الملتقى الحضوري وعن بعد بعنوان : الجماعات المحلية في الوطن العربي

(الرهانات والتحديات)

المحور الثاني : الجماعات المحلية في الوطن العربي نماذج مختارة

النظام القانوني للجماعات المحلية في كل من : مصر ، سوريا ، الأردن

بين إشكالات النص وتحديات الإصلاح .

The légal construction of local communities in: égypt, syria and Jordan

between the problème of législative and the challenges of reform

ط د / بن السعيد سمية	د/ مولاي براهيم عبد الحكيم
جامعة غرداية . الجزائر	جامعة غرداية . الجزائر
bensaid.soumia@univ_ghardaia.dz	Moulaybrahim.abdelhakim@univ_ghardaia.dz

ملخص :

عرفت مصر تحولات قانونية لتكريس نظام الإدارة المحلية كأول منطلق تشريعي عربي ارتبطت نشأته بظهور النظام النيابي بموجب مرسوم الخدوي إسماعيل سنة 1866، جسدت في دستور الجمهورية 1923 أبرزت من خلاله تقسيم ثلاثي لوحداتها الإدارية متمثلة في المديريات والمدن والقرى تتمتع بالشخصية المعنوية، توالت التقسيمات الإدارية في ظل التعديلات القانونية بين توسع وتقليص تباينت فيها الرؤى الإستشرافية لقانون الإدارة المحلية رقم43 لسنة 1979 والدستور المصري لسنة 2014 خصوصا عقب ثورة 2011 في فترة انتقالية شهدت فيها إصلاحات مست كذلك منطقة الشرق الأوسط على غرار سوريا، هي الأخرى عرفت اضطرابات أمنية واقتصادية وسياسية قامت إثرها بجملة إصلاحات في وحداتها المحلية من منطلق قانون البلديات رقم 172 المؤرخ في:1956/01/23 حتى صدور المرسوم التشريعي رقم 107 بتاريخ :2011/08/23 المتضمن قانون الإدارة المحلية السورية ، وتفعيل مبدأ اللامركزية في المملكة الهاشمية الأردنية بإقرار قانون جديد للبلديات رقم 41 لسنة 2015 ، وقانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 كتجربة جديدة وناشئة في تاريخ المملكة .

الكلمات المفتاحية : قانون إدارة القرى ، المجالس المحلية المشتركة ، المحافظات ، المدينة ، البلديات ، المديريات

Abstract:

Egypt has known legal transformations to enshrine the local administration system as the first Arab legislative principle, the origin of which was associated with the emergence of the parliamentary system by the decree of (khadawi Ismail) in 1866, embodied in the Constitution of the Republic in 1923, through which he highlighted the tripartite division of its administrative units represented by directorates, cities and villages of a moral character, Administrative divisions continued under the legal amendments between the expansion and reduction of the forward-looking visions of the local administration Law No. 43 of 1979 and the Egyptian constitution of 2014,

especially after the 2011 revolution in a transitional period in which reforms took place that affected the Middle East region, similar to Syria, which also witnessed security, economic and political unrest, as a result of which the Ministry of municipalities carried out a number of reforms in its local units on the basis of the municipalities law no. 172 dated 23/01/1956 until the issuance of Legislative Decree No. 107 dated 23/08/2011 containing the Syrian local administration law, and activating the principle of decentralization in the Hashemite Kingdom of Jordan by approving a new law for municipalities No. 41 of 2015, and the decentralization law No. 49 of 2015 as a new and emerging experience in the history of the kingdom .

Keywords: Village Administration Law, joint local councils, governorates, city, municipalities, directorates

مقدمة

إن السلطة المركزية ولسنوات مضت حاولت الحفاظ على سيطرتها التامة في تسيير شؤونها وكل ماهو ضروري لثبات وحدتها ، غير أن توسع الحاجات العامة وصعوبة الإمام بكل المتطلبات المحلية ، دفع العديد من الدول لانتهاج تجربة الأسلوب الإداري اللامركزي وأولت لها اهتمام قانوني فكانت مصر من طليعة الدول العربية على غرار دول المشرق العربي ، سوريا والأردن في محاولات منها لتغيير هيكلة وحداتها المحلية ، في ظل تباين الرؤى بين حاجة سلطاتها المركزية للسيطرة وتحديات المساس بالوحدة الإدارية مع تشابكات سياسية .

نحاول من خلال هذه الورقة إضاءة بعد غير مطروق للتنظيم المحلي في كل من مصر، سوريا والأردن مستعرضين أهم البنى القانونية والمحطات التي مرت بها اللامركزية الإدارية ، مقيمة واقع كل وحدة محلية ومدى اتساق أركانها وتجسيد متطلباتها ، واهم نقاط الاختلال فيها لجعلها مرجعا للتصحيح في خطط قادمة .

