Journal of University Studies for inclusive Research (USRIJ)
مجلة الدراسات الجامعية للبحوث الشاملة

Journal of University Studies for inclusive Research

Vol.12 , Issue 2 (2022), 2816- 2838

USRIJ Pvt. Ltd.,

"الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية"

المهندس محمد باسم محمد العبسي

الملخص

هدف البحث إلى تسليط الضوء على الإدارة المحلية في الأردن بصورتيه المركزية واللامركزية، وتوضيح المفاهيم المرتبط بها، والمساعدة في تقييم وتطوير الواقع الإداري للبلديات في الأردن، وبيان تطبيق الأردن لنهج اللامركزية، وأهم المشكلات والصعوبات التي واجهت هذا التطبيق.

وتوصلت الدراسة إلى أن تبني الأردن لنهج اللامركزية الإدارية وتطبيقها في مجال البلديات، ما زالت في بدايتها وبحاجة إلى استكمال إطارها القانوني والإداري من جهة، وتجاوز الصعوبات التي تعانيها من جهة ثانية.

وأوصى البحث بتعزيز دور البلديات وبرامجها في تحقيق التنمية المستدامة بمجالاتها المختلفة، وإدخال مفهوم الاستدامة في برامجها التنموية، والعمل على تطوير الواقع الإداري للبلديات، وتطوير البيئة القانونية المنظمة للعلاقة بين وزارة الإدارة المحلية والبلديات.

“LOCAL ADMINISTRATION BETWEEN CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION”

ENGINEER: MOHAMMAD BASIM MOHAMMAD ALABSSI

Abstract

The research aims to shed light on the local administration in Jordan, by highlighting the important role of municipalities in Jordan, clarifying the concepts associated with them, and helping to evaluate and develop the administrative reality of municipalities in Jordan. With an indication of the extent of the application of the decentralization approach, and the most important problems and difficulties that this application faced in Jordan.

The study concluded that Jordan's adoption of the administrative decentralization approach and its application in the field of municipalities is still in its infancy and needs to complete its legal and administrative framework on the one hand, and overcome the difficulties it is experiencing on the other hand.

The research recommended strengthening the role of municipalities and their programs in achieving sustainable development in its various fields, introducing the concept of sustainability in their development programs, working on developing the administrative reality of municipalities, and developing the legal environment regulating the relationship between the Ministry of Local Administration and the municipalities.

المقدمة

ترتبط عملية التنمية الشاملة بشكل عام بطبيعة الإدارة العامة بمختلف مستوياتها بدأ بالمستوى المحلي– الإدارة المحلية صعوداً إلى المستوى الوطني – إدارة الدولة، إذ تعمل الإدارة على استثمار وتوجيه الموارد المادية والبشرية بصورة منظمة لإشباع حاجات ورغبات المجتمع بحسب طبيعة وظرف المرحلة التنموية للحصول على أكبر المنافع بأقل التكاليف.

ومسئولية الإدارة المحلية هي تنمية وتطوير المجتمع المحلي من خلال استثمار الموارد الموجودة فيه فضلا عن الدعم الذي تتلقاه من الحكومة المركزية.

وإن نجاح الإدارة المحلية في تطوير وتنمية المجتمع المحلي يتوقف على مدى الإدراك بالتوجهات التنموية، وإصلاح وتطوير الإدارة المحلية الذي أصبح حتمية أولى على جدول أولويات المجتمعات، إذ أن وجود نظم الإدارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية على هذا الطريق. وبالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو قرارات خاصة بذلك. وإنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور والإصلاح.

وتعد البلدية" أو "الهيئة المحلية" اللبنة الأساسية لبناء أي نسيج مجتمعي، وتنظم العلاقة بين الفاعلين الرئيسيين في المجتمع المحلي من منظور تنموي، ومن ناحية أخرى فإن البلدية هي التي تحدد أنواع وأشكال الأنشطة والقطاعات الاقتصادية المختلفة في نطاق نفوذها وحدود سلطتها المحلية، ذلك من خلال برامج التخطيط المكاني والمخطط الهيكلي والتفصيلي الاستعمالات الأراضي، وتوزيع مختلف الأنشطة والقطاعات على الأراضي. [1]

ونظرا لما تقوم به البلديات من دور هام في مجال توفير الخدمات والمرافق المختلفة لسكانها وتطوير المجتمعات المحلية، أدركت الدولة الأردنية منذ الأعوام الأولى لتأسيس إمارة شرق الأردن عام ١٩٢١ أهمية هذا الدور للبلديات وتبلور ذلك في إصدار قانون تنظيم شؤون البلديات في آذار ١٩٢٠ الذي نص على "أن يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي منتخب"، واستمر القانون في التطبيق حتى صدور قانون تنظيم البلديات رقم (9) لسنة ١٩٣٨ الذي نص على المزج بين أسلوبي الانتخاب والتعين في تشكيل المجالس البلدية.

