديات في جبي الضرائب أو أن يضع آليات تضمن شفافية جبايتها من قبل الحكومة المركزية وتحويلها في الوقت المناسب للهيئات المحلية، وفي كل الاحوال ينبغي ان توضع الموارد المالية التي تجبى لصالح الهيئات المحلية في حساب خاصة لهذه الهيئات بحيث لا يجوز استخدامها في مجالات اخرى وتمهيدا لنقلها لحسابات الهيئات المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الادارة المحلية في فلسطين
واقع وطموح

اعداد
د. محمد ابوزايد

خبير في الادارة المحلية والحكم المحلي
وعضو هيئة تدريسية في جامعة بيرزيت

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

الادارة المحلية

ماهيتها وفلسفتها

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

ماهية الإدارة المحلية

الادارة المحلية: هي اسلوب من اساليب التنظيم المحلي يتضمن توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية **منتخبة** وتتمتع بقدر من **الاستقلال المالي والاداري** وتمارس ما يناط بها من اختصاصات تحت **اشراف الحكومة المركزية ورقابتها**.

الهيئة المحلية هي وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي إداري معين تكون حدوده وفقاً للخرائط الهيكلية المعتمدة حسب الأصول.

ظهرت الحكومة المحلية كواقع تنظيمي قانوني منذ زمن بعيد ولكن اصبحت واقعا معروفا مع ظهور النظم الديمقراطية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ركائز الحكم المحلي اللامركزي

- الاستقلال المالي
- الاستقلال الإداري
- الديمقراطية والشفافية والمشاركة المجتمعية
- إمتلاك قدرات مؤسساتية فاعلة
- صلاحيات تخول الهيئة المحلية بنص تشريعات متعلقة بالمصلحة المحلية

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh
4

فلسفة الإدارة المحلية :

- تنطلق فلسفة الادارة المحلية من الدوافع والاهداف التي انشأ نظام الادارة المحلية اصلا من اجلها ومن خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي ساهمت في تكوينها. وعليه تسعى الادارة المحلية لتحقيق الاهداف التالية:

1. تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة والمحليات .
2. ضمان عدالة توزيع الخدمات على الاقليم المختلفة .
3. اهمية اشراف المواطنين في ادارة شؤونهم وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة.
4. التخلص من الرتابة وبيروقراطية النظم الحكومية وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة الكفاءة والفاعلية.
5. تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الايجابية .
6. تدريب وتأهيل القيادات المحلية على اساليب الحكم

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الادارة المحلية في فلسطين

اهم المراحل التاريخية

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

مراحل الحكم المحلي في فلسطين

1. الحكم المحلي خلال الحكم العثماني (1516-1917)

- إصدار نظام إدارة الولايات
- إصدار قانون إدارة الولايات
- إصدار قانون البلديات

2. الحكم المحلي خلال الانتداب البريطاني (1917-1948)

- إصدار مرسوم البلديات
- بداية الانتخابات المحلية

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

مراحل الحكم المحلي في فلسطين

3. الحكم المحلي خلال الإدارة المصرية والأردنية (1949-1967)

- إصدار قانون البلديات الأردني

4. الحكم المحلي خلال الاحتلال الإسرائيلي (1967-1993)

- إصدار الأمر العسكري رقم 194
- إعلان مبادئ (أوسلو 1)

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

مراحل الحكم المحلي في فلسطين

5. الحكم المحلي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية (1994-2012)

- إصدار مرسوم رئاسي لتشكيل وزارة الحكم المحلي 1994
- اتفاقية أوسلو الثانية والمؤقتة 1995
- إصدار قانون انتخاب الهيئات المحلية رقم 5 لعام 1996 (استبدل لاحقا بقانون انتخاب الهيئات المحلية لسنة 2005)
- إصدار قانون الهيئات المحلية رقم 1 لعام 1997
- إصدار نظام الأبنية وتنظيم الهيئات المحلية رقم 5 لسنة 2011

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

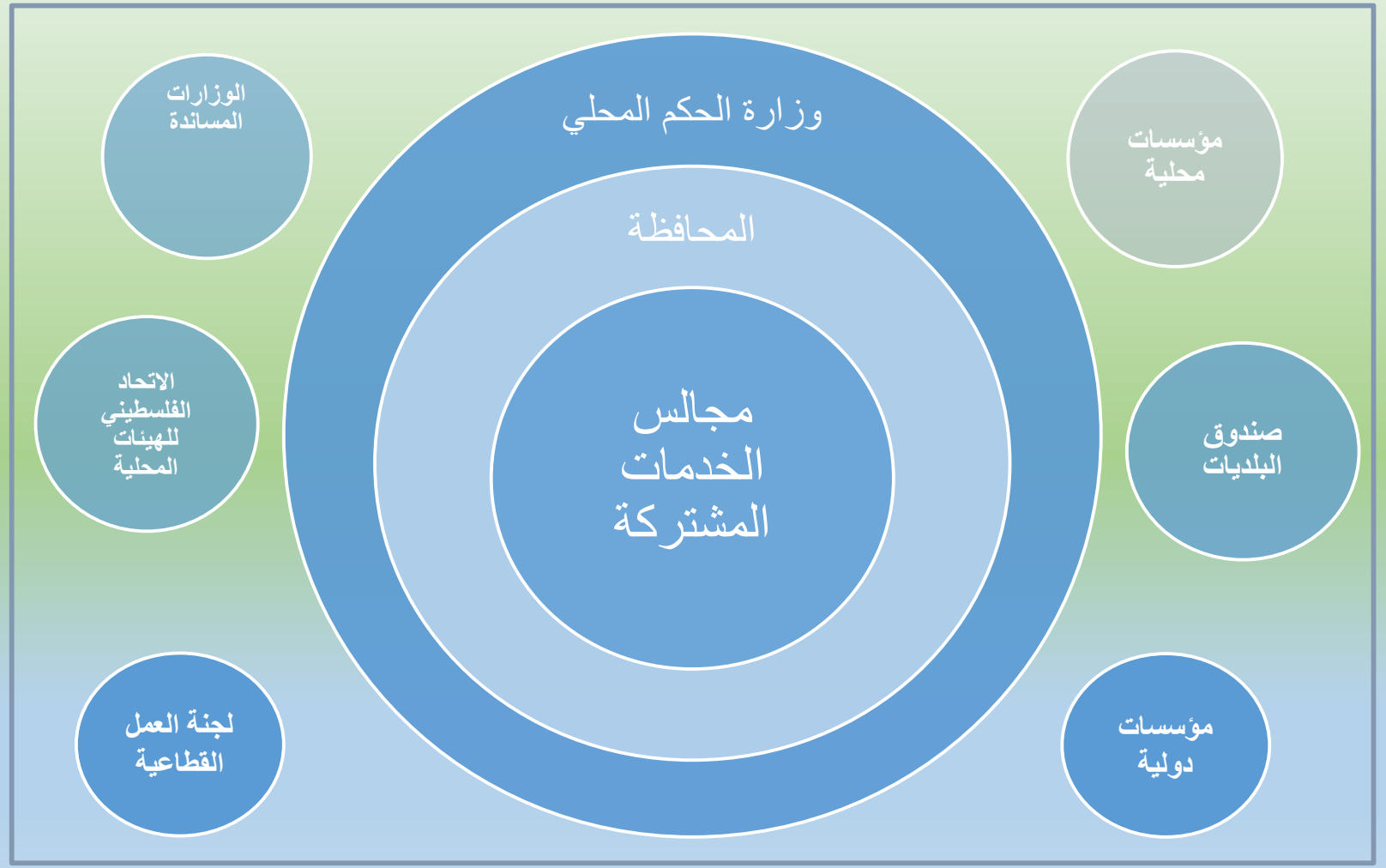
الادارة المحلية في فلسطين

الاطار التنظيمي

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

المستويات المختلفة لوحدات الحكم المحلي



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

مسؤوليات الهيئات المحلية حسب القطاعات



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

مسؤوليات الهيئات المحلية حسب القطاعات ـ الإدارة والحكم الرشيد



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

مسؤوليات الهيئات المحلية حسب القطاعات ـ البنية التحتية والبيئة



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

مسؤوليات الهيئات المحلية حسب القطاعات ـ القطاع الاقتصادي



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

مسؤوليات الهيئات المحلية حسب القطاعات – القطاع الاجتماعي



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

القوانين الناظمة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

لمحة عن النظام القانوني الفلسطيني

تأثر النظام القانوني الفلسطيني الناظم لعمل الهيئات المحلية بالموروث القانوني الذي خلفته الحقب التاريخية التي حكمت فلسطين، إضافة إلى العوامل والظروف الموضوعية السائدة عن صياغة القوانين الناظمة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

قانون الهيئات المحلية لسنة 1997

ساوى القانون بين مستويات الهيئات المحلية جميعها، ويوضح القانون التالي:

اختصاصات الهيئات المحلية	شؤون موظفي الهيئات المحلية
موارد الهيئات المحلية المالية	علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي
عملية تشكيل وإلغاء الهيئات المحلية	مسؤوليات وزارة الحكم المحلي وصلاحياتها الرقابية
نظّم رئاسة وعضوية الهيئات المحلية	

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

قانون الهيئات المحلية لسنة 1997

مآخذ على قانون الهيئات المحلية لسنة 1997

لم يحدد صلاحيات الهيئات المحلية بخصوص التخطيط الاقليمي والحضري	عدم توضيح كيفية وآلية تصنيف الهيئات المحلية
المركزية العالية في الرقابة على عمل الهيئات المحلية	غموض بعض النصوص وغياب اللوائح التنفيذية
تعارض بعض مواده	

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الهيئة المحلية هي وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي إداري معين تكون حدوده وفقاً للخرائط الهيكلية المعتمدة حسب الأصول

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

مكانة الهيئة المحلية

1. تعتبر شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون.

2. يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضاؤه وفقاً لنظام يصدر عن وزير الحكم المحلي ويصادق عليه مجلس الوزراء.

3. ينتخب رئيس الهيئة المحلية وأعضاؤها انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

رئيس وأعضاء الهيئة المحلية

يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضاؤه وفقاً لنظام يصدر عن الوزير ويصادق عليه مجلس الوزراء وينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

رئيس المجلس

يتم انتخابه في انتخابات حرة ومباشرة وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

يشترط أن يكون متفرغاً تفرغاً تاماً ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

1 - صلاحيات رئيس المجلس

1. دعوة المجلس إلى الانعقاد في المواعيد المحددة وإعداد جداول الأعمال وتبليغها إلى الأعضاء.

2. ترأس جلسات المجلس ويتولى إدارتها والمحافظة على النظام فيها.

3. تمثيل المجلس في توقيع عقود الرهن والإيجار والاقتراض ...وغيرها وفقاً للقوانين والأنظمة السارية المفعول.

4. تمثيل الهيئة المحلية في الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

2 - صلاحيات رئيس المجلس

5. المحافظة على حقوق الهيئة المحلية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية.

6. الإشراف على شؤون العاملين كونه الرئيس التنفيذي للهيئة ومرجعية دوائرها.

7. الإلتزام بقرارات المجلس والعمل على تنفيذها.

8. الإشراف على إيرادات ونفقات الهيئة ومتابعتها والقيام بأية مهام أو صلاحيات أخرى بمقتضى أحكام القانون.

9. للرئيس أن يفوض نائبه أو أي عضو آخر بجزء من صلاحياته.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

اشكاليات فيما يتعلق بصلاحيات الهيئات المحلية

تنحصر الصلاحيات (والمهام) في مجالات التخطيط والتنظيم العمراني، وتقديم الخدمات الأساسية من مياه وكهرباء وصرف صحي ونفايات صلبة، إضافة إلى خدمات الصحة العامة وترخيص الحرف وبعض الأمور الثقافية مثل إنشاء المكتبات وتنظيم النشاطات الفنية.

وأغلب هذه الخدمات، إن لم يكن جميعها، هي ذاتها الخدمات التي كانت تقدمها البلديات قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، وهي شبيهة بتلك الواردة في قانون البلديات الأردني لسنة 1955

ولم يأت القانون بصلاحيات ومهام جديدة. كذلك لم يتح القانون المجال لإمكانية إضافة خدمات أخرى قد تستيطع بعض الهيئات المحلية، خاصة الكبيرة منها، الاضطلاع بها مثل الخدمات الاجتماعية بمختلف أنواعها، وخدمات التعليم والصحة.

كما لم يتح للسلطة المركزية مجالا لتفويض بعض صلاحياتها للهيئات المحلية.

كذلك فإن بعض هذه الصلاحيات يتداخل مع بعض الصلاحيات التي تقدمها الحكومة المركزية مثل ترخيص الحرف والصناعات وبعض قضايا الصحة العامة والبيئة.

من حيث الشكل المهام المعطاة هي مهام واسعة لكن دون صلاحيات كافية، لم يكن هناك في الذهن لدى من صاغ القانون توزيع عادل بين مهام الحكومة المركزية والهيئات المحلية بسبب عدم وجود سياسة واضحة لدى المشرع الفلسطيني في ذلك الوقت.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

احصائيات ومعلومات

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

المصادر:

موازنة المواطن 2018

قانون الموازنة العامة 2018

الجهاز المركزي للاحصاء

PASSIA

مصادر اخرى

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

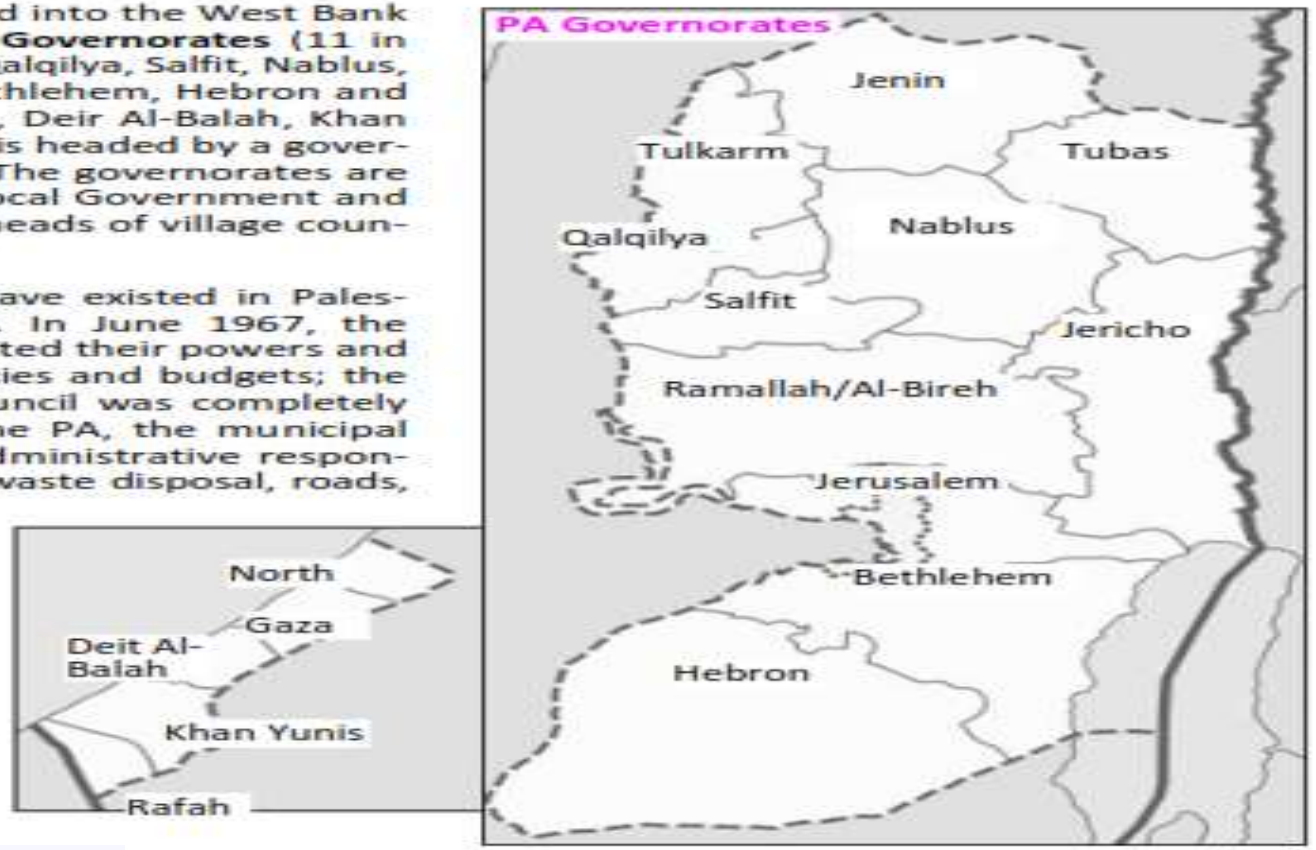
Local Government

Central and Local Government

The **Palestinian National Authority** (**PNA** or **PA**) is an interim administrative organization that governs parts of the WBGS. It was established in 1994, pursuant to the Oslo Accords between the PLO and the government of Israel, as a five-year transitional body with **central government** functions during which final status negotiations between the two parties were to take place.

The Palestinian territory is divided into the West Bank and the Gaza Strip and into **16 Governorates** (11 in the WB: Jenin, Tubas, Tulkarem, Qalqilya, Salfit, Nablus, Ramallah, Jerusalem, Jericho, Bethlehem, Hebron and five in the GS: Jabalia, Gaza City, Deir Al-Balah, Khan Younis and Rafah). Each of these is headed by a governor appointed by the President. The governorates are subordinate to the Ministry of Local Government and cooperate with the mayors and heads of village councils in their respective districts.

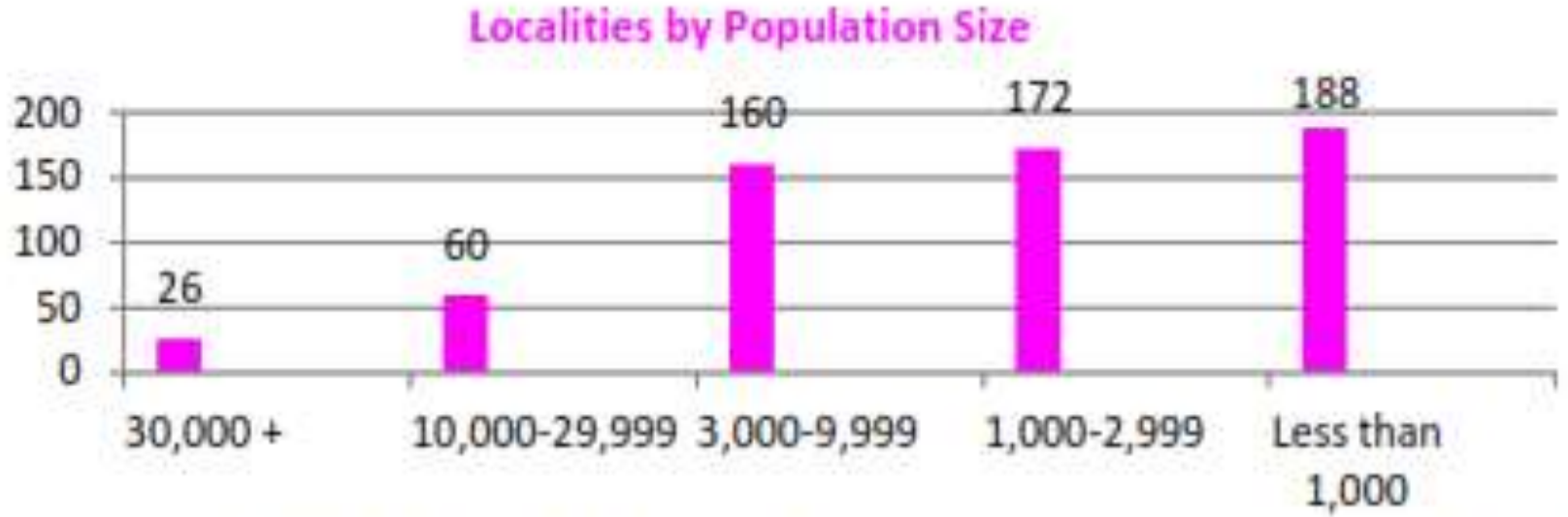
Municipal and village councils have existed in Palestine since the British Mandate. In June 1967, the Israeli occupation authorities limited their powers and solidified their control over policies and budgets; the Arab Jerusalem Municipality Council was completely dissolved. Since the arrival of the PA, the municipal and village councils took over administrative responsibilities (e.g., water, electricity, waste disposal, roads, schools, planning and building control, maintenance, control of public markets). Prior to the last fully implemented round of local elections (2004-2005), municipal elections were only held in Gaza in 1946, in the West Bank in 1976, and in Jerusalem in 1965. The **second local PA elections** were held in late 2012 and the **third** in May 2017 (see 13.2. below for details).



STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

Stats, 2019

In 2017, there were **606 Palestinian localities** of which 42 had 20,000 or more and 440 had less than 5,000 **inhabitants.** Almost one third - 31% - had less than 1,000 inhabitants (PCBS, *General Census 2017: Final Results Summary*).



Source: PCBS, *Population, Housing and Establishments Census 2017: Census Final Results Summary*, May 2018.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

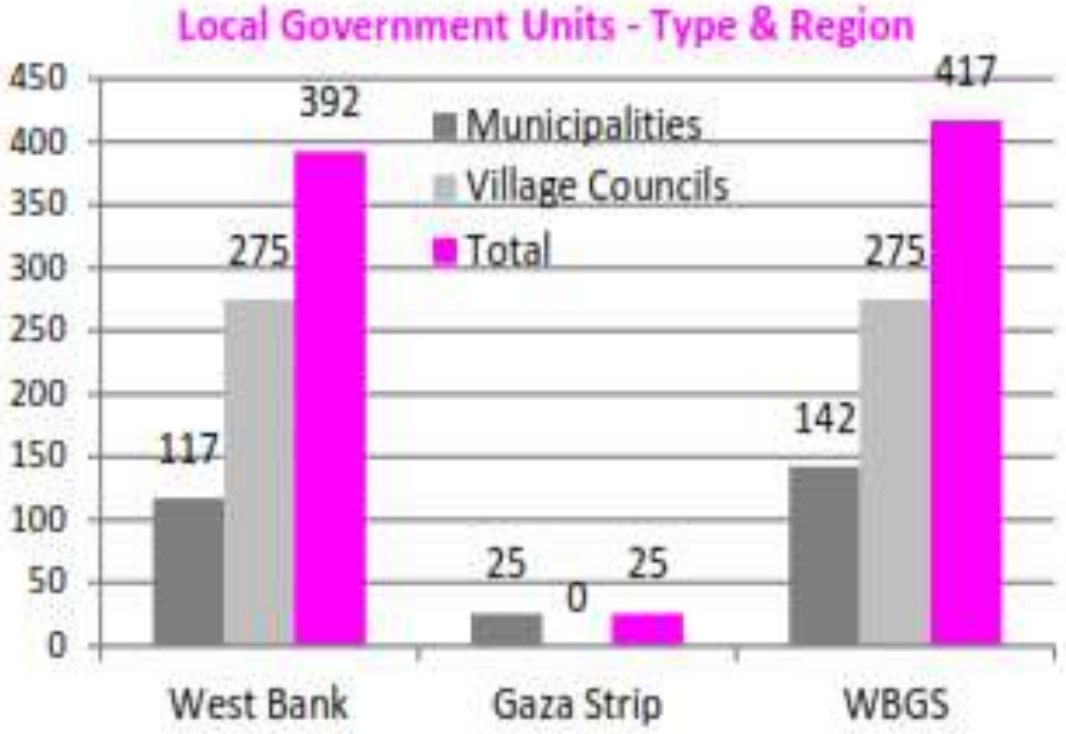
LGU-Stats-cont.

PASSIA Factsheet 2019: Government

In 2016, there were **417 Local Government Units**: **142 municipalities** and **275 village councils.** In addition, there were **86 joint-service councils** of two or more localities (State of Palestine, *Cities Report 2016*). All local government units function in accordance with the regulations of the Ministry of Local Government and the Law on Local Authorities (last amended in 2016).

Public Sector

- The PA's 4th **National Policy Agenda**, launched in February 2017 for the years 2017-22, focuses on "Putting Citizens First" and outlines strategic directions for the end of occupation and the develop-



Source: World Bank, *The Performance of Palestinian Local Governments*, June 2017.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

القطاعات الرئيسية ضمن الموازنة العامة 2018

- ابرز مراكز المسؤولية (الوزرات ،المؤسسات و الهيئات المعتمدة ضمن الموازنة العامة) المندرجة ضمن كل قطاع

قطاع الحكم	قطاع البنية التحتية	القطاع الاقتصادي	القطاع الاجتماعي
مكتب الرئيس	سلطة المياه الفلسطينية	سلطة الأراضي	وزارة التربية والتعليم العالي
موسسات منظمة التحرير الفلسطينية	سلطة الطاقة والموارد الطبيعية	هيئة تسوية الاراضي والمياه	وزارة الصحة
مجلس الوزراء	وزارة النقل والمواصلات	وزارة الزراعة	وزارة التنمية الإجتماعية
وزارة الداخلية والأمن الوطني	وزارة الاتصالات والتكنولوجيا المعلومات	وزارة الإقتصاد الوطني	قطاع الاعلام الرسمي الفلسطيني
وزارة المالية والتخطيط	وزارة الأشغال العامة والإسكان		وزارة العمل
وزارة العدل	وزارة الحكم المحلي		

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

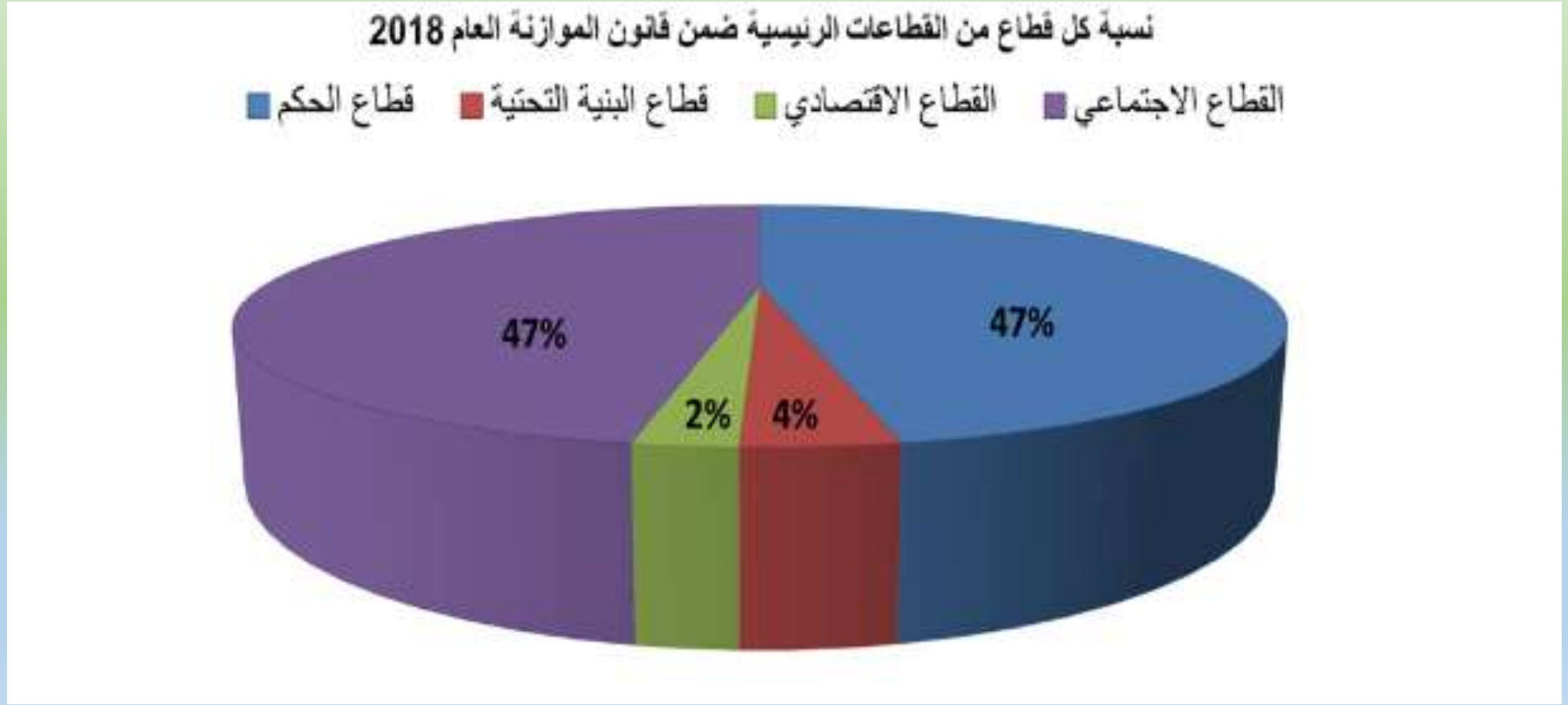
القطاعات الرئيسية ضمن الموازنة العامة 2018

القطاعات الرئيسية ضمن الموازنة العامة — المبالغ بالمليون شيكل

القطاعات الرئيسية	حصة كل قطاع ضمن الموازنة
قطاع الحكم	7,772
قطاع البنية التحتية	583
القطاع الاقتصادي	387
القطاع الاجتماعي	7,817

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

القطاعات الرئيسية ضمن الموازنة العامة 2018



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

النفقات التطويرية

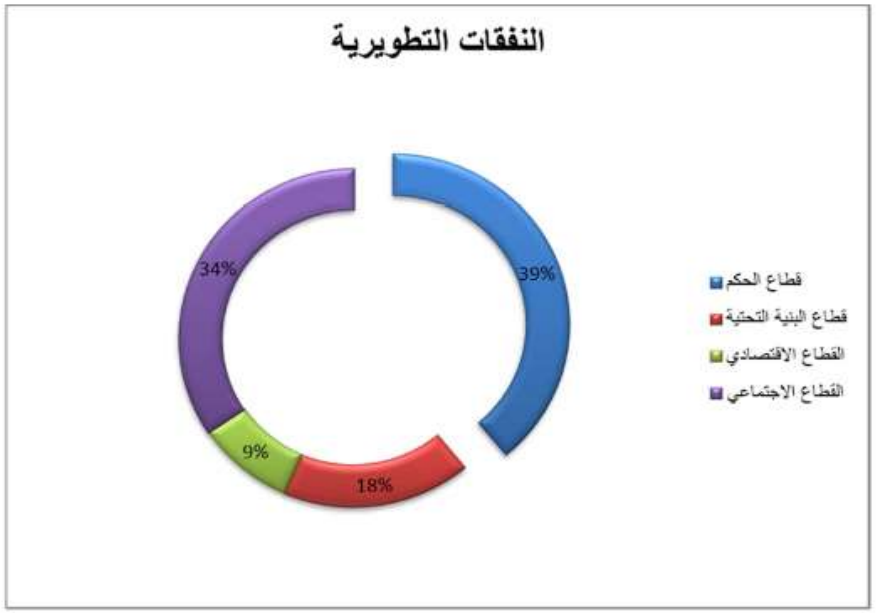
✓ حيث استحوذ **قطاع البنية التحتية** والذي تندرج ضمنه القطاعات التالية:

- قطاع المياه.
- قطاع الطاقة والموارد الطبيعية.
- قطاع النقل والمواصلات.
- قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
- قطاع الاشغال العامة والاسكان.
- قطاع الحكم المحلي ودعم البلديات.
- قطاع البيئة

على مانسبته 18% من اجمالي الموازنة المعتمدة للنفقات التطويرية.

النفقات التطويرية — المبالغ بالمليون شيكل

✓ بلغ حجم النفقات التطويرية الممولة من الخزينة ضمن موازنة العام 2018 ما قيمته (1,279) مليون شيكل توزع على القطاعات الرئيسة ضمن الموازنة العامة



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

الموازنة العامة : وزارة الحكم المحلي 1/2

1510 دعم الهيئات المحلية
تحسين وضع البنية التحتية في الهيئات المحلية وذلك من خلال تنفيذ مشاريع في البنية التحتية بناءا على الاحتياجات الموجودة لدينا والمقدمة من تلك الهيئات الى الوزارة وايضا تحسين نوعية الخدمات ، والمعمل على تنمية قدرات الطواقم الفنية في الهيئات المحلية على تنفيذ المشاريع.
غايات
الحفاظ على الحق الفلسطيني في ارضه ، هيئات محلية متماسكه ذات علاقة طيبة مع المواطن ، هيئات محلية قادرة على تأمين خدمات البنية التحتية للمواطنين. ثبات المواطن على ارضة الواقعة في مناطق (ج) والقدس الشرقية ، رضا المواطن عن اداء الهيئة المحلية والخدمات المقدمة . زيادة الدعم المالي من اجل تعزيز صمود التجمعات البدوية. والحفاظ على الموارد الطبيعية.

