

Constitutional Framework for Administrative Organization in the Kingdom of Bahrain - Comparative Study

Mohammed Mahmoud Al – Ammar.

Faculty of Law - University of Applied Sciences Bahrain

Received: 29 Jun. 2018, Revised: 30 July. 2018, Accepted: 8 Aug. 2018

Published online: 1 Jan. 2019

Abstract: This study, which is marked by the Constitutional Framework of the Central Administrative Organization and Administrative Decentralization in the Kingdom of Bahrain, examines the direction of the Bahraini constitutional legislator in organizing administrative work. In terms of adopting the administrative central system at the time of the emergence of the modern state, the Bahraini Constitution was issued in 1973 to strengthen the pillars of the state. It took administrative decentralization with a margin of municipal elections until 2002 when the Bahraini National Action Charter was passed. Admin he study takes the form of comparison with another administrative system which is the local administrative system and the administrative organization in the Hashemite Kingdom of Jordan where the constitutional legislator adopted the system of central administration on the side when talking about the state and the system of administrative decentralization when talking about the service provided to the public. This administrative construction was completed in a timely manner when the Administrative Decentralization Act was promulgated and provincial councils were established in 2017. The constitutional law was adopted by the Jordanian legislator when he adopted the idea of election as a means of assigning power. Accordingly, the provincial councils were elected in 2017. The constitutional legislator was entrusted with the task of planning and shaping the future policies of the governorates in the Kingdom.

Keywords: Administrative organization, Administrative Central, Administrative decentralization, Municipal Council, Decentralized Councils of Jordan

الإطار الدستوري للتنظيم الإداري في مملكة البحرين - دراسة مقارنة

د. محمد محمود العمار

كلية الحقوق - جامعة العلوم التطبيقية البحرين.

المخلص: تهدف هذه الدراسة التي تشير الى الإطار الدستوري في التنظيم الاداري في مملكة البحرين من حيث الاخذ بنظام المركزية الادارية عند نشوء الدولة الحديثة فقد جاء الدستور البحريني الصادر عام 1973 متوجها الى تقوية اركان الدولة فقد اخذ بالمركزية الادارية مع اعطاء هامش من الانتخابات البلدية وحتى عام 2002 عندما صدر ميثاق العمل الوطني البحريني الذي يعتبر نقطة تحول نحو الديمقراطية والاخذ بنظام اللامركزية الادارية وتاخذ الدراسة شكل المقارنة مع نظام اداري اخر وهو نظام الادارة المحلية والتنظيم الاداري في المملكة الاردنية الهاشمية حيث تبنى المشرع الدستوري نظام الادارة المركزية في جانب عند الحديث عن الدولة ونظام اللامركزية الادارية عند الحديث عن الخدمة المقدمة للجمهور فقد اخذ المشرع الاردني بنظام اللامركزية الادارية عندما أنشاء البلديات ثم استكمل هذا البناء الاداري بشكل متقن عندما اصدر قانون اللامركزية الادارية وانشاء مجالس المحافظات لعام وقد احسن المشرع الدستوري الاردني عندما تبنى فكرة الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة اذا وفقا لذلك تم انتخاب مجالس المحافظات لعام 2017 والتي اسند اليها المشرع الدستوري مهمة التخطيط ورسم السياسات المستقبلية للمحافظات في المملكة ووضع الميزانية المقترحة لتنفيذ المشروعات الخدمية والادارية التي تعمل على اشباع الحاجات العامة للجمهور 2017.

الكلمات المفتاحية: التنظيم الاداري، المركزية الادارية، اللامركزية الادارية، المجلس البلدي، الحكومة او مجلس الوزراء، مجالس اللامركزية الاردنية

1 مقدمة

تأخذ كل دولة بنظام الحكم الذي يتناسب و نظامها السياسي وعقيدتها الايديولوجية، وقد أخذت مملكة البحرين بنظام حكم ملكي وراثي دستوري ينقل الحكم من الملك إلى أكبر أبناءه وهكذا طبقة بعد طبقة. ويقوم كذلك على اساس مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وينفرد الملك ببعض الاختصاصات الادارية التي حددها الدستور له يمارسها بنفسه بامر ملكي فيتولى تعيين رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه والايخبر راس السلطة التنفيذية الذي يقوم بدوره بأختيار اعضاء مجلس الوزراء و يعرضهم على الملك ليصدر مرسوماً ملكياً باكتمال عقد السلطة التنفيذية التي تتولى بدورها رعاية مصالح الدولة ورسم السياسة العامة للحكومة ومتابعة تنفيذها ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي وبالنسبة للوزراء يتولى كل وزير الإشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ويرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها ويرأس الملك جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها وبذلك يتولى الملك بواسطة وزرائه الادارة المحلية في الدولة (1) وتحدد دساتير الدول الحديثة اسلوبها في التنظيم الاداري بما يتلائم مع ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية فتلجأ الى الادارة المركزية في مطلع نشاتها وعندما تستقر امورها و يكبر حجمها و تزداد واجباتها و تتوسع خدماتها تتحول الى اللامركزية الادارية ضمنا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة و

(1) أ.د سيد عمر واخر ، انظام السياسي البحريني ، اصدارات جامعة العلوم التطبيقية ، ط2012، ص 68.

تحقيقاً للمشاركة الشعبية في إدارة مرافقهم وخدماتهم ومما لا شك فيه ان التنظيم الاداري يتأثر في كل مجتمع بالظروف السياسية والاجتماعية المحيطة به واذا كان ما يميز المجتمعات القديمة هو جمع السلطة بكل انواعها وجوانبها في يد واحدة نتيجة معتقدات معينة من جهة ، ولضمان قوة الدولة وتأمينها من كل خطر قد يدهمها من جهة ثانية. فان الصفة التي تميز الدول المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الادارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الاستقلال الاداري والمالي عن الدولة وهذا بهدف مساعدتها أي الدولة في اداء مهامها غير ان هذه الوحدات الادارية المستقلة تم ربطها بالأجهزة المركزية لتطبيق نظام الوصاية. ويجب الا يفهم من كل هذا ان نظام المركزية الادارية نظام عرفته المجتمعات القديمة ولم يعد له اي تطبيق في ظل الدولة المعاصرة فلا يزال يطبق في جوانب كثيرة نظراً لمحاسنه كما سيأتي بيانها الى جانب النظام اللامركزي وبناءً عليه فان التنظيم الاداري في الدولة المعاصرة ومنها مملكة البحرين يأخذ وجهان المركزية الادارية واللامركزية الادارية ومن خلال هذا سوف اتطرق الى تعريف كل نظام واركانه وصوره ومزاياه وعيوبه وسوف ابحت في كيفية عمل الاسس العامة في التنظيم الاداري في اربع مواضيع وهي : المركزية الادارية و اللامركزية الادارية والنظام السائد في مملكة البحرين مقارنة مع المملكة الاردنية الهاشمية في ظل قانون اللامركزية لعام 2017.

2 الاطار العام للبحث

اشكالية البحث

لقد أنشئت هذه الدراسة للمساهمة في تسليط الضوء على بعض اشكاليات التي تقع بها الدول فمنها ما تاخذ بنظام المركزية الادارية ومنها الدول التي تخط في بعض الاحيان ما بين المركزية الادارية واللامركزية الادارية، وفي احيان اخرى يسكت المشرع الدستوري عن بيان اي اسلوب الذي تتبناه الدولة في ادارتها للاقاليم والوحدات الادارية داخل إقليم الدولة فتأتي الدراسة لتسليط الضوء على مواطن الخلل وإقتراح تصويبها من وجهة نظر اكااديمية بحتة

نطاق الدراسة:- ينحصر نطاق هذه الدراسة بصورة رئيسية على دراسة النصوص الدستورية التي تضع الاسس للتنظيم الاداري في الدول موضع الدراسة ووصور المركزية واللامركزية الادارية وما مدى توافق النصوص القانونية التي تحكم السلطة الادارية في الدول موضع الدراسة مع احكام دساتيرها؟؟ و ماهي أساليب الادارة التي يتبناها المشرع الدستوري في الدول محل الدراسة؟؟ وهل يمكن التوفيق بين أسلوبية المركزية و اللامركزية الادارية في الدولة بما يحقق الغاية التي افترضها المشرع الدستوري في الدول محل الدراسة؟؟

اهداف الدراسة:- تهدف هذه الدراسة الى تسليط الضوء و توضيح الإطار الدستوري للتنظيم الإداري المركزية واللامركزية الادارية في مملكة البحرين والمملكة الاردنية الهاشمية دراسة مقارنة والى بيان الاتجاهات النظرية والعملية القانونية في كيفية تكوين النظم الادارية و صورها ووسائلها فضلاً عن إثراء المكتبة القانونية بشكل عام وفي الدول محل الدراسة بشكل خاص في تخصصي القانون الدستوري والاداري والى لفت نظر المشرع الى مواطن الخلل والقصور التي تشكو منها التشريعات ذات الصلة وتسليط الضوء عليها بشكل مفيد . كما وتأتي هذه الدراسة للبناء على ما توصلت اليه الدراسات السابقة في هذا الإطار ليكون هناك حصيلة علمية مفيدة نضعها بين يدي الباحثين والمهتمين من الاجيال القادمة بما يحقق النفع للكافة . فإذا كان هناك إجادة فمن توفيق الله عزوجل وإن كان هناك تقصير فمن نفسي والله المستعان

الصعوبات التي واجهت الباحث:- إن الصعوبة التي واجهها الباحث لاتتجسد في قلة المراجع و المصادر العلمية العامة المتعلقة بالموضوع فقط وإن كانت بعض المراجع والمصادر قد تطرقت لهذا الموضوع ولكن بشكل مقتضب ولكن الصعوبة الحقيقية هي ندرة وجود المصادر العلمية الحديثة والمفصلة في مكنتات البحرين سواء اكانت اجنبية او عربية وافتقار مكنتات الجامعات الى الرسائل الجامعية التي تناولت هذا الموضوع بشكل متخصص وما هو موجود هو بشكل مبعثر في مؤلفات القانون الاداري ولم اجد سوى دراسة

واحدة موسومة ب (نحو التاصيل القانوني لنظام الادارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الادارية – دراسة مقارنة للباحثه فانت محمد والتي اقتصرت الى حد كبير على المنهج الوصفي

2.2 منهجية البحث:- لغرض معالجة هذا الموضوع اتبع المنهج الوصفي التحليلي المقارن باعتماد النصوص الدستورية ومقارنتها بين دول الدراسة اضافة الى التطرق الى بعض التطبيقات العملية في دول الدراسة مقارنة.

2.3 تقسيم البحث:- تحقيقاً لاهداف الدراسة و معالجة المشاكل التي تثيرها وتماشيا مع اهميتها فقد قمنا بتقسيمها فضلا عن المقدمة الى مبحثين رئيسيين وخاتمة ، حيث تطرقنا في المبحث الاول الى المركزية الادارية والنصوص الدستورية والقانونية التي تعالجها وفي المبحث الثاني الى اللامركزية الادارية والنصوص الدستورية و القانونية التي تعالجها و اشرفنا الى اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها من خلال البحث في هذه المواضيع بعد الخاتمة

اهمية الدراسة:- إن التنظيم الاداري له اهمية كبيرة في النظام القانوني و السياسي و الاجتماعي للدولة الدستورية والتي تقوم اساسا على إحترام لدستور باعتباره القانون الاسمى في الدولة القانونية حيث يحدد الدستور شكل الولة وتكوين السلطات فيها و النظام الاداري الذي تتبعه بهدف اشباع الحاجات العامة للمجتمع وتكمن اهمية الدراسة في أن النشاط الاداري الذي تمارسه الدولة بصورتيه المركزية واللامركزية يأتي في إطار النصوص الدستورية التي تضع الاسس العامة لممارسة النشاط والوظيفة الادارية بحث أن الدولة تختار من الاساليب ما يتناسب مع توجهها السياسي وايدولوجتها الفكرية التي تعكسها النصوص الدستورية.