من هذا المنطلق يطرح الإشكال التالي : **إلى أي مدى يمكن تقدير درجة التكريس القانوني لنظام اللامركزية الإدارية واستجابتها للتطلعات المحلية في كل من مصر وسوريا والأردن ؟**

المنهجية المتبعة : انتهجنا في هذه الدراسة المنهج التاريخي في تتبع المراحل التاريخية للإصلاحات القانونية ، وكذا المنهج الوصفي التحليلي من خلال استقراء النصوص القانونية للإدارة المحلية في مصر وسوريا و الأردن وتبيان أطر النظام اللامركزي والإدارة المحلية وتصوراتها وتحليلها حسب ما اقتضته طبيعة الموضوع وحيثياته .

أهداف الدراسة: تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على وضع الجماعات المحلية في كل من مصر، سوريا الأردن وذلك من خلال :

- البحث عن الأسس القانونية للنظام المحلي لكل دولة محل الدراسة .
- انعكاسات الوضع السياسي على مسار اللامركزية الإدارية وتباين تطبيقها ومواضع الضعف وتأثيرها على الإصلاحات القانونية .

- كذلك محاولة الخروج بتوصيات تساهم في تجسيد مبادئ اللامركزية وبعث ديناميكية في الجماعات المحلية ترقى للتطلعات المحلية.

هيكل الدراسة: سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة محاور أساسية نستعرض في المحور الأول البناء القانوني للجماعات المحلية في مصر، أما المحور الثاني يضم الوضع القانوني للإدارة المحلية في التشريع السوري، وأخيرا نتناول التجربة الأردنية في إرساء نظام اللامركزية الإدارية.

المحور الأول: البناء القانوني للجماعات المحلية في مصر

حاز موضوع إصلاح التنظيم المحلي في مصر اهتمام واسع منذ عقود سابقة توافق مع مساعي فواعل مجتمعية لتشكيل ترسانة قانونية .

أولا : التطور التاريخي لتشريع الجماعات المحلية في مصر

تعد الدولة المصرية أول من تبنت نظام الإدارة المحلية عربيا بالقانون النظامي لسنة1883 الذي أصدره الخديوى إسماعيل بإنشاء مجلس نيابى ومجالس للمديريات وهو ما اعتبر لبنة النظام اللامركزي في مصر ، بنص المادة الأولى منه الفقرة الأولى: " يتشكل مجالس المديريات ، في كل مديرية مجلس " غير أنها لم تمنح لها الشخصية الاعتبارية إلا بصدور القانون رقم 22 لسنة 1909 المعدل للقانون النظامي 1883 و أكدها الدستور المصري لسنة 1923 واقر باختصاصات هذه المجالس وتم العمل به الى غاية 1935 في فترة شهدت اضطرابات دستورية .

بعد ثورة 1952اتخذت مصر خطوات هامة في مسار التنظيم المحلي بدايتها كانت بصدور القانون رقم 66 لسنة 1955 المتضمن نظام المجالس البلدية ، تلاه القانون رقم 124 لسنة 1960 محددا هيكل الإدارة المحلية بـ ثلاثة مستويات (المحافظة ، المدينة ، القرية) وتم تشكيل مجلس مشترك من التنفيذين والشعبيين [1] منحها دستور

[1] https://marsad.ecss.com.eg/77392/?fbclid=IwAR0qUnrfvCZspInBQNS31cVi-zdOowlsv-uL7Dk8WtlMexwGKH7Elow3d-g بعد سنوات من التأجيل: خطوات منتظرة من الحوار الوطني لتسريع إصدار قانون المجالس المحلية ، نسرين الشرقاوي ، 21 ماي 2023 ، اطلع عليه يوم :2023/08/29 : 14:30

1971 الشخصية المعنوية وأجاز لها إنشاء وحدات إدارية كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك [1]. كما كرس الأسس العامة للجماعات المحلية من خلال المواد 161، 162،163 تلاها القانون رقم 57 لسنة 1971 وأقر لكل وحدة إدارية مجلس شعبي منتخب بالاقتراع المباشر وآخر تنفيذي واقتصر بإنشاء مجالس محلية على مستوى المحافظات فقط ونتيجة هذا القصور ، صدر تعديل آخر رقم 52 لسنة 1975 استحدث وحدتين محليتين هما: المركز و الحي لتصبح إجمالا تتضمن خمسة وحدات محلية هي المحافظة والمركز والمدينة الحي والقرية تتشكل بها مجالس محلية عن طريق الانتخاب وأخرى تنفيذية [2] ، كما جعل لبعض المدن (كالأقصر) تبعا لأهميتها تنظيم خاص بها بموجب القانون رقم 09 لعام 1989 ، وجدير بالذكر أن آخر انتخابات لها كانت سنة 2008 وتم حلها عقب ثورة يناير 2011 وتشكيل مجالس مؤقتة بموجب المادة 2 من القانون رقم 116 لسنة 2011 [3] .