وفي عام 1955 صدر قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة 1955 والذي اعتبر المجلس البلدي أحد وحدات الإدارة المحلية في الأردن وأعطى المجلس البلدي بموجب هذا القانون الشخصية الاعتبارية ذات الاستقلال المالي والإداري ونص على الأخذ بمبدأ الانتخاب المباشر في تشكيل المجالس البلدية.

وصدرت بالإضافة إلى ذلك مجموعة من القوانين المعدلة والأنظمة والتعليمات التي توضح المهام الملقاة على عاتق البلدية ورئيسها وأعضائها وأنظمة تحكم عمل موظفيها.

وتم الاطلاع على العديد من الدراسات والبحوث العربية التي لها علاقة بموضوع الدراسة للتعرف على المخزون الأدبي في موضوع البحث، والاستفادة من أهم النتائج والتوصيات التي توصلت لها الدراسات، والتي أكدت على الحاجة لمزيد من البحوث والدراسات في هذا الموضوع.

أهمية الدراسة

تأتي أهمية الدراسة لما تتميز به البلديات من إيجابيات تساعد على تحسين أداء المجتمعات المحلية، وتحقيق النوعية في الخدمات المقدمة للمواطنين، والمساهمة في دفع مسيرة التطور الإداري إلى الأمام.

أهداف الدراسة

ترتكز أهداف هذه الدراسة في تسليط الضوء على الإدارة المحلية في الأردن، وتعقب مراحل التطور التاريخي

للحكم المحلي الأردني، وتوضيح المفاهيم المتعلقة بها، وإلقاء الضوء على البلديات كوحدة إدارية، وبيان الأساس القانوني لها.

التطور التاريخي للحكم المحلي في المملكة الأردنية الهاشمية

لم يغب شرق الأردن عن التنظيمات الإدارية العثمانية، فقد كان حاضرا بسبب الجغرافيا المهمة التي ترتكز عليها هذه المنطقة آنذاك بالنسبة للدولة العثمانية، فطريق الحج الشامي، ووقوع الأردن في خاصرة الدولة العثمانية في مواجهة المشروع المصري المناهض لها، والضرائب، والتجنيد الإجباري، جعل الباب العالي يهتم بها، حيث بلغ عدد المجالس البلدية في شرق الأردن قبل عام 1920م عشرة مجالس بلدية، وكان مجلس بلدية اربد أول وأقدم هذه المجالس حيث تأسس عام 1883م وتبعه مجلس بلدية السلط في عام 1887م ثم مجلس بلدية الكرك عام 1895م، ومجلس بلدية معان عام 1898م. [2]

وتأسست جميع هذه المجالس بعد صدور قانون تشكيل الولايات العثماني إذ كانت عجلون أولى المناطق التي امتدت لها يد الإدارة العثمانية عام 1851م، وكانت بلدية أربد مركزا لهذا القضاء ثم بسطت الدولة العثمانية سيطرتها على المنطقة الوسطى من شرقي الأردن – منطقة البلقاء– وتم ذلك عام 1868م، فالمنطقة الجنوبية – الكرك ومعان عام 1893م، أما مدينة عمان فتم تأسيس المجلس البلدي فيها عام 1909م. [3]

تلا ذلك تأسيس بلدية جرش عام 1910م، وبلدية مأدبا 1912م، وبلدية سحاب 1912م وبلدية الطفيلة 1914م، وبلدية عجلون عام 1920م، إلى أن جاء عهد الإمارة لتنطلق مسيرة جديدة في طريق البناء والتأسيس للدولة الحديثة حيث تم تأسيس خمس بلديات هي: بلدية الرمثا عام 1943م، وبلدية الحصن 1943م، وبلدية المفرق 1944م وبلدية عنجرة 1945م وبلدية كفرنجة 1945م، حتى لحظة الاستقلال.

في عمان تقرر إنشاء أول مجلس بلدي في عمّان عام 1909م وكان عدد سكانها حوالي (300) عائلة أي حوالي (2000) نسمة، ثم نهضت المدينة من سباتها وتعود للحياة باندفاع، حيث وصلها الأمير عبد الله بن الحسين في بدايات 1921م، ليبدأ بعد ذلك الحراك العمراني والسياسي في المدينة، وأجريت أول انتخابات بلدية عام 1925م وفق أول قانون للبلديات صدر في نفس العام. وفي عام 1950م ونتيجة لزيادة توّسع المدينة في أعقاب حرب 1948م تحولت بلدية عمّان إلى أمانة العاصمة.[4]

عملت بلدية عمّان على إنجاز ثلاث خزانات للمياه في عام ١٩٣٠م، وفي عام ١٩٣٢م تم توسيع أنابيب الماء، واتخذت البلدية إجراءات أخرى للمحافظة على صحة الأهالي وعلى نظافة البلدة. ففي عام ١٩٢٦م صدر نظام يتعلق بالتخلص من النفايات، وأعدت ترتيبات لجمع النفايات ونقلها إلى مكان بعيد. وصدر أيضا نظام أخر لترخيص المتاجر والمشاغل، على أن يتم بعد ذلك فحصها من قبل دائرة الصحة والتأكد من مطابقتها للمواصفات الصحية.