هدف
هدف 1 : بناء قدرات الهيئات المحلية وتنمية مواردها البشرية يهدف الى تطوير قدرات الهيئات المحلية للهيئات نفسها في مجال بنيتها التحتية ومجال قدراتها الادارية والمالية والقانونية والفنية كما يهدف الى تطوير قدرات رؤوسائها واعضائها وموظفيها في عملية التنمية والقدرة على التخطيط والبناء انظمة ادارية ومالية محوسبة عدد 10 عدد الهيئات المحلية التي اكتسبت مهارات في مجال التنمية والتخطيط والادارة وتعزيز مفهوم التخطيط الاستراتيجي السليم من خلال عقد ورش عدد 40 ورشة عدد الهيئات المحلية الملتزمة بانظمة وقوانين الحكم المحلي من خلال زيارات ميدانية مكثفة 80000 زيارة موازنات مصادق عليها لجميع الهيئات المحلية وعددها 356 هيئة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الموازنة العامة : وزارة الحكم المحلي 2/2

محلية
هدف 2: تعزيز صمود المواطنين وتثبيتهم في اراضيهم في المناطق الريفية والمناطق المسماه ج العمل على تنفيذ مشاريع تنموية وتوفير وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين اتخاذ اجراءات اضافية وعقد ورش عمل مع المانحين من اجل الحصول على التمويل عقد ورش عمل وزيارات لهذه التجمعات لدراسة وتحليل الاوضاع الاجتماعية والاقتصادية والبرامج والانشطة اللازمة لتعزيز صمودهم وتخفيف من اثر الاوضاع السياسية والاقتصادية غير المستقرة انجاز مشاريع تنموية نوعية في المناطق المسماه ج العمل على توفير الخدمات الاساسية المقدمة للمواطنين زيادة الدعم المالي من اجل تعزيز صمود التجمعات البدوية والحفاظ على مصادر رزقها تعزيز مفهوم الارض للمحافظة على اسلوب الحياة التقليدية البسيطة لهذه التجمعات المحافظة على الموارد الطبيعية لتعزيز الصمود وتسهيل عملية التنقل وحرية الوصول تنفيذ 20 مشروع لدعم التجمعات البدوية والمهمشة زيارات ميدانية عقد ورشات عمل تثقيفية وتوعوية لهذة التجمعات عن كيفية المحافظة على الارض توفير بركسات 20 توفير حمامات خارجية 20 بناء وتفعيل مراكز مجتمعية عدد 20 تزويد بالاثاثوالاجهزة المكتبية انارة شوارع ومشروع فير وتنفيذ اشريع زراعية
هدف 3: تعزيز مفهوم التنمية المستدامة يهدف الى تنفيذ مشاريع تطويرية في جميع القطاعات لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وتطوير مفهوم التنمية المساهمة في تنفيذ شبكات المياة والخزانات تنفيذ شبكات الكهرباء (خطوط ووحدات انارة وتحسين شبكات وتزويد محولات وخلايا شمسية (تنفيذ شبكات صرف صحي تنفيذ حدائق تنفيذ غرف صفية مراكز خدمات مجمعات خدمات تعبيد طرق تنفيذ مشروع عدادات المياة مسبق الدفع
هدف 4: تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين في الهيئات المحلية تنفيذ 120 كم طر ق معبدة (جدران استنادية عبارات، ارصفة، جزر (تنفيذ 60 كم شبكات مياه (خزانات مياه وخطوط ناقلة وعدادات مياه دفع مسبق (تنفيذ شبكات كهرباء 70 كم (خطوط ووحدات انارة وتحسين الشبكات وتزويد محولات وخلايا شمسية (تنفيذ شبكات صرف صحي 40 كم تنفيذ انشاء 10 حدائق المساهمة في تنفيذ مراكز صحية المساهمة في تنفيذ مدارس تنفيذ وانشاء 5 مراكز خدمات جمهور تنفيذ انجاز 10 مجمعات خدمات و 5 قاعات عامة و7 مقرات هيئات محلية العمل على تنفيذ المشاريع التطويرية للهيئات المحلية في جميع القطاعات وذلك لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين
هدف 5: تعزيز الموارد المالية في الهيئات المحلية مشاريع ايرادية وربحية للهيئات المحلية العمل على الحصول على تمويل مشاريع ذات مردود مالي وربحي على الهيئات المحلية لدعم موازنتها لتنفيذ احتياجاتها ، وتنفيذ مشاريع توريد وتركيب عدادات مياه وكهرباء دفع مسبق لتحسين الجباية في الهيئات المحليةز
هدف 6: معالجة بدل التنقل

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ابعاد الموازنة 2018

أبعاد الموازنة للوزارة للسنة المالية 2018

		15	وزارة / مؤسسة	وزارة الحكم المحلي				
		بند الموازنه	الاسم	برنامج 1511	برنامج 1509	برنامج 1505	برنامج 1510	المجموع
مصاريف جارية	رواتب وأجور	211	الرواتب والاجور	5,482.000	11,834.000	2,415.000	5,885.000	25,616.000
	مصاريف تشغيلية	221	السفر والمهمات الرسمية	20.000	60.000		20.000	100.000
		222	النفقات التشغيلية	485.143	1,373.430		262.143	2,120.716
		223	إيجارات	221.857	665.570		221.857	1,109.284
		224	أخرى (تشغيلية)	34.000	102.000		34.000	170.000
		225	بدل تنقل	309.000	973.000	36.000	532.000	1,850.000
		226	مكافآت للموظفين	24.000	72.000		24.000	120.000
	مصاريف تحويلية	212	المساهمات الاجتماعية	461.000	1,080.000	214.000	545.000	2,300.000
		263	منح لوحدات حكومية				35,000.000	35,000.000
مصاريف رأسمالية		311	الاصول الثابتة	266.000	18.000		6.000	290.000
		312	مخزون	24.000	72.000		24.000	120.000
			المجموع	7,327.000	16,250.000	2,665.000	42,554.000	68,796.000
أسماء البرامج		1511	تطوير البيئة العمرانية وادارة موارد الاراضي المحلية					
		1509	البرنامج الاداري					
		1505	موظفين غير موزعين على برامج					
		1510	دعم الهيئات المحلية					

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

تفاصيل موازنة وزارة الحكم المحلي 2018
برنامج دعم الهيئات المحلية

برنامج: دعم الهيئات المحلية
تكلفة الموازنة التشغيلية والرأسمالية 2018

بند الموازنه	الاسم	موازنة 2018
رواتب وأجور		**5885.000**
211	الرواتب والاجور	5,885.000
مصاريف تشغيلية		**1094.000**
22	استخدامات السلع والخدمات	1,094.000
مصاريف تحويلية		**35545.000**
212	المساهمات الاجتماعية	545.000
26	منح	35,000.000
مصاريف رأسمالية		**30.000**
31	الاصول غير المالية	30.000
المجموع		**42554.000**

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

موازنات وزارة الحكم المحلي
2016-2018

برنامج		2016	2017	2018
الرقم	الاسم	موازنة	موازنة	موازنة
1505	موظفين غير موزعين على برامج			
	رواتب وأجور	3,539.000	4,327.207	2,415.000
	مصاريف تشغيلية	209.000	0.001	36.000
	مصاريف تحويلية	310.000	414.960	214.000
	مصاريف رأسمالية			
	المجموع			2,665.000
1509	البرنامج الاداري			
	رواتب وأجور	12,029.000	11,780.284	11,834.000
	مصاريف تشغيلية	1,659.616	3,487.000	3,246.000
	مصاريف تحويلية	27,053.000	30,048.479	1,080.000
	مصاريف رأسمالية	20.000	220.300	90.000
	المجموع			16,250.000
1510	دعم الهيئات المحلية			
	رواتب وأجور	5,303.000	5,620.410	5,885.000
	مصاريف تشغيلية	2,635.848	1,144.000	1,094.000
	مصاريف تحويلية	70,464.000	74,133.992	35,545.000
	مصاريف رأسمالية	60.000	134.250	30.000
	المجموع			42,554.000
1511	تطوير البيئة العمرانية وادارة موارد الاراضي المحلية			
	رواتب وأجور	4,562.000	4,772.099	5,482.000
	مصاريف تشغيلية	1,062.616	1,144.000	1,094.000
	مصاريف تحويلية	26,399.000	29,422.569	461.000
	مصاريف رأسمالية	20.000	174.450	290.000
	المجموع			7,327.000

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

موازنات وزارة الحكم المحلي
2016-2018

وزارة / مؤسسة		2016			2017			2018
الرقم	الاسم	موازنة	الإنفاق		موازنة	الإنفاق		موازنة
			صرف	التزام		صرف	التزام	
15	وزارة الحكم المحلي							
	رواتب وأجور	25,433.000	25,049.795		26,500.000	24,429.628		25,616.000
	مصاريف تشغيلية	5,567.080	5,234.582	13.107	5,775.001	4,286.494	1.005	5,470.000
	مصاريف تحويلية	124,226.000	111,416.583		134,020.000	131,160.104		37,300.000
	مصاريف رأسمالية	100.000	55.030		529.000	163.699	-0.204	410.000
	المجموع		141,755.990	13.107		160,039.925	0.801	68,796.000

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التحديات التي تواجه الإدارة المحلية في فلسطين

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أهم التحديات التي تواجه الإدارة المحلية في فلسطين

1-ارتباطها الشديد بالسلطة المركزية وتبعيتها لها في موازناتها و سياساتها وعملها بشكل عام، مما أضعف دورها في تخطيط التنمية المجتمعية، حيث تنخفض موازنتها المالية بحجم الناتج الإجمالي وتعتمد على المساعدات الدولية.

2-التعيين والتزكية يحد من ضخ دماء جديدة في مجالسها, حيث لجأت الحكومة المركزية عبر العصور المختلفة إلى نظام التعيين في محاولة منها لربط قطاع الحكم المحلي بها و توظيفه لخدمة برامجها السياسية ومنع وصول جهات غير موالية لتولي سلطة قطاع الحكم المحلي.

3-نقص الثقة بين هيئات الحكم المحلي والمجتمع، وذلك نتيجة لقصورها في تلبية حاجات المواطن والمجتمع.

4-انخفاض مشاركة النساء سواء في الهيئات المحلية حيث تبلغ النسبة 1.5% بواقع 115 امرأة من اصل 3060 عضو ،أو ضمن الموظفين البالغ 6400 موظف حيث تبلغ النسبة 4%"1

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أهم التحديات التي تواجه الإدارة المحلية في فلسطين

- 5-انخفاض نسبة مشاركة فئة الشباب فيها، حيث أن قانون الترشيح للهيئات المحلية الذي يحدد سن الترشيح لما فوق الثلاثين للرئيس والعضو 25عاما مما يمنع قطاع واسع من الشباب من ترشيح أنفسهم.
- 6-نقص في التنظيمات والسياسات الإدارية والمالية التي تنظم وظائف السلطات المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية ووزارة الحكم المحلي وتنظيم شؤونها الداخلية.
- 7- قدراتها البشرية غير مؤهلة، وتحتاج إلى تدريب فني ومهني أفضل.
- 8- تقييد لعائدات البلديات المالي من النواحي القانونية والبنيوية الاجتماعية مما أدى إلى اقتصار دور البلديات الوظيفي على تقديم الخدمات الأساسية الحيوية للسكان، ولم يتوسع الاهتمام بالسكان من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والتنموية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أهم التحديات التي تواجه الإدارة المحلية في فلسطين

- 8-نقص الوعي بمفهوم التنمية وأهميتها سواء من العاملين في البلديات أو المشرفين على أعمال البلديات، فبمجرد مشاركة البلدية في أي نشاط تنموي يسجل ملاحظة سلبية على إدارة البلدية.
-

9 - عدم انتظام إجراء الانتخابات، والتبعية السياسية في عملها للسلطة المركزية.

- 10- ندرة الموارد المالية اللازمة لتنفيذ مشاريع تطوير البنية التحتية الضرورية والأساسية، حيث إن كثير من الدول المانحة العربية والدولية لم تفِ بالتزاماتها تجاه السلطة الوطنية الفلسطينية خصوصاً في سنوات انتفاضة ، حيث أن البلديات بالكاد تستطيع توفير الخدمات لمواطنيها وفي غالب الأوقات تلجأ إلى الاستدانة لصرف رواتب موظفيها، كما أنها غارقة في الديون للبنوك المحلية وشركة الكهرباء" 1الخ.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أهم التحديات التي تواجه الحكم المحلي في فلسطين

11-ضعف روح المبادرة والمشاركة المجتمعية نظرا لتعود المجتمع المحلي على النظر إلى البلدية بأنها وجدت لتلبية جميع طلباتهم دون مساهمة منه وحتى بدون الالتزام بدفع مستحقاتها عليه.

12- عدم تسديد المواطنين لالتزاماتهم المالية للهيئات المحلية بسبب الوضع الاقتصادي الصعب، وتفشي الفقر والبطالة.

13- عدم وجود الفهم الكافي لمفهوم الحكم المحلي ودوره وأهميته.

14- اجتياح الاحتلال الإسرائيلي المتكرر لمناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وما يرافقه من تدمير للبنية التحتية.

15- ضعف الإمكانيات الفنية أحيانا لتنفيذ المشاريع المطلوبة، مما يتطلب رفع كفاءة بعض الهيئات المحلية لتمكينها من تنفيذ مشاريعها الحيوية.

16- نسبة كبيرة من رؤساء البلديات والمجالس البلدية غير مؤهلين لهذا الدور مما ساهم بشكل أساسي في تدهور ثقة المواطن في هذا القطاع، مما قلص من حجم تأثيره في القضايا العامة بالمعنى التنموي.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

خلاصة

- كل ذلك يقيد من دور السلطة المحلية في عملية التنمية ويجعلها في النهاية تابعة للسلطة المركزية من خلال التداخلات والإشكاليات الناتجة عن التضارب بين المركزية واللامركزية وبين التقليدي والحداثي والتنموي، وتنتج هذه الإشكاليات والتداخلات بسبب التضارب في طريقة النهج وأسلوب العمل بين السلطة الوطنية الفلسطينية بصفتها مؤسسة منبثقة عن منظمة التحرير الفلسطينية والتي تميزت سلطاتها ومسئوليتها بالمركزية الكاملة باعتبارها جسم ثوري وبين القاعدة العريضة من الشعب الفلسطيني، التي حكمت من احتلالات وأنظمة متعاقبة والتي تتطلع إلى الديمقراطية واللامركزية.

تعتبر هذه الإشكاليات تحدي حقيقي يواجه مؤسسات الحكم المحلي في المرحلة الراهنة ومرحلة الدولة المستقلة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

التحديات المالية

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الموارد المالية للهيئات المحلية

- بالنسبة للموارد المالية للهيئات المحلية فقد نص قانون سنة 1997 (المادة 22) على أنها تتأتى من:
- الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد إليه أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية.
- التبرعات والهبات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس.
- الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

إشكاليات تحصيل الضرائب

- وتنقسم الضرائب المحلية في فلسطين بحسب جهة الجباية إلى نوعين:
- ضرائب ورسوم يتم جبايتها بشكل مباشر من قبل الهيئات المحلية نفسها،
- ضرائب يتم جبايتها من قبل السلطة المركزية ممثلة بوزارة المالية لحساب الهيئات المحلية مثل ضريبة الأملاك، مقابل هذه الجباية تخصم الحكومة المركزية نسبة مئوية مقابل نفقاتها،
- إلا أن جباية الموارد المالية غير منتظمة وتعاني من صعوبات تتمثل في عدم تجاوب المواطنين في حالة الضرائب والرسوم المباشرة
- عدم تحويل هذه الأموال في الأغلب من الأحيان من قبل السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية في حالة الضرائب غير المباشرة، ويتحمل مسؤولية هذا الخلل في التحويل كل من وزارة المالية ووزارة الحكم المحلي،
- كما ويلاحظ أيضا أن النسب المخصصة للهيئات المحلية من واردات الضرائب التي تجبيها السلطة المركزية محدودة، حيث أن السلطة المركزية استقطبت لنفسها الجزء الأكبر من الواردات بينما أبقت جزءاً صغيراً للهيئات المحلية توزع بالنسبة التي تقررها السلطة المركزية (المادة 22).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أهم التحديات المالية التي تواجه الهيئات المحلية

- **الإشكاليات المتعلقة بالوضع المالي للهيئات المحلية:** هناك ضعف لدى عدد كبير من الهيئات المحلية، خاصة الصغيرة منها فيما يتعلق بالإيرادات المالية، كما يوجد فروق واسعة فيما يتعلق بدخل هذه الهيئات من الضرائب والرسوم، ذلك أن معظم الضرائب والرسوم يتم جبايتها من السلطة المركزية ممثلة بوزارة المالية لحساب الهيئات المحلية، مثل ضريبة الأملاك، ومقابل هذه الجباية تخصم الوزارة جزءا منها، وهناك العديد من الصعوبات التي تواجه عملية الجباية بسبب عدم تجاوب المواطنين خاصة في الضرائب والرسوم المباشرة التي تجبيها الهيئات المحلية، والتأخير في تحويل وزارة المالية لحصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المحلية في حالة الضرائب غير المباشرة، كما أن هناك عدم وضوح في آليات توزيع الموارد والعائدات على الهيئات المحلية.
- من جهة أخرى هناك غياب للتشريعات التي تمنح الهيئات المحلية صلاحيات إنشاء مشاريع اقتصادية لتعزيز مصادر دخلها، والمركزية المالية العالية من قبل وزارة الحكم المحلي، حيث لم يتم منح الهيئات المحلية أي صلاحيات تساعدها في تعزيز مواردها المالية، ومصادرها إضافة الى وجود إشكاليات تتعلق في وضع الموازنات من حيث غياب إطار موحد للموازنة، والإجراءات المتبعة من قبل وزارة الحكم المحلي للمصادقة على موازنات الهيئات المحلية عشوائية وغير مترابطة بالرغم من وجود دليل مالي وإداري، وضعف القدرات المحاسبية والإدارية لدى موظفي الهيئات المحلية في أدارة المصادر والموارد في الهيئات المحلية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أهم التحديات المالية التي تواجه الهيئات المحلية

- من الناحية العملية فإن **موارد البلديات المالية غير كافية وغير مستقرة**. وتعتمد البلديات بشكل كبير على الرسوم (خاصة رسوم الرخص والأبنية والمخالفات)، وعلى بيع خدمات الكهرباء والمياه، إضافة إلى بعض المشاريع المدرة للدخل والمساعدات والمنح الخارجية. أما بالنسبة للضرائب، فإن قاعدة الضرائب المحلية محدودة جداً، والضريبة المحلية الوحيدة التي تجبيها البلديات مباشرة هي **ضريبة المعارف**، وهناك إشكاليات كبيرة في تحصيلها، خصوصا في البلديات والمجالس الصغيرة، نتيجة انتشار الفقر، ولا تكاد تكفي عوائد هذه الضرائب لتغطية مصاريف صيانة مباني المدارس وترميمها، علماً بأن هذه الضريبة لا يجوز استخدامها إلا لأغراض المدارس مثل الترميم أو إضافة غرف صفية.

- أما ضريبة الأملاك وضريبة المواصلات، والتي تجبيها السلطة المركزية نيابة عن البلديات ومن ثم تقوم بتحويلها إلى البلديات بعد خصم نسبة معينة . فإنها لا تجبى في كافة البلديات، كما أنها هناك عدم انتظام في تحويلها وعدم شفافية في توضيح قيمتها وآليات احتسابها أو الإعفاءات التي قد يقوم بها بعض موظفي وزارة المالية دون الرجوع إلى الهيئة المحلية.

- فحسب القانون الساري في الضفة الغربية، تخصم السلطة المركزية 10% من قيمة ضريبة الأملاك وتحول باقي المبلغ للهيئات المحلية. لكن من الناحية الفعلية تقوم وزارة المالية بتحويل مبلغ أقل من المنصوص عليه في القانون.

- أما بالنسبة لضرائب ورسوم المواصلات، تقوم وزارة المالية بتحويل جزء منها إلى الهيئات المحلية حسب عدد سكان الهيئة وأيضا وفقا للسلطة التقديرية لوزير المالية.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أهم التحديات المالية التي تواجه الهيئات المحلية

- نتيجة لذلك فإن العديد من المجالس بالكاد تغطي نفقاتها التشغيلية الأساسية من رواتب موظفين ونفقات جارية أخرى، دون أن يكون لديها أية موارد لتغيطة النفقات التطويرية أو التنموية.

- ولتغيطة العجز الذي تعاني منه بعض البلديات، خصوصا في ضوء تأخر السلطة المركزية في تحويل عوائد الضرائب والمستحقات المالية لها، وعدم وجود أي بند في الموازنة العامة لدعم الهيئات المحلية، تعمد الكثير من الهيئات المحلية إلى عدم دفع المستحقات المالية المترتبة عليها إلى شركات الكهرباء والماء الإسرائيلية، رغم قيام هذه البلديات بتحصيل قيمة خدمات الكهرباء والماء من المواطنين، الأمر الذي يراكم ديونا على السلطة الفلسطينية التي تجد في كثير من الحالات أن الجانب الإسرائيلي قد قام باقتطاع قيمة هذه الديون مباشرة من مستحقات السلطة من الجمارك التي تجبيها اسرائيل لصالح السلطة.

- *In fact, not only does the PA pay for unpaid electricity bills by local government, it also ends up paying an 11% late payment fee. In addition, the practice results in inadequate investments in maintenance and upgrading of the electricity sector, which lead to significant technical losses, which amount to another $200 million in purchased, but lost electricity.*

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أهم التحديات المالية التي تواجه الهيئات المحلية

- *Local government revenues amount to 11 percent of total revenues, while local government expenditures account for only 6 percent of total expenditures, which is only a fraction of what is observed in other countries around the world.*
- *LGUs are assigned more than 25 different functions, but the large majority of them (around 80 percent) on average exercise only 12 of those, leaving many mandates unfulfilled.*
- *While the number of mandates currently assigned to municipalities may be slightly large, inadequate revenues are the main reason why municipalities cannot fulfil a number of important mandates.*
-

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أهم التحديات المالية التي تواجه الهيئات المحلية

- في ظل الهجمة الاسرائيلية الشرسة على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية، والأزمات المالية الخانقة التي مرت وتمر بها السلطة الفلسطينية، وتآكل الشرعية الانتخابية للمؤسسات السياسية الوطنية، فإن هناك حاجة لإعادة النظر في **دور الهيئات المحلية وإعادة صياغته بما يخدم تحقيق التنمية المحلية، والمشاركة السياسية، وخدمة المشروع الوطني، دون أن تكون الهيئات المحلية بديلا عن السلطة الفلسطينية.**

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

وعليه

- نخلص إلى أن الهيئات المحلية في فلسطين تعاني من معوقات إدارية ومالية وسياسية تحول دون قيامها بمهماتها بشكل فاعل، وأهم هذه المعوقات طغيان الإدارة المركزية في عملية اتخاذ القرار، في ظل وجود هذه المعوقات لم تستطع ولن تسطع الهيئات المحلية من القيام بدورها التنموي المطلوب، وبتكثيف نستطيع القول بان السلطة المركزية ما زالت مصرة على إخضاع السلطة المحلية لرغباتها وتوجيهاتها من خلال إدارتها، سواء من خلال دراسة مجموعة القوانين التي صدرت، أو العلاقة اليومية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وتقييد خدماتها، وعدم إجراء الانتخابات باعتبارها نقطة الانطلاقة لإعطاء الاستقلالية للهيئات المحلية

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

اذن

- كل ذلك يقيد من دور السلطة المحلية في عملية التنمية ويجعلها في النهاية تابعة للسلطة المركزية من خلال التداخلات والإشكاليات الناتجة عن التضارب بين المركزية واللامركزية وبين التقليدي والحداثي والتنموي، وتنتج هذه الإشكاليات والتداخلات بسبب التضارب في طريقة النهج وأسلوب العمل بين السلطة الوطنية الفلسطينية بصفتها مؤسسة منبثقة عن منظمة التحرير الفلسطينية والتي تميزت سلطاتها ومسئوليتها بالمركزية الكاملة باعتبارها جسم ثوري وبين القاعدة العريضة من الشعب الفلسطيني، التي حكمت من احتلالات وأنظمة متعاقبة والتي تتطلع إلى الديمقراطية واللامركزية.
تعتبر هذه الإشكاليات تحدي حقيقي يواجه مؤسسات الحكم المحلي في المرحلة الراهنة ومرحلة الدولة المستقلة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الحلول

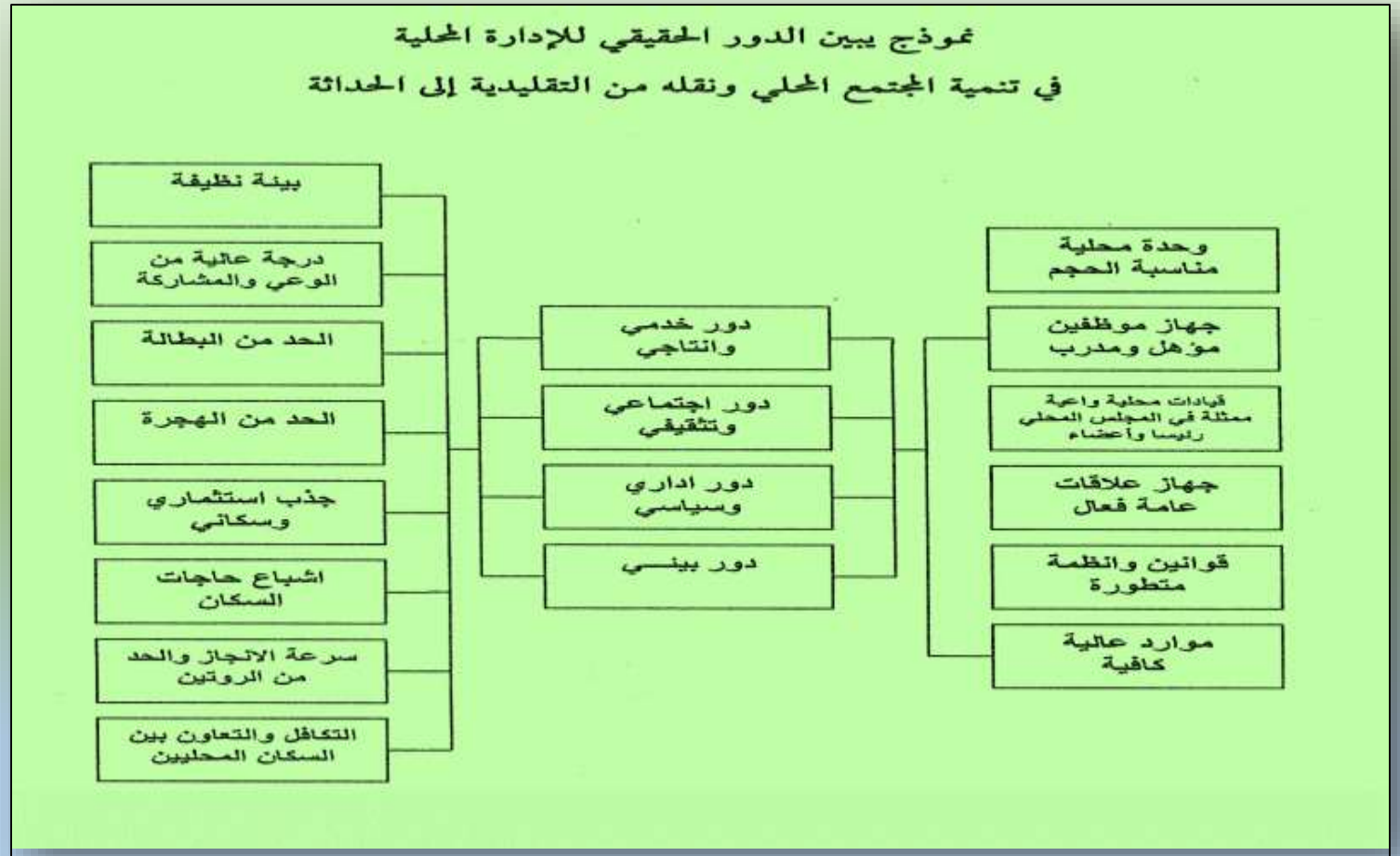
STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

حلول ومقترحات

1. دعم التوجه نحو اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية، وذلك بتعزيز صلاحياتها وإبعادها عن الوظيفة السياسية وإعادة النظر في التشريعات والأنظمة التي تحكم العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية وإتاحة الفرص للإدارة المحلية بالأشتراك في صياغة القوانين والأنظمة.
2. إدراج تمويل المشاريع التنموية ضمن ميزانية البلديات وتشجيع البلديات على إنشاء مشاريع إنتاجية استثمارية وعدم الاقتصار على البنود العادية للميزانية التي يتم إدراجها بشكل روتيني كل سنة، وفي حال عدم توفر الأموال اللازمة يجب التوجه إلى الجهات المعنية لتوفير هذه الأموال.
3. من خلال تجربة وممارسة عملية فإن أفضل المشاريع وأفيدها وأكثرها سلاسة هي التي تتم بالتنسيق مع وزارة الحكم المحلي لأنها هي الأقدر والأقرب على فهم مشاكل البلديات واحتياجاتها، لذا يجب التركيز على دور الوزارة في هذا المجال بشرط ان تراعي الوزارة شروط الاستقلال واللامركزية الإدارية.
4. ضرورة إشراك العناصر النسائية والشبابية في المجالس البلدية ووضع آلية للوصول إلى نسبة معينة من النساء للمجالس البلدية.
5. عمل دورات تدريبية مكثفة للعاملين في إطار البلديات ووزارة الحكم المحلي وفي التجمعات السكانية بهدف تعميق مفاهيم الحكم المحلي والمشاركة المجتمعية ودور البلديات التنموي.
6. تمكين البلديات من الحصول على حقوقها كاملة من ميزانية الحكومة المركزية سواء كانت من المحروقات أو رسوم الطرق والتراخيص والمخالفات، وللأسف فأن قانون الهيئات المحلية لسنة 1997م لم يعترف بالبلديات إلا بحقها في تحصيل نسبة (50%) من رسوم الترخيص والمخالفات والتي لم يبدأ صرفها فعلياً إلا في سنة 2000م.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الحلول



بالاعتماد على نموذج من كتاب الإدارة المحلية للأستاذ ايمن عودة المعاني

- كما نرى فان التنمية الحقيقية تتطلب تبني استراتيجيات فعالة وعلى اصعدة مختلفة.
- ان النهوض بالهيئات المحلية يستدعي:
  1. تطوير في علاقتها مع السلطة المركزية
  2. تحسين وتعزيز نظم الحوكمة فيها.
  3. تبني مفهوم التنمية الشاملة المستدامة.
  4. تبني مفاهيم وانماط جديدة في الاستدامة المالية كالشراكة مع القطاع الخاص PPP.
  5. تنويع مصادر إيراداتها وتفعيل المسؤولية الإدارية والمالية Fiscal and Administrative Responsibility.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

Solutions

- Increasing LGU tax revenues should be an important policy priority. LGU revenues amount to less than 5 percent of GDP, roughly one third of the level observed in East Asia and one half observed in Europe. However, the revenue dearth is even worse than shown by the above figure because roughly one half of all municipal revenues, for example, come in the form of enterprise revenues, which is related to the fact that Palestinian municipalities provide utility services, such as electricity, water and sewerage, which in many countries are provided by public utilities and these revenues are not counted in municipal budgets (preferred practice).
- وينبغي أن تكون زيادة الإيرادات الضريبية لوحدات الحكم المحلي أولوية هامة من أولويات السياسات. وتبلغ إيرادات وحدات الحكم المحلي أقل من 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أي ما يقرب من ثلث المستوى الذي لوحظ في شرق آسيا والنصف الذي لوحظ في أوروبا. ومع ذلك، فإن ندرة الإيرادات أسوأ مما يتبين من الرقم أعلاه لأن ما يقرب من نصف جميع إيرادات البلديات، على سبيل المثال، تأتي في شكل إيرادات للمؤسسات، وهو ما يرتبط بحقيقة أن البلديات الفلسطينية توفر خدمات المرافق، مثل الكهرباء والمياه والصرف الصحي، التي توفرها المرافق العامة في العديد من البلدان ولا تحسب هذه الإيرادات في ميزانيات البلديات (الممارسة المفضلة).