ثانيا : الجماعات المحلية في دستور 2014 بين التكريس القانوني وتباين التطبيق .

في فترة تزامنت و الاضطرابات السياسية واستمرار غياب المجالس المحلية دفعت الدولة للتوسع في تطبيق نظام اللامركزية وانتهاج إستراتيجية تصحيحية بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2014 في المادة 176 بنصها : " تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية " [4] كما أقر نصا صريحا بخضوع مصر لمرحلة انتقالية تمتد لخمسة سنوات تتحول بعده إلى نظام اللامركزية ، قسمت بموجب ذلك الجمهورية المصرية إلى خمس وحدات محلية هي المحافظات برآسة المحافظ ، المراكز يرأسها رئيس المركز، المدن يرأسها رئيس المدينة ، الأحياء لها رئيس الحي وأخيرا القرى برآسة رئيس القرية

---

[1] محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن بريطانيا فرنسا مصر دراسة تحليلية مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط 2، عمان ، الأردن ، 2013، ص 274 .

[2] آفاق تطوير نظام الإدارة المحلية ، طه محمد عبد https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/669635 المطلب ، مجلة الديمقراطية، نشرت في 13 أكتوبر 2014 ، اطلع عليه يوم :2023/09/10 ، 22:30

[3] أيمن الباجوري ، إصلاح الإدارة المحلية في مصر. رؤية مغايرة في ضوء دستور 2014 (مجلة كلية السياسة والاقتصاد : المجلد الخامس عشر ، العدد 14، ابريل 2022) جامعة القاهرة ، ص 184 .

[4] أشرف حسين عطوة ، نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014 دراسة مقارنة (المجلة القانونية . مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية) ، (ISSN2537-0758) ، ص 276 .

[1] تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية يتم إنشائها بقرار من رئيس الجمهورية بالنسبة للمحافظات ، أما باقي الوحدات بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ومجلس المحافظين .

في إطار التنظيم المحلي كذلك جعل لكل وحدة مجلس محلي ينتخب بالاقتراع العام السري والمباشر لمدة 4 سنوات ضمن شروط أقرتها المادة 180 من دستور 2014 وتمثيل شباني دون 35 سنة كذلك تمثيل نسوي يقدر بـ 4/1 ونسبة لا تقل عن 50 % من إجمالي المقاعد لفئة العمال والفلاحين و ذوي الهمم [2] .

أما عن اختصاص هذه المجالس المحلية تتحدد بطبيعة الوحدة الإدارية بالنسبة للمحافظات ، نصت عليه المادة 12 من القانون 1979 تتمحور في إقرار ومتابعة تنفيذ المشاريع و ودراسة الخطط التنموية ومتابعة البرامج في نطاق المحافظة بموجب دوراته وتعيين المحافظ يكون بقرار من رئيس الجمهورية كذلك مجلس تنفيذي أو ما يعرف بالمحليات تتشكل في كل وحدة عن طريق التعيين بعضوية مساعد محافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة وأمين المجلس ، مهمته متابعة الأعمال وتقييم مستوى الأداء المحلي ودراسة المشاريع المعروضة على المجلس المحلي، كذلك الأمر ذاته بالنسبة للمجالس المحلية للمراكز بحسب المادة 39 من قانون الإدارة المحلية 1979 يتكون من ثمانية أعضاء وتمثيل نسوي ومجلس تنفيذي برئاسة رئيس المركز ومدراء الإدارات الواقعة في نطاقها كأعضاء و سكرتير.

أما المدن فبموجب قانون الإدارة المحلية تتكون من مجلس شعبي محلي تتباين عضويتها بحسب التقسيم الإداري (م 47) و مجلس تنفيذي برآسة رئيس المدينة ، وبنفس التشكيلة للمراكز (م 56) والأحياء (م 58) والقرى(م 66)

---

[1] وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها شخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وإلغائها على النحو التالي : (أ) المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز ان يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .

(ب) باقي الوحدات: بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المختصة ومجلس المحافظين .