2.2 منهجية البحث:- لغرض معالجة هذا الموضوع اتبع المنهج الوصفي التحليلي المقارن باعتماد النصوص الدستورية ومقارنتها بين دول الدراسة اضافة الى التطرق الى بعض التطبيقات العملية في دول الدراسة مقارنة.

2.3 تقسيم البحث:- تحقيقاً لاهداف الدراسة و معالجة المشاكل التي تثيرها وتماشيا مع اهميتها فقد قمنا بتقسيمها فضلا عن المقدمة الى مبحثين رئيسيين وخاتمة ، حيث تطرقنا في المبحث الاول الى المركزية الادارية والنصوص الدستورية والقانونية التي تعالجها وفي المبحث الثاني الى اللامركزية الادارية والنصوص الدستورية و القانونية التي تعالجها و اشرفنا الى اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها من خلال البحث في هذه المواضيع بعد الخاتمة

المبحث الاول

المركزية الادارية والنصوص الدستورية والقانونية التي تعالجها

المطلب الاول

مفهوم المركزية الادارية

قصد بالمركزية الإدارية حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم جميعاً للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير والمركزية نسق إداري مؤسس على الإنفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتبدير الشؤون العامة للبلاد انطلاقاً من مركز العاصمة ،وتعني أيضاً التوحيد وعدم التجزئة ،فالمركزية هي توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية. فالدولة التي تأخذ بالمركزية الادارية عادة ما تكون الدولة الموحدة هي تلك الدولة البسيطة في تركيبها الدستوري حيث يباشرالحكم فيها سلطة واحدة ، وتخضع لدستور واحد ، وقوانين واحدة ،داخل اقليم موحد ،كما هو الحال في البحرين والاردن ولا يؤثر في شكل الدولة الموحدة عند ممارستها لوظيفتها الادارية أن تأخذ بنظام المركزية الادارية أو اللامركزية الادارية طالما ظلت محتقظة بالوحدة في نظامها الدستوري والسياسي ويقصد بالمركزية الادارية إخضاع جميع الهيئات الادارية القائمة في اقليم الدولة للسلطة المركزية في العاصمة ، بحيث تمارس هذه الاخيرة بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها الوظيفة الادارية دون اي اختصاصات مستقلة لوحدات إدارية محلية أو مرفقية للحفاظ على الوحدة الوظيفية ، وتوفير النفقات والكفاءات

وسرعة الانجاز (2) وحيث ان النظام الدستوري البحريني يعتق الشكل الملكي في الحكم والشكل المختلط للسلطة التنفيذية الذي يجمع بين خصائص الحكومة البرلمانية و الحكومة الرئاسية من حيث كيفية تبني مبدأ الفصل بين السلطات فضلا عن تبنية فكرة الديمقراطية النيابية من حيث مدى مشاركة الشعب في السلطة وتبني مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية - بمايعنيه من وجود رئيس للدولة (الملك) الذي يمارس صلاحيات حقيقية ، و كذلك رئيس الوزراء الذي يمارس صلاحيات دستورية ، وهو موضع مسألة امام الملك والبرلمان وكذلك الحال بالنسبة الى لوزراء الذين يمارسون صلاحيات قانونية وفق النظام القانوني في الدولة وكل منهم مسئول امام رئيس الوزراء والملك والبرلمان مسئولية تضامنية في آن واحد ، حيث يقوم نظام الحكم على يقوم على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كما هو واضح في الدستور البحريني الصادر عام1973 والمعدل عام 2002 . فالجهاز التنفيذي طبقا للدستور البحريني يقوم على وجود الملك الذي يمارس نوعين من الاختصاصات احدهما يمارسها بإرادة منفردة واخرى يمارسها بواسطة وزرائه وهم مسئولون امامه (3) فالنظام السياسي في مملكة البحرين يأتي في سياق بيئته الحضارية والسياسية فيتبنى النظام الديمقراطي بوجه عام ومن ضمن هذه المنظومة السياسية الديمقراطية الادارة المحلية بوجه خاص فيجسد ثوابت النظام السياسي البحريني الراهن والثوابت الشخصية القومية البحرينية وبيان قابليتها ليتكيف هذا النظام مع معطيات بيئة الاقليمية و العالمية المعاصرة(4) وقد اوردت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل عام 2002 ان من الانظمة الدستورية العالمية ماتأخذ بالنظام البرلماني او تلك التي تطعمها بالنظام الرئاسي ، فيمارس الملك هذه الصلاحيات باوامرملكية أو مراسيم ملكية لذلك تجد المركزية الادارية في مملكة البحرين في نص المادة الاولى من الدستور البحريني الفقرة(أ) مملكة البحرين عربية اسلامية ذات سيادة.....) والفقرة (د) من ذات المادة (نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعا ، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور ...)(5) وتقوم المركزية

(2) الدكتور محمد المشهاني ، القانون الدستوري _ الدولة والحكومة ، منشورات جامعة البحرين 2006ص43 ومابعدها.

(3) د. شعبان احمد رمضان ، شرح القانون الدستوري البحريني ، منشورات جامعة العلوم التطبيقية، ط1، 2014، ص132-134.

(4) أد سيد عمر واخر ، التنظيم السياسي البحريني ، اصدارات جامعة العلوم التطبيقية ، ط2012، ص41.

(5) انظر المادة الاولى من دستور مملكة البحرين لعام 2002 وتعديلاته ومذكرته التفسيرية ، الاصدار الاول ، دائرة الشؤون القانونية 2002م.

(أ) مملكة البحرين عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة تامة، شعبها جزء من الأمة العربية، وإقليمها جزء من الوطن العربي الكبير، ولا يجوز التنازل عن سيادتها أوالتخلي عن شيء من إقليمها.

(ب) حكم مملكة البحرين ملكي دستوري وراثي، وقد تم انتقاله من المغفور له الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة إلى ابنه الأكبر الشيخ حمد بن

عيسى آل خليفة ملك البلاد، وينتقل من بعده إلى أكبر أبنائه، وهكذا طبقة بعد طبقة، إلا إذا عين الملك قيد حياته خلفاً له ابناً آخر من أبنائه غير الابن الأكبر، وذلك طبقاً لأحكام مرسوم التوارث المنصوص عليه في البند التالي.

(ج) تنظم سائر أحكام التوارث بمرسوم ملكي خاص تكون له صفة دستورية، فلا يجوز تعديله إلا وفقاً لأحكام المادة (120) من الدستور .

(د) نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعا، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور.

(هـ) للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القائد ون. ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً لأحكام القانون .

(و) لا يعدل هذا الدستور إلا جزئياً وبالطريقة المنصوص عليها فيه.

(6) للمزيد انظر الدكتور عثمان خليل ، الادارة العامة و تطبيقاتها ، القاهرة 1947 ص186-187

الإدارية على قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تتبثق من مصدر واحد مقره العاصمة وفي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجمعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية ذلك أنه لا يمكن تصوير قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده بل لا مفر من توزيع العمل على إداراتها المختلفة غاية ما في الأمر أن هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي وقانوني مستقل.

المطلب الثاني

مظاهر ممارسة المركزية الإدارية

تتجلى مظاهر ممارسة المركزية الإدارية في مملكة البحرين من خلال الاختصاصات التي يمارسها الملك وصلاحياته التنفيذية عن طريق وزرائه، كما ورد النص عليها في الدستور البحريني الصادر عام 1973 والمعدل عام 2002 وتقوم ممارسة المركزية الإدارية لكي يتحقق هذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري وهما:

الفرع الأول :- حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية وهو ما يعرف بتركيز السلطة ويقصد بهذه الصورة (6) حصر جميع مظاهر الوظيفة الإدارية العليا في العاصمة، بحيث لا يترك للوحدات الإدارية الدنيا سواء في العاصمة أو الأقاليم سلطة البت النهائي في أمر من الأمور العامة بعيداً عن الهيئة المركزية ويترتب على ذلك أن تقتصر مهمة فروع الهيئات المركزية على التحضير والإعداد، وتنفيذ ما أصدر الرؤساء في قمة الهرم الإداري من قرارات (7) وتأخذ هذه المركزية أشكالاً وصوراً تكاد تكون تتشابه في معظم دول العالم وهي طالما استأثرت الإدارة المركزية بالعاصمة بكل السلطات المخولة لها إدارياً فإنه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة القرار والتفرد به وهذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة فإن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مسؤولياتهم سواء وجدوا في العاصمة أو في بقية أجزاء الإقليم ينشئ الدستور الوحدات الإدارية للدولة ويحيل إلى المشرع العادي إصدار القوانين المختصة بتحديد اختصاصاتها إلى التشريعات العادية كالمحافظات التي تعتبر من منظومة الإدارة المركزية في مملكة البحرين وفقاً للمادة (5) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2002 بشأن نظام المحافظات الذي يحدد اختصاصات المحافظ (8)، وفي ذات الاتجاه ذهب الدستور الأردني .

الفرع الثاني:- تدرج الوحدات والأجهزة الإدارية، (عدم التركيز الإداري) (9) هذه الصورة تعني أن موظفي كل وزارة من الوزارات التي تكون الحكومة المركزية يمارسون اختصاصاتهم على درجات بشكل متصاعد حسب السلم الإداري الذي يتربع على قمته الوزير،

(7) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني الكتاب الأول، الأفاق المشرقة ناشرون 2012، ص134.

(8) الدكتور محمد عبدالله حمود، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول منشورات جامعة العلوم التطبيقية في مملكة البحرين 2007 ص108.

(9) الدكتور خالد قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان من منشورات بحر المتوسط -بيروت سنة 1981 ص44-45.

وهذا التدرج يقتضي خضوع الموظف الاقل درجة للموظف الاعلى،⁽¹⁰⁾ درجة بحيث يتحقق عدم تركيز الإختصاصات الوظيفية الادارية في يد السلطة المركزية و يقتصر الاختصاص بالبت استقلالاً في بعض الامور لفروع السلطة المركزية وممثليها ، وبذلك تتوزع سلطة البت في مجال نشاط معين بين الوزير الذي تكون له اختصاصاته ، ثم امين عام الوزارة بما له من اختصاصات ثم مديري الادارات و ممثلي الوزارات في المحافظات ، بحيث يتم ممارسة هذه الاختصاصات بعيدا عن الوزارة ودون الرجوع الى الوزارة بالعاصمة⁽¹¹⁾ المكونه للسلطة الادارية بحيث تمارس الدرجات العليا فيها سلطة رأسية على الدرجات الادنى وهي ما يطلق عليها التبعية الادارية ، ولطالما كانت مجموعة الوحدات الادارية والمرافق مرتبطة اشد الارتباط بالادارة المركزية خاضعة لقرارها وسلطاتها فان هذا الخضوع والسلطة يتجسد في سلم اداري يعلوه الوزير الذي يملك سلطة التعيين ويحتل فيه الموظف مرتبة المرؤوس او التابع لهذه السلطة الرئاسية من شأنها ان تجعل للرئيس هيمنته التامة على اعمال المرؤوس فيكون له حق المصادقة او الغائها او تعديلها او استبدالها دون ان يكون للمرؤوس حق الاعتراض، كما يملك الرئيس الاداري اي الوزير سلطة ادارية على الشخص المرؤوس او الموظف تبدأ بتعيينه وتتواصل طوال مساره الوظيفي لتمس سلطات اخرى كالتنقل والترقية والتأديب وهو ما يجعل في النهاية المرؤوس خاضعا في شخصه واعماله للرئيس الاداري ونتيجة لهذه السلطة المزدوجة التي يمارسها الرئيس على المرؤوس استقل قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الالغاء التي يرفعها المرؤوس ضد اعمال يقوم بها الرئيس الاداري واستثنى من ذلك القرارات التي تمس الجانب الوظيفي (التاديب والحرمان من الترقية .اما في الاردن فنجد ان نظام الخدمة المدني لعام 2014 قد اورد في المادة (39) من ان احكام هذا النظام تسري على موظفي الدوائر الحكومية)⁽¹²⁾ ويتولى مجلس الوزراء الإشراف على شؤون الوظيفة العامة⁽¹³⁾ وهذا يدل على مدى الاخذ بنظام المركزية الادارية فيما يتعلق بالوظيفة العامة والتي تستند الى نص المادة (120) من الدستور الاردني

المطلب الثالث

المركزية الإدارية في مملكة البحرين

إن بساطة التركيب الدستوري للدولة الموحدة لا تتطلب بساطة التنظيم الاداري فيها فقد تأخذ الدولة المتحدة بنظام المركزية الادارية ، وقد تأخذ بنظام اللامركزية الادارية⁽¹⁴⁾ ولذلك نجد ان للدولة وظائف متعددة منها اساسية وهي الاعمال التي تنحصر في سعي الدولة إلى المحافظة على سلامتها من الداخل والخارج ، وإقامة العدل بين الافراد وهذه الاعمال يتطلب موضوعها ان تحتكر الدولة في العاصمة ممارستها⁽¹⁵⁾ عن طريق هيئات متعددة نجملها على الوجه الاتي

اولاً : الملك

(10) د. رمزي محمود هيلات ، القانون الاداري الكتاب الاول ، من سلسلة إصدارات جامعة العلوم التطبيقية 2015، ص89.