وفي نهاية ١٩٢٧م تم تنفيذ أول مشروع من مشاريع المياه في عمان، وأصبح الناس يشربون ماء غير ملوث. ويذكر تقرير لدائرة الصحة أن البلدة كانت مزدحمة بالسكان، وخصوصا بعد وصول عدة مئات من المهاجرين السوريين (نتيجة الثورة السورية الكبرى ١٩٢٥ –١٩٢٧).

ومن دلائل التقدير لأمانة العاصمة والعاملين فيها، فقد انعم جلالة الملك المؤسس عبد الله الأول على هزاع المجالي عندما كان رئيسا للبلدية عام ١٩٤٨م بقلادة ذهبية. وقد نصت الإرادة الملكية أن تكون القلادة له ولأخلافه من بعده، أي أن يتقلدها كل من يتبوأ منصب أمين العاصمة.

وبدأت الحياة تتطور في المدن والحواضر الأردنية والقرى، وأزداد منسوب التعليم مما انعكس على مستوى الإدارة المحلية في جميع مناطق المملكة الأمر الذي استدعى إصدار قوانين جديدة تنظم الإدارة المحلية استنادا

إلى دستور 1952م، فاتبع الأردن نظامًا للمجتمعات المحلية يتكون من ثلاث أنظمة هي نظام المحافظات ونظام البلديات ونظام إدارة القرى.

وتتمثل تجربة المجالس القروية في الأردن بأنها تجربة فريدة ورغم أن المجالس القروية لم تعد موجودة قبل قرار دمج البلديات عام 2001م، إلا أنها أسهمت في تطوير البنى الإدارية، حيث كان المجلس القروي يتكون حسب قانون إدارة القرى رقم (5) لعام 1954م من عدد من الأشخاص لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن اثني عشر حسب ما يقرره الحاكم الإداري. ومن الطبيعي أن العدد الفعلي يتحدد في ضوء عدد السكان والتركيبة الاجتماعية لسكان القرية، فكلما تنوعت العشائر والفئات العرقية والدينية ازداد عدد الأعضاء الذين يمثلون هذه الفئات.

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

وعلى صعيد البلديات ورغم الظروف السياسية المضطربة التي مر بها الأردن في عام 1956م ابتداء من العدوان الثلاثي على السويس وحرب عام 1967م وتطبيق الأحكام العرفية في الأردن فإن تجربة البلديات استمرت. وكانت البلديات خلال هذه الفترة الوجه الديمقراطي الوحيد للأردن في فترة غياب الديمقراطية النيابية، وقد نصت المادة 121 من الدستور الأردني عام 1952م على أن "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقًا لقوانين خاصة". كما جاء في قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955م على أنه يتولى إدارة شؤون البلدة مجلس بلدي ينتخب أعضاؤه انتخابًا مباشرًا وفق أحكام القانون، وقد جاء في المادة 2 من قانون البلديات نفسه على أن البلدية "مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها

ووظائفها بمقتضى أحكام هذا القانون وللوزير بناء على توصية من المجلس وتنسيب من المتصرف تغيير تلك الحدود وتوسعتها.

بعد العمل بقانوني المجالس القروية رقم (5) لسنة 1954م، وقانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م لمدة تزيد عن خمسة وعشرين عامًا بدأ الحديث عن التطور الذي يجب أن يدخل على هذه الإدارة بعد أن ظهرت زيادة الطلب على الخدمات الصحية والخدمات بمختلف أشكالها من فتح طرق وتعبيد شوارع وإنارة وغيرها، وزيادة الطلب على نوعية أفضل من الخدمات، وعدم قدرة بعض الوحدات المحلية على القيام بالمهام المنوطة بها لأسباب اقتصادية وفنية، مثل عدم توفر المال أو عدم توفر المعدات والموظفين المؤهلين.

في عام 1965م تأسست وزارة باسم وزارة الداخلية للشؤون البلدية والقروية، أنيط إليها الرقابة الإدارية على عمل البلديات والمجالس المحلية والقروية، ومع ازدياد الكلفة المالية لتشغيل المجالس المحلية البلدية والقروية نظرًا لازدياد عددها وما استلزم ذلك من زيادة في عدد الكوادر الإدارية من جهة ولوجود التضخم من جهة أخرى. فقد تمخض هذا الحراك الإداري عن فكرة مجالس الخدمات المشتركة. وفكرة دمج البلديات. فصدر "نظام مجالس الخدمات المشتركة" رقم (17) لسنة 1983م الذي حكم عمل هذه المجالس، وقد صدر هذا النظام استنادًا إلى نص المادة (41) من قانون البلديات المعدل للقانون رقم (29) لسنة 1955م وقد بدأ العمل به فور تبني هذا النظام، وازداد عدد هذه المجالس إلى أن وصل عام 1990م إلى 96 مجلسًا. لكن هذا العدد تناقص بعد ذلك إلى أن أصبح 58 مجلسًا فقط عام 1993م.