[2] المادة 180 من الدستور المصري لسنة 2014 : " تنتخب كل وحدة محلية مجلسا بالاقتراع العام السري والمباشر ، لمدة 4 سنوات ويشترط في المترشح أن لا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية ، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى ، واجرءات الانتخاب ، على أن يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثون سنة ، وربع العدد للمرأة على أن لا يقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد ، وان تتضمن تلك النسبة تمثيلا مناسبا للمسيحين وذوي الإعاقة " .

كانت من تداعيات ثورة يوليو2011 حل المجالس الشعبية ، ولأزيد من 12 سنة إلى غاية يومنا هذا والأحداث السياسية التي شهدتها مصر إلا أن قانون الإدارة المحلية لسنة 1979 لم يمسه أي تغيير ولا أثر لأية بادرة تعديل ، حتى بعد مراجعة مجمل القوانين المنظمة لعمل الإدارة العامة في مصر نجد أنها تخطت حاجز قانوني بنسبة23,3% من إجمالي المنظومة التشريعية الحاكمة للإدارة العامة في مصر[1] ، لكن لا تزال بنفس الوضع في خضم محاولات تشكيل مجالس شعبية محلية مؤقتة ، ولضعف الاستجابة الحزبية لم يتم تفعيلها و تولي لجان مركزية عملية التسيير واتخاذ القرارات والتخطيط دون أي طرح لإجراء انتخابات مجالس محلية رغم البوادر المتعددة في هذا الشأن ، والتي كانت مقرر إجرائها بحسب تصريحات الحكومة في 2017 لكن نتيجة تشابكات سياسية لم يتم حسم الأمر .

المحور الثاني: الوضع القانوني للإدارة المحلية في التشريع السوري.

قبل الحديث عن واقع الجماعات المحلية في سوريا في ظل التشريعات الحديثة ، نعود بدراستنا بشيء من الإيجاز إلى المراحل التاريخية التي مرت بها لنبين ملامح التنظيم المحلي سابقا وصولا للمرحلة الحالية ، استنادا للقانون رقم107 لسنة2011 المتضمن قانون الإدارة المحلية باعتباره فاصلا هاما في تأسيس اللامركزية المحلية في سوريا .

أولا : تشخيص الجماعات المحلية في النظام السوري قبل قانون2011

من منطلق تاريخي ومنذ1920 بداية الاحتلال الفرنسي للأراضي السورية ، كانت السياسة المتبعة لإضعافها هي تقسيم الأراضي السورية ، وتوالت سياسة الاستبعاد الفرنسية بتقسيم إداري لسوريا لمحافظات وأقضية والأقضية إلى نواح والنواحي إلى قرى بموجب القرار (5 ل/ر) بتاريخ 1936/01/10 ، تلاه تنظيم تشريعي بتاريخ 1956/01/23 رقم 172 المتضمن قانون البلديات بموجبه تم منحها الشخصية الاعتبارية ، وبقي معمولا به حتى ظهور قانون التنظيمات الإدارية رقم 496 بتاريخ 1957/11/21 ملغيا ما سبقه من تشريعات ، نص على إنشاء

[1] محمد عبد الهادي ، إسراء سامي ، إصلاح الإدارة المحلية في مصر رؤيا مغايرة في ضوء دستور 2014 . الآفاق والتحديات (مجلة روافد للدراسات والأبحاث العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية : مجلد 4 ، 2020) ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، جامعة أسيوط ، مصر ، ص 319 .

مجالس محلية على أساس الانتخاب وبحجة الظروف السياسية كان تعيين أعضاء هذه المجالس من طرف السلطة المركزية .

اتضحت معالم التنظيم المحلي في سوريا بصدور المرسوم التشريعي رقم 15 بتاريخ 1971/05/11 المعدل بالقانون رقم12 بتاريخ 1971/06/20 المتضمن قانون الإدارة المحلية السوري النافذ اقر في الفصل الأول منه المادة 3 .1 على تقسيم الجمهورية العربية السورية إلى وحدات إدارية هي المحافظة ، المدينة ، البلدة ، القرية ، الوحدة الريفية[1] ، تتمتع بالشخصية الاعتبارية ما عدى القرية التي يقل عدد سكانها عن 5 ألاف نسمة ، لكل منها مجلس محلي منتخب عن طريق الانتخاب السري المباشر(م7) ومكتب تنفيذي بحسب عدد سكان كل وحدة (م1.18) ولاعتبارات ديمقراطية كانت تركيبة هذه المجالس أغلبها من مواطني هذه الوحدات ، وتأكدت أهمية المجالس المحلية بالنص الدستوري129 لسنة 1973 حيث أقر" مجالس الشعب المحلية هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية وفقا للقانون ، تحدد الوحدات الإدارية وفقا لأحكام القانون " .