- ينبغي تبني أولويات سياساتية لتحسين جباية الضرائب

تحسين جباية الضرائب

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

Solutions

- An obvious source of significant additional revenues is the property tax, which is currently collected in only about 20 percent of all municipalities, and it is not collected by Village Councils (VCs). Palestinian LGUs could easily double or even triple their property tax collections. Additional revenues need to be mobilized through the modernization and improved enhancement of the “professions tax” as well as the gradual introduction of new taxes, such as the so called betterment tax. There is also scope to increase revenues from fees, but it is important to do it in a way that will prevent the rise of nuisance levies, which may not raise significant revenues, while imposing administration costs and undue burden on businesses and individuals.

- ومن المصادر الواضحة للإيرادات الإضافية الكبيرة ضريبة الأملاك، التي يتم تحصيلها حاليا في حوالي 20 في المائة فقط من جميع البلديات ولا يتم تحصيلها من قبل المجالس القروية. ويمكن لوحدات الحكم المحلي الفلسطينية أن تضاعف بسهولة حصيلتها من الضرائب العقارية أو حتى ثلاثة أضعاف. ويلزم تعبئة إيرادات إضافية من خلال تحديث "ضريبة المهن" وتحسينها، فضلا عن الأخذ التدريجي بضرائب جديدة، مثل ما يسمى بضريبة التحسين. هناك أيضا مجال لزيادة الإيرادات من الرسوم ، ولكن من المهم القيام بذلك بطريقة تمنع ارتفاع الرسوم المزعجة ، والتي قد لا تجمع إيرادات كبيرة ، مع فرض تكاليف إدارية وعبء لا داعي له على الشركات والأفراد.

- يجب تطوير نظم افضل لجباية ضرائب الأملاك حيث انه يتم جبايتها حاليا في 20% من الهيئات المحلية.

تحسين نظم جباية ضرائب الاملاك

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

Solutions

- Significant weaknesses in budgeting practices of LGUs have been revealed and those ought to be addressed in order to improve transparency, sustainability, and efficiency of LGU finances.
- One of the most conspicuous issues ***is a large divergence between approved and actual budgets, which is an indication of poor budget planning.*** Very often, municipalities and VCs have planned for much larger budgets than they are able to execute. The mismatch between planned and executed budgets is more acute with VCs, but also significant among municipalities.
- Furthermore, despite the recent advances and efforts to modernize budget formulation and reporting of LGUs, serious limitations remain like the fact that LGUs continue to use cash accounting as opposed to accrual accounting. This allows LGUs to show budget surpluses which, after accounting for the payment arrears, should have been significant budget deficits instead.
- Another important issue with budgets and budget execution reports is that they don't convey detailed enough information for performance monitoring and decision making. These are key weaknesses in LGU budgeting practices that should be addressed in the near future.

- هناك عدم دقة في الممارسات المالية وخصوصا في احتساب وتسجيل النفقات والايرادات

تطوير ومتابعة افضل للإجراءات المالية المتعلقة بتنفيذ موازنة الهيئات المحلية

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

Solutions

- هناك عدم دقة في الممارسات المالية وخصوصا في احتساب وتسجيل النفقات والايرادات

تطوير ومتابعة افضل للإجراءات المالية المتعلقة بتنفيذ موازنة الهيئات المحلية

- تم الكشف عن نقاط ضعف كبيرة في ممارسات الميزانية في وحدات الحكم المحلي ويجب معالجتها من أجل تحسين الشفافية والاستدامة والكفاءة المالية لوحدات الحكم المحلي.
- ومن أبرز القضايا الاختلاف الكبير بين الميزانيات المعتمدة والميزانيات الفعلية، وهو مؤشر على سوء تخطيط الميزانية. في كثير من الأحيان ، خططت البلديات وشركات رأس المال المغامر لميزانيات أكبر بكثير مما يمكنها تنفيذه. إن عدم التوافق بين الميزانيات المخططة والمنفذة أكثر حدة مع VCs، ولكنه مهم أيضا بين البلديات.
- وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أوجه التقدم والجهود المبذولة مؤخرا لتحديث صياغة الميزانية والإبلاغ عن وحدات الحكم المحلي، لا تزال هناك قيود خطيرة مثل استمرار وحدات الحكم المحلي في استخدام المحاسبة النقدية بدلا من المحاسبة على أساس الاستحقاق. وهذا يسمح لوحدات الحكم المحلي بإظهار فوائض الميزانية التي كان ينبغي أن تكون عجزا كبيرا في الميزانية بدلا من ذلك، بعد حساب متأخرات الدفع.
- هناك مشكلة أخرى مهمة تتعلق بالميزانيات وتقارير تنفيذ الميزانية وهي أنها لا تنقل معلومات مفصلة كافية لمراقبة الأداء واتخاذ القرار هذه هي نقاط الضعف الرئيسية في ممارسات الميزنة في وحدات الحكم المحلي التي ينبغي معالجتها في المستقبل القريب.

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

الخلاصة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

وخلاصة القول

- ويمكن التغلب على هذه العقبات من خلال تجنيد الدعم المالي والسياسي والفني من السلطة ومنظمات المجتمع المدني المعنية ومن الدول المانحة الدولية والعربية لمساعدة الهيئات المحلية على تخطي هذه العقبات والمشاكل.

- وعليه، فان التنمية الحقيقية تتطلب تبني استراتيجيات فعالة وعلى اصعدة مختلفة.
- ان النهوض بالهيئات المحلية يستدعي:
  1. تطوير في علاقتها مع السلطة المركزية
  2. تحسين وتعزيز نظم الحوكمة فيها.
  3. تبني مفهوم التنمية الشاملة المستدامة.
  4. تبني مفاهيم وانماط جديدة في الاستدامة المالية كالشراكة مع القطاع الخاص PPP.
  5. تنويع مصادر إيراداتها وتفعيل المسؤولية الإدارية والمالية Fiscal and Administrative Responsibility.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

شكرا لحن استماعكم

د. محمد ابوزايد

mabuzayed100@gmail.com

0598-162-382

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل الخامس

المجلس المحلي عضويته ورئاسته

أهداف الفصل :

بعد فراغك من دراسة هذا الفصل يفترض أن تكون قادراً على أن :

* تضع تعريفاً للمجلس المحلي .
* تبين المعايير التي تؤخذ بعين الاعتبار لتحديد عدد أعضاء المجلس المحلي .
* تبين مزايا وعيوب كل من المجالس كثيرة الأعضاء وقليلة الأعضاء .
* تبين مزايا وعيوب كل من مدة العضوية القصيرة والطويلة في المجالس المحلية
* تتعرف على الشروط الواجب توافرها في أعضاء المجالس البلدية الأردنية .
* تبين أساليب إختيار أعضاء المجالس البلدية الأردنية .
* تبين مفقدات العضوية في المجالس البلدية الأردنية .
* تتعرف على الصفات الواجب توافرها في رئيس المجلس المحلي والأدوار التي يمارسها .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل الخامس
المجلس المحلي عضويته ورئاسته

يتكون المجلس المحلي بالإضافة إلى رئيسه من عدد من الأعضاء يختلف عددهم من دولة إلى أخرى ، ويتولى رسم السياسة العامة للمنطقة المحلية وإصـدار القـرارات والإشراف على تنفيذها . وسنستعرض في هذا الفصل أعضاء المجالس المحلية من حيث عددهم، ومدة عضويتهم، والشروط التي يجب أن تتوافر فيهم، والأساليب التي تتبع فـي اختيارهم، وأهم الأسباب التي تبرر فقدهم للعضوية . وسنـستعرض رؤسـاء المجـالس المحلية وأساليب اختيارهم، والدور الذي يقومون به خدمة لمجتمعاتهم التي يمثلونها.

أولاً : عدد الأعضاء في المجالس المحلية :

يتباين عدد الأعضاء في المجالس المحلية بتباين الدول، وتباين الوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة. ورغم عدم وجود معايير ثابتة تحدد عدد أعضاء هذه المجالس، فان هنالك اعتبارات يمكن مراعاتها وأهمها (Maddick,1975) :

١- حجم الوحدة المحلية، فالوحدة المحلية واسعة المساحة كثيفة السكان تتطلـب عـدداً أكبر من ممثلي مجلسها المحلي .

٢- وجود الأقليات، حيث يقتضي الأمر زيادة عدد أعضاء المجلس المحلـي لتمكـين الأقليات من تمثيل أنفسهم.

٣- درجة التقدم والرقي، ذلك لأن نظام الخدمات المقدمة في المجتمع المتقـدم يـصبح أكثر تعقيداً. مما يترتب عليه زيادة في عدد أعضاء المجلس المحلي.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

وبالرغم من ذلك فلا بد من أن نتساءل هل المجالس كثيرة الأعضاء هي أكثر فائدة مـن المجالس قليلة الأعضاء أم ماذا ؟

إن المؤيدين لكثرة عدد أعضاء المجالس يرون أن ذلـك يحقـق لهـا المزايـا التاليـة (العكش،١٩٨٣):

١- تمثيل الاتجاهات المختلفة والآراء المتعددة والأقليات في الوحدة المحلية .

٢- تشكيل عدد وافٍ من اللجان ومساهمة الأعضاء فيها بشكل فاعل .

٣- زيادة اهتمام السكان المحليين بأعمال مجالسهم وتوسيع قاعدة المشاركة .

أما مؤيدو العدد القليل فهم يرون أن ذلك يحقق فوائد منها :

١- زيادة كفاءة الأعضاء وإنتاجيتهم والتزامهم بحضور الجلسات.

٢- سرعة البت في الأعمال المطروحة للنقاش والقدرة على اتخاذ القرارات الفعالة.

٣- تمكين جميع الأعضاء من المشاركة وإثراء المناقشة وفاعليتها.

مما سبق يتضح أن الكفاية السياسية تتطلب أن يكون عدد أعضاء المجلس المحلـي كبيراً ليكون تمثيلهم للسكان صحيحاً ويزيد من إمكانية تفاعلهم في المجلس. بينما تتطلـب الكفاية الإدارية عدداً أقل من الأعضاء في المجلس لضمان سرعة الانجاز وكفاءة العمل. ولعل من المفضل تحقيق التوازن بين كلا الأسلوبين لإيجاد مجالس ذات أعداد معتدلة تفي بالمتطلبات السياسية والإدارية معاً.

وفي المملكة الأردنية الهاشمية أعطى قانون البلديات حق تحديد الحد الأعلى لعـدد أعضاء المجلس البلدي لوزير الشؤون البلدية . ويجوز تغيير العدد بنفس الأسلوب الذي تم به التحديد شرط أن لا يجري ذلك خلال دورة المجلس(قانون البلديات رقـم ١٣ لـسنة٢٠١١، مادة٣)

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

أما أمانة عمان الكبرى فيتولى إدارتها مجلس يحدد مجلس الوزراء عدد أعضائه على أن ينتخب ثلثاهم انتخاباً مباشراً ويعين الثلث الباقي بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة٢٠١١ ، مادة٣) . كما خصص المشرع للمرشحات لعضوية المجالس البلدية وأمانة عمان الكبرى _ فيما يتعلق بالأعضاء المنتخبين _ نسبة لا تقل عن ٢٥% من عدد أعضاء المجلس لإشغالها من اللواتي حصلن على أعلى الأصوات، وإذا لم يتقدم العدد المطلوب من المرشحات أو لم يتوافر العدد الذي يساوي هذه النسبة من عدد أعضاء المجلس لإشغالها فيتم التعيين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية في حدود هذه النسبة من ضمن الناخبات المسجلات في قوائم الناخبين في منطقة البلدية (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة٩). ولعل المشرع هدف من ذلك إلى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة العامة * لعدم تمكنها من الوصول بنسبة معقولة إلى المجالس البلدية عبر صناديق الاقتراع لأسباب اجتماعية مختلفة.

وبذلك نجد أن عدد الأعضاء في المجالس البلدية في المملكة يختلف من بلدية لأخرى وفقاً لاعتبارات منها مساحة المنطقة المحلية وعدد سكانها وغير ذلك. ويتراوح عدد الأعضاء في المجالس البلدية الأردنية الآن بين سبعة أعضاء وثلاثين عضواً، بينما يبلغ عدد أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى حالياً ٦٨ عضواً. ونرى بأن عدد الأعضاء

---

* تتفاوت نسبة مشاركة المرأة في المجالس المحلية من دولة إلى أخرى ، فهي تبلغ ٢,١% في دول منطقة الشرق الأوسط ، و ١٧,٥% في دول آسيا والمحيط الهادي، و ٢٣,٩% في أوروبا ، و٢٤,١% في أمريكا الوسطى ، بينما تبلغ ٢٦,١% في أمريكا الجنوبية . وعلى مستوى العالم تبلغ ٢١% للعضوية ، و٩% لمنصب العمدة . وتجدر الإشارة إلى أن ارتفاع نسبة تمثيل المرأة في بعض الدول يعود بشكل كبير إلى أنها تطبق نظام الحصص أو نظام التمثيل النسبي حيث يبلغ متوسط نسبة مشاركة المرأة في تلك الدول ٣٤,٧% . ويرى البعض أن فرص النساء بالفوز بمقاعد في المجالس المحلية تحكمه عوامل عديدة منها: النظام الانتخابي المتبع ، ودرجة تطور وحداثة المجتمع ، والوضع الإقتصادي والإجتماعي للمرأة (أحمد، ٢٠٠٨) .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

في كثير من هذه المجالس قليل وغير ملائم لسكان الوحدة المحلية، ويفضل زيادة حدها الأعلى إلى القدر الذي يضمن تمثيل سكان الوحدة بشكل أكثر عدالة. *

لقد ميز المشرع أمانة عمان الكبرى عن بقية المجالس البلدية في المملكة من حيث حجم العضوية وأسلوب اختيارهـا لاعتبـارات عديـدة مـن أهمهـا (القرعـان،٢٠٠٠)، (www.ammancity.gov.jo) :

١- سعة مساحة أمانة عمان مقارنة ببلديات المملكة الأخرى إذ تبلغ مساحتها ١٧٠٠ كم٢.

٢- كثرة عدد سكانها الذي تجاوز مليوني النسمة .

٣- حجم النشاط الإقتصادي الكبير الذي تشهده، إذ تحتوي على ما يقارب ٨٠% من النشاط في المملكة .

٤- كونها عاصمة الدولة، ومقر الحكومة المركزيـة، والهيئـات الإقليميـة، والدوليـة، والدبلوماسية ، ومركز مختلف النشاطات السياسية .

ثانياً :مدة العضوية في المجالس المحلية:

تختلف مدة العضوية في المجالس المحلية من دولة لأخرى ومن مستوى محلي لمستوى آخر ضمن الدولة. ويختلف الباحثون في الإدارة المحلية في أي المدتين للعضوية أفضل القصيرة أم الطويلة.

* تربط بعض الدول عدد أعضاء المجلس المحلي بعدد السكان في الوحدة المحلية . ومن هذه الدول على سبيل المثال : فرنسا ، ولبنان ، والمغرب ، وتونس ، والجزائر .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

فمؤيدو مدة العضوية القصيرة يرون أنها تحقق المزايا التالية :

١- ازدياد اهتمام الأعضاء بتقديمهم أفضل الخدمات للسكان خاصة وأنهم مطالبون بالوفاء بالوعود الانتخابية وانجازها خلال المدة القصيرة (العكش،١٩٨٣) .

٢- التخلص من العناصر التي تفشل في تقديم الخدمات وانجاز الوعود وتقليل فرص الفساد والتسيب (العكش،١٩٨٣) .

٣- توسيع قاعدة مشاركة السكان المحليين في مجالسهم المحلية، ورفدها بأعضاء آخرين يرفعون من سوية الخدمة بما يحملونه من أفكار جديدة.

كما أنهم يدعمون وجهة نظرهم هذه بالتعرض لعيوب فترة العضوية الطويلة التالية:

١- ظهور الفتور والسخط في العلاقة بين المجلس المحلي والسكان إذا ما تبين لهم انحراف الأعضاء عن البرامج والخطط التي وعدوا بتنفيذها، ولم يكونوا عند مستوى طموحاتهم وآمالهم .

٢- حصر عضوية المجلس في كثير من الأحيان في أشخاص معينين لفترات طويلة مما يقلل من فرص مشاركة الآخرين في إدارة شؤونهم المحلية، ويحرم هذه المجالس من التجدد والتطور.

أما المؤيدون لفترة العضوية الطويلة فيرون أفضليتها، ويبرزون مميزاتها التالية (الزعبي،١٩٩٣) :

١- استقرار سياسة المجلس المحلي لفترة زمنية مناسبة لتنفيذ الخطط والمشاريع التي تحتاج لوقت غير قصير لإقامتها ومتابعتها.

٢- الاستفادة من الخبرة المتراكمة التي يكتسبها الأعضاء خلال عملهم في المجلس لفترة طويلة مما ينعكس على مستوى أداء المجلس وإدارته بشكل ايجابي.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

فمؤيدو مدة العضوية القصيرة يرون أنها تحقق المزايا التالية :

١- ازدياد اهتمام الأعضاء بتقديمهم أفضل الخدمات للسكان خاصة وأنهم مطالبون بالوفاء بالوعود الانتخابية وانجازها خلال المدة القصيرة (العكش،١٩٨٣) .

٢- التخلص من العناصر التي تفشل في تقديم الخدمات وانجاز الوعود وتقليل فرص الفساد والتسيب (العكش،١٩٨٣) .

٣- توسيع قاعدة مشاركة السكان المحليين في مجالسهم المحلية، ورفدها بأعضاء آخرين يرفعون من سوية الخدمة بما يحملونه من أفكار جديدة.

كما أنهم يدعمون وجهة نظرهم هذه بالتعرض لعيوب فترة العضوية الطويلة التالية:

١- ظهور الفتور والسخط في العلاقة بين المجلس المحلي والسكان إذا ما تبين لهم انحراف الأعضاء عن البرامج والخطط التي وعدوا بتنفيذها، ولم يكونوا عند مستوى طموحاتهم وآمالهم .

٢- حصر عضوية المجلس في كثير من الأحيان في أشخاص معينين لفترات طويلة مما يقلل من فرص مشاركة الآخرين في إدارة شؤونهم المحلية، ويحرم هذه المجالس من التجدد والتطور.

أما المؤيدون لفترة العضوية الطويلة فيرون أفضليتها، ويبرزون مميزاتها التالية (الزعبي،١٩٩٣) :

١- استقرار سياسة المجلس المحلي لفترة زمنية مناسبة لتنفيذ الخطط والمشاريع التي تحتاج لوقت غير قصير لإقامتها ومتابعتها.

٢- الاستفادة من الخبرة المتراكمة التي يكتسبها الأعضاء خلال عملهم في المجلس لفترة طويلة مما ينعكس على مستوى أداء المجلس وإدارته بشكل ايجابي.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ويذكرون المثالب التالية لفترة العضوية القصيرة التي يرونها غير ملائمة:

١- إثارة العديد من المشاكل الناجمة عن الانتخاب خلال فترات قـصيرة ومتلاحقـة، وتعطيل العمل خلال فترات الإعداد لإجرائها.

٢- عدم تمكين الأعضاء من وضع البرامج الطويلة وعدم إمكانية متابعتهـا، وحـصر جهدهم في الإسراع في إظهار انجازات ماثلة للعيان كي لا يتهمهم السكان بالتقصير والتقاعس في أدائهم للأمانة مما يجعل الأهداف التي يـضعونها لمجلـسهم أهـدافاً متواضعة يمكن تحقيقها خلال فترات قصيرة.

وإذا كانت أنظمة الإدارة المحلية تختلف في اعتمادها مدة العضوية في مجالـسها، والباحثون يختلفون في أيتهما أجدى، فان من الأفضل الاعتدال وجعـل المـدة متوسـطة المدى لتحقق مزايا الطريقتين السابقتين ونقلص من مساوئهما.

لقد حدد المشرع مدة العضوية المعمول بها في المجالس البلدية الأردنيـة، فجعلهـا أربع سنوات اعتباراً من تاريخ تسلم المجلس مهامه وذلك بعد إعلان نتائج الانتخاب مـن قبل رئيس الانتخاب بحيث يجري إنتخاب الرئيس والأعضاء إنتخاباً مباشراً فـي جميـع بلديات المملكة في يوم واحد (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة ٤). وأجاز القـانون أن يؤجل الانتخاب في بلدية أو أكثر لمدة لا تزيد على ستة أشهر إذا اقتضت ذلك المـصلحة العامة وسلامة الانتخاب على أن تحسب مدة التأجيل من مدة المجلـس القانونيـة (قـانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة ٤).

وتعتبر مدة العضوية المعمول بها في المجالس المحلية الأردنية من المدد المناسـبة والمعتدلة.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

جدول رقم (٥)

مدة العضوية للمجالس البلدية في بعض دول العالم

الدولة	الأردن	سوريا	لبنان	العراق	السعودية	قطر	الكويت
المدة	٤	٤	٦	٤	٤	٤	٤
الدولة	البحرين	مصر	السودان	المغرب	تونس	الجزائر	موريتانيا
المدة	٤	٤	٣	٦	٥	٥	٥
الدولة	اليمن	اليابان	بريطانيا	فرنسا	الدنمارك	أيسلندا	فنزويلا
المدة	٤	٤	٤	٦	٤	٤	٤
الدولة	السويد	هولندا	النمسا	روسيا	البرازيل	ايرلندا	
المدة	٤	٤	٤	٢	٤	٥	

المصدر : (المعاني وأبو فارس،٢٠٠٥) ، (الطعامنة و عبد الوهاب، ٢٠٠٥) .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

جدول رقم (٥)

مدة العضوية للمجالس البلدية في بعض دول العالم

الدولة	الأردن	سوريا	لبنان	العراق	السعودية	قطر	الكويت
المدة	٤	٤	٦	٤	٤	٤	٤
الدولة	البحرين	مصر	السودان	المغرب	تونس	الجزائر	موريتانيا
المدة	٤	٤	٣	٦	٥	٥	٥
الدولة	اليمن	اليابان	بريطانيا	فرنسا	الدنمارك	أيسلندا	فنزويلا
المدة	٤	٤	٤	٦	٤	٤	٤
الدولة	السويد	هولندا	النمسا	روسيا	البرازيل	ايرلندا	
المدة	٤	٤	٤	٣	٤	٥	

المصدر : (المعاني وأبو فارس،٢٠٠٥) ، (الطعامنة و عبد الوهاب، ٢٠٠٥) .

ثالثاً : الشروط التي يجب أن تتوافر في أعضاء المجالس المحلية:

يقتضي أن تتوافر للعضو الناجح في المجالس المحلية السمعة الحسنة والسلوك الجيد وأن يتمثل آمال السكان وطموحاتهم في وحدته المحلية التي يمثلها ويسعى بكل جهده لتلمس حاجاتهم والعمل على تلبيتها. كما يجب أن يكون حصيف الإدراك، بعيد الأفق، كيس المعاملة، حسن الخلق. وتشترط القوانين التي تنظم شؤون الإدارة المحلية في معظم دول العالم في الشخص عند ترشيحه لعضوية المجالس المحلية شروطاً تتعلق بالعمر والتبعية (الجنسية) والإقامة داخل الوحدة المحلية التي يرغب في تمثيلها، والسيرة والسلوك وغيرها.

وإذا كان إجماع قوانين الإدارة المحلية على ضرورة توافر الشروط السابقة في الشخص المرشح لعضوية المجلس المحلي يكاد يكون تاماً، فان شرط توافر المؤهلات

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

العلمية والخبرة والكفاءة تختلف فيه. فمنها من تشترط توافر الكفاءة والمقدرة والخبرة والمؤهل العلمي المناسب في عضو المجلس المحلي لضمان حسن الأداء والإدارة، ورفع مستوى الخدمات التي يقدمها باعتبار أن أعضاء المجلس المحلي لا يرسمون السياسة العامة لمناطقهم المحلية فحسب، وإنما يشرفون على تنفيذ هذه السياسة. بينما لا تشترط ذلك بعض القوانين لقناعتهم بان هذه الشروط تحول المجالس المحلية إلى مجالس (تكنوقراطية) تحرم كثيراً من السكان المحليين من حقهم في الترشيح مما يتعارض مع المفاهيم الديمقراطية. وترى أن الخبرة والكفاءة والتخصص يمكن تحقيقها بالاستعانة بخبرة المستشارين والخبيرين في شتى المجالات، وتخويل لجان المجلس المحلي سلطة اختيار أعضاء من خارج المجلس من ذوي الكفاءات التي قد لا تتوافر في عضويته، وكذلك وضع برامج تدريبية تسهم في رفع أداء الأعضاء أنفسهم .

وبالنسبة إلى نظام الإدارة المحلية في الأردن فان المشرع قد حدد الشروط الواجب توافرها في الرئيس أو العضو المرشح للمجلس البلدي فيما يلي (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ١٨) :

١- أن يكون قد أكمل خمساً وعشرين سنة شمسية من العمر قبل اليوم المحدد لتقديم طلبات الترشيح .

٢- أن يحسن القراءة والكتابة.

٣- أن لا يكون موظفاً أو مستخدماً في أي وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية عامة أو بلدية ما لم يكون حاصلاً على استقالته قبل شهر من بدء موعد الترشيح، ويتوجب على محامي البلدية إنهاء عقده معها خلال هذه المدة .

٤- أن لا يكون عضواً في مجلس الأمة .

٥- أن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو بجنحه مخلة بالشرف .

٦- أن لا يكون مفلساً احتيالياً.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٧- أن يكون قد إستكمل تنفيذ إجراءات الترشيح وذلك بتسليم ورقة ترشيح على النموذج المخصص إلى رئيس الانتخاب خلال المدة المحددة للترشيح التي يعينها وزير الشؤون البلدية مرفق بها إيصال مقبوضات يثبت أنه دفع لمحاسب البلدية تأميناً مقداره مائتا دينار لبلديات الفئة الأولى والثانية ومائة دينار لبلديات الفئة الثالثة والرابعة . ويعتبر هذا المبلغ إيراداً لصندوق البلدية غير قابل للاسترداد باستثناء من تم رفض طلب ترشحه (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ١٦، ١٧) .

٨- أن يكون حاصلاً على براءة ذمة من البلدية .

ومن استعراض الشروط السابقة نلاحظ الأمور التالية :

أ- اشترط المشرع في المرشح لعضوية أو رئاسة المجلس البلدي أن تتوافر فيه شروط الناخب ، وفي مقدمة هذه الشروط أن يتمتع بالجنسية الأردنية. وبذلك لم يسمح للأجنبي بممارسة الإقتراع لأن الحقوق السياسية وعلى رأسها حق الإنتخاب هي حقوق وطنية. إلا أن النص جاء مطلقاً لم يفرق بين الأردني بالأصل والأردني المتجنس . ولم يضع شرطاً زمنياً بعد التجنس حتى يكتسب المتجنس حق الأنتخاب أو الترشح ، وإنما سمح له بمباشرة هذا الحق بمجرد اكتسابه الجنسية الأردنية دون أن تمضي فترة معينة من الزمن تثبت اندماجه في المجتمع مناقضاً بذلك ما جاء في المادة ١٤ من قانون الجنسية الأردنية التي اعتبرت الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس أردنياً من جميع الوجوه إلا أنه لا يجوز له تولي المناصب السياسية والدبلوماسية والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء ، أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلا بعد مضي عشر سنوات على الأقل على إكتسابه الجنسية الأردنية. كما لا يحق له الترشح للمجالس البلدية والنقابات المهنية إلا بعد انقضاء خمس سنوات على اكتسابها (المضايلة، ٢٠٠٠) .

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

ب- إشترط المشرع في المرشح لعضوية أو رئاسة المجلس البلدي أن يكون قد أكمل خمساً وعشرين سنة شمسية من العمر ، وقد جاء هذا النص منسجماً مع معظم التشريعات التي تفرق بين سن الناخب والمرشح.

ج- لم يشترط المشرع ضرورة تمتع الرئيس أو العضو بأي مستوى تعليمي، أما النص الوارد في قانون البلديات ومفاده أن يحسن المرشح القراءة والكتابة فمدلوله واسع وغير محدد . وعليه فان الأمر يتطلب إجراء التعديلات المناسبة على شروط الرئاسة والعضوية في المجالس البلدية الأردنية بغية ضمان دخول أشخاص هم على قدر من الكفاءة والتأهيل العلمي والخبرة لزيادة كفاءة هذه المجالس وقدرتها على العمل والخدمة والاشتراك الفعال في عملية التنمية.

وفي هذا المجال لابد من التأكيد على أن عضو المجلس المحلي يجب أن يتصف بمميزات أهمها (الجندي،١٩٨٧) :

١- سعة الإدراك، وتقدير المواقف على حقيقتها .

٢- رجاحة الحجة وسداد المنطق، والقدرة على الإقناع.

٣- المعاملة الكيسة للناس، والقدوة الصالحة لهم .

٤- التجرد، وعدم التحيز، والعدالة.

٥- تشجيع السكان المحليين على تبادل الأفكار والآراء والإيمان بقدراتهم.

د- اشترط المشرع على العاملين في تنظيمات القطاع العام – إذا ما رغبوا في ترشيح أنفسهم لرئاسة أو عضوية المجلس البلدي الاستقالة من وظائفهم قبل شهر من بدء موعد الترشيح ، ولكنه لم يلزم الجهة الموظفة بقبولها ضمن هذه الفترة ، ولم يبين المصير الوظيفي لمن قبلت استقالته وخسر في الانتخابات أو إنتهت مدة رئاسته أو عضويته وأراد العودة إلي وظيفته السابقة . علماً بأن الكثير من دول العالم تسمح للموظف الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المحلية فيها ومن هذه الدول

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

بريطانيا وغرينادا وكندا (Heady,2001) . وبعض الدول تقوم بمنحه اجازة بدون راتب مما يضمن له العودة إلى وظيفته السابقة إذا ما خسر في الانتخابات المحلية أو المركزية كما هو متبع في مملكة البحرين.

- يشترط المشرع أن لا يكون المرشح مفلساً احتيالياً . والمفلس هو" كل تاجر يتوقف عن دفع ديونه التجارية وكل تاجر لا يدعم الثقة المالية به إلا بوسائل يظهر بجلاء أنها غير مشروعة " (قانون التجارة رقم ١٢ لسنة١٩٦٦ ، مادة ٣١٦)، وبذلك بين المشرع أن الإفلاس لا يطلق إلا على طائفة التجار . وأن إعلان الإفلاس يتطلب حكماً قضائياً يصدر عن محكمة البداية التي يوجد في منطقتها المركز الرئيسي للمؤسسة التجارية" (قانون التجارة رقم ١٢ لسنة ١٩٦٦ ، مادة ٣١٧). وبإشهار الإفلاس تسقط حقوق المفلس المالية فلا يجوز له أن يكون ناخباً أو منتخباً في المجالس السياسية البلدية أو المحلية بالمهن ولا أن يقوم بوظيفة أو بمهمة عامة (قانون التجارة رقم ١٢ لسنة١٩٦٦ ، مادة ٣٢٦). ويستعيد المفلس اعتباره حكماً بعد مرور عشر سنوات على إعلان إفلاسه بدون أن يقوم بأية معاملة إذا لم يكن مقصراً أو محتالاً (قانون التجارة رقم ١٢ لسنة١٩٦٦ ، مادة ٤٥٦). وقد اقتصر قانون البلديات أمر الإفلاس على الإفلاس الاحتيالي وهو الذي عالجته المادة ٤٥٦ من قانون التجارة حيث نصت على " تنظر المحاكم الجزائية في جرائم الإفلاس التقصيري أو الاحتيالي ... وتطبق في هذا الشأن قانون العقوبات ". كما نصت المادة ٤٧٥ من ذات القانون على عدم جواز إعادة الإعتبار التجاري إلى المفلسين الذين حكم عليهم بالإفلاس الاحتيالي أو بسرقة أو اختلاس أو إساءة أمانة إلا إذا كانوا قد حصلوا على إعادة إعتبار جزائي . وقد بين المشرع في المادة ٣٦٤ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته جواز إعادة الإعتبار إلى كل محكوم عليه بجناية أو جنحة بقرار قضائي إذا إستوفى الشروط التي حددها القانون. ومن استعراض النصوص القانونية السابقة نرى أن يأخذها المشرع بعين اعتباره عند صياغة هذا الشرط في قانون البلديات بحيث يشمل الحرمان من حق الترشيح كل تاجر مفلس سواء أكان الإفلاس احتيالياً أم

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

غير ذلك . وأن لا يكون هذا الحرمان من أهلية الترشيح مطلقاً وإنما مرهونـــاً بـــرد الاعتبار (العضايلة ، ٢٠٠٠) .

