

جامعة البحرين

قسم القانون العام

كلية الحقوق



نحو مجالس بلدية فاعلة دراسة في القانون السعودي والمقارن

بحث لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد

يوسف بن عبدالله العساف

الرقم الجامعي: ٢٠١٤٠٠٨٠

إشراف

د/ فؤاد محمد موسى

أستاذ القانون العام المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

٢٠٢١م



استمارة إيداع البحث

اسم الباحث:		يوسف بن عبدالله العساف	
عنوان البحث:		نحو مجالس بلدية فاعلة دراسة في القانون السعودي والمقارن	
سنة النشر:		٢٠٢١	
الكلية:		كلية الحقوق	القسم:
البريد الإلكتروني:		Swif55@hotmail.com	رقم الاتصال:
			قسم القانون العام
			٠٠٩٦٦٥٠٥٨١٨٠٢٠

إقرار الباحث بالموافقة على الشروط التالية:

يحق لجامعة البحرين إتاحة وتوفير الرسالة أو الأطروحة المذكورة أعلاه في مكتبة الجامعة أو من خلال موقع الإسهامات البحثية للجامعة أو على نطاق أوسع في الخارج؛ كما ويمكن إعادة طباعة الرسالة إذا اقتضت الحاجة لذلك أو رقميتها مع إتاحتها على شبكة الأنترنت وذلك حسب تقدير إدارة الجامعة.

تنطبق هذه الشروط على جميع النسخ بما في ذلك النسخ الإلكترونية

تعتبر هذه الرسالة أو الأطروحة من المواد المحمية والتي تخضع إلى حقوق النشر والتأليف، ولا يجوز نشر أي اقتباس من الرسالة بدون توثيق المصدر.

التاريخ: ٢٠٢١/٧/١٨

توقيع الباحث:



جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام/ الخاص

برنامج الدكتوراه

نموذج رقم (2)

صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقش الطالب يونس عبدالمجيد العيسى رقم جامعي 20140080 الأطروحة
التي استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في (القانون العام) والمعنونة
(نحو مجالس بلدية خالدة - دراسة مقارنة في القانون السعودي والعراقي)
(_____)

وذلك في يوم الاثنين

وتوصي اللجنة بمنحه درجة الدكتوراه، بتقدير A -

(لجنة المناقشة)

التوقيع

الاسم

مؤاد محمد موسى
م.م.
م.م.
م.م.
م.م.

مؤاد محمد موسى مشرفاً
أ.د. صلاح محمد كمال ممتحناً خارجياً
أ.د. محمد باقر البشير ممتحناً داخلياً
ممتحناً داخلياً
ممتحناً داخلياً



المخلص

تناولت هذه الدراسة "نحو مجالس بلدية فاعلة دراسة في القانون السعودي والمقارن" من خلال التركيز على أنظمة المجالس البلدية في المملكة العربية السعودية وبعض دول مجلس التعاون الخليجي وبعض الأنظمة المقارنة كالقانون البريطاني والفرنسي والمصري، وسلطت الضوء على أوجه الخل والعقبات التي تواجه المجالس البلدية عن أداء دورها الفعال، وعدم تحقيق الأهداف الموسومة من إنشائها.

وفي سبيل ذلك قسمت الدراسة إلى ثلاثة فصول رئيسية؛ تناولت في الفصل الأول ماهية المجالس البلدية وأساسها النظامي، وقسمتها إلى مبحثين رئيسيين، تناولت في المبحث الأول تعريف المجالس البلدية وذلك من خلال بيان مفهوم المجالس البلدية وعناصرها وتطورها التاريخي الذي طرأ عليها في المملكة العربية السعودية وعدد من الأنظمة المقارنة، وفي المبحث الثاني تناولت الأساس القانوني لعمل المجالس البلدية وتشكيلها.

وفي الفصل الثاني تناولت اختصاصات المجالس البلدية من خلال مبحثين رئيسيين، تناولت في المبحث الأول الاختصاص الوظيفي للمجالس البلدية، من خلال بيان الأساس القانوني لاختصاصات ووظائف المجلس البلدي، ثم التطرق إلى بيان الاختصاص الوظيفي للمجلس البلدي، وفي المبحث الثاني تطرقت إلى بيان الاختصاص الرقابي والتشريعي للمجالس البلدية.

وفي الفصل الثالث والأخير تناولت بالشرح الآليات والجهات الرقابية على أعمال المجالس البلدية وتقييم أدائها، وقسمتها إلى مبحثين رئيسيين، تناولت في المبحث الأول جهات الرقابة على المجالس البلدية، وقسمتها إلى رقابة إدارية ومالية بإعتبارهما لصيقا الصلة بالسلطة المركزية، ورقابة قضائية وبرلمانية بإعتبار أن هاتين السلطتين تنبع من سلطات بعيدة الصلة عن الإدارة المركزية أو السلطة التنفيذية، وفي المبحث الثاني تناولت بالشرح بناء على العرض السابق تقييم دور المجالس البلدية وأهم المعوقات والمسالب التي يتعرض لها المجلس البلدي، وكيفية مواجهة هذه العوائق وحلها لتفعيل دوره على الوجه الأكمل.

واختتمت الدراسة بعرض لأهم وأبرز النتائج والتوصيات التي توصلت إليها، ثم فهرس المصادر والمراجع ؛؛؛

إهداء

إلى نور عيني أُمي الغالية مدّ الله في عمرها وعافاها وعفا عنها.

إلى من كان ولا زال لكلماته أثرها الإيجابي في وجداني عمي الغالي صالح بن يحيى العساف أطل الله في عمره على الطاعة.

إلى ربيع عمري ونبض قلبي وأُملي بعد الله إبنني وبناتي وفقهم الله.

إلى زهور الربيع وتباشير المستقبل المشرق بإذن الله أحفادي أصلحهم الله.

إلى كل أساتذتي .

إلى الباحثين في هذا المجال أعانهم الله.

أما والدي غفر الله له وأموات المسلمين فإنني أتضرع الى الله بأن يعينني أن أهدي له ماينفعه ويرفع درجته.

إلى هؤلاء جميعاً : أهدي هذه الدراسة

شكر وتقدير

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبي بعده ، وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد:
أحمد الله على أن يسر لي وأعانني على إتمام هذه الدراسة، كما أرفع أسمى آيات الشكر والعرفان
لمعالي رئيس جامعة البحرين الأستاذ الدكتور/ رياض يوسف حمزة، وعميد كلية الحقوق الأستاذ
الدكتور/ صلاح محمد أحمد، ورئيس القسم السيد الأستاذ الدكتور/ محمد باهي أبو يونس، على ما
أولونا من اهتمام ونصح وتوجيه أثناء الدراسة.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أعضاء هيئة المناقشة الأستاذ الدكتور/ مصلح ممدوح عبد
الصرايرة، والأستاذ الدكتور/ محمد باهي أبو يونس، على تفضلهما بالموافقة على تقييم الرسالة
ومناقشتها وإبداء آرائهما وتوجيهاتهم، وكذلك الشكر لسعادة المشرف القدير الأستاذ الدكتور/
فؤاد موسى، الذي فتح لي قلبه قبل مكتبه بمجهوداته وتوجيهاته القيمة ونصحه السديد، وعلى ما
بذله من جهد وعطاء في سبيل إنهاء هذه الرسالة وخروجها بالمظهر اللائق وتحقيق الغاية العلمية
منها.

كما أتقدم بالشكر إلى كافة أساتذتي بكلية الحقوق جامعة البحرين، وكافة أعضاء هيئة التدريس
وجميع المسؤولين بالجامعة على ما بذلوه معنا في سبيل إتمام هذا العمل.
والشكر والتقدير لكل من أسهم في إخراج هذا العمل، وكل من مد يد العون والمساعدة بالتوجيه
والإرشاد والإفادة.

وأخيراً وليس آخراً فإن أحسنت فمن الله، وإن أسأت أو أخطأت فمن نفسي والشيطان.

وصلى اللهم وسلم وبارك على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

الباحث

فهرس الموضوعات

الموضوع	رقم الصفحة
الملخص	أ
الإهداء	ب
الشكر والتقدير	ج
فهرس الموضوعات	د
المقدمة	١
موضوع الدراسة	٢
أهمية الدراسة	٣
أسباب الدراسة	٤
مشكلة الدراسة	٤
تساؤلات الدراسة	٥
أهداف الدراسة	٥
منهج الدراسة	٦
الدراسات السابقة	٦
خطة الدراسة	٨
الفصل الأول: ماهية المجالس البلدية وأساسها النظامي	١٠
المبحث الأول: تعريف المجالس البلدية وتطورها التاريخي	١٢
المطلب الأول: مفهوم المجالس البلدية وعناصرها	١٣

٢٣	المطلب الثاني: التطور التاريخي للمجالس البلدية
٤٦	المبحث الثاني: تشكيل المجالس البلدية
٤٧	المطلب الأول: أساليب تشكيل المجالس البلدية
٥٦	المطلب الثاني: مدة وشروط عضوية المجالس البلدية
٧٦	الفصل الثاني: اختصاصات المجالس البلدية
٧٨	المبحث الأول: الاختصاص الوظيفي للمجالس البلدية
٧٩	المطلب الأول: الأساس القانوني لاختصاصات المجالس البلدية
٩٠	المطلب الثاني: الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية
١١٤	المبحث الثاني: الاختصاص الرقابي والتشريعي للمجالس البلدية
١١٥	المطلب الأول: الاختصاص الرقابي للمجالس البلدية
١٣٤	المطلب الثاني: الدور التشريعي للمجالس البلدية
١٥٤	الفصل الثالث: مظاهر الرقابة على المجالس البلدية
١٥٦	المبحث الأول: جهات الرقابة على المجالس البلدية
١٥٧	المطلب الأول: الرقابة الإدارية والمالية على المجالس البلدية
١٨٦	المطلب الثاني: الرقابة القضائية والبرلمانية على المجالس البلدية
٢٠٦	المبحث الثاني: تقييم دور المجالس البلدية وآليات تفعيلها
٢٠٧	المطلب الأول: قصور أداء المجالس البلدية
٢١٧	المطلب الثاني: آليات تفعيل دور المجالس البلدية
٢٢٨	الخاتمة

٢٢٨	النتائج
٢٣٠	التوصيات
٢٣٣	فهرس المصادر والمراجع
A	الملخص باللغة الإنجليزية

المقدمة

وتشتمل على:

- موضوع الدراسة.
- أهمية الدراسة.
- أسباب اختيار موضوع الدراسة.
- مشكلة الدراسة.
- تساؤلات الدراسة.
- أهداف الدراسة.
- منهج الدراسة.
- الدراسات السابقة.
- خطة البحث.

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على من أرسل رحمة للعالمين، نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين... وأما بعد:

تمثل المجالس البلدية في معظم التشريعات العربية والمقارنة مظهراً هاماً من مظاهر الممارسة الديمقراطية، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان المنطقة أو المدينة التي يتبعها المجلس البلدي.

كما تعد المجالس البلدية وحجم اختصاصاتها وأسلوب اختيار أعضائها من أكثر الموضوعات التي اختلف الفقه بشأنها، فقد ذهب جانب من الفقه إلى أن الاستقلال وليس الانتخاب هو الركن المعتبر في أساس عمل تلك المجالس، بينما ذهب جانب آخر إلى أن الانتخاب هو أساس الإدارة المحلية بصفة عامة والمجالس البلدية على وجه الخصوص، وأنه لا سبيل للوصول إلى الهدف المنشود من إنشاء المجالس البلدية إلا بانتخاب أعضائه مع منحهم الصلاحيات الكافية للقيام بالمهام الموكولة إليهم على أفضل وجه.

ونظراً لما تشغله المجالس البلدية من مكانة هامة لما تضطلع به من مهام، فإن قيامها بالمهام الموكولة إليها على النحو المأمول يتطلب أن يكون لدى أعضائها قدر كبير من الوعي والمسئولية، باعتبارهم الأداة المعبرة عن إرادة المجلس، وعليهم يعتمد هذا الأخير في تنفيذ مهامه الأساسية التي نص عليها النظام، لذا فقد كفل المنظم لهم العديد من الاختصاصات التي تمكنهم من القيام بما أوكل إليهم من مهام، كما فرض النظام على أعضاء المجالس البلدية مجموعة من الواجبات يتعين عليهم تنفيذها على الوجه الأكمل، وطائفة من المحظورات يتعين عليهم اجتنابها.

فضلاً عن ذلك فإن أهمية المجالس البلدية في المجتمع تتجلى في مدى قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها والخطط المزمع تنفيذها خلال فترة زمنية محددة، الأمر الذي يتطلب وضع ضوابط رقابية تمثل سلطة ضبط ورقابة على أعمال وأعضاء المجالس البلدية وحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر الأعمال وتطابقها مع أنظمة الدولة، إذ أن القول بخلاف ذلك يجعل للمجلس سلطة مطلقة فلا

يخضع لرقابة إدارية أو حتى قضائية مما يجعلنا أكثر اقتراباً للسلطة المطلقة بما ينجم عن ذلك من آثار تمس بالأساس الوحدة القانونية للدولة ويُخرج المجالس البلدية عن النطاق المحدد لها لتمثل مصدر عبء على مقومات الدولة، بدلاً من أن تكون مصدر انتاجية وإنجاز لمشروعاتها الوطنية.

الأمر الذي يتطلب منا بحث الأساس القانوني للمجالس البلدية والآلية النظامية لاختيار أعضائها ومدى توافقها تلك الآليات مع الواقع العملي، وفي ضوء ذلك بيان الحقوق والحصانات المخولة لها لتسهيل أداء أعمالها وعلى الجانب الآخر الواجبات الواقعة على عاتقها لتحقيق الأهداف المرجوة منها، وأخيراً بيان سبل وجهات الرقابة على أدائها.

ثانياً: أهمية الدراسة:

تنبثق أهمية هذه الدراسة في أهمية موضوعها الحيوي وهو "نحو مجالس بلدية فاعلة"؛ حيث إن المجالس البلدية في جُل التشريعات تلعب دوراً هاماً وحيوياً في حياة المواطنين، حيث تعتبر أقرب إلى المواطن العادي من السلطات المركزية المتمثلة في الوزارات والهيئات التنفيذية، كونها تختص بالمرافق لصيقة الصلة بالحاجات اليومية للمواطن كالصحة والتعليم والنظافة والأمن ..إلخ، ومن هذا المنطلق، يمكن تقسيم أهمية هذه الدراسة إلى أهمية نظرية وأهمية تطبيقية، وذلك على النحو التالي:

١- **الأهمية النظرية:** تتمثل في التعرف على الأنظمة الضابطة للمجالس البلدية في النظام السعودي وعدد من التجارب المقارنة، والتي تحمل في طياتها الأسس والمرتكزات القانونية التي تقوم عليها أعمال المجالس البلدية، مع التركيز على كيفية تناول المنظم للدور الوظيفي والرقابي لهذه المؤسسات الإدارية المحلية الهامة والحيوية في حياة المواطنين، مع بيان دورها ومجالها في تطوير الحياة على المستوى المحلي، ضمن الإطار العام المحدد للمؤسسات الإدارية عموماً، والإدارة المحلية على وجه الخصوص.

٢- **أما الأهمية التطبيقية:** فتتمثل في استعراض التطبيقات العملية المتعلقة بهذا الشأن ودراسة واقعها وتحليله والاطلاع على مواقف المحاكم بصددتها والتعليق عليها لبيان رأي الفقهاء فيها، مع الانتهاء بمجموعة من النتائج والتوصيات التي ستوصي بها الدراسة، والتي يمكن أن يستفيد منها المشرع في المملكة العربية السعودية فيما يتعلق بتشكيل مجالسه البلدية وتحديد اختصاصاتها وآليات عملها حتى تؤدي دورها وتتجزأ أهدافها الموكولة إليها في النظام بالقدر المأمول منها.

ثالثاً: أسباب اختيار موضوع الدراسة:

يرجع الباحث أسباب اختياره لموضوع الدراسة، كون المجالس البلدية تلعب دور هام في تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية بل إنها تتيح الفرصة من مبدأ التخصيص وتقسيم العمل الذي أضحي سمة من سمات الإدارة الحديثة وهدفاً من أهداف التنظيم الإداري الذي ثبت فاعليته في رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحسين قدراته لمواجهة كافة المتغيرات التي طرأت نتيجة اتساع النشاط الإداري وتشعب وسائله.

فضلاً عن ذلك فإن المجالس البلدية والوحدات المحلية - وخاصة في الدول النامية - وسيلة فعالة للبدء في إصلاح أجهزتها الإدارية، فأصدرت التشريعات التي تتفق مع هذه النظم المحلية مما أدى إلى تنوع أساليب النشاط الإداري، وتبسيط إجراءاته للمستفيدين منه وهم أبناء المجتمع المحلي، فضلاً عما يحققه من تعاون مثمر بين الوحدات البلدية، وهذا له مردوداته الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي والقومي على السواء.

رابعاً: مشكلة الدراسة:

المجالس البلدية في كثير من الدول المعاصرة تشكل في حد ذاتها إشكالية ذات طبيعة وقانونية واقتصادية واجتماعية؛ فالمجالس البلدية في أغلب الدول إنما هي مرآة عاكسة لاحتياجات مواطنيها وتطلعاتهم إلى المشاركة في تسيير هذه المؤسسات الإدارية الحيوية، انطلاقاً من هذا الواقع إشكالية المجالس البلدية في كل المجتمعات واحدة تتمثل بدور المواطن ومساهمته في تكوين هذه المجالس، وما هو دوره في تسييرها ومراقبتها، لكونها تعمل في نطاق المواطن الجغرافي.

وهذه الإشكالية تنير إشكالية أخرى بالنسبة لسلطات الدولة العامة، تتمثل في مدى تدخلها ووضع ضوابط وإطار عام لحياة المجالس البلدية، رغم كونها تشكل كيانات قانونية تتمتع بقدر هام من الذاتية لحل هذه المعضلة القانونية والسياسية، لذلك لجأ المشرع في الدولة الحديثة إلى حل وسط يرضي مواطني الإقليم الذي توجد فيه هذه المجالس المحلية، بمنحهم قدراً من الحرية والمرونة اللتين تمكنهما من المشاركة الإيجابية في إدارة المجالس البلدية، ومن ناحية أخرى احتفظ المشرع بسيادة الدولة على كل إقليمها من خلال الرقابة المركزية على هذه المجالس متمثلة في رقابة مالية ورقابة إدارية، بجانب الرقابة الشعبية والرقابة القضائية والبرلمانية المعتادة على كافة ربوع الدولة.

خامساً: تساؤلات الدراسة:

تثير هذه الدراسة التساؤلات الآتية:

- ١- ما هو مفهوم المجالس البلدية؟
- ٢- ما هي عناصر المجالس البلدية؟
- ٣- ما هو الأساس القانوني لعمل المجالس البلدية؟
- ٤- ما هي الآلية القانونية لتشكيل المجالس البلدية وعدد أعضائه ومدة العضوية؟
- ٥- ما هي أوجه الاختصاصات المقررة للمجالس البلدية في النظام السعودي والنظم المقارنة؟
- ٦- ما هي أوجه الرقابة المفروضة على المجالس البلدية في النظام السعودي والنظم المقارنة؟
- ٧- ما هي العوائق التي تواجه المجالس البلدية عن القيام بعملها ؟
- ٨- ما هي السبل القانونية لحل المشاكل التي تعوق قيام المجالس البلدية عن القيام بعملها؟

سادساً: أهداف الدراسة:

يفرض الواقع البحثي على كل باحث عدة أهداف يسعى إلى تحقيقها، ولا شك أن الموضوع الذي نحن بصددده "نحو مجالس بلدية فاعلة دراسة في القانون السعودي والمقارن"، يتضمن أهدافاً ومقاصد تستوجب تحليل النظام القانوني للمجالس البلدية في النظام السعودي والتشريعات المقارنة كالنظام القانوني للمجالس البلدية في البحرين والإمارات .. إلخ؛ كذلك تعد ضمن هذه الأهداف المرجوة من هذا البحث إظهار المركز القانوني لهذه المجالس البلدية، وذلك من خلال معرفة موقع هذه المؤسسات الإدارية المحلية لتحديد الأهداف التي قصدها المنظم الإداري السعودي والنظم المقارنة من تخصيصها بنظام قانوني متميز، ومن هذه الأهداف المرجو توضيحها أيضاً معرفة آلية تشكيل هذه المجالس وطرق إدارتها والاختصاصات الموكولة إليها وآليات وسبل الرقابة على أعمالها، وغيرها من الأهداف التي ستتضح من خلال هذه الدراسة، غير أن تحديد أهداف الموضوع الذي نحن بصددده يتطلب تحليل النصوص والأحكام المتعلقة بإنشاء المجالس البلدية، تنظيمها، تسييرها، ومجالات اختصاصاتها، لذلك يمكننا تلخيص أهم أهداف هذه الدراسة في بيان النقاط الآتية:

- بيان مفهوم المجالس البلدي وعناصره الرئيسية والأساس القانوني الذي يستند عليه.

- بيان الآلية القانونية لتشكيل المجالس البلدية وعدد أعضائه ومدة العضوية.
- بيان أوجه الاختصاصات المقررة للمجالس البلدية في النظام السعودي والنظم المقارنة.
- بيان أوجه الرقابة المفروضة على المجالس البلدية في النظام السعودي والنظم المقارنة.
- بيان العوائق التي تواجه المجالس البلدية في سبيل أداء دورها المحدد سلفاً من قبل القانون وكيفية القضاء على هذه العوائق.

سابعاً: منهج الدراسة:

- نظراً لطبيعة موضوع الدراسة، تم الاستعانة بالمنهج الوصفي التحليلي المقارن، وهو أسلوب من أساليب التحليل ويرتكز على معلومات كافية ودقيقة حول ظاهرة أو موضوع محدد، خلال فترة زمنية معلومة وذلك من أجل الحصول على نتائج علمية وتفسيرها بطريقة علمية بما ينسجم مع المعطيات الفعلية الظاهرة، ولعل سبب اختيار هذا المنهج يرجع إلى الأسباب الآتية:
- يساعد استخدام هذا المنهج للدمج بين الدراسة النظرية ومعطيات الحالة المعروضة من أجل التوصل إلى الحل المناسب.
 - عملية الاتصال بين الدارس وذوي العلاقة في مناقشة الحالة ودراستها - المجالس البلدية وأعضائها- تزيد من التفاعل وتؤدي إلى نتائج أفضل.
 - سهولة تذكر الدارس للآراء والنظريات التي عرضها وناقشها، وأبدى فيها رأي، واستمع لآراء الآخرين حولها، لمزج ذلك كله، واستنتاج رؤى جديدة.
 - أن المنهج يتيح التركيز بشكل جزئي على حالات بعض المجالس والأنظمة باعتبارها نموذجاً سائداً يمكن تعميمه لنجاح تجربته في تحقيق الأهداف المرجوة منه.

ثامناً: الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى:

دراسة الباحث/ أحمد توفيق الباسل تحت عنوان: (الموارد المالية للمجالس البلدية والرقابة عليها)، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الدراسات العليا - جامعة العلوم الإسلامية العالمية، المملكة الأردنية الهاشمية، ٢٠١٤م.

– أوجه التشابه والاختلاف بين الدراستين:

أوجه التشابه:

- ١- تناولت كلا الدراستين موضوع المجالس البلدية وتعريفها وأساس عملها القانوني.
- ٢- أتبعَت الدراستين نفس المنهج البحث التحليلي الوصفي المقارن لبيان نقاط البحث الرئيسية والأهداف المرجوة منه.

أوجه الاختلاف:

- ١- الدراسة الحالية تناولت كل عناصر المجالس البلدية من التعريف والأساس القانوني واختصاصاتها وتشكيل المجلس البلدي ومدة العضوية وأوجه الرقابة المفروضة عليها، في حين أن الدراسة السابقة تناولت فقط الموارد المالية للمجالس البلدية وأوجه الرقابة عليها.
- ٢- الدراسة الحالية مقارنة بعدد من الدول كمصر والأردن وفرنسا والمملكة المتحدة، في حين أن الدراسة السابقة مقارنة بالقانون الأردني فقط.

الدراسة الثانية:

دراسة الباحث/ أحمد حسن عبدالحليم حسن تحت عنوان: (تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية)، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة أسيوط، جمهورية مصر العربية، ٢٠١٧م.

– أوجه التشابه والاختلاف بين الدراستين:

أوجه التشابه:

- ١- تناولت كلا الدراستين موضوع المجالس البلدية وتعريفها وأساس عملها القانوني.
- ٢- أتبعَت الدراستين نفس المنهج البحث التحليلي الوصفي المقارن لبيان نقاط البحث الرئيسية والأهداف المرجوة منه.

أوجه الاختلاف:

- ١- الدراسة الحالية تناولت كل عناصر المجالس البلدية من التعريف والأساس القانوني واختصاصاتها وتشكيل المجلس البلدي ومدة العضوية وأوجه الرقابة المفروضة عليها، في حين أن الدراسة السابقة، تناولت فقط الاختصاص الرقابي للمجلس الشعبي المحلي.
- ٢- الدراسة الحالية مقارنة بعدد من الدول كالأردن وفرنسا والمملكة المتحدة، في حين أن الدراسة السابقة مقارنة بالقانون المصري فقط.

الدراسة الثالثة:

دراسة الباحث/ هدى محمد عبدالرحمن السيد تحت عنوان: (كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي)، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة أسيوط، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٨م.

- أوجه التشابه والاختلاف بين الدراستين:

أوجه التشابه:

- ١- تناولت كلا الدراستين موضوع المجالس البلدية وتعريفها وأساس عملها القانوني.
- ٢- أتبعَت الدراستين نفس المنهج البحث التحليلي الوصفي المقارن لبيان نقاط البحث الرئيسية والأهداف المرجوة منه.

أوجه الاختلاف:

- ١- الدراسة الحالية تناولت كل عناصر المجالس البلدية من التعريف والأساس القانوني واختصاصاتها وتشكيل المجلس البلدي ومدة العضوية وأوجه الرقابة المفروضة عليها، في حين أن الدراسة السابقة تناولت فقط عناصر الإدارة المحلية دون تفصيل المجالس البلدية وإدارتها.
- ٢- الدراسة الحالية مقارنة بعدد من الدول كمصر والأردن وفرنسا والمملكة المتحدة، في حين أن الدراسة السابقة مقارنة بالفقہ الإسلامي.

تاسعاً: خطة الدراسة:

تناولت موضوع الرسالة من خلال ثلاث فصول رئيسية، اتبعتهم بخاتمة وعدد من النتائج والتوصيات؛ على النحو الآتي:

الفصل الأول: ماهية المجالس البلدية وأساسها النظامي.

المبحث الأول: تعريف المجالس البلدية وتطورها التاريخي.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لعمل المجالس البلدية وتشكيلها.

الفصل الثاني: اختصاصات المجالس البلدية.

المبحث الأول: الاختصاص الوظيفي للمجالس البلدية.

المبحث الثاني: الاختصاص الرقابي والتشريعي للمجالس البلدية.

الفصل الثالث: الرقابة على المجالس البلدية وتقييم آدائها.

المبحث الأول: جهات الرقابة على المجالس البلدية.

المبحث الثاني: تقييم دور المجالس البلدية وآليات تفعيلها.

الخاتمة

النتائج

التوصيات

الفصل الأول

ماهية المجالس البلدية وأساسها النظامي

- تمهيد وتقسيم.

ويشتمل على بحثين:

المبحث الأول: تعريف المجالس البلدية وتطورها التاريخي.

المبحث الثاني: تشكيل المجالس البلدية.

وفقاً للآتي ؛؛

الفصل الأول

ماهية المجالس البلدية وأساسها النظامي

تمهيد وتقسيم:

تلعب المجالس البلدية المنتخبة دوراً بارزاً في تحقيق التنمية، حيث تشارك بصورة فعالة في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وتسعى الحكومات بالانتقال بها إلى أفضل حال، وذلك عن طريق تعزيز اختصاصاتها الوظيفية لتساعد الحكومات والإدارات المركزية في تحقيق وتوفير الاحتياجات المحلية والسعي لمشاركة المواطنين في رسم سياسة المجتمع بإعداد مخططات محلية للتنمية؛ إلا أن المجالس المنتخبة تواجه عراقيل تحد من تحقيق مخططاتها وتؤثر سلباً على أدائها؛ تتمثل هذه العراقيل أساساً في علاقاتها بالسلطة المركزية، وفي الرقابة على ميزانية البلدية وعلى خطط التنمية والمشاريع، وفي ظل محدودية التمويل المحلي، لذا من الواجب تناول المجالس البلدية، كونها تمثل الجانب الأكبر من تطبيق اللامركزية الإدارية في كثير من التشريعات المقارنة؛ حيث تهدف كثير من النظم إلى تحقيق العديد من الأهداف التنموية والاقتصادية بحيث تكون المجالس البلدية هي الآداة الفعالة لتنفيذ تلك الخطط، ومن هذا المنطلق كان لزاماً علينا التطرق إلى بيان مفهوم المجالس البلدية والأساس القانوني لعملها من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: تعريف المجالس البلدية وتطورها التاريخي.

المبحث الثاني: تشكيل المجالس البلدية.

وذلك كله وفقاً للتفصيل الآتي:

المبحث الأول

تعريف المجالس البلدية وتطورها التاريخي

تمهيد وتقسيم:

تمثل المجالس البلدية عصب الإدارة المحلية وحجر الأساس لأي دور تنموي تقوم به الدولة، ويختلف دور ومهام المجلس البلدي من دولة لأخرى وفقاً للسلطات المخولة لها، كما تعد نقطة البداية لإحداث أي تنمية شاملة من خلال التفاعل الإيجابي مع أفراد المجتمع وتحديد متطلباتهم على اعتبار إنها أداة من أدوات التنمية، مما يتطلب تعاون وشراكة حقيقية بين المجالس البلدية ومؤسسات المجتمع بما يشكل الأهداف المرجوة والمحددة لها في نظام إنشائها واختيار أعضائها، الأمر الذي يتطلب منا تسليط الضوء على مفهوم المجالس البلدية ونظام إدارتها، والتطور التاريخي الذي طرأ عليها منذ تاريخ نشأتها حتى وقتنا الحاضر في عدد من الأنظمة المقارنة، وذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: مفهوم المجالس البلدية وعناصرها.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للمجالس البلدية.

وذلك كله وفقاً للتفصيل الآتي:

المطلب الأول

مفهوم المجالس البلدية وعناصرها

كان لزاماً علينا قبل التطرق إلى بيان ماهية المجالس البلدية أن ننوه إلى أنه لا يتم تشكيل المجالس البلدية بطريقة واحدة، بل أبدعت الأنظمة بحسب تطورها وقربها وبعدها من المركزية واتجاهها نحو اللامركزية الإدارية، وعليه فإنني سأتناول مفهوم المجالس بصفة عامة والمجالس البلدية بصفة خاصة ثم نسلط الضوء على عناصر تشكيل المجالس البلدية، بإعتبار أن عناصر تشكيلها أحد المكونات الرئيسية لبيان ماهيتها، وذلك من خلال الآتي:

تتنوع أنظمة الدول في الطريقة التي تتبعها في تنظيمها الإداري، بين دول تتنهج أسلوب المركزية الإدارية، من خلال تركيز السلطة بيد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة^(١).

بينما تتجه دول أخرى إلى الأخذ بأسلوب مخفف من المركزية (المركزية النسبية)، وهي ما نسميها بعدم التركيز الإداري، والتي تتميز بشيء من الصلاحيات الممنوحة لممثلي السلطة المركزية في المحليات إلى جانب الصلاحيات الممنوحة للسلطة المركزية إما من خلال القوانين والأنظمة أو من خلال التفويض^(٢).

كما أن بعض الدول أخذت أسلوب اللامركزية، وإذا كانت اللامركزية ذات شقين، لا مركزية سياسية تتعلق بالنظام السياسي والقانون الدستوري، ولا مركزية إدارية، فإن ما يعنينا هنا اللامركزية الإدارية، والتي هي ضمن نطاق القانون الإداري، ونعني بها توزيع الصلاحيات الإدارية بين جهاز الإدارة المركزي وشخصيات معنوية، إقليمية أو مرفقية، تحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية^(٣).

(١) أبو حمزة، أيمن محمد (٢٠١١م)، نظرات حول نظام الإدارة المحلية في التشريع المصري - نحو إدارة محلية فاعلة، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ٦٦.

(٢) بطارسه، سليمان سليم (بدون سنة نشر)، المفاهيم المحورية للإدارة المحلية ومداولاتها المتعددة، بحث غير منشور، ص ٨ - ٩.

(٣) المعاني، أيمن عوده (٢٠١٠م)، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر، ص ٦١.

وإن كانت هذه المفاهيم ليست متضادة في الوجود ضمن النظام الإداري الواحد، بل من الممكن تواجد تواجد المركزية إلى جانب اللامركزية في ذات البلد الواحد^(١).

وتنقسم اللامركزية الإدارية إلى لا مركزية مرفقية موضوعية مثل المؤسسات العامة كمؤسسة المياه والكهرباء ونحوها، ومرفقية إقليمية وهي موضوع هذه الدراسة في صورة من صورها ألا وهي المجالس البلدية، وهي إحدى صور اللامركزية الإدارية وسنتناول هذا المطلب من خلال ثلاث نقاط رئيسية، الأولى مفهوم المجلس بصفة عامة، وفي الثانية مفهوم المجالس البلدية، وفي الثالثة عناصر المجالس البلدية كأحد مكونات مفهوم المجالس البلدية.

أولاً: مفهوم "المجلس":

يُعرف المجلس قانوناً بصفة عامة بأنه: "مجموعة من الأشخاص المعيّنين أو المنتخبين وفقاً لقانون إنشائه يجمعهم أهداف مشتركة يسعون إلى تحقيقها بغية تحقيق الصالح العام"^(٢).

كما يعرفها آخر بأن المجلس هو: "هيئة منتخبة تشكل مجموعة استشارية أو تنفيذية أو تشريعية لإتخاذ القرارات في مسائل محددة وفقاً لقرار أو قانون إنشائها"^(٣).

يمثل هذا التعريف الصورة العامة لمصطلح "المجلس" التي تنطبق على كافة المجالس المختارة أو المنتخبة كالمجالس التشريعية المنتخبة من قبل المواطنين وفقاً لنظام انتخابي معين وتمثل السلطة التشريعية، أو كالمجالس البلدية أو الشعبية التي يحدد نظام إنشائها طريقة اختيار أعضائها إما عن طريق الاختيار المباشر أو عن طريق الانتخاب وتمثل هذه المجالس أحد أذرع السلطة التنفيذية الهامة - على نحو ما سنرى لاحقاً تفصيلاً - حيث يوكل إلى هذه المجالس مهام اتخاذ القرارات ضمن ما يحدد لها من صلاحيات^(٤).

(١) بطارسة، سليمان سليم (بدون سنة نشر)، المفاهيم المحورية للإدارة المحلية ومداولاتها المتعددة، مرجع سابق، ص ١٤.

(٢) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (٢٠١٢م)، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص ٢٨.

(٣) المعاني، أيمن عوده (٢٠١٠م)، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر، عمان، ص ٢٧٥.

(٤) خاطر، شريف (٢٠٠٩م)، الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٨٦.

كما يذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف المجلس بأنه: "مجموعة من الأفراد تجمعهم أهداف واحدة أو عمل واحد، يجتمعون لتداول الرأي وإصدار القرارات تمكن من القيام بالمهام التي اجتمعوا من أجلها"، والملاحظ من هذا التعريف أنه يركز على معيار المصلحة المشتركة بين الأفراد المجتمعين بالمجلس وتحديد الغرض من الاجتماع هو العمل المشترك واتخاذ القرارات بشأنه^(١).

وعُرف أيضاً "المجلس" بأنه : (اجتماع عدد من الأفراد يحملون صفة العضوية بالتعيين أو الانتخاب تجمعهم قضايا مشتركة يجتمعون لمناقشتها واتخاذ القرارات بشأنها، وقد يكون المجلس رسمياً معترفاً به من طرف الدولة أو غير رسمي كمجلس القبيلة أو مجلس العائلة وغيرها من المجالس التي تختلف مسمياتها بحسب مستواها والغرض من إنشائها وكذلك بحسب النظام السائد في الدولة)^(٢).

ثانياً: مفهوم المجالس البلدية:

انتهى المشرع الأردني إلى أن المجالس البلدية هي تطبيق من تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية وقد عرف قانون البلديات الأردني رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥ في المادة الثالثة الفقرة (أ) وتعديلاته بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٧م البلدية بأنها "مؤسسة أهلية تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال مالي تُحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون"^(٣).

وفي القانون المصري والإماراتي، لم يضع المشرع تعريفاً محدداً لمفهوم المجالس البلدية أو ما يطلق عليها المجالس المحلية الشعبية كما في القانون المصري، وترك هذه المهمة للقضاء؛ ومن ذلك ما ذهبت إليه محكمة النقض المصرية في تعريف المجلس المحلي أو المجلس البلدي بأن: "المجلس الشعبي المحلي هو شخص اعتباري يمثل رئيسه وله ذمة مالية مستقلة ومقر خاص به وللجانه وهو بهذه الصفة له صلاحية مباشرة التصرفات القانونية واكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات وكذا القيام بأعمال الإدارة المعتادة ومن ضمنها إبرام عقود الإيجار باسمه"^(٤).

(١) بدوي، أحمد زكي (١٩٩٣م)، معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، بيروت - لبنان: مكتبات لبنان، كلمة (مجلس).

(٢) ماروك، عبدالكريم (٢٠١٣م)، الميسر في شرح قانون البلدية، وهران : مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ص ١١٤ .

(٣) المادة الثالثة من قانون البلديات الأردني رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥م.

(٤) حكم محكمة النقض المصرية، بتاريخ ٤ يناير ١٩٩٦م طعن رقم ٥٢١٨ لسنة ٦١ ق - نقض مدني، مكتب فني ٤٧، الجزء الأول، الصفحة ٩٧.

وفي القانون البحريني، فقد اتبع المشرع نفس مسار المشرع المصري في عدم وضع تعريف محدد للمجلس البلدي، واقتصر دوره فقط في تحديد مهام ومدة المجلس البلدي، وذلك في ما جاء في نص المادة الأولى من القانون رقم ٣٨ لسنة ٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ٣٠ يونيو ٢٠٠٦م، بشأن تعديل بعض أحكام قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١؛ حيث نصت على أن: "يُستبدل بنص المادتين (٥) و(٩) من قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١، النصان الآتيان:

كما عرف المشرع الكويتي المجلس البلدي بأنه: "أحد أشكال الإدارة المحلية، والتي تقوم بممارسة السلطات والأعمال المخولة لها بموجب قانون إنشائه، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق القانون، وتكون لها ميزانية مستقلة يقوم بالإنفاق من خلالها على أوجه المهمات المخولة إليه"^(١).

وفي النظام السعودي اعتبر المنظم السعودي وفقاً لما جاء بنظام البلديات والقرى السعودي جهاز البلدية شخصاً معنوياً، بعكس المجالس البلدية، التي تعتبر سلطة للتقرير والمراقبة في البلديات، وهي ذات صلاحيات في إقرار الخدمات والمشاريع البلدية ولها دور رقابي على أداء البلديات ومتابعة مشاريعها وتقديم المرئيات والتوصيات، ويرتبط المجلس البلدي مباشرة بوزير البلديات.

وقد تعرض المنظم السعودي إلى تعريف مصطلح "المجلس البلدي" في إصداره لنظامي البلديات والقرى السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم رقم (م/٥) بتاريخ ٢١/٢/١٣٩٧هـ؛ ونظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) الصادر بتاريخ ١٤/١٠/١٤٣٥هـ.

حيث أكتفى في النظام الأول بتعريف البلديات بأنها: "شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، تمارس الوظائف الموكولة إليها بموجب هذا النظام ولوائحه التنفيذية"^(٢)، دون التطرق صراحة إلى تعريف المجلس البلدي وأكتفى فقط بتحديد الجهة المختصة بإدارة البلدية المتمثلة في المجلس البلدي وبيان طريقة اختياره واختصاصاته.

(١) المذكرة التفسيرية لمواد القانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٦م بشأن بلدية الكويت.

(٢) المادة الأولى من نظام البلديات والقرى السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم رقم (م/٥) بتاريخ ٢١/٢/١٣٩٧هـ.

إلى أن صدر نظام المجالس البلدية السعودي عام ١٤٣٥هـ، وتطرق إلى تعريف البلدية بأنها: "الأمانة أو البلدية - بحسب الأحوال - وهي شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، تمارس الوظائف الموكولة إليها بموجب نظام البلديات والقرى ولوائحه التنفيذية".

كما عرف المجلس البلدي في مادته الثانية من النظام سالف الذكر بأنه: "المجلس شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، يرتبط تنظيمياً بالوزير، وللوزير تفويض بعض صلاحياته في هذا الشأن إلى من يراه في ديوان الوزارة"^(١).

فوفقاً لهذا المفهوم فإن المجالس البلدية هي الصورة الواضحة للامركزية الإقليمية في القانون الإداري، بخلاف المؤسسات العامة والتي تعتبر إحدى صور اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية، والفرق بين النوعين أن الهيئات اللامركزية الإقليمية المحلية تباشر الوظيفة الإدارية استقلالاً عن السلطة المركزية في أحد أقاليم الدول الإدارية مع رقابة وإشراف المركز، أما الهيئات اللامركزية المرفقية فتستقل بإدارة مرفق أو مرافق متجانسة يجمعها موضوع واحد على مستوى الدولة.

ومن جميع ما سبق فإن الباحث يتفق مع الفقه الذي انتهى إلى تعريف المجلس البلدي بأنه: "الجهاز المنتخب في البلديات ويمثل السلطة الأساسية لإدارتها، ويختلف عدد أعضاء المجلس ومهامه وفقاً للجهة التي يديرها وتختلف سلطاته من حيث الضيق والانتساع طبقاً لقانون أو لائحة إنشائه"^(٢).

ثالثاً: عناصر المجالس البلدية:

تشكل المجالس البلدية صورة من صور اللامركزية الإدارية الإقليمية، وتختلف عن اللامركزية الإدارية المرفقية، فالأولى يجمعها الإقليم مع ما فيه من مصالح محلية خاصة به تختلف عن المصالح القومية العامة للدولة، وهي التي تسمى بالإدارة المحلية، أما الثانية فيجمعها موضوع المرفق الذي تتولى إدارته؛ وللإدارة المحلية والمجالس البلدية عناصر وأركان تميزها، وهي كالتالي:

١. الشخصية المعنوية المستقلة للوحدة المحلية.

٢. تشكيل المجالس عن طريق الانتخاب.

(١) المادة الثانية من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (٦١/م) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٢) فوزي، صلاح (٢٠٠٨م)، الوسيط في قانون الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٢٦.

٣. رقابة تمارسها السلطة المركزية على الوحدة المحلية، أو ما تسمى بالوصاية الإدارية^(١).

- وذلك على النحو الآتي بيانه:

١ - الشخصية الاعتبارية أو المعنوية المستقلة للمجلس البلدي:

يعتبر تمتع الوحدة المحلية بصفة عامة والبلديات ومجالسها بصفة خاصة أحد أهم مكونات ماهيتها وضمانات استقلالها، وإلا فإنها ستكون عبارة عن تطبيق مخفف للمركزية الإدارية بتواجد الحكومة المركزية في الأقاليم، وليس لامركزية إدارية^(٢).

ففي القانون البحريني منح المشرع الشخصية الاعتبارية للبلدية ككل وما تشمله من أجهزة وإدارات، حيث نص في المادة الثانية من قانون البلديات البحريني على أنه: "يكون للبلدية شخصية اعتبارية، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري"^(٣).

كما تنص المادة الثالثة من قانون بلدية الشارقة بدولة الإمارات العربية المتحدة على أنه: "تضطلع البلدية بتقديم خدمات عامة ضمن حدودها الجغرافية والإدارية بالإمارة ويكون لها الشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري"^(٤).

وفي القانون الأردني نصت الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون البلديات الصادرة عام ٢٠٠٧؛ على أن: "يعتبر المجلس البلدي شخصاً معنوياً، له أن يقاضي، وله أن يقاضى، وأن ينيب عنه أو يوكل أي محام في الإجراءات القضائية، كما تنتقل إليه الحقوق والالتزامات التي كانت للمجلس السابق"^(٥).

حتى صدور قانون البلديات الجديد عام ٢٠١٥ م ومنح الصفة الاعتبارية للبلدية على اعتبار أن المجلس البلدي جزء لا يتجزء من البلدية حيث نصت المادة الثالثة الفقرة (أ) على أن: "البلدية مؤسسة

(١) فوزي، صلاح (٢٠٠٨م)، الوسيط في قانون الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٢٩.

(٢) الخاليلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٥٠.

(٣) المادة الثانية من قانون البلديات البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠١.

(٤) المادة الثالثة من القانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٤ بشأن البلديات في إمارة الشارقة الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٥م.

(٥) المادة الثالثة من قانون البلديات الأردني رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧م.

أهلية تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال مالي وإداري تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون" (١).

وفي القانون المصري منح المشرع وحدات الإدارة المحلية الشخصية الاعتبارية، ويقصد بوحدات الإدارة المحلية معناها الواسع والتي تشمل في طياتها وحدات إدارية مستقلة متمثلة في المحافظات والمراكز والمدن والقرى تقوم على خدمتها مجالس محلية مستقلة، حيث نصت المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية المصري على أن: "وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وإلغاؤها على النحو التالي (٢) :

(أ) المحافظات: بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة.
(ب) باقي الوحدات بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المختصة ومجلس المحافظين.

ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة .. ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة" (٣).

وفي النظام السعودي منح المنظم جهاز البلدية الشخصية الاعتبارية دون المجلس البلدي في نظام البلديات والقرى الصادر عام ١٣٩٧هـ، حيث نص في مادته الأولى على أن: "البلدية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري تمارس الوظائف الموكولة إليها بموجب هذا النظام ولوائحه التنفيذية" (٤).

(١) الفقرة (أ) من المادة الثالثة من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥م.
(٢) وفي هذا الشأن قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن: (أن الوحدات الادارية التى تمثلها المجالس المحلية لها الشخصية الاعتبارية بحكم الدستور و لها أهلية التقاضى و يقوم رئيس المجلس بتمثيلها أمام القضاء وفقا لحكم المادة ٥٣ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ - و بهذه المثابة يكون المجلس المحلى المختص هو صاحب الصفة فيما يثور من منازعات بشأن ما يصدر عنه من قرارات أو ما تتخذه الادارات التى يستعين بها فى مباشرة اختصاصاته من اجراءات و هو الذى يتعين أن توجه اليه الدعاوى بحسبانه الجهة الادارية ذات الشأن فى المنازعات المذكورة كما أنه يكون صاحب الصفة فى الطعن فيما يصدر ضده من أحكام).

حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٦٦م الطعن رقم ١٠٧١ لسنة ٩ قضائية، مكتب فني ١١، الجزء الأول، الصفحة ٣٥١.

(٣) المادة الأولى من قانون الحكم المحلي المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م.
(٤) المادة الأولى من نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٥/م) بتاريخ ١٣٩٧/٢/٢١هـ.

كما نصت المادة السادسة من ذات النظام على أن: "يتولى السلطات فيها: ١- المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة، ٢- رئيس البلدية ويمارس السلطة التنفيذية بمعاونة البلدية"^(١)، أي أن المنظم قصد اعتبار المجلس البلدي جزء لا يتجزء من البلدية ككل ولا ينفصل عنها، وأنهما مجتمعين لهما الشخصية الاعتبارية يتحدان في تنفيذ المهام الموكولة لهما وفقاً لنظام إنشائهم.