وقد توزعت هذه المجالس البلدية على المحافظات والأقاليم التنموية في الأردن. وشكلت الانتخابات البلدية التي أجريت في 1995/7/11م علامة فارقة واعتُبِرت بمثابة نقلة نوعية في تاريخ الأردن، حيث وصلت المرأة

لأول مرة في تاريخ الأردن إلى مقعد الرئاسة البلدية، وبلغ مجموع المجالس القروية عام 1996 حوالي 354 مجلسا قرويا.

وازداد في عهد المملكة عدد البلديات الأردنية أكثر من عشرين ضعفا في فترة لا تتجاوز خمسة عقود، إذْ ازداد عدد البلديات من 15 بلدية عام 1950م إلى 328 عام 2000م.

ويوجد في الأردن اليوم 100 بلدية وأمانة واحدة هي أمانة عمان الكبرى، وتُعرف باسم "أمانة عمان".

مفهوم الإدارة المحلية:

ظهر مفهوم الحكم المحلي في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، نتيجة التوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها من ناحية، والتوسع الكيفي في حقوق ومطالب المواطنين من ناحية أخرى، كما ساعد على ظهوره تباين الحاجات والمطالب والخدمات المحلية وتنوعها، في مقابل عدم قدرة الحكومات المركزية على التخطيط الدقيق للمجتمعات المحلية. (5)

وحاولت الطرق والأساليب الإدارية إيجاد صيغ إدارية وسياسية قادرة على السيطرة على الوحدات الإدارية في الدولة، فكانت صيغة الحكم المركزي مقابل الحكم اللامركزي، والإدارة المباشرة مقابل تفويض الصلاحيات والسلطات، ومن هنا تبلورت فكرة ما بات يعرف في الفكر النظري بالحكم المحلي أو الإدارة المحلية كواقع إداري جديد، وأصبحت مصطلحات لها أركانها ومميزاتها، وتتبناها العديد من دول العالم في سبيل إدارة هيئاتها المحلية. (6)

ويعرف الحكم المحلي بأنه "أي منطقة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة، بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة أو حكومية معينة مع درجة

كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية لجبي جزء من إيراداتها". [7]

ويرى سحراوي أن الحكم المحلي هو "أحد صور اللامركزية السياسية بمعنى توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة وبين حكومات الإقليم". [8]

أما الإدارة المحلية فعرفتها موسوعة الحكم المحلي بأنها: "أسلوب إدارة بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية، وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون". [9]

وعرفها الخالدي بأنها: "أسلوب من أساليب الإدارة يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات محلية، تتمتع بشخصية اعتبارية، ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها".[10]

وعرفها (Mookherjee & Bardhan) بأنها: "قيام وحدة محلية بإدارة نفسها وتصريف شؤونها الخاصة".[11]

وفي سياق التعريفات سابقة الذكر للإدارة المحلية، فقد تم التعرض إلى مفهوم اللامركزية، والتي تعني في إطار الحديث عن كلاهما، تفويضٍ للبلديات من السلطة المركزية، ومن هنا يجب النظر إلى طبيعة تلك العلاقة القائمة بينهما، على أنها علاقة تكاملية في إطار تحديد الصلاحيات والمهام والمسئوليات لكل منهما، وفي ضوء ذلك كله، فقد أجمعت الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للسلطات المحلية على اعتبار أن الإدارة المحلية هي: [12]

1- تقسيم جغرافي بمظلة سياسية لدولة موحدة بسيطة.

2- وجود هيئات منتخبة من أهل الهيئة المحلية.

3- رقابة السلطة المركزية على تلك الهيئات المحلية.

ويرى الباحث في ضوء التعريفات السابقة أن الإدارة المحلية هي: "مجموعة من القواعد والقوانين والأنظمة والتعليمات التي تضبط الموارد المالية وتنظيمها، والموارد البشرية، للوصول إلى الهدف المنشود (خدمة المواطن)، بأعلى جودة وأقل تكلفة وجهد ووقت من خلال مجالس بلدية منتخبة".

ويختلف مفهوم الإدارة المحلية عن مفهوم الحكم المحلي في أن الثاني أكثر ميلا نحو اللامركزية من نظام الإدارة المحلية، وبواسطته يتم نقل جميع السلطات الإدارية ومعظم السلطات التشريعية والقضائية إلى الوحدات المحلية، وفيه تبرز هذه الوحدات المحلية كهيئات موازية للإدارة المركزية، وللتمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي فإن الجدول رقم (1) يوضح معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي. [13]

جدول رقم (1) مقارنة بين" الحكم المحلي "و"الإدارة المحلية"