رابعاً : أساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية :

تختلف الدول في الطرق التي تتبعها لإختيار أعضاء المجالس المحلية فيها وفقاً لاختلاف الأهداف المقصودة في تطبيق نظام الإدارات المحلية، غير أنها لا تخرج عن أحد الأساليب الآتية:

أ- أسلوب الانتخاب المباشر :

حيث يقوم سكان الوحدة المحلية بانتخاب أعضاء المجلس المحلي مباشرة من بين الأشخاص الذين رشحوا أنفسهم لها، كما تلجأ بعض الدول التي تسكن في مناطقها أقليات معينة إلى تخصيص نسبة من مقاعد المجالس المحلية لتمثيل هذه الأقليات التي تقوم بانتخاب ممثليها.

إن هذا الأسلوب يحقق الفوائد التالية :

١- يعتبر المجلس الذي ينتخبه السكان المحليون مباشرة أقرب صلة بهم، وأكثر تعبيراً عن إرادتهم ، ومعرفة بأمورهم وحاجاتهم (العكش،١٩٨٣).

٢- تتمتع المجالس المحلية المشكلة بهذا الأسلوب بدرجة عالية من الاستقلالية في إتخـــاذ القرارات.

٣- يدعم هذا الأسلوب المفاهيم الديمقراطية، ويوسع نشرها، ويكـــرس عمليـــة الرقابـــة الشعبية.

٤- يمثل الانتخاب قيداً على سلطة الرقابة المركزية ، فإن أجاز القانون لهـــذه الـــسلطة حل الهيئات المحلية المنتخبة أو عزل عضو منها فلم يجز لها تعيين عضو جديد مكان

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

العضو المعزول أو مجلس مكان المجلس الذي قامت بحلـــه بـــدلاً عـــن الانتخـــاب (الجبري،٢٠٠٣).

غير أن المعارضين لهذا الأسلوب يرون أن له مثالب عديدة منها :

١- يفرز الانتخاب أكثر المرشحين شعبية وقد يترتب على ذلك دخول عناصـــر غيـــر كفؤة.

٢- قد تثير عملية الانتخابات كثيراً من المشاكل بين السكان المحليين وبخاصة في المجتمعات النامية بسبب عدم توفر الوعي الكافي لديهم.

ب- أسلوب المزج بين الانتخاب والاختيار :

ويقوم هذا الأسلوب على أساس ملء عدد من مقاعد المجلس المحلي بأسلوب الانتخاب المباشر من قبل السكان المحليين، ثم يقوم هؤلاء الأعضاء باختيار العدد المتبقي من أهل الخبرة والكفاءة متبعين في ذلك أسس تنظيمية محددة. إن إتباع هذا الأسلوب يوفر عنصر الكفاءة والمقدرة بالإضافة إلى الاستقلالية ذلك لأن عملية إختيار الأعضاء تتم بوساطة ممثلي السكان في تلك المناطق .

ج- أسلوب التعيين :

حيث تقوم الإدارة المركزية باختيار أعضاء المجلس المحلي بمعرفتها لتضمن كفاءة إدارة المجلس المحلي ورفع مستوى الخدمات التي يقدمها للسكان. ويحقق هذا الأسلوب الفوائد التالية:

١- تعيين الأعضاء الذين يتميزون بدرجة عالية من الخبرة والكفاءة.

٢- يجنب الدولة والسكان كثيراً من المشكلات والتكاليف الزائدة التي تترتب على أسلوب الانتخابات وخاصة في المجتمعات الأمية غير الناضج وعيها.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

بينما يرى المعارضون المثالب الآتية في تشكيل المجالس المحلية بهذا الأسلوب :

١- الإخلال الواضح في إستقلالية المجالس المحلية، حيث يكون ولاء العضو المعين للجهة التي قامت بتعيينه بالدرجة الأولى، ويقع تحت ضغطها عند إتخاذ القرارات.

٢- حرمان السكان المحليين من أهم الفوائد المرجوة في نظام الإدارة المحلية ألا وهي سيادة المفاهيم الديمقراطية، وتدريبهم على المشاركة السياسية، وإكسابهم الخبرة نتيجة ممارستهم العمل الديمقراطي .

٣- إن تعيين أعضاء المجالس المحلية قد يخلق التقاعس والإهمال في الدفاع عن حقوق الوحدات المحلية ومصالحها ، وبخاصة رؤساء المجالس المحلية كونهم أداة التمثيل أمام القضاء الذين يتولون الدفاع عن حقوق الوحدات المحلية أو الوقوف ضد قرارات السلطات الرقابية المركزية التعسفية أو الدفاع عن القرارات الإدارية التي تصدرها المجالس المحلية (الجبري،٢٠٠٣) .

د- أسلوب المزج بين الانتخاب والتعيين :

حيث ينتخب السكان المحليون مباشرة عدداً من المرشـــحين بينمـــا تقـــوم الإدارة المركزية بتعيين العدد المتبقي. وقد جرت العادة لدى معظم الدول التي تتبع هذا الأسلوب أن يكون عدد الأعضاء المنتخبين أكثر من المعينين. ويوفق هذا الأســـلوب بـــين فوائـــد طريقتي الانتخاب والتعيين. ويهدف إلى إدخال عناصر كفؤة من الناحية الإدارية والفنيـــة لضمان الأعمال والخدمات السوية التي تقوم بها المجالس المحلية.إلا أن البعض يرى عدم ملاءمته لاحتمالية عدم توفر الإنسجام والتجانس بين أعضاء المجلس المنتخبين والمعينين مما يخلق الصراع بينهم لاختلاف ولاءاتهم (الجبري،٢٠٠٣) .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

وإذا ما نظرنا إلى المجالس البلدية في المملكة الأردنية الهاشمية نجد أن الانتخاب المباشر هو الأسلوب المتبع لاختيار رئيس وأعضاء المجالس البلدية إذ يحق لكل أردني* أتم الثامنة عشرة من عمره قبل ستين يوماً من تاريخ صدور قرار تعيين رؤساء الانتخاب الحق في انتخاب رئيس وأعضاء مجلس البلدية إذا كان مسجلاً في الجداول النهائية للناخبين** ويحرم من حق الانتخاب من كان : (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة١٥)

محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره قانوناً.

- محجوزاً عليه لذاته أو لأي سبب آخر ولم يرفع الحجز عنه.
- مجنوناً أو معتوهاً.

---

* منحت العديد من دول العالم المقيمين على أراضيها بصورة شرعية حق التصويت في الإنتخابات البلدية ضمن شروط معينة . والجدول التالي يظهر بعضاً منها :

جدول رقم (٦)

الدولة	الشروط	الدولة	الشروط
ايرلندا	الإقامة بشكل قانوني	السويد	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ٣ سنوات
الدنمارك	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ٣ سنوات	هولندا	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ٥ سنوات
فنلندا	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز سنتين	النمسا	الإقامة بشكل قانوني
لوكسمبورغ	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ٥ سنوات	ايطاليا	الإقامة بشكل قانوني
سويسرا	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ٥ سنوات	بلجيكا	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ٥ سنوات
النرويج	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ٣ سنوات	الاورجوي	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ١٥ سنة
البرتغال	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ٣ سنوات	فنزويلا	الإقامة بشكل قانوني مدة تتجاوز ١٠ سنوات

المصدر : www.acoge.org/pablic - Retrieved Jul 12, 2012 from

- (Renshon, 2008)

** تتولى دائرة الأحوال المدنية والجوازات إعداد جداول الناخبين مرتبة ذكوراً وإناثاً للمقيمين الحاصلين على البطاقات الشخصية في كل دائرة انتخابية ممن يحق لهم الانتخاب (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة ١١).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

إلا أن القانون أجاز لوزير الشؤون البلدية – بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء– تعيين عضوين إضافيين لكل مجلس بلدي يكون لهما نفس الحقوق التي يتمتع بها الأعضاء المنتخبون (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٢٦) . ولعل القصد من هذا الإجراء هو تزويد المجالس البلدية بالخبرات الضرورية التي قد لا تتوافر في الأعضاء المنتخبين، أو تمثيل الأقليات التي لم يتم تمثيلها من خلال الإنتخابات .

أما الأسلوب المتبع في إنتخاب أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى فهو المزج بين الانتخاب والتعيين، حيث ينتخب السكان ثلثا عدد أعضائه مباشرة* ويتم تعيين الثلث الباقي بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣) . وبين المشرع أنه إذا انقضت مدة الترشيح ولم يزد عدد المرشحين على عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم يعلن عن فوزهم بالتزكية.وإذا لم يتقدم للترشيح العدد المطلوب في أي دائرة انتخابية فلمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات تعيين العدد المطلوب من الأعضاء المسجلين في جدول الانتخاب لتلك الدائرة ممن تنطبق عليهم شروط العضوية (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ١٩) .

نموذج رقم (٧)

نموذج سجل الناخبين

الرقم المتسلسل	الرقم الوطني	الاســـــــــم	العمر	مكان الإقامة	ملاحظات
١					
٢					
٣					
٤					

* تتكون أمانة عمان الكبرى من ٢٧ منطقة جعلت كل منها دائرة انتخابية مستقلة ، ويقوم السكان في كل منطقة بانتخاب أحد المرشحين ليمثلهم في مجلس الأمانة .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

إلا أن القانون أجاز لوزير الشؤون البلدية – بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء– تعيين عضوين إضافيين لكل مجلس بلدي يكون لهما نفس الحقوق التي يتمتع بها الأعضاء المنتخبون (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٢٦) . ولعل القصد من هذا الإجراء هو تزويد المجالس البلدية بالخبرات الضرورية التي قد لا تتوافر في الأعضاء المنتخبين، أو تمثيل الأقليات التي لم يتم تمثيلها من خلال الإنتخابات .

أما الأسلوب المتبع في إنتخاب أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى فهو المزج بين الانتخاب والتعيين، حيث ينتخب السكان ثلثا عدد أعضائه مباشرة* ويتم تعيين الثلث الباقي بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣) . وبين المشرع أنه إذا انقضت مدة الترشيح ولم يزد عدد المرشحين على عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم يعلن عن فوزهم بالتزكية.وإذا لم يتقدم للترشيح العدد المطلوب في أي دائرة انتخابية فلمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات تعيين العدد المطلوب من الأعضاء المسجلين في جدول الانتخاب لتلك الدائرة ممن تنطبق عليهم شروط العضوية (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ١٩) .

نموذج رقم (٧)

نموذج سجل الناخبين

الرقم المتسلسل	الرقم الوطني	الاســـــــــــم	العمر	مكان الإقامة	ملاحظات
١					
٢					
٣					
٤					

* تتكون أمانة عمان الكبرى من ٢٧ منطقة جعلت كل منها دائرة انتخابية مستقلة ، ويقوم السكان في كل منطقة بانتخاب أحد المرشحين ليمثلهم في مجلس الأمانة .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

نموذج رقم (٨)

ورقة ترشيح لرئاسة مجلس بلدي

أنا ..... أصرح بأنني اطلعت على الشروط المطلوب توفرها في شخـــصي الواردة بأحكام المادتين (١٢،١٨) من قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ ، وإننـــي أرى بأنني حائز على المؤهلات القانونية اللازمة لرئاسة بلدية ..... وإنني أرشـــح نفسي لها ، وقد دفعت التأمين المنصوص عليه في المادة (١٧) من قانون البلديات رقـــم (١٣) لسنة ٢٠١١ بالوصل رقم ..... تاريخ..... والمرفق طياً .

العنوان : التاريخ :

الاســـم : التوقيع :

نموذج رقم (٩)

ورقة ترشيح لعضوية مجلس بلدي

أنا ..... أصرح بأنني اطلعت على الشروط المطلوب توفرها في شخـــصي الواردة بأحكام المادتين (١٢،١٨) من قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ ، وإننـــي أرى بأنني حائز على المؤهلات القانونية اللازمة لعضوية بلدية ..... وإنني أرشح نفسي لها، وقد دفعت التأمين المنصوص عليه في المادة (١٧) من قانون البلـــديات رقـــم (١٣) لسنة ٢٠١١ بالوصل رقم ..... تاريخ..... والمرفق طياً .

التاريخ :

العنوان :

التوقيع :

الاســـم :

الجنس :

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

خامساً : المبالغ النقدية كبدل لعمل الأعضاء في المجالس المحلية :

هنالك رأيان مختلفان حول البدل النقدي لخدمة الأعضاء في المجالس المحلية. فأحدهما - وهو الرأي السائد- يرى أن يكون عمل العضو قائماً على أساس التطوع والمجانية* ، وان منح الأعضاء أي بدل نقدي سيحمل مجالسهم المحلية أعباء مالية كبيرة لأن معظمها- وبخاصة تلك الموجودة في بعض الدول النامية- تعمل في ظروف مالية صعبة بالإضافة إلى أن العمل في هذه المجالس يعتبر خدمة عامة وتمثيلا محليا للسكان مما يستوجب ألا يكون هدفه التكسب. أما الرأي الآخر فيرى أن مجانية العضوية لم تعد تلائم العصر الذي نعيشه، وان الواجب يقتضي دفع رواتب مناسبة للأعضاء لتتمكن المجالس المحلية من إستقطاب أفضل الخبرات القادرة على العطاء والمشاركة مما ينعكس على أعمال هذه المجالس ومستوى الخدمات المقدمة للسكان بشكل ايجابي .

أما المشرع الأردني فلم يقرر رواتب شهرية لأعضاء المجالس البلدية وإنما قرر منح كل عضو من أعضاء المجلس البلدي باستثناء الرئيس مكافأة عن كل جلسة يحضرها كما يلي (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣٤) :

- البلديات من الفئة الأولى والثانية (٣٠) ديناراً .
- البلديات من الفئة الثالثة والرابعة (٢٠) ديناراً .

ونرى أن الأجدر من ذلك هو تقرير رواتب شهرية لأعضاء المجالس البلدية لضمان إلتزام أكبر في خدمة المنطقة المحلية، وكذلك تشجيع القادر والراغب في الخدمة على ترشيح نفسه لعضوية المجالس البلدية وعدم قصر ذلك على المقتدرين مادياً.

---

* من هذه الدول على سبيل المثال : فرنسا ، وبريطانيا ، وروسيا (المعاني،وأبو فارس ،٢٠٠٥).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

سادساً : انتهاء العضوية في المجالس المحلية:

تختلف أنظمة الإدارة المحلية في دول العالم حول بعض الأسباب التي تبرر فقد عضو المجلس المحلي لعضويته. بينما تشترك في أسباب أخرى كالوفاة أو الاستقالة أو فقدان احد شروط العضوية الواجبة. وفي الأردن حدد قانون البلديات الحالات التي يفقد فيها الرئيس أو عضو المجلس البلدي عضويته بما يلي (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣٦) :

١- إذا تغيب العضو عن حضور ثلاث جلسات متتاليات للمجلس دون عذر مشروع يقبله المجلس أو تغيب عن ما مجموعه ربع عدد الجلسات التي عقدها المجلس خلال السنة.

٢- إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو اشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو تملك ذلك الحق بأية طريقة أخرى .

٣- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق تم مع المجلس أو من ينوب عنه ويستثنى من ذلك العقود والمنافع الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة بشرط أن لا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها.

٤- إذا فقد أياً من المؤهلات التي يجب توافرها بمقتضى أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

٥- إذا امتنع عن التوقيع على قرارات المجلس ثلاث مرات متتالية دون بيان أسباب مقنعة وقانونية.

٦- الإعفاء من رئاسة أو عضوية المجلس بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية وذلك لأسباب مبرّرة تقتضيها مصلحة البلدية (قانون البلديات رقم١٣ لسنة ٢٠١١، مادة ٣٣) .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٧- الاستقالة من رئاسة أو عضوية المجلس وتتم الاستقالة بكتاب يقدمه إلـــى المجلـــس، وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ تسجيل الكتاب في ديوان البلدية (قانون البلديات رقـم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣٥) .

٨- الوفاة.

ومن الملاحظ أن معظم هذه الحالات قد حددت لضمان إستمرارية عمل المجالس المحلية، وإستمرار تمتع الرئيس والأعضاء بالصفات التي يجب أن تتوافر فيمن يعتبر ممثلاً للسكان المحليين وراغباً في تقديم الخدمة العامة لهم .

وإذا شغر مركز عضو في المجلس البلدي نتيجة لإبطال عضويته بحكم محكمة أو باستقالته أو وفاته أو فقدانه عضويته أو توليه رئاسة البلدية يخلفه فيه المرشح الذي نال أكثر الأصوات بعده إذا كان لا يزال محتفظاً بمؤهلات العضوية، وإلا فالذي بعده، فإذا لم يوجد مرشح بهذه الصفة يعين الوزير من بين الناخبين عضواً لملء المركز الشاغر تتوفر فيه مؤهلات العضوية، وتنتهي عضويته بانتهاء دورة المجلس التي تم التعيين خلالها. أما إذا شغرت عضوية أي من النساء في أي مجلس بلدي فيخلفها المرشحة التي نالت أعلى عدد من الأصوات من النساء غير الفائزات إذا كانت لا تزال محتفظة بمؤهلات وشروط العضوية وإلا فالتي تليها، فإذا لم توجد مرشحة بهذه الصفة يعين الوزير من بين الناخبات عضوة لملء المركز الشاغر ممن تتوافر فيها مؤهلات العضوية وتنتهي العضوية بانتهاء دورة المجلس التي يتم التعيين خلالها (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣٨).

رئيس المجلس المحلي ونائبه:

يعتبر رئيس المجلس المحلي قائداً إدارياً وسياسياً في نفس الوقت، فهو يمارس دوراً مهماً في رسم السياسات المحلية، وإدارة البرامج التي تضمن تنفيذ هذه السياسات من خلال تخطيطه وتنظيمه وتنسيقه لجهود الأعضاء والموظفين الإداريين. فهو قائد إداري يسهم في تحديد الأهداف المنشودة، ويجمع جهد موظفيه وينسق أعمالهم ويتابع أداءهم

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ويوفر لهم الحوافز التي تثير فيهم ألهمة والحماس وتدفعهم نحو الانجاز المتميز (القريوتي، ١٩٨٥) .

فهو إذن يمارس العملية الإدارية بكل وظائفها من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة، وهذا ما يحتاج إلى سعة إطلاع وخبرة إدارية وقدرٍ مناسب من الخبرة الفنية تمكنه من حمل المسؤولية وتحقيق الأهداف دون تخبط أو عشوائية .

ولذلك يرى بعض الباحثين أن من الواجب تعيين السلطات المركزية لرؤساء المجالس المحلية ممن تتوافر لديهم قدرات مناسبة من الكفاءة الإدارية والفنية تمكنهم من ممارسة أعمالهم بكفاءة واقتدار. وإضافة للدور الإداري الذي يمارسه الرئيس فان له دوراً سياسياً باعتباره يمثل المواطنين في الوحدة المحلية، ويعمل على بلورة مطالبهم الشعبية، ويسهم في رسم السياسات المحلية ويقوم بمهمة الاتصال بالجهات الرسمية والخاصة لتأمين الدعم المادي اللازم لأعمال المجلس المحلي ومشاريعه ولضمان عدم مقاومة السكان المحليين للتغيير المراد إحداثه (القريوتي ،١٩٨٣). ونظراً لأهمية الدور السياسي الذي يمارسه الرئيس يصر بعض الباحثين على أن يكون الانتخاب المباشر هو الطريق المفضل للوصول لرئاسة المجلس المحلي لما يوفره من دعم لمفاهيم الديمقراطية وضمان لاستقلال المجالس. بينما يرى البعض الآخر أن يتولى أعضاء المجلس المحلي إنتخاب أحدهم رئيساً له لمدة محددة مما يقوي المجلس ويضمن القيادة الجماعية . ويؤكد الدكتور عبد الباري درة في هذا الإطار على أن رئيس المجلس المحلي الفعال يجب أن تتوافر لديه مهارات أساسية تكمن في (درة ، ١٩٨٨) :

١- **مهارة إنسانية:** وهي مهارة تتمثل في قدرة رئيس المجلس المحلي على فهم الجماعات الصغيرة والتعامل معها، وقيادة الآخرين وحفزهم، وحل الخلافات بين العاملين.

٢- **مهارة معلوماتية:** تتمثل في تلقى المعلومات وتصنيفها وتوظيفها لخدمة أهداف المجلس المحلي، والقدرة على الاتصال الفعال بكافة أشكاله.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٣- **مهارة اتخاذ القرارات:** تتمثل في القدرة على إتخاذ القرارات الفعالة والرشيدة.

٤- **مهارة فكرية عقلية** : تكمن في قدرة رئيس المجلس المحلي على رؤية المشاكل المعروضة بصورة شمولية، والقدرة على تحليلها والوقوف على أسبابها الحقيقية وتصور الحلول الناجعة لها .

٥- **مهارة فنية:** تتطلب إلمام رئيس المجلس المحلي ببعض الأمور التي تساعده في فهم عمله وانجازه كمثل إلمامه ببعض المهارات في مجال الهندسة أو المحاسبة أو الجوانب المالية وغيرها.

٦- **مهارة إدارية:** وهي تتمثل في قدرة رئيس المجلس المحلي على التخطيط والتنظيم السليم والعناية بشؤون الموظفين وإدارة الاجتماعات والوقت، والرقابة وغيرها من المهارات الإدارية التي تمكنه من انجاز عمله بشكل كفؤ وفعال.

وفي الأردن يتم انتخاب رئيس المجلس البلدي انتخاباً مباشراً من قبل سكان المنطقة المحلية المعنية في نفس الوقت الذي يتم فيه انتخاب الأعضاء ويتكرر ذلك كل أربع سنوات.

وقد أوجب القانون أن تتوافر في المرشح لرئاسة المجلس البلدي كافة الشروط الواجب توافرها في المرشح للعضوية. ونرى أنه كان من الأجدر لو إشترط القانون على من يرشح نفسه لرئاسة مجلس بلدي أن يحمل مؤهلاً علمياً مناسباً نظراً لأهمية الدور الإداري والسياسي الذي يقوم به في المنطقة المحلية. ويعتبر رئيس البلدية ملزماً بدوام رسمي وعليه التفرغ لأعمال البلدية أثناءه (نظام رؤساء البلديات رقم ٧١ لعام ٢٠٠٩، مادة ٥). كما يحظر عليه الجمع بين رئاسة المجلس وأي وظيفة سواء أكانت عامة أم خاصة (نظام رؤساء البلديات رقم ٧١ لعام ٢٠٠٩، مادة ٨). ومقابل ذلك فهو يتقاضى راتبا شهرياً وعلاوات يحددها مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية مراعياً بذلك واردات البلدية السنوية ومركزها الإداري وعدد سكانها (نظام رؤساء البلديات رقم ٧١ لعام ٢٠٠٩، مادة ٤).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ولعتبر جميع الحالات التي تفقد عضو المجلس البلدي عضويته مفقدة لعضوية الرئيس إضافة إلى أنه إذا تغيب دون عذر مشروع مدة تزيد على عشرين يوماً يعزل بقرار من مجلس الوزراء ، أما إذا كان تغيبه أقل من ذلك فيحسم إستحقاق الأيام التي تغيبها من راتبه (نظام رؤساء البلديات رقم ٧١ لعام ٢٠٠٩، مادة ١٤). ولعل من أبرز الواجبات المنوطة برؤساء المجالس البلدية الأردنية كما بينها نظام رؤساء البلديات رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٩ متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات ومراقبتها، وإحالة المخالفين إلى المحاكم المختصة، وتنفيذ الإجراءات القانونية الصادرة بحقهم، والمحافظة على أموال البلدية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحصيلها، وعرض مشروع موازنة البلدية على المجلس قبل بداية السنة المالية، ثم رفعها إلى الوزارة المختصة لتصديقها، وعرض المشاريع بحسب أولوياتها على مجلس البلدية. كما أن من واجباته المحددة في القانون (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٤١) دعوة المجلس إلى الإنعقاد في المواعيد التي يحددها لهم ويعد جداول أعمالها ويبلغها الأعضاء ويرأس جلساتها ويتولى إدارتها والمحافظة على النظام فيها. ويشرف على جميع اللجان المنبثقة عن المجلس أو أي لجان أخرى لها علاقة بعمل البلدية. كذلك فهو ينوب عن المجلس في توقيع عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء، ويمثل البلدية في الاجتماعات والمؤتمرات لدى الجهات الرسمية وأية مجالس تنشئها المحافظة، ويحافظ على حقوق البلدية ويدافع عن مصالحها بالطرق القانونية، ويتولى جميع مخابرات البلدية، ويلتزم بقرارات المجلس ويشرف على تنفيذها، وينوب عن المجلس في التوقيع على الاتفاقيات ومذكرات التفاهم والبروتوكولات والتوأمة مع الجهات ذات العلاقة داخل المملكة التي يوافق عليها المجلس. أما إذا كانت الجهات ذات العلاقة خارج المملكة فيتم ذلك بموافقة الوزير. كما يقدم للمجلس مشروع الخطة الاستراتيجية للبلدية ومشروع دليل الحاجات المحلية لمناقشتها وإقرارها من المجلس. ويقدم للمجلس جميع المراسلات المرفوعة له من المدير التنفيذي للبلدية والتي تتطلب عرضها على المجلس البلدي لاتخاذ

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

القرارات اللازمة بشأنها، ويحيل قرارات المجلس التي يكون المدير التنفيذي مسؤولاً عن تنفيذها.

وفيما يتعلق بأخلاقيات العمل حظر النظام على الرئيس إستغلال منصبة لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي، والاحتفاظ بأية معلومات عن المسائل المتعلقة بالبلدية ينبغي أن تظل سرية، أو أية وثيقة أو مخابرة رسمية أو صورة عنها، أو أن يقبل أية هدية أو منحة أو مساعدة مالية من الأشخاص الذين يرتبطون بالبلدية بعقود أو معاملات أو أن يكون له أي مصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة في اي مشروع من مشاريع البلدية بما في ذلك شراء اي من أموالها أو إستئجارها أو كان مرتبطاً بصفته الشخصية بأي شخص طبيعي أو معنوي دخل في عطاء يعود للبلدية أو كانت له مصلحة شخصية فيه (نظام رؤساء البلديات رقم ٧١ لعام ٢٠٠٩، مادة ٦) .

وهكذا فان المشرع الأردني بالتزامه طريقة الانتخاب المباشر وعدم تركيزه على توافر مؤهل علمي في رئيس المجلس البلدي، يكون قد ركز على الدور السياسي الذي يمارسه رئيس المجلس البلدي بدرجة أكبر من الدور الإداري الذي يتحمل مسؤوليته، معتمداً على وجود مدير للبلدية الذي يعتبر كبير الموظفين فيها. أما نائب رئيس البلدية فيتم إنتخابه من بين أعضاء المجلس البلدي ومن قبلهم. ويتولى رئاسة المجلس في حالة غياب الرئيس (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣٤). وفي حالة شغور مركز الرئيس لأي سبب يقوم فيخلفه المرشح الذي يليه في عدد الأصوات بعده إذا كان لا يزال محتفظاً بمؤهلات الرئاسة وإلا فالذي يليه. فإذا لم يوجد يقوم نائب الرئيس بواجبات الرئيس ومهامه لمدة أقصاها ثلاثة أشهر يتم خلالها انتخاب رئيس جديد للمدة المتبقية للرئيس السابق، إلا إذا كانت تلك المدة لا تزيد عن سنة، عندئذ يستمر نائب الرئيس القيام بمهام الرئيس حتى نهاية المدة المقررة للرئيس السابق (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣٨). وفي حالة غياب الرئيس أكثر من أسبوع نتيجة المرض أو الإجازة أو في مهمة رسمية خارج المملكة أو في حالة شغور مركزه لأي سبب وتولي نائب الرئيس مهامه يتقاضى

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

النائب من صندوق البلدية مكافأة تعادل راتب الرئيس وعلاواته مع نفقاته السفرية عن كامل مدة الشغور أو الغياب (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣٤).

وفيما يتعلق بأمانة عمان الكبرى فيتم تعيين أمين عمان الكبرى من قبل مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء من بين أعضاء مجلسها (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣). وإذا كان النائب يقوم مقام الأمين في حالة غيابه، إلا أنه لا يتولي منصب الرئاسة في حال شغور هذا المركز (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة ٣٨).

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل السادس
موظفو الإدارة المحلية

تسعى الإدارة المحلية لتحقيق أهداف متعددة، فهي تساهم في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتساهم في توفير الخدمات للسكان المحليين، فتعمل على إشباع حاجاتهم وإيجاد الحلول لمشكلاتهم وتخفف من الأعباء الملقاة على الأجهزة المركزية، وتدعم المفاهيم الديمقراطية فتزيد من عملية المشاركة الشعبية.

ولتحقيق هذه الأهداف والطموحات لابد من توفير عمال وموظفين إداريين وفنيين مؤهلين ومتفرغين. وترى كثير من أنظمة الإدارة المحلية ضرورة الفصل بين المجلس المحلي الذي يعتبر إطاراً تمثيلياً يمثل فئات المواطنين، ويرسم السياسة المحلية وبين موظفيه وعماله الذين توكل إليهم مهمة تنفيذ السياسات باعتبارهم تكنوقراطيين وغير سياسيين. ومن هنا تأتي ضرورة اختيار الموظفين اختياراً سليماً يوفر للمجالس المحلية الأفراد الأكفياء القادرين على تنفيذ خطط التنمية المحلية وخدمة المواطنين، وتحقيق الأهداف المرسومة. وهذا يستدعى وضع خطة لتصنيف الوظائف مما يساعد على وضع الشخص المناسب في مكان العمل المناسب. ومن ثم وضع سياسة حكيمة للتعيين منها الإعلان عن الوظائف بشكل واضح ومحدد لاستقطاب المواطنين الذين تنطبق عليهم الشروط المطلوبة ليتم الاختيار من بينهم، وكذلك عقد المسابقات لاختيار المتفوقين في موضوعات وقدرات ومهارات معينة مهمة لملء الوظائف المعلن عنها، ثم إخضاع من يتم تعيينهم لفترة تجربة معينة للتأكد من أفضليتهم كفاءة ومسلكاً.

وعلى الرغم من إختلاف أنظمة العاملين في الإدارة المحلية من دولة لأخرى، إلا أن هناك شبه إجماع على ضرورة توافر مجموعة من الصفات في أي نظام جيد للعاملين في مجال الإدارة المحلية منها :

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

١- أن تكون الوظائف في الإدارة المحلية متقاربة مع نظائرها في الحكومة المركزية أو القطاع الخاص من حيث نظام الحوافز والإمتيازات والرواتب وغير ذلك من أمور كي تتمكن الإدارة المحلية من استقطاب الأفراد ذوي الخبرة والكفاءة والتأهيل اللازم.

٢- أن يتم الإعلان عن الوظائف المحلية الشاغرة من خلال وسائل الإعلام المختلفة لاستقطاب أكبر عدد ممكن من المواطنين المؤهلين الراغبين في شغل هذه الوظائف وذلك لضمان إختيار أفضلهم كفاءة ومقدرة.

٣- إختيار المرشحين للوظائف على أساس الموضوعية والكفاءة. فاختيار الأكفأ من المتقدمين للتوظيف، وتحقيق عنصر الموضوعية في الاختيار يعتبران في معظم دول العالم مطلباً أساسياً في عمليات الإصلاح الإداري لأن ذلك يضمن توفير الموظفين الأكفياء القادرين على العمل والعطاء بجدية وقدرة. إلا أن تحقيق شرط إختيار الأكفياء من المتقدمين يرتبط بقانون العرض والطلب الخاص بالعمالة. فكلما كان عدد المتقدمين للتوظيف كبيراً كانت إمكانية الاختيار والمفاضلة والتشدد في توفير الشروط متاحة بشكل أكبر. وفي المقابل فان ضمان تحقيق شرط الموضوعية في الاختيار يتطلب وعياً وحرصاً خاصاً لدى الأفراد القائمين على عملية تقييم صلاحية وكفاءة المتقدمين لإشغال الوظائف.

٤- اعتماد أسلوب الاختبارات كأداة للمفاضلة بين المرشحين للتوظيف لاختيار أكثرهم كفاءة وجدارة للوظائف المراد إشغالها.

٥- توفير فرص مناسبة للترقية إعتماداً على معايير الجدارة والأقدمية .

٦- توفير فرص التدريب أثناء الخدمة والمنح الدراسية وذلك لتنمية قدرات هؤلاء الموظفين، وتحسين مستوى خدماتهم، وتقليل الأخطاء مما يوفر رفع سوية العمل وتوفير كثير من الجهد والوقت اللازم للانجاز.