ثانيا : تطبيقات اللامركزية الإدارية في قانون الإدارة المحلية رقم 107 لسنة 2011

شهدت سوريا فترة اضطرابات أمنية واقتصادية وسياسية عقب الاحتجاجات العارمة التي اندلعت في الوطن العربي مطلع 2011 تباينت من خلاله سبل تطبيق المرسوم رقم 15 لسنة 1971 ما أظهر انه لم يكن أكثر من إحدى إنجازات الحركة التصحيحية ، لذا قامت الحكومة السورية بجملة إصلاحات مست وحداتها المحلية من خلال المرسوم التشريعي رقم107 بتاريخ :2011/08/23 المتضمن قانون الإدارة المحلية أقر في المادة 7 منه على

[1] المحافظة: حيز جغرافي ضمن التقسيم الإداري والمحلي للجمهورية العربية السورية يضم عدة مدن وبلدات وبلديات وقرى ومزارع ويمكن للمحافظة أن تكون مدينة واحدة. أو منطقة أو تجمع سكاني يزيد عدد سكانه على المدينة: آل مرآز محافظة 50000 نسمة.
البلدة: تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 10001 و 50000 نسمة.
البلدية: آل تجمع سكاني أو مجموعة تجمعات سكانية يتراوح عدد سكانها بين 5001 و 10000 نسمة. أو البلدة أو البلدية التي يقل عدد سكانه عن الحي: قطاع من المدينة 10000 نسمة في المدن وعن 5000 نسمة في البلدات وعن 4000 نسمة في البلديات وعن 1000 نسمة في التجمعات السكانية التي ضمت إلى المدينة أو البلدة.
المنطقة : قطاع من المحافظة التي يقل عدد سكانه عن 60000 نسمة عدا القرى المرتبطة بمرآز المنطقة مباشرة ويشمل ناحيتين على الأقل. الناحية: قطاع من المنطقة التي يقل عدد سكانه عن 25000 نسمة ويمكن أن يكون ارتباطها المباشر بمنطقة مرآز المحافظة.
القرية: التجمع السكاني المحدث بموجب القانون 15 لعام 1971 .

تقسيم وحدات الجمهورية السورية إلى أربعة مستويات بدلا من خمسة خلافا لما كان معمولا به في قانون سابق وهي المحافظة ، المدينة ، البلدة ، البلدية تتمتع الشخصية الاعتبارية ، لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب بالاقتراع العام السري المباشر والمتساوي وفق أحكام قانون الانتخاب بعدد أعضاء يتناسب وعدد المواطنين (م13) لمدة أربعة سنوات قابلة للتمديد (م 15) يرأسه رئيس المجلس المحلي بجلسات علنية إلا ما استثني بالأكثرية المطلقة كما ورد في قانون الإدارة المحلية2011 باختصاص المجالس المحلية في إدارة الشؤون العامة للوحدة لمختلف القطاعات الصناعة ، التجارة ، الزراعة التخطيط وكذا المحافظة والنهوض بها، ومتابعة تطبيق السياسة العامة الحكومية بالتنسيق مع اللجان الدائمة المشكلة له [1].

ولكل مجلس مكتب تنفيذي منتخب من أعضاء المجلس المحلي (م28) محدد بحسب أعضاء مجلس الوحدة الإدارية برآسة المحافظ بالنسبة للمحافظة والرؤساء الإداريين للوحدات المحلية الأخرى، كما أسندت للمكتب اختصاصات التنفيذ ومتابعة ما يصدر عن المجلس المحلي مرتبطة بطبيعة مجلس الوحدة التابعة له و خاضعة لرقابة إدارية من السلطة المركزية وأخرى قضائية وشعبية ، تأكد هذا الترسيم بموجب النص الدستوري 130 لسنة 2012 [2] .

كما استحدث قانون الإدارة المحلية 2011 في المادة 3 منه المجلس الأعلى للإدارة المحلية كهيئة عليا مهمته البت في الشؤون المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء.

<u>المحور الثالث :</u> التجربة الأردنية في إرساء نظام اللامركزية الإدارية .

ضمت الإدارة المحلية في المملكة الهاشمية تجارب عدة ذات تأطير قانوني لم يكن بالسهل تطبيقه رغم العديد من التعديلات التي مسته تزامنت ومساعي الإرادة الملكية في تجسيده .

[1] المادة 30 من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لسنة 2011

[2] المادة 130 من دستور السوري 2012 : " تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية ، ويبين القانون عددها وحدودها واختصاصاتها ومدى تمتعها بالشخصية الاعتبارية واستقلالها المالي والإداري ".

أولا : الجماعات المحلية . قراءة قانونية في تشريعي البلدية واللامركزية .