وجه الاختلاف	الحكم المحلي	الإدارة المحلية
النشأة	ينشأ بموجب الدستور/النظام الأساسي للدولة.	تنشأ بموجب القانون واللوائح.
الاختصاص	قضائي، تشريعي، تنفيذي، وتمثل في الحكومات الفيدرالية والاتحادية.	تنفيذي فقط، تختص بأقاليم ذات خصائص سكانية واقتصادية محددة متجانسة.
الإرتباط	يرتبط بشكل الدولة ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم السياسي.	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة وتعتبر من أساليب التنظيم الإداري.
مدى ثبات الاختصاص	يتمتع اختصاصها بدرجة ثبات عالية نسبياً.	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصان.
الاستقلالية	أجهزة تنفيذية مستقلة نسبياً عن الحكم المركزي.	أجهزة إدارية تنفيذية مستقلة نسبياً عن الحكم المركزي.
الشمولية	تشمل الإدارة المحلية والحكم المحلي على حد السواء.	صورة من صور الحكم المحلي.
الصلاحيات	ممنوحة بموجب التشريع ولا تُنزع إلا بقرار الهيئة التشريعية.	ممنوحة بموجب التشريع القانوني.
الرقابة	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من السلطة المركزية	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية.

وعند مراجعة القوانين والأنظمة في الأردن نجد مستويين ذات ارتباط بمقومات الإدارة المحلية، وهي الوحدات الإدارية، والبلديات، وتعتبر البلديات في الأردن من أهم الوحدات المحلية وأقربها إلى الديمقراطية، وتعددت الآراء بخصوص تحديد مفهوم البلديات في إطار الحكم المحلي داخل الدول، فقد أشار البعض إلى أن البلديات هي أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية، في حين أن الحكم المحلي أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية، وبالتالي فإن الأخير لا يوجد إلا في الدول الاتحادية (الفيدرالية) كالولايات المتحدة الأمريكية، أما البلديات فتوجد في الدول البسيطة، وفي التطبيق، نرى أن إنجلترا مثلا كدولة بسيطة لا تطبق نظام البلديات في حين أن الولايات المتحدة قد تركت هذه الأمور إلى دساتير ولاياتها كيفما شاءت.

فالهيئات المحلية (البلديات) تعمل كامتداد للدولة مع استقلالية محدودة، كما هو الحال في الدول التي كانت مستعمرات فرنسية. وعليه يعرف الفقه الإنجليزي أسلوب الحكم المحلي في بريطانيا ومستعمراتها بأنه "عبارة عن كيانات قانونية مستقلة تحكمها عادة مجالس منتخبة محلية مع درجة من الاستقلال"، كما يعرف الإنجليز أيضا نظام الحكم المحلي البريطاني بأنه حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نطاق محلي محدد، ولها سلطة إصدار قرارات ولوائح.

الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية

يتخذ التنظيم الإداري في الدولة الحديثة صورتين هما المركزية واللامركزية، وعلى الرغم من تعارضهما النظري فإنهما متكاملان، ولا يمكن تصور قيام اللامركزية الا في كنف المركزية.

اولاً: المركزية

يقصد بالمركزية: تركيز السلطة في يد هيئة رئيسة واحدة، بمعنى لا يوجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها، أو بواسطة موظفين لا تكون لديهم سلطة ذاتية، أو بواسطة موظفين يستمدون سلطتهم من السلطة الرئيسية ويستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلس. [14]

ويوجد في الدول المعاصرة ثلاث مجالات للمركزية: [15]

1- المركزية السياسية: وفيها يخضع إقليم الدولة الإدارة لسلطة سياسية واحدة، وبالتالي تكون الوظيفة التشريعية والقضائية والتنفيذية مركزة في يد الحكومة المركزية، دون مشاركة من هذه السلطات.

2- المركزية الاقتصادية: تسود في بعض الدول المعاصرة، حيث تتولى السلطات المركزية في الدولة توجيه الاقتصاد والتخطيط الكلي أو الجزئي له.

3- المركزية الإدارية: هي التي توجد في المجال الإداري، بحيث تكون سلطة البت النهائي في شؤون الإدارة بيد الحكومة المركزية في العاصمة.

مزايا المركزية

من الناحية السياسية تعتبر المركزية تقوية للوحدة السياسية وتدعيما للدولة خصوصا عند البدء في نشأتها. ثم إنها وسيلة للإشراف على التنظيمات القومية ذات الطبيعية المركزية، كالقوات المسلحة والسياسية الخارجية.

أما من الناحية الإدارية، فهي الوسيلة الأكثر كفاءة للقيام بالمشروعات القومية الكبرى، كما تساعد على توحيد الاتجاه الإداري في الدولة وتوحيد أنماط الإدارة وإجراءاتها. وتعمل في كثير من الأحيان على تأكيد الموضوعية في تقديم الخدمات دون النظر للاعتبارات المحلية أو الإقليمية، مما يؤدي إلى توفير قدر أدنى من الخدمات في كثير من المناطق الفقيرة أو المحرومة.

عيوب المركزية

تتركز أهم عيوب المركزية في إهمالها للعامل المحلي في تقديم الخدمات وفي كثرة التعقيدات التي يتعرض لها المتعاملون مع الإدارة.