٧- ضمان إمكانية التظلم للموظفين وحمايتهم من الفصل التعسفي لتحقيق الأمن الوظيفي لديهم.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

نظم العاملين في الإدارة المحلية :

تختلف نظم العاملين في الإدارة المحلية باختلاف الدول، إلا أنها لا تخرج عن ثلاثة نظم هي :

١- النظام المستقل للعاملين لكل سلطة محلية Separate System :

وبموجب هذا النظام تتولى السلطة المحلية مسؤولية إدارة شؤون العاملين فيها، بما في ذلك سلطة التعيين والفصل. أما نقل الموظفين إلى سلطة محلية أخرى أو إلى الحكومة المركزية فهو غير وارد. ويعتبر هذا النظام من أكثر الأنظمة شيوعاً في العالم*، حيث يتصف بالمزايا التالية (بدران ، ١٩٩١) :

١- يراعي التنوع في ظروف الوحدات المحلية فلا يفرض نظام واحد يسري عليها جميعاً مع إختلاف الظروف الخاصة بكل منها .

٢- يتيح للمجلس المحلي فرصة اختيار العاملين من أبناء المجتمع المحلي مما يشجع العمالة المحلية .

٣- يزيد من إمكانية التجاوب والولاء بين المجلس المحلي وموظفيه بسبب معرفة هؤلاء الموظفين المحليين بمشكلات مجتمعهم المحلي وظروفه .

٤- يدعم استقلال الإدارة المحلية، ويتيح لها القدرة على التصرف في الشؤون الهامة.

٥- يتيح هذا النظام مجالاً رحباً للتنافس بين السكان المحليين للالتحاق بالعمل في الإدارة المحلية مما يوفر للإدارة مجالاً واسعاً لاختيار الأكثر كفاءة ومناسبة للعمل.

أما عيوب هذا النظام فهي :

---

* من الدول التي تطبق هذا النظام: فرنسا، بريطانيا، اليابان، النرويج، نيوزيلنـــدا، البرازيـــل، كينيـــا، السنغال وغيرها (المعاني،وأبو فارس ،٢٠٠٥).

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

١- قد تعجز الإدارات المحلية عن وضع نظام مستقل جيد للعاملين فيها فتعجز تبعاً لذلك عن استقطاب الكفاءات الإدارية والفنية اللازمة لنجاح العمل وتحقيق الأهداف مما ينعكس بشكل سلبي على مستوى عمل هذه الإدارات وخدماتها.

٢- يحد من فرص الترقية أمام العاملين وخاصة للوظائف العليا .

٢- النظام الموحد للعاملين في الإدارة المحلية Unified System :

وبموجبه يطبق نظام خدمة موحد للعاملين في الإدارة المحلية على مستوى الدولة، وكانت ايرلندا أول من أنشأ هذا النظام ويشيع إستخدامه بشكل ملحوظ في كثير من الدول النامية*. **ويمتاز هذا النظام بالنقاط التالية**(أحمد،١٩٨٤) :

١- يساعد الإدارات المحلية وبخاصة الصغيرة منها على توظيف الكفاءات البشرية اللازمة أكثر من أي نظام آخر بإيجاد قاعدة عريضة لاختيار موظفيها.

٢- يساعد على إيجاد نظام متدرج للوظائف على مستوى الدولة للعاملين في الإدارات المحلية.

٣- إمكانية نقل العاملين من سلطة محلية لأخرى دون الإضرار بمستقبلهم الوظيفي وحقوقهم المكتسبة.

٤- يوفر للعاملين الحماية ضد الإجراءات التعسفية التي تتخذ بحقهم.

٥- يوفر للعاملين إمكانية التدريب لمواجهة متطلبات العمل المختلفة.

٦- يقلل من الممارسات غير الموضوعية والمحسوبية في عملية التعيين.

---

* من الدول التي تطبقه : الأردن ، سيريلانكا، جامايكا، تنزانيا، غانا(المعاني،وأبو فارس ،٢٠٠٥).

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

أما عيوب هذا النظام فتنحصر في الأمور التالية :

١- وجود موظفين من خارج الوحدة المحلية التي يعملون فيها يقلل من معرفتهم بالمشاكل والظروف المحلية ويضعف من انسجامهم مع أعضاء المجلس المحلي والسكان.

٢- محدودية فرص الترقية للوظائف العليا نظراً لقلة عدد السلطات المحلية ذوات الحجم الكبير ممن لديها وظائف عليا.

٣- يخل بمبدأ استقلالية الهيئات المحلية ويحد من تصرفها في الشؤون الهامة.

٣- النظام المتكامل للعاملين بالحكومة المركزية والإدارة المحلية Integrated System :

وهو نظام محدود الانتشار•، وفيه يكون لجميع الموظفين في الدولة هيكل ونظام وظيفي واحد يمكن معه نقل العاملين فيما بين السلطات المحلية المختلفة في الدولة، أو بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية (بدران، ١٩٩١). **ومن أهم مميزاته** (محرم،١٩٧٠) :

١- يتيح للإدارة المحلية فرصة كبيرة لاستخدام كفاءات فنية وإدارية من العاملين.

٢- يسمح باستخدام خدمات شؤون الموظفين المركزية بكل ما لها من مزايا.

٣- يحقق نوعاً من المساواة بين العاملين من حيث شروط الخدمة والمزايا الأخرى.

٤- يعجل في عملية التنمية المحلية ويرفع من مستوى الأداء وتحسين الخدمة المقدمة.

٥- يساعد في عملية تخطيط القوى العاملة على المستوى القومي بهدف معرفة الاحتياجات الفعلية من العاملين ووضع الخطط المناسبة لمواجهة ذلك.

• من الدول التي تطبقه جمهورية مصر العربية، المملكة المغربية، الإكوادور، باكستان، الهند(المعاني،وأبو فارس ، ٢٠٠٥) .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

أما المثالب فأهمها (أحمد،١٩٨٤):

١- لا يحقق التجاوب والانسجام المطلوب توافرهما في العاملين نحو المجالس المحلية التي يعملون فيها أو نحو السكان المحليين.

٢- نقل الموظفين بسبب ترقيتهم إلى مستويات أعلى من الإدارة المحلية بعد أن يكونوا قد خبروا العمل فيها وتفهموا لمشكلاتها وكيفية معالجتها.

٣- قد يؤدي إلى استئثار الحكومة المركزية بالكوادر المؤهلة والكفاءات وإهمال حاجة ومتطلبات أجهزة الإدارة المحلية لهذه العناصر المتميزة.

ولا شك في أن هنالك عوامل واعتبارات عديدة تجعل من المناسب لدولة ما تطبيق نظام من الأنظمة السابقة دون سواه منها (محرم،١٩٧٠) :

١- توافر الكفاءات من العاملين في الدولة.

٢- مساحة الدولة ودرجة التماثل والتشابه في ظروف المناطق.

٣- وجود نظام جيد للخدمة المدنية على المستوى القومي أو عدم وجوده.

٤- قدرة الإدارة المحلية في الدولة على جذب الكفاءات البشرية التي تحتاجها.

٥- مدى جدية الدولة وإيمانها بالدور الذي يمكن أن تلعبه الإدارة المحلية في التنمية والتطوير مما يتطلب إيجاد جهاز إداري كفؤ يمكنها من النهوض بهذا الدور.

أما بالنسبة لموظفي البلديات في الأردن فهم يخضعون لنظام موحد للعاملين يدعى نظام موظفي البلديات رقم (١٠٨) لسنة ٢٠٠٧. وفيه تعريف للموظف في البلدية بأنه " الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، وفي وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى موازنة البلدية بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً " (نظام موظفي البلديات رقم ١٠٨ لسنة ٢٠٠٧، مادة ٢).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

وقد اشترط النظام فيمن يعين في وظائف البلدية أن يكون (نظام موظفي البلديات رقم ١٠٨ لسنة ٢٠٠٧، مادة ٢٠) :

١- أردنياً.

٢- أكمل الثامنة عشرة من عمره.

٣- سالما من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها، على أنه يجوز تعيين ذوي الاحتياجات الخاصة إذا لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص .

٤- غير محكوم بجناية – باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية – أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة.

٥- مستوفياً لمتطلبات وشروط إشغال الوظيفة الشاغرة .

وقد أعطى النظام الأولوية في التعيين لسكان المنطقة المحلية (نظام موظفي البلديات رقم ١٠٨ لسنة ٢٠٠٧، مادة ٢٠) . وبموجب النظام يتم تعيين الموظفين بقرار من المجلس بناء على تنسيب لجنة شؤون الموظفين في البلدية شريطة أن يخضع القرار لموافقة وزير الشؤون البلدية. ويتم تعيين العمال بأجر يومي بقرار من رئيس البلدية وموافقة الوزير ويتم إنهاء خدماتهم بقرار من الرئيس. وكذلك يتم تعيين الموظف بعقد على حساب المشاريع أو على حساب رواتب الموظفين المنفكين عن العمل بسبب الإعارة أو الإجازة بدون راتب بقرار من الوزير بناء على تنسيب الرئيس. وفي حالات خاصة ومبررة تتطلبها مصلحة العمل في البلدية ولاستقطاب كفاءات علمية أو خبرات عملية مميزة يجوز تعيين الموظف بموجب عقد شامل لجميع العلاوات براتب لا يزيد عن ضعف الراتب المحدد لمثيله من الموظفين الدائمين وفقاً لأسس معينة حددها النظام . كما يجوز استخدام أشخاص بشكل مؤقت على حساب مشاريع لمدة تقل عن سنة بموافقة الوزير بناء على تنسيب المجلس البلدي بموجب قرارات أو عقود ويتقاضون رواتبهم من مخصصات المشاريع وتنتهي خدماتهم حكماً بانتهاء مدة القرار أو العقد أو المشروع أو نفاذ

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

لسنة ٢٠٠٩. وتعاني معظم البلديات في الأردن من فائض العمالة فيها، ومن ضعف كفاءة بعضها مما يحملها أعباء كبيرة الأمر الذي يستدعي وقف التعيينات العشوائية، وإعداد برامج مناسبة لتطوير وتنمية القدرات الفنية والإدارية للعاملين فيها في كافـة المجالات، وتقديم الحوافز المادية والمعنوية المناسبة لهم بهدف رفـع كفـاءتهم فـي العمل.

مديـر البلديـة :

ظهرت فكرة (المدير – المجلس) في نظم الإدارة المحلية للمـرة الأولـى فـي الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٠٨ . وذلك بهدف فصل وظيفة السياسة (المجلس) عن الإدارة العلمية المهنية (المدير) (كاير و ويسلر، ١٩٩٦). وقد انتشرت هذه الفكرة حيـث أصبحت معظم أنظمة الإدارة المحلية في العالم تقر بضرورة وجود مدير تنفيذي للمجلس المحلي يعينه أعضاء المجلس أنفسهم متوخين فيه الكفـاءة والخبـرة والتأهيـل العلمـي المناسب. ويعتبر المدير كبيراً للموظفين في المجلس، فهو يتولى أمر تعيينهم والإشـراف عليهم. ويقوم بتصريف شؤون المجلس اليومية مراعياً تنفيذ القوانين المتعلقة بعمله وتنفيذ السياسات والقرارات التي يتخذها المجلس المحلي، ويقوم بإعداد الميزانية المحلية. ونظراً للصلاحيات الواسعة المعطاة له من ناحية، وإصرار الإدارة المركزية في بعـض الـدول على تعيين المدير وتجاوز المجلس المحلي من ناحية أخرى، يعـارض الـبعض وجـود وظيفة المدير التنفيذي خشية تأثيره على المجلس المحلي، وخشية أن يكـون أداة منفـذة للإدارة المركزية لما تريده مما يمس باستقلال هذه المجالس.

لقد استحدثت وظيفة مدير البلدية في الأردن عام ١٩٨٢، وذلك لبلـديات الفئـة الأولى والثانية ولمجلس الوزراء بتنسيب من وزير الشؤون البلدية أن يحدد البلديات من الفئتين الثالثة والرابعة التي يرى أنها بحاجة إلى مدير تنفيذي أيضاً. ويتم تعيـين المـدير التنفيذي بقرار من وزير الشؤون البلدية بناء على تنسيب المجلس البلدي وتنتهي خدماتـه

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

بالطريقة ذاتها (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة ٤١). وتناط به مجموعة من الواجبات ومن أهمها (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة ٤١):

١- يعتبر رئيس جهاز الموظفين في البلدية .

٢- مسؤولاً عن مراقبة وضمان حسن سير عمل الجهاز الإداري في البلدية.

٣- تنفيذ قرارات المجلس البلدي بإشراف الرئيس ومتابعة تنفيذ العقود.

٤- إعداد مشروع جدول أعمال جلسات المجلس. وله الحق بحضور الجلسات والاشتراك في مناقشتها دون أن يكون له حق التصويت عليها .*

٥- الإشراف على صيانة أملاك البلدية والمحافظة على أموالها.

٦- إعداد مشاريع الموازنة السنوية والحساب الختامي والتقرير السنوي ورفعها إلى الرئيس في الوقت المحدد.

٧- مراقبة تحصيل واردات البلدية ومتابعتها والأمر بصرف النفقات وإصدار الحوالات وفقاً للقرارات الصادرة بمقتضى أحكام القانون .

لقد اعتبر البعض وجود مدير للبلدية خطوة رائدة تسهم في تحسين مستوى العمل والإدارة في المجالس البلدية الأردنية، بينما يرى البعض الآخر بأنه نقل مشوه وتقليد ضار. ويؤكدون بان هذا الاتجاه لا ينسجم مع وجود رئيس متفرغ للبلدية ويؤدي إلى صراع في الأدوار وتنازع في الاختصاص بين الرئيس والمدير (غزوي،١٩٨٦). وعلى الرغم من هذا الرأي نرى أن إيجاد وظيفة مدير البلدية أمر يقتضيه التطور في الأعمال ومستوى الخدمات وأساليب الإدارة في مجال الإدارة المحلية ، ويعتبر خطوة رائدة تستحق التطبيق .

---

* تشير الدراسات إلى أن مدراء البلديات غالباً ما يلعبون أدواراً قيادية رئيسية خلال المناقشات لأنهم في موقع أفضل لرؤية مجموعة من التحديات التي تواجه عملية اتخاذ القرارات الجماعية، ولديهم القدرة على تسليط الضوء على المشكلات القائمة في بلدياتهم (Joe, 2007).

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل السابع
تنظيم العمل في المجالس المحلية

يعتبر المجلس المحلي ممثلاً لفئات المواطنين في المنطقة المحلية التي يغطونها، ومن أهم واجباته القيام برسم السياسة المحلية، واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها. ويتم ذلك بعقد جلسات عادية أو استثنائية تعقدها المجالس المحلية خلال فترات زمنية مختلفة. ويضم معظم هذه المجالس عدداً كبيراً من الأعضاء غالباً ما يكون اختيارهم بوساطة الانتخابات المباشرة للسكان المحليين، لذلك فهم من أكثر المرشحين شعبية وقد لا يكونوا من أكثرهم كفاءة وتأهيلاً.

ونظراً لكثرة عدد الأعضاء، ونقص كفاءتهم الإدارية والفنية بالإضافة إلى طبيعة عمل المجالس المحلية التي تستلزم رسم السياسات والخطط والمشروعات واتخاذ القرارات لتنفيذها وفق الأسس العلمية والفنية الصحيحة ، فان ذلك يستدعي إيجاد أسلوب تنظيمي يسهل عمل هذه المجالس ويحقق لها الكفاية الإدارية. ومن هنا إتبع أسلوب تكوين اللجان كضرورة ملحة لحل القضايا ذات الجوانب المتعددة التي تحتاج للمشورة وتبادل الرأي والخبرة الفنية. مما حدا البعض بالقول بأن الإدارة المحلية هي الحكم بوساطة اللجان .

واللجنة هي عبارة عن " عدد من الأشخاص تسند إليهم دراسة موضوع معين لإبداء الرأي فيه " (عاشور ،٢٠٠٩). وفي هذا المجال تتكون اللجنة من عدد من الأفراد يختارهم أعضاء المجلس المحلي أو رئيس المجلس حسب اختصاصاتهم لأداء مهمات محددة وإصدار قرارات نهائية أو إستشارية تجري في جلسات نظامية (الشيخلي، ١٩٨٥). وفي بعض الدول تقتصر اللجان على أعضاء المجلس المحلي وحدهم، وفي دول أخرى تسمح بوجود أفراد من خارج المجلس للاستفادة من خبرتهم وكفاءتهم، ولتوسيع قاعدة

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل السابع

تنظيم العمل في المجالس المحلية

يعتبر المجلس المحلي ممثلاً لفئات المواطنين في المنطقة المحلية التي يقطنونها، ومن أهم واجباته القيام برسم السياسة المحلية، واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها. ويتم ذلك بعقد جلسات عادية أو استثنائية تعقدها المجالس المحلية خلال فترات زمنية مختلفة. ويضم معظم هذه المجالس عدداً كبيراً من الأعضاء غالباً ما يكون اختيارهم بوساطة الانتخابات المباشرة للسكان المحليين، لذلك فهم من أكثر المرشحين شعبية وقد لا يكونوا من أكثرهم كفاءة وتأهيلاً.

ونظراً لكثرة عدد الأعضاء، ونقص كفاءتهم الإدارية والفنية بالإضافة إلى طبيعة عمل المجالس المحلية التي تستلزم رسم السياسات والخطط والمشروعات واتخاذ القرارات لتنفيذها وفق الأسس العلمية والفنية الصحيحة ، فان ذلك يستدعي إيجاد أسلوب تنظيمي يسهل عمل هذه المجالس ويحقق لها الكفاية الإدارية. ومن هنا إتبع أسلوب تكوين اللجان كضرورة ملحة لحل القضايا ذات الجوانب المتعددة التي تحتاج للمشورة وتبادل الرأي والخبرة الفنية. مما حدا البعض بالقول بأن الإدارة المحلية هي الحكم بوساطة اللجان .

واللجنة هي عبارة عن " عدد من الأشخاص تسند إليهم دراسة موضوع معين لإبداء الرأي فيه " (عصفور ،٢٠٠٩). وفي هذا المجال تتكون اللجنة من عدد من الأفراد يختارهم أعضاء المجلس المحلي أو رئيس المجلس حسب اختصاصاتهم لأداء مهمات محددة وإصدار قرارات نهائية أو إستشارية تجري في جلسات نظامية (الشيخلي، ١٩٨٥). وفي بعض الدول تقتصر اللجان على أعضاء المجلس المحلي وحدهم، وفي دول أخرى تسمح بوجود أفراد من خارج المجلس للاستفادة من خبرتهم وكفاءتهم، ولتوسيع قاعدة

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

المشاركة الشعبية في أعمال الإدارة المحلية. وتختلف الآراء بالنسبة لعدد أعضاء اللجان، وهل المجلس المحلي ملزم بعدد محدد أم له حرية التحديد وفقاً لطبيعة العمل وحجمه. وتختلف الآراء كذلك بالنسبة للعدد الأنسب لأعضاء كل لجنة من اللجان المشكلة، فمنها ما ترى أن اللجنة محدودة الأعضاء هي أكثر مقدرة على الوصول إلى النتائج خلال الوقت المناسب وأكثر قدرة على الابتعاد عن المماطلة والتسويف. في حين ترى الأخرى أن اللجان كبيرة العضوية هي الأفضل كونها تمكن من زيادة التمثيل الشعبي، وتتيح المجال لطرح أفكار متعددة، وتسهم في دراسة الموضوعات بشكل أفضل.

أنواع اللجان في المجالس المحلية :

تختلف اللجان حسب نوعيتها باختلاف نظم الإدارة المحلية، ويمكن تصنيفها وفقاً لما يلي:

١- إلزامية إنشائها وهي إما أن تكون :

أ- لجان إلزامية : يلزم المجلس المحلي بتشكيلها بموجب القانون الذي ينظم شؤون الإدارة المحلية.

ب- لجان إختيارية: يترك القانون للمجلس المحلي حرية تشكيلها تبعاً لظروفه ومتطلبات عمله.

٢- استمرارها في العمل ، وهي إما أن تكون :

أ- لجان دائمة : تستمر في أدائها لواجباتها.

ب- لجان مؤقتة : تنشأ لانجاز مهمة معينة، وتنتهي بانتهائها.

٣- المنطقة الجغرافية، وهي إما أن تكون :

أ- لجان واسعة النطاق، يشمل عملها أرجاء المنطقة المحلية التي يشرف عليها المجلس المحلي.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

ب- لجان ضيقة النطاق، يقتصر عملها على منطقة محدودة من المساحة الخاضعة لإدارة المجلس المحلي.

٤- **طبيعة القرارات التي تصدرها، وهي إما أن تكون :**

أ- لجان تصدر قرارات نهائية ملزمة ونافذة، ولا تتطلب تصديقاً من الجهة المركزية المشرفة لنفاذها، وتعتبر ملزمة ونافذة فور قيام المجلس بإصدارها.

ب- لجان إستشارية: مهمتها تقديم النصح والإرشاد في الموضوعات التي يطلب المجلس مشورتها فيها. وقد يأخذ المجلس بالتوصيات التي تقدمها أو يتجاوز عنها تبعاً لقناعات الأعضاء فيما تشير إليه.

٥- **من حيث العضوية ، وهي إما أن تكون :**

أ- لجان تقتصر العضوية فيها على أعضاء المجلس المحلي فقط .

ب- لجان تشمل أعضاء المجلس المحلي إلى جانب أعضاء متخصصين من الموظفين في هذا المجلس أو من المواطنين في المجتمع المحلي.

٦- **من حيث الأجر، وهي إما أن تكون :**

أ- لجان مدفوعة الأجر .

ب- لجان تطوعية مجانية .

إن إعتماد التنظيم مبدأ استخدام اللجان في المجالس المحلية يحقق مزايا عديدة أهمها:

١- دراسة القضايا والموضوعات بشكل شامل وتفصيلي .

٢- تدعيم مبدأ المشاركة في تحمل المسؤولية .

٣- زيادة مساهمة الموظفين المختصين في دراسة الموضوعات المطروحة ومناقشتها .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٤- التوصل إلى نتائج أكثر نضجاً وقبولاً لكونها ناجمة عن رأي مجموعة من المختصين وليست ناجمة عن رأي فردي.

٥- الحد من التأثيرات الخارجية، ذلك لأن التأثير على مجموعة من الأفراد هو أكثر صعوبة من التأثير على مجرد شخص بمفرده .

٦- تحسين عملية الاتصال، حيث يتم خلال اجتماعات اللجان تبادل للمعلومات والآراء وتكون الفرصة متاحة لطرح الأسئلة والاستفسارات والمشاركة في النقاش وبذلك تكون اللجان وسيلة يتم من خلالها الاتصال لإزالة اللبس والغموض.

٧- تخفيف العبء عن كاهل المجلس المحلي نتيجة الاستعانة بذوي الكفاءات والكوادر الفنية والإدارية المتخصصة من خارج إطار المجلس المحلي .

٨- إتاحة الفرصة لمناقشة القضايا المطروحة بحرية أكبر مما لو قام المجلس المحلي بكامل أعضائه بالمناقشة وذلك لأن اللجان تعمل في جو غير رسمي (العكش وآخرون، ١٩٩٦).

وبالرغم من تلك الفوائد، فان هنالك خلافاً حول جدوى الاستعانة باللجان وفاعليتها. ويذكر العديد من الباحثين العيوب التالية :

١- تأخذ وقتاً طويلاً أثناء نقاشها للقضايا المطروحة، مما يضيع كثيراً من الوقت والجهد ويزيد في الكلفة.

٢- تتوخى معظم القرارات الصادرة عنها التوفيق بين أفكار متعارضة إرضاء لأعضائها، وقد يكون ذلك على حساب العمل والمصلحة العامة.

٣- تواجه صعوبات عند الدعوة للاجتماع وتوفيق أوقات الأعضاء والتنسيق فيما بينهم ليجتمعوا في وقت محدد وذلك لاختلاف ظروفهم وطبيعة أعمالهم.

٤- ينتج عنها أحياناً عدم تحديد للمسؤولية بشكل واضح مما يقلل من جهد الأفراد المشاركين ويحدث حالة من عدم المبالاة لديهم.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٥- غالباً ما يكون المشاركون في هذه اللجان أعضاء في لجان متعددة بالإضافة إلى مسؤولياتهم الأخرى، وهذا من شأنه الحد من جدوى مشاركتهم في هذه اللجان ويؤثر على مستوى أدائهم .

وبناء عليه، فلا بد من الإجراءات التالية فيما إذا أريد لهذا النظام النجاح (القريوتي ٢٠٠٦) :

١- تحديد هدف كل لجنة بشكل واضح ودقيق.

٢- تحديد عدد أفراد كل لجنة بحيث يكون مناسباً يمكنها من العمل بكفاءة.

٣- اختيار أعضاء اللجان بناء على خبرتهم وكفاءتهم ومعرفتهم بموضوعاتها.

٤- العمل على إعداد جدول أعمال كل جلسة يبين الموضوعات التي سيجري مناقشتها، وتوزيعه على الأعضاء قبل موعد الجلسة بوقت يمكنهم من دراسة موضوعاتها جيداً.

٥- تحديد فترة زمنية معينة لانتهاء عمل كل لجنة.

٦- متابعة أعمال اللجان بشكل مستمر.

٧- تقديم كل لجنة نتائج دراساتها فور الانتهاء منها بشكل واضح ومحدد، لدراسة هذه النتائج واتخاذ القرار المناسب بشأنها في الوقت المناسب.

إن المجالس البلدية في الأردن تتخذ القرارات ضمن اختصاصها، وتعمل على رسم السياسات المحلية وذلك عبر جلسات مجالسها العادية والاستثنائية. فقد ألزم القانون المجالس البلدية بعقد جلسة عادية واحدة على الأقل أسبوعياً تعقد في دار البلدية باستثناء أمانة عمان الكبرى إذ يجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل في الشهر. وتبين بأن رئيس البلدية أو نائبه _في حالة غيابه _ مسؤول عن دعوة المجلس للانعقاد في مواعيد يعينها ويعلن عنها، ويعد جداول أعمالها ويبلغها للأعضاء قبل موعدها بيوم واحد على الأقل ليتمكن كل عضو من الاطلاع على موضوعاتها ودراستها، كما أنه يرأس هذه الجلسات ويديرها ويحافظ على نظامها (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، المادة ٩ و...

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

غياب الرئيس ونائبه يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً (قانون البلديات رقـم ١٣لـسنة ٢٠١١، مـادة٣٩). وأجاز للرئيس ولعدد من الأعضاء لا يقل عن الثلث طلب عقد جلسات إستثنائية على أن يدرج في الطلب المواضيع المراد بحثها وعلى رئيس البلدية أن يلتزم بعقد هـذه الجلسة والدعوة إليها خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة٣٩).

ومن المعلوم أن جلسات المجالس البلدية علنية، ويحق لكل مواطن لـه مـصلحة مباشرة في أي موضوع مطروح على جدول أعمالها المشاركة في مناقشته بشرط أن تتخذ القرارات في اجتماع سري. إلا انه يجوز عقد جلسات غير علنية في القضايا التي يراهـا المجلس ضرورية (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة٣٩). ويتكون النـصاب القـانوني للجلسة من أكثرية أعضاء المجلس، وإذا لم يتوفر هذا النصاب في جلستين متواليتين تعتبر الجلسة الثالثة قانونية على أن لا يقل الحضور عن ثلـث أعـضاء المجلـس. وتـصدر القرارات بالإجماع أو بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي أيده رئيس الجلسة، وعلى العضو المخالف أن يبين أسباب مخالفته خطياً وإلا لا يؤخذ بها ولا يعتبر حاضراً للجلسة (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة٣٩).

لقد أجاز قانون البلديات الأردني للمجالس البلدية تشكيل لجان من بين أعـضائها لمعالجة أي أمر من الأمور التي تعرض عليها شريطة أن لا يكون لقراراتها أي اعتبـار ما لم يقرها المجلس(قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة٣٩). وبـذلك نجـد أن المـشرع الأردني لم يلزم المجالس البلدية بتشكيل لجان معينة أو بعدد معين، وإنما ترك لها حريـة تقرير ذلك مسترشدة بظروفها الخاصة. وقد نجم عن ذلك اختلاف في أنواع هذه اللجـان وعددها من مجلس لآخر. ورغم ذلك فقد ألزمت بعض الأنظمة المجالس البلدية بتـشكيل لجان معينة مثل نظام موظفي البلديات الذي نص على تشكيل لجنة لـشؤون المـوظفين برئاسة رئيس البلدية وعضوية إثنين من أعضاء المجلس وإثنين من كبار الموظفين على أن يكون مدير البلدية من بينهم إن وجد (نظام موظفي البلديات رقم ١٠٨ لسنة ٢٠٠٧، المادة١٦).

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

ونظام اللوازم واشغال البلديات رقم ٧٠ لسنة ٢٠٠٩ الذي الزم المجلس بتشكيل لجنة عطاءات البلدية تتألف من ثلاثة من أعضائه، إضافة إلى مدير الشؤون البلدية ومدير الاشغال العامة في المحافظة أو اللواء ويعين المجلس من بينهم رئيساً لها ونائباً للرئيس ويعين الرئيس أحد موظفي البلدية أمين سر للجنة. وكذلك نص النظام على تشكيل لجنة أو أكثر تتألف كل منها من ثلاثة من موظفي البلدية يعينهم المجلس لاستلام اللوازم التي ترد للبلدية من المتعهدين وتزيد قيمتها على مائتي دينار وذلك بعد التثبت من مطابقتها للمواصفات والشروط الواردة في العطاءات والاتفاقات وعقود الشراء المبرمة بشأنها.

وتعتبر هذه اللجان إستشارية تقدم النصح والمشورة فيما يعرض عليها من قضايا ويتخذ المجلس ما يراه مناسباً من قرارات بشأنها. ومن الأمثلة على هذه اللجان : لجنة شؤون الموظفين، لجنة التسمية والترقيم، لجنة الشؤون الصحية، اللجنة الثقافية والاجتماعية ، الجنة القانونية، لجنة التخطيط المالي، لجنة الاستملاك والأملاك ونفقات التعبيد والتزفيت، لجنة اللوازم والأشغال .

وقد أجاز القانون لمجلس أمانة عمان الكبرى تشكيل بعض اللجان* من بين أعضائه كلجنة تنظيم المدن والقرى والأبنية اللوائية، ولجان يمكن تكوينها من بين أعضاء مجلس الأمانة أو من الأشخاص المقيمين في المناطق المحلية التابعة لاختصاصه ممن يحق لهم الاشتراك في انتخاب أعضاء المجلس وتفويضها بعض صلاحياته ضمن شروط معينة. ولجان أخرى يمكن أن تشكل من بين أعضاء مجلس الأمانة أو من موظفيها كاللجان المحلية للتنظيم والأبنية (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة٧).

---

* اللجان المشكلة في أمانة عمان الكبرى لعام ٢٠١٢ هي : اللجنة المحلية للتنظيم _ في المناطق _ ، لجنة التسمية والترقيم ، لجنة المناطق الخضراء، لجنة اللوازم والأشغال ، لجنة الإستملاك والأملاك ، اللجنة المالية، لجنة شؤون الموظفين ، اللجنة الصحية ، اللجنة الثقافية والإجتماعية ، اللجنة القانونية ، لجنة التنمية، اللجنة اللوائية للتنظيم والأبنية ، لجنة التخطيط المالي، لجنة السلامة العامة والتوعية المرورية.