(11) د. نواف كنعان ، مرجع سابق ص135.

(12) انظر نص الماد 3 من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم لسنة 2014 المنشور على www.csb.gov.jo/.../Systems/CivilService/ نظام-الخدمة-المدنية-رقم-82-

لسنة...

(13) انظر نصوص المواد 5، 6، 7 من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم لسنة 2014 المنشور على www.csb.gov.jo/.../Systems/CivilService/ نظام-الخدمة-المدنية

(14) الاستاذ الدكتور نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، ط8 ، منشورات دار الثقافة عمان 2012 ن ص76.

(15) الدكتور نعمان الخطيب ، الوسيط في القانون دستوري والنظم السياسية ، دار الثقافة عمان ، 2012 ص102.

ينعت الدستور البحريني الملك بسبعة نعوت بالغة الدلالة : ذاته مصونة لا تمس ، رأس الدولة ، ممثل الدولة الأسمى ، الحارس الأمين للدين والوطن ، رمز الوحدة الوطنية ، حامى شرعية الحكم وسيادة القانون ، راعي حقوق وحرىات الافراد والهيئات ، وهذا النعوت تدل على اختصاصات الملك الواسعة التي يباشر بعضها بنفسه وهي:-

- 1- تعيين رئيس الوزراء بأمر ملكي وتعيين الوزراء بمرسوم ملكي بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء ، وإعفائهم من مناصبهم مع إعادة تشكيل الوزارة مع كل فصل تشريعي ، وهم يؤدون اليمين الدستورية امامه
- 2- رئاسة المجلس الاعلى للقضاء و تعيين القضاة
- 3- تعيين اعضاء مجلس الشورى وإعفائهم
- 4- تعيين نائب الملك
- 5- تنظيم الديوان الملكي (16)

واعمالا لمبدأ الضرورات تبيح المحظورات يقرر الدستور سلطات استثنائية (للملك) عند حالة الضرورة فقد بينت المادة (369) من الدستور حالتين:

* حالة السلامة الوطنية

* حالة الاحكام العرفية والتي بموجبها يصدر الملك مراسيم توقع من رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص لمعالجة احدى هاتين الحالتين بيد انه يجب الاشارة الى ان توقيع الملك ليس مجرد اعتماد، بل سلطة تقديرية كاملة في القبول او الرفض هذه المراسيم التي قد تؤدي الى اتباع اجراء استثنائية من شأنها المساس بحقوق الافراد وحرىاتهم تطبيقا لنظرية حالة الضرورة (17) ويباشر جلها بواسطة وزرائه مع مسئولية الوزارة التضامنية أمامه عن السياسة العامة للحكومة والادارة المحلية جزء لا يتجزأ من السياسة العامة للدولة.

فتتكون الادارة المركزية في مملكة البحرين من رئيس الدولة (الملك) وفقا لأحكام الدستور البحريني وبالتحديد نص المادة (33) منه (18) و رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء الذي يعرف بالحكومة (19)، اخذا بمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه الدستور البحريني من خلال ايجاد تعاون بينها وفقا لاحكام الدستور كما ورد في نص المادة (32) من ذات الدستور بالفقرتين ا و ب ويباشر الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء ومع وجود نوع من التعاون بينهما (20) او بالمقارنة مع انظمة ادارية اخرى نجد ان السلطة التنفيذية في الاردن كما جاء في نص المادة (28) (من الدستور الاردني لعام 1952 وتعديلاته بأن نظام الحكم في الاردن

(16) للمزيد انظر د. شعبان احمد رمضان ، شرح القانون الدستوري البحريني اختصاصات الملك التنفيذية ، ص444 وما بعدها.

(17) نص المادة 36 من الدستور البحريني الصادر عام 1973 والمعدل 2002 و2012.

(18) د. رمزي محمود هيلات ، القانون الاداري ، الكتاب الاول اصدار جامعة العلوم التطبيقية ، ط2016، ص108(مرجع سابق)

(19) د. رمزي محمود هيلات ، مرجع سابق 110 وما بعدها

(20) نص المادة (32)

(أ) يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة بموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقا لقانون التفويض وشروطه.

(ب) السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الأحكام القضائية، وذلك كله وفقا لأحكام

الدستور .

ملكي وراثي⁽²¹⁾ والماد (30) بأن (الملك هو راس الدولة....) وفي المادة (26) من ذات الدستور (تتاط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه.....) وقد نظم الدستور الاردني عمل مجلس الوزراء في المواد 41، 42، 43، ومن خلال التدقيق نجد ان السلطة التنفيذية وهي تمارس عملها تستند الى نصوص بشكل واضح وجلي وان الادارة المركزية في الاردن تشمل السلطات حكومية ذات الطابع التنفيذي كما تشمل اجهزة مركزية معاونة ذات طابع رقابي او إستشاري تعتبر رديفا للأجهزة المركزية التنفيذية ، وتساعدها على تنفيذ مهامها و اداء مسؤولياتها .تشمل الادارة المركزية في الاردن الملك بوصفه رئيسا للدولة فيمارس اختصاصات واسعة يستمدّها من الدستور بعضها له صفة تنفيذية⁽²²⁾ وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الوزراء والحكام الاداريين، حيث وضع الدستور الاردني المبدأ الأساسي للتقسيمات الادارية في الاردن وتشكيلات دوائر الحكومة كما جاء في المادة (120) من الدستور الاردني⁽²³⁾ وكذلك الحال بالنسبة للادارات المركزية المعاونة وهي هيئات مستقلة تقوم بممارسة مهام رقابية واستشارية في كامل إقليم الدولة مثل ديوان المحاسبة و ديوان التشريع والراي و ديوان الخدمة المدنية....⁽²⁴⁾ ومن خلال هذين النموذجين في كل من مملكة البحرين و المملكة الاردنية نجد ان المركزية الادارية ترمي الى احتكار مجموعة من المهام والوظائف الادارية بيد الحكومة وهي السلطة المركزية.

ثانياً : مجلس الوزراء عند الحديث عن اختصاصات الملك بوصفه رئيسا للدولة وكذلك الحال عند الحديث عن اختصاصات رئيس الوزراء و مجلس الوزراء وخصوصا فيما يتعلق بالسياسة العامة للدولة او الاسلوب الاداري الذي تأخذه الدول او فيما يتعلق بسياساتها الاقتصادية او ايدولوجتها الفكرية واعداد البرنامج الحكومي فور تشكيل الحكومة وكذلك فيما يتعلق باعداد مشروع الميزانية والحالة المالية الاقتصادية للدولة و التدابير المتخذة لتنفيذ اعتماد الميزانية المعمول بها ويقوم رئيس مجلس الوزراء بعرض مشاريع القوانين على السلطة التشريعية ويختص كل وزير باختصاصات خاصة به لا يفوضها لغيره يمارسها من خلال تواجده في العاصمة ويضاف الى ذلك مجلس الوزراء الذي يتكون من رئيس المجلس ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء الذين اسند الدستور الى التشريعات الادنى آلية عملهم و اختصاصاتهم و واجباتهم . كما ورد النص عليّة في الدستور البحريني في المادة (44) من الذي يمارس صلاحيات واسعة المتمثلة في رئاسة الملك للجلسات التي يحضرها ويسأل الوزراء متضامنين عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة ، كما يسأل أمامه كل وزير عن اعمال وزارته كما جاء في الفقرة(ج من المادة 33) من الدستور البحريني كما يقوم مجلس الوزراء بأعداد مشروع قانون الموازنة العامة السنوية الشاملة إيرادات الدولة ونفقاتها⁽²⁵⁾ وهذا النوع من الاعمال تتصف بالمركزية الادارية لان الموازنة تشمل كامل مرافق الدولة المدنية و العسكرية ورئيس مجلس الوزراء و مسئولين مسؤولية تضامنية امام الملك ومجلس النواب ، فالملك وفقاً لنص المادة (33د) من الدستور البحريني المعدل عام 2002 يختص بتعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء وفق الشروط التي حددها الدستور البحريني في المادة (145) منه⁽²⁶⁾. في حالة مخالفته للسياسة العامة للدولة .

(21) انظر نص المادة (28) من الدستور الاردني لعام 1952 المنشور على موقع مجلس النواب الاردني الطبعة السابعة ص15.

(22) الاستاذ الدكتور نواف كنعان ن الوجيز في القانون الاداري الاردني ، الكتاب الاول ، الافاق المشرقة 2012 ص157.

(23) تنص المادة 120 من الدستور الاردني على:

[التقسيمات الادارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك.]

(24) الدكتور نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص175 واما بعدها .