ثم عاد وأصدر المنظم السعودي نظام المجالس البلدية والذي بموجبه تم منح المجالس البلدية الشخصية الاعتبارية المستقلة عن البلديات، حيث نصت المادة الثانية من نظام المجالس البلدية السعودي على أن: "المجلس شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، يرتبط تنظيمياً بالوزير، وللوزير تفويض بعض صلاحياته في هذا الشأن إلى من يراه في ديوان الوزارة"^(٢).

وتسعى الدول إلى منح البلديات الشخصية المعنوية سواء بمفهومها الشامل وذلك من خلال ما يتبعها من إدارات أو أجهزة، أو بمفهومها المستقل بفصل شخصية المجلس البلدي عن البلدية؛ وذلك حتى يتسنى لها تحقيق الاستقلال الكامل في أداء عملها وتحقيق أهدافها مما يترتب عليه:

- ١- أن يكون لها ذمة مستقلة، يمكنها من الحصول على الموارد بغير الطريق التقليدي عن طريق السلطة المركزية، ومن ذلك إنشاء القروض (الحصول عليها ومنحها) وفقاً للقواعد المنظمة لذلك.
- ٢- أن يكون لها حق التقاضي سواء كمدعى أو مدعى عليه.
- ٣- أن يكون لها جهاز إداري مستقل^(٣).

٢- تشكيل المجالس عن طريق الانتخاب:

تختلف أساليب تشكيل المجالس المحلية بين الانتخاب والتعيين والجمع بينهما - على ما سيأتي تفصيله إن شاء الله تعالى في موضع لاحق من هذه الدراسة - وإذا أخذنا بالاعتبار جميع الأهداف التي تسعى الدول لتحقيقها من خلال اللامركزية الإدارية، لا يسعنا حينئذ إلا القول بوجوب العمل بأسلوب الانتخاب لتكوين المجالس البلدية، ذلك أنه إلى جانب الهدف الإداري والاقتصادي، فإن هناك أهدافاً سياسية ترتبط بمبدأ الديمقراطية وتدريب المجتمع على إدارة نفسه من خلال اختيار من يمثله على مستوى

(١) المادة السادسة من نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) بتاريخ ٢١/٢/١٣٩٧هـ.

(٢) المادة الثانية من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) بتاريخ ٤/١٠/١٤٣٥هـ.

(٣) البلهد، بندر فهد (٢٠١٤م)، الرقابة على انتخابات المجالس البلدية في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة، الأردن: كلية القانون جامعة اليرموك، ص ١٦.

الوحدة المحلية، وأيضاً فإن هناك أهدافاً اجتماعية بتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تشجيع الانتماء إلى المجتمع بالمشاركة الشعبية في إدارة شؤونه المحلية من خلال اختيار من يمثلونه فيها؛ وهذا كله لا يمكن أن يتحقق لو كانت هذه الوحدات تُشكل بالتعيين من قبل الإدارة المركزية^(١).

كما أن الانتخاب يعتبر شرطاً لضمان استقلال هذه الوحدات، بدلاً من أعضاء معينين يرتبطون بعلاقة التبعية بالسلطة المركزية، وإذا كان الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة المحلية يعني أهليتها لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فإنها بحاجة بناء على ذلك إلى من يمثلها، وأصدق تمثيل هو ما يتم من خلال الانتخاب وهو ما سأوضحه لاحقاً في المبحث القادم على وجه من التفصيل^(٢).

غير أن جانباً من الفقه يرى أن الانتخابات وإن كانت هي الطريقة الأفضل في اختيار ممثلي الوحدة المحلية إلا أن اللامركزية الإدارية يمكن قيامها بدون انتخابات إذ ليست الانتخابات شرطاً وركناً فيها، ويرون أن استقلال المحليات هو الغاية، والانتخابات إنما هي وسيلة لتحقيق هذه الغاية، فإذا ما تم الوصول لهذه الغاية من خلال التشريعات المنظمة للعلاقة بين المركز والمحليات فإن اللامركزية الإدارية متحققة بهذا الشكل^(٣).

٣ - رقابة تمارسها السلطة المركزية على البلديات:

تتمتع الوحدات المحلية بشخصية معنوية تمنحها استقلالاً عن السلطة المركزية، وإنه لم يتم اشتراط الانتخاب لتشكيل هذه الوحدات إلا لضمان هذا الاستقلال، إلا أن هذا الاستقلال يعتبر استقلالاً نسبياً، بحيث لا تهدد هذه الوحدات الوحدة الوطنية للدولة أو الخطّة العامة لها، غير أن هذه الرقابة تختلف عن الرقابة التي تمارسها السلطة الرئاسية مع موظفيها، من هنا وتمييزاً لها عنها سميت رقابة السلطة المركزية على الوحدات البلدية بالوصاية الإدارية، وإذا كانت الرقابة الرئاسية تمارس بحكم القانون دون الحاجة لوجود نص خاص يقرها فإن الوصاية الإدارية ولأنها استثناء من أصل استقلال البلديات فإنها تحتاج إلى نص صريح بوجودها وحدودها فلا تمارس إلا في الحدود النص القانوني^(٤).

(١) عجارمة، نوفان (٢٠١٣)، الانتخاب ركن لازم في الإدارة المحلية، عمان: مركز الرأي للدراسات، ص ٢٦.

(٢) فوزي، صلاح (٢٠٠٨م)، الوسيط في قانون الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٦.

(٣) المرجع السابق.

(٤) عجارمة، نوفان (٢٠١٣)، الانتخاب ركن لازم في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣١.

وبمطالعة جميع التعريفات السابقة وعناصر المجلس البلدي يتضح أنها جميعاً تشير على وجه العموم إلى الشخصية الاعتبارية المستقلة ذات الصلاحيات المختلفة في الإدارة المحلية وتقوم على انتخاب أعضائها، ويكون لها ميزانية مستقلة في كثير من الأحيان، وعليه فإن الباحث يرى أن التعريف الأقرب للصحة هو ما انتهى إلى أنه: "الجهاز الأساسي في البلدية ذات الشخصية الاعتبارية، ويمثل السلطة الرئيسية فيها بحيث يتم انتخاب أعضاؤه من سكان المقاطعة أو البلدية لينوبوا عنهم في مشاركة الدولة في إدارة وتسيير مرفق البلدية، لاسيما في مجالات التنمية والتطوير بمختلف مجالاتها".

ويظهر للباحث أن المنظم في المملكة العربية السعودية والمشرع في المملكة الأردنية قد أحسنوا فعلاً، بتحديد المقصود بماهية المجالس البلدية على وجه الدقة، منعاً لاللتباس والتفسير الخاطيء والخلط ما بين المجالس البلدية وغيرها من الكيانات الإدارية والاقتصادية التي تنشأها الدولة في سبيل القيام بأعمال التطوير من ضمن الجهاز الإداري للدولة، وكذلك منعاً للتعاريف المتضاربة بين مفهوم المجالس البلدية في الدوائر القضائية المختلفة، فيكون المنظم أورد تعريف محدد تأخذ به كافة المحاكم في وضع أحكامها موضع التنفيذ.

المطلب الثاني

التطور التاريخي للمجالس البلدية

لم يكن نظام الإدارة المحلية أو فكرة إنشاء المجالس البلدية وليدة اللحظة، ولكنها قديمة قدم الزمان، حيث عرفت البشرية وطبقته منذ أقدم العصور، وتعود بدايات هذا النوع من أنظمة الإدارة أو الحكم على وجه التحديد إلى ما قبل ظهور الدولة الحديثة عندما كان سكان القرى والمدن الصغيرة يجتمعون بين الحين والآخر لإدارة شؤونهم وحل مشاكلهم الداخلية بعيداً عن سلطان الإدارة المركزية التي كانت تقتصر على إدارة شئون الدولة الأساسية وبعض المهمات الاقتصادية للمدن والمقاطعات الكبرى دون غيرها.

وعلى الرغم من ظهور المجالس الشعبية والبلدية منذ زمن طويل، إلا إنها لم تتل الإهتمام المتزايد والشعور بأهميتها ودورها في تحقيق التنمية إلا مع بدايات القرن الفائت وذلك تزامناً مع الثورات وحركات الاستقلال وبخاصة في الوطن العربي، وكان التوجه بإنشاء مجالس محلية منتخبة تتولى تنظيم وإدارة حياتهم على نحو يحقق لهم فرصاً حقيقية لاتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون حياتهم وتأمين ما يتطلعون إليه من الحقوق والحريات التي توفر لهم ما يحتاجونه من الخدمات ومتطلبات الرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي والاقتصادي والثقافي؛ وكان تزايد وتنوع وظائف الدولة، استجابة لتزايد وتنوع وتعدد متطلبات الأفراد والجماعات واحتياجاتهم، أحد الدواعي الأساسية لتبني أسلوب الحكم أو الإدارة اللامركزية الذي يخفف أعباء الإدارة على السلطة المركزية بما يسمح لها بالتفرغ للمهام السياسية والاقتصادية والاجتماعية الأكثر إلحاحاً عبر تفويض بعض سلطاتها وصلاحياتها إلى مجالس إدارة محلية منتخبة، تكون أكثر منها دراية ومعرفة سواء بالحاجات الأساسية للفرد والجماعات في النطاق المحلي، أو بوسائل وأساليب تلبية تلك الحاجات بما يضمن تقديم أفضل الخدمات لهم، الأمر الذي يتطلب منا، تسليط الضوء على التطور التاريخي للمجالس البلدية، في المملكة العربية السعودية والبحرين باعتبارهما نموذجين بارزين من دول مجلس التعاون الخارجي، وجمهورية مصر العربية لثراء التشريعات الخاصة بها في هذا المجال، وأخيراً فرنسا كأحد دول الاتحاد الأوروبي وقدم تجربتها في الإدارة المحلية وإنشاء المجالس البلدية، ذلك على النحو الآتي بيانه:

أولاً: التطور التاريخي للمجالس البلدية في البحرين:

شهدت البحرين حركات سياسية واجتماعية قوية ضغطت في سبيل إحداث إصلاحات في النظام الإداري للبلاد، وهذا يرجع إلى موقع البحرين الإثني والديمقراطي والجغرافي والسياسي، الذي يتنوع تنوعاً جوهرياً عن بقية الدول الأخرى في منطقة الخليج العربي^(١).

وعلى هذا الأساس تكونت المجالس البلدية في البحرين لتعود نشأتها إلى ما يزيد عن الثمانون عاماً، فقد أنشئ أول مجلس بلدي في تاريخ مملكة البحرين عام ١٩٢٠م، حيث تكون هذا المجلس من ثمانية أعضاء معينين من قبل الدولة وقد كان المغفور له الشيخ/ عبدالله بن عيسى آل خليفة أول رئيس لأول مجلس بلدي بحريني، واعتبر هذا المجلس البلدي بمثابة اللبنة الأولى لإنشاء أول نظام إداري بصفة عامة ومجلس بلدي على وجه الخصوص إنطلاقاً لمشروع متكامل للإدارة المحلية في دولة البحرين، وتعد هذه التجربة بمثابة خطوة ناجحة في ظل التنمية المستدامة والمتسارعة في تكوين التنظيم الإداري للدولة لمواكبة ما يطرأ على البلاد من نمو وبداية لتطور شمل جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، حيث تطلب الأمر إنشاء هذا الجهاز الإداري، وقد تعاقب على رئاسة المجلس البلدي عدد من الرؤساء والأعضاء المنتخبين من الأهالي والمعينين من قبل الحكومة^(٢).

وتعد بلدية المنامة من أولى البلديات في الخليج العربي، وقد شكلت إنطلاقة العمل الإداري الحديث في البحرين، إذ نشأت البلديات في البحرين في العام ١٩١٩م بعد أن إستشعرت الدولة في ذلك الوقت الحاجة الملحة إلى مثل ذلك الجهاز للحفاظ على صحة وسلامة المواطنين وتنظيم شؤون حياتهم اليومية وتصريف أمورهم العادية، وقد أخذت البلدية بدورها منذ ذلك الوقت على عاتقها تنفيذ مهمات الإهتمام بصحة المواطن والبيئة، والتنمية والتطوير العمراني وزيادة الرقعة الخضراء^(٣).

وفي العام ١٩٢٦م قامت الحكومة بتعديل قانون المجالس البلدية ورفعت عدد الأعضاء من عشرة أعضاء إلى عشرين عضواً، يتم تعيين عشرة منهم من قبل الحكومة مباشرة، والعشرة الآخرين يتم انتخابهم

(١) غويني، العربي (٢٠١٦م)، تطوير الإدارة المحلية كضرورة للتنمية في الوطن العربي، الجزائر: دار الكتاب الحديث، ص ٣٢.

(٢) فيصل، أحمد غازي (٢٠١٩م)، التنظيم القانوني للوحدات الإدارية المحلية، القاهرة: مركز الدراسات العربية، ص ٢٩.

(٣) زايد، عادل (٢٠١٤م)، تطوير مستقبل الإدار المحلية العربية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ١٣٩.

من قبل سكان مدينة المنامة، من الرجال والنساء الذين يملكون عقاراً، فمعيار حق الانتخاب كان يركز على ملاك العقارات ولم يفرق بين الرجل أو المرأة، وتوالى تأسيس البلديات إلى أن أعلن الإستقلال وكانت آخر انتخابات أجريت في العام ١٩٥٦م، قبل إعلان حالة الطوارئ، حيث كانت تجرى الانتخابات للبلديات التي أنشأت قبل ١٩٥٦م ما عدا بلدية الرفاع التي كان يعين مجلسها مباشرة دون إجراء انتخابات لها كإستثناء من الأصل العام^(١).

واستمر العمل بمبدأ الانتخابات بحيث تجرى كل سنة انتخابية مع الأخذ بمبدأ التعيين من أجل ترشيح قرارات المجلس حتى أصبح عدد الأعضاء أربعة وعشرون عضواً نصفهم منتخب والنصف الآخر معينون من قبل الحكومة، واستمرت المجالس حتى أواخر الستينات عندما لم يحصل المرشحون إلا على أعداد قليلة من أصوات الناخبين فألغيت الانتخابات وأصبح كل الأعضاء معينون من قبل الحكومة^(٢).

وفي عام ١٩٥٦م ألغت حكومة البحرين الانتخابات البلدية وأنشأت إدارة شؤون القرى في نهاية الخمسينات، للقيام بأعمال البلديات في القرى، إلى أن ألغيت هذه الإدارة في ١٩٧١م، وتكونت مكانها ثلاث بلديات لرعاية القرى، وقامت بتعيين بعض الأعضاء المختارين للقرى في العام ١٩٥٧م، كبديل عن الأشخاص المنتخبين للبلديات^(٣).

وبعد الإستقلال، وبدء عملية التنظيم الإداري للدولة صارت البلدية دائرة من دوائر الدولة، واستمرت المجالس البلدية في مزاوله أعمالها خلال الفترة التي سبقت التنظيم الإداري الذي سبق إعلان الإستقلال، حيث ترتب على ذلك صدور أول مرسوم بقانون بتاريخ ١٩ يناير ١٩٧٠م؛ يقضي بإنشاء مجلس للدولة تتناط به السلطة التنفيذية، كما صدر المرسوم رقم (٢) لسنة ١٩٧٠م القاضي بإنشاء الدوائر التي أصبحت فيما بعد وزارات الدولة ومن بينها دوائر البلديات والزراعة^(٤).

(١) المرجع السابق.

(٢) سمشة، آمال (٢٠١٨م)، الأداء البشري بالإدارة المحلية، عمان: مركز الكتاب الأكاديمي، ص ٣٩.

(٣) البوعينين، أحمد سعد (٢٠١٤م)، المجالس البلدية في البحرين بين إكراهات التأسيس وتحديات التطوير، المغرب: مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، ص ٧.

(٤) عبيد، علي عباس (٢٠٢٠م)، رقابة السلطة الاتحادية على أداء مجالس المحافظات المحلية، الأردن: دار أمجد للنشر والتوزيع، ص ٨٠.

وفي أوائل السبعينات تم دمج إدارة شئون القرى والأعضاء المختارون في وزارة البلديات، وأنشأت الحكومة لاحقاً إدارة لشئون المجالس البلدية تحت مسمى "الهيئة البلدية المركزية المؤقتة"، وأطلقت عليها إسم "المؤقتة" لأن قانون البلديات يفترض أن تكون الهيئة البلدية العليا قائمة على الإنتخاب، وفي العام ١٩٩٥م، ألغت الصفة المؤقتة من خلال تسميتها بالهيئة البلدية المركزية التي ألحقتها بوزارة الإسكان والبلديات والبيئة في ذلك الوقت، ووزارة البلديات والتخطيط العمراني حالياً.

في البحرين حالياً خمس مجالس بلدية يمثلون محافظات الدولة، وهذه المجالس منتخبة إنتخاباً مباشراً، وتوكل لهذه المجالس مهام خدمية بالدرجة الأولى وهي كما يلي:

- مراقبة الأسواق المركزية.
- إجراء البحوث بشأن الإنشاءات والتصاميم المدنية .
- إصدار تراخيص البناء والقيام بالتخطيط والمسح.
- مراقبة الإعلانات.
- رعاية المنتزهات والحدائق والمشاتل^(١).

وبعد صدور قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١ ولائحته التنفيذية، حدد القانون على سبيل الحصر اختصاصات ومهام عضو المجلس البلدي لتقتصر على الشأن المحلي متمثلة في إدارة وتطوير الخدمات والمرافق العامة المحلية، وتقديم الخدمات ذات الطابع الحيوي مثل تجميل وتنظيف الشوارع والميادين والأماكن العامة والعمل على حماية البيئة من التلوث وإقتراح إنشاء وتحسين الطرق ووضع الأنظمة المتعلقة، واقتراح الأنظمة الخاصة بالصحة العامة بما يكفل الراحة للمواطن، وإضافة إلى اقتراح المشروعات ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاق دائرة العضو البلدي، حدد له أيضاً القانون مهمة تلقي شكاوى المواطنين والتنسيق مع الجهات الحكومية المختلفة من أجل العمل على حل هذه المشكلات، إضافة إلى متابعة أداء هذه الجهات من أجل التأكد من قيامها بالمهام المكلفة بها في الشق البلدي والمحور الثاني سوف يحاكي الخدمات البلدية التي يقوم بها عضو المجلس البلدي في حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية^(٢).

(١) حده، باديس (٢٠١٦م)، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي -دراسة مقارنة، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، ص ٥٦.

(٢) البوعينين، أحمد سعد (٢٠١٤م)، المجالس البلدية في البحرين بين إكراهات التأسيس وتحديات التطوير، مرجع سابق، ص ٩.

ثانياً: التطور التاريخي للمجالس البلدية في فرنسا:

باديء ذي بدء فإن الجماعة الإقليمية هي البلدية (La commune) والمجلس التداولي الذي يمثل اللامركزية هو المجلس البلدي (Le conseil municipal)، والبلدية هي أصغر وحدة إدارية في فرنسا، أنشئت بموجب قانون صدر بتاريخ ١٤ ديسمبر ١٧٨٩، إلا أن البلديات الفرنسية تتمتع بوضع خاص مثل (باريس، ليون ومرسيليا)، إعمالاً لقانون (pmL) الصادر بتاريخ ٣١ ديسمبر ١٩٨٢^(١).

وفي عام ١٨٣١م تم إقرار أول قانون لانتخابات المجالس البلدية في فرنسا لتكون بذلك أول دولة في العصر الحديث التي أقرت نظام البلديات وآليات تكوين مجالسها عن طريق الانتخاب المباشر، ويقوم أعضاء المجلس البلدي بانتخاب رئيسه في الجلسة الأولى، ويكون هذا المجلس مسئولاً مسؤولية كاملة عن كافة المداوالات في شئون البلدية، ويتولى رئيس البلدية المسؤولية عن إدارة المدينة وله الحق في تفويض بعض صلاحياته لواحد أو أكثر من نوابه^(٢).

وهناك ما يقرب من ٣٧ ألف بلدية، وعددها أكبر بكثير مما هو في سائر بلدان الاتحاد الأوروبي وفي فرنسا "البلدية" مصطلح ينطبق على جميع البلديات أياً كان حجمها، و(٨٠%) من هذه الكميونات^(٣) عدد سكانها أقل من ١٠٠٠٠ مواطن، وهذا ما أدى بالحكومة لتشجيع الكميونات الصغيرة للظهور في المجتمعات الحضرية أو كمجموعة مترابطة في مجتمعات تتكون من كميونات مختلفة وإنه بالإضافة إلى اقتراح قانون ٦ فبراير ١٩٩٢م والذي أدى إلى ظهور أشكال جديدة من التعاون لترشيد الإدارة البلدية من خلال الأخذ بالاهتمامات العامة في الاعتبار وتوثيق الصلات وغالباً ما لا تتعدى بضع خدمات يتم تجميعها وإنه من النادر تحقيق الاندماج بينهم، حيث يحتفظ غالباً كل من السكان والمجالس البلدية

(١) الخطيب، أحمد حسن (٢٠١٧م)، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية - دراسة مقارنة، بدون دار نشر، ص ٧٦.

(٢) بشير، جيدر حاج (٢٠١٦م)، الحكم المحلي في أقاليم الأقليات ذات التنوع الأثني - حالة الأقاليم الفرنسية لما وراء البحار، باريس: جامعة فرنسا الأولى، ص ١٣٢.

(٣) الكميونة: هي مجتمع به مجموعة من الأفراد يعيشون مع بعضهم البعض لهم اهتمامات مشتركة، يتشاركون في الملكية والممتلكات والموارد وفي بعض الكميونات العمل والدخل، بالإضافة للاقتصاد الجماعي، هناك إجماع في إتخاذ القرار، والبنيات ليست هَرَمِيَّة والحياة بشكل بيئي أصبح واحد من أهم المبادئ الأساسية.

Jacobs, Andrew (1998-11-29). "Yes, It's a Commune. Yes, It's on Staten Island." The New York Times (The New York Times company), 2009, P. 12.

بشعور قوي بالهوية مع البلديات أو الكوميونات الخاصة بهم، وتنشأ البلدية بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح من وزير البلديات وبعد استشارة مجلس الدولة، وتوجد البلديات في الحضر والريف ويديرها مجلس بلدي منتخب بالتعاون مع رئيس إداري أعلى هو العمدة ويعمل تحت إشراف نائب المحافظ^(١).

ومثل الإدارة والمنطقة فإن الكميونات لديها هيكل اتخاذ القرار وهو (المجلس البلدي) والسلطة التنفيذية (رئيس البلدية) الذي يتم انتخابه بواسطة مجلس البلدية وعدد أعضاء المجالس البلدية يتناسب مع عدد السكان وينتخبوا لمدة ست سنوات عن طريق الاقتراع السري العام المباشر، وأعضاء المجالس البلدية يشاركون في وضع مبادئ توجيهية للسياسة البلدية، واعتماد الميزانية، وإدارة الأصول المحلية، وخاصة في المدارس الابتدائية والمباني والمعدات، وتقرير كيفية إدارة البلدية، يعود تاريخ الكميونة إلى عام ١٨٨٩م والتي تعد المستوى الأدنى من الهرم الإداري الفرنسي وهناك ما يقرب من ٣٧٠٠٠ بلدية، والبلدية تطبق في فرنسا ويلاحظ أن (٨٠ %) منهم أقل من ألف نسمة وقد أدى هذا الوضع، إلى حث الحكومة للسعي على تشجيع البلديات الصغيرة نحو الاندماج لتكوين المجتمعات الحضرية أو مجموعات كبيراً مدمجة في جمعيات عدة تسمى نقابات ونلاحظ أن البلدية لديها هيئة لصنع القرار وتداوله وتسمى المجلس البلدي وهيئة تنفيذية (رئيس البلدية)^(٢).

- هيئات المجلس البلدي وسلطاته:

عمدة الكوميون لديه وظيفتان هما قيامه بمهمة السلطة المنتخبة في الكوميون وتمثيل الدولة وهو في نفس الوقت المدير التنفيذي للكوميون ويتخذ القرارات من خلال المجلس البلدي بإعتبار أن البلدية لها التمثيل القانوني المستقل، فمن حق رئيس البلدية اقتراح وتنفيذ الميزانية، حيث يرأس مجلساً مكوناً من (٢٠) مستشاراً ومساعداً، يعاونونه في إدارة شئون المدينة، وتقديم الخدمات لأهلها بميزانية مستقلة، تتكون مواردها من الضرائب العقارية والمخالفات المرورية، ورسوم جراجات الشوارع بالمدينة، ونسبة على المبيعات وجزء من الموارد العامة للدولة، ورسوم الخدمات في الفنار وغيرها .. وقد تصل ميزانية المدن الكبرى مثل «باريس» إلى (١٠ مليار يورو)، وبوصفه ممثل للولاية فإن رئيس البلدية هو من يقوم

(١) فيدل، جورج (٢٠١٢م) القانون الإداري، الجزء الثاني، (ب.ن)، ص ٤٤٢.

(٢) صوفي، محمد نور (٢٠٠٣م)، أساليب تنظيم الإدارة المحلية - نماذج عالمية، عمان: مركز أم صلالة للنشر، ص ٣٦.

بتسجيل المواليد وتوثيق الزواج وحالات الوفيات، وكافة المهام الإدارية بما فيها نشر القوانين واللوائح الإدارية ووضع السجل الانتخابي^(١).

والبلديات نمط من التنظيم الإداري اللامركزي، يهدف إلى تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها من السكان المحليين أنفسهم بوساطة هيئات ينتخبونها، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتقوم بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم المنطقة التابعة لها وإصلاحها وتجميلها، وتختص باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتقدم المنطقة التابعة لها عمرانياً وصحياً واجتماعياً، وذلك مع خضوعها لرقابة السلطة الإدارية المركزية وإشرافها^(٢).

كما تنشأ البلديات على أساس التخطيط الإقليمي الذي يتضمن تخطيطاً عمرانياً لبقعة مكانية معينة وتحقيقاً اجتماعياً للمجموعة السكانية التي تقطن في هذه البقعة المكانية، إضافة إلى التخطيط الاقتصادي للنشاطات الزراعية والصناعية والتجارية على مستوى الوحدة الإدارية البلدية التي يراد إنشاؤها، وبذلك يبتعد عن الجمود والتسلط الإداري، وتطبق الديمقراطية عن طريق إشراك سكان المناطق المحلية في الأعباء والمسؤوليات في أمورهم العامة، حيث إن تقسيم الدولة إلى دوائر إدارية بلدية يساعد على المساواة بين جميع المناطق المحلية في الأعباء العامة كما يؤدي إلى التنمية الاقتصادية عن طريق تحفيز الجهود للوصول إلى أفضل مستويات للموارد الاقتصادية للمرافق المحلية^(٣).

ثالثاً: التطور التاريخي للمجالس البلدية في المملكة المتحدة:

يعد نظام الإدارة المحلية في المملكة المتحدة بصفة عامة وأنظمة المجالس البلدية بصفة خاصة من الأنظمة الإدارية العريقة، حيث تمتد جذوره إلى القرن الخامس الميلادي، وهو في حقيقته سابق في نشأته على قيام الحكومة المركزية^(٤).

(١) المرجع السابق، ص ٣٨.

(٢) بشير، جيدور حاج (٢٠١٦م)، الحكم المحلي في أقاليم الأقليات ذات التنوع الأثني - حالة الأقاليم الفرنسية لما وراء البحار، مرجع سابق، ص ١٤١.

(٣) المرجع السابق، ص ١٤٣.

(٤) فهمي، مصطفى (٢٠١١م)، الحكومات المحلية في إطار الدولة، الطبعة الأولى، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص ١٧٣.

حيث دأبت الدول على تضمين دساتيرها نصوصاً تتعلق بالتقسيمات الإدارية التي تتكون منها الدولة، وبطبيعة الحال لا يتاح ذلك إلا في الدساتير المدونة، ولما كان الدستور الانجليزي غير مدون فلا يمكن الحديث عن أي تطور تاريخي دستوري للمجالس البلدية، وبناءً عليه فقد تكفل المشرع الإنجليزي بمهمة تحديد التقسيمات الإدارية^(١)، وفقاً لقانون الحكم المحلي الصادر عام ١٩٣٣م الذي كان يسري على جميع أقاليم المملكة المتحدة (انجلترا وويلز واسكتلندا وإيرلندا الشمالية)، حتى صدور قانون الحكم المحلي عام ١٩٧٢م الذي قسم الوحدات الإدارية في بريطانيا على ثلاث مستويات (مقاطعات ومراكز وإبراشيات) وبطبيعة الحال سيكون لكل وحدة إدارية مجلس بلدي يمثلها، لذلك سأتناول التسلسل التاريخي وتشكيل هذه الوحدات الإدارية بالإضافة إلى تشكيل المجالس البلدية في العاصمة لندن الذي منحها المشرع الإنجليزي نظاماً خاصاً^(٢)؛ في النقاط الآتية:

١- مجالس المقاطعات:

والتي تشمل المقاطعات الحضرية وغير الحضرية، حيث تمثل هذه المجالس الهيئات الأساسية في قانون الحكم المحلي البريطاني، ويتكون كل مجلس من رئيس وعدد من الأعضاء ينتخبون لمدة أربع سنوات، ويتم انتخاب رئيس المجلس ونائبه من بين أعضاء المجلس لمدة إثني عشر شهراً^(٣).

وبالنسبة إلى عدد أعضاء مجالس المقاطعات فلا توجد نسبة ثابتة لعددهم، نظراً لاختلاف المقاطعات فيما بينها إلى مقاطعات حضرية وغير حضرية فضلاً عن الاختلاف في التقسيمات الإدارية التي تتكون منها كل مقاطعة، إلا أن عددهم مع ذلك يتراوح بين (٦٠ إلى ١٠٠) عضواً يتجدد ثلثهم كل سنة عن طريق القرعة، وتجري الانتخابات لشغل المقاعد الخالية، ولغرض تحقيق فكرة التجديد المستمر

(١) تقسم الدساتير من حيث شكلها إلى دساتير مدونة، وهي التي تصدر على شكل وثيقة رسمية واحدة وتعد غالبية دساتير العالم مدونة؛ أما الدستور الغير مدون هو الذي لا يتدخل المشرع الدستوري في وضع أحكامه وتثبيتها في وثيقة معينة بل يستمد أحكامه من العرف والسوابق القضائية والمثال الواضح للدستور الغير مدون وقد يكون الوحيد هو الدستور الإنجليزي؛ ينظر في ذلك: المفرجي، إحسان حميد (٢٠٠٧م)، النظرية العامة في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، بغداد: المكتبة القانونية، ص ١٩٥.

(٢) كوهلمان، سابين (٢٠١٨م)، الحكم والإدارة العامة - إصلاحات القطاع العام المحلي في أوقات الأزمات، ترجمة د/علاء فرحان، الأردن: دار حميثرا للنشر، ص ١٥٦.

(٣) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٧٨.

لأعضاء المجالس المحلية من خلال تزويدها بدماء جديدة مع السماح بإعادة ترشيح العضو الذي خرج بالقرعة لغرض انتخابه مجدداً^(١).

ويلاحظ في هذا الشأن أن نظام التجديد الجزئي لعضوية مجالس المقاطعات قد يترتب عليه فقدان المجلس للعناصر ذات الكفاءة ؛ ذلك لأن عملية التجديد تتطلب إخراج ثلث أعضاء المجلس بالقرعة لكن ما يخفف من هذه النتيجة هو إمكانية ترشيح العضو الذي خرج بالقرعة للانتخابات التكميلية.

ومن الجدير بالذكر أن اختيار أعضاء مجالس المقاطعات يتم عن طريق الانتخاب فقط وبذلك ألغى قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٧٢م على نظام الأعضاء المعينين والذين يطلق عليهم تسمية الأعضاء الشيوخ (Aldermen)^(٢).

أ- مجالس المراكز:

وهي تشمل المراكز الحضرية وغير الحضرية، ولا تختلف عن مجالس المقاطعات من حيث تكوينها، حيث يتم اختيار أعضاءها عن طريق الانتخاب ولمدة أربع سنوات، ويتم تجديد ثلث الأعضاء كل سنة عن طريق القرعة أو يتم إجراء انتخابات تكميلية لملئ الشواغر مع السماح للعضو الذي خرج اسمه بالقرعة بإعادة ترشيحه مرة أخرى، ويتم أيضاً اختيار رئيس ونائب لرئيس المجلس من بين أعضائه؛ ويتراوح عدد أعضاء مجالس المراكز الحضرية من (٥٠) إلى (٨٠) عضواً بينما يتراوح أعداد أعضاء مجالس المراكز الغير حضرية أو الريفية من (٣٠) إلى (٦٠) عضواً^(٣).

(١) جمال الدين، سامي (٢٠٠٩م)، أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، القاهرة : منشأة المعارف، ص ٧٦.

(٢) كان قانون الحكم المحلي لعام ١٩٣٣م قد حدد نوعين من الأعضاء في مجالس المقاطعات، أعضاء منتخبين من بين مواطني المقاطعة عن طريق الانتخاب المباشر ويكونون ثلاثة أرباع العدد الكلي للمجلس، أما الأعضاء الآخرين والذين يطلق عليهم تسمية الشيوخ فيتم اختيارهم من خلال الأعضاء المنتخبين ويشكلون نسبة ربع أعداد أعضاء المجلس، ويبرر وجود الأعضاء المعينين لغرض الاستفادة من الكفاءات التي قد تحجم عن الدخول في الانتخابات، ينظر في ذلك : الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٤م)، قانون الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ٢٤٠ وما بعدها.

(٣) المرجع السابق

ج- مجالس الإبراشيات:

هي تمثل المستوى الأدنى من مستويات الإدارة المحلية في بريطانيا، ويتكون كل مجلس من هذه المجالس من مجموعة من الأعضاء يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر مدة ثلاث سنوات حيث تنتهي عضوية الجميع بانتهائها مرة واحدة، ويتم اختيار رئيس ونائب رئيس المجلس لمدة سنة واحدة من بين أعضاء المجلس، ويتراوح عدد أعضاء مجالس الإبراشيات من (٥ إلى ٣٠) عضواً^(١). ويلاحظ في هذا الشأن أن مدة العضوية في مجالس الإبراشيات تقل بسنة عن مدة عضوية مجالس المقاطعات التي تكون أربع سنوات، فضلاً عن ذلك فإن مبدأ التجديد الجزئي السنوي غير معمول به كما هو الحال بالنسبة لمجالس المقاطعات والمراكز وفي تقديرنا يعود ذلك إلى قصر مدتها من جهة وكونها أقل أهمية قياساً بالمجالس الأخرى.

د- تشكيل المجالس المحلية في العاصمة لندن:

تميزت العاصمة لندن بتنظيم إداري مستقل عن تنظيم المجالس المحلية الأخرى في بريطانيا كونها عاصمة البلاد مما يجعلها تكتسب أهمية سياسية واقتصادية وقد مر تنظيم المجالس المحلية في ثلاث مراحل هي:

- المرحلة الأولى:

في ظل قانون الحكم المحلي لمدينة لندن سنة ١٩٦٣م حيث تشكلت بموجبه ثلاثة مجالس محلية هي: مجلس مدينة لندن الكبرى والذي يضم (٩٢) عضواً يتم انتخابهم لمدة أربع سنوات دون الأخذ بنظام التجديد الجزئي المعمول به في مجالس المقاطعات والمراكز، والنوع الثاني من المجالس هو مجالس الأحياء اللندنية التي تبلغ (٣٢) مجلس، أما المجلس الثالث فهو مجلس مدينة لندن التاريخية يصل عددهم حوالي (١٥٩) عضواً يتم انتخابهم لعام واحد فقط بالإضافة إلى (٢٥) عضواً من الشيوخ يتم انتخابهم من هيئة الناخبين وتكون عضويتهم مدى الحياة^(٢).

(١) محرم، صبحي (٢٠١٥م)، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٨٩.

(٢) نجم عبدالله، سامي (٢٠١٤م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص ١٨٦.

- المرحلة الثانية:

والتي شهدت صدور قانون الحكم المحلي لمدينة لندن لسنة ١٩٨٥م والذي ألغى إنشاء مجلس مدينة لندن الكبرى وتم نقل الكثير من الاختصاصات التي كان يتمتع بها هذا المجلس إلى المجالس ذات المستوى الثاني وهي مجالس الأحياء اللندنية^(١).

- المرحلة الثالثة:

شهدت هذه المرحلة صدور قانون "سلطة لندن الكبرى" سنة ١٩٩٩م النافذ حالياً وقد أبقى هذا القانون على مجالس الأحياء اللندنية المذكورة آنفاً وأنشأ القانون الجديد هيئة جديدة أسماها "سلطة لندن الكبرى"، وتتألف هذه السلطة من محافظ لندن أو (عمدة لندن) الذي ينتخب بشكل مباشر من جمهور لندن، ومجلس محافظة لندن الذي يتكون من (٢٥) عضواً يتم انتخابهم لمدة أربع سنوات لمرة واحدة ويتم انتخاب رئيس ونائب الرئيس المجلس من بين أعضائه^(٢).

رابعاً: التطور التاريخي للمجالس البلدية في مصر:

بصدور دستور ١٩٢٣م اتخذت المجالس البلدية مكانها الدستوري وما يسمى بالحماية الدستورية حيث نظم دستور ١٩٢٣م اختصاصات هذه المجالس كما نص على المبادئ الواجب اتباعها في القوانين التي تنظم عملها وانتخاب أعضائها، وبذلك اعتبر هذا أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي خاصة ما جاء في المادتين (١٣٢، ١٣٣) وما نصوا عليه من تشكيل جميع مجالس المديريات والبلديات بالانتخاب ومنحها اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسة العامة محلياً وإلزامها بنشر ميزانياتها وفتح جلساتها أمام المواطنين، وقد عبر عن هذه الفترة بأنها من أهم الفترات التي مرت على مصر بشأن تطوير وإدارة المجالس البلدية والحكم المحلي^(٣).

(١) المرجع السابق.

(٢) الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٤م)، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

(٣) عبدالهادي، توفيق (٢٠١١م)، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، عمان : دار اليازوري للنشر والتوزيع، ص ٩٦.

وفي التعديلات الدستورية الصادرة عام ٢٠١٤ نصت المادتين (١٧٠، ١٧٧) على تحديد مستويات الإدارة المحلية بثلاث مستويات هي (المحافظات والمدن والقرى) والتأكيد على تمتع هذه المستويات بالشخصية الاعتبارية بالإضافة إلى استمرار دعم الدولة لهذه الوحدات علمياً وفنياً وإدارياً ومالياً أي أن الدستور الحالي أضاف الدعم العلمي إلى باقي صور الدعم الأخرى، كما أشارت م/١٧٤ من الدستور المذكور على دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية وأعطى القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية^(١).

والجديد في هذا الدستور هو أنه أرجع طريقة شغل المجالس التنفيذية للوحدات المحلية خاصة بالنسبة للمحافظ ورئيس الوحدة المحلية أما بطريق الانتخاب وإما بطريق التعيين فأصبح هناك أسلوبين لشغل المناصب التنفيذية القيادية للوحدات المحلية^(٢).

هذا على مستوى الدساتير المختلفة، أما بالنسبة للقوانين فكان للمجالس البلدية والإدارة المحلية في التشريعات المصرية اهتمام ملحوظ بدء من بعد ثورة يوليو ١٩٥٦م وذلك بإصدار قانون الإدارة المحلية رقم (١٧٩) لسنة ١٩٦٠م، حيث يعتبر هذا القانون هو بداية مرحلة تاريخية هامة في إنشاء المجالس البلدية وإدارة الحكم المحلي بمصر وظل معمول به حتى عام ١٩٧١م حيث قسمت مصر إلى وحدات محلية تمثلت في المحافظات والمدن والقرى، ويجوز تقسيم بعض دون إلى أحياء ويكون لكل حي مجلس بلدي فرعي يصدر بتحديد اختصاصه قرار من الوزير المختص^(٣).

وقد منح القانون المذكور كل وحدة من الوحدات الإدارية الشخصية المعنوية وجعل لكل وحدة جهاز إداري يختلف عن باقي الأجهزة في الوحدات الأخرى وهذا أثر طبيعي لاختلاف حياة الريف عن حياة المدينة^(٤).

(١) بدر الدين، هشام عبد السيد (٢٠١٧م)، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحلية المصرية في ضوء دستور ٢٠١٤ والقوانين المنظمة للانتخابات، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٢٤.

(٢) فراج، زين بدر (٢٠٠٨م)، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٩٤.

(٣) العاني، علي حاتم (٢٠١٧م)، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، الأردن : دار الأيام للنشر والتوزيع، ص ٧٧.

() المرجع السابق، ص ٧٩.

(٤) شطناوي، علي خطار (٢٠٠٧م)، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر، ص ٩٨.

ولقد اكتملت فكرة الإدارة المحلية كنظام قانوني بهدف إدارة المجتمعات المحلية بموجب القانون المشار إليه حيث تم نقل إدارة المديريات من وزارة الداخلية وكذلك الإدارة العامة للبلديات من إدارة الشؤون الاجتماعية لتصبح الإدارتين أساساً للهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية وأصبحت الإدارة المحلية بموجب القانون المذكور تتضمن ثلاث مستويات هي: (المحافظة، المدينة، القرية) ثم ظهرت فكرة المجلس المشترك والذي يشكل من تنفيذيين وشعبيين ويتولى رئاسته رئيس معين ووكيل له من الشعبين^(١).

- صدور قانون الإدارة المحلية عام ١٩٧١م:

لقد احتفظ هذا القانون بمعظم الأسس والمبادئ التي قام عليها القانون السابق وظلت المحافظات تعامل معاملة واحدة بغض النظر عن الفروق الجوهرية القائمة بينها سواء من حيث الحجم أو عدد السكان أو الأنشطة الاقتصادية التي تتركز فيها، وقد سار القانون الجديد على نسق سابقه من حيث إجازته تقسيم المدينة الواحدة إلى أحياء وإمكان أن تتكون المحافظة من مدينة واحدة^(٢).

وقد اعترف قانون الإدارة المحلية الصادر عام ١٩٧١م بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لكي تتمكن من ممارسة ذلك القدر من الاستقلالية والذاتية ونعني توزيع بعض الاختصاصات الإدارية للدولة على المجالس المحلية في الأقاليم المختلفة حيث جاء في هذا القانون كسابقه بأن المحافظات والمدن والقرى هي وحدات الحكم المحلي في مصر ولكل منها الشخصية الاعتبارية، ولعل أهم ما تضمنه هذا القانون من منجزات هو أن ينشأ بكل محافظة مجلسين الأول مجلس شعبي والثاني مجلس تنفيذي^(٣).

- صدور قانون الإدارة المحلية رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥م:

بالرغم من أن القانونين السابقين كانا بمثابة خطوات جادة نحو تحقيق وترسيخ ديمقراطية الحكم المحلي في مصر، إلا أن الثغرات التي أظهرتها تجربة التطبيق أوجبت إصدار القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥ وذلك لتطوير وترشيد نظام الحكم المحلي ولعل هذا القانون قد أضاف خطوات على طريق

(١) المرجع السابق، ص ١٠٩.

(٢) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٦٨.

(٣) بدير، كامل (٢٠١٥م)، نظام الإدارة المحلية، الإسكندرية: المؤسسة الجامعية، ص ٢٤ وما بعدها.

الديمقراطية واللامركزية ومحققاً لمزيد من نقل سلطة الدولة إلى أيدي السلطات المحلية، ولعل أهم ما جاء به هذا القانون من اتجاهات تطويرية في مجال التقسيمات الإدارية ما يلي:-

ب- استحداث مستوى المركز كوحدة من وحدات الحكم المحلي باعتبار وجود صلات فعلية بين المدينة عاصمة المركز وما يحيط بها من قرى وهذا الأمر كان يفتقر إليه القانون السابق، حيث كانت العلاقة بين القرى والمحافظات علاقة مباشرة في حين أن الواقع العملي يحتم ارتباط مصالح القرية بأقرب مدينة لها، فضلاً عن هذا فقد نص القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥م، على أن يشكل بكل مركز مجلس محلي تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بثمانية أعضاء وتمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بأربعة أعضاء عن كل وحدة^(١).

ب- كما أعطى القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٥م المجالس البلدية الشخصية المعنوية تدعيماً للحكم المحلي وأصبحت من الوحدات الأساسية في النظام المحلي، ويعتبر هذا القانون هو أول قانون يفصل بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية، كما أنه حدد اختصاصات كل من المجالس المحلية واللجان التنفيذية بشكل واضح ودقيق بالإضافة إلى أنه وضع نظام يتعلق بانتخابات المجالس المحلية على كافة المستويات^(٢).

- صدور قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩:

في ضوء التطبيق العملي لأحكام القانون السابق برزت الحاجة إلى ضرورة تدعيم وتطوير الحكم المحلي بحيث تنتقل الصلاحيات المركزية إلى المحليات فضلاً عن تزويد المحافظين بالصلاحيات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم الكبيرة، ومن حل المشكلات محلياً بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية دون حاجة للرجوع إلى العاصمة في معظم الأمور^(٣).

ولقد تميز القانون المشار إليه بأنه استبدل تسمية المجالس المحلية باسم المجالس الشعبية المحلية لكي يتفق وأحكام الدستور المعمول به وقت نفاذه، كما أنه استبدل مسمى اللجان التنفيذية لوحدات الإدارة

(١) عبدالوهاب، محمد سمير (٢٠١٠م)، التكامل بين الأجهزة الحكومية والادارات المحلية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ١١ - ١٢.

(٢) المرجع السابق، ص ١٤.

(٣) الخاليلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٦٨.

المحلية باسم المجالس التنفيذية بالإضافة إلى أنه اعطي وحدات الإدارة المحلية الاختصاص الأصيل في إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الموجودة في الدائرة المحلية^(١).

وفي إطار هذه المبادئ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٩٤ لسنة ١٩٧٨ بتقويض المحافظين في بعض سلطات رئيس الجمهورية ثم صدر قرار رقم (٥) لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي السابق متضمناً تحويل المجالس المحلية إنشاء وإدارة جميع المرافق الداخلة في نطاقها، وتولى المحافظين كل في نطاق اختصاصه وفي حدود السياسة العامة للدولة والخطة العامة لجميع السلطات التنفيذية المقررة للوزراء في القوانين واللوائح بوصفها سلطات أصيلة للمحافظين وليست على سبيل التقويض كذلك صدر قرار من وزير الدولة للحكم المحلي بتقويض سلطاته إلى المحافظين وتقويضها بدورهم إلى المراكز والقرى لحل مشكلات المواطنين في مواقعها على المستوى المحلي^(٢).

خامساً: التطور التاريخي للمجالس البلدية في المملكة العربية السعودية:

مرت مراحل إنشاء المجالس البلدية في المملكة العربية السعودية بمرحلتين رئيسيتين، تتمثل المرحلة الأولى بما يسمى مرحلة التأسيس وهي مرحلة شملت إرساء كافة القواعد الإدارية للإدارة المحلية كتمهيد أساسي لإنشاء البلديات ومجالسها، المرحلة الثانية هي مرحلة التنظيم؛ تتمثل في صدور الأنظمة المقررة لإنشاء المجالس البلدية وبيان أشكالها المختلفة والتي حددت الإطار العام لها وآليات تنفيذ المهام الموكلة إليها، وهو ما سأوضحه تفصيلاً على النحو الآتي:

المرحلة الأولى: مرحلة التأسيس:

مرت المملكة العربية السعودية مثل باقي الدول بتطور تاريخي في إنشاء مجالسها البلدية، انقسم إلى عدة مراحل تأسيسية؛ اتسمت كل مرحلة منها بظروف وأحداث عكست الحقبة التاريخية لكل فترة، ففي بداية تأسيس المملكة وحتى إنشاء مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ، كان الإتجاه السائد هو اتباع اللامركزية الإدارية نظراً لحدثة النشأة ويبرر ذلك اتساع المساحة المكانية للملكة وامتدادها شرقاً وغرباً وتباعداً أطرافها واختلاف ثقافتها وتفاوت مستوى التنظيم الإداري فيما بينها وصعوبة التواصل لضعف

(١) عبدالوهاب، محمد سمير (٢٠١٠م)، التكامل بين الأجهزة الحكومية والادارات المحلية، مرجع سابق، ص ١٩

(٢) المرجع السابق، ص ٢١.