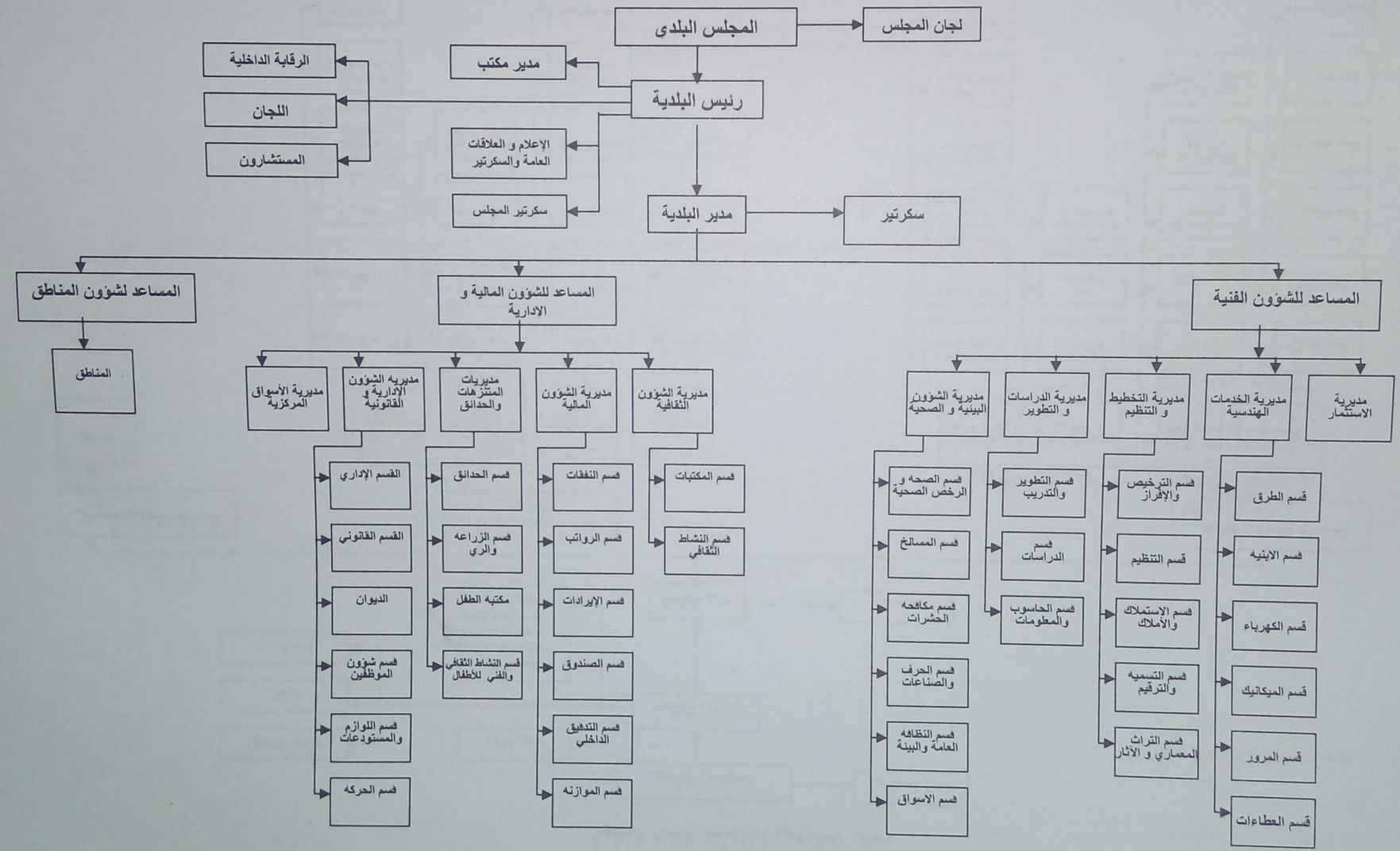
STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

من خلال استعراضنا لأمر اللجان في المجالس البلدية الأردنية نجد أن العضوية في كثير منها مقتصرة على مجالسها وهذا يحد من الاستفادة من نظـــام اللجـــان بـــشكل واضح، لان إشراك الموظفين المختصين العاملين في الهيئات المحلية وأبنـــاء المجتمـــع المحلي المتمتعين بالخبرة والمعرفة في عضويتها يحقق ميزة التخصص والاستفادة مـــن الخبرة والمعرفة التي قد لا تكون متوفرة لدى أعضاء المجلس المحلي مما ينعكس بشكل ايجابي على توصيات هذه اللجان وبالتالي على قرارات المجلس بشأنها. كما أن إقتـــصار العضوية على أعضاء المجلس المحلي يرهق هؤلاء الأعضاء ويأخذ جل وقتهم خاصة مع محدودية حجم العضوية في هذه المجالس مما يعني إشتراك العضو في أكثر من لجنـــة. ولذلك فمن الأجدر عدم إقتصار عضوية اللجان في المجـــالس البلديـــة علـــى أعـــضائها والاستفادة من الخبرات المتوافرة لدى موظفي هذه المجالس وأبناء المجتمع المحلي.

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

شكل رقم (١٠)
هيكل تنظيمي لبلديات الفئة الأولى



المصدر: وزارة الشؤون البلدية.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل الثامن
اختصاصات المجالس المحلية

تقوم نظرية الإدارة المحلية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة التي تمارس عملها بإشراف الإدارة المركزية ورقابتها.

فالإدارة المحلية جزء من جهاز الدولة الإداري، وهي تمارس أعمالاً تقرر اعتبارها مصالح وحاجات تهم سكان منطقة محلية معينة دون سواهم، وبذلك فهي مختلفة عن المهام القومية ذات الأهداف التي تتعدى المستوى المحلي .ورغم أن القانون هو الفيصل في تحديد ما هو محلي من الاختصاصات وما هو قومي، إلا أن هناك اعتبارات معينة تؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد الاختصاصات كحاجة المرفق للأموال، أو الخبرة والكفاءة الفنية والإدارية، ومتطلبات حسن الإدارة، ومدى شمول الخدمات التي يقدمها فيما إن كانت تعم سكان الدولة أم تخص فئة منهم. وبشكل عام يمكن تمييز أسلوبين عالميين تلجأ لهما الدول لتحديد اختصاصات الإدارة المحلية :

١- توزيع الاختصاصات بشكل عام :

وفيه تعتبر جميع الشؤون المحلية من اختصاص الهيئات المحلية، ويترك لها تحديد الاختصاصات التي تعتبر ضمن إطار عملها المحلي عدا ما استثني منها بنص خاص وذكر بأنه من صلاحية السلطة المركزية . وهكذا فان توزيع الاختصاصات يتم بصفة عامة طبقاً لقاعدة عامة تستوعب ما يستجد من أمور آنية ومستقبلية . وتأخذ دول عديدة بهذا الأسلوب مثل مصر والمغرب وتونس ولبنان وفرنسا وبلجيكا وايطاليا وسويسرا وروسيا.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

ومن مزايا هذا الأسلوب :

١- يعطي الهيئات المحلية مرونة كبيرة في تحديد الاختصاصات المحلية التـــي يتوجـب القيام بها ضمن حدودها الممكنة، ويمكنهم من الاستجابة للتغيرات الجديدة.

٢- يزيد من قدرة المجالس المحلية على الإبداع والابتكار في شتى المجالات.

٣- يخفف العبء عن كاهل الهيئات التشريعية التي تسن القوانين ، حيث تشهد الهيئـات المحلية رغبة وقدرة على توسيع اختصاصاتها المحلية الممنوحة لها باسـتمرار،وهذا الأسلوب لا يوجب إصدار قوانين جديـدة لتمكـين هـذه الهيئـات مـن ممارسـة الاختصاصات الجديدة (عساف وخاشقجي،١٩٨٣) .

ويؤخذ على هذا الأسلوب أمور منها :

١- عدم تحديد الاختصاصات بشكل دقيق وواضح مما ينجم عنه نـوع مـن الحـساسية والاحتكاك بين الإدارة المركزية والمحلية.

٢- قد يؤدي إلى إطلاع بعض الهيئات المحلية باختصاصات لا تقوى على النهوض بهـا لضعف إمكاناتها المادية والبشرية.

٢- حصر الاختصاصات :

وفي هذا الأسلوب تحصر اختصاصات الهيئات المحلية، ولا يمكن لها ممارسة أية اختصاصات لم تخول لها بحكم القانون. ولذا فإن زيادة اختصاص الهيئات المحلية تتطلب إصدار تشريع جديد يمكن من إضافة هذه الاختصاصات. ويؤخذ بهذا الأسلوب في العديد من الدول ومنها الأردن والعراق وسوريا وقطر والكويت والبحرين والسعودية والمملكـة المتحدة .

إن أهم المزايا التي يحققها هذا الأسلوب :

١- الدقة والوضوح التي تنجم عن تحديد الاختصاصات.

٢- تقليل درجة الاحتكاك بين السلطة المركزية والهيئات المحلية حول اختصاصات كل منها.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٣- جعل اختصاصات الهيئات المحلية ضمن إمكانات ومقدرة هذه الهيئات من الناحيتين المادية والبشرية ، مما ينعكس ايجابياً على الخدمات والمشاريع والأعمال المحلية.

أما مساوئ هذا الأسلوب فهي :

١- تقييد الهيئات المحلية في ممارسة أعمالها بشكل كبير. فقد تكون هناك أمور محلية مهمة لا تستطيع الإدارة المحلية انجازها لعدم نص القانون على اعتبارها من الاختصاصات المخولة لهذه الهيئات.

٢- الحاجة لإستصدار تشريعات جديدة عند محاولة زيادة الاختصاصات المحلية مما يلقي ضغطاً متزايداً على الهيئات التشريعية المسؤولة.

٣- عدم تمكين الإدارة المحلية من الاستجابة السريعة للمتغيرات والمستجدات التي تظهر بشكل مستمر في هذه الظروف التي تشهد تغييراً مضطرداً.

أما في الأردن فيتبع أسلوب الحصر في توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمجالس البلدية . فلا يجوز للمجالس البلدية تجاوز الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون. وتعتبر هذه الاختصاصات من الناحية النظرية واسعة وشاملة لكثير من الأمور المحلية، غير أن بعض الاختصاصات التي نص عليها قانون البلديات أصبحت تمارسها وزارات أو دوائر مركزية أو مؤسسات عامة أو القطاع الخاص.

فمن أصل ثمانٍ وعشرين مهمة حددها القانون للبلديات تمارس منها أربعاً وعشرين مهمة، ولا تخرج في الأغلب عن كونها أعمال خدمة وتنظيم ورقابة رغم أن المشرع أجاز للمجلس البلدي ممارسة أي صلاحية تنموية ، وإنشاء مشاريع تنموية تعود بالنفع العام على مواطني البلدية (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة٤٠). وقد أجاز المشرع للمجالس البلدية ممارسة وظائفه بشكل مباشر على أيدي موظفيه ومستخدميه، أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين . وأن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو شركات لمدة لا تتجاوز ثلاثين سنة شريطة موافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه (قانون البلديات رقم ١٣لسنة ٢٠١١، مادة٤٠).

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

ويمكن تصنيف الاختصاصات التي حددها القانون للبلديات من الناحية الوظيفية إلى خمسة قطاعات رئيسة هي (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة٤٠):

أ- قطاع الطرق والمرور ، ويشمل الوظائف التالية :

١- فتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتحديد عرضـــها واســـتقامتها وتعبيـــدها وتنظيفهـا وإنارتها وتسميتها، وإنشاء الأرصفة وصيانتها وتجميلها.

٢- إنشاء مواقف المركبات وتنظيمها داخل حدود البلديات .

٣- بيع فضلات الطرق أو استغلالها .

ب- قطاع الحرف والمهن ، ويشمل الوظائف التالية :

١- تنظيم الحرف والصناعات وتحديد أحياء خاصة لكل صنف .

٢-إنشاء الأسواق العامة وتنظيمها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها .

٣- تنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي .

٤- مراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والحانات والمراقص والملاعـــب ودور التمثيـــل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتنظيمها وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها وطـــرح واستيفاء رسوم على بيع تذاكرها .

٥- تنظيم شؤون الباعة المتجولين والمصورين المتجولين والحمالين وماســـحي الأحذيـــة والبسطات•.

٦- ترخيص اللوحات والإعلانات ومراقبتها .

٧- وزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة خارج المتاجر ومستودعاتها .

• هناك وظائف اندثرت بمرور الزمن فلم يعد لها ضرورة مثل زنة ما يباع في الساحات العامة ، ومراقبة الدواب ، وتنظيم شؤون المصورين المتجولين والحمالين .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

ج- قطاع الصحة العامة والوقاية من الكوارث ، ويشمل الوظائف التالية :

١- التأكد من سلامة الأغذية وإتلاف الفاسد منها .

٢- المحافظة على الصحة العامة والوقاية من تفشي الأوبئة.

٣- تصريف مياه الأمطار وإنشاء المرافق الصحية وإدارتها .

٤- فحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وإنشاء المسالخ .

٥- التأكد من مراعاة المساكن والمحلات لشروط النظافة وتصريف القاذورات بشكل منتظم واتخاذ التدابير اللازمة لإبادة الحشرات والبعوض وما شاكلها .

٦- جمع الكناسة والنفايات والفضلات من المنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها .

٧- إنشاء المقابر وإلغاؤها ومراقبتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر.

٧- القضاء على الكلاب الضالة والوقاية من أخطارها وترخيصها.

٨- إتخاذ الإجراءات لمنع الحرائق ومراقبة مخازن الوقود والمواد المشتعلة وتنظيم بيعها وخزنها واقتناء المطافئ وصيانتها .

٩- إغاثة منكوبي الحرائق والفيضانات والزلازل وسائر الكوارث العامة.

١٠- اتخاذ الإجراءات لوقاية الأشخاص والأموال ومنع وقوع الحوادث المؤذية.

١١- اتخاذ الاحتياطات لدرء الفيضانات والسيول وأضرارها .

د- قطاع الأبنية وتخطيط المدن ، ويشمل الوظائف التالية :

١- تخطيط البلدة .

٢- تنظيم أمور البناء وترخيصه .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

من الجدول السابق يتضح لنا أن أربعاً وعشرين وظيفة تتولاها المجالس البلديـة ثمان منها تؤديها بمسؤولية كاملة وبشكل منفرد ، وأربع عشرة مهمة تؤديها بشكل مباشر ولكن بمسؤولية جزئية في بعض نواحي العمل من قبل الإدارات المركزيـة ووظيفتـان تؤديهما بشكل كامل ومباشر ولكن بتنسيق مسبق مع بعض الجهات الأخـرى . وتتـولى الإدارات المركزية تنفيذ خمس وظائف بعضها بالمشاركة والتنسيق مع المجالس البلديـة. ويتضح من ذلك أن قيام الإدارات المركزية ببعض المهام التي نص عليها قانون البلديات لم يعف البلديات من مسؤولياتها تجاه هذه الوظائف حيث تحتفظ بدورها في تنسيق العمل وتأمين الجو الملائم الذي يمكن تلك الإدارات من أدائها لمهامها . ورغم أن ما تقوم بـه المجالس البلدية في الوقت الحاضر غير فاعل في العملية التنموية ، وأن عامل التنـسيق فيما بين المجالس والإدارات المركزية ضعيفاً إلا أننا لا نقلل من الدور الذي تطلـع بـه المجالس البلدية الأردنية في خدمة السكان وإعداد الخطط بعيدة المدى للتنمية الحـضرية والتخطيط التفصيلي الذي يتم تزويد التجمعات الحضرية بالخدمات على أساسه.

ويرى الكثير من الباحثين في المملكة أن عملية نقل بعض الإختـصاصات التـي نص عليها قانون البلديات لتمارسها الإدارات الحكومية أو القطاع الخاص وكذلك تجريدها من بعض الإختصاصات التي كانت تمارسها قديماً مثل تزويد السكان بالكهرباء والمـاء وغيرها من الخدمات يحقق المزايا التالية (جلوقة،١٩٩٣) :

١- رفع مستوى الخدمات في مناطق البلديات نظراً للقدرات المالية والفنية الكبير للحكومة المركزية .

٢- تخفيف العبء المالي عن المجالس المحلية فتتفرغ للقيام بمزيد من الواجبات المنوطة بها .

٣- تقديم بعض الخدمات المكلفة والمعقدة مما تعجز عنـه بعـض البلـديات وبخاصـة الصغيرة منها

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٤- تحقيق أعلى كفاءة ممكنة في إدارة المرافق الخدمية التي يستحسن إدارتها فنياً ومالياً على مستوى المملكة .

ولكن بعض الباحثين يعتبرون أن نقل تلك الإختصاصات من مسؤولية المجالس البلدية إلى الإدارة الحكومية أو الخاصة يحقق المثالب التالية (جلوقة،١٩٩٣) :

١- لقد قلل قيام الإدارات المركزية ببعض واجبات المجالس البلدية من سيطرة المواطنين على الخدمات الموجودة في منطقتهم مما أدى إلى ازدياد الإعتماد الشعبي على الحكومة وقوى ألنزعة السلبية لدى بعض المواطنين .

٢- إن قيام الإدارات المركزية بواجبات المجالس البلدية المتعددة قد أضعف هذه المجالس في مجتمعاتها فسلبها الدعم الشعبي اللازم لتمكينها من أداء أعمالها .

٣- يؤدي تعدد الجهات المسؤولية عن تقديم الخدمة الواحدة إلى عدم وضوح دور كل منها مما يوقع المواطنين في دوامة عدم وضوح الإختصاصات .

٤- يؤدي قيام الإدارات المركزية بمعظم الخدمات في المناطق البلدية إلى تقديم خدمات قد تختلف عن الخدمات التي يعتقد سكان تلك المناطق أنهم في حاجة إليها أكثر من غيرها وقد يتسبب عن ذلك عدم إحترام الملكية العامة والمحافظة عليها .

٥- يؤدي تعدد الجهات المنوطة بها تقديم الخدمات ضمن حدود المجالس البلدية إلى ظهور صعوبات في مجالات التنسيق والتخطيط والتنفيذ .

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل التاسع

دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي

أهداف الفصل :

بعد فراغك من دراسة هذا الفصل يفترض أن تكون قادراً على أن :

* تعرف مفهوم تنمية المجتمع المحلي .
* تبين الأسس اللازمة لإحداث التنمية المحلية .
* تحدد الدور الذي تقوم به الإدارة المحلية في عملية تنمية وتطوير مجتمعاتها المحلية .

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل التاسع

دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي

تعرف التنمية بكونها عملية الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية لتطوير كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية في المجتمع بتكامل الجهود الرسمية والشعبية. فهي جهد شامل ومستمر تعنى بمناحي الحياة المختلفة، وتهدف إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين في شتى المجالات. وقد أولت الدول المختلفة موضوع التنمية عناية خاصة، فازدادت الأعباء والواجبات التي تقوم أجهزتها المركزية بها مما جعل لزاماً على الإدارة المحلية مواكبة للتطور أن لا تكتفي بتقديم الخدمات الأساسية وأعمال الجباية فحسب، بل تسهم في تحقيق التنمية في مجتمعها المحلي بما تقدمه من خدمات وبرامج وأنشطة ومشاريع إنتاجية إلى جانب ما تقوم به أجهزة الدولة المركزية. وذلك إضافة لدورها الأساسي المتمثل في زيادة الوعي لدى أبناء المناطق لتقبل التغير الايجابي السريع ولزيادة تفاعلهم وإشراكهم في تخطيط وتنفيذ المشروعات الهادفة إلى خدمتهم ورفع مستوى حياتهم.

مفهوم تنمية المجتمع المحلي Community Development :

إن مفهوم تنمية المجتمع المحلي مفهوم قديم منذ محاولة الإنسان العيش والعمل المشترك لتحسين ظروف حياته والمحافظة على منجزاته. وهو مفهوم يقوم على أساس مبدأ العون الذاتي، بافتراض أن أية مجموعة من البشر يتوفر لها الإمكانيات والقدرة على التعاون والحرية في اختيار الوسائل التي تمكنها من إشباع احتياجاتها. وهو مبدأ ذو نظرة متفائلة ترى المجتمعات المحلية أنه يحقق الجوانب الخيرة والوئام بدلاً من الخلافات والصراعات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

لقد تعددت التعريفات التي تبحث في هذا المفهوم فهي في رأي بعض الباحثين عبارة عن " تظافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية بغية تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، ودمجها في التنمية القطرية" (حامدون، ٢٠٠٦). وهي في رأي آخرين عبارة عن " عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على إستخدام وإستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي وصولاً إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات في الدولة " (عبد الحميد،٢٠٠١) . كما عرفها بعضهم بأنها " مجموعة العمليات والوظائف والأنشطة التي ترمي إلى تحسين مستوى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية" (الحوامدة،٢٠٠١) . وكذلك فإنها أيضاً تعرف بأنها "مشاركة منظمات المجتمع المدني وشركات القطاع الخاص والمجتمعات المحلية والحكومة الوطنية والعمل معاً لتقديم أفضل الخدمات الأساسية وتحقيق تنمية اقتصادية محلية (UNDP, 2007). وهي أيضاً تعني "مجموعة السياسات والمشروعات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات "(محروس،٢٠٠٨) .

ومن خلال إستقراء تلك التعريفات يمكن الوصول إلى القواسم المشتركة التي تعتبر الأسس اللازمة لإحداث التنمية في المجتمع المحلي وأهمها ما يلي :

١- التأكيد على مفهوم التنمية الشاملة والمتوازنة بكل جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية، ذلك لان التركيز على جانب دون آخر يؤدي إلى إحداث خلل في الجهود التي تبذل لإحداث التطوير المنشود.

٢- التأكيد على ضرورة اعتبار تنمية المجتمع المحلي كجزء من مفهوم تنمية المجتمع الكلي للأمة .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٣- إتباع الأساليب العلمية في وضع السياسات والخطط الرامية إلى تنمية المجتمع المحلي وحل مشاكله .

٤- إشراك السكان المحليين حسب أنشطتهم وميولهم ومواقعهم المختلفة في إعداد خطط وبرامج التنمية الخاصة بمناطقهم المحلية وتنفيذها، وتدريبهم على ممارسة المبادأة وتحمل المسؤولية .

٥- الاستعانة بالخبرات الفنية والاستشارية المتوفرة خارج المجتمع المحلي .

٦- أهمية دور القيادات المحلية الواعية والقادرة على إحداث التغيير في المجتمعات المحلية نحو الأفضل.

٧- نشر الوعي لدى مواطني المجتمعات المحلية لتقبل المتغيرات والتطورات وعدم مناهضتهم لها.

أهداف التنمية المحلية :

تحقق تنمية المجتمع المحلي الأهداف التالية (المعاني،٢٠٠٠) ، (العواملة،٢٠٠٠):

١- شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها. والحيلولة دون تمركزها في العاصمة أو في مراكز الجذب السكاني.

٢- عدم الإخلال في التركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة، والحد من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية .

٣- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.

٤- تسريع عملية التنمية الشاملة وازدياد حرص المواطن على المحافظة على المشروعات التي ساهم في تخطيطها وانجازها.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٥- ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها.

٦- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.

٧- تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحداثة .

٨- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع، والاعتماد على الذات، دون الاعتماد الكلي على الدولة وانتظار مشروعاتها.

٩- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يسهم في تطوير تلك المناطق ويتيح لأبنائها مزيداً من فرص العمل.

١٠- تعزيز روح العمل الجماعي وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.

لقد بينت كثير من الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية أهمية الدور الذي تقوم به الهيئات والمجتمعات المحلية في العملية التنموية . فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة. ذلك لأن الإدارة المحلية تمتاز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، تنبثق عنهم، وهي أقدر على الوقوف على الظروف والحاجات المحلية، وإشراك السكان المحليين فكرا وجهدا في وضع البرامج الهادفة إلى النهوض بالمجتمع المحلي وتنفيذها عن طريق إثارة الوعي والإقناع بأهمية هذه البرامج وعوائدها على السكان المحليين وعلى الدولة كذلك.

وحتى يتسنى للإدارة المحلية النهوض بدورها المطلوب سواء في تقديم الخدمات الأساسية للسكان والمساهمة في إشباع حاجاتهم وحل مشكلاتهم أو القيام بالمشروعات

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٥- ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها.

٦- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.

٧- تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية والعمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحداثة .

٨- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع، والاعتماد على الذات، دون الاعتماد الكلي على الدولة وانتظار مشروعاتها.

٩- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية بتوفير التسهيلات الممكنة مما يسهم في تطوير تلك المناطق ويتيح لأبنائها مزيداً من فرص العمل.

١٠- تعزيز روح العمل الجماعي وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.

لقد بينت كثير من الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية أهمية الدور الذي تقوم به الهيئات والمجتمعات المحلية في العملية التنموية . فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة. ذلك لأن الإدارة المحلية تمتاز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، تنبثق عنهم، وهي أقدر على الوقوف على الظروف والحاجات المحلية، وإشراك السكان المحليين فكراً وجهداً في وضع البرامج الهادفة إلى النهوض بالمجتمع المحلي وتنفيذها عن طريق إثارة الوعي والإقناع بأهمية هذه البرامج وعوائدها على السكان المحليين وعلى الدولة كذلك.

وحتى يتسنى للإدارة المحلية النهوض بدورها المطلوب سواء في تقديم الخدمات الأساسية للسكان والمساهمة في إشباع حاجاتهم وحل مشكلاتهم أو القيام بالمشروعات

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

الإنتاجية التي تسهم في تنمية المجتمع المحلي، يتوجب عليها مراعاة المقومـــات الآتيـــة (المعاني، ٢٠٠٠) :

١- ***موظفو الإدارة المحلية :***

ايلاء العنصر البشري القائم على أداء الخدمة أو مباشرة المشروع كل عنايتها وذلك من خلال:

أ- إتباع الأسس العلمية السليمة في توظيف العاملين في المجالس المحلية بحيـــث يـــتم وضع شروط ومواصفات الوظائف المطلوبة والإعلان عنهـــا ، وتـــسلم الطلبـــات ودراستها، وإجراء المسابقات بين المرشحين لهذه الوظائف لضمان اختيار الموظف المناسب للعمل المناسب.

ب- الاهتمام بتدريب العاملين في المجالس المحلية ورفع كفاياتهم بإتباع الأساليب الفنية والعلمية الحديثة.

ج- الحرص على تحسين ظروف العمل في المجالس المحلية وتوفير المناخ التنظيمي الملائم الذي يضمن رضى العاملين ورفع روحهم المعنوية، وزيادة ولائهم لعملهم مما يكون له الأثر الفاعل في تحسين مستوى الأداء وتحقيق الأهداف المرسومة.

٢- ***رئيس المجلس المحلي وأعضاؤه:***

وهم ممثلو السكان المحليين في مناطقهم، الذين يعتبرون من القيادات المحلية التي يتوجب عليها رسم السياسات المحلية وتنفيذ الخطط والبرامج، وتوعية الـــسكان لـــضمان حسن مشاركتهم وتعاونهم . وحتى يتسنى لهم النجاح في أداء هذا الدور يفترض فيهم مـــا يلي :

أ- انتخاب السكان في المناطق المحلية للرئيس وللأعضاء انتخاباً مباشراً شـــريطة أن تتوخى القوانين المنظمة لشؤون الإدارة المحلية توافر مستوى معقول من التأهيـــل

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

العلمي أو الخبرة العملية فيهم يحقق حداً أدنى من الكفاءة تضمن نجاح قيامهم بأعمالهم.

ب- العمل على رفع مستوى كفاءة أعضاء المجالس المحلية عن طريق الندوات أو الدورات التدريبية المتخصصة في مجال الإدارة المحلية والموضوعات الأخرى ذات العلاقة.

٣- ***حجم الوحدة المحلية :***

لكي تتمكن وحدات الإدارة المحلية من تحقيق متطلبات المجتمع الحديث، وتكون قادرة على أداء خدمات متطورة لابد من أن تكون ذات سعة مناسبة من حيث المساحة وعدد كافٍ من السكان. مما يتيح لها توفير موارد ذاتية كافية، ويسهم في تعظيم دورها في عملية تنمية المجتمع المحلي. إن تحقيق هذا الأمر يتطلب ما يأتي:

أ- تحديد حد أدنى من عدد السكان ومن المساحة الجغرافية يتم الالتزام بها عند إنشاء وحدات الإدارة المحلية الجديدة.

ب- دمج الوحدات المحلية المتجاورة ذات الحجم الصغير معاً لتعزيز دورها في إحداث التنمية المحلية، وهذا التوجه ما يسود كثيراً من دول العالم في الوقت الحاضر.

٤- ***القوانين والأنظمة :***

من الضروري أن تواكب القوانين والأنظمة التطورات التي تحدث وان تستجيب للتغيرات في البيئة المحيطة وتضمن إعطاء المجالس المحلية اختصاصات حقيقية تمكنها من انجاز الدور التنموي المأمول. وهذا يتطلب إعادة النظر في القوانين والأنظمة التي تنظم شؤون الإدارة المحلية بين كل فترة وأخرى.

٥- ***التمويل :***

إن توافر الموارد المالية يمكن الهيئات المحلية من أداء واجباتها بشكل كفوء وفاعل، ومن الممكن توفير هذه الموارد إذا ما تم إحداث الهيئات المحلية ضمن مناطق

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

ذات حجم مناسب مما يوفر لها الكفاية الاقتصادية، ويعزز من قدرتها على إنشاء المشروعات التي تكثر دخلاً لها.

٦- ***العلاقات العامة :***

إن توعية سكان المناطق المحلية ودعوتهم إلى المساهمة في أعمال التنمية المحلية مسؤولية تقع على عاتق الإدارة المحلية بالدرجة الأولى. وعليها استقطاب كل جهود السكان ضمن المنطقة المحلية لرفع مستوى منطقتهم والمساهمة في تطويرها. فتنمية المجتمع المحلي تقوم على أساس تنمية الوعي لدى سكان المجتمع المحلي وتعتمد على مساهمتهم وإشتراكهم في استغلال موارده. وعلى الإدارة المحلية أن تتسم ممارساتها بالديناميكية والأخذ بالمبادأة في البحث عن الموارد والطاقات الكامنة في المجتمع المحلي بهدف إستغلالها لتلبية الاحتياجات المحلية بدلاً من الاعتماد الكامل على السلطة المركزية. إن تحقيق هذا الهدف يتحقق بما يلي :

أ- عقد لقاءات دورية مع المواطنين للتعرف على حاجاتهم ورغباتهم.

ب- إنشاء صندوق للشكاوى والاقتراحات يمكن المواطنين من تقديم آرائهم وإقتراحاتهم، ووجوب دراستها وإبلاغهم بما تتخذ حيالها من إجراءات.

ج- العمل على إصدار نشرة دورية محلية تساعد على تحقيق الاتصال بين المجلس المحلي والمواطنين، وتعريفهم بأعمال مجلسهم المحلي وطموحاته ومشاكله.

د- تنظيم برامج زيارات ميدانية يقوم بها المسؤولون في المجالس المحلية للمؤسسات التي تقع ضمن مناطقهم كالغرف الصناعية والتجارية والنقابات والمدارس والمعاهد العلمية وغيرها لتبادل الآراء والاستفادة من الخبرات والاقتراحات.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

شكل رقم (١٥)

المقومات التي تمكن الإدارة المحلية من النهوض بدورها في التنمية المحلية

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

إن توافر المقومات السابقة وتفاعلها يمكن الإدارة المحلية من انجاز الواجبات الكثيرة المختلفة الملقاة على عاتقها في شتى المجالات التنظيمية والصحية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والتنموية. ولعل أهم الأدوار التي يمكن أن تلعبها المجالس المحلية في خدمة مجتمعاتها المحلية تكمن فيما يأتي :

١- ***الدور الخدمي والإنتاجي :***

ويقصد بالدور الخدمي المشروعات الأساسية والضرورية لإشباع حاجات السكان مثل إنشاء الطرق والأرصفة والحدائق وتوفير المياه والكهرباء ومخططات تنظيم المواقع والأراضي وخدمات النظافة وغيرها.

أما الدور الإنتاجي فيتمثل في المشروعات التي يمكن أن تدر دخلاً على المجالس المحلية مثل إقامة المشروعات الاقتصادية - وبخاصة الصغيرة منها والمتوسطة - ودعم الصناعات الحرفية الصغيرة والتوسع فيها، والعمل على تأمين خدمات النقل العام داخل المجالس المحلية وبينها وبين المجالس المحلية المتقاربة وذلك على شكل إستثمارات. وإقامة المشروعات الإسكانية لخدمة أبناء المنطقة المحلية، وإنشاء الأسواق التجارية وأسواق الخضار المركزية، ومواقف المركبات وغيرها من الإنشاءات التي يمكن تأجيرها للمواطنين بحيث تدر دخلاً ثابتاً للمجالس المحلية لتعزيز قدرتها المالية. والمساعدة في إيجاد وتطوير أنواع جديدة من النشاط الزراعي والصناعي تستغل فيها إمكانات المنطقة المحلية استغلالاً أفضل.

٢- ***الدور الاجتماعي والتثقيفي :***

ويتمثل هذا الدور في قيادة عملية التغيير نحو الأفضل، وتخليص المجتمع من العادات والتقاليد السلبية والحد من مقاومة السكان المحليين للتغير الايجابي البناء، وزيادة قدرتهم على استيعاب المتغيرات المتسارعة التي تصاحب خطط التنمية والتطوير. وتوعية السكان وترغيبهم في عملية المشاركة لضمان مساهمتهم في تنمية مجتمعهم المحلي.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٣- *الدور الإداري والسياسي :*

ويتمثل هذا الدور في توفير الخدمة للمواطن حيثما يتواجد ضمن مبادئ الكفاية والفاعلية، والحد من الروتين والتسويف والمماطلة في اتخاذ الإجراءات، وإشراك السكان في تخطيط المشروعات وتنفيذها، وتدريبهم على العمل الانتخابي وتوعيتهم لممارسة الحوار البناء وتفهم وجهات النظر المتعارضة، والحد من الصراعات والاضطرابات والفوضى التي تخل بمبدأ التعاون وتعرقل تحقيق الأهداف.