كما أنه لم يعد ممكن للدولة الحديثة أن تستند إلى نظام المركزية وحده نظرا لصعوبة تطبيقيه من ناحية ولإرهاق أصحاب المصالح والحاجات من ناحية أخرى.

لذلك أصبح الهيكل الإداري للدولة الحديثة يقوم على سياسة المزج بين المركزية واللامركزية بدرجات ونسب متفاوتة.

ثانياً: اللامركزية

يقصد باللامركزية: توزيع السلطات والمسؤوليات ما بين جهات متعددة، بحيث لا تتركز فى يد الحكومة المركزية فقط بل تشاركها هيئات أخرى إقليمية أو مرفقية أو سياسية. [16]

ويرى راني دي مولين (Rani D.Myllen): أن اللامركزية هي تمكين المجتمعات المحلية من صنع قراراتها الخاصة بالاتفاق (في ظل محددات تصنعها الحكومة المركزية) خاصة فيما يتعلق بالخدمات العامة ذات البعد المحلي. [17]

أشكال اللامركزية:

اللامركزية ثلاث أشكال رئيسة هي: [18]

1- تخفيف تركيز صنع القرار: ونقله لمستويات محلية، وفي هذا الشكل يتم نقل مكاتب للسلطة الإدارية إلى مكاتب محلية وإقليمية، مما يعطي فرصة لاتخاذ القرار بشكل أقرب محليا.

2- التفويض: وفي هذا الشكل تعطى الهيئات المحلية مسئوليات عن خدمات ووظائف محدودة، بحيث تكون تحت إشراف صارم نسبيا من السلطة المركزية.

3. نقل الصلاحيات: وفي هذا الشكل، فإن السلطات والصلاحيات الخاصة بالحكم تنتقل فعليا بشكل جزئي / كلي إلى وحدات سياسية فرعية محلية وإقليمية في المدن والبلديات والقرى.

وتعطى تلك الهيئات الفرعية سلطة اتخاذ القرار، وجمع الإيرادات وتقديم الخدمات دون الرجوع للسلطة المركزية (باستثناء بعض الحالات وفق القانون)، وهذا ما يعطي هامش واسع للمحليات، ويزيد من الأدوار ونضج الشخصية الاعتبارية، وبالتالي زيادة في قدراتها وإمكانياتها وكفاءتها وفاعليتها.

أنواع اللامركزية:

يفرق الباحثون والأكاديميون بين أنواع متعددة من اللامركزية ويذهب بعضهم إلى أن: هناك لا مركزية سياسية وهناك لامركزية إدارية، وتختص اللامركزية السياسية بالحكم الفيدرالي ما بين أقاليم الدول أو ولاياتها وتنال من سيادتها الوطنية، بحيث يكون هناك تمثيل للسلطات الثلاث داخل الولايات مع وجود هذه السلطات على المستوى الفيدرالي، بينما اللامركزية الإدارية داخل الدولة وخاصة الدولة البسيطة، تكون بمنح السلطة المركزية، بعض الوحدات الإدارية الأخرى مسئولية إدارة شئونها الإدارية بنفسها. [19]

وعموما يمكن تقسيم اللامركزية إلى قسمين هما: [20]

1- لامركزية إقليمية: وهو النوع الذي ينتج عنه الحكم المحلي، ويقوم على تنظيمه الجهاز الإداري بطريقة تسمح بتعدد الأشخاص الإداريين على أساس إقليمي، ويكون هؤلاء الأشخاص منتخبين مما يجعلهم أكثر اتصالا بالجمهور ويخضعون للإشراف والرقابة الحكومية فيما يعرف بالوصاية الإدارية فضلا عن الرقابة الشعبية من القواعد الانتخابية.

2- لامركزية مرفقية (مصلحية): وتعني الاعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة، مما يمنحها إدارة شؤونها بحرية، بهدف ضمان حسن سير المرفق العام وضمان فعاليته على الصعيدين الإداري والاقتصادي.

ونذهب إلى التوجه الذي يميل لفصل اللامركزية السياسية عن اللامركزية الإدارية، فاللامركزية الإدارية ليست نمطا بمعزل عن السياسة، ومدى التوجه نحوها وتبنيها كنمط سائد في الدولة، إنما يكون وفق النظام السياسي من حيث كونه مركزيا ولا مركزيا.

كما وأن اللامركزية الإدارية عندما تعتمدها الدول كنهج للإدارة، لا يعني بالمطلق الانفصال أو الخروج عن الهيئات المركزية السيادية، والتي يبقي للدولة الوصاية الإدارية عليها مع نفي السلطة الرئاسية، وهنا لابد من الإشارة إلى أن فقهاء القانون يفرقوا بين كلا المفهومين – " الوصاية الإدارية" و"السلطة الرئاسية" – وذلك بأن السلطة المركزية لا تستطيع تعديل القرارات التي تتخذها الهيئات المحلية فإما أن تقبلها وإما أن ترفضها، وإن رفضتها تكون هناك آلية محددة للفصل في الأمور إن أصر كل طرف على موقفه. [21]

مزايا اللامركزية في الحكم المحلي:[22]

توجد مزايا عديدة للامركزية يمكننا حصرها كما يلي:

1- تخفيف العبء عن المركز وتركز اهتمامه في الأمور السيادية ذات النطاق العام.