تقنية الإتصال بين السلطة المركزية في العاصمة الرياض والسلطات المحلية في المناطق المترامية الأطراف^(١).

واستمر هذا التوجه نحو اللامركزية ما يقارب العقدين منذ توحيد المملكة ١٣٥١ هـ إلى حين إنشاء مجلس الوزراء في عام ١٣٧٣هـ، والذي يعتبر نقطة تحول جوهريّة نحو تركيز العمل الإداري المؤسسي، فالأنظمة التي صدرت قبل تكوين مجلس الوزراء كانت ذات صبغة محدودة جغرافياً تتعلق بمنطقة أو أكثر دون غيرها من المناطق، ومن ذلك النظام الخاص بمنطقة الحجاز كالمجلس الأهلي الصادر عام ١٣٤٣هـ، وصدر نظام آخر من شأنه تفويض الصلاحيات للمحليات لتضييق صلاحيات التحكم والسيطرة والإشراف وجعل المسؤولية كاملة في أيدي أمراء المناطق ويكونوا على اتصال مباشر بالملك، ومن ذلك صدور التعليمات الأساسية للمملكة عام ١٣٤٥هـ، ونظامي أمانة العاصمة والبلديات إلا أنه بعد صدور نظام الأمراء، أصبحت التنظيمات الإدارية تشمل جميع مناطق المملكة فقد قسمت المملكة إلى تسع مناطق إدارية يدير كلاً منها أمير بمرتبة وزير ممثلاً للحكومة المركزية، بحيث تتركز مهمة الأمير الأولى في الحفاظ على الأمن والاستقرار، وترتب على ذلك أن علاقة أمير المنطقة بالهيئات المركزية أصبحت أكثر إنضباطاً، كما أن النظام نص على تشكيل مجلس إداري في كل منطقة يتكون من أربعة إلى ثمانية أعضاء يجري إنتخابهم لمدة عامين ويقتصر عمل المجلس على النظر في شكاوى المواطنين والإشراف على الشؤون المحلية اليومية^(٢).

المرحلة الثانية: مرحلة التنظيم:

اتسمت هذه المرحلة بسطوع الدور التنظيمي في المملكة العربية السعودية، وذلك بوضع كافة القواعد التأسيسية في إطار نظامي شامل، يجمع كافة القواعد التي من شأنها تنظم إنشاء المجالس البلدية لسهولة السيطرة على كافة مناطق ومدن المملكة لآداء المهام الموكلة إليها على أكمل وجه، وذلك على النحو الآتي:

(١) الشیحة، عدنان عبد الله وفهد عبد الله الحريقي (٢٠٠٢م)، "نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية"، مجلة العلوم، جامعة أسيوط، المجلد ٣٠، العدد ٣، ص ٨١٥.

(٢) المرجع السابق، ص ٨٢٠ - ٨٢٢.

(١) نظام مجالس المناطق:

يرجع نظام المناطق في الأصل إلى نظام المقاطعات الذي صدر في عام ١٣٨٣هـ ليحل محل نظام الأمراء إلا إنه لم يتم العمل به وتفعيله إلا في عام ١٤٠٢هـ، حيث يتم تشكيل أعضائه عن طريق التعيين بقرار من وزير الداخلية، ويرأسه أمير المنطقة أو نائبه ويتكون أعضاؤه من رؤساء فروع الوزارات في المنطقة، وعدد من أهالي المنطقة، يتم تعيينهم بالإختيار بحيث لا يقلون عن عشرة أعضاء^(١).

وتتصدر مهام المجالس في القيام بأدوار إشرافية وليست إلزامية من خلال إجراءات بيروقراطية لا تمكنها من تحقيق الأهداف التي تم النص عليها في نظام إنشائها، وعلى الرغم من أن المجالس أنيط بها مسؤوليات كبيرة تتعلق بحفظ الأمن وتحقيق التنمية؛ حيث نصت المادة الرابعة من نظام مجالس المناطق على أنه "يستهدف رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة والمحافظة على الأمن والنظام، وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم"^(٢).

إلا أن هذه النصوص لم تكن وحدها كافية لمنح المجالس ميزانيات مستقلة ولا صلاحيات نافذة وانحصر دورها في التنسيق بين الجهات الحكومية ورفع إحتياجات المنطقة من الخدمات العامة بسلطات إستشارية غير ملزمة دون أن يكون لها تأثير مباشر على ميزانيات الوزارات وفروعها^(٣)، ومن ذلك ما نصت عليه المادة الخامسة والثلاثون من نظام مجالس المناطق بأن: "تحيط كل وزارة ومصلحة لها خدمات في المنطقة مجلس المنطقة بما تقرر للمنطقة من مشاريع في الميزانية فور صدورهما، كما تحيطه بما تقرر للمنطقة في خطة التنمية".

وعلى الرغم من أن النظام قد منح مجالس المناطق حق الإشراف على أداء الأجهزة الحكومية، إلا أنه أبقى السلطة العليا للمسؤولين في تلك الأجهزة بيد الوزارات والهيئات المركزية التابعين لها، حيث نصت الفقرة (ح) من المادة السابعة من النظام سالف الذكر على أن: "للمجلس حق الإشراف على أجهزة

(١) الشقاوي، عبد الرحمن عبد الله (١٤٣٠هـ)، تطوير أنظمة الحكم والإدارة وجهود التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية، الرياض: معهد الإدارة العامة، ص ٧٢.

(٢) الشيحة، عدنان عبد الله وفهد عبد الله الحريقي (٢٠٠٢م)، "نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية"، مرجع سابق، ص ٨٢٦.

(٣) الربدي، محمد صالح (٢٠٠٥م)، دراسات في الإدارة المحلية - دراسة تطبيقية على سكان المملكة العربية السعودية: الرياض: شركة مرينا للنشر والتوزيع، ص ١١٢.

الحكومة وموظفيها في المنطقة، للتأكد من حسن أدائهم لواجباتهم بكل أمانة وإخلاص مع مراعاة إرتباط موظفي الوزارات والمصالح المختلفة في المنطقة بمراجعهم"؛ هذا الوضع أدى إلى وجود حالة من التخبط في توجيه المشاريع التنموية تخطيطاً وتنفيذاً، ما يشكل تحدياً كبيراً للمجالس وللمسؤولين في فروع الوزارات في المنطقة؛ فقرارات المجلس غير نافذة على فروع الوزارات أو المصالح الحكومية، حيث منحت المادة الرابعة والثلاثون الأجهزة المركزية حق عدم الأخذ بقرار مجلس المنطقة، فقد نصت على أن: "الوزارات والمصالح الحكومية أن تراعي قرارات مجلس المنطقة النسبية إعمالاً لما ورد في الفقرتين (أ)، (ب) من المادة الرابعة والثلاثون من هذا النظام، فإذا ارتأت الوزارة أو المصلحة الحكومية عدم الأخذ بقرار مجلس المنطقة فيما ذكر، فعليها أن تسرد أسباب ذلك لمجلس المنطقة، وإذا لم يقتنع مجلس المنطقة بملاءمة الأسباب التي أوضحتها الوزارة أو المصلحة، فيرفع ذلك إلى وزير الداخلية للعرض عنه لرئيس مجلس الوزراء"^(١).

ونتيجة لهذا التخبط في توزيع المسؤوليات بين الوزارات وبين المجلس، صدر نظام المناطق بلا أدنى حلول في هذا الشأن ولم يحدث تغييراً يذكر في سياسات التخطيط الحضري والإقليمي من الناحية العملية، واستمرت المركزية واستمر دور وزارة الشؤون البلدية والقروية كجهة مركزية في سن الأنظمة والتشريعات والإشراف على إعداد الخطط الإقليمية والمحلية والمصادقة عليها بعد إستكمالها، واقتصر دور الأمانات والبلديات على صياغة وإعداد الخطط إستناداً إلى أنظمة الوزارة الإدارية والفنية، فأراء واقتراحات مجالس المناطق غير إلزامية في أي مرحلة من مراحل التخطيط ولا تتطلب موافقة المجلس أو حتى التصديق على الخطط قبل العمل على تنفيذها، لذا فأنظمة ودراسات النطاق العمراني تعد من قبل الوزارة، وعلى الأمانات والبلديات الإلتزام بها دون الرجوع لمجالس المناطق، حيث ميز نظام التخطيط العمراني بين مستويات التخطيط وقسمها إلى مستويات وطنية وإقليمية ومحلية وأسند مهام التخطيط على المستوى الوطني للجنة العليا للتخطيط العمراني، ومسئولية التخطيط الإقليمي لمجالس

(١) الشقاوي، عبد الرحمن عبد الله (١٤٣٠هـ)، تطوير أنظمة الحكم والإدارة وجهود التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٨٩.

المناطق، بينما تولت اللجان المحلية للتخطيط العمراني والتنسيق مهام التخطيط المحلي، إلا أن الأدوار والمهام المناطة بمجالس المناطق واللجان المحلية إنحصرت على الأمانات والبلديات^(١).

(ب): تعليمات المجالس المحلية:

إزاء النتائج السلبية الناجمة عن صدور نظام المناطق وعدم تحقيقه الأهداف المرجوة منها، لم يكن أمام الدولة حل سوى تحويل اللجان المحلية لتنمية وتطوير القرى إلى المجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز، وتم إصدار إثر ذلك التعليمات المنظمة للمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز تحت مسمى (تعليمات المجالس المحلية ١٤٢٠ هـ)، فمن الناحية الإدارية تتبع هذه المجالس وزارة الداخلية وجميع أعضاؤها معينون لا يسري عليهم مبدأ الانتخاب، يترأسها المحافظ وتضم في عضويتها رؤساء الأجهزة الحكومية في المحافظة وعدد من الأهالي، لا يقل عن خمسة أشخاص يتم تعيينهم بقرار من وزير الداخلية بناء على ترشيح من أمير المنطقة، واقتراح من المحافظ إعمالاً لنص المادة الثالثة من تعليمات المجالس المحلية، كما حددت المادة الرابعة من تلك التعليمات سبعة مهام رئيسية للمجالس المحلية، وجميعها كما يتبين من قراءتها ذات طبيعة استشارية وإجرائية نمطية لا تتمتع بالصلاحيات الإدارية والمالية، ولا تمكن المجلس من صناعة القرار المحلى الملزم؛ ومن ذلك ما تنص عليه مسئوليات المجالس المحلية كما في النظام^(٢)؛ وهي كالآتي:

- ١- إقتراح إحتياجات المحافظة والمراكز التابعة لها من المشاريع ثم رفعها لمجلس المنطقة.
- ٢- مساعدة مجلس المنطقة فيما يتعلق بمقترحات الميزانية والخطة الخمسية من المشاريع والخدمات.
- ٣- إستقبال البيانات الإحصائية وتقدير الإحتياجات الفعلية والإستفادة منها في عملية التخطيط للمحافظة وتوابعها.
- ٤- متابعة تنفيذ مشروعات التنمية المحلية ورفع الملاحظات لمجلس المنطقة.
- ٥- توعية سكان المحافظة فيما يتعلق بالمصلحة العامة والمشاركة بالجهد الذاتي.

(١) الشيحة، عدنان عبد الله وفهد عبد الله الحريقي (٢٠٠٢م)، "نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية"، مرجع سابق، ص ٨٣٠.

(٢) عبد الوهاب، سمير محمد (٢٠٠٩م)، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، القاهرة: مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة، ص ٩٢.

٦- وأخيراً؛ أي أعمال يكلف بها المجلس المحلي من قبل أمير المنطقة في حدود إختصاصه^(١).

ويتضح من قراءة كل هذه المهام إن المجلس المحلي لا يقوم بمهام وأدوار إستراتيجية مؤثرة ونافذة في إدارة وتوجيه التنمية المحلية ما يقلل من فاعليته والقدرة على الإستجابة لمطالب سكان المحافظة، الأمر الذي تطلب التوجه إلى سن او تنظيم مجالس محلية أو بلدية أكثر فاعلية تكون قادرة على تنفيذ المهام الموكولة إليها.

(ج): المجالس البلدية:

تم تفعيل المجالس والانتخابات البلدية والتي تعود بداياتها لعام ١٣٦٠هـ، أي بعد تسع سنوات من إعلان توحيد المملكة، إلا أنها اقتصرت على مدن محددة في منطقة الحجاز شملت مكة المكرمة والمدينة المنورة وينبع والطائف وما لبثت أن تلاشت أهميتها وتقلص دورها مع مرور الوقت حتى أصدر الملك سعود قراراً في عام ١٣٧٣هـ يقضي بالعودة للانتخابات البلدية، لكن هذه المرة شملت جميع مناطق المملكة، واستمر العمل بهذه المجالس البلدية المنتخبة حتى تقلصت أهميتها، وانتهى العمل بها في نهاية الستينيات من القرن العشرين، وبقي الأمر على ما هو عليه إلى أن صدر نظام البلديات والقرى في عام ١٣٩٧هـ والذي يقنن عمل البلديات، بما في ذلك المجالس البلدية^(٢)، حيث نصت المادة السادسة منه على أن: "يتولى السلطات في البلدية: ١ - المجلس البلدي ، ويمارس سلطة التقرير والمراقبة؛ ٢ - رئيس البلدية ، ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية"^(٣).

وما يلاحظ أن نظام البلديات والقرى في بعض مواده خاصة فيما يتعلق بالصلاحيات جاء مبهماً كما في نص المادة الرابعة: "يتولى السلطات في البلدية المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة ورئيس البلدية ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية. هل يعني ذلك أن المجلس يملك سلطة

(١) الشخيلي، عبد الرازق (٢٠٠١م)، الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ص ١٠٥.

(٢) مغازي، مروة السعيد (٢٠١٩م)، العلاقة بين تطبيق اللامركزية في الإدارة المحلية، الإسكندرية : دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، ص ٢١٧.

(٣) الطعمانة، محمد محمود (٢٠٠٥م)، الحكم المحلي في الوطن العربي وإتجاهات التطوير، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ٨٦.

تشريعية؟ أم تنفيذية؟ من المؤكد أنها ليست لا هذه ولا تلك وإنما كما يشير النظام "سلطة التقرير والمراقبة" وهذا يعني أنها سلطة إستشارية رقابية^(١).

كما أن المادة الأولى من هذا النظام نصت على أن "البلدية شخصية اعتبارية ذات إستقلال مادي، وإداري تمارس الوظائف الموكولة إليها بموجب هذا النظام ولوائحه التنفيذية"، إلا أنها في واقع الأمر لا تملك حرية التصرف المادي، الكامل سواء في الإنفاق والاستثمار أو في فرض الرسوم المحلية أو في إصدار التشريعات وسن القوانين، ففي المادة الثالثة والعشرون من ذات النظام سالف الذكر التي تتناول مهام المجلس استهلكت بعبارة لا تفيد القطع، وإنما الجواز؛ مثل: (مراقبة، إبداء الرأي، وضع، إقتراح، تحديد، إعداد، إقرار، عقد) وهي عبارة تشير في مضمونها إلى عدم قدرة هذه المجالس على إصدار قرارات تشريعية أصيلة وحق سلطة الإنفاذ وإنما تقديم المشورة والإستشارة دون إلزام^(٢).

وبمطالعة النظام القانوني للمجالس البلدية الوارد ضمن نظام البلديات والقرى، نجد أنه لا يتناسق مع المعطيات الحالية ومرحلة التطور التي تنتهجها المملكة على كافة المستويات، ولا يتماشى مع المتغيرات التقنية والاقتصادية والفكرية والاجتماعية والحضرية والسكانية، فلم تكن تجربة المجالس البلدية جديدة على المجتمع السعودي كما تمت الإشارة إليه، فقد تم تطبيقها في فترات سابقة في عهد الملك عبد العزيز ومع بدايات حكم الملك سعود، إلا أن التوجه نحو التخطيط المركزي للتنمية أدى إلى تعطيل العمل بها، وإصدار نظام المقاطعات الذي عرف فيها بعد بنظام المناطق، بينما نجد أن أعضاء المجالس البلدية يتم إنتخاب نصفهم ويعين النصف الآخر من قبل وزير الشئون البلدية والقروية، ولكن تظل جميع هذه المجالس لا تتمتع بإستقلال مالي، وإداري، ولا يوجد نظام خاص بالإدارة المحلية يحدد أدوارها وينسق فيما بينها^(٣).

واستمر الحال على ما هو عليه حتى صدور نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) بتاريخ ١٠/١٠/١٤٣٥هـ، حيث وسع المنظم من سلطة المجلس البلدي ومنح له بعض الصلاحيات حتى يتقاضي

(١) المرجع السابق.

(٢) الشيخة، عدنان بن عبدالله (٢٠١٢م)، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، الرياض: مجلة جامعة الملك سعود، المجلد ٢٤، العدد ١، ص ٢١.

(٣) بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧م)، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة (مصر - دول الخليج - إنجلترا - فرنسا)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٣٨.

عيوب النظم القديمة التي همشت المجالس البلدية ووضعت لها صلاحيات وهمية لم تمكنها من تنفيذ المهام الموكولة إليها، واعتبر نظام المجالس البلدية الجديد المجلس البلدي له شخصية اعتبارية مستقلة، حيث نصت المادة الثانية منه على أن: "المجلس شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، يرتبط تنظيمياً بالوزير، وللوزير تفويض بعض صلاحياته في هذا الشأن إلى من يراه في ديوان الوزارة" ^(١).

كما حرص المنظم على منح المجلس البلدي صلاحيات إضافية ووضع الآليات القانونية اللازمة التي تمكنه من تحقيق أهدافه التي نشأ من أجلها، ومن ذلك حقه في إبداء الرأي والمشورة في الموضوعات ذات الصبغة الحيوية وإرسالها بإقتراح إلى السلطة المختصة، حيث نصت المادة السابعة من ذات النظام على أن: "يدرس المجلس الموضوعات الآتية، ويبدى رأيه في شأنها قبل رفعها إلى الجهات المختصة:

١ - مشروعات المخططات الهيكلية، والتنظيمية، والسكنية.

٢ - نطاق الخدمات البلدية.

٣ - مشروعات نزع الملكية للمنفعة العامة.

٤ - ضم بلديتين أو أكثر، أو فصل بلدية إلى بلديتين أو أكثر.

٥ - الرسوم والغرامات البلدية.

٦ - شروط وضوابط البناء، ونظم استخدام الأراضي.

٧ - الشروط والمعايير المتعلقة بالصحة العامة.

٨ - إنشاء البلديات الفرعية ومكاتب الخدمات.

٩ - ما يوجه الوزير بعرضه على المجلس" ^(٢).

إضافة إلى ذلك منح النظام الجديد المجلس البلدي سلطة الرقابة والإشراف، حيث نصت المادة الثامنة منه على أن: "يمارس المجلس سلطاته الرقابية على أداء البلدية، وعلى ما تقدمه من خدمات من خلال الوسائل الآتية:

١ - التقارير الدورية التي تقدمها البلدية عن أعمالها.

٢ - تقارير سير المشروعات التي تنفذ.

٣ - تقارير تحصيل الإيرادات البلدية.

(١) المادة الثانية من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٢) المادة السابعة من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

- ٤ - تقارير الاستثمارات البلدية.
- ٥ - ما يرد إلى المجلس من ملحوظات أو شكاوى في شأن أي من الخدمات البلدية.
- ٦ - تقارير الزيارات التي تقوم بها اللجان المتخصصة التي يشكلها المجلس - بناء على ما يقرره أو بناءً على طلب أحد أعضائه - للاطلاع على المشروعات البلدية.
- ٧ - مراجعة إجراءات تقسيم الأراضي وإجراءات منح الأراضي السكنية للتأكد من سلامة الإجراءات^(١).
- كما نصت المادة التاسعة على أن: "يتولى المجلس في حدود اختصاص البلدية ما يأتي:
- ١- اقتراح الخطط والبرامج، وتحديد أولوياتها.
- ٢- ما يسند له الوزير إلى المجلس من اختصاصات.
- ٣- إبداء الرأي في مشروعات الأنظمة واللوائح الجديدة ومشروعات التعديلات المقترحة على الأنظمة واللوائح السارية - المتعلقة بالخدمات البلدية - قبل رفعها إلى الجهات المختصة.
- ٤- إبداء الرأي في المعاملات والقضايا التي تستطلع البلدية رأيه فيها"^(٢).

(١) المادة الثامنة من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (٦١/م) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٢) المادة التاسعة من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (٦١/م) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

المبحث الثاني

تشكيل المجالس البلدية

تمهيد وتقسيم:

بعد أن تطرقنا إلى ماهية المجالس البلدية وعناصر تكوينها، وبيان التطور التاريخي التي شهدته خلال القرن الفائت في المملكة العربية والسعودية وعدد من التجارب المقارنة، كان لزاماً علينا لإثراء الفكرة واكتمالها، التطرق إلى آلية تكوين المجلس البلدي، حيث تتعدد النظريات القانونية لتشكيل المجالس البلدية بين التعيين والانتخاب والنظام المختلط، ثم نتطرق إلى مدة وشروط عضوية المجلس البلدي في عدد من النظم القانونية المختلفة، الأمر الذي سوف نتناوله بالبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: أساليب تشكيل المجالس البلدية.

المطلب الثاني: مدة وشروط عضوية المجالس البلدية.

وذلك كله وفقاً للتفصيل الآتي بيانه:

المطلب الأول

أساليب تشكيل المجالس البلدية

هناك ثلاث اتجاهات حول طريقة أو أسلوب تشكيل المجالس البلدية؛ الاتجاه الأول تبنى منهج التعيين لجميع أعضاء المجلس البلدي، الاتجاه الثاني اتخذ مسلك الانتخاب الكامل لجميع أعضاء المجلس البلدي، والاتجاه الثالث يرى ضرورة المزج بين أسلوب الانتخاب والتعيين عند تشكيل المجلس البلدي، وهو ما يسمى بالاتجاه المختلط، وهو ما سأوضحه بالتفصيل الآتي:

- الاتجاه الأول: التعيين الكامل:

وفقاً لهذا الاتجاه - والمأخوذ به في بعض دول الخليج العربي - تقوم السلطة المركزية بتعيين جميع أعضاء المجلس البلدي دون أن يكون للمواطنين الفرصة في اختيار من يمثلهم على المستوى البلدي، ويعطي هذا الاتجاه أهمية لاعتبارات الكفاية الإدارية على حساب الاعتبارات السياسية، إذ يهدف إلى توفير الأعضاء ذوي الخبرات الفنية والإدارية والذين قد لا تتاح لهم هذه الفرصة من خلال أسلوب الانتخاب من الالتحاق بعضوية المجلس البلدي، كما يهدف هذا الاتجاه إلى خلق مجالس بلدية يتولى إدارتها أعضاء يمثلون مختلف الشرائح الاجتماعية في الإقليم وممن يشهد لهم بالولاء للسلطة المركزية في العاصمة.

وهو النظام المتبع في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث يتم تشكيل المجالس البلدية عن طريق أسلوب واحد وهو "التعيين" وبذلك تكون السلطة المختصة بإنشاء المجالس البلدية قد استبعدت أسلوب الانتخاب، وكذلك استبعدت أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين بنسب معينة تضمن تمثيل الإرادة الشعبية في المجالس البلدية^(١)، مع ملاحظة ما يلي:

١- يتم تعيين أعضاء المجالس البلدية من قبل حاكم كل إمارة منفرداً.

(١) الحراشي، ميلاد مفتاح (٢٠١٦م)، منظمات الإدارة المحلية وعلاقتها بالديمقراطية الجوارية، الإمارات العربية المتحدة : دار الكتاب الجامعي، ص ٥٨.

٢- الثقل القبلي والتجاري واضح جداً في تشكيل المجالس البلدية، حيث يراعى عند تشكيل المجالس البلدية أن يكون العضو معروفاً في المجتمع المحلي من حيث انتسابه لفئة اجتماعية أو اقتصادية معينة.

٣- يلاحظ أن رؤساء المجالس البلدية كلهم من "الشيخوخ" الذين يتم تعيينهم من قبل حاكم الإمارة، ولم يحدث أن رأس المجلس البلدي فرد من أفراد المجتمع الذين لا ينتمون إلى فئة الشيخوخ^(١). وقد قيل في هذا الأسلوب - أسلوب التعيين بالكامل - مجموعة من المبررات والحجج التي يمكن إجمالها بما يلي:

١- أن الانتخاب في نظام الإدارة المحلية يمكن أن يشكل تهديداً لوحدة الدولة السياسية على اعتبار أن اللامركزية الإدارية التي تقوم أساساً على نظام الإدارة المحلية قد تتحول بمرور الزمن وبوجود مجالس محلية تتمتع بدرجة من الاستقلال إلى لامركزية سياسية تستقل فيها الوحدات المحلية وتشكل دويلات منفصلة عن جسم الدولة^(٢).

٢- أن أسلوب الانتخاب - وخاصة في الدول النامية التي لم يصل المواطن فيها إلى درجة كافية من الوعي السياسي - قد لا يفرز أكفاً المرشحين وذلك بالنظر إلى أن الانتخاب لا يقع بالضرورة على المرشح الأكفأ والأجدر بعضوية المجلس البلدي، ولكنه في الأغلب يبنى على حسابات قبائلية وعشائرية وأسرية غير موضوعية، فهناك قوى ضاغطة في كل مجتمع تجرف معها إرادة الناخب لينتخب في نهاية الأمر المرشح الأقرب أو الحليف بصرف النظر عن مستواه أو كفاءته أو سلوكه، وإلا كان هذا الناخب خارجاً على إرادة الجماعة التي ينتمي إليها، مما يفرز في نهاية المطاف عضو مجلس بلدي غير مؤهل وغير واعي بإختصاصاته النظامية المنوط به القيام بها على الوجه الأكمل.

٣- أن المجلس البلدي المشكل بهذه الطريقة لن يكون - وفقاً لأنصار أسلوب التعيين - قادراً على القيام بواجباته ومسؤولياته على نحو سليم، إذ ستكثر المخالفات والتجاوزات من المجلس المنتخب تحت تأثير الحب والكراهة، فيحصل الأنتصار على المغانم ويحرم الخصوم من المكاسب، وينتهي الأمر إلى أن يصبح المجلس ممثلاً لفئة أو عائلة وليس ممثلاً لكل سكان الوحدة المحلية كما يفترض أن يكون؛

(١) الديب، فؤاد سمير (٢٠١٦م)، نحو مجالس محلية حقيقية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص ١٥.

(٢) مهنا، محمد فؤاد (بدون تاريخ)، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، القاهرة: دار المعارف، ص ٢٧٤.

كما ستكون الصورة أسوأ مما هي عليه عندما تقترب مدة المجلس البلدي على الانتهاء ويبدأ الرئيس والأعضاء بالتخطيط للعودة مرة ثانية إلى مقاعدهم، فيُسَخِّرون موارد المجلس المالية ومشاريعه للدعاية الانتخابية ومجاملة الناخبين على حساب المصلحة العامة، حيث يستغل الناخبون عادة هذه الحالة من الفوضى للمطالبة بعمل كل ما كان ممنوعاً في السابق^(١).

٤- أن رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المصلحية أو المرفقية (الجامعات والمؤسسات العامة المختلفة) يعينون من قبل السلطات المركزية ومع ذلك تتمتع هذه الهيئات باستقلال مالي وإداري يجعل منها أشخاصاً معنوية مستقلة، وهذا الوضع يمكن أن ينسحب إلى الهيئات اللامركزية الإقليمية المجالس البلدية ومن ثم فإنه ليس بالضرورة أن تشكل مثل هذه الهيئات بأسلوب الانتخاب.

٥- يقارن أصحاب هذا الاتجاه كذلك بين وضع رؤساء المجالس البلدية وأعضائها وبين القضاة، قائلين بأنه يمكن النص على توفير ضمانات استقلال المجالس البلدية كما هو الحال بالنسبة للقضاة دون حاجة إلى اللجوء لأسلوب الانتخاب^(٢).

الاتجاه الثاني: الانتخاب الكامل:

وفقاً لهذا الاتجاه يقوم سكان الوحدة المحلية بإنتخاب كامل أعضاء المجلس البلدي بما فيهم رئيس المجلس والذين يمثلون بدورهم سكان الوحدة المحلية في إدارة المرافق المحلية المتعلقة بشؤون حياتهم اليومية ويسعون لتحقيق طموحاتهم، ولا شك في أن هذا الأسلوب، والذي تأخذ به العديد من الدول كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا ومصر والمغرب، هو الأكثر ديمقراطية واحتراماً لحق المواطنين في ممارسة حقهم الانتخابي، فأنصار هذا الاتجاه، وبخلاف أنصار الاتجاه الأول، يعطون أهمية كبيرة للاعتبارات السياسية وضرورة الحفاظ على استقلال الهيئات المحلية كشرط أساسي لوجودها، وأن يقوم الأهالي المحليون بإدارة أمورهم وحكم أنفسهم بأنفسهم من خلال ممثلين عنهم يجري انتخابهم بشكل مباشر^(٣).

(١) فراج، زين بدر (٢٠٠٨م)، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٢) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٦٧.

(٣) زويتي، سارة (٢٠٢٠م)، السلوك الإداري "الإدارة المحلية - القيادة الإدارية - التغيير التنظيمي"، عمان : دار الأيام للنشر والتوزيع، ص ٦٦.

ومن ذلك ما انتهجه المشرع البحريني من اتباع طريقة الانتخاب الكامل لأعضاء المجالس البلدية حيث نصت المادة الخامسة من قانون البلديات البحريني بشأن تشكيل المجلس البلدي حسب القانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١م من على أنه: "يتألف المجلس البلدي من عشرة أعضاء يمثلون الدوائر الانتخابية المختلفة للمنطقة البلدية ينتخبون وفقاً لنظام الانتخاب الذي يصدر بقانون"^(١).

وكذلك الحال في فرنسا، فقد اتخذ المشرع الفرنسي من الانتخاب الكامل طريقاً لتشكيل المجالس البلدية، حيث نص قانون الحكم المحلي الفرنسي رقم (٢١٣) لسنة ١٩٨٢م على منح الأقاليم الشخصية الاعتبارية وأصبحت هناك وحدات إقليمية محلية إلى جانب المحافظات والبلديات التي كانت قائمة قبل العمل بالقانون المشار إليه وقسمت وحدات الإدارة المحلية إلى ثلاث مستويات (الأقليم، المحافظة، البلدية)^(٢)، ويلاحظ أن المجلس الإقليمي والمعروف باسم (المجلس العام للإقليم) يتشكل عن طريق الانتخاب العام المباشر ويسند إليه ممارسة اختصاصات محلية، ويعتبر رئيس المجلس الإقليمي هو العضو التنفيذي للمجلس لذلك فهو المسؤول عن تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وتوقيع العقود وإبرام الاتفاقيات باسم المجلس الإقليمي، وكذلك المجلس العام للمحافظة يتكون عن طريق الانتخاب، وبالنسبة للجنة الدائمة للمحافظة فهي لجنة تشكل من بين أعضاء المجلس العام للمحافظة، أما المجالس البلدية فإنها تشكل بطريق الانتخاب العام المباشر ويختلف عدد تشكيلها بحسب عدد سكان البلدية ويعتبر رئيس المجلس البلدي هو الرئيس التنفيذي للمدينة والمعروف باسم (العمدة) وهو ليس معين وإنما منتخب لذلك تعتبر المجالس البلدية الفرنسية صورة معبرة عن الديمقراطية حيث لا يوجد مشاركة من السلطة المركزية في تشكيلها على النحو المشار إليه في المجلس الإقليمي ومجلس المحافظة^(٣).

أيضاً اعتمد المشرع الانجليزي على الانتخاب الكامل في اختيار أعضاء المجلس البلدي، حيث نص قانون الحكم المحلي الإنجليزي الصادر عام ١٩٧٢م على تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ويتم انتخاب أعضاء المجالس البلدية بطريق الاقتراع السري المباشر، وذلك بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي، أما

(١) المادة الخامسة من قانون البلديات البحريني رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١م.

(٢) النهري، مجدي مدحت (٢٠١١م)، الإتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ٨٣.

(3) DelaubadeRe, (A.) "TRaite;de DRoit administrative) 8e,ed. 1980P.92.

مشار إليه بمرجع؛ بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧م)، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة، مرجع سابق، ص ٣٠.

بالنسبة لرئيس المجلس فإنه يتم انتخابه بطريق غير مباشر، حيث يتم اختياره من بين الأعضاء المنتخبون ليكون رئيساً للمجلس، فكل المجالس المحلية الإنجليزية وكذلك المجالس التنفيذية تشكل بطريق الانتخاب^(١).

ويرى أنصار هذا الإتجاه أن الحجج والمبررات التي ساقها أنصار الاتجاه الأول لا تصمد أمام حقيقة أن نظام الإدارة المحلية لا يمكن أن يقوم إلا بوجود مجالس بلدية منتخبة بالكامل أو على الأقل في غالبية أعضائها، لأن استقلال هذه المجالس - وهو كما أوضحت من قبل - ركن من أركان الإدارة المحلية - لا يمكن أن يتحقق طالما كانت الحكومة المركزية هي التي تتولى تعيين وعزل أعضاء المجالس البلدية ورؤسائها.

وانتهوا إلى التأكيد على وجهة النظر التي تنادي بالانتخاب كوسيلة أساسية لتشكيل المجالس البلدية بناءً على عدد من الاعتبارات يمكن إجمالها بما يلي:

١ - إن وجود أعضاء منتخبين سيحول دون أن تمارس السلطة المركزية ضغوطاً عليهم، حيث أن ولائهم سيكون في المقام الأول للمواطنين الذين انتخبوهم باعتبارهم مصدر سلطتهم ووجودهم، بخلاف الأمر عندما يكونون معينين حيث سيكون ولائهم للحكومة المركزية التي قامت بتعيينهم، ومن ثم فإنهم سيصبحون مجرد ممثلين لهذه الحكومة شأنهم في ذلك شأن موظفيها الآخرين في الأقاليم، وسيكون لذلك دون شك تأثير سلبي على استقلالية المجالس البلدية، وهو - كما ذكرنا سابقاً - ركن أساسي من أركان الإدارة المحلية^(٢).

٢ - لا يمكن التسليم بفكرة المقارنة بين المجالس البلدية وبين الهيئات المصلحية أو المرفقية التي تدير المؤسسات العامة المختلفة والقول بأن التعيين في مثل هذه الهيئات لا يؤثر على استقلالها وأن ذلك يمكن أن ينسحب إلى المجالس البلدية، فالهدف من اللامركزية المرفقية التي تمثلها المؤسسات العامة هو كما ذكرنا من قبل - إيجاد هيئات متخصصة تتولى إدارة مجالات محددة من النشاط العام التعليم، المواصلات، الاتصالات، الإعلام.. الخ) ومن ثم فإن منحها نوع من الاستقلال المالي

(١) زايد، عادل محمد (٢٠١٤م)، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية "دروس مستفادة من التجربة المصرية"، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

(٢) عبدالله، عبد الغني بسيوني (٢٠٠٧م)، القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ١٥٤ وما بعدها.

والإداري هو بهدف تمكينها من الإبداع والتميز وهذا ما يمكن أن يتحقق من خلال النص على استقلالية هذه الهيئات عبر القوانين ذات الصلة حتى لو تم تعيين القائمين عليها عن طريق السلطة المركزية؛ أما اللامركزية الإقليمية والتي تتجسد في المجالس البلدية فتهدف في المقام الأول إلى ترسيخ النهج الديمقراطي على المستوى المحلي، وهذا مما يقتضي بالضرورة أن يتم انتخاب القائمين على هذه المجالس عن طريق سكان الوحدات المحلية^(١).

٣- يعمل أسلوب الانتخاب على تجديد الدم في الهيئات المحلية ويوفر العناصر التي تكون أقدر من غيرها على تفهم المصالح المحلية والاستجابة لها، على اعتبار أن الأعضاء المنتخبين هم من أبناء الوحدة المحلية نفسها وليسوا مفروضين عليها من السلطة الحاكمة، ومن جانب آخر فإن أسلوب الانتخاب يخلق الحافز لدى المواطنين الناخبين لتقديم المساعدة والتعاون في سبيل إنجاح المجلس الذي انتخبوه من خلال صناديق الاقتراع مما يسارع بالنتيجة في عملية التنمية^(٢).

٤- الاعتقاد بأن أسلوب الانتخاب يحول في كثير من الأحيان دون توفير العناصر ذات الكفاءة والخبرة في المجالس البلدية لا يخلو من الصحة، إلا أنه لا يبرر استبعاد هذا الأسلوب بالكامل، إذ يمكن توفير مثل هذه الكفاءات والخبرات بأكثر من طريق دون المساس بالبعد السياسي لنظام الإدارة المحلية؛ فالمشرع يستطيع أن يعزز المجالس البلدية بعناصر ذات كفاءة من خلال السماح للسلطة المركزية بتعيين بعض الأعضاء إلى جانب الأعضاء المنتخبين، كما يوجد عادة إلى جانب الجهاز "التقريري" المنتخب الذي يقرر السياسة العامة للبلدية جهاز "تنفيذي يتكون من الإداريين والمهندسين والفنيين وغيرهم ممن يعينون عن طريق الحكومة وفقا للكفاءة والتميز؛ كما يمكن للمجلس البلدي أن يستعين بالخبراء واللجان الفنية المتخصصة وفي مختلف المجالات من أجل إنجاز أعمالها وواجباتها^(٣).

٥- لا يمكن التسليم بفكرة المقارنة بين المجالس البلدية والقضاء والقول بأن تعيين القضاة لا يؤثر على استقلالهم طالما أن النصوص القانونية تضمن لهم هذا الاستقلال وأن ذلك يمكن أن ينسحب أيضاً إلى أعضاء المجالس البلدية؛ فعمل المجالس البلدية يختلف عن عمل القضاء الذي ينحصر عمله بالفصل في المنازعات، مما يجعل المقارنة هنا مغلوطة وفي غير مكانها، ثم أن مسألة عدم قابلية

(١) أبو راس، محمد الشافعي (٢٠١٢م)، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ٧٤.

(٢) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٧١.

(٣) المرجع السابق.

القضاة للعزل بالنظر إلى استقلاليتهم هي في كثير من الدول مسألة موهومة وليست أكثر من شعار تتغنى به الأنظمة السياسية الحاكمة^(١).

٦- حتى مع التسليم بعدم وجود النضج السياسي الكافي لدى شعوب الدول النامية ومع التسليم بتأثير الجماعة على إرادة الفرد وهو في طريقه إلى صندوق الاقتراع على النحو الذي يقول به أنصار التعيين، إلا أن ذلك لا يبرر في اعتقادنا اللجوء إلى أسلوب التعيين بدلاً من الانتخاب ومن ثم التضحية بالنهج الديمقراطي على المستوى المحلي وهو أساس العملية الديمقراطية ومدرستها الأولى، فقد أظهرت التجارب على أن الشعوب تتعلم من نفسها ومن تجاربها كيف تحكم نفسها بنفسها حتى تصل إلى درجة من الوعي السياسي الذي يتحدث عنه أنصار التعيين، فالتشكيك في وعي المواطنين وفي قدرتهم على أن يختاروا من يمثلهم التمثيل الحقيقي والفعال ما هو في الحقيقة إلا مطالبة بإرجاء الممارسة الديمقراطية وحرمان للمواطنين من حقهم في الترشح وفي الانتخاب^(٢).

- الاتجاه الثالث: الجمع بين الانتخاب والتعيين:

انتهى أنصار هذا الاتجاه إلى أن الطريقة المثلى لتشكيل المجالس البلدية هو الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين كطريقة التشكيل المجالس البلدية العصرية، ووفقاً لهذا الأسلوب، والمأخوذ به في المملكة العربية السعودية والأردن والعراق والكويت والسودان وغيرها من الدول، يتم انتخاب عدد من أعضاء المجلس البلدي من قبل سكان الوحدة المحلية في حين يتم تعيين الأعضاء المتبقين عن طريق السلطة المركزية، بحيث يهدف هذا الأسلوب إلى تحقيق نوع من التوازن ما بين الاعتبارات السياسية المتمثلة في ترسيخ النهج الديمقراطي وإشراك المواطنين في انتخاب ولو جزء من المجلس البلدي الذي يمثلهم ويتولى إدارة شؤونهم المحلية واعتبارات الكفاية الإدارية التي تستلزم وجود أعضاء في المجلس البلدي من ذوي الكفاءات الفنية والإدارية المتميزة ممن قد يحول أسلوب الانتخاب الكامل دون وجودهم^(٣).

حيث نصت المادة (١٢) من نظام المجالس البلدية السعودي بشأن تكوين المجلس البلدي على أنه:
"١- يتكون المجلس من عدد من الأعضاء - يحدده الوزير وفقاً لفئات البلديات - لا يزيد على "ثلاثين"

(١) عمرو، عدنان (٢٠١٢م)، الإدارة المحلية العربية - فلسطين نموذجاً، الإسكندرية : منشأة المعارف، ص ٢٤.

(٢) هويدي، عبدالجليل (٢٠١٣م)، المالية العامة للحكم المحلي، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ١٩٢.

(٣) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٧٣.

عضواً، يختار ثلثاهم بالانتخاب، ويعين الثالث الآخر بقرار من الوزير، على أن تتوافر في الأعضاء المعينين شروط الترشح لعضوية المجلس الواردة في المادة (الثامنة عشرة) من هذا النظام، فيما عدا شرط القيد في جداول قيد الناخبين.

٢- يكون من بين الأعضاء المعينين أحد كبار المسؤولين في الأمانة يختاره الوزير عضواً في المجلس بحكم وظيفته، وبالنسبة إلى البلديات يكون رئيسها عضواً في المجلس بحكم وظيفته، ويحل من يكلف بعمل أي منهما محله في عضوية المجلس عند غيابه^(١).

حيث يتم اختيار أعضاء المجالس البلدية بالجمع بين الانتخاب والتعيين (٢٠ عضواً بالانتخاب، و١٠ أعضاء بالتعيين عن طريق وزير الشؤون البلدية والقروية)، ويرى بعض أنصار هذا الاتجاه أن الحكمة من استئثار الإدارة المركزية بتعيين ثلث أعضاء المجلس البلدي، حتى تتمكن من تعيين ذوي الكفاءات الفنية والإدارية من المهندسين والمستشاريين القانونيين وغيرهم من أصحاب الخبرات الذين يكونون على دراية بمشاكل الإدارة المحلية ولا يتمكنون من الوصول لعضوية المجلس البلدي، لعدم قدرتهم المادية والشعبوية على خوض الانتخابات، والتي في الأغلب تعتمد على القبلية والعشائرية والمناطقية والطائفية.

ويظهر للباحث أن الاتجاه الثالث الذي انتهجه المنظم السعودي هو الأقرب إلى الصواب في تشكيل المجالس البلدية في وقتنا الحالي، حيث إن قصر تشكيل المجالس البلدية عن طريق الانتخاب فقط لن يفرز عنه أكفأ الأعضاء وذلك بالنظر إلى عدة أسباب:-

- ١- أن الانتخاب لا يقع بالضرورة على المرشح الأكفأ والأجدر بعضوية المجلس البلدي ولكن يتم الانتخاب بدوافع قبيلة أو مناطقية أو عقائدية ولا يتم إنتخابهم وفق معايير الكفاءة.
- ٢- نظام الانتخاب وحده يمنع وصول مرشحين ذوي الجدارة والكفاءة من تولي هذه العضوية لاعتبارات عدة أهمها عدم القدرة المادية لهذه العناصر من خوض تجربة الانتخابات لما لها من قدرة تنافسية مادية عالية.

(١) المادة الثانية عشر من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) بتاريخ ١٠/١٠/١٤٣٥هـ.

والأمر كذلك أيضاً أن قصر تشكيل المجلس البلدي عن طريق التعيين فقط وإشراك المواطنين في انتخاب ولو جزء من المجلس البلدي الذي يمثلهم ويتولى إدارة شؤونهم المحلية، الأمر الذي يتطلب الدمج بين النظامين وذلك بتعيين جزء من أعضاء المجلس وليكن الثلث من ذوي الكفاءات والخبرة والثلثين الباقين عن طريق الانتخاب لتعزيز التجربة الديمقراطية بين المواطنين - كما سنرى - في طريقة انتخاب أعضاء المجلس البلدي في النظام السعودي.

- اختيار رئيس المجلس :

بقي أن نشير إلى أن الاختلاف في وجهات النظر حول أسلوب شغل عضوية المجالس البلدية ينسحب أيضاً إلى أسلوب شغل مقاعد رؤساء هذه المجالس، فهناك من يرى تعيين رؤساء المجالس البلدية لسد ما يمكن أن ينجم عن الانتخابات من نقص في الكفاءات ولضمان نوع من الربط بين السلطة المركزية والمجالس البلدية من خلال شخص الرئيس المعين، وهناك - بالمقابل - من يغلب الاعتبارات السياسية ويسعى إلى تأكيد استقلالية المجالس البلدية في مواجهة السلطة المركزية، فيرى بالتالي ضرورة انتخاب رؤساء المجالس البلدية وعدم الأخذ بأسلوب التعيين، والانتخاب هنا قد يكون بشكل مباشر من قبل جمهور الناخبين وقد يكون بشكل غير مباشر بأن يتولى أعضاء المجلس البلدي أنفسهم انتخاب أحدهم لمنصب الرئيس^(١).

ويظهر للباحث أن تعيين رؤساء المجالس البلدية من قبل السلطة المركزية فيه جور على النهج الديمقراطي في بعده المحلي ومن شأنه أن يعطى السلطة المركزية الفرصة للتدخل في أعمال المجالس البلدية بما يتنافى مع استقلال هذه المجالس، خاصة إذا ما تذكرنا أن رؤساء المجالس البلدية يتميزون عن باقي الأعضاء بصلاحيات أوسع وأنهم في الأغلب هم رؤساء الأجهزة التنفيذية في المجالس البلدية ولهم الصوت المرجح في اتخاذ القرارات، والأفضل أن يتم اختيار رئيس المجلس البلدي من قبل أعضاء المجلس أنفسهم سواء من تم اختيارهم عن طريق الانتخاب أو من تم اختيارهم عن طريق التعيين.

(١) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٧١.

المطلب الثاني

مدة وشروط العضوية المجالس البلدية

ليس هناك معيار ثابت ومحدد فيما يتعلق بتحديد عدد أعضاء ومدة وشروط العضوية في المجالس المحلية، فهناك اختلافات كبيرة بين الدول في هذه المسألة، ونجد الاختلاف أحياناً حتى بين الوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة، ويكمن الاختلاف في هذا السياق لمجموعة متعددة من العوامل تحدد وفقاً لطبيعة الآلية المُراد دراستها وتطبيقها في تسيير المجلس البلدي، ويمكن تحديدها كما يلي:

أولاً: العضوية في المجالس البلدية:

تعتبر أهم عوامل الاختلاف في تحديد حجم العضوية بالمجالس البلدية مسألة ما إذا كانت الدولة تتبع نظام وحدة النمط (التشابه في تشكيل وفي اختصاصات المجالس البلدية)، فوحدة النمط تخلق نوعاً من التقارب أو حتى التطابق في حجم العضوية بين الهيئات المحلية في الدولة الواحدة، وخاصة بين الهيئات المحلية في المستوى الواحد، أما اختلاف النمط فإنه يقتضي بالضرورة أن يكون لكل هيئة محلية حجم مناسب لظروفها ولخصوصيتها بغض النظر عن مدى التجانس مع غيرها من الهيئات المحلية حتى وإن كانت في نفس المستوى.