٤- *الدور البيئي :*

إن التقدم التكنولوجي وما يرافقه من إزدياد في حجم النشاط الصناعي وزيادة في حجم الاستهلاك الناجم عن تزايد السكان وتحسن مستواهم المعيشي وما ينجم عن ذلك كله من نفايات يعتبر مهدداً للبيئة وسبباً في تلوثها. وتعتبر المحافظة على البيئة ونظافتها وحسن تنظيمها من أهم الأدوار التي يتوجب على الإدارة المحلية النهوض بها حفاظاً على الحياة.

فعلى عاتق المجالس المحلية تقع مهمة جمع النفايات والتخلص منها بشكل سريع وبطرق فنية تضمن تقليل خطرها*، وكذلك مكافحة الآفات الضارة بالقضاء على أسباب وجودها وتكاثرها، واختيار المناطق الحرفية المناسبة وتنظيمها، والتوسع في موضوع

---

* أنشأت أمانة عمان الكبرى مكب الغباوي جنوب شرق مدينة عمان بمساحة ثلاثة آلاف دونم للمرحلة ما بين الأعوام ٢٠٠٠-٢٠٣٠ بعد إجراء الدراسات اللازمة للتأكد من صلاحية موقعه لهذا الغرض . وقد أنشيء المكب حسب المعايير المعتمدة لدى منظمة الصحة العالمية بكلفة بلغت ١٦ مليون دينار. ويعتبر تجربة رائدة في إعادة تدوير النفايات واستثمارها ، والحد من التلوث البيئي (وزارة البيئة، تقرير حالة البيئة في الأردن، ٢٠٠٩)، كما قامت شركة الغاز الحيوي الأردنية التي تمتلكها كل من أمانة عمان الكبرى وشركة توليد الكهرباء المركزية بانشاء مصنع الغاز الحيوي في مكب نفايات الرصيفة بهدف استغلال النفايات العضوية البلدية لانتاج الطاقة والحد من انبعاث الغاز الحيوي من المكب بتطبيق أنظمة سحب واستغلال الغاز الحيوي بالإضافة إلى استغلال الجزء العضوي من النفايات لانتاج السماد العضوي.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

تشجير المناطق المحلية وإنشاء الحدائق الخضراء، والإشراف على محطات المحروقات، ومراقبة الضجيج ومنع زيادته لما له من أثر سلبي على الحس العام للسكان ونفـسياتهم. والعمل كذلك على تعميق الوعي البيئي لدى السكان بشتى الطرق الممكنة.

إن الأدوار التي تطلع بها الإدارة المحلية أدوار يكمل بعضها بعضاً، وينتج عنها نجاح الإدارة المحلية في إيجاد مجتمع محلي متكافل متعاون، واعٍ متفهم لمتطلبات التنمية والتغيير، عامل منتج يتحمل المسؤولية ويسهم في الانجاز ، ويحافظ علـى المنجـزات، مجتمع يوفر لأفراده فرص العمل ويقلص من هجرة أبنائه. ويستقطب المستثمرين فتنمـو المنطقة المحلية وتعم ثمار التنمية مستويات المجتمع كله. ويتكلل جهـد الإدارة المحليـة عموماً بنقل المجتمع من التقليدية إلى الحداثة ومواكبة التطور مع المحافظة على سـمات البيئة المحلية وعدم المساس بها وتشويهها. إن التنمية باعتبارها قضية قوميـة بأبعادهـا المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئيـة تـستلزم تظـافر الجهـود الرسمية وجهود المواطنين لتحقيقها ، ولذا فان الإدارة المحلية - إذا مـا تـوافرت لهـا المقومات السابقة- بحكم قربها من السكان هي أكثر الجهات مقدرة علـى تحقيـق تلـك الغاية.

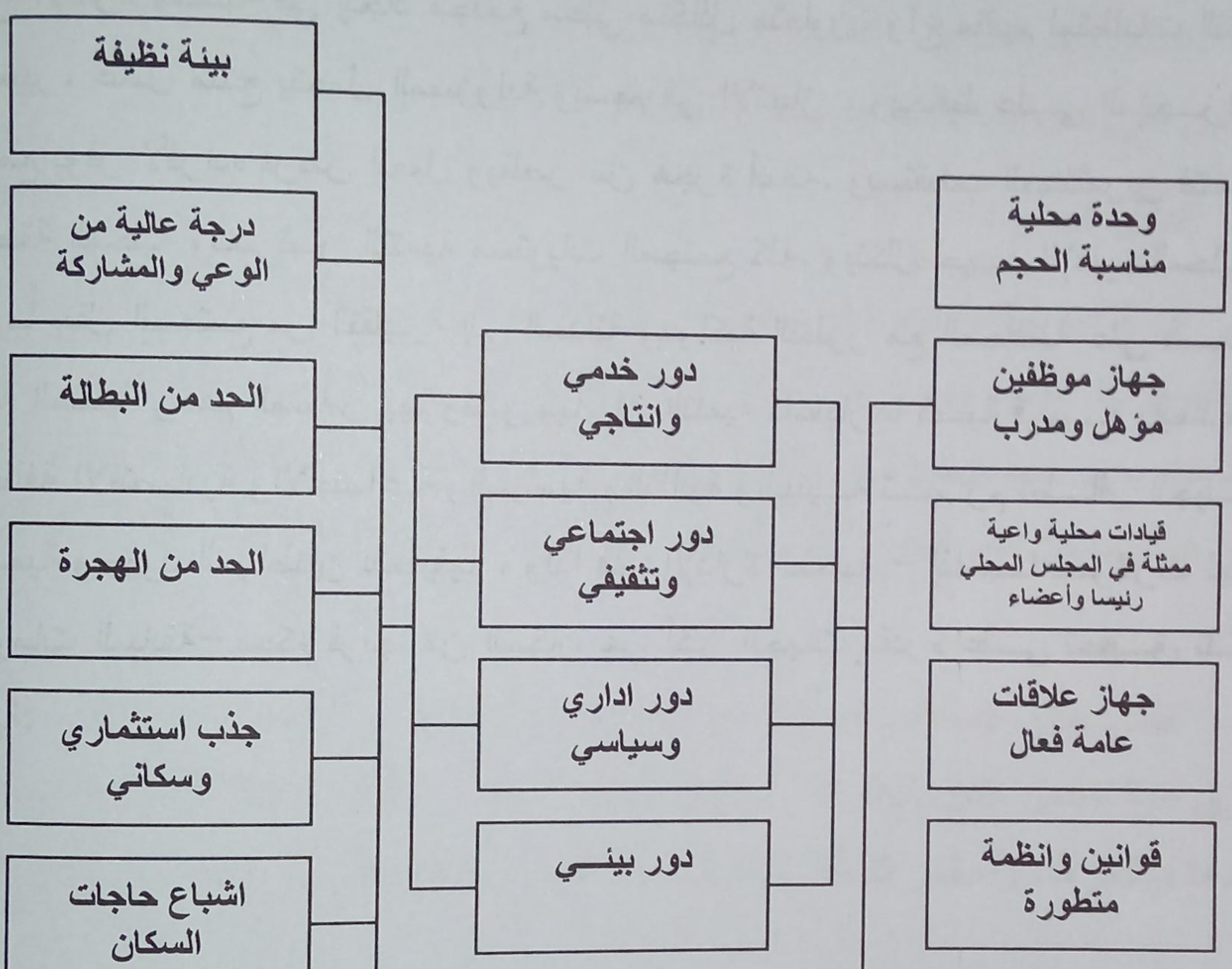
STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

شكل رقم (١٦)

نموذج يبين الدور الحقيقي للإدارة المحلية

في تنمية المجتمع المحلي ونقله من التقليدية إلى الحداثة



STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل العاشر

تمويل الإدارة المحلية

أهداف الفصل :

بعد فراغك من دراسة هذا الفصل يفترض أن تكون قادراً على أن :

* تحدد أنواع الموارد المالية المحلية .
* تشرح أهمية التمويل الذاتي للإدارة المحلية .
* تتعرف على الموارد المالية للمجالس البلدية الأردنية .

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل العاشر
تمويل الإدارة المحلية

تقوم المجالس المحلية بتقديم العديد من الخدمات المحلية الهامة التي تتطلب كثيراً من الأموال. كما أن تلك المشاريع والخدمات بحاجة لكفاءات بشرية مدربة ومؤهلة تعمل على تحقيقها. ومن أجل جذبها وحفزها على العمل وضمان بقائها لابد من توفير موارد مالية كافية. ومن المهم توفير الأموال اللازمة ، كما أنه من المهم أيضاً معرفة مصدرها. فمن المعروف أن من يدفع المال يحاسب ويتدخل وفي ذلك مساس لركن مهم من أركان الإدارة المحلية وهو الاستقلال.

إن توفير الأموال يتطلب من المجالس المحلية العمل بشكل جاد لتطوير مواردها الذاتية والاعتماد عليها بدلاً من إعتمادها على الإعانات الحكومية والقروض ومصادر التمويل الخارجية الأخرى، وفي هذا تدعيم لاستقلالها، وتنمية لروح المشاركة لدى السكان المحليين، وتأكيداً لروح المسؤولية لديهم .

أنواع الموارد المالية المحلية :

تختلف الموارد المالية المحلية تبعاً لاختلاف الدول وأيدلوجياتها ومن هذه الموارد:

١- *الضرائب المحلية :*

تعرف الضريبة عموماً بأنها " مبلغ من المال تستقطعه الدولة جبراً وبدون مقابل لتمويل احتياجاتها، وتفرض على الممولين - ذوي الشخصية المعنوية والطبيعية - تبعاً لمقدراتهم التكليفية "(بواب، ١٩٩٦) . وبناء عليه فإن الضريبة المحلية هي " فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام ضمن الوحدة الإدارية التي

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

تمتلكها دون نظر إلى مقابل معين، وغايتها تحيق منفعة عامة". وتعتبر الضرائب المحليـة من المصادر الهامة والأساسية للتمويل ، وهي على أنواع عدة منها :

ضرائب العقارات، وضريبة التحسين، وضرائب المواشي، وضرائب المحـلات العمومية، وضرائب المبيعات المحلية.. الخ. وعلى الأغلب تترك عملية تحصيل الضرائب المحلية إلى السلطة المركزية كونها أكثر مقدرة على جبايتها وإدارتها رغـم أن الـبعض يرى عكس ذلك ويطالب بأن يترك أمر التحصيل والإدارة للمجالس المحلية نفسها.

٢- ***الرسوم المحلية :***

ويمكن تعريف الرسم بشكل عام بأنه " مبلغ من المال يدفعه المنتفعون إلى الدولة مقابل خدمة معينة تقدمها إليهم " (الخطيب وشامية، ٢٠١٢). والرسم المحلي هو "ما يتقاضـاه الشخص العام الممثل للوحدة الإدارية المحلية نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع على دافع الرسم بالذات وإن كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام"(الزعبي، ١٩٨٥). ولعـل من أهم الرسوم في هذا المجال : رسوم الذبائح والسلاخة ، ورسوم جمع النفايات، ورسوم الملاهي العمومية وغيرها.

٣- ***إيرادات الأملاك العامة للمجالس المحلية :***

تعتبر الهيئات المحلية ذات استقلال مالي وإداري يؤهلها حرية التملك والتصرف ضمن القانون، وبذلك تشكل العوائد الناجمة عن إيجار العقارات التي تملكهـا ، والفوائـد الناتجة عن إيداع نقودها في البنوك، والأرباح المتحصلة عن المشروعات التـي تـشغلها وتديرها بشكل مباشر أو التي تؤجرها، وإيرادات الأسهم والسندات التي تملكها، والفوائـد الناجمة عن الأموال التي تقرضها كلها تشكل موارد مهمة من مصادر تمويلها.

٤- ***القروض :***

وهي بشكل عام عبارة عن " عقد دين تستلف بموجبه الدولة مبالغ من النقـود مـن الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية مع التعهد بوفـاء القـرض وفوائـده

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد وفقاً لشروط العقد " (الخطيب وشامية، ٢٠١٢). إن التعهد بوفاء القرض هو الصفة الغالبة التي يتميز بها عن سائر إيرادات الإدارة المحلية الأخرى. فهو وجد على أساس تعاقدي بين المجلس المحلي وبين المقرضين ، يتعهد المجلس المحلي برده مع فوائده في أجل محدد . بينما الإيرادات الأخرى كالضرائب والرسوم لا ترد لدافعها. ولذلك يفضل أن يكون القرض من النوع المنتج وهو الذي ينفق على مشروع استثماري يأتي بإيراد ويسدد أصل الدين مع الفوائد المترتبة عليه . ونتيجة لتمتع المجالس المحلية بأهلية التعاقد فيحق لها إبرام القروض التي تستخدم غالباً لتمويل مشاريعها الرأسمالية والمشاريع ذات التكلفة الكبيرة عميمة النفع كشق الطرق وإنشاء المستشفيات والمدارس وغيرها من الاستثمارات الهامة. وتكون القروض المحلية مشروطة بكثير من القيود التي تضعها السلطة المركزية وذلك للأسباب التالية :

١- معرفة الأسباب الداعية للحصول على القرض، والتأكد من كيفية استخدامه وضمان عدم إساءة استخدامه.

٢- محاولة عدم إثقال كاهل الهيئات المحلية بالقروض وفوائدها ، والتأكد من قدرتها على التسديد.

٣- التأكد من قانونية طلب القرض ومشروعيته .

إلا أن التوسع في القروض لا يحقق الاستقلال المالي المطلوب للهيئات المحلية بسبب زيادة تحكم السلطة المركزية في شؤونها، وما تلقيه القروض وفوائدها من عبء على كاهلها مما يحد من قدرتها على العمل مستقبلاً (البهي ، ١٩٩١).

٥- ***الإعانات الحكومية :***

وهي مبالغ نقدية تقدمها الحكومة المركزية للمجالس المحلية بغية مساعدتها على تغطية جزء من نفقاتها(بدران، ١٩٩١). وهي تتفاوت في مقدارها بين دولة وأخرى. وتقدم الإدارات المركزية المعونات غالباً للأسباب التالية (بدران،١٩٨٣)، (العواملة، ٢٠٠٣) :

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

١- تقديم مساعدة إضافية للوحدات المحلية ذات الموارد الضعيفة بشكل خاص.

٢- رفع مستوى أداء الخدمات المقدمة والنهوض بها.

٣- المشاركة في تكاليف الخدمات التي تشترك فيها كل من الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

٤- استخدامها وسيلة من وسائل الإشراف والرقابة على الإدارات المحلية.

٥- تقديم المساعدة للهيئات المحلية عند تعرضها لظروف استثنائية كالكوارث والنكبات.

٦- دعم الاقتصاد المحلي للقضاء على اختلاف مستويات المعيشة في الأقاليم .

٧- التخفيف من العبء الضريبي المحلي عن كاهل السكان .

٨- توجيه المجالس المحلية للقيام بمشروعات اقتصادية واجتماعية معينة .

٩- معالجة الأزمات الاقتصادية في أوقات الكساد لتتمكن الهيئات المحلية من التوسع في الإنفاق مما يساعد في دعم سياسة الانتعاش الاقتصادي .

وقد تكون الإعانات الحكومية عامة يترك أمر تحديد مجال صرفها للمجالس المحلية ذاتها أو تكون إعانات مخصصة تنفق في خدمة أو نشاط معين. وتعكس هذه الإعانات سياسة السلطة المركزية تجاه خدمة محلية معينة ترى ضرورة قيام الإدارة المحلية بها على النحو الذي تقرره السلطة المركزية . ومن جانب آخر قد تكون إعانات دائمة أو استثنائية تقدم في ظل ظروف معينة.ويجب أن تتسم بشفافية وعدالة التوزيع، وأن لا تشجع على الإنفاق الزائد، أو تضعف جهود تحصيل الإيرادات المحلية (عبد الوهاب، ٢٠٠٢). ورغم أهمية هذه الإعانات، إلا أن كثيراً من الباحثين يرون عدم استطاعة الهيئات المحلية الاعتماد عليها بشكل كبير وذلك بسبب (Paddison &Baily,1988):

١- عدم ضمان استمراريتها.

٢- حدها من استقلالية الهيئات المحلية.

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

٦- التبرعات :

وهي عبارة عن تبرعات المواطنين النقدية أو العينية ووصاياهم وهباتهم للهيئات المحلية. ورغم الأثر المادي غير الكبير - على الأغلب - لهذا المصدر إلا أن له قيمة معنوية عالية تدل على مواطنة صالحة ترسخ من مفاهيم المشاركة والتعاون بين السكان المحليين والمجالس المحلية التي تمثلهم فتزيد من الانسجام والرغبة بمزيد من العمل الجاد المثمر.

وإذا ما بحثنا في مصادر تمويل المجالس البلدية الأردنية نجد أن أهمها يتكون من :

أ- **الضرائب** : وهي فريضة مالية إلزامية تحدد بموجب قوانين تصدرها السلطة التشريعية تتقاضاها المجالس البلدية ضمن الوحدة المحلية التي تمثلها دون النظر إلى مقابل معين وتهدف إلى تحقيق منفعة عامة . ومن أهمها :

١- ضريبة الأبنية والأراضي (المسقفات): ومقدارها ١٠% من صافي قيمة الإيجار السنوي للأبنية المؤجرة، و٢% من صافي قيمة الإيجار السنوي للأراضي الخلاء المؤجرة الواقعة ضمن منطقة البلدية . وتقوم وزارة المالية بتقدير* الأملاك غير المؤجرة كما تتولى جبايتها لمصلحة البلديات باستثناء بعض البلديات الكبرى التي لديها المقدرة على جبايتها (قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل المناطق البلدية رقم ١١ لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته) .

---

* معادلة تقدير قيمة صافي الإيجار السنوي للأرض الخلاء :
مساحة قطعة الأرض × سعر المتر المربع السائد في السوق × ٢%

- معادلة تقدير قيمة صافي الإيجار السنوي للأبنية :
صافي قيمة الإيجار السنوي = قيمة تقدير الإيجار السنوي _ بدل استهلاك البناء .
قيمة تقدير الإيجار السنوي = مساحة مسطح البناء × أجرة المتر المربع .
بدل استهلاك البناء = قيمة تقدير الإيجار السنوي × ٢٠% .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

٢- ضريبة التحسين (الإتاوة): وتفرض من قبل المجلس البلدي على أصحاب العقارات الواقعة ضمن منطقة تنظيم المجلس البلدي إذا إرتفعت قيمتها بسبب الاستملاك وذلك لخروجها بنتيجة الاستملاك إلى وجه الطريق أو بتوسيع الطريق الذي تقع عليها أو بسبب ازدياد مساحة وجه الطريق الذي تقع عليه، على أن لا تزيد هذه الضريبة على ربع مقدار ارتفاع قيمة العقار وشريطة أن يكون المجلس قد فرضها وقام بتبليغها للمالك خلال سنة واحدة من تاريخ إنجاز الطريق الذي ارتفعت قيمة العقار بسببه، وأن يكون المجلس مكلفاً بدفع التعويض عن كل أو بعض العقارات التي إستملكت من اجل الطريق، وأن يجري التقاص بين التعويض وضريبة التحسين على أي مالك، وأن لا يزيد مجموع ما يفرض من أجل ضريبة التحسين على مجموع التعويض المقرر دفعه عن العقارات المستملكة. وأن لا تفرض ضريبة تحسين على من أستملك ربع مساحة عقاره دون تعويض.أما إذا كان الجزء المستملك أقل من ربع مساحة العقار فلا يجوز أن تتجاوز ضريبة التحسين المستوفاة الفرق بين قيمة مساحة ربع العقار وقيمة الجزء المستملك. وتدفع هذه الضريبة على أربعة أقساط متساوية خلال أربع سنوات (قانون الإستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧ المعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٤) .

ب- **الرسوم** : وهي مبالغ مالية تستوفى بموجب القوانين والأنظمة في مقابل خدمة ما أو إجازة أمر أو إصدار تصريح فيه منفعة لطالبه (خليفات ، ١٩٨٨) . ومن أهمها :

١- رسوم المشتقات النفطية : تستوفي وزارة المالية لمنفعة البلديات ومجالس الخدمات المشتركة رسوم نسبتها ٨% على المشتقات النفطية التي تنتجها أو تستوردها شركة مصفاة البترول الأردنية بإستثناء زيت الوقود، وتوزع حصيلة هذه الإيرادات على البلديات بالنسب التي يقررها مجلس الوزراء(قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٤٨).

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٢- رسوم رخص المهن: تقوم البلديات بتحصيلها مقابل ترخيص صناعة أو حرفة أو تجارة تمارس ضمن حدود البلديات وفقاً لقانون رخص المهن رقم (٢٨) لسنة ١٩٩٩.

٣- رسوم الحرف والصناعات : وتفرض على الحرف التي تتعامل بالأغذية فتستدعي رقابة صحية أو على الحرف التي تؤدي إلى تلوث البيئة أو تؤثر في صحة العاملين وذلك بموجب قانون الحرف والصناعات رقم ١٦ لسنة ١٩٥٣ .

٤- رسوم خدمات المكاتب المهنية : ويستوفى بموجب قانون رسوم خدمات المكاتب المهنية في المناطق البلدية رقم ٢١ لسنة ١٩٨٥. وحدد القانون الرسوم المطلوبة لترخيص هذه المكاتب كما يلي :

أ- عشرون ديناراً إذا كان يعمل في المكتب المهني شخص واحد .

ب- عشرة دنانير عن كل شخص آخر وبما لا يزيد عن ١٠٠ دينار مهما كان عدد العاملين فيه .

٥- رسوم ترخيص الباعة المتجولين: بموجب نظام مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين رقم ٨١ لسنة ٢٠٠٩ لا يجوز لأي شخص مزاولة عمل بائع متجول أو استعمال عربة أو إقامة بسطة أو مظلة أو كشك ما لم يكن حاصلاً على ترخيص بذلك من البلدية. وفي مقابل ذلك تستوفي البلدية رسماً مقداره مائة دينار عن منح رخصة للبائع المتجول. كما تستوفي الرسوم السنوية عن المهن التالية:

أ- مائة وخمسون ديناراً عن ترخيص العربة.

ب- مائتا دينار عن ترخيص كل من البسطة والمظلة.

ج- ثلاثمائة دينار عن ترخيص الكشك.

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

٦- رسوم ترخيص وسائل الدعاية والإعلان: وتحصل بموجب نظام ترخيص وسائل الدعاية والإعلان ضمن حدود مناطق البلدية رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٩ الذي عرّف وسيلة الدعاية والإعلان بأنها "أية يافطة أو كتابة أو حرف أو شعار أو صورة أو نقش أو إشارة يقصد بها الترويج لأية مهنة". وأكد على عدم جواز إشتمال وسيلة الدعاية والإعلان على ما يمس الشعور القومي أو الديني أو يتنافى مع الآداب العامة والنظام العام.

٧- رسوم الأبنية : يحصل مقابل ترخيص أي بناء أو القيام بأعمار ضمن منطقتها بموجب نظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى رقم ١٩ لسنة ١٩٨٥ وتعديلاته. ويعتبر من المصادر المالية المهمة لمعظم بلديات المملكة .

٨- رسوم تسجيل عقود الإيجار : ويتقاضى المجالس البلدية رسماً مقابل تسجيل عقود الإيجار الخاصة بالعقارات الواقعة ضمن حدودها مقداره ٠,٥% من بدل الإيجار السنوي شريطة أن لا يقل المبلغ المحصل عن دينار واحد ولا يزيد عن خمسة عشر ديناراً (قانون تنظيم عقود إيجار العقار رقم ٣ لسنة ١٩٧٣ ، مادة ٦) .

٩- رسوم الدلالة : تستوفي البلدية من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة البلدية رسماً بنسبة خمسة بالمائة من بدل المزايدة الأخيرة (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٤٧) .

١٠- رسوم بيع الخضار والفواكه : تحصل هذه الرسوم عن بيع الخضار والفواكه في أسواق الجملة المركزية بواقع ٦ دنانير عن كل طن خضار و١٢ دينار عن كل طن فواكه و١٢ دينار عن كل طن خضار وفواكه مشكلة، وكذلك ٤% من المبلغ الصافي لثمن بيع الزهور ونباتات الزينة يستوفيها الوكيل * (نظام أسواق الجملة للخضار والفواكه المعدل رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٩ ، مادة ١٧) .

---

* الوكيل : هو التاجر الذي يبيع المنتج لحساب طرف آخر مقابل عمولة .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

١١- رسوم مخامر الموز : تستوفي المجالس البلدية عما يرد إلى مـــستودعات تخميـــر الموز ضمن مناطقها رسماً مقداره ٤% من الثمن. ويكون شاغل مخمـــر المـــوز مسؤولاً عن دفع هذا الرسم تجاه المجلس (نظام مخامر المـــوز رقـــم ٧٤ لـــسنة ٢٠٠٩، مادة٩).

١٢- رسوم رخص اقتناء المركبات : يخصص ٥٠% من رسوم رخص إقتناء المركبات المستوفاة بموجب قانون السير رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٨ لمصلحة المجالس البلدية في المملكة ويتم توزيعها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب مشترك من وزير المالية ووزير الشؤون البلدية على أن تصرف في مجالات السلامة المرورية (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٤٩)، (قانون السير رقم ٤٩ لـــسنة ٢٠٠٨ ، مـــادة ٢٢) .

١٣- رسوم مواقف المركبات: تتولى مديرية الأمن العـــام – إدارة تـــرخيص الـــسواقين والمركبات- استيفاء الرسوم السنوية المنصوص عليها في نظام رســـوم مواقـــف المركبات ضمن حدود مناطق البلدية رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٩ من أصحاب المركبـــات العامة والخاصة عند ترخيص المركبة أو تجديد ترخيصها ويجري تحويلها وقيدها لمصلحة البلديات لدى وزارة المالية كأمانات وتوزيع حصيلتها على البلديات وفـــق النسب التي يقررها مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية.

١٤- رسوم المسالخ : وتحصلها البلديات في مقابل ذبح الحيوانات والـــدواجن ومعاينـــة اللحوم الطازجة والمجمدة وإجازتها للإستهلاك العام. وكذلك تحصل مقابل إصدار رخص ممارسة مهنة السلاخة (نظام المسالخ ضمن حدود مناطق البلدية رقـــم (٩٢) لـــسنة ٢٠٠٩).

١٥- رسوم جمع النفايات : تستوفي البلديات رسماً سنوياً مقابل جمـــع النفايـــات ونقلهـــا والتخلص منها عن كل وحدة سكنية مستقلة مقداره ٢٤ ديناراً فـــي بلـــديات الفئـــة الأولى و ١٥ دينار في بلديات الفئة الثانية و٨ دنانير في بلـــديات الفئتـــين الثالثـــة

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

والرابعة. كما تستوفي عن كل محل تجاري رسماً مقداره ٢٠% من رسم رخصة المهن شريطة أن لا يقل عن رسم الوحدة السكنية في منطقة البلدية (نظام معدل لنظام منع المكاره ورسوم جمع النفايات داخل المناطق البلدية رقم ٧٢ لسنة ٢٠٠٩). وفي أمانة عمان الكبرى يتم استيفاء رسم جمع النفايات ونقلها والتخلص منها عن كل وحدة سكنية مشغولة عن طريق اعتماد مبدأ احتسابها على فاتورة الكهرباء وبواقع ٢٠ ديناراً مقسمة بالتساوي على أشهر السنة للفئة التي لا يزيد استهلاكها عن ٢٠٠ كيلوواط، أما الفئة التي يزيد استهلاكها عن ٢٠٠ كيلوواط فيضاف على المبلغ السابق ٥ فلسات لكل كيلوواط تستهلك زيادة عن ذلك. كما تستوفي لذات الغاية ما نسبته ٢٠% من الرسم المستحق على أية رخصة مهن على أن لا تقل عن ٢٠ ديناراً (نظام منع المكاره ورسوم جمع النفايات داخل حدود أمانة عمان الكبرى رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٩ ، مادة ٦).

١٦- رسوم دفن الموتى : وتحصلها البلديات مقابل أعمال التجهيز وتأمين وسائل النقل للموتى. وتتحقق هذه الرسوم في بعض البلديات التي توفر مثل هذه الخدمة كأمانة عمان الكبرى (نظام دفن الموتى ضمن حدود منطقة أمانة العاصمة رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٥).

ج- **العوائد** : وهي المبالغ التي تستوفى بموجب القوانين لقاء استفادة صاحب العقار من مشروع عام نفذ قرب عقاره على أن تكون قيمة عقاره قد ارتفعت بسبب تنفيذ ذلك المشروع العام أو أن يكون العقار الذي يملكه قد استفاد بصورة مباشرة من ذلك المشروع . ومن هذه العوائد :

١- عوائد التنظيم العامة : وتفرض على أي منطقة تنظيم أو قسم منها، بناء على قيمة الأرض المخمنة أو أي أساس آخر لأجل تغطية النفقات والمصاريف التي أنفقت أو ستنفق في إعداد المشاريع وتنفيذها للمنطقة. ويفرضها مجلس التنظيم

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

الأعلى* بعد الاستئناس برأي لجان التنظيم المعنية، وتستوفى من أصحاب الأراضي في المنطقة التي تقرر فرض عوائد التنظيم العامة عليها (قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦) .

٢- عوائد التنظيم الخاصة : ويجوز للجنة التنظيم اللوائية وللجنة التنظيم المحلية أن تفرض على أي منطقة تنظيم تابعة لها أو قسم منها عوائد تنظيم خاصة تحسب على أساس قيمة الأرض المخمنة أو على أي أساس آخر بغية تغطية المصاريف المنفقة أو التي ستنفق على تحضير وتنفيذ ومراقبة مخططات التنظيم والأعمار وخاصة ما يتعلق بإنشاء وتحسين الطرق والأرصفة وزراعة الأشجار وإنارة الشوارع، واستملاك الأراضي والعقارات، وإنشاء الحدائق والملاعب والميادين، وصيانة التربة ومنع انجرافها، وإنشاء شبكات المياه والمجاري وخطوط السكك الحديدية وخطوط الكهرباء والهاتف أو أي أمر آخر تعتبره لجنة التنظيم المعنية أنه يحسن الجوار والأحوال المعيشية العامة للمنطقة أو المواطنين. وتجبى هذه العوائد من المالك خلال مدة أقصاها اليوم الأول من شهر كانون الأول للعام الذي تحققت فيه هذه العوائد (قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦).

---

* يتشكل مجلس التنظيم الأعلى من: وزير البلديات رئيساً _ رئيس الوزراء بالنسبة لأمانة عمان الكبرى_، وعضوية كل من : أمين عمان، والأمناء العامين لوزارات : الأشغال العامة، والتخطيط، والصحة، والشؤون البلدية، والبيئة، والزراعة، ومدير عام المؤسسة العامة للإسكان، ومدير دائرة تنظيم المدن، ونقيب المهندسين، ورئيس النيابات العامة. ومن واجباته : إعلان مناطق تنظيم المدن وتوسيعها وتعديلها، وإقرار مخططات التنظيم الإقليمية ومخططات التنظيم الهيكلية ،وإصدار الأمر بإلغاء أو تعديل أية رخصة صدرت لتعمير أرض إلى المدى الذي يراه مناسباً في الأمور التي تتعلق بإنشاء الأبنية وتغيير صفة استعمال الأرض . وإصدار الأمر بإلغاء أو تعديل أية رخصة صدرت إذا تبين له أنها قد صدرت بوجه غير مشروع وأنها مخالفة لمخططات الإعمار والأنظمة، والنظر في أي إستئناف ضد قرار لجنة اللواء، وإقرار مشاريع الأنظمة والقوانين التي تضعها دائرة التنظيم والمتعلقة بشؤون التنظيم، وفرض عوائد التنظيم العامة على أي منطقة تنظيم بعد الإستئناس بآراء لجان التنظيم المعنية .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٣- عوائد تحسين الأرض : وهي تفرض من قبل لجنة التنظيم المحلية على الأرض الخالية من البناء الواقعة في منطقة التنظيم إذا تحسنت قيمتها نتيجـــة لوقوعهـــا بجوار موقع اختير لتقوم الحكومة أو البلدية أو أي سلطة عامـــة أو مؤســـسة أو نقابات أو جمعيات وما إلى ذلك بإعماره وتحسينه. وهدف هذه العوائـــد تغطيـــة تكاليف الاستملاك ودفع التعويضات ومصاريف تنفيذ مخطط التنظيم أو الإعمار. وتستوفى هذه العوائد على أساس الفرق بين ثمن هذه الأرض والقيمة التي كانت متوقعة لها فيما لو بيعت في الحالة التي كانت بها وبرغبة مالكها في التاريخ الذي سبق اختيار الموقع للأعمار.