2- تعزيز الديمقراطية والشراكة الحقيقية وتوسيع قاعدة اتخاذ القرار.

3- التحفيز وإيجاد حالة من التنافس الايجابي بين الهيئات المحلية في تقديم أفضل الخدمات.

4- السلطة المحلية هي الأكثر إحساسا وتلمسا وإدراكا لحاجات السكان وأولوياتهم التنموية ومتطلباتهم وظروفهم، وبالتالي هي الأكثر حرصا على تلبية تلك المتطلبات والحاجات.

5- إثارة حماس الجماهير وتحفيزها وزيادة روابط الانتماء داخل دوائرهم ومجتمعاتهم المحلية.

6- القدرة على إنجاز المعاملات وتحمل المسئولية وسرعة اتخاذ القرارات واختصار الإجراءات.

7- تعطي الإدارة المحلية القدرة على الاستجابة لمتغيرات البيئة المحيطة والتكيف معها.

8- تزيد من قدرة الإدارات على مواجهة الأزمات والكوارث من خلال قدرتها على التنبؤ والفهم الشامل والإحاطة بمشاكل المناطق والتصدي لها.

9. تحقيق العدالة في التوزيع عن طريق توزيع الخدمات في كافة أرجاء الدولة بدلاً من على المدن الكبرى كما هو الحال في المركزية الإدارية.

تحديات اللامركزية في الحكم المحلي:

هناك بعض التحديات اللامركزية بالإمكان حصرها:

1- التداخل في الصلاحيات والمسؤوليات في تنفيذ المشروعات الرأسمالية الجديدة بين الوزارات والدوائر الحكومية من جهة، وبين المجالس التنفيذية ومجالس المحافظات المنتخبة من جهة أخرى.

2- عدم تجانس النظم الإدارية لاحتمال أن تنظيم كل هيئة لا مركزيه لبعض جوانبها الإدارية باللوائح الصادرة عنها، والمختلفة عما قررته غيرها، مما يسبب عدم وحدة النظم الإدارية.

3- زيادة التكاليف التشغيلية وعدم قدرتها على توفير كفاءات كبيرة في بعض الهيئات المحلية.

4- التأثير السلبي للعادات والقبلية على قرارات الهيئات المحلية.

5- كما وقد تسبب اللامركزية ازدواجية في بعض الخدمات في مناطق النفوذ المتداخلة.

6- إن الاستخدام المفرط للامركزية قد يمس بالوحدة الإدارية للدولة وتضعف هيبتها وصورتها.

وبالرغم من وجود بعض المعيقات نقاط الضعف سابقة الذكر، فإنه بالإمكان وضع حلول تساهم في وضع حد لتلك العيوب والمساوئ، من خلال تطوير العلاقة والتنسيق المناسب بين الهيئات المحلية بعضها ببعض

وبينها وبين وزارة الإدارة المحلية، حيث اعتماد اللامركزية لا يعني انقطاع الصلة بينهما بل استمرار التكامل الوظيفي وتحسين الخدمات.

ويلاحظ أن قوى الجذب نحو المركزية تزيد في الدول النامية. على وجه الخصوص. ويرجع ذلك إلى عدة عوامل منها: [23]

1. حصل العديد من الدول الحديثة على استقلالهم في تاريخ حديث نسبي، لذا كان من الطبيعي أن تعتمد الحكومات الجديدة بعد الحصول على الاستقلال إلى بسط نفوذها على سائر أرجاء الإقليم لتؤكد للعالم الخارجي سيطرتها على أقاليمها، ويسهل ذلك الاعتراف بها من المجتمع الدولي

٢. تضم كثير من الدول النامية الحديثة مزيجا من جنسيات وأعراق وثقافات متنوعة وقد يؤدي منح الاستقلال الذاتي للأقاليم المختلفة إلى تعرض الدولة للخطر.

3. سيطرة الجيش في بعض الدول الجديدة على مقاليد الحكم أدى إلى سيادة الطابع المركزي.

4. كان للتنمية الاقتصادية أثرها في الاتجاه نحو المركزية نظرا لأنها حصرت الإيرادات في يد الحكومة المركزية وحرمت الوحدات المحلية منها.

5. مكنت الاكتشافات التكنولوجية الحديثة للدولة من زيادة سيطرتها على الوحدات المحلية وبالتالي أثرت سلبية في تطوير الإدارة المحلية.

استعراض مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي تثمن هذا البحث:

النتائج:

1- تقوم المركزية على تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة، وتهدف إلى توحيد وتركيز عملية صنع القرار، وتم تحديد أنواع المركزية: المركزية السياسية والمركزية الاقتصادية والمركزية الإدارية.