(25) انظر الفقرة (ب) من المادة (109) من الدستور البحريني لعام 1973 وتعديلاته

(26) نص المادة 145 من الدستور البحريني لعام 1973 و تعديلاته

ثالثاً: الوزراء ذكرنا سابقاً أن مجلس الوزراء يتألف من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء ، فيتولى كل وزير (27) الاشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسات العامة للدولة والدفاع عنها ، ويرسم السياسة العامة للوزارة ويشرف على تنفيذها ، ويتمتع الوزير باعتباره الرئيس الاداري الأعلى لوزارته باختصاصات واسعة نلخصها فيما يلي

يمثل الدولة بكافة الاعمال الخاصة بوزارته من ابرام العقود تمثيلها امام القضاء

يملك حق ممارسة السلطة الرئاسية على اعمال موظفيه (28)

رابعاً: المحافظ من الاختصاصات التي يباشرها الملك بواسطة وزرائه في الدستور البحريني تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين واعضاء السلك الدبلوماسي (29) و إعفائهم من مناصبهم ما نصت عليه المادة 40 (30) و تنفيذها لهذا النص جاء نص المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2002 بشأن نظام المحافظات الذي ينص على تقسيم الدولة الى خمس محافظات هي محافظة العاصمة ، والمحافظة الشمالية ، والوسطى والجنوبية والمحرق ، وقد تم تعديل هذا النظام بالمرسوم بقانون رقم (56) لسنة 2014 بشأن نظام المحافظات، والذي أقر إلغاء المحافظة الوسطى. فاصبحت البحرين بموجب هذا المرسوم تتكون من اربعة محافظات (31) بدلا من خمس حيث تنص المادة الأولى من التعديل على المرسوم بقانون على أن «تقسم مملكة البحرين إلى عدد من المحافظات على الوجه الآتي: محافظة العاصمة، محافظة المحرق، المحافظة الشمالية، المحافظة الجنوبية. ويكون إنشاء المحافظات أو إلغاؤها أو استبدال مسمياتها بموجب مرسوم. ويكون تحديد مراكز المحافظات، وتعديل حدودها، والمناطق التابعة لها بقرار من رئيس مجلس الوزراء كما وضع الدستور المبدأ الاساسي للتقسيمات الادارية من خلال تقسيم الدولة الى وحدات ادارية على راسها المحافظ الذي يعتبر ممثلا للحكومة المركزية في المحافظة وينفذ سياستها ويلتزم بتوجيهاتها ، لذلك تمتع الحكومة بحرية كبيرة في تعيينه ولا تتقيد بشروط معينة على اساس ان صفة المحافظ حكومية سياسية حيث تعتبر وظيفة المحافظ من المناصب الادارية العليا التي يترك امر شغلها وإنهاء خدمات من يشغلها للحكومة . ويزيد في الاردن من ضمن الادارة المركزية المتصرف : الذي يرأس وحدة ادارية مركزية تسمى ألوية ويمثل المتصرف الحكومة المركزية في اللواء ويعتبر رئيس الادارة فيها ، وتشمل إختصاصات المتصرف المحافظة على حقوق الدولة ، واتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على النظام و مواجهة الكوارث الخ من الاختصاصات (32) كما ويلتحق بركب الادارة المركزية في الاردن مدير القضاء : الذي يرأس القضاء كوحدة ادارية ويمثل السلطة المركزية في القضاء ويمارس اختصاصاته المحددة في النظام بأعتباره ممثلا للسلطة المركزية والتي تشمل الاشراف على الدوائر الحكومية في القضاء من خلال القيام بجولات تفتيشية وتقديم تقرير مفصل عن نتائج هذه الجولات للمتصرف و المحافظ. وتعتبر وظيفة المختار اخر الوظائف الادارية في سلم الادارة المركزية بشكل عام وقد حدد المشرع الأحكام الخاصة بوظيفة المختار وأوكل للحكام الاداريين في المحافظات والالوية تحديد عدد المختارين في كل مدينة وقرية وذلك بموافقة

(27) انظر الفقرة (أ) من المادة (48) من الدستور البحريني لعام 1973 وتعديلاته

(28) الدكتور أمين سلامة العضاليله ، الوجيز في النظام الدستوري ، ط1 دار الثقافة للنشر والتوزيع 2010 ص112 وما بعدها

(29) الدكتور ابراهيم عبدالعزيز شيجا ، القانون الاداري البحريني ، منشورات جامعة البحرين ، ط1، 2007 ص174

(30) نص المادة 40 من الدستور البحريني لعام 1973 والمعدل 2002 15 الجريدة الرسمية البحرينية لعام 2014.

(31) انظر قانون التقسيمات الادارية البحريني الجديد لعام 2014.

(32) الدكتور نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص168 وما بعدها.

وزير الداخلية وتخضع وظيفة المختار الى مجموعة من الضوابط القانونية⁽³³⁾. وتتمثل الادارة المركزية في المملكة العربية السعودية في الملك، ومجلس الوزراء ، والوزراء ، بالإضافة الى هيئات ادارية مركزية اخرى مثل الرئاسة العامة للبحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد ، واللجنة العليا للإصلاح الاداري

المطلب الرابع

تقييم المركزية الادارية

الفرع الاول

مزايا النظام المركزي

للمركزية الادارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي

- من الناحية السياسية : ان النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف اجزاء الاقليم والمصالح وتحكمها في زمام الامور .
- من الناحية الادارية : يؤدي النظام المركزي الى تحقيق المساواة بين الافراد المتعاملين مع الادارة على اختلاف مناطقهم فالتحيز لا يتصور ان يسود اذا ما طبق هذا النظام لان سلطة القرار تم تركيزها ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الاصل بين المقيمين في العاصمة مثلا وغيرها من المناطق .
- ان النظام المركزي هو اقرب الى تحقيق العدالة من الزاوية الادارية لانه يبني تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة في شروط الانتفاع بخدمة ما واجراءاتها تظل واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين مع الادارة وذلك ان عدم التركيز كصورة من صور المركزية يؤدي الى وضوح في العمل وتوحيد انماطه⁽³⁴⁾
- من الناحية المالية : اذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية نراه افضل الانظمة في مجال اقتصاد المال لانه يقلل الى ابعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة خاصة وانه ثبت بالدليل القاطع ان الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الافراط او المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة

الفرع الثاني

عيوب النظام المركزي

رغم ما يتمتع به النظام المركزي من مزايا سبق ذكرها الا انه يعاب عليه خاصة :

من الناحية السياسية : ان تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار وان كان يؤدي كما رأينا الى تقوية نفوذ السلطة المركزية وبسط هيمنتها على مختلف اجزاء الاقليم وبشأن كل صغيرة وكبيرة الا ان ذلك سيبعثه دون شك حرمان السلطة الشعبية او المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية

من الناحية الادارية : ان تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجز عنه حالة من الاختناق في الوسط الاداري بسبب الاجراءات وكثرة الملفات وتركيز السلطة بيد شخص واحد او مجموعة من الاشخاص الامر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي وفضلا عن ذلك فان النظام المركزي يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق والمعطيات المحلية فالوزير حين يصدر قانون يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعينة بالقرار

المبحث الثاني

(33) انظر المادة (08) من قانون المخاتير ضمن حدود البلديات و المجالس المحلية رقم (52) لسنة 1958.

(34) الدكتور عبد الغني بسيوني ، التنظيم الاداري، منشأة المعارف -الاسكندرية 2004ص92.

اللامركزية الادارية

المطلب الاول

مفهوم اللامركزية الادارية

يقصد باللامركزية الادارية توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحة مستقلة ومن هنا يتبين لنا ان النظام المركزي يقابله تماما النظام اللامركزي اذ أن الاول اعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الادارية والثاني يقوم على توزيعها ولللامركزية الادارية جانبين : جانب سياسي يتمثل في تمكين الاجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شئونها بيديها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الادارية (35) اما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الادارية في الدولة بين الاجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي او المصلحي من جهة ثانية وهو ما من شأنه ان يقرب الادارة اكثر من الجمهور وحتى ينتهي لنا تقريبا مفهوم اللامركزية الادارية بشكل جيد يقتضي الامر منا تمييزها عن النظم المشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز الاداري والنظام الفيدرالي وهو ما سنوضحه فيما يلي :

اللامركزية الادارية وعدم التركيز الاداري : (36) لعل اللبس قد يثور بين اللامركزية وعدم التركيز الاداري خاصة وان كليهما يعد اسلوبا من اساليب الوظيفة الادارية لذلك تعين علينا ابراز نقاط الاختلاف بين النظامين لتتضح بشكل اكثر وبصورة اعمق فكرة اللامركزية .

ان عدم التركيز الاداري يشكل صورة من صور النظام المركزي كما رأينا يخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الاعمال واصدار القرارات بتفويض منها

وهذا الاسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية تم اعتماده عندما ثبت انه من المتعذر عمليا تطبيق النظام المركزي بالصورة المطلقة التي رأيناها (المركزية المتوحشة كما اطلق عليها) لذا تعين على الادارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحياتها الى ممثليها المنتشرين في كل الاقاليم واذا كان ممثلو السلطة المركزية يتمتعون بشيء من الاستقلالية انما هو استقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من اجزاء الاقليم كما ان ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت اشراف ورقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله بممارسة صلاحيات على اشخاص الموظفين وعملهم وهذا خلافا لاستقلال الوحدات الادارية والمحلية فهو استقلال اصلي لا تستطيع السلطة المركزية ان تنقص منه او ان تفرض تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الاخيرة بالشخصية المعنوية وتبعاً لذلك فإن لا ترابط بين نصيري الاجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية او السلطة الرئيسية مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الاداري وانما تربطه فكرة الرقابة الوصائية كما بينا ذلك سابقا غير ان التركيز الاداري كما يرى البعض قد يخطون كخطوة في سبيل اللامركزية الادارية وربما تحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتقوم بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي وجهة وصائية مثلما هو الامر عندنا في نظام الدائرة.

المطلب الثاني

اللامركزية الادارية في مملكة البحرين

اتجهت البحرين في ظل النظام الديمقراطي الحديث الى تحديث التشريعات بشكل عام وعلى راسها التعديلات الدستورية المتعاقبة التي تتوخى تحقيق مصلحة الافراد بالدرجة الاولى ومن ثم التشريعات المتعلقة باللامركزية و الادارية أن قام المشرع البحريني بتقسيم

(35) الدكتور هاني علي الطهراوي، القانون الاداريين دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان 2009 ص 154 وما بعدها.

(36) الدكتور سامي جمال الدين قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للادارة ، دار النهضة العربية القاهرة سنة 1992 ص 217.

المملكة الى خمس بلديات بموجب المادة الاولى من قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 والمعدل بالقانون رقم (38) لسنة 2002 حيث قسمت المادة الاولى منه مملكة البحرين الى خمس بلديات هي " المنامة ، بلدية المحرق ، بلدية المنطقة الشمالية ن بلدية المنطقة الجنوبية ، بلدية المنطقة الوسطى " والذي تم تعديلها بموجب القانون رقم (24) لسنة 2014 **37** إن الاستقلال المقرر للهيئات اللامركزية ليس مطلقاً في مملكة البحرين، بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت رقابة وإشراف الإدارة المركزية وهو ما سبق التعبير عنه بالوصاية الإدارية في صورها المختلفة بغية عدم مخالفة القوانين وحماية للشرعية، أو بهدف حماية المصالح العامة وهذه الوصاية تكون إما على أعضاء هذه الهيئات وإما على أعمالها، ويجب أن تتم هذه الوصاية بنصوص في قوانين إنشاء وتنظيم هذه الهيئات اللامركزية إقليمية كانت أو مصلحة، وهو ما نصت عليه المادة (50) من دستور مملكة البحرين بالقول (ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها وبما يكفل إدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها

ومن تطبيقات نظام الإدارة اللامركزية في مملكة البحرين ما ورد بقانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 م من أن للبلدية شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتتولى إدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاق اختصاصها، وفي مجال الوصاية الإدارية المقررة للسلطة المركزية فقد نصت المادة (20) من قانون البلديات على أن يرفع كل مجلس بلدي قراراته وتوصياته إلى الوزير المختص بشئون البلديات وفي حالة إذا ما رأى الوزير أن هذه القرارات أو التوصيات أو بعضها يخرج عن اختصاص المجلس البلدي أو يتضمن مخالفة للقانون أو خروجاً على السياسة العامة للدولة كان له الاعتراض عليها خلال 50 يوماً من تاريخ رفع القرار أو التوصية إليه وإعادتها إلى المجلس البلدي مشفوعة بأسباب الاعتراض لإعادة النظر فيها فإذا أصر المجلس على قراره أو توصياته أو ضمنها مخالفة جديدة عرض الأمر على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً. هذا مثال قانوني واضح لتطبيق اللامركزية الإدارية في ظل ما قرره الدستور في المادة (50) وما تضمنه قانون البلديات فهو يأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، وفي ذات الوقت يعمل الوصاية الإدارية للسلطة المركزية من دون تجاوز، وفي حدود الرقابة والإشراف فقط ضماناً للتوازن بين استقلال الهيئة المحلية وحماية المشروعية العامة للمواطنين. ويبقى أن نهيب بالمشروع أن يضمن أي قانون يصدر بإنشاء وتنظيم هيئة أو مؤسسة عامة نصاً قانونياً خاصاً بالسلطة الوصائية للدولة على هذه الهيئات تنفيذاً للمادة (50) من الدستور، وفي ذات الوقت يجب مراجعة جميع القوانين الخاصة بإنشاء وتنظيم هيئات ومؤسسات عامة لبيان إذا ما كانت هذه القوانين تقرر إلى جانب استقلال هذه الهيئات والمؤسسات العامة حق الدولة في الرقابة والإشراف عليها، فإن خلت هذه القوانين من السلطة الوصائية في الرقابة والإشراف وجب تضمينها نصوصاً تؤكد حق الدولة في هذا الشأن تنفيذاً للتوجه الدستوري مع مراعاة أن هذه السلطة الوصائية للدولة لا تتعارض مطلقاً مع الاستقلال المقرر للهيئات اللامركزية، ولكن بشرط أن ينص على ذلك في قانون إنشاء وتنظيم الهيئة أو المؤسسة العامة إذ لا رقابة ولا إشراف للدولة بغير نص قانوني. وتطبيقاً لذلك فقد اجرت مملكة البحرين تعديلات على بعض احكام قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (25) لسنة 2001⁽³⁸⁾ الذي نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 25 يونيو 2014 بموجب الامر الملكي رقم (36) لسنة 2014 بتعديل

(37) تم تعديل المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بموجب القانون رقم (24) لسنة 2014 على النحو التالي: تقسم مملكة البحرين على عدد من البلديات وأمانة العاصمة على الوجه التالي: أمانة العاصمة، بلدية المنطقة الشمالية، بلدية المنطقة الوسطى.