بعد تأسيس الإمارة الهاشمية سنة 1921 دخلت مرحلة جديدة بداية من أول حكومة مركزية وصدور تشريع البلديات بشرق الأردن رقم 08 لسنة 1925 قائمة على الانتخاب بموجبها اعتبرت البلدية شخص حكمي اعتباري وتم إجراء أول انتخابات بلدية لسنة 1925 ، تلاه نظام قانوني للتشكيلات الإدارية بتاريخ 1927/10/19 من خلاله قسمت الأردن إداريا إلى ثلاثة وحدات هي : الألوية ، الأقضية ، النواحي ليتم تعديله سنة 1936 باستحداث محافظة العاصمة ، ثم تعديل قانون البلدية رقم 9 لسنة 1938 منح للسلطة المركزية صلاحية تعيين رئيس البلدية بالعاصمة حصرا وابقي على مبدأ الانتخاب في باقي المناطق .

وباستقلال الأردن سنة 1946 كان لابد من دستور للمملكة الهاشمية الأردنية فصدر أول دستور لها سنة 1947 واقر على نظام حكم ملكي وراثي و مجالس بلدية لتسيير البلديات تناسبا وأحكام قانون البلديات 1938 ، تأكدت اختصاصاتها بعد التعديل الدستوري لسنة 1952 في المادة 121 بإدارة الشؤون البلدية وفقا لقوانين خاصة تبنت في ذلك تجارب أولها تجربة المجالس القروية بحسب قانون إدارة القرى رقم5 لسنة 1954، تتكون في الأغلب بين 3 إلى 12 شخص عن طريق الانتخاب خاضعة لسلطة مركزية هي وزير الداخلية و الحاكم الإداري ومجلس الوزراء ، وجدير بالذكر أن هذه المجالس القروية لم تعد موجودة منذ قرار دمج البلديات عام 2001 إلا أنها تجربة هامة أثرت على المحليات لفترة تقارب النصف قرن [1] .

ثم تجربة أخرى هي قانون البلديات رقم29 لسنة 1955 المعدل لقانون البلدية رقم 9 لسنة 1938 إذ كان إقراره واضحا في تولي المجلس البلدي للشؤون المحلية، أعضاؤه منتخبين انتخابا مباشرا وفق أحكام القانون تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ولتفاقم المشكلات وازدياد عدد المجالس القروية باختلاط عملها بالمجالس البلدية ، تم تقليصها و إنشاء مجالس خدمات مشتركة تتمتع بالشخصية المعنوية تمارس صلاحيات المجلس البلدي والقروي .

استمرت التقسيمات الإدارية لحين صدور نظام التشكيلات الإدارية رقم47 لسنة 2000 قسمت من خلال المملكة الأردنية حسب المادة3 إلى3 مستويات : محافظات ، ألوية ، أقضية جعل المحافظ حاكما إداريا للمحافظة

[1] بسام العواملة ، مدى فعالية الإدارة المحلية في الأردن (المجلة العربية للنشر العلمي : العدد 25 ، 2020) ، ص 753 .

والمتصرف رئيسا للإدارة العامة للواء، ومدير القضاء رئيسا للإدارة العامة للقضاء [1] أدخلت عليها عدة تعديلات بعد قانون البلدية رقم 13 لسنة 2011 إلى أن حسم الأمر بتبني صريح للمشرع الأردني لمبدأ اللامركزية الإدارية بإصدار قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015 وقانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 أجريت من خلالها انتخابات محلية بلدية ومجالس محافظات لأول مرة في تاريخ المملكة وأقرت مستويين محليين في التنظيم الإداري وهما :

1. **المحافظة** : وحدة إدارية محلية يديرها المحافظ تتشكل من مجلس محافظة يتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال مالي وإداري بحسب المادة 6 من قانون اللامركزية ومجلس تنفيذي ، واعتبر بادرة توجه وبناء إداري لمرحلة جديدة في تاريخ المملكة الهاشمية أجريت بموجبه انتخابات مجالس محافظات في سنة 2015 في حين الانتخابات البلدية أجلت لسنة 2017 .

2. أما الوحدة الثانية هي **البلدية** بموجب المادة 3 من قانون البلدية 2015 لها شخصية معنوية يرأسها رئيس البلدية وتأمينا للمشرع الأردني في تبني اللامركزية و تلبية الحاجات المحلية صنف البلديات لثلاث فئات استنادا لمعايير التعداد السكاني ومنطقة تواجد البلدية هي : فئة أولى تضم بلديات مراكز المحافظات وآي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها عن 100 ألف نسمة ، أما الفئة الثانية بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها على 15 ألف نسمة ولا يتجاوز 100 ألف نسمة ، أما الفئة الثالثة والأخيرة البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية [2] في مجملها تتشكل هتين الوحدتين من مجلس محلي منتخب ومجلس بلدي (لجنة بلدية) .