2- تعني اللامركزية في الحكم المحلي نقل وتوزيع سلطة الحكم المحلي الإدارية والمالية والفنية والتنظيمية بين وزارة الحكم المحلي والبلديات، ويلحظ ارتباطها الوثيق مباشرة بالمركزية من زاوية درجة نقل وتوزيع للصلاحيات وتفويض للسلطات بينهما، وتعتمد درجة اللامركزية على حجم ونوع السلطة الممنوحة من خلال مؤشرات معينة

3- هنالك بعدان للامركزية هما: الشكل والنطاق، كذلك هناك أشكال للامركزية: تخفيف تركيز صنع القرار، والتفويض ونقل الصلاحيات، وتم التفريق بين أنواع متعددة من اللامركزية فهذاك لا مركزية سياسية وهناك لامركزية إدارية، ويمكن تقسيم اللامركزية إلى قسمين هما: لامركزية إقليمية ولامركزية مرفقية.

4- من مزايا اللامركزية في الحكم المحلي: تخفيف العبء عن المركز وتعزيز الديمقراطية والشراكة الحقيقية، ومن مساوئ اللامركزية في الحكم المحلي: الاستخدام المفرط للامركزية قد يمس بالوحدة الإدارية الدولة وعدم تجانس النظم الإدارية، مما يسبب عدم وحدة النظم الإدارية.

التوصيات:

1- تعزيز دور البلديات وبرامجها في تحقيق التنمية المستدامة بمجالاتها المختلفة، وإدخال مفهوم الاستدامة في برامجها التنموية.

2- العمل على زيادة التمويل الحكومي المخصص للبلديات من الموازنة العامة للدولة.

3- تطوير الواقع الإداري للبلديات، كضبط أعداد الموظفين الهائلة في البلديات.

4- تطوير البيئة القانونية المنظمة للعلاقة بين وزارة الإدارة المحلية والبلديات.

5- مراجعة التشريعات المتعلقة بقانون اللامركزية يعد متطلب لإنجاحه، من أجل تطويره لإزالة العقبات والتغلب على التحديات التي ما زالت تقف عقبة أمام تقدم سير العمل بيسر وسهولة.

المراجع

(1) أبو سمرة، سفيان. (2006). دور البلديات والهيئات المحلية في تنمية المجتمع المحلي، ورقة عمل مقدمة المؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي (الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين) ص126.

(2) الرواشدة، شاهر علي. (1984). الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، **رسالة ماجستير** (عمان، ص34).

(3) شقيرات، احمد صدقي. (2016). **تاريخ الإدارة العثمانية في شرق الأردن** (دار المنهل، عمان) ص113-138.

(4) المعاني، ايمن. (2013). **الإدارة المحلية**، ط2 (دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمّان).

(5)عبد الوهاب، سمير. (2012). **اللامركزية والحكم المحلي: دراسة نظرية وتطبيقية** (كلية الاقتصاد والعلوم السياسة، جامعة القاهرة) ص53.

(6) الخلايلة، محمد. (2009). **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من مصر والأردن وبريطانيا** (دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان) ص 23.

(7)العكش، فوزي. (1988). **الحكم المحلي والإدارة المحلية: الأسس والتطبيقات**، ط3 (مطابع دار الخليج للطباعة والصحافة والنشر، الإمارات العربية المتحدة)

(8) سحراوي، وداعة الله. (1984). لا مركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق، **مجلة الإدارة العامة**، 1 (43).

(9) موسوعة الحكم المحلي الصادرة عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول، ص211.

(10)الزعبي، خالد سمارة. (1993). **تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية** (دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان).

(11) Bardhan, Pranab, and Mookherjee, Dilip. (2006). **Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective** (The MIT Press, London) P.19.

(12) عبد العاطي، صلاح. (2005). **الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين** (رام الله، مركز الميزان لحقوق الإنسان) ص8.

(13)المعاني، أيمن وأبو فارس، محمود. (1995) **نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية** (مركز ياسين، عمّان) ص 38.

(14) الزعبي، خالد. مرجع سابق، ص19.

(15)المبيضين، صفوان. (2019). **المركزية واللامركزية في تنظيم الادارة المحلية** (دار اليازوي، عمّان) ص21.

(16)عبد الوهاب، سمير. (2009). **الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة** (جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة) ص12.

(17) Mullen, Rani D. (2007). Does Local Governance Mattar? The relationship Between Village and Walfer in Indiana State, A Dissertation Presented to the Faculty of PRINCETON UNIVERSITY in Gondidacy for the Degree of DOCTOR of Philosophy, pp 53-58

(18) ورقة نقاش حول تشكيل لامركزية الحكم المحلي. (2006). إعداد شركاء في التنمية الريفية ARD، أسس لامركزية الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة في المرحلة الأولى. ص 14.

(19) مصطفى، مسعود. (1990). أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية (مصر، الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية) ص 44-20.

(20) محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص 26.

(21) ليلو، مازن.(2008). **القانون الإداري** (منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك) ص 42.

(22) محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص125.

(23) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص33.