ومن هذه العوامل أيضاً مسألة عدد السكان في الوحدة المحلية ومساحتها ودرجة التقدم الحضاري فيها، حيث نجد أن حجم العضوية يتناسب طردياً مع عدد السكان ومع المساحة الجغرافية ومع درجة التقدم الحضاري، ولذلك نجد أن حجم المجلس البلدي في العاصمة في غالبية دول العالم يكون عادة أكبر من حجم المجالس البلدية في باقي أقاليم أو محافظات الدولة ^(١)، الأمر الذي يتطلب منا بحث الأمر في عدد من الدول كالاتي:

(١) أحمد، أزهار هاشم (٢٠١٤م)، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، الطبعة الأولى، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ص ٢٠٤.

أولاً: عضوية المجلس البلدي في المملكة المتحدة:

تتقسم المجالس البلدية في المملكة المتحدة إلى تقسيمين رئيسيين، الأول خاص بالمجالس داخل العاصمة لندن، والثاني المجالس البلدية خارج العاصمة لندن، وذلك على التفصيل الآتي:

١- التنظيم المحلي للعاصمة لندن:

تتميز العاصمة لندن بتنظيم إداري مستقل عن تنظيم المجالس المحلية الأخرى في بريطانيا لكونها عاصمة البلاد ولكبر مساحتها وعدد سكانها وأهميتها السياسية والاقتصادية، والتنظيم المحلي للعاصمة لندن يحكمه بشكل أساسي قانون محليات بلدية لندن الصادر عام ١٩٦٣م، الذي وسع من التنظيم المحلي للعاصمة بحيث أصبح يشمل - منذ صدور ذلك القانون - العديد من المجالس المحلية المحيطة بالعاصمة^(١)، ويشتمل التنظيم المحلي للعاصمة لندن على ما يلي^(٢):

١- مجلس مدينة لندن الكبرى:

ويتألف من رئيس ومجموعة من الأعضاء عددهم حوالي (٩٢) عضواً ينتخبون بشكل مباشر لمدة أربع سنوات يتم بعدها تجديد المجلس بأكمله (أي دون الأخذ بمبدأ التجديد الجزئي)، ويقوم هؤلاء الأعضاء بدورهم بانتخاب الرئيس ونائبه بشكل سنوي، ويمارس هذا المجلس صلاحيات واسعة أكثر من أي مجلس محلي آخر في بريطانيا وفي مختلف المجالات (التخطيط، التعليم، الدفاع المدني، الطرق، الإسكان... الخ).

٢- مجالس الأحياء اللندنية:

ويوجد (٣٢) مجلساً من هذا النوع من المجالس يتكون كل منها من أعضاء ينتخبون بشكل مباشر لمدة أربع سنوات عدد أعضاء كل مجلس حوالي (٦٠) عضواً وذلك حسب أعداد الدوائر الانتخابية التي

(١) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٧٦.

(2) CA Cross, principles of Local Government Law, 7th edn by CA and Cross and S Bailey (1986), P.86.

يختلف عددها من وقت إلى آخر، ورئيس ينتخب من المجلس سنوياً ويمارس المجلس صلاحيات تشبه تلك التي يمارسها مجلس مدينة لندن الكبرى ولكن على نطاق أضيق.

٣- مجلس مدينة لندن التاريخية:

وهي هيئة محلية قديمة وضعت لتوازي إلى حد بعيد وضع مجالس الأحياء اللندنية، حيث يشكل هذا المجلس من عدد من الأعضاء العاديين يصل إلى حوالي (١٥٩) عضواً يتم انتخابهم لمدة عام واحد، بالإضافة إلى (٢٥) عضواً من الشيوخ يتم انتخابهم بواسطة هيئة الناخبين ويتولون مناصبهم كأعضاء في المجلس مدى الحياة ^(١).

٤- مجالس الأحياء الداخلية والمتوسطة:

وهي مجالس محلية تتعلق بتلك المناطق التي هي جزء من لندن ولكن المشرع في قانون ١٩٦٣م لم يضمها إلى لندن الكبرى لأسباب تاريخية وذلك للحفاظ عليها وعدم إلغائها، لذا فإن هذه المجالس لها أهمية رمزية أكثر من أهميتها الواقعية وحتى العضوية فيها فهي عضوية فخرية ^(٢).

ثانياً: التنظيم المحلي خارج العاصمة لندن:

المجالس المحلية خارج العاصمة لندن متشابهة إلى حد بعيد ويحكمها قانون واحد هو قانون الحكم المحلي الصادر عام ١٩٧٢م، والذي نص على ثلاث أنواع من المجالس البلدية، على النحو التالي:

١- مجالس المقاطعات:

ويمثل مجلس المقاطعة الهيئة الأساسية في نظام الإدارة المحلية في بريطانيا، ويتكون كل مجلس من رئيس وعدد من الأعضاء يتم انتخاب الأعضاء لمدة أربع سنوات، وينتخبون بدورهم رئيس المجلس

(1) Peter J. Richards, the Local Government System, George Allen nd Unwin, London First Edition (1983) P.38.

(2) John Stewart, The new Management of Local Government, George Allen nd Unwin. London First Edition (1986), P.105

ونائب الرئيس لمدة عام فقط، ويمارس مجلس المقاطعة اختصاصات متنوعة وفي مختلف المجالات وذلك بالتنسيق مع مجالس المراكز الحضرية التابعة له.

٢- مجالس المراكز:

وتشبه مجالس المقاطعات من حيث واجباتها وطريقة تكوينها، وتنقسم المراكز إلى نوعين: مراكز حضرية ومراكز ريفية.

٣- مجالس الأبرشيات:

والأبرشيات هي المناطق الريفية - وهي تشبه إلى حد كبير القرى ومجالسها الموجودة في القانون المصري والأردني - حيث يوجب قانون الحكم المحلي البريطاني الصادر عام ١٩٧٢م انتخاب مجالس محلية للأبرشيات التي يزيد عدد سكانها عن (٣٠٠) ألف نسمة، وتمارس هذه المجالس عادة واجبات محدودة وتكون مدة العضوية فيها أربع سنوات^(١).

ثانياً: عضوية المجلس البلدي في القانون المصري:

تبنى المشرع المصري طريقة المجالس المتعددة بحيث يتم إنشاء مجلس تقريبي منتخب بشكل مباشر من قبل المواطنين وتناط به اختصاصات تقريرية مثل وضع السياسة العامة المحلية، وتحديد أولويات العمل ومراقبة تطبيق القوانين واللوائح، ومجلس محلي آخر (تنفيذي) يناط به مسئولية تنفيذ المشروعات والخدمات المحلية وإعداد الخطط والإشراف على تنفيذها^(٢).

حيث نصت المادة الثالثة من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م وتعديلاته على أن: "لكل وحدة إدارية من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً ويكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين على أن يتم اختيار أعضاء كل مجلس بالانتخاب وفقاً لنظام الجمع بين القوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي"^(٣).

(١) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٧٨.

(٢) بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧م)، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة (مصر - دول الخليج - إنجلترا - فرنسا)، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٣) المادة الثالثة من قانون الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م وتعديلاته.

فيختلف حجم المجلس باختلاف عدد الأقسام الإدارية الموجودة في نطاقه حيث يمثل كل قسم بعدد معين من الأعضاء يزيد في حالة المحافظات الصحراوية ومحافظات القناة^(١)، وذلك بتقسيم المجالس المحلية كالآتي:

- المجلس الشعبي المحلي للمحافظة:

يتكون من عشرة أعضاء من كل مركز أو قسم إداري، ويكون تمثيل كل مركز أو قسم إداري من محافظات القناة ومطروح والوادي الجديد وشمال وجنوب سيناء والبحر الأحمر أربعة عشر عضواً وذلك لقلة عدد المراكز والإدارات المكونة لكل منها^(٢).

وينتخب المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي ولمدة هذا الانعقاد رئيساً ووكيل على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين^(٣).

والجدير بالذكر أن المحكمة الدستورية العليا قد حكمت في الدعوى رقم ٢ لسنة ٣٦ دستورية بجلسة ٣ فبراير لعام ١٩٩٦م بعدم دستورية المادة (١٠) وذلك فيما قرره من انتخاب عضو في كل مجلس من المجالس الشعبية المحلية بطريق الانتخاب الفردي وانتخاب باقي أعضائه عن طريق القوائم الحزبية^(٤).

- المجلس الشعبي المحلي للمركز:

يشكل المجلس الشعبي المحلي للمركز من عدد من الأعضاء تمثل فيه عاصمة المركز بأربعة عشر عضواً، وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بإثني عشر عضواً، وتمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة إدارية، وعلى ذلك فإن عدد أعضاء المجلس

(١) موسوعة المجالس القومية المتخصصة (١٩٩٩م)، مجلد (٢٥)، الدورة الخامسة والعشرون، ص ٣٨٠؛ أنظر أيضاً: عبدالوهاب، سمير محمد (٢٠٠٠م)، النظم المحلية - إطار عام مع التركيز على النظام المحلي المصري، بدون ناشر، ص ١٦٤.

(٢) شعبان، حمدي محمد (٢٠٠٥م)، التنظيم الإداري في مصر، الطبعة الأولى، القاهرة: شركة ناس للطباعة، ص ١٢٨.

(٣) مشرف، عبدالعليم عبدالمجيد (ب.ت)، إسقاط عضوية أعضاء المجالس المحلية، (ب.ن)، ص ١٣.

(٤) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بتاريخ ٣ فبراير ١٩٩٦م، في الدعوى رقم ١٨ لسنة ٨ ق.ع.

الشعبي المحلي للمركز غير ثابت ويختلف من مركز إلى آخر باختلاف عدد الوحدات الإدارية التابعة لكل مركز^(١).

وينتخب المجلس الشعبي المحلي للمركز من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي ولمدة هذا الانعقاد رئيساً ووكيلاً على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين وذلك طبقاً لنص المادة (٤٠) من قانون الإدارة المحلية المصري، وهذا يدل على أنه إذا كان من الجائز أن يكون الوكيل والرئيس من العمال والفلاحين فإن العكس غير جائز أي لا يجوز أن يكون الرئيس أو الوكيل من غير العمال والفلاحين فلا بد من أن يكون أحدهما من العمال والفلاحين "...^(٢).

- المجلس الشعبي المحلي للمدينة:

يتشكل في كل مدينة مجلس شعبي محلي يمثل كل قسم إداري فيه بأربعة عشر عضواً، وتمثل المدينة ذات القسم الواحد بأربعة وعشرين عضواً، وينتخب المجلس الشعبي المحلي للمدينة من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي ولمدة هذا الانعقاد رئيساً ووكيلاً على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً^(٣).

- المجلس الشعبي المحلي للحي:

يمثل المجلس الشعبي للحي من قسم إداري بإثني عشر عضواً، وإذا كان الحي يضم قسماً إدارياً واحداً من ثمانية عشر عضواً وينتخب المجلس الشعبي المحلي للحي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي ولمدة هذا الانعقاد رئيساً ووكيلاً على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال

(١) مشرف، عبدالعليم عبدالمجيد (ب.ت)، إسقاط عضوية أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص ١٤.
(٢) عثمان، حسين عثمان محمد (٢٠١٥م)، الإدارة الحرة للوحدات المحلية - دراسة مقارنة، القاهرة: دار الجامعة الجديدة، ص ١٧٣.

(٣) عبدالوهاب، سمير محمد (٢٠٠٠م)، النظم المحلية - إطار عام مع التركيز على النظام المحلي المصري، مرجع سابق، ص ١٦٤.

والفلاحين، ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنًا^(١).

- المجلس الشعبي المحلي للقرية:

يشكل في كل قرية مجلس شعبي محلي يكون من أربعة وعشرين عضواً، فإذا كانت الوحدة المحلية تشمل مجموعة من القرى المجاورة وتمثل القرية التي بها مقر المجلس بعضوين على الأقل وباقي القرى بعضو واحد لكل منها، ويجوز أن يزيد عدد الأعضاء عن أربعة وعشرين عضواً إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية^(٢).

ثالثاً: عضوية المجلس البلدي في القانون الأردني:

في المملكة الأردنية أعطى قانون البلديات حق تحديد الحد الأقصى لعدد أعضاء المجلس البلدي لوزير الشؤون البلدية، ويجوز تغيير العدد بنفس الأسلوب الذي تم به التحديد شرط أن لا يجري ذلك خلال دورة المجلس، وذلك إعمالاً لنص المادة الثالثة من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥.

أما أمانة عمان الكبرى إعمالاً للفقرة (ج) البند (١) من المادة الثالثة من قانون البلديات الأردني على أن يقسم مجلس الوزراء أمانة عمان الكبرى إلى مجالس محلية يحددها ويحدد عدد أعضاء كل منها بقرار يصدر عنه على أن لا يقل عن خمسة أعضاء بمن فيهم رئيس المجلس المحلي ويعتبر العضو الحاصل على أعلى الأصوات رئيساً له؛ كما يديرها إعمالاً للبند (٢) من ذات الفقرة مجلس يحدد مجلس الوزراء عدد أعضائه ويتألف من: أ- رؤساء المجالس المحلية التابعة له على أن يشكلوا (٧٥%) من عدد أعضاء المجلس؛ ب- يعين مجلس الوزراء العدد الباقي لأعضاء المجلس بناءً على تنسيب الوزير؛ وأخيراً فيتولى مجلس الوزراء تعيين أمين عام المجلس من بين أعضاء مجلس الأمانة بتنسيب من الوزير^(٣).

وبذلك نجد أن عدد الأعضاء في المجالس البلدية في المملكة الأردنية يختلف من بلدية لأخرى وفقاً لاعتبارات منها مساحة المنطقة المحلية وعدد سكانها وغير ذلك، ويتراوح عدد الأعضاء في المجالس

(١) الخطيب، أحمد حسن (٢٠١٧م)، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) المرجع السابق.

(٣) حده، باديس (٢٠١٦م)، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي _ دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٨٨.

البلدية الأردنية الآن بين سبعة أعضاء وثلاثين عضواً، بينما يبلغ عدد أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى وفقاً لعدد المجالس المحلية ٧٥% انتخاب، ٢٥% معينين.

ويظهر للباحث بأن عدد الأعضاء في كثير من هذه المجالس قليل وغير ملائم لسكان الوحدة المحلية، ويفضل زيادة حدها الأعلى إلى القدر الذي يضمن تمثيل سكان الوحدة بشكل أكثر عدالة، ولعل المشرع قد ميز أمانة عمان الكبرى عن بقية المجالس البلدية في المملكة من حيث حجم العضوية وأسلوب اختيارها لاعتبارات عديدة من أهمها كونها عاصمة الدولة، وكثرة عدد سكانها ومساحتها الشاسعة، وحجم النشاط الاقتصادي الكبير الذي تشهده.

رابعاً: عضوية المجلس في النظام السعودي ودول مجلس التعاون الخليجي:

حدد المنظم السعودي عدد أعضاء المجالس البلدية وفقاً لفئات البلديات بما لا يزيد عن ثلاثين عضواً، حيث نصت المادة الثانية عشر من نظام المجالس البلدية على أنه: "١ - يتكون المجلس من عدد من الأعضاء - يحدده الوزير وفقاً لفئات البلديات - لا يزيد على "ثلاثين" عضواً، يُختار ثلثهم بالانتخاب، ويعين الثلث الآخر بقرار من الوزير، على أن تتوافر في الأعضاء المعيّنين شروط الترشح لعضوية المجلس الواردة في المادة (الثامنة عشرة) من هذا النظام، فيما عدا شرط القيد في جداول قيد الناخبين.

٢ - يكون من بين الأعضاء المعيّنين أحد كبار المسؤولين في الأمانة يختاره الوزير عضواً في المجلس بحكم وظيفته، وبالنسبة إلى البلديات يكون رئيسها عضواً في المجلس بحكم وظيفته، ويحل من يكلف بعمل أي منهما محله في عضوية المجلس عند غيابه"^(١).

حيث تأخذ المملكة العربية السعودية بنظام المجلس الواحد والذي تكون مسئولياته هي القيام بالأعمال التقريرية (وضع السياسات العامة) والأعمال التنفيذية في آن واحد، حيث يتميز هذا النظام بوجود عدد محدود من الأعضاء يتيح القدرة على مناقشة جداول واتخاذ قرارات تنفيذية، ويساعد في تنفيذ السياسات العامة.

(١) المادة الثانية عشر من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) بتاريخ ١٠/١٠/١٤٣٥هـ.

وينطلق هذا النظام من افتراض رئيسي يتمثل في أن عمل المجلس يخضع للسلطة التنفيذية، بإعتبار أن الإدارة المحلية جزء من هذه السلطة، كما أن هذا النظام يؤكد على منع ازدواج العمل وحدوث أي صراع في حالة وجود مجلسين بدلاً من مجلس واحد، ويفترض هذا النظام ضرورة التحديد الواضح والدقيق لاختصاصات المجالس البلدية واختصاصات الحكومة المركزية، بحيث لا يحدث أي تداخل أو صراع حيال ذلك، مما يسمح بتنظيم العلاقات بين الوزارات المركزية والمحليات ويقضي على ظاهرة ازدواج الولاء الوظيفي للعاملين في البلديات^(١).

كما أن هذا النظام يجعل أعضاء المجلس ملمين بحقيقة إمكانات البلدية المنتمين إليها، ويمكنهم الاستفادة من خبرات الأعضاء المعيّنين بحكم مناصبهم عند مناقشة مشروعات التنمية المحلية والموازنة^(٢).

وهو نفس الاتجاه الذي سار عليه المشرع الكويتي والبحريني، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون البلديات الكويتي رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٦ حيث نص على أنه: "يتألف المجلس البلدي من: ١- عشرة أعضاء ينتخبون وفقاً لأحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ على أن ينتخب عضواً عن كل دائرة من الدوائر العشر المبينة في الجداول التي تصدر بمرسوم"^(٣)؛ وعلى نفس المنوال صار المشرع البحريني حيث نصت المادة الخامسة من قانون البلديات على تشكيل المجلس البلدي حسب القانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١م من عشرة أعضاء وذلك بالانتخاب، حيث نصت على أنه: "يتألف المجلس البلدي من عشرة أعضاء يمثلون الدوائر الانتخابية المختلفة للمنطقة البلدية ينتخبون وفقاً لنظام الانتخاب الذي يصدر بقانون"^(٤).

وبصفة عامة فإن مسألة حجم عضوية المجالس البلدية كان وما زال من المسائل التي تثير الاختلافات في وجهات النظر بين الباحثين والمهتمين؛ فأنصار الكفاية الإدارية يرون أن يكون حجم العضوية صغيرة حتى تكون هناك نقطة نهاية للمناقشات التي يمكن أن تدور في المجالس البلدية التي

(١) بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧م)، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة (مصر - دول الخليج - إنجلترا - فرنسا)، مرجع سابق، ص ٣١.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٢.

(٣) المادة الرابعة من قانون البلديات الكويتي رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٦م.

(٤) المادة الخامسة من قانون البلديات البحريني رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١م.

من الممكن أن تطول بلا فائدة لكثرة الآراء والاختلافات بين الأعضاء، حيث يقترن حجم العضوية الصغير - وفقاً لوجهة النظر هذه - بضالة حجم المعارضة مما يكون حافزاً نحو العمل والإنجاز، وبالمقابل يرى أنصار الاعتبارات السياسية أن النهج الديمقراطي لا يترسخ إلا بإتساع رقعة التمثيل السياسي وهذا ما يمكن أن يحققه كبر حجم العضوية والذي يتناسب طردياً مع نسبة التمثيل الشعبي، حيث يضمن كبر حجم العضوية تمثيل مختلف الاتجاهات في نطاق الوحدة المحلية، ومن جانب آخر فإن المعارضة وإن كانت تأخذ وقتاً إلا أنها - وفقاً لوجهة النظر هذه - تضمن صدور قرارات مدروسة وغير متسرعة^(١).

ونحن وإن كنا نسلم بأن حجم عضوية المجلس البلدي مسألة تختلف من دولة إلى أخرى أو حتى داخل الدولة الواحدة على النحو المشار إليه سلفاً، إلا أننا مع وجهة النظر التي تتادي بكبر حجم المجلس البلدي لأن ذلك لا يحقق الاعتبارات السياسية فحسب، بل من شأنه أيضاً أن يحقق بعض اعتبارات الكفاية الإدارية، لأن كبر حجم العضوية من شأنه أن يوفر العدد الكافي من الأعضاء الذين يمكنهم أن يشكلوا اللجان المختلفة داخل المجلس البلدي بحيث يوكل إليهم عدد أكبر من الوظائف والاختصاصات بما يمكنهم من إنجاز خطط المجلس بصورة أسرع، كما أن كبر حجم العضوية من شأنه أن يزيد من احتمالية توفير الكفاءات الإدارية المتميزة داخل المجالس البلدية، وإذا كنا مع كبر حجم العضوية في المجالس البلدية فإننا ندرك أن هذه المسألة ترتبط إلى حد بعيد بالواقع الجغرافي ومساحة الوحدات المحلية ذاتها التي تمثلها هذه المجالس.

ثانياً: مدة العضوية في المجالس البلدية:

ليس هناك معيار محدد لمدة لعضوية في المجالس البلدية، ومرة أخرى نقول بأن الاختلاف في هذا الصدد قد يكون حتى من مجلس بلدي إلى مجلس آخر داخل الدولة الواحدة، وخاصة بالنسبة للدول التي لا تأخذ بوحدة نمط المجالس البلدية، ويمكن أن يعزى الاختلاف فيما يتعلق بمدة العضوية إلى طبيعة

(١) فؤاد، فؤاد سمير (٢٠١٣م)، الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، القاهرة : جامعة عين شمس، ص ٩٢.

النظام السياسي السائد أو لطبيعة الوحدة المحلية من حيث عدد السكان أو الدرجة الحضارية أو غير ذلك من المتغيرات^(١).

فقصر مدة العضوية ينسجم إلى حد بعيد مع الاعتبارات السياسية، إذ يساعد على تجديد الأعضاء في المجالس البلدية ويشير اهتمام الناخبين بين الفينة والأخرى ويحفزهم على متابعة النظر أمورهم المحلية مما يرسخ بالنتيجة النهج الديمقراطي ويجعله محل ممارسة وتطبيق، كذلك الأمر فإن قصر المدة من شأنه أن يحول دون تكوين مراكز قوى داخل المجالس المحلية وما يصاحب ذلك عادة من تأثيرات سلبية على مصلحة سكان الوحدة المحلية^(٢).

وعلى جانب آخر فإن قصر المدة له سلبياته من وجهة نظر أنصار اعتبارات الكفاية الإدارية، فانتهاء العضوية بعد فترة وجيزة قد يحرم المجلس المحلي من أعضاء إكتسبوا خبرة في القضايا الإدارية وسينقل الأمور إلى غيرهم ممن يحتاجون إلى مدة من الزمن ليكتسبوا الخبرة اللازمة، كما أن قصر المدة يعني ضرورة إجراء انتخابات في فترات متقاربة مما يتطلب نفقات كبيرة، وقد يعرقل أعمال المجالس المحلية لانشغالهم المستمر في موضوع الانتخابات والتحضير لها، وإلى جانب هذا وذاك فإن قصر مدة العضوية يؤدي غالباً - وفقاً لوجهة النظر هذه - إلى عدم استقرار سياسة المجالس المحلية مما يمكن أن يؤثر سلباً على كفاءتها وقدرتها على الإنجاز^(٣).

الأمر الذي أدى إلى تباين مدة المجالس البلدية بين مختلف الأنظمة حول العالم، حتى الدولة ذات الأنظمة القانونية الواحدة كالنظام الأنجلوسكسوني والنظام اللاتيني لم تستقر على مدد متشابهة لعضوية المجالس البلدية لديها.

ففي القانون المصري فقد نصت المادة (٨٩) من قانون نظام الحكم المحلي على أن: "مدة المجلس الشعبي المحلي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له وتنتهي مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس.

(١) حده، باديس (٢٠١٦م)، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٢) فاروق، محمد رويشد (٢٠١٩م)، الإدارة المحلية في التشريع المصري، المنصورة : دار الكتاب الجامعي للنشر، ص ٨٤.

(٣) غانم، السيد عبدالمطلب (٢٠١٤م)، المحليات دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية، بيروت : دار الكتاب الجامعي، ص ٧٩.

ويجري الانتخاب لتجديد المجلس الشعبي المحلي خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته^(١).
فوفقاً للنص السابق فإن مدة العضوية في المجالس الشعبية المحلية هي أربع سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له وتنتهي مدة المجالس الشعبية المحلية لرقابة وإشراف مجالس شعبية محلية أخرى بإنقضاء مدة هذه المجالس^(٢).

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية ولأسباب يقدرها استمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة على أن يجري في جميع الحالات الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوم التالية على انتهاء مدته، كما يلاحظ أن المشرع المصري قد ربط مدة المجالس التي تخضع لإشراف ورقابة مجالس شعبية أخرى بإنهاء مدة المجالس المشرفة عليها، وهو أمر محل نقد لما يمثله من ظلم للمجالس التي لا يقوم في حقها سبب من أسباب انتهاء العضوية كإنهاء المدة أو الاستقالة أو الحل بحكم قضائي نهائي، سوى أن المجلس المشرف عليها قد تم حله لإنهاء مدة انتخابه^(٣).

وفي القانون الأردني نصت المادة (٣٧) من قانون البلديات الأردني رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥م، على أن: "مدة رئاسة وعضوية المجالس البلدية هي أربع سنوات كاملة، وهي نفس مدة الدورة الكاملة للمجلس البلدي"، وقد أجاز القانون حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة دورته وتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المحلي المنحل، ويجوز إعادة انتخاب العضو لأي عدد من الدورات القادمة^(٤)، ويفقد العضو عضويته في الحالات الآتية:

- ١- إذا تغيب عن حضور جلسات المجلس العادية، ثلاث جلسات متتالية، دون عذر مشروع، أو ربع الجلسات المعقودة في سنة واحدة.
- ٢- إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو إشتري حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو تملك ذلك الحق بأية طريقة أخرى.

(١) المادة التاسعة والثمانون من قانون نظام الحكم المحلي المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م.

(٢) الخطيب، أحمد حسن (٢٠١٧م)، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص ٥٣.

(٣) أبو راس، محمد الشافعي (٢٠١٢م)، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٤) المادة (٣٧) من قانون البلديات الأردني رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٢ والمعدل بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٢م.

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

٤- الاستقالة من عضوية المجلس.

وفي القانون الإماراتي فقد تباينت مدة عضوية المجالس البلدية بين الإمارات نفسها؛ فقد نصت المادة (٩) بشأن البلدية في إمارة الشارقة على أن: "مدة العضوية في المجلس أربع سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجوز تمديد مدتها أو مدد مماثلة ويستمر المجلس في تصريف أعماله لدى انتهاء مدته إلى أن يتم تعيين مجلس جديد ويجوز إعادة تعيين من انتهت عضويتهم"^(١).

كما نصت المادة (٣) من قانون البلديات في أبو ظبي على أنه: "مدة العضوية في المجلس سنتان ميلاديتان، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدة عضويتهم في المجلس"^(٢).

كما نصت المادة (١٢) من قانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ بشأن بلدية العين بإمارة أبوظبي على أن: "مدة عضوية المجلس سنتان ميلاديتان تبدأ من تاريخ تعيينه، ويقوم رئيس المجلس بدعوة الأعضاء للاجتماع التأسيسي الأول خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تعيينهم"^(٣).

فمدة العضوية تراوحت بين سنتين إلى أربعة سنوات، حيث يظل العضو يعمل خلالها إلا إذا توافرت فيه أحد أسباب انتهاء العضوية والتي تتمثل في وفاة العضو، أو إسقاط العضوية عنه بمرسوم أميري، أو كونه محامياً وتولى العمل في قضية ضد المجلس فيكون فقد أحد شروط العضوية، أو تغيب عن حضور جلسات المجلس بدون عذر مقبول^(٤).

وعلى سبيل الاسترشاد فقد ذهب النظام الأمريكي إلى عدم تضمين الدستور نصوصاً تتعلق بالنظام المحلي، وترك تنظيم هذا الأمر للولايات، ولما كانت هذه الولايات متعددة - خمسون ولاية - ومتفاوتة

(١) المادة (٩) من قانون البلديات بإمارة الشارقة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤م، الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٥م، والمعدلة بتاريخ ٢٠١٨/٢/١٥.

(٢) المادة (٣) من قانون البلديات بإمارة أبوظبي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩م، الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٧/٢٩م.

(٣) المادة (١٢) من قانون بلدية العين بإمارة أبوظبي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧م، الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٥/٣١م.

(٤) الديب، فؤاد سمير (٢٠١٦م)، نحو مجالس محلية حقيقية، مرجع سابق، ص ١٦.

من حيث المساحة، والثروة، والكثافة السكانية، فقد تعددت واختلفت تبعاً لذلك الوحدات المحلية، ويمكن القول أن الوحدات الأساسية للإدارة المحلية هي:

١- **المقاطعات:** وهي الوحدات المحلية شائعة الانتشار في معظم الولايات الأمريكية، وتعد بمثابة الوحدات الأساسية في النظام المحلي، ويلاحظ أن الولايات تختلف فيما بينها في عدد هذه المقاطعات، فبينما تضم بعض الولايات عدد لا يجاوز ثلاث مقاطعات، تضم ولايات أخرى ما يزيد عن مائتي مقاطعة - كولاية تكساس ٢٥٤ مقاطعة - وكذلك لا يوجد تماثل بين المقاطعات من حيث المساحة أو من حيث عدد السكان.

٢- **البلديات:** وهي الوحدات التي تلي المقاطعات في الهيكل المحلي الأمريكي، وترجع نشأتها إلى فشل المقاطعات والوحدات المحلية التي كان يطلق عليها "المدن القديمة" في مباشرة الوظائف المحلية خاصة بعد تزايد التصنيع في الولايات المتحدة الأمريكية وما طرأ على وسائل النقل والاتصالات من تطورات مستمرة.

٣- **الوحدات المحلية التي تنشأ لتحقيق أغراض خاصة:** تعتبر هذه الوحدات أقل الوحدات المحلية وضوحاً بالنسبة للمواطن، مع أنها تشكل ١٨% من مجموع الوحدات المحلية الأمريكية، ويرجع ذلك إلى كونها وحدات صغيرة غير ظاهرة، بالإضافة إلى أن اختصاصاتها تتداخل غالباً مع اختصاصات وحدات محلية أخرى، هذه الوحدات لتمكين السكان المحليين من الحصول على بعض الخدمات التي قد تعتبرها مجالس الوحدات التي يقيمون في دائرتها غير ضرورية^(١).

ومدة العضوية في المجالس المحلية تتراوح بين سنة وثمان سنوات تبعاً للتنظيم المحلي لكل مقاطعة، وإن كان العمل قد جرى على أن مدة العضوية في أغلب المجالس أربع سنوات، ولا يطبق في الولايات المتحدة نظام التجديد الجزئي للأعضاء خلال فترة العضوية وذلك خلافاً لما هو مستقره بالنظام الإنجليزي^(٢).

(١) عبد الهادي، توفيق (٢٠١٢م)، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٠٤.
(٢) الجبوري، علاء عبيس (٢٠٢٠م)، الوحدات الإدارية المحلية بين الرقابة والاستقلال، بغداد : دار أمجد للنشر والتوزيع، ص ٦٨.

وعلى الجانب السعودي فقد نصت المادة (١٣) من قانون المجالس البلدية السعودي على أنه: "مدة المجلس أربع سنوات مالية تبدأ من تاريخ السنة المالية للدولة التي تلي تكوينه، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء _ في حالات استثنائية _ تمديد هذه المدة بما لا يتجاوز سنتين"^(١).

كما نصت المادة (٣٥) من النظام سالف الذكر على أنه: "يقدم عضو المجلس استقالته إلى الوزير للبت فيها، ولا تعد الاستقالة نافذة إلا بعد صدور قرار الوزير بقبولها، أو مضي تسعين يوماً على تاريخ النفاذ الذي حدده عضو المجلس"^(٢).

فوفقاً للنصوص السابقة فإن المنظم في المملكة العربية السعودية حدد مدة عضوية المجلس البلدية للرئيس والأعضاء بـ (٤) سنوات تبدأ من تاريخ السنة المالية للدورة التي تلي تكوينه، كما يجوز ولأسباب تقدرها الإدارة المركزية بقرار من مجلس الوزراء - في حالات استثنائية - تمديد هذه المدة بما لا يتجاوز سنتين، كما تنتهي عضوية عضو المجلس البلدي بجانب إنتهاء مدة العضوية بتقديم استقالته إلى الوزير المختص ولا تعتبر الاستقالة مقبولة إلا بعد صدور قرار من الوزير المختص بقبولها أو مرور ثلاثة أشهر من تاريخ تقديمها وعدم البت فيها"^(٣).

ويظهر للباحث أنه من الأفضل بأن لا تكون مدة العضوية للمجالس البلدية قصيرة لأن الانتخابات كثيراً ما تقتزن - وخاصة في البلدان العربية والدول النامية - بالمنازعات بين القبائل والعائلات الأمر الذي يتطلب إطالة مدة العضوية لتجنب وقوع مثل هذه المنازعات وما يترتب عليها من مشاكل اجتماعية وأمنية، ومن جانب آخر فإن قصر المدة يرتبط بوجود كلفة مادية يستلزمها إجراء الانتخابات مما قد يشكل عبئاً مادياً على الدول التي تعاني من قلة أو شح الموارد المالية.

ثالثاً: شروط العضوية في المجالس البلدية:

لا تثير الشروط الشكلية لعضوية المجالس البلدية، كشرط بلوغ السن القانونية والتمتع بالجنسية وعدم ارتكاب جرائم أخلاقية وغيرها، خلافاً كبيراً في وجهات النظر، إذ يكاد يجمع الفقهاء والكتاب على ضرورة

(١) المادة الثالثة عشر من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٢) المادة الخامسة والثلاثون من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٣) حده، باديس (٢٠١٦م)، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن مرجع سابق، ص ٣٨٣.

تحققها للترشح لعضوية المجلس البلدي، إلا أن الخلاف يدور عادة حول ضرورة إشتراط كفاءة علمية أو إدارية معينة في المترشح، ففي الوقت الذي يؤيد فيه أنصار الكفاية الإدارية ضرورة توافر مثل هذه الشروط حتى لا تكون مسؤولية إدارة المجالس البلدية بأيدي الهواة من المواطنين، وحتى تتمكن هذه المجالس من إنجاز المهمات الكبيرة الملقاة عليها، يرى أنصار الاعتبارات السياسية أن إشتراط مثل هذه الشروط من شأنه أن يخل بمبدأ المساواة كأساس العملية الانتخاب والتمثيل ويجعل من التمثيل السياسي تمثيلاً فئوياً بحيث تكون الفئة الغالب هي فئة الفنيين والمتعلمين والخبراء، وهم ليسوا بالضرورة الأقدر على تمثيل الناخبين^(١).

وفي نطاق آخر فإن التجربة الفرنسية الرائدة في هذا المجال فقد أقرت شرطاً هاماً لعضوية المجالس البلدية بجانب شرط السن والجنسية والقيد بجدول الانتخاب والإقامة بنفس الدائرة المرشح عنها، وهو أن يكون المرشح من دافعي الضرائب، وهو شرط جوهري له ما يبرره، حيث أورده المشرع لبيان مدى انتماء والتزام المرشح بالأعباء المادية والقانونية الواقعة على عاتقه كمواطن، وإن عدم إلتزامه بها وهو التزم شخصي، فمن باب أولى أيضاً عدم إلتزامه بأعبائه القانونية الناتجة عن عضويته بالمجلس البلدي تجاه جمهور المتعاملين مع المجلس فيكون غير جدير بهذه العضوية^(٢).

وفي القانون المصري؛ يشترط في المرشح للمجالس المحلية أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية، وبالغاً من العمر (٢١) عاماً على الأقل يوم فتح باب الترشح، ويجب أن يكون المترشح مقيداً بجدول انتخاب الوحدة التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل إقامة في نطاقها، بالإضافة إلى تأدية الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها وإجادة القراءة والكتابة^(٣).

(١) حده، باديس (٢٠١٦م)، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٢) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص ٨٣.

(٣) الديب، فؤاد سمير (٢٠١٦م)، نحو مجالس محلية حقيقية، مرجع سابق، ص ٢٥؛ وفي هذا الشأن انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن: "قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ معدلاً بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ - الوحدات المحلية هي المحافظات و المراكز و المدن و الأحياء و القرى - لكل وحدة محلية من هذه الوحدات مجلس شعبي يراعى تشكيله وفقاً للقانون - التباين في تشكيل تلك المجالس على أساس تحديد عدد معين من الأعضاء عن كل قسم إدارى أو مركز لا ينعكس على شروط الترشيح لعضوية هذه المجالس والتي جاءت عامة وموحدة لتطبق في شأن الترشيح لعضوية هذه المجالس جميعها بغض النظر عن طريقة تشكيلها التي حددها القانون - يشترط فيمن يرشح لعضوية المجلس الشعبى المحلى أن يكون له محل إقامة في نطاق المحافظة ومقيداً في جداول الإنتخاب بأى قسم إدارى أو مركز في دائرتها - أساس ذلك : توافر شرط القيد في جداول الإنتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها -

وقد أتى الدستور المصري الجديد الصادر عام ٢٠١٤م بعدد من الضوابط لنيل العضوية في المجالس المحلية، حيث نصت المادة رقم ١٨٠ على تخصيص ربع المقاعد للشباب دون سن ٣٥ وللمرأة ربع المقاعد أيضاً، حيث حدد الدستور أن للشباب من عمر ٢١ سنة وحتى ٣٥ سنة حق الترشح وشغل نسبة ٢٥% من المجلس وحرص على وجود نسبة تمثيل الطوائف الدينية وأصحاب الهمم، ومن ذلك ما نصت عليه المادة ١٨٠ على أن: " تتنخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السري المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشترط في المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يُخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة. وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى، ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها" (١).

إلا أن الدستور الجديد لم يتعامل مع المحليات بشكل منفصل عن السلطة التنفيذية سواء في تشكيل أعضائه أو اختصاصاته - كما سنرى لاحقاً - فلم تأت الإدارة المحلية إلا كجزء تابع للسلطة التنفيذية في الدستور، كما ترك الدستور للقانون تنظيم العديد من الأمور المرتبطة بالمحليات مثل المخصصات المالية لها، وهو ما يثير تخوفاً حول محاولة إخضاع المجالس الشعبية المحلية بصورة كاملة للسلطة التنفيذية، وكذلك طريقة التشكيل سواء عن طريق الانتخاب أم التعيين (٢).

وجوب عدم الخلط بين النصوص الخاصة بتشكيل المجالس الشعبية المحلية على أسس معينة و بين تلك النصوص المتعلقة بشروط الترشيح لعضويتها".

حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - تايخ ٣٠ مارس ١٩٨٥ - الطعن رقم ١٨٨١ لسنة ٣٠ ق، مكتب فني ٣٠، الجزء الثاني، الصفحة ٨٨١.

(١) المادة ١٨٠ من الدستور المصري وتعديلاته في عام ٢٠١٤م وتعديلات ٢٣ أبريل ٢٠١٩م.

(٢) فريد، مهابة (٢٠١٩م)، الانتخابات المحلية في ضوء التعديلات الدستورية، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق - جامعة المنصورة، ص ٣١٧.

وفي النظام السعودي؛ نصت المادة (١٨) من نظام المجالس البلدية السعودي على أنه: "لكل ناخب حق الترشح لعضوية المجلس إذا توافرت فيه الشروط الآتية:

- ١- أن يقيد اسمه في جداول قيد الناخبين في الدائرة الانتخابية التي يرغب الترشح عنها.
- ٢- ألا يقل عمره عن خمسٍ وعشرين سنة هجرية في موعد الاقتراع.
- ٣- ألا يقل مؤهله التعليمي عن الثانوية العامة أو ما يعادلها.
- ٤- ألا يكون محكوماً عليه بحد شرعي، أو بالإدانة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
- ٥- ألا يكون مفصولاً من الخدمة العامة لأسباب تأديبية، ما لم يكن قد مضى على هذا الفصل ثلاث سنوات.

٦- ألا يكون محكوماً عليه بالإفلاس الاحتيالي.

٧- ألا تكون عضويته في المجلس البلدي مسقطاً في مدة المجلس السابقة^(١).

فضلاً عن هذه الشروط المنصوص عليها في نظام المجالس البلدية، فإن القضاء السعودي أرسى مبدأً جديد بشأن شروط عضوية المجلس البلدي بإضافة شرط جديد وهو ألا يكون للمرشح علاقة اقتصادية أو استثمارية بأي من موجودات المجلس، حيث انتهى قضاء ديوان المظالم في أحدث أحكامه إلى: "رفض دعوى مقتضاها يطالب فيها المدعي بإلزام الجهة المدعى عليها تعويضه عن الأضرار التي لحقته بسبب استبعاده من قائمة المرشحين لانتخابات المجالس البلدية - المدعي مرتبط مع الأمانة بعقد استثماري لإحدى الأراضي التابعة لها؛ الأمر الذي يفهم منه ضمناً اشتراط أن يكون المرشح غير مرتبط بعلاقة استثمارية أو مالية بالمجلس البلدي المرشح في دائرته^(٢).

وفي قانون القانون العماني نصت المادة الثامنة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٦م بإصدار قانون المجالس البلدية، بشأن شروط العضوية في المجلس البلدي على أنه: "يشترط في عضو المجلس البلدي من غير ممثلي الجهات الحكومية ما يأتي:

أ- أن يكون عماني الجنسية.

ب- ألا تقل سنه عن (٣٠) ثلاثين سنة ميلادية.

(١) المادة الثامنة عشر من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٢) حكم المحكمة الإدارية ديوان المظالم الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ٣ قضائية، الأحكام الإدارية - الصفحة ٢٠٦٠.

ت-أن يكون من ذوي المكانة والسمعة الحسنة في الولاية، وألا يكون قد حكم عليه بعقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

ث-أن يكون على مستوى مقبول من الثقافة وأن تكون لديه خبرة عملية مناسبة.

ج-أن يكون مقيداً في السجل الانتخابي بالولاية المترشح عنها.

ح-ألا يكون عضواً في مجلس الدولة أو الشورى، أو موظفاً بإحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة^(١).

وفي القانون البحريني نصت المادة السابعة من قانون البلديات على أنه: "يشترط فيمن يرشح نفسه عضواً بالمجلس البلدي ذكراً كان أو أنثى ما يلي:

(أ) أن يكون بحريني الجنسية.

(ب) أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية كاملة.

(ت) أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.

(ث) أن يكون متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية.

(ج) أن يكون مقيداً في جداول الناخبين في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه فيها

(ح) أن يكون مقيداً في جداول الناخبين في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه فيها"^(٢).

ويظهر للباحث أن المبالغة في اشتراط المؤهلات الفنية والعلمية في اشتراط عضوية المجالس البلدية أمر غير مبرر وأن هذا الاشتراط يمكن حصره فقط في المترشحين لرئاسة هذه المجالس وخاصة تلك المجالس الواقعة في المدن الكبرى والمحافظات، وهو نفس الاتجاه والرأي الذي انتهى إليه المشرع البحريني وأكتفى بأن يكون المرشح لديه القدرة على القراءة والكتابة، وهو ما ندعو إليه المنظم في المملكة العربية السعودية بالتأسي بما جاء بشروط العضوية في القانون المصري والبحريني والاكتفاء بكون المرشح يجيد القراءة والكتابة، فقد أثبتت التجربة العملية في كثير من المجالس أن كثيراً من حائزي الشهادات ليس لديهم المعرفة والدراية الكافية بإدارة الأمور وتقتصر خبرتهم في مجالات علمهم فقط، وعلى العكس من ذلك فإن كثير من غير ذوي المؤهلات لديهم الحنكة والدراية الكافية لإدارة الأمور، الأمر الذي لا يستقيم في وضع معيار الكفاءة وشغل منصب عضوية المجالس البلدية في ظل مستوى تعليمي معين.

(١) المادة الثامنة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٦م بإصدار قانون المجالس البلدية العماني.

(٢) المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١م بإصدار قانون البلديات البحريني.

فالكفاية الإدارية والكفاءة الفنية المطلوبة في أعضاء المجالس البلدية مسألة غاية في الأهمية إلا أنه يمكن تحقيقها بوسائل أخرى بخلاف المبالغة في اشتراط الشهادات والخبرات، ومنها - على سبيل المثال - إعطاء السلطة المركزية سلطة تعيين أعضاء إضافيين في كل مجلس بلدي من ذوي الكفاءة والخبرة إلى جانب الأعضاء المنتخبين^(١).

كذلك الأمر لا ننسى أنه وإلى جانب الجهاز التقريبي المنتخب من قبل الشعب، فإنه يوجد وفي غالبية دول العالم أجهزة إدارية تنفيذية في المجالس البلدية تتكون من الإداريين والمهندسين والفنيين وهؤلاء يتم تعيينهم عن طريق الحكومة وفقاً لمعايير الكفاءة والخبرة، وإلى جانب هذا وذاك فإن المجالس البلدية يمكنها الاستعانة بالخبراء واللجان الفنية المتخصصة وفي مختلف المجالات من أجل إنجاز أعمالها وواجباتها بدقة وكفاءة.

(١) فؤاد، فؤاد سمير (٢٠١٣م)، الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١١٢.

الفصل الثاني

اختصاصات المجالس البلدية

- تمهيد وتقسيم:

ويشتمل على بحثين ؛

المبحث الأول: الاختصاص الوظيفي للمجالس البلدية.

المبحث الثاني: الاختصاص الرقابي والتشريعي للمجالس البلدية.

وفقاً للآتي ؛؛

الفصل الثاني

اختصاصات المجالس البلدية

تمهيد وتقسيم:

تختلف اختصاصات المجالس البلدية من دولة لأخرى، بفعل عوامل متعددة تاريخية واجتماعية وسياسية وجغرافية وثقافية، يكون لها عظيم الأثر في تكوين الأنظمة السياسية والإدارية للدولة، فتلعب العوامل الاقتصادية والسياسية دوراً هاماً في نظام الإدارة المحلية بصفة عامة ونظم المجالس البلدية والتي تحدد شكلها النظامي واختصاصاتها على وجه الخصوص، بحيث تلونه بلون مميز قد يتغير من تأثير الظروف التاريخية ويخفف من نتائجها، كما أن نظام الادارة المحلية يتأثر في أي بلد دون شك بالسياسة العامة للدولة وبالقواعد السياسية للحكم التي تطبع نظام الدولة كلها بطابعها.

كذلك للعوامل الجغرافية الطبيعية نصيب في إرساء نظام الادارة المحلية، ففي الدول كبيرة المساحة تقوى اختصاصات المجالس المحلية وتقل رقابة الدولة، بعكس الدول صغيرة المساحة التي قد يضعف بها نظام الإدارة المحلية أو يقل شأنه بانتفاء حاجة الدولة إليه، ولا يقل دور التركيبة الاجتماعية للسكان من حيث الجنسية والثقافة والأوضاع الاقتصادية من جهة غنى المناطق أو قلة مواردها، في تحديد مستويات وأشكال النظم المحلية وتحديد اختصاصاتها الوظيفية والرقابية، وهو ما سأوضحه من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: الاختصاص الوظيفي للمجالس البلدية.

المبحث الثاني: الاختصاص الرقابي والتشريعي للمجالس البلدية.