ثانيا: المملكة الهاشمية الأردنية نحو إستراتيجية جديدة لتكريس نظام الجماعات المحلية

في محاولة أخرى لتفعيل استقلالية الوحدات المحلية وتوسيع صلاحياتها في مفاصل عدة تم تعديل قانوني البلديات واللامركزية لسنة 2015 وتوحيدها في قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021 أكد من خلاله على مستويات التنظيم الإداري هما:

---

[1] علي حاتم عبد الحميد العاني،اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق(مذكرة ماجستير في القانون العام:جامعة الشرق الأوسط) ، أيار 2016 ، ص 45 .

[2] المادة 10 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 .

1. **المحافظة** : وحدة إدارية تتشكل من مجلس محافظة برآسة رئيس مجلس المحافظة يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري يتألف من أعضاء منتخبين انتخابا سريا ومباشر بحسب الدوائر الانتخابية وأعضاء معينين في ملخصهم رؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية ، عضو من مجلس إدارة الغرفة التجارية وغرفة الصناعة ، عضو مجلس إدارة المؤسسة التطوعية لأعمار مركز المحافظة ، عضو اتحاد فرع المزارعين ، مفوضي المناطق الأخرى للأردن [1] ، وتمثيل نسوي ب25% في وقت كانت المطالب بنسبة تصل لـ 50 % ، تدوم مدته أربعة سنوات أما اختصاصاته تتمثل في المساهمة في السياسة العامة وإقرار الخطط الإستراتيجية ومتابعة تنفيذها بحسب المادة 5 من قانون الإدارة المحلية 2021 بالتنسيق مع عدد من اللجان ، كما له مجلس تنفيذي برآسة المحافظ نائب له و عضوية المتصرفين الذين يرأسون الألوية ومديري المديريات التنفيذية والإدارات الخدمية في المحافظة [2] تتلخص مهامه إجمالا في إعداد المشاريع والخدمات والتنسيق بين مختلف الهيئات واقتراح المشاريع

2. **البلدية** : حددتها المادة 15/ أ- 1 من قانون الإدارة المحلية 2021 بالقول : " البلدية مؤسسة إدارية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري" ، تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ومهامها وصلاحياتها بمقتضى القانون ، بإشراف سلطة مدير البلدية تتشكل من مجلس بلدي منتخب يحدد عددهم بقرار من الوزير ومجلس تنفيذي أما مهامها فهي لا تكاد تختلف عن مهام مجلس المحافظة ضمن حدود منطقة البلدية وهو التوسع الملاحظ سواء من حيث الصلاحيات أو المهام و إقرار المشرع الأردني بتكريس مبدأ الانتخاب وتقييد العضوية بشروط صارمة تأهيلية كالتأهيل الجامعي والسن والكفاءة الإدارية بخلاف ما كان معمولا به سابقا .

3. **أمانة عمان** : تشكلت في 1987/01/01 واعتبرت بلدية خاضعة لقانونها الخاص دون أي تشريع آخر بموجب المادة 3 من القانون رقم 18 لسنة 2021 تتكون من مجلس أمانة يرأسه الأمين بتشكيلة عضوية متنوعة ثلثاه منتخبين انتخابا مباشرا والثلث الباقي معين بقرار من مجلس الوزراء لعهدة 4 سنوات أوكلت له مهام لا تكاد تخرج عن مهام المجالس البلدية والمحافظة ضمن نطاق الأمانة و رغم النتائج المتوصل إليها بعد إقرار انتخابات

[1] المادة 3 . أ من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021 .

[2] المادة 10 من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021 .

مجالس البلدية والمحافظات في مارس 2022 بين مؤيد ومعارض غير أنها كانت نقطة تحول مهمة لابد من الوصول لها لبناء قاعدة لامركزية في المملكة.