(38) المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001

يستبدل بنصي المادة (1)، والبند (أ) من المادة (4) من قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001، النصان الآتيان:

مادة (1)

(1) تقسم مملكة البحرين إلى عدد من البلديات وأمانة للعاصمة على الوجه الآتي:

أ) أمانة العاصمة.

بعض احكام قانون البلديات

وقد اورد الدستور البحريني الصادر عام 1973 والمعدل عام 2002 بنص المادة (50) في الفقرة (أ): ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الادارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الادارة البلدية ادارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها، تعد اللامركزية الادارية هي ادارة منطقية من خلال السلطات المحلية المنتخبة يتم اللجوء اليها لتأمين حياة افضل للمواطنين. وكذلك فان اللامركزية الادارية اليوم هي نشاط دولي يجمع معا اشخاصا من بلدان ومجموعات مختلفة لتشجيع الديمقراطية المحلية. وان البلديات اصبحت نواة الادارة المحلية اللامركزية في الدول التي ابنت نظام اللامركزية الادارية ومنها مملكة البحرين حيث جاء في مقدمة قانون البلديات البحريني الآتي: (39) «... حدد المشرع اختصاصات المجالس البلدية والتي تتمحور حول فلسفة واحدة قوامها الاعتراف من المشرع بنظام الحكم المحلي أو اللامركزية الادارية(40)».

و لسبر اغوار ماهية العلاقة بين البلدية ذات الشخصية الاعتبارية والوزير بوصفه ممثل السلطة المركزية في العاصمة من جهة ، وبين المجلس البلدي والجهاز التنفيذي من جهة أخرى، أو بمعنى ادق لمن تكون تبعية الجهاز التنفيذي؟ وهل يجوز للوزير الاتصال بالجهاز مباشرة؟ ان الجهاز التنفيذي سلطة مستقلة اداريا وماليا، ولكي نفهم (تبعية الجهاز التنفيذي) تبين المادة (4) في القانون تقول: «يتولى السلطات في كل بلدية» والتعبير بلفظ الجمع من قبل المشرع ليس اعتباطا. و لم يقل المشرع يتولى السلطة في كل بلدية، وانما قال «يتولى السلطات» بالجمع وبالتالي لمن يريد ان يفهم هذا النص يجب ان يبحث فيه عن اكثر من سلطة والا لما صح التعبير.

واشار قانون البلديات البحريني الصادر بمرسوم بقانون (35) لسنة 2001 في المادة (4) / (أ) المجلس البلدي ويمارس سلطة اصدار اللوائح والقرارات والاوامر ومراقبة كل ذلك في حدود اختصاصات المجلس المنصوص عليها في المادة (19) من القانون.

وفي الفقرة (ب) الجهاز التنفيذي ويمارس سلطة التنفيذ

وترجع كلمة السلطات الى المجلس البلدي والجهاز التنفيذي، وبنى على هذا المفهوم جميع قرارات الوزارة تجاه العمل البلدي ومعاملاتها مع المجالس البلدية المنتخبة والجهاز التنفيذي في البلديات.

فالقانون ينظم العمل البلدي الذي تم تدشينه بعد الغاء انظمة ادارة البلديات السابقة، بحسب المادة (2) من المرسوم بقانون رقم (35)

(ب) بلدية المحرق.

(ج) بلدية المنطقة الشمالية.

(د) بلدية المنطقة الوسطى.

(هـ) بلدية المنطقة الجنوبية.

(2) يكون إنشاء أمانات أو بلديات أخرى وإلغاؤها بموجب مرسوم، ويتحدد اختصاص كل من أمانة العاصمة والبلديات بحدود دائرة المحافظة الواقعة فيها.

(3) تسري على أمانة العاصمة أحكام قانون البلديات فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون.

(د) بلدية المنطقة الوسطى.

(هـ) بلدية المنطقة الجنوبية.

(2) يكون إنشاء أمانات أو بلديات أخرى وإلغاؤها بموجب مرسوم، ويتحدد اختصاص كل من أمانة العاصمة والبلديات بحدود دائرة المحافظة الواقعة فيها.

(3) تسري على أمانة العاصمة أحكام قانون البلديات فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون.

(39) للمزيد انظر قانون البلديات البحريني.....

(40) مقال منشور على الموقع الالكتروني <http://www.legalaffairs.gov.bh>

لسنة 2001.41

ولذلك نجد ان القانون قد أعطى البلدية شخصية اعتبارية تتمتع بالاستقلال المالي والاداري لادارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي لكل من البلديات الخمس، فان السلطات التي ذكرت في المادة (4) هي سلطات البلدية من اصدار قرارات وأوامر وتوصيات واقتراحات وتنفيذها ومراقبتها كل ذلك من اختصاص البلدية ذات الشخصية الاعتبارية وليست السلطات مخصصة لأي من المجلس البلدي أو الجهاز التنفيذي اللذين هما هيئتان اداريتان تمارسان سلطات البلدية.

ولبيان دور كل من المجلس البلدي والجهاز التنفيذي في البلدية الذي يمثل المركزية الادارية نجد ان المجلس البلدي هو هيئة ادارية منتخبة من قبل الشعب ، وان الجهاز التنفيذي هو هيئة ادارية معينة من قبل الحكومة وكلاهما يتوليان السلطات البلدية كوحدة ادارية مجتمعة وليست منفصلة أو مستقلة عن بعضها البعض، وكما جاء في المادة

(4): «يتولى السلطات في كل بلدية» و(في) تعني داخل كل بلدية وليس من خارج أو منفصل أو مستقل عنها، وجاءت كلمة يتولى بمعنى المفرد اي ان الجهة أو الجهات التي ستتولى سلطات البلدية موحدة وليست منفصلة عن بعضها البعض وان رئيس المجلس البلدي يمثل المجلس امام القضاء والمدير العام يمثل الجهاز التنفيذي امام القضاء، يمكن اعتباره سند قانوني لجعلهم سلطات مستقلة عن بعضها البعض. وبالتالي لا يجوز ان تتنازل اية سلطة من هاتين السلطتين الى السلطة الاخرى.

والمادة (30) من قانون البلديات جاءت كالاتي: «يرأس الجهاز التنفيذي لكل بلدية مدير عام يصدر مرسوم بتعيينه، وهو الذي يمثل هذا الجهاز امام القضاء وفي مواجهة الغير» واذ ان المادة (29) من القانون نفسه تنص على: «يكون لكل بلدية جهاز تنفيذي يشكل من وحدات ادارية ويبين اختصاصاتها وتوزيع العمل بينها في اللائحة التنفيذية لهذا القانون»، وبالتالي ان الجهاز التنفيذي يتبع البلدية التي يعمل فيها ويعتبر اداة ادارية تنفيذية، اي ان الجهاز التنفيذي ومديره العام يتبعان البلدية ذات الشخصية الاعتبارية التي تتولى المرافق العامة ذات الطابع المحلي.

وبما ان المدير العام الذي ينتسب الى الجهاز التنفيذي المعين يمثل هذا الجهاز - اي هذه الهيئة - كما جاء في المادة (30) يمثل هذا الجهاز امام القضاء... فان اصرار الوزير على جعل الجهاز التنفيذي ذا سلطة مختلفة ذات استقلال مالي واداري كما يدعي الوزير هو

(41) انظر لمادة الأولى

يستبدل بنصي المادة (1)، والبند (أ) من المادة (4) من قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001، النصاب الاتيان:

مادة (1)

1) تقسم مملكة البحرين إلى عدد من البلديات وأمانة للعاصمة على الوجه الآتي:

أ) أمانة العاصمة.

ب) بلدية المحرق.

ج) بلدية المنطقة الشمالية.

د) بلدية المنطقة الوسطى.

هـ) بلدية المنطقة الجنوبية.

(2) يكون إنشاء أمانات أو بلديات أخرى وإلغاؤها بموجب مرسوم، ويحدد اختصاص كل من أمانة العاصمة والبلديات بحدود دائرة المحافظة الواقعة فيها.

(3) تسري على أمانة العاصمة أحكام قانون البلديات فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون.

مادة (4): بند (أ):

"أ- مجلس الأمانة والمجالس البلدية وتمارس سلطة إصدار اللوائح والقرارات والأوامر ومراقبة كل ذلك في حدود اختصاصات كل منها".

مخالفة قانونية ودستورية، إذ أن قول الوزير أن اختلاف سلطات البلدية واستقلاليتها عن بعضها البعض «يؤكد مبدأ الفصل بين هاتين السلطتين في البلدية» وذلك ما نعني به مخالفة دستورية إذ أن مبدأ الفصل بين السلطات وكما هو معروف عند فقهاء القانون أنه فصل للسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولا نعلم أي فقيه قانوني أفتى باحلال هذا المبدأ على أي من العلاقات الإدارية في الدولة. وهذا ما نصت عليه المادة (32) من دستور مملكة البحرين وفي الفقرة (أ): «يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور... الخ» وبما أنه وكما بينا سلفاً من أن المجلس البلدي والجهاز التنفيذي هيئتان اداريتان تعملان كوحدة ادارية واحدة تتولى سلطات اصدار القرارات والتوصيات والاورام والاقتراحات لحسن سير ادارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي، واتخاذ ما يلزم لتنفيذها ومراقبتها والحفاظ على حقوق ومصالح البلدية. وبناء على ذلك فإن اقحام الوزير لمبدأ فصل السلطات في النواحي الادارية يعد من قبيل عمل الغريق الذي يتعلق بالقشة، وايضا من عمل العطشان الذي ظن أن السراب ماء، فلا القشة انقذت الغريق ولا السراب روى ضمناً العطشان. ولكي يقنع مستمعيه حاول الوزير ان يبرر تدخلاته في العمل البلدي بأنها قانونية نابعة من مسؤولياته الدستورية امام جلالته الملك.

والسؤال الذي يفرض نفسه بين ثنايا السطور السابقة هو: هل عدم قيام المجالس البلدية بواجباتها يبرر (سلب) اختصاصها؟ بمعنى تغول الادارة المركزية على الادارة المركزية

الجواب على هذا التساؤل وفق احكام الدستور البحريني و التشريعات النافذة (ب.لا.) ولكن في بعض الاحيان ان المجالس البلدية اذا لم تنهض الى مباشرة اختصاصها في اقتراح النظم المتعلقة بالزوايا على رغم مضي مدة طويلة على تشكيلها ويرى الباحث ان هذا مبدأ خطير تحاول من خلاله السلطة المركزية تأصيله في النظام اللامركزي المدعى به دائماً.