وذلك كله وفقاً للتفصيل الآتي ؛؛

المبحث الأول

الاختصاص الوظيفي للمجالس البلدية

تمهيد وتقسيم:

بإمعان النظر في النشأة التاريخية لتشكيل المجالس البلدية، نجد أن الغرض الأساس لنشأتها هو مساعدة السلطة المركزية في توفير الاحتياجات المحلية للسكان والمتمثلة في خدمات الصحة والتعليم والبيئة والتي يصعب على هذه الأخيرة توفيرها بنفس الكفاءة والسرعة التي توفرها الهيئات المحلية المتمثلة في المجالس البلدية ولجانها النوعية.

فالمجالس البلدية نشأت لتحقيق أهداف معينة، إلا أنها في أغلب الأحيان لا تملك من السلطات والاختصاصات غير ما يخول لها بنص القانون فضلاً عن تقيدها بحدود اختصاصها الإقليمي، وهو ما يعرف في القانون بمبدأ خصوصية الغرض، أو مبدأ التخصص المحلي وطبقاً لهذا المبدأ لا يكون للمجالس البلدية حق القيام بأعمال لتحقيق غرض يخالف الأغراض التي أنشئت من أجل تحقيقها، فإذا فعلت ذلك كان عملها باطلاً لخروجها على حدود اختصاصها^(١)، الأمر الذي يجعل من الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية تختلف من نظام إلى آخر، بل مدينة إلى أخرى في نفس الدولة تبعاً لاختلاف الأساس القانوني الذي تتبعه، وهو ما سأوضحه من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: الأساس القانوني لاختصاصات المجالس البلدية.

المطلب الثاني: الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية.

وذلك كله وفقاً للتفصيل الآتي؛

(١) الطعامة، محمد محمود (٢٠٠٦م)، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، القاهرة، المنظمة العربية للتطوير، ص ١٧١.

المطلب الأول

الأساس القانوني لاختصاصات المجالس البلدية

للقوف على الأساس القانوني لاختصاصات المجالس البلدية الوظيفية يتطلب منا التطرق إلى عدد من النقاط تتمثل في آلية توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية متمثلة في المجالس البلدية، آلية تحديد اختصاصات المجالس البلدية، توزيع الاختصاصات بين أجهزة المجلس البلدي نفسه، وأخيراً مشكلة تداخل الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئة المحلية، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

أولاً: توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية:

المجالس البلدية المحلية جزء من الجهاز الإداري للدولة، وهذا يقتضي توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، ويرتكز هذا التوزيع على مبدأ أساسي في فلسفة الإدارة المحلية، بوجود مصالح محلية ذاتية متميزة عن المصالح القومية على نحو يبرر أفرادها بتنظيم خاص واعتبارها أساساً لتوزيع الوظيفة الإدارية، ومؤدى ذلك أن تتفرد المجالس البلدية بإعتبارها عنصر فعال في الهيئات المحلية بكل ما هو محلي بطبيعته، وتتولى الحكومة المركزية أداء الاختصاصات ذات الطابع القومي^(١).

وهذا الأساس لتحديد السلطات والاختصاصات لا يصلح إلا بصورة عامة، لأنه عند توزيع الاختصاصات يكون على المشرع أن يدخل في اعتباره عدة عوامل يقرر على أساس توازنها هذا التوزيع، وتتعلق بعض هذه العوامل بطبيعة الخدمات وأفضل أساليب إدارتها، ويرتبط بعضها باعتبارات سياسية وثيقة الصلة بفكرة الديمقراطية، وبعضها في النهاية وليد الصدفة والظروف التاريخية^(٢).

ولا شك أنه إذا ما توسعت الدولة في منح المزيد من الاختصاصات للمجالس البلدية كان ذلك مؤشراً على عظم شأن هذه الإدارة وازدياد دورها وفعاليتها في النظام الإداري للدولة وبالعكس عندما تقلل الدولة من اختصاص المجالس البلدية؛ إنما تحد بذلك من دور هذه الإدارة من حجمها وقدرتها^(٣).

(١) إحواس، خليفة صالح (٢٠١٤م)، الإدارة المحلية، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ٣٨٢.

(٢) فؤاد، فؤاد سمير (٢٠١٣م)، الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٣) المرجع السابق.

ويتشعب اختصاص الادارة المحلية من مهام الاشراف، والتنفيذ وفرض الرسوم المحلية إلى مهمة الأعمال التنظيمية أو التقريرية، وقد يكون الاختصاص التقريري على سبيل الحصر أو شاملاً ولكنه في مطلق الأحوال لا يصل إلى مرتبة التشريع بالمعنى المتعارف عليه الذي يمارسه البرلمان في الدولة^(١).

وقد توسع اختصاص الادارة المحلية تبعاً لتوسع اختصاص الدولة ككل وتخلت الدولة عن كثير من اختصاصاتها للإدارة المحلية متمثلة في مجالسها البلدية في شئون الصحة، والتعليم، والإسكان والأمن والشؤون الاجتماعية، وغيرها^(٢).

من هنا نجد أهمية تحديد حجم اختصاصات الهيئات المحلية وما له من تأثير على تشكيل هذه المجالس وكفائيتها واختيار أفضل العناصر لها، فكلما قويت اختصاصات المجالس وزادت في حجمها كلما زاد الاهتمام المحلي بالادارة المحلية؛ لأن المواطن المحلي يعرف أن ممارسة هذه الصلاحيات من قبل المجالس البلدية أو المحلية يحتاج إلى تمويل محلي حتى تتمكن من اشباع رغبات وحاجات المواطنين ضمن الوحدة المحلية^(٣).

وعنصر التمويل المحلي يقوم أساساً على مدى مساهمة المواطنين من ورسوم وغيرها تفرضها هذه المجالس لتنفيذ مهامها، مما يولد الإحساس الحقيقي لدى المواطنين المحليين في الوحدة المحلية في البحث عن الأشخاص الذين سيمثلونهم في المجلس المحلي ممن تتوافر فيهم على الأقل حد أدنى من الكفاءة والخبرة وحسن السيرة - بعيداً عن التعصبات الحزبية أو القبلية - وليبقوا مطمئنين على إنفاق أموال مجالسهم البلدية (والتي هي في الأصل جزء من مالهم الخاص) على الخدمات المحلية والتي هم بحاجة إليها^(٤).

أما في حالة ضعف الاختصاصات فنجد الاهتمام أقل وبالتالي فإن كفاية المجالس تكون قليلة أيضاً ويكون الاتجاه للسلطة المركزية أكثر منه للمحليات، ويثير موضوع الاختصاص قضية على جانب من

(١) عواضة، حسن محمد (٢٠٠٢م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، القاهرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ص ٨٥.

(٢) أبو حمزة، أيمن محمد (٢٠١١م)، نظرات حول نظام الإدارة المحلية في التشريع المصري - نحو إدارة محلية فاعلة، ص ٨١.

(٣) المرجع السابق.

(٤) عواضة، حسن محمد (٢٠٠٢م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق، ص ٩٢.

الأهمية وهي موضوع التفرقة بين الاختصاصات القومية والاختصاصات المحلية وهذا ما يوجب البحث، ما هو مرفق قومي وما هو مرفق محلي، الأمر الذي يتطلب منا بيان الآلية التي يتم من خلالها تحديد اختصاصات المجالس البلدية.

ثانياً: تحديد اختصاصات المجالس البلدية:

وتختلف الدول في الأسلوب الذي تتبعه في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بين توزيعها بصفة عامة مجملة وتحديد لها على سبيل الحصر^(١).

١ - توزيع الاختصاصات بصفة عامة:

وفيه تعتبر جميع الشؤون المحلية من اختصاص الهيئات المحلية، ويترك لها تحديد الاختصاصات التي تعتبر ضمن إطار عملها المحلي عدا ما استثني منها بنص خاص وذكر بأنه من صلاحية السلطة المركزية، وهكذا فإن توزيع الاختصاصات يتم بصفة عامة طبقاً لقاعدة عامة تستوعب ما يستجد من أمور آتية ومستقبلية، وتأخذ دول عديدة بهذا الأسلوب مثل مصر والمغرب وتونس ولبنان وفرنسا وبلجيكا وإيطاليا وسويسرا وروسيا^(٢).

ومقتضى هذا الأسلوب أن يتم توزيع الاختصاصات بصفة عامة مجملة طبقاً لقاعدة عامة، التي بمقتضاها ينص القانون على قاعدة عامة؛ يرجع إليها في تحديد الاختصاصات، أو ينص على جواز اضطلاع الهيئات المحلية بأية اختصاصات لا يحرّمها القانون، ومفهوم ذلك أنه يترك للمجالس البلدية حق تحديد المسائل ذات الأهمية المحلية التي تدخل في اختصاص كل منها، ولكن تقرير المجالس المحلية في هذا الشأن يخضع لرقابة الحكومة المركزية التي تمنعها من الجور على اختصاصاتها ومن العمل بما يناقض المصلحة العليا للدولة ككل^(٣).

- ومن مزايا هذا الأسلوب:

أ- يعطي الهيئات المحلية مرونة كبيرة في تحديد الاختصاصات المحلية التي يتوجب القيام بها ضمن حدودها الممكنة، ويمكنهم من الاستجابة للتغيرات الجديدة.

(١) أبو راس، محمد الشافعي (٢٠١٢م)، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٢) المعاني، أيمن عودة (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٢٩.

(٣) إحواس، خليفة صالح (٢٠١٤م)، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

ب-يزيد من قدرة المجالس المحلية على الإبداع والابتكار في شتى المجالات.
ت-يخفف العبء عن كاهل الهيئات التشريعية التي تسن القوانين، حيث تشهد الهيئات المحلية رغبة وقدرة على توسيع اختصاصاتها المحلية الممنوحة لها باستمرار، وهذا الأسلوب لا يوجب إصدار قوانين جديدة لتمكين هذه الهيئات من ممارسة الاختصاصات الجديدة^(١).

- ويؤخذ على هذا الأسلوب أمور منها:

أ- عدم تحديد الاختصاصات بشكل دقيق وواضح مما ينجم عنه نوع من الحساسية والاحتكاك بين الإدارة المركزية والمحلية.
ب- قد يؤدي إلى إضطلاع بعض الهيئات المحلية باختصاصات لا تقوى على النهوض بها لضعف إمكانياتها المادية والبشرية.

٢- تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر:

وفي هذا الأسلوب تحصر اختصاصات الهيئات المحلية، ولا يمكن لها ممارسة أية اختصاصات لم تخول لها بحكم القانون، ولذا فإن زيادة اختصاص الهيئات المحلية تتطلب إصدار تشريع جديد يمكن من إضافة هذه الاختصاصات، وذلك عن طريق النص بالتشريعات على المسائل التي تدخل في اختصاص كل مجلس بلدي بصورة واحدة، وطبقاً لهذا التحديد لا يجوز لأي هيئة محلية مباشرة أي اختصاصات إلا إذا كان حقها في ذلك مقررًا بنص القانون، أو مستند إلى القانون، وإلا كان عملها باطلاً بمقتضى مبدأ تعدي الاختصاص^(٢).

وهو الأسلوب المتبع في المملكة المتحدة وبعض دول مجلس التعاون الخليجي كالمملكة العربية السعودية والبحرين، حيث حددت المواد (٤)، (٥)، (٦)، (٧)، (٨) من الفصل الثاني - صلاحيات واختصاصات المجلس - من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ، وكذلك المواد من الثامنة وحتى الرابعة والعشرون الواردة بالفصل الثالث (اختصاصات المجلس) من اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية السعودي الصادرة عام ١٤٣٧هـ.

(١) الشقاوي، عبدالرحمن عبدالله (١٤٣٥هـ)، تطوير أنظمة الحكم والإدارة وجهود التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية، الرياض : معهد الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٢٩١.

(٢) سماره، خالد علي (٢٠٠٠م)، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

وكذلك الحال وفقاً لما ورد بالمادة التاسعة عشر من قانون المجالس البلدية البحريني رقم (٣٥) لسنة ٢٠١١ م، والمواد (١٢)، (١٣)، (١٤) من لائحته التنفيذية، اختصاصاته على سبيل الحصر - سأوضحها لاحقاً بالتفصيل.

حيث تلتزم المجالس البلدية بحدود الاختصاصات المخولة لها بحكم القانون، وتختلف هذه الاختصاصات من إدارة إلى أخرى بحكم حجمها وموقعها أو عدد سكانها وتوفر الموارد المالية فيها^(١).

- أهم المزايا التي يحققها هذا الأسلوب :

أ- الدقة والوضوح التي تنجم عن تحديد الاختصاصات.

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

ث- جعل اختصاصات المجالس البلدية ضمن إمكانيات ومقدرة هذه المجالس من الناحيتين المالية والبشرية، مما ينعكس إيجاباً على الخدمات والمشاريع والأعمال المحلية.

- أما مساوئ هذا الأسلوب فهي:

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

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

ت- عدم تمكين الإدارة المحلية من الاستجابة السريعة للمتغيرات والمستجدات التي تظهر بشكل مستمر في هذه الظروف التي تشهد تغييراً مضطرباً^(٢).

ثالثاً: توزيع الاختصاصات بين أجهزة المجلس البلدي:

تتوزع الاختصاصات المحلية بين المجلس كهيئة جماعية تتولى رسم السياسة العامة ووضع القرارات التنظيمية والإشراف العام والمراقبة، وبين الجهاز الإداري كهيئة تنفيذية واسعة، وقد يرأس رئيس المجلس المحلي الجهاز التنفيذي ويمارس اختصاصات محددة تجعله في المركز الأول للإدارة المحلية،

(١) أبو راس، محمد الشافعي (٢٠١٢م)، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٢) المعاني، أيمن عودة (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٣١.

وقد يعهد بالجهاز التنفيذي الى المحافظ وهو ممثل السلطة المركزية، أو إلى المدير وهو موظف اختصاصي^(١).

والواقع أن توزيع الاختصاصات المحلية يعكس المبادئ التي يقوم عليها أساس نظام الادارة المحلية، فطبقاً للمبدأ الديمقراطي، يجب أن توضع كافة الشؤون المحلية في يد المجلس المنتخب، ووفقاً للمبادئ الإدارية السليمة يجب أن يقتصر دور المجلس المنتخب على المداولة والتقرير، وأما التنفيذ فمهمة الفرد، أما التشاور والمداولة فهو مهمة الجماعة، لأن المجلس بحكم تشكيله وحجمه، لا يصلح لممارسة أعمال الإعداد والتنفيذ التي يجب أن يعهد بها إلى فرد واحد يتولاها على مسؤوليته، وفي التطبيق العملي تأخذ بعض الدول بتغليب المبادئ الادارية كفرنسا وألمانيا الاتحادية ومصر، وبعض الدول تغلب المبادئ الديمقراطية مثل روسيا والمملكة المتحدة، بينما تأخذ دول أخرى المزج بين الأسلوبين كما هو الحال في النظام الأمريكي حيث يتفرغ عدد قليل من أعضاء المجلس البلدي (٤-٦ أعضاء) كلية للإشراف على الجهاز الإداري والتنفيذي^(٢).

رابعاً: مشكلة تداخل الاختصاص بين المجالس البلدية والسلطة المركزية:

تعد مشكلة تحديد وتوزيع الاختصاصات من أكبر المشاكل التي تحد من فاعلية اللامركزية بصفة عامة وفاعلية المجلس البلدي بصفة خاصة، وذلك لارتباطها بكافة المراحل التي تعرفها الجماعات المحلية وذلك أثناء التطبيق العملي لمثل هذه الاختصاصات، حيث تصطدم السلطات المحلية بوجود تداخل في الاختصاصات بينها وبين السلطة المركزية، وتظهر هذه المشكلة بوضوح في ظاهرتين رئيسيتين تتمثل الأولى في التبعية المزدوجة للمديريات الخدمية كمديرية التربية والتعليم ومديرية الصحة، والثانية في ازدواج الاختصاص في التأديب بين السلطة المركزية والهيئة المحلية؛ وفقاً للتفصيل الآتي:

١ - التبعية المزدوجة للمديريات الخدمية:

تتمثل هذه المشكلة في أن مديريات الخدمات التابعة للوزارات التي نقلت اختصاصاتها للمحافظات مثل الصحة والتعليم والشئون الاجتماعية، تخضع للإشراف المزدوج عليها من جانب المحافظ والوزير

(١) فؤاد، فؤاد سمير (٢٠١٣م)، الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٢) أبو راس، محمد الشافعي (٢٠١٢م)، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٢.

معاً، فهي تابعة فنياً للوزارات المركزية، وإدارياً للقيادات التنفيذية المحلية مع غياب قدرة القيادات التنفيذية المحلية على القيام بتوقيع الجزاء على موظفي هذه الفروع أو محاسبتهم، مما يؤدي إلى خلل في خطوط المسائل الرأسية والأفقية^(١).

كما تتسبب هذه الازدواجية في تداخل الاختصاصات وصعوبة التنسيق بين المديريات المختلفة وبين الوحدات المحلية في تنفيذ بعض المشروعات التنموية بالوحدات المحلية فمازلت حتى الآن الوزارات القطاعية المركزية صاحبة القول الفصل في تحديد الاحتياجات المحلية وتقرير الأولويات واعتماد الميزانيات بل إنها في كثير من الأحيان تطرح الأعمال للتنفيذ بعيداً عن أي مشاركة للمحافظات شعبية أو تنفيذية.

كما أنه ما زال مستوى التركيز المركزي متمثلاً في الوزارات مسيطراً على المستوى المحلي فكثيراً من الخطط التنموية تضعها الوزارات مركزياً، كما أن معظم التمويل المحلي يأتي من الموازنة العامة للدولة كما أن الضرائب والرسوم يتم فرضها والتصرف في عوائدها مركزياً، يمكن مما سبق استنباط طبيعة العلاقة القائمة بين الدولة المركزية ووحدات الإدارة المحلية وإجماله في مجموعة من النقاط الأساسية هي:

١- احتفاظ الحكومة المركزية وفروعها باختصاصات كثيرة هي في الأصل ذات طابع محلي.

٢- غياب التنسيق بين أجهزة الدولة التنفيذية المركزية وفروعها وبين الوحدات المحلية.

(١) وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "ولئن نص قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أن لكل وزير أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته (المادة ٦/ ٤ من القانون و٧ من اللائحة التنفيذية) إلا أن الثابت من رد الجهة الإدارية أنه لم يصدر تفويض للمحافظين في اختصاص وزير التربية والتعليم المنصوص عليه في المادة ٢٨ من القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن غلق المدارس الخاصة إدارياً. ولا يجوز القول بأن اختصاصات الوزراء المنصوص عليها في القوانين واللوائح قد آلت إلى المحافظين بصور قانون الإدارة المحلية كما ذهب إلى ذلك الحكم المطعون فيه وإلا لما كانت ثمة حاجة إلى النص في قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية على تفويض الوزراء للمحافظين في بعض اختصاصاتهم، يضاف إلى ذلك أن قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية قد حددا المسائل التي تدخل في اختصاص المحافظين بما لا يتناول بالقطع الاختصاص بإغلاق المدارس الخاصة إدارياً طبقاً للمادة ٢٨ من قانون المدارس الخاصة وبذلك بقي هذا الاختصاص مسنداً لوزير التربية والتعليم دون سواه"

حكم المحكمة الإدارية العليا - بتاريخ ٢٥ نوفمبر ١٩٦٧م، الطعن رقم ٨٨٥ لسنة ١١ قضائية مكتب فني ١٣، الجزء الأول، الصفحة ١٣٥.

٣- فرض الخطة التنموية المحلية من قبل الدولة المركزية وسيطرة الحكومة المركزية على الخدمات المقدمة والذي قد لا ينعكس على تحسن في أداء الخدمة.

٤- إضعاف المركزية لدور المحليات التنموي.

٥- الإشراف الحكومي الشامل وغياب آليات وخطوط المسائلة للأجهزة التنفيذية من قبل المجالس الشعبية المحلية.

٦- غياب آلية واضحة لفض النزاع بين الحكومة المركزية بفروعها وبين الوحدات المحلية أو بين الوحدات المحلية بعضها البعض بصورة ملزمة لجميع الأطراف^(١).

وحتى تتم تنمية حقيقية في المجتمعات ولتخفيف العبء عن المستوى المركزي لابد من التوجه لنظام لامركزي بتوزيع الاختصاصات بين المستوى المركزي والمستوى المحلي مع ضرورة فض الاشتباك بين الاختصاصات المتداخلة بين السلطات المركزية المتمثلة في الوزارة وبين السلطات المحلية^(٢).

(١) عبدالعليم، أحمد حسن (٢٠١٧م)، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ص ١١٢.

(٢) المرجع السابق، وفي هذا الشأن انتهى قضاء ديوان المظالم السعودي بأن: "لا ينال من ذلك ما أوردته الدائرة الموقرة من عدم مناقشة المحافظة في موضوع الدعوى، للأسباب التالية: ١- تم مناقشة صفة مصدر القرار في الصفحتين الأولى، والثانية عند الحديث عن القبول الشكلي في أسباب الحكم. ٢- قدم ممثل الإمارة مذكرته المتضمنة التأكيد على أنها (المحافظة)، هي من أصدرت القرار بالإخلاء لا الأمانة، وبناء عليه فليس من داع لذكر المستند النظامي للتأكيد على اختصاص المحافظة بإصدار قرار الإخلاء، إلا أنه في سبيل الاستجابة لملاحظات دائرة الاستئناف الموقرة، فإن الدائرة تشير إلى أن المستند النظامي في ذلك: هو نظام محلات بيع المركبات الملغي تسجيلها، ولائحته التنفيذية حيث نصت المادة (الثانية) منها على أنه: "يمنح أصحاب المحلات القائمة حالياً مهلة ستة أشهر قابلة للتمديد لمرة أخرى من تاريخ العمل بهذه اللائحة، لنقل محلاتهم إلى المواقع المحددة بعد استكمال جميع الشروط المطلوبة لممارسة هذا النشاط على أن تتولى البلدية إبلاغهم، ومتابعة انتقالهم بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة". ولا ينال من ذلك ما أوردته محكمة الاستئناف من عدم مناقشة نفي الصفة عن أمانة محافظة جدة، لأنه تم ذلك أثناء الحديث عن القبول الشكلي، كما سبق بيانه سلفاً، إضافة لأن الدائرة قد رجعت لجميع لوائح الدعوى، فوجدت أن الدعوى قد أقيمت في مواجهة القرار (قرار الإخلاء) الصادر من المحافظة، والبعض الآخر أقامها في مواجهة قرار الإخلاء الصادر من الأمانة، والمحافظة، ولم يتم الطعن على تنفيذ الأمانة، لاختيارها موقعا بديلا غير ملائم، بل جعلوا الطعن منصبا على قرار الإخلاء، بسبب اختيار الأمانة موقعا بديلا غير ملائم، وهنالك بون شاسع بين الأمرين، فيترتب على الطعن على قرار الإخلاء عدم صحته ابتداء، ومن ثم البقاء في أماكنهم، بينما يترتب على الطعن على قرار التنفيذ صحة قرار الإخلاء، ولكن على الأمانة اختيار الموقع الملائم، لانتقالهم، كما تشير الدائرة إلى أنها لم تصدر القرار العاجل في مواجهة الأمانة، على قرار الإخلاء عدم صحته ابتداء، ومن ثم البقاء في أماكنهم، بينما يترتب على الطعن على قرار التنفيذ صحة قرار الإخلاء، ولكن على الأمانة اختيار الموقع الملائم، لانتقالهم، كما تشير الدائرة إلى أنها لم تصدر القرار العاجل في مواجهة الأمانة، وإنما أصدرته دائرة أخرى،

ومن هنا يتعين أن تكون المهام الأساسية للوزارات المختلفة إبلاغ المحافظ بالخطوة العامة للدولة، وكذا متابعة تنفيذها من الناحية الفنية، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدي إلى سير المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة، مع ملاحظة أن العلاقة بين الوزارات والمجالس البلدية لا يمكن اعتبارها علاقة تبعية أو رئاسية، بل ينحصر دور هذه العلاقة في التوجيه الفني للمجالس البلدية، أما مسألة إصدار تعليمات ملزمة لا يتفق مع الاستقلال اللامركزي للمجالس البلدية^(١).

بتشكيل مختلف، كما يستبين من الحكم الوقتي العاجل. كما لا ينال من ذلك ما أوردته الدائرة الموقرة من أنه إشارة إلى الخطاب رقم (٢٦٠٠٤٤٩١٦)، ي ١٤٣٦/٦/٥ هـ، الصادر من أمانة محافظة جدة، وفيه: أن الأمانة ترغب من المحافظة العمل على سرعة نقل التشاليج لموقع بديل، وذلك لعدم وجود تصاريح لديهم بمزاولة المهنة، وهذا دليل على أن القرار صادر من الأمانة وليس من المحافظة، وذلك مردود عليه بما يلي: أولاً: ما سبق بيانه سلفاً. ثانياً: أن الصادر عن الأمانة لو كان قراراً إدارياً بالمعنى الفني الدقيق، لما احتاج إلى تصديق جهة أخرى، وعليه: فإن ما تم من جهة الأمانة لا يعدو كونه اقتراحاً بالنقل للموقع البديل مقدماً للمحافظة من أجل أن تتخذ قراراً بشأنه، بدليل ما ورد في آخر الخطاب بالرقم والتاريخ المشار إليهما سلفاً، حيث جاء رد الإمارة على المقترح الصادر من الأمانة بما نصه: "لذا نرغب الاطلاع، والعمل على سرعة نقل هذه التشاليج للموقع البديل، وإزالة جميع المواقع المخالفة لهذا النشاط ... - إلى أن قال: - ولقد تم تزويد جميع الجهات أعلاه بصورة لاعتماد إنفاذ ما ورد من توصيات أعلاه كلاً فيما يخصه، والتنسيق مع الأمانة طرفكم بهذا الخصوص"، ولما كان القرار الإداري هو: إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي معين، متى كان جائزاً وممكنًا نظاماً، وكان الباعث عليه هو تحقيق المصلحة العامة. فبتطبيق ذلك على محل الخلاف فإن الذي أفصح عن الإزالة هي محافظة جدة، حيث ذكرته في قرارها ما نصه: "لذا نرغب الاطلاع والعمل على سرعة نقل هذه التشاليج للموقع البديل وإزالة جميع المواقع المخالفة لهذا النشاط..."، وهذا - بما لا يدع مجالاً للشك - إفصاح بين لا لبس فيه بالإزالة، وأنه وإن وجهت هذا الخطاب إلى أمانة المنطقة فذلك لا يعدو أن يكون أمراً لها بالإزالة، حيث أصبحت بهذه المثابة سلطة تنفيذ لا غير، أشبه ما تكون بالآلة، وهذا لا يغير وينقل الصفة ممن أنيطت به وهي محافظة جدة، وبالتالي تكون هي مصدرة القرار وفي المركز الذي يعطيها حق الدفاع عن مشروعيتها. حكم ديوان المظالم - بتاريخ ٣٠ أغسطس ٢٠١٦م - الطعن رقم ٥٥٩١ لسنة ١٤٣٧ قضائية - الدائرة الإدارية، الصفحة ٢٣١.

حيث يمثل هذا الحكم جوهر النزاع بين المحافظة وأمانة جدة، حول الجهة المختصة نظاماً بمنح التراخيص للمحلات العامة أو بيان العوائق الغير نظامية وإصدار القرار اللازمة بإزالتها، حيث تمثل المحافظة سلطة مركزية بالنسبة للهيئة المحلية المتمثلة في أمانة جدة.

(١) الرسول، محمد أحمد (٢٠١٥م)، الضمانات القانونية لحقوق الأفراد في حالة الطوارئ في القانون الإداري، الأردن: دار الوراق للنشر والتوزيع، ص ٢٠٥؛ وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "بأن قرار المحافظ بحظر نقل الماشية الحية والمذبوحة من الأبقار والجاموس خارج المحافظة بغير تصريح من مدير الزراعة، وضبط الماشية محل المخالفة وتسليمها إلى اللجنة المختصة بمديرية الزراعة لتوزيعها على الجمعيات التعاونية والجزائرين التعاونيين بالسعر

٢- ازدواج الاختصاص في التأديب بين السلطة المركزية والهيئة المحلية:

كذلك الحال بالنسبة لسلطة تأديب الموظف العامل بالمديريات الخدمية مثل التربية والتعليم والصحة فإننا نجد أن المنظم السعودي قد أورد في نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ هـ بعض المبادئ والقواعد مستهدفاً وضع حدود الواجبات والمحظورات لشاغلي الوظائف العامة على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، وليترك الأمر للسلطة المختصة -للجهات المحلية والمجالس البلدية - بمحاسبة الموظفين العموميين لتقرير ما إذا كان التصرف المنسوب للموظف يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء الإداري على الرغم من تبعية الجهة للسلطة المركزية إعمالاً لنص المادة (١١) من نظام الخدمة المدنية^(١)، فضلاً عن ذلك فقد أوردت الأنظمة الوظيفية الخاصة بياناً بواجبات الموظفين الخاضعين لأحكام تلك الأنظمة^(٢)، وفي القانون المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة وتعديلاته بالقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية، قد جعل السلطة التأديبية للعاملين بمديريات الخدمات حتى التي نقلت اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية بيد الوزراء المعنيين، وبالتالي فالمحافظ مفوض من الوزراء في هذه الاختصاصات رغم أن قانون الإدارة المحلية الحالي ينص على أن المحافظ هو الرئيس الأعلى لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة وبالتالي لم يستطع المحافظ أن يفوض أحداً من المستويات القيادية داخل المحافظة في هذه الاختصاصات^(٣)،

المحلي المتعارف عليه قرار مخالف للقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٤٥ بشئون التموين، إذ استحدث فرض القيود على نقل المواشي المذبوحة والحية خارج المحافظة؛ حيث لم يفوض وزير التموين أي قيود على نقلها أصلاً"
حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، بتاريخ ٨ مايو ١٩٨٢م، في الطعن رقم ٩٠٦ لسنة ٢٦ ق، الجزء الأول، ص ٣٤٥.

(١) المادة الحادية عشر من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ هـ.
(٢) الجربوع، أيوب منصور (٢٠١٠م)، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، الطبعة الأولى، الرياض، ص ٣١.
(٣) وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "وحيث إن مفاد ما تقدم لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة أنه ولئن كان الوزير المختص هو السلطة المختصة وفقاً لما نصت عليه المادة ٢ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ إلا أن المشرع في المادة ١/٢٧ مكرر من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المضافة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المشار إليه اعتبر المحافظ رئيساً لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة وذلك بالنسبة للجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لها جميع اختصاصات الوزير ومن ثم فقد أصبح المحافظ هو المختص وحده دون الوزير بكل ما يتعلق بالشئون الوظيفية لهؤلاء العاملين من نقل وندب وتأديب وغير ذلك من الأمور الوظيفية باعتبار أن ذلك هو الأصل العام الذي نصت عليه المادة ٢٧ مكرراً/ ١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ سالف الذكر، وبمراعاة ما نص عليه قانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ في المادة ١١ من اختصاص الأجهزة المركزية برسم السياسات

فضلاً عن عدم قدرته - ولا من هم أدنى مرتبة من المحافظ - نقل أي مبلغ من بند إلى بند في موازنة المحافظة قبل موافقة وزارة المالية، الأمر الذي يعوق الإدارة المحلية ومجالسها من تنفيذ العديد من المشاريع التنموية^(١).

ويظهر للباحث أن الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات أفضل من أسلوب الحصر، لأن هذا الأخير رغم وضوح الاختصاصات المحلية فيه، إلا أنه يقيد الهيئات المحلية لدرجة كبيرة في ممارسة عملها، وقد تكون هناك مرافق ذات طبيعة هامة بالنسبة للسكان المحليين، ومع ذلك لا تتدخل السلطة المحلية أو المجالس البلدية لتنفيذها أو حلها لكونها لا تندرج تحت اختصاصاتها المخولة لها من قبل القانون، وذلك خلافاً للأسلوب العام الذي نؤيده، والذي يمكن المجالس البلدية في ظلّه أن تتدخل في أي وقت لإشباع حاجات ورغبات الأفراد المحليين دون أن تتقيد بنصوص تحد من اختصاصاتها.

العامّة للتعليم ومهام التخطيط والتقييم والمتابعة العامة واختصاص المحافظات بالعملية التنفيذية التعليمية والمتابعة المحلية، الأمر الذي يقطع بأن المحافظ وحده هو المختص دون وزير التربية والتعليم بتأديب العاملين بالوزارة في نطاق محافظته وذلك باعتبار أنها من الوزارات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية وأن هذا الأمر يتعلق بالعملية التنفيذية التعليمية والمتابعة المحلية، ولا وجه للقول بالاختصاص المشترك لكل من الوزير والمحافظ لأنه فضلاً عن أن ذلك يتعارض مع النصوص سالفة الذكر فإن ازدوج الاختصاص في هذا المجال يتنافر مع مقتضيات التنظيم الإداري السليم، ويتفرغ كل من الوزير والمحافظ للقيام مما ينظره من اختصاصات"

(١٠) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - بتاريخ ٣ يونيو ٢٠٠١م، الطعن رقم ١٥٧٧ لسنة ٤٦ قضائية مكتب فني ٤٦، الجزء الثاني، الصفحة ٢٠١٥.

(١) الديب، نور الهدى إبراهيم (٢٠١٦م)، الحوار المجتمعي كآلية لصنع القرار - المجالس المحلية نموذجاً، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص ١١٥.

المطلب الثاني

الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية

للمجالس المحلية المنتخبة العديد من الصلاحيات سواء في المجال المالي أو تشجيع الاستثمار المحلي، وكذلك في مجال التشييد والتعمير، كما نجد للجماعات المحلية اهتمام كبير بالعقار نظراً لدوره في تحقيق التنمية المحلية، بجانب دورها الجوهري في متابعة الصحة العامة والمحافظة على البيئة.

وبالرجوع لقوانين وأنظمة المجالس البلدية، نجد أنها تمتلك مجموعة واسعة من الصلاحيات، منها ما يتعلق بالإدارة والتسيير، ومنها ما يتعلق بالجانب الاقتصادي والاجتماعي إلى جانب عدد من الوظائف يضطلع بها بموجب نص القانون تمس عدة جوانب تتعلق بشؤون المدينة أو الاقليم التي يتبع له المجلس محلياً أو مكانياً، وهو ما سأوضحه من خلال بيان الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية في عدد من النظم المقارنة، بإعتبارها تجارب رائدة في مجال الإدارة المحلية والمجالس البلدية عربياً وعالمياً^(١)؛ وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية في البحرين:

حدد المشرع البحريني الصلاحيات الوظيفية للمجالس البلدية على سبيل الحصر في قانون البلديات والمجالس البلدية البحريني رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١م ولائحته التنفيذية - تحت بند اختصاصات المجلس، على النحو الآتي:

تنص المادة التاسعة عشر من قانون البلديات والمجالس البلدية البحريني على أنه: "يختص المجلس البلدي بوجه عام في حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية بتقديم الخدمات البلدية في دائرة اختصاصه وله على الأخص ما يلي :

(أ) اقتراح إنشاء وتحسين الطرق ووضع الأنظمة المتعلقة بإشغالاتها، وتجميل وتنظيف الشوارع والميادين والأماكن العامة والشواطئ .

(١) صليحة، ملياني (٢٠١٦م)، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ص ١١١.

(ب) اقتراح الأنظمة الخاصة بالصحة العامة بالتنسيق مع الجهات ذات الصلة، بما يكفل الراحة للمواطن ويعطى وجهها مشرقاً للدولة.

(ج) العمل على حماية البيئة من التلوث على ضوء تجارب الدول المختلفة وأنظمة المؤسسات الدولية في مجال البيئة وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة بشئون البيئة في الدولة.

(د) مراقبة تنفيذ الأنظمة المتعلقة بالإضاءة والمياه والصرف الصحي وغير ذلك من الأنظمة الخاصة بالمرافق العامة المتعلقة باختصاصات البلدية، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

(هـ) تقرير إنشاء وتطوير الحدائق والمتنزهات العامة وأماكن الترفيه وحماية الشواطئ من التآكل والتلوث وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

(و) اقتراح المشروعات ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والمتعلقة بالمياه والطرق والمتنزهات والصرف الصحي والإضاءة وإقامة المدارس والمسكن والمراكز الصحية ومواقف السيارات وغيرها من المنافع والخدمات العامة والمشروعات التي تهم المواطنين، والتنسيق بشأنها مع الجهات المختصة، وإقرار الأولويات في تنفيذها.

(ز) وضع النظم الخاصة بالإعلانات الدعائية واقتراح الرسوم المتعلقة بها، وتحديد ضوابط وضع لافتات المحال التجارية والمحال العامة.

(ح) تقرير إنشاء الأسواق والمسالك ومدافن النفايات، ووضع النظم الخاصة بها وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

(ط) وضع النظم الخاصة بجمع النفايات، والتخلص منها، أو إعادة تدويرها وفقاً لأحدث الأساليب العلمية والاقتصادية وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

(ي) وضع الأنظمة الخاصة بالمحال العامة كالفنادق والمطاعم والمقاهي وغيرها والمحال التجارية والصناعية والمحال الخطرة والمقلقة للراحة والضارة بالصحة والباعة الجائلين وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

(ك) تقرير المنفعة العامة في مجال المشاريع البلدية وفقاً للأوضاع التي يقرها قانون استملاك الأراضي للمنفعة العامة.

(ل) وضع النظم الخاصة بمراقبة الحيوانات الضالة والسائبة وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

(م) اقتراح تسمية الضواحي والأحياء والشوارع والطرق والميادين، وذلك بالتنسيق مع كل من الوزير المختص بشئون البلديات والمجالس البلدية الأخرى.

(ن) الاشتراك مع الجهات المختصة في دراسة ووضع المخططات العمرانية الهيكلية والعامة ومخططات المناطق التفصيلية .

(س) النظر في الاقتراحات التي تقدم من الوزارات وغيرها من الجهات، أو من أعضاء المجلس وإصدار القرارات أو التوصيات في شأنها.

(ع) تعيين وإنشاء المواقع العامة للمركبات والسفن وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

(ف) النظر في الشكاوى التي يقدمها المواطنون والجهات الأخرى بشأن المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس البلدي، وللمجلس أن يطلب من الجهات المختصة البيانات اللازمة لبحث هذه الشكاوى .

(ص) تنظيم رخص البناء والهدم والترميم وتعديل الأبنية .

(ق) اقتراح المشروعات ومواقع تنفيذها في شئون العمران والتعمير، وتنظيم المناطق السكنية والتجارية والصناعية، وتحديد الشوارع والطرق وخطوط التنظيم، واقتراح الأنظمة المتعلقة بالجيوب والزوايا من الأراضي المترتبة على ذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة، وإقرار الأولويات في تنفيذها.

(ر) اقتراح فرض الرسوم ذات الطابع البلدي وتعديلها والإعفاء منها وإلغائها وطرق تحصيلها.

(ش) إبداء الرأي مقدماً في استغلال أي مرفق عام يدخل في حدود اختصاص البلدية.

(ت) الإشراف على تنفيذ العقود التي ترتب حقوقاً مالية للبلدية أو التزامات عليها.

(ث) مناقشة وإقرار مشروع ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة والحساب الختامي للسنة المالية المنتهية السابق إقرارها من المجلس .

(خ) إقرار اللائحة الداخلية للمجلس البلدي، وتصدر بقرار من الوزير المختص بشئون البلديات.

(ذ) القيام بأي عمل آخر يقتضيه تنفيذ أحكام هذا القانون أو أي تشريع آخر معمول به^(١).

كما تنص المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني على أنه: "يتولى المجلس البلدي في كل بلدية، ووفقاً لأحكام قانون البلديات، إصدار اللوائح والقرارات والأوامر والتوصيات اللازمة لحسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي الواقعة في نطاق إختصاص البلدية، والكفيلة بضمان تسيير هذه المرافق بانتظام واضطراد.

وتكون هذه اللوائح والقرارات والأوامر والتوصيات نافذة في حدود اختصاصات المجلس متى صارت نهائية، ويتولى الجهاز التنفيذي في البلدية تنفيذها.

كما يتولى المجلس البلدي الرقابة على المرافق العامة سالفة الذكر والإشراف على مختلف الأعمال المرتبطة بها والتي تدخل في اختصاصه"^(٢).

كما تنص المادة الثانية عشر من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني على أنه: "يباشر المجلس البلدي اختصاصاته في حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية بتقديم الخدمات البلدية في دائرة اختصاصه طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، وذلك في المجالات التالية:

أ) اقتراح إنشاء ورصف وتطوير وتحسين الميادين والشوارع والطرق العامة وتحديد خطوط التنظيم فيها ووضع القواعد والإجراءات الخاصة بضم واقتطاع الجيوب والزوايا المترتبة على أعمال التنظيم وكيفية التصرف في هذه الجيوب والزوايا، وتحديد مواقف السيارات والعربات ومواقع علامات المرور ومواقف النقل العام على الميادين والشوارع والطرق العامة وإنارتها.

ب) إقتراح إقامة وصيانة الجسور .

(١) المادة التاسعة عشر من قانون البلديات والمجالس البلدية البحريني رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١م.

(٢) المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني .

ج) إقتراح إنشاء وتطوير المستشفيات العامة والتخصصية والمراكز الصحية ومستشفيات الصحة النفسية ووحدات الصحة المدرسية ومدارس التمريض ومراكز رعاية الأمومة والطفولة ووحدات الإسعاف الطبي وإقتراح النظم الخاصة بالصحة العامة.

د) إقتراح إقامة المدارس والمعاهد التعليمية المختلفة ومراكز التدريب والتأهيل المهني وذلك في ضوء السياسة العامة للتعليم وإقتراح إنشاء مراكز تعليم الكبار ومحو الأمية، وإقتراح إنشاء المتاحف والمكتبات العامة.

هـ) إقتراح إنشاء المسالخ والمعامل والمستشفيات البيطرية.

و) إقتراح إنشاء الأسواق والمعارض الوطنية والدولية.

ز) إقتراح إنشاء وتطوير المواني ومراسي السفن وحماية الشواطئ من التآكل.

ح) إقتراح إنشاء وتحديد وتنظيم المناطق السكنية والتجارية والصناعية، والمشاركة في دراسة شؤون العمران والتعمير بما في ذلك تقسيم وتجزئة الأراضي وإقتراح المشروعات الخاصة بها ومواقع تنفيذها، وكذلك المشاركة في وضع المخططات العمرانية العامة والتفصيلية.

ط) إقتراح إنشاء المقابر وإلغائها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات واتخاذ ما يلزم من إجراءات للمحافظة على حرمة المقابر^(١).

كما تنص المادة الثالثة عشر من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات الحريني على أنه: "تتولى المجالس البلدية كل في دائرة اختصاصه ما يأتي:

أ) إنشاء وتطوير الحدائق والمتنزهات العامة وأماكن الترفيه، وتجميل وتنظيف الميادين والشوارع والطرق العامة والشواطئ.

ب) وضع الأنظمة الخاصة بإشغالات الطرق العامة وكذلك الأنظمة المتعلقة بالباعة الجائلين، ومراقبة تنفيذ هذه الأنظمة في الحاليتين.

(١) المادة الثانية عشر من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني .

ج) وضع الأنظمة الخاصة بالإعلانات الدعائية ووضع ضوابط للملصقات ولافتات المحال العامة والتجارية وغيرها ومراقبة تنفيذها.

د) وضع الأنظمة الخاصة بالمحال العامة كالفنادق والمقاهي والمطاعم وغيرها، والمحال التجارية والصناعية والمحال الخطرة والمقلقة للراحة والضارة بالصحة، وتحديد مواصفاتها ومواعيد عملها وشروط الترخيص لها وسائر القواعد المنظمة لها، وكذلك وضع الأنظمة الخاصة بالحرفيين وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

هـ) وضع الأنظمة التي تكفل النظافة العامة وحماية البيئة من التلوث وجمع النفايات وتحديد مواقع دفنها وكيفية التخلص منها أو إعادة تدويرها وذلك كله وفقاً لأحدث الأساليب العلمية والاقتصادية، وبالتنسيق مع شئون البيئة والجهات المعنية الأخرى.

و) وضع الأنظمة الخاصة بإيواء الحيوانات في المساكن وتحديد مواقع حظائر المواشي والطيور الداجنة وما يتعلق بالحيوانات الضالة والسائبة والتخلص منها بحسب الأحوال.

ز) تقرير المنفعة العامة للأراضي والعقارات الخاصة اللازمة لتنفيذ المشروعات البلدية أو الاستيلاء المؤقت على الأراضي لذات الغرض وذلك وفقاً للأوضاع التي يقرها قانون إستملاك الأراضي للمنفعة العامة.

ح) تنظيم رخص البناء والهدم والترميم وتعديل الأبنية.

ط) المحافظة على أملاك وممتلكات البلدية واقتراح النظم الكفيلة بتنظيم إدارتها واستغلالها والتصرف فيها ومنع التعدي عليها، وقواعد الانتفاع المؤقت بها، بما في ذلك استغلال الأراضي المغمورة بالمياه والمسطحات المائية الداخلة في نطاق اختصاص المجلس البلدي.

ي) تنظيم وتنفيذ المهرجانات والاحتفالات في المناسبات الوطنية والقومية وإحياء هذه المناسبات بالتنسيق مع الجهات المختصة.

ك) إتخاذ كافة التدابير الخاصة بإيواء وتسكين المواطنين في حالات الكوارث والنكبات العامة وإغاثتهم وصرف المساعدات العاجلة لهم وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات ذات الشأن^(١).

كما تنص المادة الرابعة عشر من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني على أنه: "يعمل المجلس البلدي كل في دائرة اختصاصه وبالتنسيق مع الجهات المعنية على ما يلي:

أ) اقتراح الأنظمة الخاصة بتنشيط السياحة والإشراف على المناطق الأثرية وتنظيم زيارتها ومنع ما قد يقع عليها من تعديات.

ب) اقتراح الأنظمة الخاصة لتهيئة المناخ المناسب لمشروعات الانفتاح الاقتصادي بتسهيل الإجراءات الخاصة بالاستثمارات والمشروعات الخاصة وإعداد المرافق العامة اللازمة لها.

ج) العمل على النهوض بالقرى وتنميتها ومتابعة إنارتها وتزويدها بالمياه الصالحة للشرب والكهرباء وتعميم شبكات الإنارة العامة والصرف الصحي وتطويرها وصيانتها.

د) نشر الوعي القومي والثقافي والصحي والبيئي والعمل على تنمية أعمال البر والخيرات وصيانة المساجد وانتظام الشعائر الدينية وحماية أموال الأوقاف وذلك بالتنسيق والتعاون مع وزارة العدل والشئون الإسلامية وإداراتي الأوقاف السنية والجعفرية والجهات ذات الاختصاص.

هـ) اقتراح الأنظمة التي تكفل المحافظة على الأخلاق والآداب العامة والسكينة العامة^(٢).

فكما أوضحت سلفاً أن البلديات في البحرين تنقسم إلى خمس بلديات رئيسية (المنامة، المحرق، بلدية المنطقة الشمالية، بلدية المنطقة الوسطى، بلدية المنطقة الجنوبية) يمثلون محافظات الدولة، وهذه المجالس منتخبة انتخاباً مباشراً، وتوكل لهذه المجالس مهام خدمية بالدرجة الأولى وهي كمايلي^(٣):

(١) المادة الثالثة عشر من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني.

(٢) المادة الرابعة عشر من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني .

(٣) ومن ذلك ما انتهى إليه قضاء محكمة التمييز البحرينية بأن: "وزير البلديات والزراعة هو رئيس الهيئة البلدية المركزية ويمثلها أمام القضاء وفقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء هيئة مركزية مؤقتة لإدارة شئون البلديات وقد ألغى هذا القانون وحل محله المرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون البلديات والذي قسّم المملكة إلى خمس بلديات وجعل لكل بلدية شخصيتها الاعتبارية المستقلة كما نصت المادة ٢٩ منه على أن يكون لكل بلدية جهاز تنفيذي يشكل من وحدات إدارية ويرأسه مدير عام يمثل أمام القضاء"

• مراقبة الأسواق المركزية.