الخاتمة

يتضح من خلال استعراضنا لتطبيقات اللامركزية في تجارب الدول العربية لكل من مصر ، سوريا و الأردن و على الرغم من تنوع الوحدات الإدارية في الأنظمة المعالجة وتنامي الفكر المحلي من خلال النصوص القانونية ، إلا أن الواقع يعكس لنا صعوبة تحقيق موازنة حقيقية بين المركزية واللامركزية و تبني هذه الأخيرة ظاهريا بغض النظر عن مدى تفعيلها على مستوى الوحدات الإدارية وتجاوبها للمتطلبات المحلية ، ما يسمح لنا بالجزم بالرغبة القانونية في تكريس مبادئ اللامركزية الإدارية في ظل تأزم الوضع السياسي ، ورغم الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدات المحلية إلا أن تبنيه هو شكلي بسبب تدخل السلطة المركزية في الحكم المحلي ما حال دون تحقيق ذلك ، وعلى ضوء ما سبق يمكننا تقديم بعض الاقتراحات :

1 / على مستوى سوريا

- ✓ السعي لإقرار اللامركزية وفق قوانين الإدارة المحلية بما يضمن التكريس الفعلي لها في نطاق ضمان الحقوق وحريات الأفراد.
- ✓ إعادة هندسة الإدارة المحلية بما يتوافق ومتطلبات الأفراد من خلال المشاركة المحلية في عملية صنع القرار وتشكيل أعضاء المجالس المحلية للوحدات.

2/ على مستوى الأردن

- ✓ السعي لتحديث القوانين المنظمة للجماعات المحلية لجعلها مواكبة مع التعديلات خاصة أن أغلبها من فترة الخمسينات.
- ✓ خلق موازنة بين الوحدات المحلية الأردنية .
- ✓ التخفيف من مستوى ازدواجية الرقابة الممارسة على البلديات وما تعلق بوزارة البلديات ووزارة الداخلية والحكام الإداريين.

3 / على مستوى مصر

- ✓ في سياق تطوير الإدارة المحلية وفق أحكام دستور 2014 و التعديل الدستوري 2019 أصبح إصلاح قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 ضرورة ملحة بل أولوية قانونية تواكب التطورات التشريعية المصرية .
- ✓ الفصل بين المجالس التنفيذية و المحلية والحرص على عدم جعل هذه الأخيرة مقيدة في تسيير الشؤون المحلية برسم علاقة تكاملية تسمو و مبادئ النظام اللامركزي .
- ✓ ضرورة إصلاح الإطار القانوني الخاص بالإدارة المحلية بداية من قانون نظام الإدارة المحلية 1979 والتي كانت أهم مخرجات لجان المحليات في الحوار الوطني 1979.
- ✓ الخروج من نمطية الرقابة المشددة على الوحدات المحلية وتخفيف سيطرة السلطة المركزية ومجلس الوزراء والرقابة الإدارية .

قائمة المصادر والمراجع

المراجع:

1/ النصوص القانونية

أ – الدساتير

1. الدستور السوري لسنة 2012
2. الدستور المصري لسنة 2014

ب . القوانين

1- قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لسنة 2011

2- قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 .

3- قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة 2021 .

2/ الكتب

1- محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن بريطانيا فرنسا مصر دراسة تحليلية مقارنة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط 2، عمان ، الأردن ، 2013 .

3/ مقالات

1- أشرف حسين عطوة ، نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014 دراسة مقارنة ،المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية) ،(ISSN2537-0758) .

2- أيمن الباجوري ، إصلاح الإدارة المحلية في مصر، رؤية مغايرة في ضوء دستور 2014 ، جامعة القاهرة ، مجلة كلية السياسة والاقتصاد ،المجلد الخامس عشر ، العدد الرابع عشر، ابريل 2022 .

3- بسام العواملة ، مدى فعالية الإدارة المحلية في الأردن ، المجلة العربية للنشر العلمي ، العدد الخامس والعشرون ، 2020.

4- محمد عبد الهادي ، إسراء سامي ، إصلاح الإدارة المحلية في مصر رؤية مغايرة في ضوء دستور 2014 ، الآفاق والتحديات ،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بجامعة أسيوط مصر، مجلة روافد للدراسات والأبحاث العلمية في العلوم الاجتماعية والإنسانية ، مجلد 4،2020 .

4/ المذكرات

1- علي حاتم عبد الحميد العاني ، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة الشرق الأوسط ، أيار 2016 .

5/ مراجع إلكترونية

1- آفاق تطوير نظام الإدارة https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/669635 المحلية ، طه محمد عبد المطلب ، مجلة الديمقراطية، نشرت في 13 أكتوبر 2014 ، اطلع عليه يوم 2023/09/10: ، 22:30

2- بعد سنوات من التأجيل: خطوات منتظرة https://marsad.ecss.com.eg/77392/?fbclid=IwAR0qUnrfvCZspInBQNS31cVi-zdOowlsv-uL7Dk8WtlMexwGKH7Elow3d-g من الحوار الوطني لتسريع إصدار قانون المجالس المحلية ، نسرين الشرقاوي ، 21 ماي 2023 ، اطلع عليه يوم: 2023/08/29 : 14:30