ولذلك اقتضى الاصلاحات السياسية التي تقوم على اساس المشاركة الشعبية لصنع القرار، والتي تقوم ايضا على ادارة المرافق ذات الطابع المحلي (الادارة المحلية) مبنية على الفهم الصحيح للمواد القانونية والدستورية وكذلك فان قرارات ومعاملات الوزير مع المجالس البلدية المنتخبة التي استند عليها نابعة من فهمه للمادة (8) من قانون البلديات التي تؤكد «ان رئيس المجلس البلدي يمثل المجلس البلدي هذه المادة تبين التمثيل امام القضاء، وعند التدقيق في اللائحة التنفيذية وفي المادة (20) من الفرع الثاني منها إذ تنص في الفقرتين:

(ز) تمثيل البلدية في المؤتمرات والندوات والاجتماعات والمحافل الرسمية.

(ح) المحافظة على حقوق البلدية ومصالحها... الخ.

هاتان الفقرتان تبيانان من الذي يملك حق تمثيل البلدية ذات الشخصية الاعتبارية في المحافل الرسمية، ومن الذي انيط به الحفاظ على حقوق ومصالح البلدية ذات الشخصية الاعتبارية وهو رئيس المجلس البلدي الذي يحاسبه جلالته الملك «اذا ارتكب مخالفات جسيمة متكررة ادت الى الحاق ضرر بمصالح البلدية» ذلك هو نص المادة (18) من قانون البلديات.

وبناء على عليه ان المجلس البلدي المنتخب هو «رقابة شعبية» يقتصر عمله على كشف اخطاء الجهاز التنفيذي، ورفع الامر الى الجهات الرئيسية المسؤولة في الجهاز او عن ممثله في وزارة شؤون البلديات هذا وهو ايضاً هيئة إدارية تنفيذية تقدم خدمات البلدية وتمارس اختصاصات وفق المادة (3) من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات الآتي:

«يتولى المجلس البلدي في كل بلدية ووفقاً لأحكام قانون البلديات اصدار اللوائح والقرارات والاورام والتوصيات اللازمة لحسن ادارة

المرافق العامة ذات الطابع المحلي الواقعة في نطاق اختصاص البلدية، والكفيلة بضمان تسيير هذه المرافق بانتظام واطراد، وتكون هذه اللوائح والقرارات والامور والتوصيات نافذة في حدود اختصاصات المجلس متى صارت نهائية، ويتولى الجهاز التنفيذي في البلدية تنفيذها، كما يتولى المجلس البلدي الرقابة على المرافق العامة السالفة الذكر والاشراف على مختلف الاعمال المرتبطة بها والتي تدخل في اختصاصه»، «يتضح ايضا في المادة (3)⁽⁴²⁾ من اللائحة التنفيذية ان المشرع دمج بين عمل هيئات البلدية - أي المجلس البلدي والجهاز التنفيذي - وجعل الجهاز التنفيذي في محيط مسؤوليات المجلس البلدي المنتخب الذي اناط المشرع به وضع النظم اللازمة لحسن ادارة المرافق العامة ومن ثم الرقابة والاشراف على مختلف الاعمال المرتبطة بذلك

المطلب الثالث

اللامركزية الادرية في مملكة الاردنية الهاشمية

تضمن الدستور الأردني بين جنباته على الأساس التشريعي لجميع القوانين والأنظمة والتعليمات التي تخص النظام الإداري القائم،⁽⁴³⁾ حيث نجد الدستور يحوي في المادة (121) "على أن(ليست داخلية في النص) الشؤون البلدية و المجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو مجالس محلية وفقاً لقوانين خاصة " وتطبيقاً لهذا النص جأت التشريعات المختلفة بأحكاماً عامة وخاصة بتنظيم الإدارة المركزية واللامركزية في الدولة، وهذا يعني بمعنى آخر أن نظام الإدارة اللامركزية في الأردن يقوم على الأسس التشريعية التي وردت في الدستور الأردني والتي تمثلت في مجموعة من القوانين من أهمها : قانون اللامركزية الادرية رقم (49) لسنة 2015 الحديث الذي صدر عن مجلس الامة عام 2015(مكرر) والذي نشر في العدد رقم (5375) من الجريدة الرسمية حيث يوفر نظام اللامركزية الإدارية الخدمات طبقاً لحاجات المواطنين على المستوى المحلي، بحيث يشعر خلاله الإداريون والمحافظون والمستشارون ورؤساء البلديات بمسؤولياتهم تجاه السكان المحليين .

ويستند على الفاعلة من قبل المواطنين في اتخاذ القرارات التي تعني بشؤونهم ومصالحهم .وتطبيقاً لذلك وإستناداً للمادة (31) من الدستور الاردني اصدر الملك قانون اللامركزية رقم (49) لسنة (2015) كنموذج للتشريعات الحديثة في الاردن التي تعالج موضوع اللامركزية الادرية فجاء مفصلاً وشاملاً في (46) مادة . تعد اللامركزية من ركائز الإصلاح الإداري والسياسي في الدول التي تسعى لتغليب ارادة الافراد على غرادة الدولة ، وينظر إليها كنتاج لتطور الممارسة الديمقراطية والمشاركة الشعبية، وهي ذات أبعاد متعددة؛ تشمل الجوانب السياسية والمالية والإدارية والاقتصادية، وقد بدأ بتناولها في الأردن منذ أكثر من عشرين سنة، وقدمت جهات عديدة من ضمنها الأمم المتحدة والحكومات المتعاقبة مقترحات مختلفة لمشاريع اللامركزية، وتفاوتت حماسة الحكومات

(42) للمزيد راجع اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني، مجموعة التشريعات البحرينية لعام2012.

(43) بحث عن اللامركزية الادرية في الاردن منشور على -<http://www.lawjo.net/vb/showthread.php?10340>

الفرع الاول قانون اللامركزية، يعرف مفهوم اللامركزية أكاديمياً⁽⁴⁴⁾ على أنه تفويض الإدارة المركزية للسلطات المحلية بعيداً عن مركز صنع القرار، فيما تطرحه الحكومة على أنه تعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرار على المستوى المحليين خلال تشريعات تنظم ذلك، حيث صدر قانون سمي بقانون "اللامركزية"، لسنة 2015 ويعمل به بعد نشره في الجريدة الرسمية كما وتعارف على تسميته بقانون مجالس المحافظات_، ويهدف إلى إيجاد مجالس في المحافظات تعنى بتوفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار، والمحافظة على ممتلكات الدولة وتطويرها في المحافظات، والعمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الصحة العامة والبيئة والتنسيق في حالات الطوارئ، وتنفيذ سياسة الدولة، بحسب المادة الثالثة من مسودة مشروع القانون . وعليه فإن مصطلح اللامركزية يطلق على سلوك السلطة العامة في الدولة (الحكومة) يفيد هذا المصطلح بقيام الدولة بتوزيع الوظيفة الادارية بين اجهزة الحكم المركزية في العاصمة و أشخاص معنوية عامة أخرى في مختلف انحاء إقليم الدولة ، و هو ما يتطلب بالضرورة وجود اشخاص معنوية عامة الى جانب الدولة تساهم وتشارك في اداء وظائف هذه الاخيرة⁽⁴⁵⁾ وهو ما يعرف باللامركزية الادارية كما ويطلق مصطلح اللامركزية على العديد من المفاهيم، وهي من الموضوعات ذات الجوانب المتعددة، وتعرف بأنها نقل سلطات الحكومة المركزية إلى إدارة أو حكومات محلية. فهي تنهض على ركيزتين: تفويض السلطات والمشاركة الشعبية. وتشمل اللامركزية عدداً من الأنواع المختلفة؛ لكنها متداخلة، مثل:

- 1- اللامركزية الإدارية: والتي تهدف إلى منح الصلاحيات الإدارية للحكومة المركزية إلى إدارات أو مجالس محلية، بحيث يتم تقديم الخدمات العامة بشكل فعال للمواطنين. ولها ثلاث درجات أدناها تخفيف المركزية، وثانيها تفويض الصلاحيات، وأعلىها نقل الصلاحيات بالكليّة؛ بحيث تصبح المجالس المحلية حكومات قائمة بذاتها، وهذا المستوى يتداخل كثيراً مع اللامركزية السياسية.
- 2- اللامركزية السياسية: وتهدف إلى منح المواطنين مساحة أكبر في صنع القرار على مستوى مناطقهم؛ بحيث تصبح المناطق لها قوانينها الخاصة، والتي تختلف عن غيرها في المناطق الأخرى، بحيث تعمل هذه القوانين على تحقيق الأهداف المحلية للمنطقة أو الولاية أو المحافظة. ويتم النظر لمجلس المحافظة باعتباره مجلس نواب محليّ.
- 3- اللامركزية المالية: وجوهرها يرتبط بتحصيل إيرادات المنطقة المحليّة من ضرائب وجمارك وغيرها، أو بتحويل جزء من الميزانية المركزية إلى الإدارة المحليّة، والقيام بالإفناق على الأوجه المختلفة. ويضيف بعض الباحثين نوعاً رابعاً هو اللامركزية الاقتصادية، والتي تمنح الإدارات المحلية حرية إدارة الاقتصاد المحلي وتشجيع الاستثمار، كما ويعتبر البعض أن الخصخصة تمثل نوعاً من اللامركزية الاقتصادية، وإن كانت الخصخصة خيار اقتصادي إستراتيجي للحكومة المركزية، ولا يرتبط حقيقة باللامركزية.

الفرع الثاني : صور اللامركزية الادارية في الاردن

المجلس المحلي في المحافظة: يسمى (مجلس المحافظة)⁽⁴⁶⁾ نص قانون اللامركزية الاردني رقم (49) لسنة 2015⁽⁴⁷⁾ (في المادة السادسة منه على إنشاء المجلس المحلي في المحافظة يسمى مجلس المحافظة ويتمتع بشخصية إعتبارية وفق الاسس التالية أ. يشكل في كل محافظة مجلس محلي يتألف من عدد من الاعضاء ينتخب عشرون منهم ويعين عشرة أعضاء بقرار من مجلس الوزراء ، ويراعى في هذا التعيين تمثيل الجهات التالية:

ذوي الاختصاص في مجالات التنمية المحلية والشؤون الاجتماعية .

الغرف التجارية والصناعية والبنوك والشركات.

(44) الدكتور نواف كنعان ، القنون الاداري الكتاب الثاني ، طبعة 2004، منشورات دار الثقافة عمان ص193.

(45) د. محمد جمال الذنبيات ، الوجيز في القانون الاداري ط2، 2011، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2011، ص85.

(46) انظر المادة 6 من قانون اللامركزية الادارية الاردني المنشور في العدد5375من الجريدة الرسمية الاردنية بتاريخ 2015\12\31.

(47) انظر المادة الرابعة من قانون اللامركزية الاردني رقم 49 لسنة 2015 والمنشور في العدد (9719) من الجريدة الرسمية.