• إجراء البحوث بشأن الإنشاءات والتصاميم المدنية.

• إصدار تراخيص البناء والقيام بالتخطيط والمسح.

• مراقبة الإعلانات.

• رعاية المنتزهات والحدائق والمشاتل^(١).

إلى أن صدر قانون البلديات بالمرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١ ولائحته التنفيذية، والذي حدد مهام وإختصاصات البلدية لتركز في إدارة وتطوير الخدمات والمرافق العامة ذات الطابع المحلي، وتقديم الخدمات الرئيسية مثل إقتراح إنشاء وتحسين الطرق ووضع الأنظمة المتعلقة، وتجميل وتنظيف الشوارع والميادين والأماكن العامة، وإقتراح الأنظمة الخاصة بالصحة العامة بما يكفل الراحة للمواطن، والعمل على حماية البيئة من التلوث^(٢).

وإضافة إلى إقتراح المشروعات ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاق دائرة العضو البلدي، حدد له أيضا تلقي شكاوى المواطنين والتنسيق مع الجهات الحكومية المختلفة من أجل العمل على حل هذه المشكلات، إضافة إلى متابعة أداء هذه الجهات من أجل التأكد من قيامها بالمهام المكلفة بها في الشق البلدي والمحور الثاني سوف يحاكي الخدمات البلدية التي يقوم بها عضو المجلس البلدي في حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية.

محكمة التمييز - الأحكام المدنية - الطعن رقم ٣٤٠ لسنة ٢٠٠٧ قضائية بتاريخ ٣١ مارس ٢٠٠٨م، مكتب فني ١٩ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٣٩٣.

(١) البوعينين، أحمد سعد (٢٠١٧م)، المجالس البلدية في البحرين، الجزائر: منشورات مجلة العلوم القانونية، ص ١٦٧.

(٢) المرجع السابق.

ثانياً: الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية في المملكة المتحدة:

تأخذ المملكة المتحدة في تحديد اختصاصات المجالس المحلية بالأسلوب الحصري^(١)، ويخضع تحديد الاختصاصات المحلية لاعتبارات عديدة تستمد مبادئها من الواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والإداري لكل مجلس محلي، والقاعدة هي أن البرلمان يستطيع أن يحدد لكل منطقة أو مدينة ما يشاء من اختصاصات حتى تلك التي تعتبر عرفاً أنها اختصاصات قومية وتدخل في سلطة الدولة.

بل أن القانون قد يشرك المجالس البلدية مع السلطة المركزية في أداء بعض الخدمات الواقعة ضمن نطاق هذه المجالس ويلاحظ في كثير من الأحوال أن الموظف المحلي التابع لمركز ريفي أو مركز محلي يتولى تنفيذ أعمال مشتركة لحساب المجلس المحلي والحكومة المركزية في آن واحد؛ ومن متابعة القوانين التي يصدرها البرلمان الإنجليزي في مجال اختصاصات المجالس البلدية، يمكن ملاحظة الأمور التالية^(٢):

أ- أن القوانين التي يصدرها البرلمان، قد تمنح المجالس البلدية اختصاصات إضافية أو قد تحرمها من اختصاصات تمارسها فعلاً، وقد تترك القوانين إلى وزير معين تقدير كيفية ممارسة المجالس لبعض الاختصاصات.

ب - أن القوانين التي تحدد اختصاصات المحليات، ليست دائماً عامة وشاملة لجميع المجالس البلدية، بل كثيراً ما تكون خاصة بمجالس بلدية محددة كذلك فإن الاختصاصات البلدية تتباين وتتميز من مركز لآخر ومن مدينة لأخرى دون قاعدة معينة، إذ من الجائز أن نجد مجلساً لمدينة كبيرة يتمتع باختصاصات أقل من تلك التي تمارسها مجالس أصغر وأقل أهمية.

(١) غانم، السيد عبدالمطلب (٢٠١٤م)، المحليات دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية، بيروت : دار الكتاب الجامعي، ص ٧٩.
أنظر أيضاً:

Mostafa Sadek: The Balance point between Local Autonomy and national central, authority 1972 pp. 29 – 30.

H. Finer: English Local Government, London, 1950 270 R.M. Punnett, ,p. 372 – 374.

(2) J.A.G. Griffith Central Department and Local Authorities London, 1966.

ج - ليست كل القوانين التي يصدرها البرلمان في مجال المحليات تتضمن إختصاصات الزامية بل إن بعضها له صفة اختيارية، أو شرطية بمعنى أن يترك مثلاً للمجلس البلدي أن يحدد تاريخ مباشرة هذا الاختصاص نتيجة توفر ظروف وأوضاع وشروط معينة، تسمح له بتقرير أهليته أو قدرته على القيام بما شرعه البرلمان له .

د- قد يفرض القانون للسلطة المركزية إصدار اللوائح التنفيذية وتضمنها قواعد أصول ممارسة الاختصاصات .

هـ - قد يصدر البرلمان قوانين مجالس محلية معينة ولكنه يسمح لمن يشاء في المجالس الأخرى الاستفادة من هذه الاختصاصات وقد يلجأ المجلس البلدي إلى البرلمان للحصول على قانون خاص يخوله اختصاصات معينة.

ز - تجيز بعض القوانين للمجالس البلدية إنشاء وإدارة مرافق مجازة (Permissive Services) حيث يصدر المجلس البلدي قراراً منفذاً لهذه القوانين وهذا الأمر قد يساعد المجالس البلدية في توسيع اختصاصاتها أو إضافة خدمات وسلطات جديدة^(١).

وبالرغم من القاعدة التي بينها في تحديد اختصاصات المجالس البلدية في المملكة المتحدة أي التفويض القانوني من قبل البرلمان، إلا أننا نجد أن هذه الاختصاصات الوظيفية واسعة في الكثير من الأحيان، وتمتد إلى العديد من المسائل المتعلقة بحفظ الأمن والنظام العام^(٢)، وصيانة الطرق وتنظيف الشوارع، وتنظيم المرور أو تقديم الخدمات الصحية، وتفتيش الفنادق والمصانع والمباني والمحلات التجارية، ورقابة الأطعمة والمشروبات، ومنع تلوث مياه الأنهار وحماية السواحل من التلوث، وإنشاء المدارس والمراكز التعليمية، وإدارة المكتبات والرعاية الاجتماعية، وتخطيط المدن والقرى، ووضع خطط التنمية والتعمير^(٣)، ويمكن تفصيل الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية في القانون الإنجليزي كالآتي:

(١) عواضة، حسن محمد (٢٠٠٢م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق، ص ٩٦ - ٩٧.

(٢) يقصد بمرفق النظام العام وذلك بمدلولاته الثلاثية الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، ولا يخرج من ذلك سوى مدينة لندن الكبرى لأن لها وضع خاص حيث تمثل السلطة المركزية في كثير من المسائل وعلى ذلك فإن مرفق البوليس فيما عدا مدينة لندن يعتبر مرفق محلي.

(٣) المبنيين، صفوان (٢٠١٩م)، الإدارة المحلية - مداخل التطوير، عمان : دار اليازوري للنشر والتوزيع، ص ٩٩.

- ١- **خدمات البوليس والدفاع المدني:** حيث يتولى كل مجلس بلدي إدارة شؤونه الأمنية على نحو مستقل من خلال لجنة يشكلها لهذا الغرض بإستثناء الوضع في العاصمة حيث تخضع قوات البوليس فيها لوزير الداخلية مباشرة، ومن جانب آخر فإنه يقع على عاتق هيئة المطافئ التابعة للمجلس المحلي اتخاذ كافة التدابير اللازمة لمنع الحوادث والحرائق وتهيئة البلاد لمواجهة أية ظروف طارئة بالتنسيق مع السلطات المركزية.
- ٢- **خدمات الصحة العامة:** وتشمل خدمات الصحة العامة خدمات التمريض ورعاية الأمومة والطفولة والصحة المدرسية والتطعيم ضد الأمراض بأنواعها المختلفة، كما تشمل تقديم خدمات الإسعاف والحفاظ على البيئة من التلوث وتجنب سكان الوحدة المحلية مخاطر الأنشطة المزعجة أو المقلقة للراحة والإشراف على مصادر المياه الخاصة بالشرب ومشروعات الصرف الصحي.
- ٣- **خدمات التعليم:** وتعتبر الخدمة التعليمية من أهم الخدمات التي تتولاها الهيئات المحلية وتشرف عليها حيث تخضع المدارس العامة هناك لإشراف سلطات التعليم التابعة للهيئات المحلية.
- ٤- **الخدمات الاجتماعية:** وتقدم الخدمات الاجتماعية لجميع سكان الوحدة المحلية مع التركيز على الفئات الأكثر احتياجاً لها، مثل كبار السن والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة، وتتمثل هذه الخدمات في توفير دور العناية بالمسنين ومراكز التأهيل والتدريب ورعاية المصابين وتوفير فرص عمل للشباب وغيرها.
- ٥- **التخطيط والإسكان:** ويشمل التخطيط وضع الحدود للمباني والمساحات الخضراء وكذلك أماكن ممارسة النشاط المهني أو الصناعي؛ أما فيما يتعلق بالإسكان فإن المجالس البلدية تتولى الإشراف على مدى الالتزام بالشروط الخاصة بالبناء الجديد أو إعادة بناء وترميم المباني القديمة والحفاظ على الأماكن الأثرية، كما تقوم بتوزيع الإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية لأغراض الإسكان.
- ٦- **الأنشطة الاقتصادية:** وهي الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية مقابل رسوم معينة (مثل خدمات التعليم ودور الحضانة ووجبات الطعام التي تقدم للتلاميذ وإقامة أماكن انتظار للسيارات) أو مقابل أثمان (مثل المواصلات العامة أو إقامة الأسواق التجارية) ^(١).

(١) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٠٢.

ثالثاً: الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية في فرنسا:

يتحدد اختصاص المجالس البلدية في فرنسا وفقاً لقاعدة عامة، فالمشرع الفرنسي يحدد اختصاصات الهيئات المحلية بقواعد عامة، بإعتبارها الممثل الشرعي لسكان الإقليم والمسئولة عن إدارة كافة شئونه المحلية، وبالتالي فهي صاحبة الولاية العامة^(١).

فوفقاً للمادة (٦١) من قانون إنشاء المجالس المحلية الفرنسية، يختص المجلس البلدي بمناقشة جميع المسائل في نطاق البلدية، كما يشرف على المرافق المحلية، ويقوم بإعداد الميزانية للبلدية ويشرف ويحافظ على المال العام الموجود في دائرة البلدية، وكما هو الحال في مجالس المحافظات فإن هناك بعض المرافق العامة التي لا تختص بها البلدية فقط، بل تلتزم القيام بها جبراً ومن هذه المرافق:

- المرافق الصحية، كالإشراف على المستشفيات - إنشاء مدارس التمريض - ومكافحة الأمراض.
- الخدمات الاجتماعية "كرعاية المدارس الابتدائية والثانوية الفنية".
- إنشاء المكاتب والمتاحف والمسارح ودور السينما.
- إدارة أملاك البلدية واستغلالها والتصرف فيها.
- مرافق الطرق العامة والإشراف عليها^(٢).

ولكن هذا التحديد الموسع للاختصاصات المحلية لا يجوز أن يفهم أنه اختصاص مطلق الحرية للمحليات لتقوم بما تريد أو تمتنع عن أداء ما يجب عمله، فالاختصاصات الإجبارية يتحتم على المحليات القيام بها في حين أن الاختصاصات الاختيارية تمارسها وفقاً لظروفها وإمكاناتها ولكن بدون الزام عليها، ومن أهم القيود التي ترد على حرية المحليات قيودان^(٣):

أولهما: ويتعلق بمبدأ التخصص، أو الغرض الذي أوجدت من أجله المحليات ألا وهو خدمة المواطنين وعلى قدم المساواة في نطاق هذه المحليات، أما المرافق القومية فهي من اختصاص السلطة المركزية.

(1) H. Roussillon : les Structures territoriales des communes Paris 1975

نقلاً عن: سماره، خالد علي (٢٠٠٠م)، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

(٢) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥م)، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية - اللامركزية على الطريقة الفرنسية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، ص ٤٠٣.

(٣) أبو راس، محمد الشافعي (٢٠١٢م)، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٢.

ثانيهما: يتعلق ببعض المسائل ذات الصبغة التجارية والصناعية وذلك بهدف عدم الاعتداء على حرية التجارة والصناعة وعدم منافسة الأفراد والشركات الخاصة - ومصدر هذا القيد جاء طبقاً لقانون كان قد صدر في فجر الثورة الفرنسية عام ١٧٩١م ويتعلق بمبدأ حرية التجارة والصناعة والذي يعد من المبادئ العامة في التشريعات الفرنسية.

وقد تعرض مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء بعض القرارات التي اتخذتها بعض البلديات، حيث اعتبرها مزاحمة لأصحاب المهن الحرة، إلا أنه وبعد تطورات عديدة أرسى دعائمها مجلس الدولة في أحكام كثيرة استقر الرأي حالياً على مشروعية تدخل المحليات إذا كان مجال التدخل مرتبطاً بفكرة الصالح العام وليس تحقيق الربح فقط، وإن هذا التدخل جائز في نطاق الخدمات التقليدية كالنواحي الصحية مثلاً.

أما خارج هذا النطاق - ويقصد هنا المشروعات التجارية أو الاقتصادية - فإن انتشارها يكون مشروعاً بشرط توافي شرطين هما: التحقق من أن هناك رغبة عامة تستلزم هذا المشروع، والثاني هو عدم كفاية النشاط الخاص أو عدم امكانية تقديم السلعة أو الخدمة عند سعر معقول^(١).

ويظهر للباحث أن المجالس المحلية في فرنسا تقرر سياسات معينة أو تتخذ قرارات بشأن خدمة أو مشروع معين ولكن دور الأجهزة الإدارية القائمة بالتنفيذ يلعب دوراً كبيراً وهاماً من الناحية العملية، وتبدو هذه الظاهرة بوضوح في مجالس الأقاليم والمحافظات حيث يكون لمفوضي الحكومة في الأقاليم والمحافظات دوراً إيجابياً هاماً في كل الشئون هما ومن معهما من الأجهزة الإدارية، وكذلك بالنسبة للبلدية حيث تتصل مهمة التنفيذ بالمجلس كهيئة منتخبة ويتولاها رئيس البلدية.

رابعاً: الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية في مصر:

أحال الدستور الحالي لعام ٢٠١٤م بشأن بيان اختصاصات المجالس الشعبية المحلية إلى قانون نظام الإدارة المحلية الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م ببيان مختلف الاختصاصات الموكولة إلى المجالس الشعبية المحلية^(٢)، وباستعراض مختلف النصوص المحددة لاختصاصات المجالس الشعبية المحلية،

(١) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥م)، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية - اللامركزية على الطريقة الفرنسية، ص ٤١٢.

(٢) المواد (١٢، ١٤، ١٥، ١٦، ١٧، ١٨، ٤١، ٤٢، ٥٠، ٦١، ٦٨) من قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م.

وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري أضاف اختصاصات أخرى توسع من نطاق اختصاصات المجالس المحلية الشعبية، والتي نص عليها في المادة ١٨٠ منه، إلا أنه لم يعدل من قانون الإدارة المحلية إلى الآن ولم يضيف تلك الاختصاصات على الرغم من وجود إرهابات جادة لمشروع قانون جديد للإدارة المحلية في مصر ولكنه لم ير النور إلى الآن، ويمكننا تحديد مجالات اختصاصات المجالس الشعبية المحلية الوظيفية في مجالين رئيسيين على النحو التالي:

الأول: مجال المرافق والمشروعات المحلية:

١- يتولى المجلس الشعبي المحلي في حدود السياسة العامة للدولة، الرقابة والإشراف على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في نطاق الإقليم الخاضع له. وهذا الإشراف لا يقتصر فقط على نشاط هذه المرافق والأعمال وإنما يمتد إلى عمالها وموظفيها^(١)، إلا أن ذلك لا يعني أنها تمثل سلطة رئاسية الموظفي هذه المرافق^(٢)، ويستبعد من نطاق الرقابة والإشراف المسموح بهما للمجلس الشعبي المحلي المرافق القومية أو ذات الطبيعة التي يعهد بإدارتها والإشراف عليها إلى الحكومة المركزية^(٣).

وإذا كان الاختصاص بالرقابة والإشراف على أعمال المرافق والمشروعات المحلية أمراً ضرورياً لضمان حسن إدارة المرافق المحلية، والحد من الانحراف والفساد الإداري على الصعيد المحلي، فإنه يجب عدم الإفراط في هذا الاختصاص ويجب أن يمنح المرفق المحلي قدرًا من المرونة والحرية الممارسة اختصاصه^(٤).

(١) حبيب، محمود أبو السعود (٢٠٠٥م)، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، مكتبة سيد وهبة، القاهرة، ص ٨٨.

(٢) عبدالنعم، محمد أحمد (٢٠٠١م)، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٦.

(٣) طبقاً للمادة (٢) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م يحدد رئيس الجمهورية المرافق ذات الطبيعة الخاصة وفيما يتعلق بالموافق القومية والمرافق المحلية، فالمرافق القومية هي التي يشمل نشاطها الدولة كلها، بحيث يستفيد أكبر عدد ممكن، ولهذا فإن الدولة هي التي تشرف على إدارتها عادة حتى تحقق هذه الاستفادة على أكمل وجه، ومن أمثلتها مرافق الدفاع والبريد والرى.... الخ. أما المرافق المحلية هي التي يقتصره جزء محدد من الدولة كمحافظة أو مدينة أو قرية، كالنقل داخل إقليم معين بالسكك الحد وكتوريد المياه والكهرباء داخل مدينة أو قرية.... الخ، أنظر أيضاً: الطماوي، سليمان، الوجير، مرجع سابق، ص ٣١٧.

(٤) عبدالنعم، محمد أحمد (٢٠٠١م)، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، مرجع سابق، ص ١٧.

- ٢- إقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية والمرافق التي تعود بالنفع العام على الوحدة المحلية؛ حيث يلاحظ أنه بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى ليس للمشرع حق تقرير إنشاء هذه المرافق والمشروعات المحلية بل مجرد اقتراح إنشائها، ولذلك تتجمع هذه الاقتراحات لدى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والذي له سلطة إقرار إنشاء المرافق المحلية في نطاق المحافظة.
- ٣- إقرار القواعد العامة لنظام تعامل الأجهزة المحلية مع الجماهير وكذلك إصدار القواعد اللازمة لضمان حسن سير وانتظام المرافق المحلية. ويلاحظ أنه بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى أنها تقترح هذه القواعد فيما يتعلق بوحداتها المحلية ولكن إقرارها من سلطة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة^(١).
- ٤- تنفرد المجالس الشعبية المحلية للمحافظات باقتراح إنشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة^(٢).

الثاني: في مجال التخطيط المحلي:

يعد التخطيط ضرورة لتحقيق التنمية على المستوى القومي والمستوى المحلي، ومعظم دول العالم لديها أجهزة تخطيط وخطط قومية، ويجب أن تتولى الحكومة المركزية زمام القيادة في عملية التخطيط، كما أن عليها أن تنمي الوسائل الكفيلة بمشاركة المواطنين المحليين في عملية التخطيط المحلي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية^(٣).

وإذا كان التخطيط على المستوى القومي وسيلة لمعالجة الأمور والمشاكل التي تهم أفراد المجتمع كوحدة واحدة على المستوى القومي، فإن التخطيط على المستوى المحلي يعد ضرورة لمعالجة مشاكل محلية بحتة يلمسها كل أفراد المجتمع المحلي في حياتهم، ويتميز التخطيط المحلي بمشاركة المواطنين المحليين اشتراكاً مادياً ومعنوياً وفي دراسة ورسم الخطة المحلية وتنفيذها.

(١) الخطيب، محمد فتح الله (بدون سنة نشر)، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٨٦

(٢) فيصل، أحمد غازي (٢٠١٩م)، التنظيم القانوني للوحدات الإدارية المحلية، مرجع سابق، ص ١٣٦.

(٣) عمرو، عدنان (٢٠١٢م)، الإدارة المحلية العربية - فلسطين نموذجاً، الإسكندرية : منشأة المعارف، ص ٧١.

ويجب أن تكون الخطة المحلية - على الرغم مما لها من شخصية مستقلة - جزءاً من الخطة القومية، ويجب أن يراعي في التخطيط المحلي مقدار حاجة المواطنين إلى المشروعات المقترحة فكلما كان المشروع يشبع حاجة من حاجات المواطنين الملحة كان نجاحاً للإدارة المحلية^(١).

وطبقاً لقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م تختص المجالس الشعبية المحلية فيما يتعلق بالتخطيط على المستوى المحلي بما يلي:

- ١- إقرار ومتابعة مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
 - ٢- تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية.
 - ٣- إقرار مشروعات التخطيط العمراني بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد والتعمير.
 - ٤- دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة، وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك، وهو اختصاص تنفرد به المجالس الشعبية المحلية للمحافظات في نطاق كل محافظة^(٢).
- فقد حرص المشرع المصري على تقرير مبدأ عام في توزيع الاختصاصات التي بمقتضاها تخول للهيئات المحلية القيام بإنشاء وإدارة كافة المرافق الخدمية والإنتاجية التي يحتاج المجتمع المحلي إليها حسب دائرة الاختصاص الجغرافية، إلا أنه يلاحظ أن سيطرة السلطة المركزية وهيمنتها على التنظيم الإداري في الدولة أثرت على دور ووظيفة هذه المراكز والذي اقتصر على الإشراف والرقابة على الإدارة المركزية لهذا المرافق - وهو ما سأتناوله تفصيلاً في المبحث القادم .

خامساً: الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية في الأردن:

صنف المشرع الأردني الاختصاصات الوظيفية للبلدية إلى عدد من الصلاحيات والسلطات والوظائف كونها تمثل عدد من الاختصاصات الرئيسية بموجب قانون البلديات رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥، في المادة (٥،٦) كالاتي:

حيث نصت المادة الخامسة من القانون سالف الذكر على أن: "مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، تتناط بالمجلس ضمن حدود منطقة البلدية الوظائف والسلطات والصلاحيات التالية:

(١) الخطيب، محمد فتح الله (بدون سنة نشر)، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، مرجع سابق، ص ١٨٩.

(٢) أبو حمزة، أيمن محمد (٢٠٠١م)، نظرات حول نظام الإدارة المحلية في التشريع المصري - نحو إدارة محلية فاعلة، مرجع سابق، ص ١١٩.

- ١- إقرار الميزانية العمومية والموازنة السنوية للبلدية وتصديقها من الوزير.
- ٢- إعداد الخطط الاستراتيجية والتنمية وإعداد دليل احتياجات منطقة البلدية وأولوياته منها ورفعها للمجلس التنفيذي.
- ٣- إعداد البرامج ومتابعة تنفيذها لتحقيق التنمية المستدامة بمشاركة المجتمعات المحلية وإدارة جميع الخدمات والمرافق والمشاريع المحلية المناطة بها من خلال موظفيه ومستخدميه أو بالتشارك مع بلديات أخرى أو أي جهة أخرى ذات اختصاص أو من خلال تأسيس شركات تملكها البلديات سواء لوحدها أو بالتعاون مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المحلي شريطة موافقة الوزير المسبقة لذلك.
- ٤- إقرار مشاريع تنمية وإنشاؤها تعود بالنفع على سكان منطقة البلدية، ورفعها للمجلس التنفيذي.
- ٥- تخطيط البلدية وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها.
- ٦- مراقبة الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها وإتخاذ كافة الإجراءات لحماية الشوارع والطرق.
- ٧- التنسيق مع الجهات المعنية فيما يتعلق بتحديد مواقع المدارس ودور العبادة وصيانتها.
- ٨- التنسيق مع الجهات المعنية في إدارة توزيع المياه بين السكان وتنظيم توزيعها والعمل على منع تلوث الينابيع والأقنية والأحواص والآبار.
- ٩- التنسيق مع الجهات المعنية في إدارة تزويد السكان بالكهرباء والغاز والمشاركة في تحديد مواقع محطات التحويل.
- ١٠- التنسيق مع الجهات المعنية لإنشاء شبكات الصرف الصحي وإنشاء دورات المياه وإدارتها ومراقبتها.
- ١١- إنشاء الأسواق العامة وتنظيمها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها أو حظر بيعها خارجها.
- ١٢- تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة بالتنسيق مع الحاكم الإداري.

- ١٣- المساهمة في تطوير شبكات النقل العام ضمن حدود البلدية وفي إنشاء مواقف مركبات النقل وتعيينها وتنظيمها وتعيين مساراتها والمشاركة في تحديد مقدار تعرفتها عند الاقتضاء ضمن حدود البلدية مع مراعاة أحكام القوانين الأخرى.
- ١٤- مخاطبة المجلس التنفيذي بالتقارير التي ترد إليه من المجالس المحلية حول أداء المرافق العامة ضمن حدود منطقته.
- ١٥- إنشاء الساحات والحدائق والمتنزهات والحمامات والأماكن المخصصة للسباحة.
- ١٦- إتخاذ الاحتياطات لمنع الحرائق، بالتنسيق مع الحاكم الإداري.
- ١٧- إتخاذ الاحتياطات لمنع أضرار الفيضانات والسيول والثلوج والمساهمة في إغاثة منكوبي الحرائق والفيضانات والزلازل والكوارث الأخرى وجمع التبرعات لهم وتوزيعها عليهم، والمساهمة في إنشاء الملاهي العامة وتحديد أماكنها وإتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على أرواح المواطنين بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- ١٨- اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس بالتنسيق مع الجهات المختصة ولها الحق في المساهمة في تنفيذ أعمال ومشاريع المستشفيات العامة والمراكز الصحية وغير ذلك من المنشآت الصحية.
- ١٩- إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والفنية.
- ٢٠- إنشاء المسالخ وأسواق بيع الحيوانات والمواشي والطيور وفحص المعد للذبح منها وإتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض.
- ٢١- تدوير النفايات ومعالجتها وإتلافها وتحديد بدلاتها.
- ٢٢- تعيين موقع المقابر ومواصفاتها وإنشائها والمحافظة على حرمتها ونقل الموتى ودفنهم ووقف الدفن فيها بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- ٢٣- ترخيص اللوحات والإعلانات وتحديد بدلاتها.
- ٢٤- إتخاذ القرارات اللازمة لهدم الأبنية المتداعية التي يخشى سقوطها وإتخاذ القرارات اللازمة بخصوص الأبنية المضرة بالصحة العامة او التي تنبعث منها روائح كريهة ومؤذية وذلك بعد انذار أصحابها أو شاغليها أو المسؤول عنها.
- ٢٥- مراقبة الأوزان والمكاييل في الأسواق العامة خارج الدكاكين والمستودعات.

- ٢٦- إدارة أملاك البلدية وأموالها والإنفاق منها لتأدية المهام والمسؤوليات الملقة على عاتقه وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها وبيعها والتبرع بها وشراء غيرها وفقاً لأحكام هذا القانون وقبول الهبات والوصايا والتبرعات شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كانت من مصدر غير أردني.
- ٢٧- استثمار أموال البلدية المنقولة وغير المنقولة وتحديد بدلات استثمارها وتوفير بيئة استثمارية من خلال إزالة أي عوائق أمام الاستثمار وتشجيع المنافسة في ممارسة الأنشطة الاقتصادية عن طريق تبسيط الإجراءات لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد.
- ٢٨- المساهمة في رعاية المرافق السياحية والتراثية الواقعة ضمن منطقة البلدية وكيفية إدارتها واستغلالها واستثمارها.
- ٢٩- تنظيم المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب والمسارح ودور السينما والملاهي العامة وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها.
- ٣٠- التعاقد مع البلديات والجهات الأخرى والقيام بأي عمل آخر يتوجب عليه القيام به بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر....." (١).

كما نصت المادة السادسة من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ في ضوء الاختصاصات الوظيفية للمجالس المحلية على أن: "مع مراعاة أحكام أي تشريع آخر، تناط بالمجلس المحلي ضمن حدود منطقتة الوظائف والسلطات والصلاحيات التالية:

- أ- اقتراح إقامة المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام ورفعها للمجلس.
- ب- المساهمة في إعداد الخطط الاستراتيجية والتنموية وإعداد دليل الاحتياجات ضمن حدوده بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني ورفعها للمجلس.
- ت- تحديد الشوارع المراد فتحها أو تعديلها والتنسيق بذلك للمجلس ومراقبة الطرق وصيانتها وتنظيف شوارع البلدية وإنارتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها.
- ث- المشاركة في تحديد أماكن المدارس الحكومية والمهنية ودور العبادة ومدى حاجة المنطقة لإنشائها....." (١).

(١) المادة الخامسة من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥م.

سادساً: الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية في المملكة العربية السعودية:

لما كانت البلديات هي المؤسسات المحلية الممثلة - جزئياً - لمواطني الرقعة الجغرافية، التي تمثل الدوائر الانتخابية التي انتخب - ضمنها - أعضاء المجالس، انطلاقاً من هذا الواقع على المجالس البلدية أن تلبي حاجات المواطنين والمقيمين المحلية، من أجل هذا زود المنظم السعودي المجالس البلدية باختصاصات وصلاحيات وظيفية واسعة لتجعلها قادرة على ممارسة وظائفها ومهامها ورفع التحدي الذي تواجهه في شتى المجالات الخدماتية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

وفي هذا الإطار حدد المنظم السعودي اختصاصات المجلس البلدي الوظيفية حصراً في الفصل الثاني - صلاحيات واختصاصات المجلس - من نظام المجالس البلدية، وذلك من خلال المواد الآتية:

نصت المادة الرابعة من نظام المجالس البلدية السعودي على أنه: "يتولى المجلس - في حدود اختصاص البلدية - إقرار الخطط والبرامج البلدية الآتية:

١ - تنفيذ المشروعات البلدية المعتمدة في الميزانية.

٢ - تنفيذ مشروعات التشغيل والصيانة.

٣ - تنفيذ المشروعات التطويرية والاستثمارية.

٤ - برامج الخدمات البلدية ومشروعاتها"^(٢).

كما نصت المادة الخامسة من نظام المجالس البلدية السعودي على أنه: "يقر المجلس مشروع ميزانية البلدية وفقاً للإجراءات النظامية، وما تحدده اللائحة"^(٣).

كما تنص المادة السابعة من نظام المجالس البلدية السعودي على أنه: "يدرس المجلس الموضوعات الآتية، ويبدى رأيه في شأنها قبل رفعها إلى الجهات المختصة:

(١) المادة السادسة من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ م.

(٢) المادة الرابعة من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤ هـ.

(٣) المادة الخامسة من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤ هـ.

١- مشروعات المخططات الهيكلية، والتتظيمية، والسكنية.

٢- نطاق الخدمات البلدية.

٣- مشروعات نزع الملكية للمنفعة العامة.

٤- ضم بلديتين أو أكثر، أو فصل بلدية إلى بلديتين أو أكثر.

٥- الرسوم والغرامات البلدية.

٦- شروط وضوابط البناء، ونظم استخدام الأراضي.

٧- الشروط والمعايير المتعلقة بالصحة العامة^(١).

٨- إنشاء البلديات الفرعية ومكاتب الخدمات.

٩- ما يوجهه الوزير بعرضه على المجلس^(٢).

تنص المادة العاشرة من نظام المجالس البلدية السعودي على أنه: "للمجلس تكوين لجان دائمة أو مؤقتة من بعض أعضائه؛ لتولي مهمات محددة، أو دراسة موضوع معين، وعرض ما تنتهي إليه على المجلس لاتخاذ القرار اللازم، وله الاستعانة بمن يراه من خارج المجلس"^(٣).

فالمنظم السعودي أورد الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية على سبيل الحصر، متمثلة في إقرار الخطط والبرامج البلدية لتنفيذ المشروعات المعتمدة في الميزانية كالمشروعات التطويرية والاستثمارية

(١) وفي هذا الشأن انتهى قضاء ديوان المظالم السعودي بأن: "تختص البلدية بتطبيق الضوابط الصحية لمساكن العمال داخل العمران - لجوء المشتكين للبلدية وصدر قرار إداري منها بالإخلاء وفقاً للنظام قرار مشروع وصادر من جهة ذات اختصاص - صدور القرار من المحكمة العامة بالإخلاء إنما يكون في حال المنازعات بين المدعين والمشتكين، وليس في حال وجود قرار إداري - المساكن المؤجرة إلى عمال عزاب قريبة من كلية البنات ومدارسهن وسكن العوائل، دون المسافة النظامية يجعلها مخالفة، والقرار الصادر بالإلزام أصحابها بالإخلاء من العمال العزاب صحيح، وموافق للنظام - أثره: رفض الدعوى" - حكم المحكمة الإدارية بديوان المظالم - بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٨م، الطعن رقم ٢٧٦ لسنة ١ قضائية، الصفحة ٩٧٥.

(٢) المادة السابعة من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ

(٣) المادة العاشرة من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ

والخدماتية في شتى المجالات، كما يأخذ المجلس البلدي السعودي بعين الاعتبار اقتراحات مواطني ومقيمي البلدية، ويدرس ما يقدم إليه من احتياجات واقتراحات وشكاوى، وبعد دراسته لهذه الاقتراحات والشكاوى، يتخذ قراراً بشأنها في حدود اختصاصاته مراعيًا في ذلك الاعتمادات المالية وما تتوفر عليه البلدية من امكانات مع ضرورة ترتيب الأولويات^(١).

إلى جانب الاختصاصات الأصلية الهامة للمجلس البلدي السعودي التي هي الأدوات الفعالة للقيام بوظيفته، فإنه يتمتع بصلاحيات أخرى تمكنه من أن يكون العنصر الفعال في تحديد الأولويات والمراجع التنموية في البلدية وما يتصل بها من أعمال، وفي هذا السياق منح المنظم السعودي المجالس البلدية الحق بأن تدرس وتقر وتبدي رأيها بالموضوعات البلدية وذلك قبل رفعها الى الجهات المختصة، أهمها ما يتعلق بمشروعات المخططات الهيكلية والتنظيمية والسكنية والمعايير وشروط الصحة العامة وضوابط البناء وإنشاء فروع البلديات^(٢).

ومن جهة أخرى يختص المجلس البلدي السعودي باقتراح الخطط والبرامج وتحديد أولوياتها، وإبداء رأيه في الأنظمة واللوائح الجديدة ومشروعات التعديلات المقترحة على نصوص الأنظمة واللوائح السارية ذات الصلة بالبلدية، وذلك قبل رفعها إلى الجهة المختصة، ومن اختصاصات المجلس أيضا تكوين لجان دائمة أو مؤقتة من بين أعضائه لتولي مهمات محددة أو دراسة موضوع معين، وتعرض اللجنة ما تنتهي إليه من نتائج على المجلس لاتخاذ القرار الملائم، وللمجلس الحق في الحصول من البلدية وأي جهة أخرى على أي معلومة تتعلق باختصاصه^(٣).

وفي إطار الدور التنموي للمجالس البلدية وبخاصة التطوير العمراني والعقاري، فقد نصت المادة الخامسة عشر من اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية على أنه: "تعرض على المجلس الدراسة الخاصة بالمشروعات التي يتطلب تنفيذها نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة، وتشمل الدراسة أهمية المشروع، والعقارات المقترح نزع ملكيتها، وبدائل تنفيذ المشروع، وعلى المجلس إبداء ملحوظاته وآرائه في

(١) الضويان، فهد بن إبراهيم (٢٠١٨م)، النظام القانوني للمجالس البلدية السعودي، بحث منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد (١٤٣)، ص ١٩٩.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٠٠.

(٣) حده، باديس (٢٠١٦م)، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ٣٨٢.

شأنها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالتها إليه، ويرفق ما ينتهي إليه المجلس مع المعاملة عند رفعها للجهات المختصة لاستكمال الإجراءات النظامية"

كما نصت المادة السابعة عشر من اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية على أنه: "تحال إلى المجلس تقارير متابعة تنفيذ المشروعات البلدية التي تعد وفقاً للتعليمان المنظمة لذلك على أن تشمل التقارير نسب الإنجاز لكل مشروع مقارنة بالخطط التنفيذية للمشروع، ومعوقات التنفيذ وأسباب التأخير - إن وجدت - ويدرج بالتقرير على جدول أعمال المجلس لاتخاذ ما يراه بشأنه".

فقد شهدت المملكة العربية السعودية في السنوات الأخيرة نمواً حضرياً سريعاً خاصة في المدن الكبرى بسبب النمو الديمغرافي والاقتصادي والاجتماعي الملحوظ، وقد أدى ذلك إلى زيادة عدد المدن لتصل إلى ٢٨٥ مدينة في عام ٢٠١٤م مما نجم عنه العديد من التحديات الحضرية الحديثة؛ من خلال قيام وزارة الشؤون البلدية والقروية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بتنفيذ برنامج «المدن السعودية المستقبلية» من أجل تحقيق التحضر المستدام للمملكة استجابةً للتحديات الحضرية التي نشأت عن النمو السريع ودعم الاستراتيجية الحضرية للمملكة لتحقيق التنمية المتوازنة، ويرتبط برنامج المدن المستقبلية للمملكة بأهدافه ومخرجاته ارتباطاً كاملاً برؤية المملكة ٢٠٣٠ بالإضافة إلى برنامج التحول البلدي لوزارة الشؤون البلدية والقروية^(١)، بحيث تتولى المجالس البلدية تحقيق هذه الأعمال وفقاً لخطة زمنية محددة، تتلخص هذه الأعمال في:

- ١- إعداد خطة استراتيجية تفصيلية وتنفيذ مشروعات ريادية لتحقيق المدينة السعودية المستدامة.
- ٢- تحليل أوضاع التشريع العمراني والبنى المؤسسية في المدن السعودية ومدى قدرتها على تنفيذ السياسات.
- ٣- دراسة وتحليل الأوضاع الراهنة في المدن السعودية من حيث إمكاناتها وقدراتها في توفير بيئة حضرية مستدامة^(٢).

(١) رؤية المملكة العربية السعودية، الاستعراض الطوعي الوطني الأول، موجز عن المدن المستدامة - برنامج المدن السعودية المستقبلية، ص ٥٦.

(٢) المرجع السابق.

وبصفة عامة فإن البلديات في المملكة العربية السعودية تختص وظيفياً بدراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة التابع لها المجلس البلدي، وله على وجه الخصوص؛ تحديد احتياجات المنطقة واقتراح إدراجها ضمن خطة التنمية للدولة، وتحديد المشروعات النافعة، حسب أولوياتها واقتراح اعتمادها في ميزانية الدولة السنوية، ودراسة المخططات التنظيمية لمدن وقرى المنطقة ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها، ومتابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية والموازنة العامة والتنسيق في ذلك^(١).

(١) حده، باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٩٠.

المبحث الثاني

الاختصاص الرقابي والتشريعي للمجالس البلدية

تمهيد وتقسيم:

الأصل في الرقابة هي أن تكون هناك رقابة على المجالس الشعبية المحلية من قبل السلطات المركزية في الدولة سواء كانت هذه السلطات تنفيذية أو تشريعية أو قضائية وهو ما سوف نتصدى له بالدراسة التفصيلية في الفصل الثالث من هذا الباب، إلا أن كثير من النظم الحديثة اتبعت أسلوب الرقابة اللامركزية وهو بصدد أعمال وسائل وأساليب الرقابة على المجالس البلدية، فهو لم يكتف بالرقابة المركزية على هذه المجالس، بل على العكس من ذلك فقد أعمل أيضاً أسلوب الرقابة اللامركزية على هذه المجالس.

وهو ما ظهر بصورة جلياً في التشريعين الفرنسي والمصري فقد منح المشرعين آليات نظامية واسعة للمجلس البلدي لبسط سلطته الرقابية على أعمال البلدية، وذلك لتعميق وتعميم مفهوم اللامركزية كفكرة عامة دون أن تقتصر فقط على دورها الرقابي، وأيضاً لتعزيز هذه السلطة الرقابية، منح المشرعين المجالس البلدية بعض الاختصاصات التشريعية التي تساعدهم على إصدار القرارات التي لها نفس مرتبة القانون والمتعلقة بصميم أعمالهم كنوع من الدعم والثقة لهذه المجالس وسرعة تنفيذ المشاريع التنموية ذات الطابع التنموي المضطرد، وعلى الجانب الآخر تلاشى هذا النوع من الرقابة اللامركزية في النظام السعودي ومعظم الأنظمة الخليجية، حيث اقتصر على رقابة محدودة؛ معتمدين على الرقابة المركزية على أعمال البلدية والمتمثلة في الرقابة القضائية والتنفيذية والسياسية وبالتبعية تلاشى الدور التشريعي للمجالس البلدية، وهو ما سأوضحه تفصيلاً من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: الاختصاص الرقابي للمجالس البلدية.

المطلب الثاني: الاختصاص التشريعي للمجالس البلدية.

المطلب الأول

الاختصاص الرقابي للمجالس البلدية

كثير من النظم أخذت بأسلوب الرقابة اللامركزية وهي بصدد أعمال وسائل وأساليب الرقابة على المجالس البلدية وأفردت في تفصيل وتأصيل هذه الرقابة وبيان آليات استخدامها نهاية بتحقيق الغرض المرجو منها، فلم يكتف بالرقابة المركزية على هذه المجالس، بل على العكس من ذلك فقد أعمل أيضا أسلوب الرقابة اللامركزية.

وقد تباينت الأنظمة في استخدام هذا النوع من الرقابة بين التضييق والانتساع، فالمنظم في المملكة العربية السعودية وغالبية دول مجلس التعاون الخليجي، ضيقت من استخدام هذه الرقابة وحصرتها في نقاط وبنود محددة؛ على العكس من ذلك نجد أن المشرع الفرنسي في مجال إحكام الرقابة اللامركزية، نص على نوعين رئيسيين من الرقابة، الأولى وهي الرقابة المركزية في مجال العمليات العقارية التي تديرها البلدية، والثاني الرقابة على التفويض الممنوح لرئيس المجلس البلدي، وكذلك المشرع المصري أعطى للمجالس المحلية الأعلى سلطة في أعمال رقابتها على المجلس الأدنى منها أي على المجالس الشعبية المحلية الأدنى منها، فنجد أن المشرع منح للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة سلطة الرقابة والإشراف على المجالس الشعبية الأدنى منها وذلك في نطاق محافظته بجانب الرقابة الرئيسية لهذه المجالس على السلطة التنفيذية، وهو ما سأوضحه بالتفصيل من خلال بيان أوجه هذه الرقابة في النظام السعودي كمثال للأنظمة التي لم تتوسع في استخدام هذا الدور الرقابي، ثم مروراً بالقانون الفرنسي حيث كانت وسط بين الاتجاهين، وأخيراً مصر التي وسعت وفصلت في هذه الرقابة كأحد الأدوات الهامة في أعمال المجالس البلدية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الاختصاص الرقابي للمجالس البلدية في فرنسا:

يتمثل جوهر الاختصاص الرقابي للبلديات في فرنسا في ثلاث نقاط رئيسية، الأولى الرقابة في على الملكية العقارية للوحدات المحلية، والثانية في الرقابة على تحولات الدومين بشأن التخصيص من عدمه وتغييره، والثالثة في الرقابة على أعمال عمدة البلدية في بعض الاختصاصات الموكولة إليه، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

١- الرقابة على العمليات العقارية:

ويُقصد بذلك موضوع شراء أو اقتناء الأموال بمعرفة الجماعات المحلية، وهذه الرقابة تتعلق بإدارة الدومين وبلجان متخصصة بالنسبة لإدارة الدومين التي تعد مرفقاً للدولة، فإنها تتعلق بالإدارة العامة للضرائب بوزارة الاقتصاد والمالية، وهي تمارس رقابتها على العمليات العقارية من أجل عدم تبذير الأموال العامة من جهة، ومن جهة ثانية من أجل إيجاد قدر من التنسيق في كل العمليات العقارية العامة المتزايدة بغير توقف^(١).

وطبقاً للتشريع الصادر في أول ديسمبر ١٩٤٢م فإن استشارة هذه الإدارة يكون إجبارياً من قبل الجماعات المحلية فيما يتعلق بعملياتها العقارية، وليس هذا فحسب، بل أن ما يصدر من هذه الإدارة من رأي يكون واجباً إتباعه في العمليات التي تساهم الدولة في تحويلها، إذ أن سلطة القرار الحقيقي يكون في يد هذه اللجنة وليس في يد الجماعة المحلية.

إلى جانب هذه الإدارة وجد نظام آخر منذ عام ١٩٤٩م يطلق عليه نظام اللجان الرقابية على العمليات العقارية المنجزة بمعرفة المرافق العامة أو للمنفعة العامة، فموجب القرار الصادر في ١٥/١٥/١٩٦١م، ألقى على عاتق لجان المديرية مهمة مراقبة العمليات المنجزة بمعرفة الجماعات المحلية، ولكن منذ المرسوم الصادر في ٢٨/٨/١٩٦٩م، تم تقسيم الاختصاص ما بين هذه اللجان السابقة للمديرية واللجان الإقليمية التي نشأت لاحقاً بالنسبة للرقابة، وهذه الأخيرة تعد بمثابة لجان عدم تركيز تالية للإدارة المركزية^(٢).

حيث تختص إدارة الدومين بمراقبة العملية العقارية من وجهة توافقها مع السياسة العقارية العامة، وتستشار بالذات على تكلفته العملية، أما اللجان المشار إليها فإنها تتدخل مباشرة في تقدير مناسبة العملية، وفي تقدير المعطيات الهندسية المعمارية والجمالية للمشروع^(٣).

(١) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥م)، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية - اللامركزية على الطريقة الفرنسية، مرجع سابق، ص ٤٦٦.

(٢) حبيب، محمود أبو السعود (٢٠٠٥م)، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(٣) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥م)، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، مرجع سابق، ص ٤٦٧.

هذه الرقابة وإن كانت تتسم بأن لها طابع استشاري من الناحية القانونية، إلا أنه من الناحية العملية فإنه من غير المتصور قيام الجماعات المحلية بالتداول بعيداً بغير إذن - أو على الأقل - موافقة سلطات الوصاية للمدير أو نائبه، ويتفرع عن هذا النوع من الرقابة نوعاً آخر يتمثل في الرقابة على اقتناء الأموال العقارية، كالآتي:

- الرقابة على اقتناء الأموال العقارية:

فالاقتناء يكون عمل قانوني أو واقعة مادية، بمقتضاه يقع في الذمة العامة للإدارة مالا من الأموال، ومن ثم فإنه يوجد تنوع في نماذج الاقتناء التي بعضها يخضع للقانون المدني والآخر يخضع للقانون العام، ومن بين هذه النماذج يكون الاقتناء عن طريق الهبات والوصايا والتي اهتم التقنين البلدي بتنظيمها، ويتعلق الأمر بالعمدة والمدير كل في اختصاصه بصفة مؤقتة؛ بشرط ألا تكون محملة بأية أعباء غير مقبولة (متناقضة أو غريبة عن النشاط العادي للمجلس البلدي)، ويرجع هذا الأخير للمجلس العام مهمة البت القطعي بشأنها^(١).