وتكون نسبة هذه العوائد ٢٠% من قيمة هذا الفرق إذا كانت الأرض تقع ضمن مسافة لا تتجاوز ٥٠٠ متر عن الموقع وبنسبة ١٠% من قيمة الفرق إذا كانت تقع على بعد يزيد عن ٥٠٠ متر عن الموقع ولا يتجاوز ١٠٠٠ متر (قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦) .

د- **الغرامات:** وتعرف الغرامة بأنها " مبلغ نقدي يدفع كجزاء لمخالفـــة أحكـــام قاعـــدة قانونية". وتعتبر الغرامات أكثر مصادر إيرادات المجالس البلدية تنوعـــاً. فمعظـــم القوانين والأنظمة قد نصت على فرض غرامات على المخالفين لنصوصها، وتنظر محاكم البلديات أو محاكم الصلح في هذه المخالفات وتحدد الغرامات المناسبة . ومن الأمثلة على هذه الغرامات تلك التـــي تـــستوفى عـــن مخالفـــات قـــانون الـــسير* وعن المخالفات الصحية والبلدية (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٥٠) .

هـــ- **البدل** : وهو المبلغ الذي يستوفى بموجب القوانين والأنظمة من المستفيدين مباشرة من مشروع خدمي وذلك لاسترداد جزء من كلفة هذا المـــشروع (خليفـــات،١٩٨٨).

---

* يخصص ٥% من الغرامات المستوفاة على مخالفات السير للجهة التي يقرر مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية أنها تتولى رسم السياسة العامة للسلامة المرورية في المملكة (قانون السير رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٨ ، مادة ٢٢) .

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

فيقوم المجلس البلدي باستيفاء جزء من النفقات يعينه المجلس البلدي عند تعبيد الطريق أو تزفيتها لأول مرة من أصحاب الأملاك المحاذية لجانبي الطريق بنسبة طول واجهة أملاكهم على تلك الطريق شريطة أن لا تزيد على ٥٠% من مجموع النفقات (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٤٠) . كما أن مالك العقار مكلف بانشاء الرصيف المحاذي لعقاره وبناء الاطاريق التي تفصل الرصيف عن الطريق. وإذا لم يقم المالك بالعمل الذي كلف به يقوم المجلس بتنفيذ ذلك العمل على نفقة المالك ويتم تحصيل النفقات مضافاً إليها ما نسبته ٢٥% نفقات إدارية (نظام الطرق والأرصفة ضمن حدود مناطق البلدية رقم ٧٣ لسنة ٢٠٠٩، المواد٨ ، ٩، ١٠) .

و- **إيرادات الأملاك العامة للمجالس البلدية** : وهي الريع الذي تحصل عليه نتيجة استثماراتها الرأسمالية. ومن أهمها إيجار العقارات التي تملكها أو الأرباح المحصلة من المشروعات التي تديرها بشكل مباشر أو التي تؤجرها، وأثمان الأراضي أو الطرق الملغاة التي تقوم ببيعها (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٤٠) .

ز- **القروض** : وهي مبالغ مالية تحصل عليها المجالس المحلية مع التعهد بردها مستقبلاً ودفع فوائدها .وقد أجاز القانون للمجالس البلدية إبرام القروض مع أي جهة كانت شريطة موافقة وزير الشؤون البلدية ، ومجلس إدارة بنك تنمية المدن والقرى على ذلك (قانون بنك تنمية المدن والقرى رقم ٦٣ لسنة ١٩٨٥، مادة ١٥) .

وإذا كان القرض يحتاج لكفالة الحكومة فيشترط موافقة مجلس الوزراء عليه (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٤٥) .

ح- **التبرعات والوصايا** : وهي مبالغ مالية أو عينية مقدمة من المواطنين أو تنظيمات خاصة مساهمة منهم في تعزيز موارد مجالسهم المحلية وتعزيز العلاقة القائمة على التعاون بين المواطن والمجلس المحلي .

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

ط- المساعدات والهبات المقدمة من بنك تنمية المدن والقرى* : يقوم البنك بمنح هبات ومساعدات للبلديات التي تعاني من عجز دائم في موازناتها بموجب قرارات من مجلس إدارة البنك وموافقة مجلس الوزراء .

---

* تأسس بنك تنمية المدن والقرى عام ١٩٧٩ كمؤسسة عامة مستقلة مالياً وإدارياً .وهو بنك إقراضي يختص بمساعدة الهيئات المحلية من خلال تقديم التمويل المتوسط وطويل الأجل اللازم لإقامة المشاريع الخدمية والإنتاجية التي تنفذها الهيئات المحلية في المملكة. كما يتولى إدارة القروض وكفالتها التي تعقدها الهيئات المحلية مع الهيئات والمؤسسات التي تختص بتقديم الخدمات الأساسية للمجتمعات المحلية. كما يقوم بمساعدة الهيئات المحلية في تحديد أولويات مشاريعها الإنتاجية في ضوء جدواها الإقتصادية والمساهمة في رأس مال هذه المشاريع . ويقوم أيضاً بمساعدة الهيئات المحلية في توفير الخبرات والخدمات الفنية والتدريبية المناسبة لرفع مستويات أداء العاملين في هذه الهيئات.

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل الحادي عشر

الرقابة على الإدارة المحلية

اهداف الفصل :

بعد فراغك من دراسة هذا الفصل يفترض أن تكون قادراً على أن :

- تبين طبيعة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية .
- تشرح مبررات الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الإدارة المحلية .
- توضح أنواع الرقابة المركزية على الإدارة المحلية .
- تميز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

الفصل الحادي عشر
الرقابة على الإدارة المحلية

يعتبر استقلال الهيئات المحلية ركناً أساسياً يرتكز عليه نظام الإدارة المحلية، وعلى الرغم من أهمية هذا الركن إلا أنه يعتبر استقلالاً نسبياً غير مطلق، ويبقى في الإطار الذي يعينه المشرع. والغاية من ذلك عدم ظهور كيانات مستقلة عن الدولة، وضمان مشروعية الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية، وممارستها بكفاءة وفعالية. وتختلف الرقابة المركزية على الإدارة المحلية تبعاً لاختلاف الدول وأيدولوجياتها.

إلا أننا في هذا الإطار نستطيع أن نميز بين إتجاهين عالميين في إشراف الحكومة المركزية على سلطاتها المحلية هما :

١- الاتجاه الفرنسي : ويستند إلى الأسلوب العام في تحديد اختصاصات المجالس المحلية. حيث يعطي القانون المجالس المحلية اختصاصاً مجملاً يجعل مجلس البلدة مختصاً بكل المرافق المحلية، وله الحق أن يصدر قراراته فيما يشاء من شؤون وحدته المحلية على أنه لا سبيل إلى نفاذ أكثر هذه القرارات إلا إذا صادقت عليها السلطة المركزية. كما أن هذه الوصاية تمتد إلى الأشخاص الذين تتألف منهم المجالس المحلية، فللسلطة المركزية حق الوقف والعزل والإقالة وكذلك الحل في نهاية المطاف.

٢- الاتجاه البريطاني : يحدد مراتب الوحدات المحلية، ويعطي لكل مرتبة الاختصاصات التي تتفق مع مستوى العمران وعدد السكان والموارد المالية ثم يعطي كل مرتبة من هذه المراتب اختصاصات معينة على سبيل الحصر لا تتعداها إلى سواها. وفي نطاق هذه الاختصاصات تكون أغلب قراراتها نافذة بغير حاجة

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

إلى تصديق من السلطة المركزية. وتبعاً لذلك فان إشراف الحكومة المركزية علـى السلطات المحلية ينحصر في أمرين هما :

أ- التأكد من عدم تجاوز أو مخالفة المجالس المحلية اختصاصها القانوني. وإذا أصرت على مخالفته اتخذت الإجراءات لإلزامها على احترام القانون عن طريق القضاء .

ب- التحقق من وصول الهيئات المحلية إلى مستوى معين من الكفاية في انجاز الأعمال الموكولة إليها . فقد لا تخالف هذه المجالس القانون ولكنها في نشاطها اليومي قد تهمل انجاز اختصاصها أو ينخفض مستوى أدائه .

مبررات الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على سلطاتها المحلية :

تهدف السلطة المركزية عموماً من وراء مراقبتها للإدارة المحلية إلى تحقيق الغايات التالية :

١- ضمان اتساق سياسة الوحدات المحلية مع السياسة العامة للدولة .

٢- ضمان بقاء الدولة كياناً إدارياً وسياسياً موحداً، لأن عدم وضع قيود على استقلال الإدارة المحلية وجعله استقلالاً مطلقاً يشكل إخلالاً بوحدة الدولة ويهددها بالتجزئة والتفكك .

٣- ضمان تحقيق مستوى مناسب من الأداء للهيئات المحلية.

٤- تحقيق درجة عالية من التكامل والانسجام في إدارة برامج التنمية المختلفة على المستوى المحلي والقومي .

٥- حماية المواطنين من التعسف الذي قد ينجم عن سوء أداء السلطة الإدارية على المستوى المحلي.

٦- اكتشاف نقاط الضعف والقوة في نظام الإدارة المحلية والعمل على تلافي الأخطاء والحث على الايجابيات مما يساعد في تطوير هذا النظام وتحسينه .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

أنواع الرقابة المركزية على الإدارة المحلية :

وتتمثل أنواع الرقابة الممارسة على المجالس المحلية بما يلي :

١- الرقابة التشريعية :

غالباً ما تنشأ الوحدات المحلية ويتم إلغاؤها بقوانين تصدر عن السلطة التشريعية. كما أن الاختصاصات التي يحق للهيئات المحلية ممارستها، وتوسيعها أو تقليصها حسب الاعتبارات والمتغيرات تتم بقوانين تصدرها السلطة التشريعية. وهي كذلك تقرر للهيئات المحلية الموارد المالية التي تساعدها على تحقيق أغراضها. ولا يقتصر دور السلطة التشريعية في الرقابة على التشريع فحسب، وإنما يمتد إلى مساءلة السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير أو الوزراء المعنيين بشؤون الإدارة المحلية حول بعض القضايا ذات العلاقة بالإدارة المحلية لضمان حسن تطبيق القانون ومنع الانحرافات.

وفي الأردن نجد أن السلطة التشريعية إضافة إلى ممارستها حقها في المساءلة آنفة الذكر، فإنها تعمل على تحديد الاختصاصات الواجب على المجالس البلدية ممارستها وتعديل هذه الاختصاصات إما بالزيادة أو الإنقاص ، وكذلك تحديد المصادر التمويلية لها.

٢- الرقابة القضائية :

تعتبر الوحدات المحلية صنيعة القوانين، فهي تنشأ وتلغى وتحدد اختصاصاتها بموجب القوانين . والواجب أن تمارس الهيئات المحلية أعمالها وفقاً لهذه القوانين وأن لا تسيء استعمال سلطاتها أو تتجاوز حدودها، وإلا كانت تصرفاتها غير مشروعة وعرضة للطعن أمام القضاء. فالقضاء هنا بمثابة الحكم بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، فهو ينظر في القضايا التي ترفعها الإدارة المحلية ضد الإدارة المركزية مطالبة بإلغاء القرارات التي تراها مجحفة بحقها ومخالفة للقانون، وكذلك ينظر في القضايا التي تطالب فيها الإدارة المركزية أو الأفراد إلغاء القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية إذا كانت مخالفة للقانون.

STUDENTS-HUB.com Uploaded By: Ameer Odeh

ورغم أهمية هذه الرقابة إلا أن إجراءاتها تتسم بالبطء في كثير من الأحيـان ولا تتدخل إلا إذا طلب منها ذلك . ومن الأمثلة على الرقابة القضائية في الأردن إعطاء قانون البلديات الحق لكل ناخب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابـات فـي الجريدة الرسمية التقدم إلى محكمة البداية التي تقع البلدية ضـمن اختـصاصها بـدعوى الطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية أو انتخاب أي عضو مـن أعـضاء المجلـس أو المطالبة بفسخ الانتخاب كله أو بعضه لوقوع مخالفة فيه لأحكام القانون من شانها التأثير في نتيجته (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٣٠). كما أن محكمة العدل العليا تمارس رقابة على مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن المجالس البلدية، إضافة إلى حقهـا النظر في منازعات موظفي البلديات الوظيفية، والمنازعات الناجمة عن ممارسة الـسلطة المركزية الرقابة الإدارية على المجالس البلدية .

٣- الرقابة الشعبية:

ويمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء والموظفين فيها بأعمالهم الموكولة إليهم بكفاية وفاعلية . وتختلف صـور هـذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول . فقد يكون لسكان الوحدة المحلية الحق في قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي قبل تنفيذها مثل عقد القـروض كما في أمريكا وايطاليا أو تعديل حدود المجلس المحلي كما في فرنسا (الزعبـي،١٩٩٣). وقد يكون لهؤلاء السكان الحق في عزل الأعضاء إذا ما ثبت لهم عدم قدرتهم على الأداء الجيد أو فسادهم كما في الولايات المتحدة (كشاكش ،١٩٩٧). أو قد تكون الرقابـة الـشعبية بالسماح للسكان المحليين حضور اجتماعات المجلس المحلي، ووجوب إعلان نتائج هـذه الاجتماعات ووجوب عرض جداول أعمالها قبل عقدها بفترة زمنية معقولة. وكذلك حـق السكان في تقديم الشكاوى والانتقادات والاقتراحات للمجلس المحلي. إضافة إلـى رقابـة وسائل الإعلام المختلفة كالصحافة والتلفزة والإذاعة التي بوساطتها يمكـن إبـراز آراء الناس ووجهات النظر المتباينة حول كثير من القضايا المحلية المهمة .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

وفي الأردن يمارس سكان الوحدات المحلية حق انتخاب ممثليهم في المجالس البلدية، وحق حضور جلسات هذه المجالس العلنية إذا كان في جدول أعمالها موضوعات لهم مصلحة مباشرة بها والمشاركة في مناقشة ذلك الموضوع ، وحرية الاطلاع على جدول أعمال الجلسة المنوي عقدها (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٣٩). إضافة لما يثار في وسائل الإعلام المختلفة كالصحافة والتلفزة والإذاعة من ملاحظات وآراء وانتقادات واقتراحات مفيدة . ولعل البرنامج الإذاعي - البث المباشر - يعتبر مثالاً على البرامج التي تقدمها الإذاعة ضمن هذا الإطار.وتعتبر هذه الرقابة ضعيفة نوعاً ما مقارنة بصور الرقابة الأخرى التي سبق ذكرها.

٤- الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية :

من المعروف أن للمجالس المحلية الحق في إصدار القرارات الإدارية في حدود معينة دون أن تخضع لتوجيهات الإدارة المركزية. ولهذه المجالس الحرية في التصرف، وهي صاحبة السلطة فيما تصدره من قرارات، فلها العدول عن تنفيذها أو إلغائها وإصدار قرارات بديلة عنها أو تعديلها . ويمكن للمجالس المحلية كذلك أن تقاضي وتتقاضى وتسأل عن الأعمال التي تصدر عنها. وعلى الرغم من مظاهر الاستقلال هذه إلا أن الإدارة المحلية لها حدود لا تتجاوزها، كما يوكل لها اختصاصات وأعمال يجب أن تطلع بها بكفاية وفاعلية ، ولضمان التوفيق بين تمتع هذه المجالس المحلية بالاستقلال، وضمان قيامها بأعمالها بشكل جيد، وعدم تجاوز الاختصاصات الموكلة لها كان لابد من رقابة من نوع خاص تمارسها السلطة التنفيذية على هذه المجالس فكانت الرقابة الوصائية .

وتعرف هذه الرقابة بأنها " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة" (حمدي، ١٩٧٣). فهي تهدف إلى التحقق من مشروعية الأعمال التي تصدر عن الهيئات المحلية وعدم مخالفتها للصالح العام، وتتصف بأنها رقابة ذات صفة استثنائية لا تمارس إلا في الحدود التي بينها المشرع.

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

وفي الأردن يمارس سكان الوحدات المحلية حق انتخاب ممثليهم فـــي المجـــالس البلدية، وحق حضور جلسات هذه المجالس العلنية إذا كان في جدول أعمالها موضوعات لهم مصلحة مباشرة بها والمشاركة في مناقشة ذلك الموضوع ، وحرية الاطـــلاع علـــى جدول أعمال الجلسة المنوي عقدها (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٣٩). إضافة لما يثار في وسائل الإعلام المختلفة كالصحافة والتلفـــزة والإذاعـــة مـــن ملاحظـــات وآراء وانتقادات واقتراحات مفيدة . ولعل البرنامج الإذاعي - البث المباشر - يعتبر مثالاً على البرامج التي تقدمها الإذاعة ضمن هذا الإطار.وتعتبر هذه الرقابة ضعيفة نوعاً ما مقارنة بصور الرقابة الأخرى التي سبق ذكرها.

٤- الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية :

من المعروف أن للمجالس المحلية الحق في إصدار القرارات الإدارية في حدود معينة دون أن تخضع لتوجيهات الإدارة المركزية. ولهذه المجالس الحرية في التصرف، وهي صاحبة السلطة فيما تصدره من قرارات، فلها العدول عن تنفيذها أو إلغائها وإصدار قرارات بديلة عنها أو تعديلها . ويمكن للمجالس المحلية كذلك أن تقاضي وتتقاضى وتسأل عن الأعمال التي تصدر عنها. وعلى الرغم من مظاهر الاســـتقلال هـــذه إلا أن الإدارة المحلية لها حدود لا تتجاوزها، كما يوكل لها اختصاصات وأعمال يجب أن تطلـــع بهـــا بكفاية وفاعلية ، ولضمان التوفيق بين تمتع هذه المجالس المحلية بالاســـتقلال، وضـــمان قيامها بأعمالها بشكل جيد، وعدم تجاوز الاختصاصات الموكلة لها كان لابد من رقابة من نوع خاص تمارسها السلطة التنفيذية على هذه المجالس فكانت الرقابة الوصائية .

وتعرف هذه الرقابة بأنها " مجموعة السلطات التي يمنحهـــا المـــشرع للـــسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامـــة" (حمـــدي، ١٩٧٣). فهي تهدف إلى التحقق من مشروعية الأعمال التي تصدر عن الهيئـــات المحلية وعدم مخالفتها للصالح العام، وتتصف بأنها رقابة ذات صفة استثنائية لا تمـــارس إلا في الحدود التي بينها المشرع.

STUDENTS-HUB.com

Uploaded By: Ameer Odeh

ويمكن تمييز الصور التالية للرقابة الإدارية :

أ- الرقابة على أشخاص المجالس المحلية :

١- الرقابة على المجلس المحلي بمجموعه: ويمكن للحكومة المركزية في ظل ظـــروف معينة حددها القانون حل هذا المجلس بالكامل. ولكن هذا الإجـــراء يقتـــصر علـــى المجلس المحلي الذي يمثل الوحدة المحلية ولا يمتد إلى الشخص المعنوي- الوحـــدة المحلية- . وبهذا الخصوص نجد أن المشرع الأردني أعطى الحق لمجلس الـــوزراء بناءا على تنسيب وزير الشؤون البلدية حل المجلس البلدي قبل إكمال مدته مع بيـــان الأسباب الموجبة لهذا الحل ، وتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل لمدة لا تزيد عن سنة يجري خلالها انتخاب مجلس جديد ، وإذا لم يتم انتخاب المجلس الجديد خلال تلك المدة يستمر المجلس القديم في ممارسة أعماله إلى أن يتم انتخاب المجلـــس الجديـــد (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مـــادة ٨) . كما أعطى المشرع الحق لوزير الشؤون البلدية بتعيين أعضاء المجلس البلدي بالكامل عند استحداث بلدية للمرة الأولى (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٥) .

٢- الرقابة على الأعضاء: وهنا يمكن إيقاف العـــضو أو عزلـــه نهائيـــاً.وتعتبـــر هـــذه الإجراءات الرقابية ذات أثر كبير يمس استقلال المجـــالس المحليـــة ، ولـــذلك فـــان المشرع أحاط هذه الإجراءات بضمانات عديدة تتمثل في ممارستها في الحدود التـــي بينها القانون، إضافة إلى منح أعضاء المجلس المحلي حق الطعن في هذه القـــرارات الصادرة بحقهم (قباني،١٩٨١) . كما أن الحكومة لا تستطيع تعيين عضو جديد مكـــان العضو المعزول أو مجلساً مكان المجلس الذي قامت بحله (قباني،١٩٨١). ومن الأمثلة على رقابة السلطة المركزية على الأعضاء في الأردن قيام وزير الشؤون البلدية بعد موافقة مجلس الوزراء بتعيين عضوين إضافيين إلى كـــل مجلس بلدي يكـــون لهمـــا حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٢٦)، كما يحدد الوزير الحد الأعلى لعدد أعضاء المجلس البلدي (قانون البلديات رقـــم ١٣ لـــسنة ٢٠١١، مادة ٣) .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

وقد أعطى المشرع لمجلس الوزراء حق تحديد عدد أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى وحق تعيين ثلث مجلسها وتعيين أمينها من بين أعضاء المجلس (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٣).

ب- الرقابة على أعمال المجالس المحلية :

ولهذه الرقابة أشكال ثلاثة هي :

١- التصديق : ويعني " القرار الإداري الصادر عن السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن المجلس المحلي لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة "(حمدي،١٩٧٣). ولا يجب التصديق إلا على القرارات التي حددها القانون، بينما القرارات المتبقية الصادرة عن المجالس المحلية تعتبر نافذة دون تصديق. ومن الملاحظ أن المشرع منع الإدارة المركزية المختصة من إدخال أي تعديل على قرار المجلس المحلي الخاضع للتصديق. وبذلك فهي لا تملك إلا أن تصدق على القرار كما وردها أو ترفض أن تصادق عليه. وفي الأردن نجد أن كثيراً من قرارات المجالس البلدية خاضعة للتصديق قبل نفاذها مثل الموازنة المحلية، والحساب الختامي، وموافقة الوزير على نقل المخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى في الموازنة السنوية (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٥٦،٥٥) ، وموافقة الوزير كذلك على القرارات المتعلقة ببيع أموال البلدية غير المنقولة أو رهنها أو وهبها أو إيجارها لمدة تزيد على ثلاث سنوات (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة ٤٣) ، والموافقة على إهداء أي لوازم تعود للبلدية (نظام اللوازم وأشغال البلديات رقم ٧٠ لسنة ٢٠٠٩، مادة ٣٢) . والموافقة على شطب أية خسارة في لوازم البلدية شريطة أن لا يكون هناك إهمال أو اختلاس (نظام اللوازم وأشغال البلديات رقم ٧٠ لسنة ٢٠٠٩، مادة ٣٦). والموافقة على قرار تعيين الموظفين (نظام موظفي البلديات رقم ١٠٨ لسنة ٢٠٠٧، مادة ٢٤). وموافقة مجلس الوزراء على قرار شطب أي مبلغ مستحق للبلدية إذا ثبت بعد مرور ثلاث سنوات على استحقاقه تعذر تحصيله. والموافقة على شطب أي قسم من مبلغ مستحق للبلدية إذا تبين له أن ذلك أقرب إلى تحقيق العدالة والإنصاف أو اقتنع بأنه لمصلحة البلدية (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٢٠١١، مادة ٣٣) وموافقة المجلس كذلك على الأنظمة التي تصدرها البلديات (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ١٠)، والموافقة على الاستملاك (قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧ ، مادة ٤)، وموافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه في حال اعطى المجلس البلدي بعض وظائفه امتيازات لاشخاص أو شركات (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة ٥٠).

٢- ***الإيقاف والإلغاء*** : يحق للسلطة المركزية المختصة برقابة المجالس المحلية إيقاف تنفيذ القرار الصادر عن المجلس المحلي إذا كان في ظاهره مخالفاً للقانون ويتنافى مع المصلحة العامة. كما يحق لهذه السلطة إلغاء القرار بعد صدوره من المجلس المحلي إذا كان مخالفاً للقانون أو متعارضاً والمصلحة العامة. ولا تملك السلطة المركزية في الأردن مثل هذا الحق (الخشاوي،٢٠٠٧).

وفي الأردن لا يحق للسلطة المركزية التصرف بدلاً عن الهيئات المحلية والحلول مكانها (الخشاوي،٢٠٠٧).

ج- ***الرقابة المالية*** : وتشمل :

١- ***المساعدات الحكومية*** : وهي مبالغ مالية تقدمها الحكومة المركزية للمجالس المحلية وفقاً لاعتبارات معينة، وتكون هذه المساعدات مقدمة أحياناً لأغراض محددة لتوجيه المجالس المحلية لتقديم خدمات معينة أو القيام بأعمال محددة .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٢٠١١، مادة ٥٣) وموافقة المجلس كذلك على الأنظمة التي تصدرها البلديات (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٤٠). والموافقة على الاستملاك (قانون الإستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧ ، مادة ٤) . وموافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه في حال اعطى المجلس البلدي ببعض وظائفه امتيازات لاشخاص أو شركات (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، مادة ٤٠).

٢- ***الإيقاف والإلغاء :*** يحق للسلطة المركزية المختصة برقابة المجالس المحلية إيقاف تنفيذ القرار الصادر عن المجلس المحلي إذا كان في ظاهره مخالفاً للقانون ويتنافى مع المصلحة العامة. كما يحق لهذه السلطة إلغاء القرار بعد صدوره من المجلس المحلي إذا كان مخالفاً للقانون أو متعارضاً والمصلحة العامة. ولا تملك السلطة المركزية في الأردن مثل هذا الحق (شطناوي،٢٠٠٧) .

٣- ***الحلول :*** وهو أكثر الإجراءات الرقابية التي تلجأ إليها السلطة المركزية خطورة، وفيه تحل السلطة المركزية مكان المجلس المحلي في اتخاذ القرارات وأداء الأعمال التي تضمن تحقيق الصالح العام في تلك المنطقة المحلية. ويتم هذا الإجراء عندما تهمل المجالس المحلية في القيام باختصاصاتها، وترفض خدمة منطقتها، وتضر بالمصلحة العامة. ومن الواجب إنذار المجالس المحلية تحوطاً قبل ممارسة هذا الإجراء (قباني،١٩٨١).

وفي الأردن لا يحق للسلطة المركزية التصرف بدلاً عن الهيئات المحلية والحلول مكانها(شطناوي،٢٠٠٧).

ج- الرقابة المالية : وتشمل :

١- ***المساعدات الحكومية :*** وهي مبالغ مالية تقدمها الحكومة المركزية للمجالس المحلية وفقاً لاعتبارات معينة، وتكون هذه المساعدات مقدمة أحياناً لأغراض محددة لتوجيه المجالس المحلية لتقديم خدمات معينة أو القيام بأعمال محددة .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٢- ***القروض :*** وغالباً ما تشترط القوانين المنظمة لشؤون الإدارة المحلية موافقة السلطة المركزية المختصة على عقد المجالس المحلية للقروض وذلك لتمكين السلطة الوصائية من الاطلاع على أوجه الإنفاق المقترحة لهذا القرض، وضمان عدم تراكم الديون وفوائدها وبالتالي عجز المجالس المحلية عن السداد، وتدني مستوى خدماتها.

وفي الأردن أجاز القانون للبلديات اقتراض الأموال من أية جهة بعد موافقة وزير الشؤون البلدية ومجلس إدارة بنك تنمية المدن والقرى على مصدر القرض والغاية التي سينفق من أجلها، ومقدار فائدته، وكيف سيسدده المجلس البلدي، وأية شروط أخرى تتعلق به. وقد اشترط القانون إذا ما كانت معاملة القرض تستلزم كفالة الحكومة أخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك(قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٤٥).

٣- ***الموازنة المحلية :*** وتعتبر موازنات المجالس المحلية خاضعة لتصديق السلطة المركزية المختصة قبل الإذن بالصرف منها، وعن طريق ذلك تستطيع الحكومة المركزية توجيه وتنسيق أنشطة المجالس المحلية وجعلها تلائم الأهداف التنموية العامة .

وفي الأردن تخضع موازنة البلديات للتصديق عليها من قبل وزير الشؤون البلدية بعد إقرارها من المجالس البلدية (قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١ ، مادة ٥٥).

٤- ***فحص ومراقبة حسابات المجالس المحلية :*** تعتبر أموال المجالس المحلية جزءاً من المال العام، ولذلك فان حساباتها تخضع للتدقيق المالي لضمان سلامتها وقانونية الإنفاق منها. ويعود تاريخ التدقيق على المجالس البلدية في الأردن إلى عام ١٩٢٦ حيث كانت لجنة البلديات الاستشارية تتولى تدقيق موازنات البلديات وجداول حساباتها (الصلاح، ١٩٨٥). وفي عام ١٩٢٨ تم إنشاء "دائرة مراجعة الحسابات "بهدف تدقيق الحسابات المالية في الإمارة ، وفي أواخر عام ١٩٣٠ أعيد تسمية الدائرة لتصبح "دائرة تدقيق الحسابات " . وفي عام ١٩٣١ صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات وبموجبه تم تأسيس "دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات " مهمتها تدقيق وفحص الحسابات الحكومية المتعلقة بالإيرادات والنفقات والأمانات والسلفات . وقد استمر تطبيق قانون تدقيق الحسابات إلى

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

ومن الجدير ذكره أن هذه الدائرة تتعاون مع ديوان المحاسبة حيث تتابع استيضاحات الديوان والعمل على تصويبها، كما أن الديوان يتابع الأمور التي تتطرق إليها تقارير المفتشين والتي يتم تزويده بنسخ عنها (وزارة الشؤون البلدية ، ٢٠١٢) .

ومن الملاحظ على الرقابة المركزية الممارسة على المجالس البلدية الأردنية بشكل عام أنها رقابة شديدة وتمارس من قبل أجهزة متعددة مثل وزارة الشؤون البلدية والحكام الإداريين ومجلس الوزراء وديوان المحاسبة مما يؤدي إلى إضعاف استقلال المجالس البلدية، ويؤخر من انجازها للعمل. وهكذا يتبين أن الوصاية الإدارية تختلف عن الرقابة التقليدية المعروفة بالسلطة الرئاسية التي هي"مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها عادة كل رئيس في علاقته مع مرؤوسيه، والتي تؤدي إلى ارتباط المرؤوسين برئيسهم برابطة التبعية والخضوع"(ياغي، ٢٠١٠)

ويمكن إجمال الفرق بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية بالنقاط التالية (قباني،١٩٨١) :

١- تقوم التنظيمات الإدارية على أساس التسلسل الهرمي للسلطة، وبهذا نجد الموظف ذو السلطة الأعلى يمارس سلطة رئاسية على مرؤوسيه، فهو يستطيع إصدار التعليمات والأوامر والتوجيهات، وإيقاع العقوبات التأديبية في حالة رفض التنفيذ والالتزام. ولا وجود لهذه السلطة في رقابة الإدارة المركزية على المجالس المحلية، ويحل مكانها رقابة وصائية تتمثل في توجيه التوصيات والرأي إلى هذه المجالس دون أن تصل لدرجة الإلزام.

٢- يحق للسلطة الرئاسية إيقاف وإلغاء وتعديل القرارات، بينما يحق للوصاية الإدارية فقط إلغاء ووقف تنفيذ القرارات الصادرة عن المجالس دون أن يكون لها الحق في تعديل هذه القرارات .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh

٣- يحق للسلطة الرئاسية مراقبة أعمال المرؤوسين لضمان قانونيتها ومدى ملاءمتها، بينما الرقابة الإدارية تقتصر فقط على ضمان قانونية القرارات المتخذة من قبل المجالس المحلية ولا تتعدى ذلك إلى مدى الملاءمة.

٤- تعتبر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه أمرا لا يحتاج إلى نص قانوني كونها سلطة عادية تحتمها طبيعة العمل في التنظيمات الإدارية، أما الوصاية الإدارية فهي سلطة استثنائية لا توجد إلا بحدود يقررها المشرع .

٥- يحق للمجالس المحلية اللجوء إلى القضاء لإبطال القرارات الـصادرة عـن الإدارة المركزية المختصة بالرقابة، بينما لا يجوز للمرؤوس في النظام المركزي اللجـوء إلى القضاء لإبطال قرار الرئيس المتعلق بالعمل الذي يؤديه.

٦- تعتبر الرقابة الرئاسية رقابة داخلية، بينما الوصاية الإدارية تعتبر رقابة خارجية نظرا لاستقلال المجالس المحلية المشمولة بالوصاية الإدارية عـن جهـة الرقابـة عليهـا (القبيلات، ٢٠١٠) .

STUDENTS-HUB.com
Uploaded By: Ameer Odeh