- والمجالس البلدية.و.مؤسسات المجتمع المدني .
مؤسسات التعليم العالي في المحافظة (الجامعات والمعاهد).
يخصص (10%) من المقاعد المنتخبة العشرين كوتا للنساء يتم ملؤها من النساء المرشحات الحاصلات على أعلى الاصوات في المحافظة من غير الفائزات ...الخ .يعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير مالايزيد على (15%) من عدد اعضاء المجلس المنتخبين اعضاء في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء
شروط عضوية المجلس المحلي ومدته يشترط في عضو المجلس المحلي وفق قانون اللامركزية الادارية الاوطني ما يلي :أن يكون أردني الجنسية. وقد أكمل الثلاثين من عمره .وأن مقيماً في المحافظة.غير محكوم بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة .أن وأن لا يكون موظفاً حكومياً مدنياً أو عسكرياً.
- مدة المجلس أربع سنوات شمسية. حدد قانون اللامركزية الادارية الاردني لعام 2015 مدة المجلس في المادة (7) بأربع سنوات تبدأ من يوم إعلان اسماء الفائزين في الجريدة الرسمية وتنتهي ولايته بانتهاء تلك المدة او بحله وفقا لأحكام القانون مهام المجلس وصلاحياته : (48) ورد ذكر المهام في المادة (8أ) من قانون اللامركزية الاردني رقم (49) لسنة 2015
1. تحديد الأولويات التنموية للمحافظة.
 2. إقرار أولويات المحافظة المرفوعة من المجلس التنفيذي.
 3. إقرار مشروعات موازنة المحافظة المقدمة من المجلس التنفيذي تمهيداً لرفعها إلى الجهات المختصة .
 4. دراسة وإقرار المشاريع المقدمة له من المجلس التنفيذي .
 5. مناقشة كافة الأمور المتعلقة بالأزمات وإدارتها ومتابعتها.
 6. الرقابة على عمليات تنفيذ المشاريع وكذلك الأداء لأجهزة المحافظة من خلال تقارير تقدم له من المجلس التنفيذي.
 7. الموافقة على المشروعات العامة بما في ذلك مشروعات الإسكان واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير .و إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي
 8. اقتراح فرض الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء . إصدار التوصيات والمقترحات بصدد الخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي .
 9. اقتراح إنشاء شركات الاستثمار المشتركة مع رأسمال عربي أو أجنبي وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى وذلك بعد موافقة الجهات المختصة ومراعاة قوانين الاستثمار .
 10. وضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق والمشروعات الحكومية التي تعهد السلطة المركزية إلى المحافظة بإدارتها وفقاً للأحكام التي تصدرها بهذا الشأن . وضع أسس التصرف بالأموال المنقولة العائدة للمحافظة بيعاً وإيجاراً واستثماراً بما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة النافذة .
 11. تقرير قواعد التصرف بالأراضي المعدة للبناء والمملوكة للدولة ،وحدات الإدارة المحلية في المحافظة وكذلك قواعد التصرف في الأراضي القابلة للزراعة على أن تعطي الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها ، دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضي وتهيتها للزراعة .
 12. الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية والخارجية والاشترك في الندوات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطة المركزية .

(48) انظر نص المادة 8 من قانون اللامركزية الاردني مرجع سابق.

13. للمجلس المحلي وفي حدود الموازنة المعتمدة أن يقرر تقديم المعونة المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية في دائرة اختصاصه والموافقة على إقرار الجمعيات الخيرية والتعاونية ومساعدتها فنياً وإدارياً بما يمكنها من القيام بأعمالها التي أنشأت من أجلها .

المجلس التنفيذي في المحافظة⁽⁴⁹⁾ ورد ذكر المجلس التنفيذي للمحافظة في المادة الرابعة من قانون اللامركزية لادارية الاردني وتحدد إختصاصاته بموجب ذات القانون ومن حيث تشكيله وللمجلس مجموعة من الاختصاصات لا يتسع المجال لذكرها مفصلة⁽⁵⁰⁾ فقد إتمد المشرع الدستوري الاردني أسلوب الانتخاب بشكل عام في تكوين الهيئات ذات الصفة الشعبية و اوكل للمشرع العادي اعتماد الانتخاب كاسلوب في تكوين المجالس البلدية إنتخاباً عاماً و سرياً و مباشراً بحيث يتوجه الأردنيون إلى صناديق الاقتراع، للمشاركة الانتخابات اللامركزية، لاختيار ممثلين عنهم في "مجالس المحافظات"، والمجالس البلدية و تشكل انتخابات البلديات عميقاً في وعي وفهم الأردنيين، وقد اعتادوها منذ العام 1925 الذي شهد أول انتخابات بلدية في التاريخ الحديث للدولة. ويحافظ قانون البلديات على البلدية كمؤسسة أهلية تتمتع بالشخصية القانونية والمعنوية ذات استقلال مالي وإداري، وقد أشار قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015 وتقسيم المجالس البلدية تنفيذاً لنصوص قانون البلديات الى 100 مجلس بلدي على مستوى المملكة و تقسيم 82 مجلساً بلدياً الى 365 مجلساً محلياً⁽⁵¹⁾ ان اغلب تشكيلات المجالس المحلية ستكون من خمسة اعضاء اضافة الى ممثلة الكوتا فيما سيصل عدد اعضاء بعض المجالس الى 7 مناطق محددة فقط اقرت وفق اعتبارات سكانية وجغرافية.

• مهام المجلس البلدي

1. إقرار الخطة الاستراتيجية للبلدية وجدول التشكيلات الإدارية السنوي.
2. إقرار موازنة البلدية تمهيداً لرفعها للمجلس المحلي للمحافظة للمصادقة عليها.
3. إقرار المخططات الشمولية التنموية شاملة جميع المناطق داخل حدود البلدية.
4. إقرار دليل الحاجات المحلية الذي يحدد مشاكل وحاجات المجتمع المحلي المختلفة شاملاً جميع التجمعات والمناطق السكنية داخل حدود البلدية .
5. الرقابة على أعمال الإدارة التنفيذية في البلدية وفقاً لأحكام القانون .
6. متابعة شكاوي المواطنين واحتياجاتهم .
7. مراعاة تطبيق ممارسات الحاكمية الرشيدة في البلدية .
8. متابعة تنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية لمختلف الجهات الحكومية والخاصة داخل حدود البلدية.
9. متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزارة والمجلس التنفيذي والمجلس المحلي للمحافظة والتي تقع مسؤولية تنفيذها على البلدية بموجب القانون .
10. اتخاذ جميع الإجراءات الإدارية والقانونية الكفيلة بوقف أي مخالفات أو انحرافات قانونية أو إدارية أو مالية نجمت عن ممارسات خاطئة للمدير التنفيذي للبلدية أو أي من العاملين في البلدية وتحويل المخالفين للقضاء .كم و يختص مهام رئيس المجلس البلدي بمهام منفردة اهمها . يدعو المجلس البلدي للإجتماع في مواعيد يعينها ويعلن عنها ويبلغ جداول؟؟؟؟⁽⁵²⁾ .

(49) انظر نص المادة 4 من قانون اللامركزية الاردني مرجع سابق .

(50) انظر قانون اللامركزية مرجع سابق.

(51) للمزيد انظر قانون البلديات الاردني رقم (41) لسنة 2015 والمنشور على الموقع الالكتروني /www.addustour.com

(52) للمزيد انظر مهام رئيس المجلس البلدي في قانون اللامركزية الاردني.

• تقدير قانون اللامركزية الاردني.

تضمن القانون جملة من الإيجابيات؛ وأبرزها التالية:

- 1- توفير مساحة من المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي لكل محافظة، وإمكانية الارتقاء بالمحافظات، والبدء بمعالجة التهميش الذي تعاني منه بعضها.
 - 2- يساعد على التخفيف من الترهل، ويجعل الإدارة الحكومية رشيقة في اتخاذ القرارات الإستراتيجية المرتبطة بالمحافظات، ويخفف من الضغط على المركز، وهذا يعطي فرصة للحكومة للتفرغ للقضايا الرئيسية في المجالات الوطنية المختلفة.
 - 3- إن مغادرة الجهات الرسمية لمبدأ الصوت الواحد في انتخابات مجلس المحافظة يعد خطوة في الاتجاه الصحيح، وإن كانت غير كافية، وهو تراجع عن مسار خاطئ.
 - 4- يدعم التنافس الإيجابي بين مجالس المحافظات، كما يوفر فرصة لتبادل التجارب بين المحافظات، كما ويتيح إقامة مشروعات مشتركة بينها.
 - 5- يقلل من ضغط المواطنين على النواب للاهتمام بدوائهم الانتخابية، الأمر الذي يدفع بمجلس النواب للاهتمام بالقضايا والأجندة الوطنية. وتصبح القضايا والمشكلات المحلية منوطة بمجلس المحافظة. تضمن مشروع القانون جملة من السلبيات؛ وأبرزها التالية:
- لا ينتج القانون إدارات حكم محلية، كما لا يفضي إلى لا مركزية حقيقية؛ مكتملة العناصر، وإنما يمكن النظر إليه كمشروع قانون لامركزية إدارية، وهو بذلك يحرم المحافظات من فرص لتحقيق الاكتفاء الذاتي، والنهوض بالاستثمارات المحلية للمحافظات.
- ليس مناسباً أن تكون تبعية مجالس المحافظات إلى وزارة الداخلية، وبالنظر إلى ما ورد في مادة رقم (8) من القانون، والتي تتناول مهام مجلس المحافظة؛ فسنجد أن المهام فنية ذات بعد اقتصادي واجتماعي وسياسي، ووزارة الداخلية ليست الجهة المناسبة للإشراف على هذه التجربة، كما أن وزير الداخلية ليس الشخص المثالي للتسيب لرئيس الوزراء برأي عند نشوب خلاف بين المجلسين، ويمكن أن تكون التبعية لرئاسة الوزراء، أو أن تستحدث وزارة للحكم المحلي.
- لا توجد أي سلطة لمجلس المحافظة على قرارات المحافظ، والذي يرأس المجلس التنفيذي للمحافظة، كما وليس من صلاحيات المجلس مساءلة المحافظ، أو استجوابه على قراراته، بينما يمكن لمجلس النواب أن يقوم بمساءلة رئيس الوزراء أو أيّاً من وزرائه، وتجدر الإشارة إلى أن للمحافظ صلاحيات واسعة، وقد عزز مشروع قانون اللامركزية منها، ويمكن مراجعة المادة رقم (3) من مشروع القانون للاطلاع على ذلك.
- استناداً إلى الفقرة (7) من مادة رقم (3) من مشروع القانون فقد حوّل المحافظ العمل مع مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار .. إلخ. مع أن المحافظ هو من يرأس المجلس التنفيذي إلا أن هذه الفقرة اعتبرته طرفاً مستقلاً ويعمل مع طرفين، مما يكرس سلطات المحافظ.
- صلاحية مجلس الوزراء بتعيين ما لا يزيد عن 25% من عدد الأعضاء المنتخبين في المجلس، وهذا يجعل المجلس لا منتخباً ولا معيناً، ويضعف من مستوى الممارسة الديمقراطية والمشاركة الشعبية. خصوصاً أن المجلس التنفيذي جميع أعضائه معينين.
- يعطي القانون وزناً أكبر للمحافظ من رئيس مجلس المحافظة، مع أن رئيس مجلس المحافظة يرأس جهة منتخبة، وهي التي تقر خطط ومشاريع المجلس التنفيذي المعين والذي يرأسه المحافظ؛ فمثلاً في حال نشأ خلاف بين المجلسين فالمحافظ هو من يحيل الخلاف إلى وزير الداخلية؛ ليقوم بدوره بإحالته إلى رئيس الوزراء.

-مما يضعف دور مجلس المحافظة أن يكون قرار رئيس الوزراء ملزماً في المسائل التي ينشأ فيها خلاف بين المجلسين، مع أنه من المفترض أن يكون القرار النهائي لمجلس المحافظة، فهو وبحسب المادة رقم (8) لديه الحق في إقرار الخطط والمشاريع، ومن المفترض حين نتحدث عن اللامركزية؛ أن لا يكون لرئيس الوزراء صلاحيات يتجاوز مجلس المحافظة.

-كان من المؤمل أن لا يكون لكل ناخب صوتان على الأكثر، وإنما يعطى لكل ناخب أصوات بعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، ومثل هذا التقييد يؤثر على جودة التشريعات الراحية للديمقراطية ومشاركة المواطنين.