إلى جانب ذلك هناك طريق الاقتناء بمقابل، وهو الأكثر اعتياداً، والإجراءات المتبعة تكون موحدة بالنسبة لكل الجماعات المحلية، فإذا كان العقد قد تم توقيعه بمعرفة العمدة أو المدير بعد إذن المجلس البلدي، فإن النظام الواجب النفاذ يقتضي إتباع عدد من الشروط أهمها - فضلاً عن الرقابة - ضرورة صدور قرار من المدير بالنفع العام للعملية من أجل الإعفاء الضريبي لتلك العملية، وأن يجري تحقيق بواسطة قرار من المدير، ومداولة المجلس البلدي تخضع لتصديق من الدولة إذا كان الثمن أعلى من الثمن المحدد بمعرفة إدارة الدومين أو خبراء الدولة أو إذا كان الشراء يستلزم الحصول على قروض للتمويل هو ذاته خاضع للرقابة والتصديق^(٢).

الإجراء الآخر المتعلق بالقانون العام هو إجراء نزع الملكية الوارد أحكامه في القانون المدني، وهو ما يمكن أن تلجأ إليه الجماعات المحلية ولكن تمارسه تحت رقابة السلطات الإدارية وقاضي نزع الملكية، بالإضافة إلى ذلك فإنه يوجد طريق آخر يتعلق بالقانون العام وهو نادر الاستخدام ويطلق عليه "عرض

(١) المرجع السابق.

(٢) عبدالنعم، محمد أحمد (٢٠١٠م)، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، مرجع سابق، ص ٢١٩.

تتافسي" ويستخدم حال عملية توسع طريق بلدي ويقتضي تبعاً لذلك شراء أملاك خصوصية تكون موضوعاً لهذا العرض من صاحب الملكية وتخضع بالتبعية أيضاً كافة الإجراءات المتعلقة بالتخصيص لرقابة صارمة من جانب المجلس البلدي^(١).

٢ - الرقابة على تحولات الدومين:

حتى يصبح المال المتعلق بالجماعة المحلية داخلاً في الدومين العام، فإنه يجب وجود إجراء خاص لذلك، وهذا يكون "بالضم" والذي يتضمن عنصران: الأول قرار إداري بالتخصيص، والثاني عملية مادية للتخصيص، ولإيضاح هذا الموضوع يتطلب دراسة المسائل التالية تفصيلاً:

أ - الرقابة على أعمال التخصيص:

في حالة ضم مال من الأموال إلى الدومين العام لتخصيصه لمرفق عام فإن قرار التخصيص أو عدم التخصيص يصدر فعلياً من المجلس المحلي المختص للبلدية أو للمديرية في ظل رقابة كاملة منها على مدى صحة إجراءات التخصيص ومطابقتها للقانون، والمداولة الصادرة في هذا الصدد لا تكون خاضعة للتصديق، ولكن بكل تأكيد حرية الحركة المحلية تكون في تناسب عكسي حسب أهمية المرفق المخصص له هذه الأموال وهي تقل إلى حد التلاشي إذا تعلق الأمر بمرفق عام قومي^(٢).

بالمقابل فيما يتعلق بالمال المخصص للاستخدام العام يجب أن يراعى فيه التوازي بين الملكية والاختصاص بإعلان التخصيص أو عدم التخصيص بحيث تكون مقيدة بضوابط محددة عند إصداره، وهكذا فإن الاختصاص المعترف به للمجالس المحلية "العامة أو البلدية" يمكن أن يكون مصغراً أو محدداً أو مستبعداً كلياً؛ والأمثلة على ذلك كثيرة: الجبانات، المدارس البلدية، أماكن العبادات، أو الأموال المنقولة المتعلقة بالفنون^(٣).

(١) حبيب، محمود أبو السعود (٢٠٠٥م)، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص ١٩٠.

(٢) المرجع السابق.

(٣) بشير، جيدور حاج (٢٠١٦م)، الحكم المحلي في أقاليم الأقليات ذات التنوع الأثني - حالة الأقاليم الفرنسية لما وراء البحار، ص ٢١٤.

ففي كل هذه الأحوال فإن قرار التخصيص أو عدم التخصيص يخضع لرقابة السلطة الوطنية بالكامل على الرغم من أن الملكية تكون ثابتة للجماعة المحلية في كل الأحوال الأخرى، حيث يترك القرار لرقابة وقرارات السلطات المحلية، ولا تخضع بحسب الأصل لأي إجراء خاص.

وبالنسبة لتخصيص أو عدم تخصيص الطرق البلدية، فإنه لا يمكن إنجاز ذلك إلا إذا روعي فيها ما ورد في المرسوم الصادر في ١٤ مارس ١٩٦٤م، وهذا يعني وجوب إجراء تحقيق ورقابة دقيقة واستشارات تجريها المرافق المحلية للكباري والجسور إعمالاً لنصوص الأمر الصادر في ٧ يناير ١٩٥٩م، والقرارات الوزارية الصادرة في عامي ١٩٦٠م، ١٩٦٤م بشأن الرقابة على أعمال قرارات التخصيص الصادرة من الوحدات المحلية^(١).

ب - الرقابة على تغييرات التخصيص:

يتشكل هذا النوع من الرقابة بصفة خاصة بملحقات الدومين العام المحلي المخصصة لمرفق عام يتعلق بجماعة عامة أخرى وبذات الدولة؛ وفي الواقع فإن الروابط ما بين الدولة والجماعات المحلية تناسب ملكية المال مع الارتباط بمرفق مخصص، يكون أبعد ما يكون عن الصحة^(٢).

والمشكلة المطروحة والمراد معرفتها، تتمثل في السؤال التالي: هل تستطيع الدولة أن تقوم بإجراء تحولات الملكية على الدومين العام المحلي؟ وهل تستطيع القيام بتغيير التخصيص هذه الأموال ذاتها حال الاقتضاء بغير رقابة وموافقة السلطة المحلية متمثلة في المجلس البلدي؟

في الواقع فإن التاريخ الإداري قدم عدة أمثلة لتحولات الملكية من الدولة إلى الدومين العام المحلي "كقصور العدالة، أو المباني الإدارية أو المدرسية"، بالعكس فإن التحول من الجماعة المحلية إلى الدولة يتم بطريق تشريعي واضح وفي ظل رقابة محلية ومركزية يستحيل معها مخالفة القواعد المنظمة لهذا الشأن، وهذا واضح في حالة التوزيع الخاص بالطرق فيما بين الدولة والمديرية والكميونة، وعلى سبيل

(١) المرجع السابق.

(٢) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥م)، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية - اللامركزية على الطريقة الفرنسية، مرجع سابق، ص ٤٦٨.

المثال نشير إلى التشريع الصادر في ٣١ يوليو ١٩١٣م المتعلق بطرق السكك الحديدية للمنفعة المحلية التي تحولت إلى الدولة بموجب هذا التشريع^(١).

وعليه إذا؛ فإن إطار رقابة الجماعة المحلية للتأكد من نقل استخدام الدومين من الجماعة المحلية إلى الدولة وليس لأشخاص خاصة - باستثناء ما يكون مفوضاً عن طريق المراسيم بقوانين - مثل الطرق - فإن نزع حيازة الجماعة المحلية لدومينها يبدو مستبعداً، بالمقابل يمكن للدولة إجبار الجماعة المحلية على إجراء تعديل لصالحها بتخصيص مال معين، وهذا يعني أن بإمكانها أن تملّي رغبتها وتفرض إرادتها من طرف واحد بالطريق الإداري وبشكل تسلطي، بحيث يتم تحويل التخصيص إلى مرفق وطني، وفي هذه الحالة - تفقد الجماعة المحلية استخدام مالها، ولكن تظل محتفظة بالملكية، وتكاليف الصيانة تدفع لها عن طريق تعويض نقدي في بعض الحالات^(٢).

١- الرقابة على أعمال عمدة البلدية :

- هذه الرقابة الوارد النص عليها في التشريع البلدي رقم ٣١ لسنة ١٩١٣م؛ تشير نقطتان:

النقطة الأولى: وتتعلق بطبيعة الرقابة حيث تتضمن التزام العمدة بأن يحيط المجلس البلدي علماً بكل الإجراءات التي اتخذها في سبيل تنفيذ قرارات المجلس وإدارته للمرافق البلدية، ويتولى المجلس البلدي بنفسه تقدير هذه الإجراءات وذلك عن طريق إعلان رأيه على هذا التسيير طبقاً لقاعدة التصويت بالأغلبية كأى مداولة عادية.

النقطة الثانية: وتتعلق بجزء الرقابة وهنا لا يملك المجلس البلدي بصفته رقيباً على العمدة إلا التصويت على أعماله، إما بالموافقة والإقرار، وإنه في حالة خروجه عن مقتضيات وواجبات وظيفته فإنه يكون معرض للانتقاد واللوم، ولكن لا يصل القرار إلى حد عزل العمدة من منصبه، حيث لا يملك المجلس البلدي ذلك الخيار^(٣).

(١) المرجع السابق.

(٢) بشير، جيدر حاج (٢٠١٦م)، الحكم المحلي في أقاليم الأقليات ذات التنوع الأثني - حالة الأقاليم الفرنسية لما وراء البحار، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

(٣) صوفي، محمد نور (٢٠٠٣م)، أساليب تنظيم الإدارة المحلية - نماذج عالمية، مرجع سابق، ص ١٩٦.

ولا يستطيع المجلس أيضا أن يلغي قرار العمدة، ولكنه يستطيع أن يلجأ إلى الإدارة العليا إذا كان القرار غير ملائم طبقاً لإجراءات الوصاية، أو إلى الإدارة العليا طبقاً لإجراءات الرقابة القانونية، وإلى القضاء الإداري إذا اعتبر أن قرار العمدة غير شرعي^(١).

وقد حدد المشرع الفرنسي على سبيل الحصر الأعمال التي تُفوض للعمدة كلياً أو جزئياً وتخضع لرقابة المجلس البلدي، حيث تتمثل مضمون هذه الاختصاصات محل التفويض لتشمل عدة موضوعات على الوجه التالي:

- ١- اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الأملاك الكميونية المستخدمة في المرافق العامة البلدية وتعديلها.
- ٢- في حدود ما صدر من المجلس البلدي من قرارات، يقوم بتحديد تعريفات الطرق والمحطات وأشغال الطريق والأماكن العامة الأخرى، وبصفة عامة والمنصوص عليها لصالح الكميونة والتي لا يكون لها صبغة ضرائبية.
- ٣- في الحدود المقررة بواسطة المجلس البلدي، يباشر العمدة إنجاز القروض المخصصة لتمويل الاستثمارات الواردة في الميزانية، وذلك عندما تتعلق بقروض معقودة لدى أجهزة ذكرتها المادة ١٢١-٣٨ من التشريع الكميوني؛ ويوقع على كل الأعمال الضرورية من أجل هذا القرض.
- ٤- اتخاذ كل القرارات المتعلقة بتحضير وتوقيع وتنفيذ وتنظيم صفقات الأشغال - والتوريدات والخدمات التي يمكن أن تكون منظمة ومنجزة بالاتفاق بسبب قيمتها وذلك عندما تكون اعتماداتها مقيدة في الميزانية
- ٥- البت في إبرام أو إعادة النظر في استئجار الأشياء بالنسبة لمدة لا تتجاوز اثني عشر عاماً.
- ٦- توقيع عقود التأمين.
- ٧- إنشاء الإدارات المحاسبية الضرورية لتشغيل المرافق البلدية.
- ٨- تسليم واسترداد الرخص للمرافق.
- ٩- قبول الهبات والوصايا التي لا تكون محملة لا بشروط ولا بتكاليف.
- ١٠- قرار البيع الاتفاقي عن أموال منقولة.
- ١١- تحديد الأتعاب، وتنظيم المصروفات، وساعات أو مواقيت المحامين وموثقي العقود، والإقرارات، وحجاف القضاء والخبراء.

(١) بشير، جيدور حاج (٢٠١٦م)، الحكم المحلي في أقاليم الأقليات ذات التنوع الأثني - حالة الأقاليم الفرنسية لما وراء البحار، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

١٢- في حدود تقديرات المرافق الضرائبية "الدومين" يحدد جملة المبلغ المعروض من الكميونة مع إخبار المنزوع ملكيتهم والرد على طلباتهم.

١٣- قرار إنشاء فصول في المؤسسات التعليمية.

١٤ - تحديد المستردات في خط التنظيم تطبيقاً للوثيقة الحضرية^(١).

وفي خارج هذه الاختصاصات، لا يستطيع المجلس البلدي أن يقوم بتفويض العمدة، ويلزم قرار المجلس البلدي الذي قد يفوضه جزءاً منها أو جميعها وذلك تحت مسؤوليته الشخصية.

ثانياً: الاختصاص الرقابي للمجالس البلدية في مصر:

تنص المادة (١٨٠) من دستور ٢٠١٤م على أن تختص المجالس المحلية بمتابعة من خطة التنمية وبمراقبة أوجه النشاط المختلفة، وبممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية كما أن المجالس الشعبية المحلية لها سلطة رقابية على المجالس الأدنى منها حسب تدرج هذه المجالس، فنجد أن المجالس الشعبية المحلية لها سلطة الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية التي تقع في نطاق اختصاصها أثناء ممارستها اختصاصها ذا الطابع المحلي.

وبطبيعة الحال فإن الدور الرقابي لهذه المجالس يختلف من مجلس إلى آخر فتلك الرقابة الممنوحة للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة أعم وأشمل من تلك الرقابة التي يمارسها المجلس المحلي للمركز أو المدينة أو الحي أو القرية وذلك لعظم المسؤولية الملقاة على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة. وعليه سألين الوجه الرقابي للمجلس المحلي للمحافظة على الأجهزة التنفيذية، ثم بيان الدور الرقابي للمجالس المحلية الأدنى على الأجهزة التنفيذية، وذلك على النحو الآتي:

١- رقابة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على الأجهزة التنفيذية:

يستمد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حقه في الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية في نطاق المحافظة من قانون الإدارة المحلية رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٩م والقوانين المعدلة له وباستقراء مواد هذا القانون نجد أن الدور الرقابي للمجالس الشعبية للمحافظة على الأجهزة التنفيذية يمكن إجماله في وجهين رئيسين وهما:

(١) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥م)، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية - اللامركزية على الطريقة الفرنسية، مرجع سابق، ص ٥٦٩.

الوجه الأول: الرقابة على المرافق المحلية ومتابعة تنفيذ خطط التنمية المحلية والإشراف على تنفيذها.

الوجه الثاني: مراقبة مشروع الحساب الختامي السنوي للمحافظة (الرقابة المالية).

وذلك كله وفقاً للتفصيل الآتي:

الوجه الأول: الرقابة على المرافق المحلية ومتابعة تنفيذ خطط التنمية المحلية والإشراف على تنفيذها.

تتولى المجالس المحلية للمحافظة وهي بصدد ممارسة رقابتها على السلطة التنفيذية الإشراف والرقابة على المرافق المحلية التي تقع في دائرة المجلس الجغرافية على أن تكون ممارستها لدورها الرقابي في إطار السياسة العامة المرسومة وتشمل الرقابة على كافة المرافق والأعمال المحلية عدا تلك المرافق القومية أو العمران ذات الطبيعة الخاصة فإنها تخرج من نطاق هذه الرقابة، والإشراف المسند للمجالس الشعبية للمحافظات بحكم القانون فالرقابة تقتصر هنا على المرافق المحلية البحتة كمرفق التعليم ومرفق الصحة والإسكان والزراعة والتضامن الاجتماعي وغيرها من المرافق^(١).

والجدير بالذكر هنا أن الدور الرقابي هذا لا يقتصر فقط على المرافق والأعمال المحلية، بل يمتد الأمر ليشمل كافة العاملين في هذه المرافق دون أن تمثل سلطة رئاسية على هؤلاء العاملين، فالهدف هنا من الرقابة يهدف إلى تحسين الخدمات، وإزالة المعوقات التي من الممكن أن تواجه العمل بهذه المرافق وتحول دون أدائها لأعمالها بانتظام واطراد، ونظراً لأن هذه المجالس قريبة الصلة بهذه المرافق فهي الأكثر دراية بالمعوقات التي تواجهها وكيفية العمل على حلها وتقييم الانحرافات التي قد تطرأ على العاملين بها وقيام المجالس المحلية بدورها هذا على أحسن وجه من شأنه العمل على إحداث نهضة كبرى في المرافق المحلية يشعر بها المواطن^(٢).

وأيضاً نجد أن هذه المجالس تتولى المسؤولية الكاملة عن تنمية المجتمعات المحلية والعمل على القيام بالتنمية الشاملة لها من كافة الوجوه الكشف عن فرص الاستثمار التي يمكن أن تتم في نطاق

(١) سالم، أكرم (٢٠١٨م)، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية - الحوار المتمدن، مطبعة الشرق القانونية، القاهرة، ص ٣٢٢.

(٢) درويش، مصطفى (٢٠١٣م)، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب - الجزائر، السنة الأولى، العدد ٥، ص ٤٩.

المحافظة وتسويق هذه الفرص، كما أنه يتعين عليها أيضاً حصر مواردها المادية وتوزيعها طبقاً لاحتياجاتها مع مراعاة الأولوية في ذلك^(١).

كما أن المجالس الشعبية تمارس دورها الرقابي في متابعة تنفيذ خطط التنمية المحلية طبقاً لما أعطاه القانون لها من صلاحيات ولها في سبيل ذلك أن يكون من سلطات المجلس المحلي إقرار خطط التنمية المحلية في المحافظة، كما ألزم القانون إدارة التخطيط والمتابعة بالمحافظة أن تقوم برفع تقارير شهرية بما تم في تنفيذ هذه الخطط مع توضيح كافة التفاصيل والبيانات والإحصائيات لما تم تنفيذه وما تم صرفه من مبالغ نقدية في هذا الشأن، كذلك أعطى القانون للمجالس الشعبية للمحافظات أن تطالب من المحافظ أن يمدّها بأية تقارير دورية تقيدها في أعمال هذه الرقابة حتى يمكنها ذلك من الوقوف على حجم الإنجازات التي تمت في هذا الشأن والعمل على إزالة المعوقات التي تقف في طريق هذه التنمية أن وجدت والعمل الفوري على محاولة إزالة مثل هذه المعوقات^(٢).

الوجه الثاني: الرقابة المالية:

ف نجد أن المجالس الشعبية للمحافظات تتولى مراقبة مشروع الحساب الختامي السنوي للمحافظة وإقراره وبهذا تكون قد بسطت رقابتها على كافة النشاط المالي للمحافظة وموافقتها على مشروع الحساب الختامي لها، وبالنظر إلى الفقرة الأولى من المادة ١٢ من قانون الإدارة المحلية الحالي التي تنص على الآتي: "يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة وفقاً للمادة الثانية من هذا القانون ويختص في إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتي:-

١ - إقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي".

(١) أبو راس، محمد الشافعي (٢٠١٢م)، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٧.

(٢) المرجع السابق.

ويستفاد من نص المادة سالفة الذكر أن المجلس الشعبي المحلي للمحافظة يتمتع بنوعين من الرقابة المالية وهو بصدد أعمال رقابته على مشروع الموازنة السنوية للمحافظة؛ فله صورتين من الرقابة يمارسهما على التوالي:

الصورة الأولى: الرقابة السابقة على مشروع الموازنة السنوية.

الصورة الثانية: الرقابة اللاحقة على مشروع الموازنة السنوية.

- يقصد بالرقابة السابقة:

هي تلك الرقابة التي يقوم بها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على مشروع الموازنة السنوية للمحافظة؛ حيث نلاحظ أن القانون قد ألزم المحافظ بأن يعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة مشروع الموازنة العامة السنوية للمحافظة متضمناً كافة موازنات الوحدات المحلية الأخرى، وذلك قبل بدء السنة المالية بوقت كاف حدده المشرع بمدة أربعة أشهر كحد أدنى ويقوم المجلس بممارسة دورة الرقابي عن طريق مناقشة بنود الموازنة بنداً بنداً ، وإبداء ملاحظاته على ما يراه في هذه البنود هذا بالإضافة إلى بيان مدى ملاءمة هذه البنود وفعاليتها في تنفيذ الخطط المعدة والمرجو تحقيقها وبإجراء هذه الممارسة الرقابية يكون المجلس الشعبي للمحافظة قد بسط سيطرته التامة الرقابية على مشروع الموازنة السنوية للمحافظة بكافة وحداتها المحلية^(١).

ويعتبر اقتراح مشروع الموازنة من القرارات التي يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصديق والاعتراض عليها إذا ما صدرت من المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة إعمالاً لنص المادة ٤٧ من اللائحة التنفيذية للقانون^(٢).

وإذا أمعنا النظر في نص المادة (١٢٠) من قانون الإدارة المحلية لوجدنا أن هذه المادة تعطي للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة الرقابة المالية على مشروع الموازنة السنوية للمحافظة وأعطته أيضاً سلطة مناقشة وإقرار هذه الموازنة دون أن يقوم المشرع بوضع الضوابط الكافية والموضحة لمدى صلاحيات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وهو بصدد مناقشة مشروع الموازنة وما إذا كان من حق

(١) شيهوب، مسعود (٢٠١٢م)، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، دار الكتاب العربي، القاهرة، ص ٦١.

(٢) فوزي، صلاح الدين (٢٠١١م)، المحيط في القانون الإداري - الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤٠٢.

المجلس الاعتراض على بند من البنود المدرجة بالمشروع ومدى أحقيته في إعادة المشروع برمته للمحافظة لإعادة البحث والتنفيذ وهذا هو الغرض المطلوب من المناقشة أم أن عملية مناقشة مشروع الموازنة عملية شكلية وإجرائية بحته^(١).

إلا أن القانون لم يوضح هذه الأمور كما أنه لم يضع الضوابط المحددة لهذه الاختصاصات مما ترك الباب مفتوحاً للاجتهادات في موضوع غاية في الأهمية كان ولا بد للمشرع من إعطاء الكلمة الفصل في مثله من المواضيع الأمر الذي جعل سلطات المجلس المحلي للمحافظة في الاعتراض على بنود الموازنة وإعادتها للمحافظة تتوقف على مدى قوة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ومن ناحية أخرى على مدى مرونة المجلس التنفيذي للمحافظة وتعاونه من المجلس الشعبي وهذا عواراً كبيراً لا بد من تلافيه فكيف لنا أن نجعل مثل هذا الأمر البالغ الأهمية دون وضع الضوابط اللازمة لتنظيمه وتركه وفقاً للأهواء.

- ويقصد بالرقابة اللاحقة:

كما ورد بالمادة (١٢٤) من قانون الإدارة المحلية هي قيام المحافظ بعرض مشروع الحساب الختامي السنوي للمحافظة شاملاً كافة المشروعات الحسابية الختامية للوحدات المحلية الواقعة في نطاق المحافظة مرفقاً بها ملاحظات وزارة المالية وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات وذلك في المواعيد المحددة وذلك لإقرارها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، والقانون بذلك يعطي المجلس سلطة الرقابة اللاحقة على المشروع الختامي للموازنة الذي يعد ترجمة واقعية للموازنة وطرق صرفها والتعرف عن مدى الالتزام بطرق الصرف الصحيحة لهذه الأموال وعدم إهدارها هباءً، وهذا أيضاً يُفعل من الدور الرقابي للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة غير أن هناك أيضاً مأخذاً على المشرع في هذه المادة حيث إنه لم يضع الضوابط المحددة لدور المجلس وصلاحياته في حالة اعتراضه على المشروع الختامي للموازنة^(٢).

ثانياً: رقابة المجالس الشعبية المحلية الأخرى على الأجهزة التنفيذية.

كما هو الحال للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة فقد أعطى المشرع في قانون الإدارة المحلية للمجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى سلطة ممارسة الدور الرقابي على الأجهزة

(١) المرجع السابق.

(٢) أبو راس، محمد الشافعي (٢٠١٢م)، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٦.

التنفيذية ولكن على نطاق أضيق بالتأكيد؛ فكل وحدة محلية تمارس الرقابة في نطاقها المعروف فقط دون أن تتعداه إلى غيره وذلك ورد في المواد أرقام (٤١، ٤٩، ٦١، ٦٨) من قانون الإدارة المحلية^(١).

فكل مجلس في نطاقه يقوم بإقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية والرقابة على تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامي، غير أن هناك أيضاً مأخذاً على المشرع في هذه المواد، حيث إنه لم يضع أيضاً الضوابط المحددة لدور المجلس وصلاحياته في حالة اعتراضه على مشروع الموازنة السنوي وكذا على المشروع الختامي للموازنة، كما هو الحال في المجلس الشعبي المحلي للمحافظة^(٢).

ثالثاً: الاختصاص الرقابي للمجالس البلدية في المملكة العربية السعودية:

يمارس المجلس صلاحيات الرقابة التي تعد من اختصاصاته الأصلية، وفي هذا الإطار منحه المنظم السعودي سلطة الرقابة على كيفية أداء البلدية وعلى ما تنجزه من أعمال وتقدمه من خدمات للجمهور، وذلك عبر الوسائل التي يملكها في مجال الرقابة على التقارير الدورية المقدمة من البلدية عن أعمالها وسير المشروعات والاستثمارات المنفذة في محيطها وعن تحصيل الإيرادات البلدية، وما يرد إلى

(١) الخطيب، أحمد حسن (٢٠١٧م)، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص ١٥٣، وفي إطار بيان الدور الرقابي للمجالس المحلية انتهى قضاء المحكمة الإدارية العليا إلى أن: "ومن حيث إن المادة (١٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ تنص على أن: " يتولى المجلس الشعبي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق و الأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة وفقاً للمادة (٢) من هذا القانون ... ويختص في إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة، وبمراعاة القوانين و اللوائح بما يأتي : (١) ... (٢) (٧) فرض الرسوم ذات الطابع المحلي - وفقاً لأحكام هذا القانون - أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء . (٨) إلخ " .

ومن حيث إن مفاد النص المتقدم أن المشرع في قانون الإدارة المحلية، المشار إليه، ناط بالمجلس الشعبي للمحافظة سلطة الرقابة على المرافق و الأعمال المختلفة التي تدخل في اختصاص المحافظة، على أن يكون ذلك في إطار السياسة العامة للدولة، واختص المشرع في القانون ذاته المجلس المذكور بجملة اختصاصات، قيده في ممارستها بقيدتين، الأولى: أن تكون في إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة، والثاني: أن يراعى في هذه الممارسة القوانين و اللوائح القائمة، ومن بين هذه الاختصاصات التي ناطها به المشرع الحق في فرض رسوم ذات طابع محلي، أو تعديلها، أو تقصير أجل سريانها، أو الإعفاء منها، أو إلغاؤها، شريطة موافقة مجلس الوزراء على ذلك"

حكم المحكمة الإدارية العليا - بتاريخ ١١ ديسمبر ٢٠٠٤م - الطعن رقم ١٣٨٦٠ لسنة ٤٩ قضائية، الدائرة الأولى

- موضوع، الصفحة ٨٨٠.

(٢) الصروخ، مليكة (٢٠٠٨م)، القانون الإداري - دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الأردن، ص ٩٧.

المجلس من ملحوظات وشكاوى في شأن أي من الخدمات البلدية أو تقارير الزيارات التي تقوم بها اللجان المتخصصة التي يشكلها للإطلاع على المشروعات البلدية^(١).

حيث نصت المادة الثامنة في الفصل الثاني من نظام المجالس البلدية الصادر في عام ١٤٣٥هـ، على أن: "يمارس المجلس سلطاته الرقابية على أداء البلدية، وعلى ما تقدمه من خدمات من خلال الوسائل الآتية:

١- التقارير الدورية التي تقدمها البلدية عن أعمالها.

٢- تقارير سير المشروعات التي تنفذ.

٣- تقارير تحصيل الإيرادات البلدية.

٤- تقارير الاستثمارات البلدية.

٥- ما يرد إلى المجلس من ملحوظات أو شكاوى في شأن أي من الخدمات البلدية.

٦- تقارير الزيارات التي تقوم بها اللجان المتخصصة التي يشكلها المجلس - بناء على ما يقرره أو بناء على طلب أحد أعضائه - للاطلاع على المشروعات البلدية.

٧-مراجعة إجراءات تقسيم الأراضي وإجراءات منح الأراضي السكنية للتأكد من سلامة الإجراءات^(٢).

فالمجلس البلدي يؤدي دوره الرقابي على الجهاز البلدي من خلال وسائل مختلفة من أهمها:

أولاً: التقارير، وهي نوعان: التقارير التي ترفع من البلدية للمجلس البلدي بشكل دوري، والتقارير التي يطلبها المجلس البلدي من البلدية.

ثانياً: مراجعة وتدقيق عينات من المعاملات المتعلقة ببعض الأنشطة الرئيسة والمشروعات البلدية على مختلف أنواعها.

(١) العجمي، حمدي (٢٠١٦م)، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، طبعة معهد الإدارة العامة، الرياض، ص ١٥٣.

(٢) المادة الثامنة من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

ثالثاً: الزيارات الميدانية للأحياء والقرى والهجر.

رابعاً: تفقد المشاريع والاطلاع على مراحل تنفيذها.

خامساً: الشكاوي والملاحظات التي يقدمها المواطنون للمجلس سواء من خلال الموقع الإلكتروني للمجلس البلدي أو اللقاءات العامة أو الزيارات الميدانية أو عند مراجعتهم للمجلس البلدي^(١).

وإذ يتقرر عن هذا الدور الرقابي للمجلس البلدي، دور تقرير للمجلس ككل، ودور استشاري لعضو المجلس البلدي، وذلك على النحو الآتي:

١- الدور التقريري للمجلس البلدي:

حيث يمارس المجلس البلدي دوره في التقرير مع الجهاز البلدي في الكثير من القضايا المتعلقة بالخدمات البلدية للمواطنين كما حددها نظام المجالس البلدية الصادر في عام ١٤٣٥هـ، وقد حددت المادة الرابعة من النظام في الفصل الثاني المتعلق بصلاحيات واختصاصات المجلس، حيث نصت على أن: "يتولى المجلس - في حدود اختصاص البلدية - إقرار الخطط والبرامج البلدية الآتية:

١- تنفيذ المشروعات البلدية المعتمدة في الميزانية.

٢- تنفيذ مشروعات التشغيل والصيانة.

٣- تنفيذ المشروعات التطويرية والاستثمارية.

٤- برامج الخدمات البلدية ومشروعاتها"^(٢)؛

كما حددت المادة الخامسة من النظام أن يقر المجلس مشروع ميزانية البلدية وفقاً للإجراءات النظامية، وما تحدده اللائحة، وكذلك حددت المادة السادسة من النظام أن يقر المجلس الحساب الختامي للبلدية بعد دراسته وفق الإجراءات التي تحددها اللائحة.

(١) العجمي، حمدي (٢٠١٦م)، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٢) المادة الرابعة من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

كما يؤدي المجلس البلدي دوره التقريري مع الجهاز البلدي في الكثير من القضايا المحلية الأخرى المتعلقة بالخدمات البلدية للمواطنين، وتتفاوت أداء المجالس البلدية من منطقة إلى منطقة ومن مدينة إلى أخرى فيما يتعلق بعدد القرارات التي تم اتخاذها، وكذلك القرارات التي تم تنفيذها أو التي تحت التنفيذ، ويتخذ المجلس البلدي قرارته وفقاً للأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات والضوابط والصلاحيات ذات العلاقة باختصاصات المجلس وإمكانات البلدية، وتصدر قرارات المجالس البلدية بالأغلبية وإذا تساوت الأصوات يكون صوت الرئيس أو نائبه في حالة غيابه مرجحاً، وترسل القرارات إلى البلدية للتنفيذ^(١).

٢- الدور الاستشاري والرقابي لعضو المجلس البلدي:

حيث يمارس عضو المجلس البلدي دوره الاستشاري والرقابي في إبداء الرأي في بعض الموضوعات والقضايا التي يعرضها عليه الجهاز البلدي، حيث حدد قرار وزير الشؤون البلدية والقروية رقم (٦٠٧٧٨ ص ز) وتاريخ ١٠ / ٩ / ١٤٢٨ هـ المتعلق بدور المجالس البلدية في قضايا تخطيط الأراضي، إذ منح القرار المجلس البلدي بأغلبية أعضائه حق مراجعة مخطط تخطيط الأراضي والتأكد من تلبية جميع متطلبات المخطط المحددة في اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية، والتأكد من تنفيذ اشتراطات المرحلة التنموية الواقع ضمنها المخطط ورفع ملاحظاته إلى وزير الشؤون البلدية والقروية^(٢).

وفي الشأن الرقابي أيضاً حددت المادة السابعة في الفصل الثاني من نظام المجالس البلدية الصادر في عام ١٤٣٥ هـ صلاحيات واختصاصات المجلس البلدي الرقابية، فله أن يدرس الموضوعات التي تعرض عليه، ويبدى رأيه في شأنها قبل رفعها إلى الجهات المختصة، حيث نصت على أن: "يدرس المجلس الموضوعات الآتية، ويبدى رأيه في شأنها قبل رفعها إلى الجهات المختصة:

١- مشروعات المخططات الهيكلية، والتتظيمية، والسكنية.

٢- نطاق الخدمات البلدية.

(١) العلوان، أمير بن محمد (٢٠١٨م)، اتجاهات أعضاء المجلس البلدي نحو ممارستهم لأدوارهم في الأنشطة الرئيسية في الجهاز البلدي في المملكة العربية السعودية : دراسة وصفية، مجلة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد ١٧، العدد الأول، ص ٢٥٨.

(٢) قرار وزير الشؤون البلدية والقروية رقم (٦٠٧٧٨ ص ز) وتاريخ ١٠ / ٩ / ١٤٢٨ هـ المتعلق بدور المجالس البلدية في قضايا تخطيط الأراضي

٣- مشروعات نزع الملكية للمنفعة العامة.

٤- ضم بلديتين أو أكثر، أو فصل بلدية إلى بلديتين أو أكثر.

٥- الرسوم والغرامات البلدية.

٦- شروط وضوابط البناء، ونظم استخدام الأراضي.

٧- الشروط والمعايير المتعلقة بالصحة العامة.

٨- إنشاء البلديات الفرعية ومكاتب الخدمات.

٩- ما يوجه الوزير بعرضه على المجلس^(١).

فالاختصاص الرقابي للمجالس البلدية يخولها سلطة الإشراف والتفتيش على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة بهدف الوقوف على حسن قيام المشاريع التي تنفذ وبالمهام الموكلة إليها، ومدى التزامها بالخطّة الموضوعة سلفاً حيث تختص المجالس البلدية بالرقابة والإشراف على المرافق والأعمال التي تدخل في نطاق البلدية التابع لها المجلس؛ فالاختصاص الرقابي للمجالس البلدية يستهدف التأكد من استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف المخطط لها سلفاً في هذه المشاريع، كما تهدف إلى رفع الكفاءة الإدارية للأجهزة المحلية، وتحقيق الصالح العام عن طريق الوقوف على مدى تحقق الأهداف، وحل المشكلات التي تواجهها^(٢).

إلا أن المتأمل في الدور الرقابي للمجالس البلدية في النظام السعودي يجده قاصراً ومحدوداً وليس بالقدر المأمول، فرغم أن المجالس البلدية - كما أوضحت سلفاً - لها شخصيتها الاعتبارية ولها ذمة مالية مستقلة، إلا أنها ترتبط في علاقة هرمية رأسية، حيث تعتمد في الإشراف والرقابة على أعمال البلديات على الرقابة المركزية الرئاسية.

(١) المادة السابعة من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥ هـ .

(٢) الكبير، محمد بن علي (٢٠١٧م)، الممارسة السياسية في النظام السياسي السعودي، الرياض، معهد الملك سلمان للدراسات والخدمات الاستشارية، ص ١٣١.

ولا شك أن هذا الطابع الرئاسي يمثل إفراطاً في الرقابة على المجالس البلدية، فالأصل هو استقلال كل مجلس بلدي، تشكيل أغلبه تم بالانتخاب من أبناء الوحدة التي يمثلها، وله ممارسة اختصاصاته بقدر من الاستقلال، فمن شأن هذا الطابع الرئاسي أن يهدر من هذا الاستقلال^(١).

ولم تخرج معظم الأنظمة الخليجية والعربية عن نفس الإطار الذي وضعه المنظم السعودي في سبيل أداء المجالس البلدية لاختصاصاتها الرقابية، حيث حصرها في الرقابة على ميزانية المجلس والرقابة على مشروعات البلدية الخدمية التي تنفذها، دون رقابة حقيقية على أعمال السلطة التنفيذية التي تمثل جوهر نشأة الوحدة البلدية، ومن ذلك ما نص عليه البند (١٩) من المادة السابعة عشر من قانون البلديات بإمارة الشارقة على أن: "بمراعاة قواعد الاختصاص يهدف المجلس إلى العمل بالوسائل المتاحة على تقدم الإمارة في مجال الشؤون البلدية وله في سبيل تحقيق أهدافه أن يمارس بوجه خاص الصلاحيات والمسؤوليات التالية: ... ١٩- إقرار مشروع الموازنة للسنة المالية الجديدة وكذلك مشروع الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية"^(٢).

وكذلك ما نص عليه البند (ث) من المادة ١٩ من قانون البلديات البحريني على أن: "يختص المجلس البلدي بوجه عام في حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية بتقديم الخدمات البلدية في دائرة اختصاصه وله على الأخص ما يلي: ... (ث)- مناقشة وإقرار ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة والحساب الختامي للسنة المالية المنتهية والسابق إقرارها من المجلس"^(٣).

والبعض الآخر لم ينص نهائياً على أي دور رقابي للمجالس البلدية وحصر دورها فقط في إطار اختصاصات وظيفية وخدمية مثل المشرع العماني وبعض البلدية في الإمارات العربية المتحدة وليبيا والجزائر.

وفي المملكة المتحدة والمملكة الأردنية فقد اقتصر قانون الإدارة المحلية في بيان الدور الرقابي للمجالس البلدية في اختصاص رقابي وظيفي يتمثل في مراقبة الأسواق ومدى تقديم السلعة للمواطنين

(١) عبدالنعم، محمد أحمد (٢٠٠١م)، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٢) المادة السابعة عشر من القانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٤م بشأن البلديات في إمارة الشارقة.

(٣) المادة ١٩ من قانون البلديات البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠١م.

بالسعر المناسب وبجودة عالية، واختصاص رقابي مالي في مراجعة ومراقبة ميزانية المجلس البلدي والتي هي في الأصل تخضع رقابياً للبرلمان عند مناقشة ميزانية الدولة ككل كرقابة تشريعية، أو رقابة المفتشين الماليين كرقابة مركزية تابعة للسلطة التنفيذية^(١).

ويظهر للباحث من خلال استعراض ما سلف أن جوهر الاختصاص الرقابي للمجالس البلدية يتوقف على أمرين رئيسيين، الأول هو قدرة المجلس البلدي على إصدار قرارات لها مرتبة القانون دون التعدي على الاختصاصات الجوهرية للسلطة التنظيمية، وذلك لمسايرة المتغيرات المستمرة دون الرجوع إلى الإدارة المركزية متمثلة في سلطاتها التنظيمية، والثاني أن يسند إليه أدوار وآليات أكثر فاعلية لتعزيز هذه الرقابة هي في الأصل كانت من اختصاصات السلطة المركزية، والقول بغير ذلك يخرج المجالس البلدية من أدوارها التي نظمت من أجلها لجعلها هياكل إدارية عديمة الجدوى بل تمثل عبء على موازنة الدولة - الأمر الذي ينبغي معه على المنظم السعودي أن يتدارك هذا العوار في الاختصاص الرقابي للمجالس البلدية ويمنحها سلطات أكثر فاعلية في مجال الرقابة، وكذلك سلطة إصدار لوائح وقرارات له مرتبة النظام - كما سنرى لاحقاً في المطلب القادم - كما هو الحال في القانون الفرنسي والمصري.

(١) قاسم، خالد (٢٠١٧م)، الإدارة الاقتصادية للوحدات المحلية، الطبعة الأولى، القاهرة، دار المعارف، ص ٩١.

المطلب الثاني

الدور التشريعي للمجالس البلدية

يمكن قياس مدى نجاح المجالس البلدية في قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها من خلال بيان قدرة هذه المجالس على ممارسة الاختصاص التشريعي واللائحي، ويتطلب قيام المجالس البلدية بهذا الدور تمتعها بقدر كاف من الاستقلال من أجل أداء مهامها على الوجه الأكمل، وتوضح العديد من التجارب وجود ارتباط قوي بين استقلال المجالس البلدية وقدرتها على إصدار تشريعات ولوائح لها نفس مرتبة القانون لتسيير الأعمال داخل البلدية والتي لها طابع الضرورة والاستعجال، كما تكشف هذه التجارب عن وجود ارتباط عكسي بين استقلال المجالس البلدية وتدخل الحكومة المركزية في الشؤون المحلية، بمعنى أن عدم تدخل الحكومة المركزية في الشؤون المحلية يقود بدوره إلى زيادة حرية المجالس البلدية في إدارة شؤونها، وهو ما يعني أن مشكلة استقلال المجالس البلدية تتركز في تنازع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والمجالس البلدية على توزيع مهام الأعمال المحلية.

ويقصد بالاختصاص التشريعي تمكين المجالس البلدية من وضع تشريع خاص بها دون تدخل من الحكومة المركزية، وهو ما يتيح للمجالس البلدية توسيع اختصاصاتها ونطاق خدماتها المحلية، ويعتبر هذا الاختصاص من الأهمية بمكان نحو دعم استقلال المجالس البلدية، لاسيما أن الدول التي تمنح مجالسها البلدية اختصاصاً تشريعياً تطبق اللامركزية بصورة واسعة، حيث تتجه الدول الحديثة إلى عدم الاكتفاء بالقانون الصادر عن السلطة التشريعية مصدراً وحيداً للقواعد القانونية، بل تعترف للأجهزة الإدارية ومنها المجالس البلدية بحق التشريع في المجالات التي يعجز عن مواجهتها البرلمان والتي يكون لها طابع الضرورة والاستعجال، خاصة في حالة ما يقتضي تنظيمياً سريعاً لا يحتمل التأخير^(١).

وتتخذ نظم الدول محل المقارنة اتجاهين في الأخذ بالتشريع المحلي، فالبعض لا يسمح للمجالس البلدية بوضع تشريع خاص بها، والبعض الآخر يسمح لمجالسها البلدية بوضع تشريع محلي، ولكن هذا الاختصاص لا يحول النظام المحلي إلى اللامركزية السياسية نظراً لقيام المجلس البلدي بإحدى وظائف اللامركزية السياسية وهي وظيفة التشريع، بل يجوز لتلك الدول أن تميل بعض الشيء ناحية اللامركزية

(١) بدوي، ثروت (٢٠٠٢م)، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٦٤١.

السياسية بجانب إدارتها المحلية التي تنتمي إلى اللامركزية الإدارية، وتلك الدول تمنح لمجالسها البلدية استقلالاً أكبر^(١).

كما يقصد بالاختصاص اللائحي تخويل المجالس البلدية سلطة إصدار لوائح، والدول محل المقارنة تختلف في طبيعة تلك اللوائح، فاللوائح التي تحوز الصفة التشريعية، وتكون المجالس البلدية التي تحوز تلك اللائحة معتبرة كصاحب صفة في الوظيفة التشريعية وليس فقط في الوظيفة الإدارية، وتكون اللائحة تشريعية من وجهة النظر المادية، وهناك بعض الدول تعتبر اللائحة أدنى من التشريع، وتكون ما هي إلا عمل يجري لتنفيذ تشريعات قائمة، وتُعرف تلك اللوائح باسم لوائح تنظيمية تتضمن قواعد عامة تسعى لحسن تنظيم سير العمل داخل نطاقها الإقليمي، وهذه اللوائح لا بد أن تتفق مع أحكام القانون^(٢).

وتختلف الدول المقارنة في الأخذ بالاختصاص اللائحي للمجالس البلدية وفقاً لمدى استقلاليتها، فهناك بعض الدول تنص صراحة في الدستور على سلطة المجالس البلدية في وضع لوائح تشريعية، والبعض الآخر تنص على سلطة المجالس الشعبية في إصدار قرارات تنظيمية، وبعض الدساتير لا تنص على تلك السلطة، ويكتفي بالنص عليها في القانون^(٣).

وعليه فإننا نستعرض الجانب التنظيمي الذي منحه المشرع إلى بعض الأنظمة التي تناولت الجانب التشريعي واللائحي بصورة أكبر في أنظمتها البلدية كفرنسا ومصر، للتعرف على مدى استقلال المجالس الشعبية في كل منها بشأن اختصاصها التشريعي واللائحي ومدى تطبيق اللامركزية في هذا الاختصاص، وكيف يتم الاستفادة من هذه النظم المقارنة ثم نتطرق للدور التشريعي للمجالس البلدية في

(١) خاطر، شريف (٢٠١١م)، الإدارة المحلية في النظم المقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٣٣.

(٢) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٢م)، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ص ٩٢٨.

(٣) بدوي، ثروت، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٤٤، حيث انتهى في هذا الشأن إلى أن: (حيث يذكر أن المجالس الشعبية تصدر نوعين من القرارات، قرارات تنظيمية وقرارات فردية، فاللوائح التنظيمية هي قرارات إدارية تنظيمية تصدرها المجالس الشعبية وهي التي تضع القواعد العامة التي تسري على جميع الأفراد، وهؤلاء الأشخاص ليسوا محددين بأشخاصهم بل بصفاتهم، هي أن القاعدة لا تحدد أشخاصاً بذات، في قرارات مجردة؛ أما القرارات الفردية فهي قرار يخاطب شخصاً بذاتهم ويعالج حالة فردية وتلك القرارات ليست لائحية، كما يذكر "القرارات التنظيمية أي؛ اللوائح التنظيمية يجوز الدفع فيها بعدم مشروعية القرار اللائحي أمام القضاء الإداري في كل وقت أثناء نظر دعوة تتصل بذلك القرار، أما القرار الفردي فلا يجوز الطعن فيه إلا خلال المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء).

السعودية وبعض دول مجلس التعاون الخليجي، من أجل الوصول إلى أفضل نظام محلي مقارنة يطبق في النظام السعودي ودول مجلس التعاون الخليجي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الاختصاص التشريعي للمجالس البلدية في المملكة المتحدة:

ظهر هذا الاختصاص من خلال قوانين الحكم المحلي المتعاقبة، حيث كانت المجالس الشعبية قبل صدور قانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٢م تقوم بإصدار قوانين محلية خاصة بتنظيم الخدمات التي لم ترد في القوانين العامة، مع العلم بأن هذه القوانين الخاصة استخدمت في عهد الثورة الصناعية، وذلك بغرض اكتساب مميزات وسلطات خاصة، مثل الاقتراض، أو توفير تسهيلات لأداء الخدمات، وبصدور قانون الحكم المحلي لم يسمح للمجلس الشعبي بسلطة إصدار التشريع، بل سمح لها بحق تقديم مقترحات للقوانين المحلية، أو الاعتراض عليها^(١).

ثم صدر قانون الحكم المحلي لعام ٢٠٠٠م لتتص المادة الخامسة منه على أن: "على سلطة المجلس الشعبي في تقديم اقتراحات لتعديل قوانين الحكم المحلي، كما منح وزير الدولة للحكم المحلي حق اقتراح تعديل أو إلغاء أي تشريع يعوق مهام المجالس الشعبية"، كما عادت وأكدت المادة السابعة من ذات القانون لتؤكد على هذا المعنى حيث نصت على أنه: "في حالة رغبة المجلس الشعبي في تعديل أي تشريع غير متعلق بالتخطيط، فإنه يقوم بإعداد خطة لإلغاء القانون الذي لم يعد مفيداً له، وذلك بعد أن يستشير، أو يطلب مشاركة الأشخاص الذين يرى أنهم ملائمون لذلك، ثم يجتمع المجلس للتصويت على الاقتراح بأغلبية الأعضاء الحاضرين على اقتراح تعديل القانون"^(٢).