-يمكن النظر للامركزية باعتبارها وصفاً للرشاقة الإدارية، كما يمكن أن تصبح عبئاً مالياً وإدارياً على المحافظة والحكومة، بحيث تتحول إلى حلقة وسيطة بيروقراطية؛ مما يزيد من الترهل الحكومي. وإرادة الجهات الرسمية ستكون الحاسمة فعلياً في المضي بأي من المسارين.

الخاتمة

إن المركزية واللامركزية أسلوبين من أساليب الإدارة كلاهما لا يعان هدفاً بحد ذاته بل إنهما فلسفة وإدارة تنموية ووسيلة لاتخاذ القرارات وتكمن الصعوبة في كيفية الاختيار بينهما وعدم القدرة على تغلب أحدهما على الآخر فكل منهما يحقق مزايا لا تتوفر في الآخر. وإن الواقع العملي يقول: أنه ليس هناك مركزية مطلقة ولكن هناك موازنة بين ما تحققه من الرقابة الفعالة على سلامة العمل وما تحققه اللامركزية من سهولة وتدفق وانطلاق في العمل المركزي فكل منهما له مزايا وله عيوب.

3 الخلاصة

من خلال هذا العرض نخلص إلى أنه كلما رسخت المركزية الإدارية كلما رسخت أصول الديمقراطية في دولة من الدول ازدهرت اللامركزية الإدارية فيها ومن ثم فسلطات رئيس الدولة تختلف ضعفاً واتساعاً بحسب نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة، فدور رئيس الدولة في الدساتير الآخذة بالنظام البرلماني إنما هو دور محدود نظراً لقيام ذلك النظام على قاعدة أساسية تقضي ان رئيس الدولة يسود ولا يحكم وعلى العكس تزداد سلطة رئيس الدولة لأقصى حد ممكن في النظام الرئاسي. فالدولة الحديثة تأخذ وتطبق نظام عدم التمركز الإداري في القيام بمسؤوليات ومهام وظيفتها التنفيذية (الإدارية) فكذا يتجمع الدولة الحديثة بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم وتوزيع وحدات وأجهزة النظام الإداري في الدولة وتقسيم وتوزيع سلطة الوظيفة الإدارية النهائية والباتة اللازمة لإدارة وتسيير الوظيفة الإدارية لعلها اتضح الآن أنه من الصعب تفضيل أحد النظامين على الآخر لما لهما من مزايا وعيوب سبق الوقوف عليها، وهذا الأمر لا شك يجعلنا أمام حقيقة لا مفر منها أنه ينبغي اعتماد كلا النظامين وهو ما ذهب إليه غالبية الفقهاء.

غير أنه ونظراً لما عرفه النظام اللامركزي من صعوبات ذهب البعض إلى القول أنه ينبغي توسيع الهيئات المركزية، ولقد ظهر هذا الرأي بمناسبة أحد ملتقيات الاتحاد الدولي للسلطات المحلية حيث ذهب التقرير إلى القول (أن هناك اتجاهات متزايدة في العديد من الدول هدفها تحقيق العودة إلى النظام المركزي وتوجد أدلة أن بعض المسؤوليات قد نقلت فعلاً إلى السلطات المركزية وينتهي التقرير إلى أن نظام الحكم المحلي يواجه بعض الصعوبات).⁽⁵³⁾ ف نجد تنوع التشريعات من حيث الإخذ بنظام المركزية أو للامركزية الإدارية حسب طبيعة نظام الحكم في الدولة و وفق ما ينص عليه دستورها إلا أن أغلب الدول الحديثة التي تتخذ من الديمقراطية

(53) وعلى حد قول البعض ((إن الإنسان الذي يحسن القيام بواجبه دون رقيب ويتصرف في العمل كما ينبغي أن يكون من ضميره أصبح الآن نادراً بين الناس)). د. ماجد راغب

الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر 2004 ص 11.

منهجها لها تحولت الى الاخذ بنظام اللامركزية الادارية او المزج بين المركزية و اللامركزية كما هو الحال في دول الدراسة التي شملها الاطار الدستوري للتنظيم الاداري (المركزية و اللامركزية في كل من البحرين والاردن حيث نجحت البحرين رغم قصر المدة الزمنية منذ استقلالها عام 1971 والمعوقات التي تواجهها من أن تلحق بركب الدول المتقدمة الى حد ما في الاخذ باسلوب اللامركزية الادارية وخاصة عن الحديث عن البلديات . كما ويجد الباحث ان الاردن قد بدأ يتلمس طريقه فعلياً في التحول نحو اللامركزية الادارية بعد اقرار وإصدار قانون اللامركزية الادارية عام 2015 والذي بموجبه تم و لاول مرة إنتخاب مجالس محلية تتولى الاشراف على التخطيط للشؤون الادارية على مستوى كل محافظة مستقلة عن السلطة المركزية وهذا بعد ذاته تحول في بوصلة الحكومة في إشراك الارادة الشعبية في شؤون الحكم المحلي من خلال ممثلهم في المجالس المحلية المنتخبة مع لاخذ بعين الاعتبار ان هذه التجربة فتية تحتاج الى المزيد من التمحيص و الدعم وخاصة الدعم المادي الذي بقي بيد الحكومة المركزية وعلى كل حال فإن الباحث يرى انها تجربة مفيدة تعد خطوة بالاتجاه الصحيح مع مراعاة القدرة المادية للدولة في ظل الظروف الصعبة التي تعيشها الدولة.

3.1 التوصيات

وتأسيساً على ما سبق نكره، فإنّ هناك مجموعة من التوصيات نوردّها لإنجاح تجربة اللامركزية في دول الدراسة وغيرها من الدول التي تتبني هذا الاسلوب في الادارة:

- 1- جدية الجهات الرسمية في إجراء انتخابات نزيهة، بحيث تكون المؤسسات الرسمية محايدة. مع ضرورة لفت نظر المشرع بضرورة محاربة الرشوة الانتخابية لما لها من اثر سلبي في أن يطفوا أصحاب المال على حساب اصحاب الخبرة والقدرة والكفاءة
- 2- ربط مجالس المحافظات برئاسة الوزراء أو استحداث وزارة للحكم المحلي، وعدم ربطها بوزارة الداخلية. وإن كان ولا بدّ من ذلك؛ فهذا يستدعي تغيير هيكلية في وزارة الداخلية وفي طبيعة الحكام الإداريين ومهامهم، كما ويتطلب خضوع الموظفين لتدريب عميق.
- 3- قيام مجلس الوزراء بتخفيض نسب التعيين المتاحة له، والتي قد تصل إلى 25% من أعضاء المجلس المنتخبين؛ إذ مجلس الوزراء ليس ملزماً بالوصول إلى هذه النسبة، ويمكن له أن يكتفي بنسبة أقل، الأمر الذي يدعم الممارسة الديمقراطية.
- 4- توعية المواطن الأردني بمواصفات المرشح المناسب لعضوية مجلس المحافظة، وخطورة وصول أعضاء غير أكفاء للموقع؛ مما سينتج فعلاً عكسياً سلبياً للتجربة؛ فسنجد أنفسنا أمام مسؤولين غير مؤهلين على اتخاذ القرارات المناسبة بخصوص الخطط والمشاريع، وسنزيد من الترهل والفساد.
- 5- العمل على توفير آليات مرنة للتسيق بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي، بحيث يتم تحديد الإجراءات المطلوبة ومتطلباتها السابقة وجهة تنفيذها والزمّن المستغرق لذلك.
- 6- ايجاد آلية واضحة لمعالجة أي تعارضات يتوقّع أن تنشأ بين الجهات المتداخلة وذات العلاقة مثل وزارة الداخلية ووزارة البلديات ومجلس المحافظة والمجلس التنفيذي والبلديات.
- 7- تطوير التشريعات والقوانين والهيكل الحكومية لاستيعاب اللامركزية؛ إذ أنّ المؤسسات الرسمية استقرت على الأداء المركزي. وهذا يستدعي تدريب العاملين في القطاع العام، والتعديل على الثقافة التنظيمية الحكومية السائدة.
- 8- ويمكن إضافة توصية ان الباحث يوصي بان تعمل الجهات المسؤولة ذات العلاقة على تشجيع المجالس المحلية المنتخبة على التوجه نحو الاستثمار الخلاق الذي يقوم بجلب الاستثمارات و خلق المشاريع المدرة للدخل بدلا من الاعتماد على الانفاق فقط.

المراجع

- [1] دستور مملكة البحرين لعام 2002 وتعديلاته وذكرته التفسيرية 'الاصدار الاول ، دائرة الشؤون القانونية 2002م.
- [2] الدستور الاردني لسنة 1952 المنشور على www.csb.gov.jo/.../Systems/CivilService/ نظام.
- [3] الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1986.
- [4] بحث عن اللامركزية الادارية في الاردن منشور على <http://www.lawjo.net/vb/showthread.php?10340>.
- [5] الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الاداري ،دار الجامعة الجديدة للنشر 2004.
- [6] الدكتور محمد جمال الذبيبات ، الوجيز في القانون الاداري ط2، 2011، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان 2011.
- [7] الدكتور . رمزي محمود هيلات ، القانون الاداري الكتاب الاول ، من سلسلة غصدارات جامعة العلوم التطبيقية 2015.
- [8] الدكتور ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، القانون الاداري البحريني ، منشورات جامعة البحرين ، ط1، 2007.
- [9] الدكتور أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- [10] الدكتور أمين سلامة العضايه ، الوجيز في النظام الدستوري ، ط1 دار ثقافته للنشر والتوزيع 2010.
- [11] الدكتور ثروت بدوي ، القانون الاداري ، دار النهضة ، القاهرة 2002.
- [12] الدكتور خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ن منشورات بحر المتوسط –بيروت سنة 1981.
- [13] الدكتور سامي جمال الدين قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية القاهرة لسنة 1992.
- [14] الدكتور سيد عمر واخر ، لنظام السياسي البحريني ، اصدارات جامعة العلوم التطبيقية، ط1، 2012.
- [15] الدكتور شعبان احمد رمضان، شرح القنون الدستوري البحريني ، منشورات جامعة العلوم التطبيقية، ط1، 2014.
- [16] الدكتور عبد الغني بسيوني ، التنظيم الاداري، منشأة المعارف –الاسكندرية 2004.
- [17] الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية.
- [18] الدكتور عثمان خليل، الادارة العامة و تطبيقاتها ، القاهرة 1947.
- [19] الدكتور محمد المشهداني، القانون الدستوري _ الدولة والحكومة ، منشورات جامعة البحرين 2006.
- [20] الدكتور نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، ط8 ، منشورات دار ثقافة عمان 2012.
- [21] الدكتور نواف كنعان ، القانون الاداري الكتاب الثاني ، طبعة 2004، منشورات دار الثقافة عمان.
- [22] دكتور نواف كنعان ، الوجيز في القانون الاداري الاردني الكتاب الاول ، الافاق المشرقة ناشرون 2012.
- [23] الدكتور هاني علي الطهراوي، القانون الاداري دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان 2009 ص154 وما بعدها.
- [24] قانون البلديات الاردني رقم (41) لسنة 2015 والمنشور على الموقع الالكتروني www.addustour.com/
- [25] قانون اللامركزية الادارية الاردني المنشور في العدد 5375 من الجريدة الرسمية الاردنية بتاريخ 2015\12\31.
- [26] القانون رقم (24) لسنة 2014: المتعلق بتقسيم مملكة البحرين الى بلديات وتعديلاته.
- [27] نظام الخدمة المدنية الاردني رقم لسنة 2014 المنشور على www.csb.gov.jo/.../Systems/CivilService/ نظام-الخدمة-المدنية-رقم-82-لسنة.
- [28] الدكتور محمد عبدالله حمود ، مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الاول منشورات جامعة العلوم التطبيقية في مملكة البحرين 2007.