ثم أوضحت المادة التاسعة إجراءات البت في المقترح التشريعي الصادر من المجلس البلدي على أنه: "بعرض المقترح على وزير الدولة، ويقوم وزير الدولة قبل التصديق على التعديل بأخذ رأي المجالس الشعبية المعنية، ثم يقدم الوزير مشروع القانون إلى البرلمان، ومرفق به تفاصيل رأي المجالس الشعبية، ويقوم البرلمان بإصدار القانون بعد الموافقة عليه"^(٣).

(١) عبدالراضي، أحمد سليمان (٢٠١٦م)، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس المحلية، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ٢٨٩.

(٢) المادة الخامسة والسابعة من قانون الحكم المحلي الإنجليزي الصادر عام ٢٠٠٠م.

(٣) المادة التاسعة من قانون الحكم المحلي الإنجليزي الصادر عام ٢٠٠٠م.

كما نصت المادة (٥١) من ذات القانون سالف الذكر على أن قيام المجلس الشعبي باقتراح قانون التنظيم سلوك أعضاء المجلس، وتتم إحالته لوزير الحكم المحلي، ثم يقوم وزير الدولة للحكم المحلي، بعد مرور (٦) أشهر، بتحويل القانون إلى المجلس لإصداره، ويقوم المجلس بإعلان القانون في مكتب المجلس، حتى يتسنى تعرف المواطنين عليه خلال مدة معقولة، ثم يتم نشره في واحدة أو أكثر من الصحف، بالإضافة للصحيفة الخاصة بالمجلس^(١).

ويتضح للباحث من خلال استعراض النصوص السابقة وجود وصاية من الحكومة المركزية على اقتراح المجلس الشعبي لتعديل التشريعات التي تخص الأمور المحلية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يضعف من استقلال المجالس الشعبية.

إلى أن صدر قانون الحكم المحلي لعام ٢٠٠٣م أشار في المادة العاشرة منه إلى صلاحية وزير الدولة في تعديل أو إلغاء أحد التشريعات المتعلقة بالشؤون المحلية، ما لم يكن القانون قد تمت الموافقة عليه من البرلمان^(٢).

- سلطة المجلس البلدي في إصدار اللوائح:

ينقسم الاختصاص اللائحي للمجلس الشعبي إلى ثلاثة أنواع، على النحو التالي:

أ- اللوائح المحلية:

نصت المادة (٢٢٥) من قانون الحكم المحلي الإنجليزي الصادر عام ١٩٧٢م على حق المجالس الشعبية للمقاطعة في إصدار لوائح محلية لتنظيم الأمور الداخلية المحلية يتم التصديق عليها من الوزير المختص بتلك الوحدات، ويشترط في هذه اللوائح أن يكون لها مرجعية وأساس من التشريع الأساسي، ثم يقوم البرلمان بتحويل اللائحة إلى قانون.

وقد أشارت المادة (٢٣٦) منه إلى أنه بعد مرور شهر من التصديق على اللائحة المتداولة بالوحدة الداخلية، يتم نشر مضمونها في واحدة أو أكثر من الصحف المحلية، كما يتم تقديم نسخة منها للمكاتب

(١) المادة الحادية والخسون من قانون الحكم المحلي الإنجليزي الصادر عام ٢٠٠٠م.

(٢) عمر، علاء محمد أمين (٢٠١٥م)، الاختصاص التشريعي واللائحي للمجالس الشعبية، الطبعة الأولى، الشارقة، ص ٢٢٠.

التابعة للمجلس، لتكون متاحة للجمهور؛ كما يجوز للمجلس الشعبي تحديد التاريخ الذي تدخل فيه اللائحة حيز التنفيذ؛ علماً بأنه إذا لم يتم تحديد تاريخ، فإن تلك اللائحة تدخل حيز التنفيذ عند انقضاء شهر واحد من تاريخ إقرارها^(١).

ب- لائحة النظام المحلي:

تتمثل في سلطة المجالس الشعبية في إصدار لائحة خاصة بنظامها المحلي، وهي لائحة تشمل شرحاً موجزاً لمضمون النظام المحلي والغرض منه، ووصفاً لتكوين المجلس، وطريقة انتخاب أعضائه، ومدة العضوية، والأدوار الرئيسية لأعضاء المجلس التنفيذي، وتحديداً لحقوق السكان في التصويت، والحصول على المعلومات عن المجلس، وقواعد سلوك موظفي المجلس^(٢).

حيث يقوم المجلس الشعبي بإعداد اللائحة في إطار توجيهات وزير الدولة، ويتم التصديق عليها بأغلبية الأعضاء، وعرضها على الوزير المختص خلال مدة لا تقل عن شهر من تاريخ نشرها بإحدى الصحف المحلية، وبعد تصديق الوزير، يتم إعلانها وتوزيعها على المواطنين، ومن الملاحظ أن هذه اللائحة يتم اعتمادها من البرلمان، وفي الماضي كان المجلس الشعبي يصدر تلك اللائحة بدون تصديق الحكومة المركزية^(٣).

ج- القرارات الإدارية التنظيمية:

وهي عبارة عن قرارات تتضمن قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد، وتعتبر قانون ثانوي يطبق على كل من يستوفي شروطاً معينة تضعها القاعدة مسبقاً ولا تستنفذ اللائحة موضوعها بتطبيقها، بل تظل قائمة لتطبق مستقبلاً، مع أنها أقل ثباتاً من القانون؛ وتلك القرارات لا تستطيع الحكومة المركزية إلغاؤها أو التصديق عليها، ولكن إذا ثبت بعد الفحص والتحقق وجود تناقض في التطبيق بين القرار والقاعدة القانونية الثابتة بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية فتكون الأولوية للتطبيق لهذا الأخير

(١) المادة ٢٣٥، ٢٣٦ من قانون الحكم المحلي الإنجليزي الصادر عام ١٩٧٢م.

(٢) عواضة، حسن محمد (٢٠٠٢م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ص ١٧٨.

(٣) المادة السابعة والثلاثون من قانون الحكم المحلي الإنجليزي الصادر عام ٢٠٠٠م.

www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/contents تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٥/١٢/٢٠٢٠م.

من خلال القضاء، فالحكومة المركزية لا تستطيع بمقدورها إلا اللجوء للقضاء ليعلن القضاء الجزاء المقرر في النصوص حال خرق المجلس الشعبي لأي من النصوص القانونية^(١).

ومن ذلك ما أصدرته المجالس الشعبية عام ١٩٣٦م بما يسمى "تشريع الصحة" والذي أعطى للسلطات المحلية سلطة إصدار لوائح من أجل انتظام الحمامات العمومية، وفي ظل هذا التشريع تمكنت السلطات المحلية من إصدار لوائح أو قرارات إدارية من أجل قيادة الأشخاص أو إرشادهم بما يتوافق والصحة العامة^(٢).

في ضوء استعراض النصوص سالفة الذكر فإنه يظهر للباحث أنه وعلى الرغم من أن المشرع الإنجليزي قد أحسن صنعا بمنحه المجالس الشعبية سلطة الإصدار التشريعي على نحو ما تقدم إلا أن سلطة المجلس الشعبي في إصدار لوائح مقيدة بالتصديق عليها من جانب وزير الدولة، وهو أمر يؤثر بالسلب على استقلال المجلس الشعبي، وعليه فإننا نوصي المشرع الإنجليزي بمنح المجالس الشعبية سلطة إصدار التشريعات المحلية واللوائح التنظيمية في المجالات المحلية التي تخرج عن المجالات السيادية للدولة دون اشتراط تصديق الوزير المختص على أن يكون للأخير الحق في الطعن عليها بالإلغاء قضائياً.

ثانياً: الاختصاص التشريعي للمجالس البلدية في فرنسا:

السلطات التشريعية للوحدات المحلية كانت محل خلاف وجدل منذ بدايات عام ١٩٨٠م في فهم المقصود بحرية الإدارة المحلية، ولم يختلف الحال في ظل التعديلات الدستورية الصادرة في ٢٨ مارس عام ٢٠٠٣م، إذ لم تتضمن هذه التعديلات أي توجه من المشرع الدستوري نحو منح الوحدات المحلية سلطة إصدار تشريعات، وإن كان قد تم الاعتراف لها بالحق في طلب التصريح لها بإصدار قواعد تشريعية بصفة استثنائية، وهي في ذلك تخضع لمراقبة الحكومة المركزية بخصوص مدى مشروعية تلك

(١) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣م)، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ص ٣٤٨.

(٢) المرجع السابق.

التشريعات التجريبية، وبصدور قانون ١٣ أغسطس عام ٢٠٠٤م تم تعديل النظام القانوني للرقابة الإدارية على مشروعية القرارات اللائحية الصادرة عن الوحدات المحلية^(١).

وفي الواقع إن السلطة التشريعية للوحدات المحلية تم الاعتراض عليها منذ الثمانينات، غير أن طبيعة إدارة الوحدات المحلية لشأنها الذاتي يتعارض مع فكرة تقييد سلطة تلك المجالس في إصدار تشريعات تنظيمية، وفي هذا الصدد أصدر المجلس الدستوري الفرنسي قرارين مشهورين في تقييد السلطات التشريعية للمجالس المحلية، ففي عام ١٩٩١م أصدر المجلس الدستوري قراره رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٩١م حول وضع منطقة لأكورس، لأنه لا يدخل في اختصاص مدينة "ليل" إلا الاختصاصات التي حددها القانون، والتي أقرتها المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي بالإحالة إليه^(٢).

وفي عام ٢٠٠٢م أصدر المجلس الدستوري قراره رقم (٤٥٤) لسنة ٢٠٠١م، حيث أكد اختصاصات منطقة "لاكورس" في إصدار تشريعات تعتبر مخالفة للدستور، على اعتبار أن البرلمان وحده صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار تشريعات قانونية؛ وقد تناول المشرع الدستوري سلطة المجالس الشعبية في الحق في طلب التجريب (Experimentation) والتي تركز على منح الوحدات المحلية هامشاً من الحرية التشريعية وإن كانت مؤقتة الزمان والموضوع، فالحق في طلب التجريب وهو مصطلح شاع استخدامه في الفقه القانوني للوحدات المحلية، فالتجريب يمثل أحد الوسائل التي تسمح بوصول اللامركزية إلى التشريع، فالتجريب التشريعي ليس بجديد في القانون الإداري الفرنسي، حيث يُعرف ذلك المصطلح منذ أكثر من ثلاثين عاماً^(٣).

وقد أضاف التعديل الدستوري رقم (٢٧٦) لعام ٢٠٠٣م الذي ينظم اللامركزية فقرة رابعة للمادة ٧٢ بمنح المجلس الشعبي حق طلب التجريب، والتي وضعت قيوداً لممارسة حق التشريع تمثلت في: أن يمارس التشريع في موضوع معين ولمدة محددة، وعدم مخالفته لأحكام التشريع ولوائح الدولة، وأن يوجد قانون يقر بسلطة المجلس الشعبي في وضع تشريع على سبيل التجربة في موضوع محدد، بشرط عدم تعليق هذا القانون بالحريات العامة أو أي حق يكفله الدستور، كما صدر القانون رقم ٧٠٤ لعام ٢٠٠٣م،

(١) عمر، علاء محمد أمين (٢٠١٥م)، الاختصاص التشريعي واللإحي للمجالس الشعبية، مرجع سابق، ص ١٨٩.

(٢) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥م)، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، مرجع سابق، ص ٥٩٠.

(٣) المرجع السابق.

الذي وضع أحكاماً تنظم حق التشريع للمجلس الشعبي على سبيل التجربة، وأضاف إلى التقنين العام المواد من رقم (١-١١١٣) إلى رقم (٧-١١١٣) والتي تتعلق بشروط حق التجربة، وغرضه ومدته، وإجراءات إصدار القانون الجديد، والطعن فيه من جانب ممثل الدولة، وكذا عرضه على البرلمان^(١).

فالمادة (١-١١١٣) من التقنين العام نصت على أن القانون يسمح بناءً على ما جاء بالفقرة (٤) من المادة (٧٢) من الدستور من أن للمجالس الشعبية أن تخالف بشكل تجريبي الأحكام التشريعية الصادرة بشأن اختصاصها، على أن تقرر في تلك التشريعات الصادرة عنها موضوع التجريب ومدة سريانه التي لا تتجاوز مدة (٥) سنوات مع ذكر الأحكام التي من الممكن مخالفتها، وقد حدد القانون طبيعة وخصائص الوحدات المحلية المصرح لها بإصدار تلك التشريعات التجريبية، كما حدد المدة التي يمكن للوحدات المحلية التي استوفت الشروط التي بمقتضاها يجوز لتلك الوحدة أن تطلب المشاركة في إصدار تشريعات تجريبية^(٢).

ولكل مجلس شعبي يدخل في نطاق تطبيق القانون المشار إليه في المادة (١-١١١٣) أن يطلب خلال المدة المحددة في الفقرة السابقة بقرار مسبب صادر عن المجلس الشعبي أن يكتسب حق إصدار تشريعات تجريبية على أن يتم إرسال طلبها إلى ممثل الدولة، الذي يقوم بإرساله مشفوعاً بملاحظاته إلى الوزير المختص بشؤون الوحدات المحلية وعلى الحكومة أن تتحقق من توافر الشروط القانونية والعامة في الطلب وأن تصدر مرسوماً يتضمن قائمة بأسماء الوحدات المحلية المرخص لها بإصدار تشريعات تجريبية^(٣).

والقرارات العامة الصادرة عن المجالس التشريعية والتي تصدر بالمخالفة للقوانين التشريعية والوارد فيها مدة سريانه يتم نشرها بعد إرسالها إلى ممثل الدولة في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ولا يعتد بتلك القرارات إلا بعد ذلك النشر؛ ولممثل الدولة أن يطعن على تلك القرارات من خلال طلب بوقفها،

(١) راجع تعديل دستور فرنسا بالتعديل الدستوري رقم ٢٧٦ لسنة ٢٠٠٣م الذي نص على حق تجربة المجالس الشعبية في التشريع.

(٢) المادة ٧٢/٤: طبقاً للشروط الواردة بالقانون الأساسي وبخلاف الحالات الاستثنائية التي تتعلق بممارسة الحريات العامة والحقوق الدستورية، فإن الوحدات المحلية والهيئات التابعة لها أن تخالف على سبيل التجربة - في موضوع معين ولمدة محددة - الأحكام التشريعية واللائحية التي تحكم ممارسة اختصاصاتها).

(٣) عمر، علاء محمد أمين (٢٠١٥م)، الاختصاص التشريعي واللائحي للمجالس الشعبية، مرجع سابق، ص ١٩١.

ويترتب على ذلك الطعن عدم حدوث أي أثر قانوني خلال مدة سريان الطعن حتى تفصل المحكمة الإدارية في ذلك الطعن، فإذا لم تفصل المحكمة خلال شهر من تاريخ الطعن أمامها اعتبر القرار نافذاً^(١).

وقبل انتهاء المدة المحددة لسريان التشريع التجريبي تقوم الحكومة بإرسال تقرير إلى البرلمان يتضمن ملاحظات عن أعمال الوحدة المحلية المشاركة في التشريعات التجريبية، وهذا التقرير يرصد آثار الإجراءات التي اتخذتها الوحدات المحلية، وبخاصة فيما هو متعلق بتكاليف وطبيعة الخدمات المقدمة للمنتفعين بها، وكذا الآثار المالية والضريبية، وفي كل عام تقوم الحكومة بإرسال تقرير يرصد طلبات وعروض الوحدات المحلية الساعية لإصدار تشريعات تجريبية إلى البرلمان طبقاً لما جاء بأحكام المادة ١١٣-٢ من النقنين العام^(٢).

وقبل انقضاء المدة المحددة للتجريب وفي ضوء تقييم تلك التشريعات، فإن قانون الدولة يحدد شرط تمديد أو تعديل التشريعات التجريبية لمدة لا تتجاوز ٣ سنوات، أو يقرر الاستمرار وتعميم الإجراءات الصادرة بشكل تجريبي، أو يقر باستبعاد التشريع التجريبي، أو إيداع الاقتراحات أو مشاريع القانون التي لها آثار في تمديد هذا التشريع التجريبي حتى صدور قانون نهائي به وذلك خلال سنة من تاريخ انقضاء القانون الذي صرح بإصدار التشريع التجريبي، على أن يتم نشر ذلك القانون في الجريدة الفرنسية للجمهورية؛ وبخلاف الحالات السابقة، فإنه لا يجوز للتشريع التجريبي أن يمتد العمل به أطول من المدة التي حددها القانون الذي سمح بإصداره^(٣).

(١) المرجع السابق، ص ١٩٣.

(٢) حمودة، صبري توفيق (٢٠١٠م)، اللامركزية المحلية، الطبعة الأولى، الكتاب الجامعي - جامعة القاهرة، القاهرة، ص ١٥٣.

(٣) ومن أمثلة القوانين التي سمحت بحق المجلس الشعبي في إصدار تشريع تجريبي القانون الصادر في ١٣ ديسمبر عام ٢٠٠٠م الخاص بالطرق والسكك الحديدية الذي سمح بالمادة ١٢٤ للوحدات المحلية بإصدار تشريعات تجريبية تخص بعض خطوط السكك الحديدية، وفي ١٩ ديسمبر عام ١٩٩٧م أجاز هذا القانون إصدار تشريعات تجريبية في مجال اللامركزية الثقافية. كما أن قانون ١٣ أغسطس عام ٢٠٠٤م تضمن العديد من الأحكام التي تسمح للوحدات المحلية أن تصدر تشريعات تجريبية في مجال الصحة والشؤون الاجتماعية، كما أن المادة ٩٥ من ذلك القانون أجازت للأقاليم في مجال المساعدات الاجتماعية للأطفال والأحداث أن تصدر تدابير وإجراءات تربوية وتعليمية تطبق حال صدور حكم لصالح الحدث أو الطفل يخص التدابير التربوية أو التعليمية لذلك الحدث.

أما بشأن حق المجلس الشعبي في إصدار لوائح، يتم تقسيم الاختصاص للمجلس الشعبي إلى ثلاثة أنواع، على النحو التالي:

أ- **اللوائح التشريعية:** في الفترة السابقة كانت السلطة اللائحية للوحدات المحلية ومداها يتوقف على إرادة المشرع، وكان ذلك الموقف انعكاساً لوجهة نظر المشرع الدستوري في ظل الجمهورية الثالثة، حيث لم تكن تبلورت فكرة حرية الوحدات المحلية في إدارة شؤونها، حيث كان المشرع يحدد أنشطة عمل الوحدات المحلية واختصاصاتها على سبيل الحصر، ولم يكن يتصور أن تتعدى أي هيئة على اختصاصات البرلمان؛ وبعد عام ١٩٥٨م فإن المادة (٧٢) من الدستور لم تتناول سلطة المجلس الشعبي في إصدار اللوائح؛ أما في ظل التعديل الدستوري رقم (٢٧٦) لعام ٢٠٠٣م تم تعديل المادة (٧٢) بصورة صريحة، على منح المجلس الشعبي المنتخب سلطة إصدار لوائح، على أن تخضع تلك اللوائح لتقييم البرلمان.

ب- **اللوائح الداخلية:** قام قانون رقم (١٢٤) لعام ١٩٩٦م بإضافة بعض الأحكام للتقنين العام المتعلقة بالاختصاص اللائحي الداخلي، والذي أشار إلى أن المجلس الشعبي للبلدية التي تضم أكثر من (٣٥٠٠) شخص والمجلس الشعبي للمحافظة، لهما الحق في وضع لائحة خاصة، على أن تعتمد من قبل المجلس خلال (٦) أشهر من تشكيله، وتنظم تلك اللائحة سير عمل المجلس، وقواعد تشغيله على المستوى الداخلي، كما تحدد شروط تقديم الأسئلة الشفوية في الجلسة العلنية، وطريقة عمل اللجان ومنها لجنة التقييم والمراقبة.

ت- **القرارات الإدارية التنظيمية:** هي عبارة عن قرارات تحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد، وتعتبر تشريعاً ثانوياً يطبق على كل من يستوفي شروطاً معينة تضعها القاعدة مسبقاً ولا تستنفذ اللائحة موضوعها بتطبيقها، بل تظل قائمة لتطبق مستقبلاً، وتلك السلطة اللائحية هي اللوائح التي تصدر باسم البوليس الإداري أو لوائح تنظم أحد المرافق العامة المحلية^(١).

وبتاريخ ٩ ديسمبر عام ٢٠١٠م صدر عن المجلس الدستوري القرار رقم ٤٧٨ لعام ٢٠٠٣م، حيث اعتبر أن القانون رقم ٧٠٤ لعام ٢٠٠٣م الخاص بحق المجالس الشعبية في طلب التجريب بوضع تشريع لمدة محددة ولغرض محدد يتفق مع الدستور، وفقاً للفقرة الرابعة من المادة ٧٢ من الدستور، والمادة ٧٤ التي نصت على تلك السلطة ما دامت لا تتعارض مع قوانين الجمهورية.

(١) (الديداوموني، محمد (٢٠٠٨م)، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، القاهرة، ص ٢١٥ - ٢١٦ .

نخلص مما سبق أن المشرع الفرنسي أراد ألا يجعل قرار المجلس الشعبي تحت رحمة ممثل الدولة حرصاً على استقرار الأوضاع، مما يؤكد اتجاه المشرع إلى التخفيف من الرقابة المركزية على المجلس الشعبي ومنحه سلطة التشريع حتى يتمكن من القيام بأعماله على أكمل وجه، في ظل ضوابط محددة لهذا الاختصاص، لتقييم التشريع أو اللائحة وليس لفرض الرقابة والوصاية على أعمال البلدية أو مجلسها.

ثالثاً: الاختصاص التشريعي للمجالس البلدية في مصر:

منحت المادة (١٢) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة - دون غيره من المجالس الشعبية الأدنى - سلطة إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسة اختصاصاته، إلا أنه لم يرد بتلك الاختصاصات ما يشير إلى سلطة إصدار تشريع محلي، ومن ثم فهي لا تستطيع أن تقدم أي اقتراح بشأن القوانين المحلية، أو يتم التشاور بين المجالس الشعبية والسلطة المركزية بشأن تعديل قانون الإدارة المحلية أو أي قانون يتعلق بها^(١).

وبشأن إصدار اللوائح، فقد سمح القانون للمجالس الشعبية بوضع لائحة داخلية لتنظم شؤونها، إلا أنه ألزم المجلس بعدم النص في اللائحة على أي إشارة تخالف اللائحة النموذجية التي وضعها المجلس الأعلى للإدارة المحلية، وتطبق تلك اللائحة النموذجية في حالة عدم النص في لائحة المجلس على إجراء معين، وورد النص عليه في اللائحة النموذجية، وقد أشارت المادة (٥) من قانون الإدارة المحلية إلى اختصاص المجلس الأعلى للإدارة المحلية، بالنظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية، من حيث دعمه، وتطويره، واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي^(٢).

ويلاحظ أن اقتراح القوانين لا يقصد به إعدادها، لأن إعداد القوانين من اختصاص مجلس الوزراء، وذلك بناءً على نص الفقرة الثانية من المادة (١٥٩) من دستور ٢٠١٢، كما أن إصدار اللوائح التنفيذية من اختصاص رئيس الجمهورية أو من يفوضه؛ أما بشأن إصدار المجلس الأعلى للإدارة المحلية

(١) راجع المادة الخامسة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م المستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١م، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٢٦ في ٢٥/٦/١٩٨١م.

(٢) راجع نص المادة ١٥٩ من دستور عام ٢٠١٢م والتي نصت على أن: (تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية:)

للقرارات، فإن القانون لم يشير إلى أنها قرارات لائحية أم فردية، وبذلك يقتصر اختصاص المجلس الأعلى للإدارة المحلية على النظر في توصيات اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي، ووضع قواعد وضوابط السلوك أعضاء المجلس الشعبي المحلي، والتي يتم النظر فيها من جانب لجنة القيم^(١).

أما بشأن اختصاص المجالس الشعبية بإصدار لوائح تنظيمية، يلزم التعرف على أنواع القرارات الإدارية، فتلك القرارات تنقسم على أساس المعيار الموضوعي إلى نوعين: قرارات إدارية تنظيمية وقرارات فردية، فالقرارات التنظيمية، عبارة عن قرارات تحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة، وعمومية المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي لا تعني أنها تنطبق على كافة الأشخاص في المجتمع، فهي تخاطب فرداً أو فئة معينة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بذواتهم، وقرارات في حقيقتها تشريع فرعي يقوم إلى جانب التشريع العادي، إلا أنه يصدر عن الإدارة، وعلى ذلك فهو تشريع ثانوي يطبق على كل من يستوفي شروطاً معينة تضعها القاعدة مسبقاً ولا تستنفذ اللائحة موضوعها بتطبيقها، بل تظل قائمة لتطبق مستقبلاً، مع أنها أقل ثباتاً من القانون؛ أما القرارات الفردية، فهي قرارات تنشئ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتصل بفرد معين بالذات أو أفراداً معينين بذواتهم وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، مثل القرار الصادر بتعيين موظف عام أو ترقية عدد من الموظفين^(٢).

حيث نصت المادة (١٢) من قانون الإدارة المحلية على قيام المجلس الشعبي المحلي بإصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة، ويبلغ رئيس المجلس تلك القرارات إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورهما، كما نصت المادة (١٣) من ذات القانون السابق بأن: "يختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة بالتصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية"^(٣).

(١) جمعة، سلوى شعراوي (ب.ت)، إدارة شئون الدولة والمجتمع، بحث منشور بمجلة مركز الدراسات والاستشارات - الإدارة العامة، ص ٢٢٣.

(٢) عمر، علاء محمد أمين (٢٠١٥م)، الاختصاص التشريعي واللائحي للمجالس الشعبية، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

(٣) راجع نص المادة (١٢)، (١٣) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م.

وقامت اللائحة التنفيذية بتنظيم العلاقة بين المحافظ والمجالس الشعبية بشأن القرارات التنظيمية التي تصدرها المجالس الشعبية، حيث نصت المادة (٤٨) من اللائحة التنفيذية على الخطوات التالية:

١- في حالة اعتراض المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختص على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي مخالفا للخطة العامة للدولة أو يكون مخالفا للقوانين أو اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجالس المحددة في قانون نظام الإدارة المحلية فله إعادة القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التي بني عليها اعتراضه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار.

٢- إذا أصر المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على قراره يقوم المحافظ بإخطار الوزير المختص بالإدارة المحلية ليعرض الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه، ويقوم مجلس الوزراء بالبت في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه ويكون قرار المجلس في هذا الشأن نهائياً.

٣- في حالة إصرار أي من المجالس الشعبية المحلية أو الوحدات المحلية الأخرى على قرارها يخطر المحافظ المختص رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية، ويقوم الوزير بالبت في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضها عليه ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً^(١).

ويظهر للباحث أن سلطة المحافظ في الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية تتناقض مع الدور الأساسي للمجالس الشعبية في مراقبة الرئيس التنفيذي للوحدات المحلية، ومن شأن تلك المركزية تعطيل قرارات المجالس الشعبية، وتعطيل التنمية المحلية.

فيلاحظ أن المادة (١٩٠) من دستور عام ٢٠١٢ والمادة (١٨١) من دستور ٢٠١٤م الجديد أكدوا على سلطة المجالس الشعبية في إصدار القرارات، ولم يشر عما إذا كانت تلك القرارات لائحية أو فردية، وهذا الصمت يفسر بأن المجلس المحلي له الحق في إصدار قرارات لائحية^(٢)، حيث نصت المادة

(١) راجع المادة ٥٨ - ٥٩ من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩م بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي والمنشورة بالجريدة الرسمية بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٧٩م.

(٢) راجع المادة ١٩٠ من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٢م، والتي نصت على أن: " قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو

(١٨١) على أن: "قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى؛ وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن، يفصل فيه المجلس المحلي للمحافظة. وفي حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات، تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون" (١).

وبإمعان النظر في المادة السابقة نجد أنها بدأت بأن القرارات نهائية، أي أنها لا يجوز مراجعتها، وأن السبيل الوحيد لإلغائها هو الطعن عليها قضائياً دون انتظار تصديق أي جهة أخرى، وانتهت بلفظ (إلا لمنع)، وذكرت مصطلحات مطاطة تجاوز الحدود، والإضرار بالمصلحة العامة" دون تعريف واضح لتلك المصطلحات؛ وبناء على ذلك يجوز للحكومة المركزية أن تبطل أي قرار صادر عن أي مجلس محلي إذا كان ذلك القرار يشكل انتهاكاً "للمصلحة العامة"، وهو مصطلح يكتنفه الغموض وسوف يساعد في تقييد سلطة المجالس المحلية؛ وهذا الاستثناء يسمح بتدخل السلطة التنفيذية المركزية في تحديد سلطات وقرارات المجلس الشعبي المحلي وهو وضع يماثل الوضع قبل صدور دستور ٢٠١٢م، ودستور ٢٠١٤م، عندما أعطى القانون الحق لممثل السلطة التنفيذية بتعطيل قرارات المجلس الشعبي بداعي عدم الاختصاص أو التعدي على السلطات وفي بعض حالات حل المجلس كاملاً، فالنص يتسع لأكثر من معنى لدرجة لا تمكن المجلس الشعبي من الرقابة أو التعديل على السلطة التنفيذية في حياد (٢).

من ناحية أخرى حاول المشروع الحد من تدخل السلطة التنفيذية في قرارات المجلس الشعبي بالنص في الفقرة الثانية من المادة السابقة بأنه في حالة الخلاف على اختصاص المجالس الشعبية تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة؛ وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون، ويفهم من ذلك بأنه في حالة اعتراض المحافظ على قرار لائحي أو تنظيمي صادر من المجلس

الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى، وعند الاختلاف في اختصاص هذه المجالس تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون"

(١) المادة ١٨١ من الدستور المصري الجديد وتعديلاته في ٢٠١٤م.

(٢) عمر، علاء محمد أمين (٢٠١٥م)، الاختصاص التشريعي واللائحي للمجالس الشعبية، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

الشعبي، يتم إحالة قرار المجلس الشعبي لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة لتفسير القرار، ويعد هذا تطبيقاً لنص المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م^(١).

- ويمكننا إجمالاً تلخيص القرارات التي تصدر من المجلس الشعبي المحلي، بأنها:

- ١- تقديم اقتراحات لقرارات وتوصيات غير ملزمة للأجهزة التنفيذية بشأن المشاريع التنموية التي تتم في نطاق الاختصاص المكاني للمجلس الشعبي المحلي للقرية أو المدينة.
- ٢- اختصاص المجلس الشعبي المحلي للمدينة بفرض رسوم محلية، ومع ذلك فللمحافظ أن يطلب إلغاء ما فرضه المجلس الشعبي من رسوم أو تعديلها، فإذا رفض المجلس يُعرض الأمر على اللجنة الوزارية للإدارة المحلية ورأيها في هذا الشأن نهائي.
- ٣- قرارات المجلس الشعبي المحلي للمركز والحي الخاصة بوضع أسس وقواعد تعامل المواطنين مع المرافق العامة وأجهزة الخدمات من هنا يتضح أن المجالس الشعبية المحلية لا تستطيع مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية المقابلة لها ولا تملك محاسبتها طالما أن ما تصدره من قرارات هو مجرد اقتراحات وتوصيات.

وبالرغم من أن الجانب التشريعي والتنظيمي المنصوص عليه في قانون الإدارة المحلية المصري لم يكن على القدر المأمول من الاستقلال عن السلطة المركزية لمنح للمجالس المحلية سلطة التشريع لبسط سيطرتها على مجريات العمل داخل البلدية حتى تتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة منها على أكمل وجه، إلا أنه كان أفضل حالاً من مثيلاتها في كثير من الدول العربية التي يكاد تكون أنعدمت لدى مجالسها البلدية أي سلطة تخولها الحق في إصدار أي قرارات لائحية أو تنظيمية تساعد في تنظيم العمل الداخلي لديها.

رابعاً: الاختصاص التشريعي للمجالس البلدية في السعودية ودول مجلس التعاون الخليجي:

تنص المادة التاسعة من نظام المجالس البلدية السعودي على أن: "يتولى المجلس في حدود اختصاص البلدية ما يأتي:

- ١- اقتراح الخطط والبرامج، وتحديد أولوياتها.

(١) حبيب، محمود أبو السعود (٢٠٠٥م)، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، الطبعة الأولى، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

٢- ما يسنده الوزير إلى المجلس من اختصاصات.

٣- إبداء الرأي في مشروعات الأنظمة واللوائح الجديدة ومشروعات التعديلات المقترحة على الأنظمة واللوائح السارية - المتعلقة بالخدمات البلدية - قبل رفعها إلى الجهات المختصة....^(١).

فقد قصر المنظم السعودي الاختصاص التشريعي واللائحي للمجالس البلدية في مجرد إبداء الرأي في مشروعات الأنظمة واللوائح الجديدة ومشروعات التعديلات المقترحة على الأنظمة واللوائح السارية - المتعلقة بالخدمات البلدية - قبل رفعها إلى الجهات المختصة، ولم ترق حتى إلى مرتبة اقتراح النظام أو اللائحة المخاطب بها المجلس^(٢).

ولم يقتصر الأمر على ذلك بل أن اللائحة المالية المخاطب بها أعضاء المجلس البلدي تصدر بموجب قرار مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير بالاتفاق مع وزارة المالية دون أخذ رأي أعضاء المجلس البلدي، فقد نصت المادة السابعة والستين من ذات النظام السابق على أن: "تصدر اللائحة المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير بالاتفاق مع وزارة المالية، وتحدد اللائحة جميع الأمور المالية المتعلقة بالمجالس البلدية بما في ذلك مكافآت أعضاء المجالس وأمنائها واللجان ذات الصلة"^(٣)؛ فالضرورة العملية أوجبت عقد جلسات استماع مع كل الأطراف المعنية بالنظام أو اللائحة حتى تطمئن قلوبهم بأن النظام يخرج وسط حالة من التوافق والاستماع لكافة وجهات النظر^(٤).

وأكد الفقه أن تحقيق الاستقلال للمجالس البلدية ليس فقط بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة والذمة المالية المستقلة لتحقيق اللامركزية في الإدارة المحلية، ولكن أيضاً بقدرتها على إصدار - على أقل تقدير - لوائحها التنظيمية التي تساعد على تسيير أعمالها وتحقيق أهدافها المنوط بها تحقيقها، إذ أنه ولئن كان الأصل العام للقول باكتمال مقومات الإدارة المحلية هو الاعتراف لوحداها بالشخصية المعنوية المستقلة وانتخاب الهيئات المحلية التي تديرها مع تمتعها بالاستقلال في مواجهة الإدارة المركزية

(١) المادة التاسعة من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (٦١/م) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٢) الشايف، شاكراً علي ناجي (٢٠١٦م)، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في الوطن العربي، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، القاهرة، ص ١٩١.

(٣) المادة السابعة والستون من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (٦١/م) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٤) الشايف، شاكراً علي ناجي (٢٠١٦م)، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ١٩٢.

ولكن جنباً إلى جنب مع اختصاصها الرقابي والتشريعي، وأنه وإن كانت الظروف تختلف من دولة إلى أخرى بل تختلف في الدولة الواحدة من وقت لآخر، الأمر الذي نتقهم معه التدرج في تنظيم هذا الاختصاص وليس تجاهله أو نفيه بالكلية، والسلطة المختصة في كل دولة هي التي تقدر ما يتفق مع ظروف هذه الدولة، ومن ثم يكون لها تقرير الوسيلة التي تتلاءم مع ظروفها^(١).

وفي دول مجلس التعاون الخليجي لم يخرج الأمر عن مثيله في النظام السعودي، من تهميش واضح لدور المجالس البلدية في الاختصاصات التشريعية واللائحية، حيث خلت القوانين البلدية من أي دور جوهري للمجلس البلدي في تقديم مشاريع قوانين أو لوائح للسلطة التشريعية للتصديق عليها ولم يخرج الأمر عن كونه مجرد إبداء رأي في اقتراح أو قانون - وغالباً ما يكون هذا الرأي استشاري غير ملزم لمصدر القانون أو اللائحة أو القرار، ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة (خ) من المادة (١٩) بشأن اختصاصات المجلس البلدي البحريني نصت على أن: "يختص المجلس البلدي بوجه عام في حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية بتقديم الخدمات البلدية في دائرة اختصاصه وله على الأخص مايلي: خ - إقرار اللائحة الداخلية للمجلس البلدي، وتصدر بقرار من الوزير المختص بشئون البلديات"^(٢)، فقد قصر المشرع البحريني الدور التشريعي للمجلس البلدي في إقرار اللائحة الداخلية على أن تعتمد بشكل نهائي من الوزير المختص.

وفي هذا الشأن أيضاً نصت المادة (٢١) من قانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٦ م بشأن بلدية الكويت على أن: "يختص المجلس البلدي وفي إطار المخطط الهيكلي العام للدولة والميزانية المعتمدة بالمسائل الآتية: ٣- اقتراح لائحة فرز ودمج القسائم المنظمة بجميع أنواعها تمهيدا لإصدارها بمرسوم....، ١٤- اقتراح لائحة أنظمة السلامة للأفراد والممتلكات والمرافق العامة وموارد الثروة العامة تمهيدا لإصدارها بمرسوم، وفقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٨م المشار إليه"، حيث اقتصر دور البلدية التشريعي في اقتراح لائحة فرز ودمج القسائم، ولائحة أنظمة السلامة للأفراد والممتلكات والمرافق العامة وموارد الثروة العامة، لتنتهي بصورها بقرار من الوزير المختص^(٣).

(١) الشیحة، عدنان بن عبدالله (٢٠١٥م)، الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية، بحث منشور بالمجلة العلمية للإدارة، العدد الثامن، ص ٨٦.

(٢) المادة التاسعة عشر من قانون البلديات البحريني رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١م.

(٣) راجع نص المادة ٢١ من القانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٦ م بشأن بلدية الكويت.

الأمر الذي يوضح بجلاء مدى العوار والفراغ التنظيمي الذي يسيطر على هذه الأنظمة رغم حداثة صدور بعضها كنظام المجالس البلدية السعودية الصادرة في عام ١٤٣٥هـ والذي من المؤكد أن المنظمين قد استعرضوا تجارب الدول الرائدة في الإدارة المحلية وإنشاء المجالس البلدية قبل إصداره وتقادوا أخطاء الأنظمة السابقة كنظام المناطق، ولا نعلم هل تناسى أو تغافل المنظم عن هذا الاختصاص الجوهرى في ظل حاجة المجالس البلدية الحديثة والنشطة لهذا النوع من الاختصاص؟!، وفي ظل تغيرات الأحداث التي يفرضها الواقع العملي، وليس أدل من ذلك ما وضعته جائحة كورونا للمجالس البلدية في اختبار حقيقي لبيان مدى قدرتها على مواجهة الأزمات، حيث أثبتت التجربة العملية عجز هذه المجالس عن اتخاذ إجراء حقيقي وجوهري لمواجهة تلك الأزمة، وظلت مكتوفة الأيدي في انتظار قرارات الإدارة المركزية متمثلة في مجلس الوزراء ووزارة الشؤون البلدية والقروية ووزارة الصحة وغيرها^(١).

(١) قرار مجلس الوزراء السعودي رقم ٥٣٥ لسنة ١٤٤١م نشر بتاريخ ٢٠٢٠-٠٤-٢٣ بشأن قرار مجلس الوزراء رقم (٥٣٥) المعنى باتخاذ جميع الإجراءات الاحترازية لمنع تفشي فيروس كورونا في المملكة العربية السعودية؛ والمتضمن عدم احتساب فترة تعليق الرحلات الجوية الدولية بسبب فيروس كورونا من مدة تأشيرة الزيارة لغرض السياحة السارية أو التي صاحبها داخل المملكة ولا من مدة بوليصة التأمين وترتيبات تنظيمية بشأن إيقاف الانتدابات الخارجية لموظفي ومنسوبي الجهات والقطاعات الحكومية في إطار مكافحة فيروس كورونا.

"وزارة البلديات تحشد كل إمكانياتها للحد من انتشار فيروس كورونا" قررت وزارة الشؤون البلدية والقروية بإغلاق الأسواق والمجمعات التجارية، بالإضافة إلى إغلاق محال الحلاقة وصالونات التجميل النسائية، كما تم إخطار المطاعم ومقدمي المشروبات على اقتصار الخدمة على الطلبات الخارجية فقط، ومن ضمن جهود الوزارة الاحترازية، منعت الوزارة التجمعات في الأماكن العامة في المنتزهات والمنتجعات، والحدائق، والشواطئ، والمنزهات البرية، والمخيمات ومن في حكمها، وأماكن الألعاب والأنشطة الترفيهية التجارية بالمدن والقرى، كما تم إيقاف عمل المزدادات والحراجات، وإيقاف مواقع التجمعات الخاصة بها بشكل مؤقت، وكان لقرارات وزارة الشؤون البلدية والقروية تأثير إيجابي ضمن التدابير الاحترازية والإجراءات للوقاية من فيروس كورونا الجديد، إضافة إلى التشديد على ضرورة الاستجابة لتعليمات الجهات الصحية بشأن التصدي لانتشار عدوى الأمراض التنفسية، خصوصاً في البيئة المزدحمة والمغلقة".

خير منشور بصحيفة سبق الإلكترونية بتاريخ ١٤٤١/٧/٢٢هـ، تاريخ الدخول ٢٠ ربيع الثاني ١٤٤١هـ.

وفي دولة الإمارات العربية وفي ظل جائحة كورونا - وهي تمثل حالة ضرورة - لم يصدر من البلديات أي قرار بخصوص وقف العمل أو ضوابط الإجراءات الاحترازية للتعامل مع الأزمة، حتى صدرت الضوابط - مركزياً - من مجلس الوزراء بموجب القرار رقم ١٩ لسنة ٢٠٢٠ الصادر بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٢٠ بشأن تنظيم العمل الحكومي خلال الظروف الطارئة، والمتضمن: (نظراً للظروف الطارئة والاستثنائية وحرصاً من الحكومة الاتحادية على سلامة موظفيها تم اعتماد تطبيق العمل عن بعد في الجهات الاتحادية وفق هذا الدليل من أجل المحافظة على سلامتهم والحد من انتشار الأوبئة والأمراض في الدولة، وعليه ولغايات تمكين كافة الجهات الاتحادية من سلامة تطبيق القرار المشار إليه مع ضمان

وفي كارثة سيول جدة التي حدثت في أوائل العقد الفائت، لم يتمكن المجلس البلدي في جدة من أداء مهمته على الوجه الصحيح بسبب المشكلات الكبيرة التي تعترضه والمتمثلة في اليد الخفية والتي سحبت منه الصلاحيات التي كفلها له النظام، فضلاً عن قصور بعض هذه الصلاحيات في الجانب التنظيمي لمواجهة الكوارث والأزمات^(١).

وبناءً على كل ما سبق، فإنه يظهر للباحث أن الضمانة الأساسية لضمان استقلال المجالس البلدية هو النص على حق هذه المجالس في إصدار اللوائح التشريعية والتي تمكنها من مباشرة اختصاصاتها، وعرض تلك اللوائح على البرلمان للتصديق عليها دون تدخل من السلطة التنفيذية أو الحكومة المركزية، وإن جاز التدخل يكون بالطعن على هذه التشريعات أمام قضاء الإلغاء كديوان المظالم في المملكة العربية السعودية أو قضاء مجلس الدولة كما هو الحال في مصر وفرنسا.

كما أن الباحث يدعو المنظم في دول مجلس التعاون الخليجي للتدخل وتعديل هذا الوضع المنتقد، بحيث يتم الاعتراف للمجالس البلدية - كخطوة أولى - في إصدار اللوائح التنظيمية المتعلقة بتسيير أعمالهم، وذلك من خلال تقديم مشاريع لوائح الموارد البشرية ولوائح الجزاءات واللوائح المالية للتصديق عليها - فهم أدري فئة بمشاكل البلدية وبمتطلباتها عن غيرهم، على أن يكون الطعن على هذه اللوائح أمام القضاء خيار مطروح لمن يتشكك فيها للتأكد من مدى مطابقتها للنظام، دون تدخل من الإدارة المركزية أو السلطة التنفيذية في إصدار أو تعديل هذه اللوائح.

استمرارية تأدية الأعمال وتقديم كافة الخدمات المطلوبة منها في ظل الظروف الطارئة وفق الأصول تم إعداد هذا الدليل الذي يهدف إلى تزويد الجهات الاتحادية بالآليات اللازمة لتطبيق نظام العمل عن بعد لديها في ظل الظروف الطارئة، وذلك من خلال استخدام الأنظمة الذكية والإلكترونية المعتمدة في الحكومة الاتحادية أو تلك الخاصة بالجهة الاتحادية. يتضمن الدليل الإجراءات والمهام والخطوات اللازم اتخاذها من قبل الجهات الاتحادية عند تطبيق العمل عن بعد في ظل الظروف الطارئة.

قامت الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية باتخاذ الخطوات اللازمة التي تمكن الجهات الاتحادية من خلال نظام "بياناتي" من توثيق الحضور والانصراف إلكترونياً لفئات الموظفين التي تعمل عن بعد وذلك من خلال خاصية "log in" على ذات النظام وفق الآلية الإلكترونية التي يتم تعميمها على تلك الجهات بهذا الشأن من أجل ضمان قيام الموظفين بتأدية المهام المطلوبة منهم عن بعد وفق الأصول).

(١) العوض، خالد عبدالرحمن (٢٠١١م)، المجلس البلدي والبلدية - الحرب الباردة، الطبعة الأولى، (ب.د)، الرياض، ص ٧٠.

الفصل الثالث

مظاهر الرقابة على المجالس البلدية

- تمهيد وتقسيم.

ويشتمل على مبحثين ؛

المبحث الأول: جهات الرقابة على المجالس البلدية.

المبحث الثاني: تقييم الرقابة المركزية على المجالس البلدية.

وفقاً للآتي ؛؛

الفصل الثالث

مظاهر الرقابة على المجالس البلدية

تمهيد وتقسيم:

يعتبر استقلال المجالس البلدية من الركائز الأساسية التي تستند إليها في تسيير أعمالها، وعلى الرغم من أهمية هذا الركن إلا أنه يعتبر استقلالاً نسبياً غير مطلق، ويبقى في الإطار الذي يحدده المشرع؛ والغاية من ذلك عدم ظهور كيانات مستقلة عن الدولة وضمان مشروعية الأعمال التي تقوم بها المجالس البلدية، وممارستها بكفاءة وفعالية.

فحصول المجالس البلدية على الشخصية المعنوية لا يعني الانفصال التام عن الحكومة المركزية بالرغم من تمتعها بالاستقلال إلا أن الاستقلال نسبي وليس مطلق، فهو استقلال بجزء من الاختصاصات في مجال الوظيفة الإدارية مع بقاء السلطة المركزية كونها المسؤولة دستورياً وبشكل نهائي عن الوظيفة الإدارية في كل أرجاء الدولة، ومن ثم لا بد من مراقبتها من قبل الحكومة المركزية من أجل الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وكما أوضحت فهناك اختلاف بين الدول في مسألة استقلال المجالس البلدية، وبالتبعية اختلاف في درجة الرقابة على أعمال تلك المجالس، فإذا كانت هذه المجالس على درجة كبيرة من الاستقلال عن السلطة المركزية في فرنسا والمملكة المتحدة فالأمر على خلاف ذلك في دول مجلس التعاون الخليجي والدول العربية، الأمر الذي يتطلب منا استعراض الجهات التي تمارس الدور الرقابي على المجالس البلدية والوسائل والآليات التي تملكها في سبيل أعمال الرقابة عليها، وتقييم هذه الرقابة ومدى فاعليتها في تحسين أداء عمل المجالس البلدية بالسلب أم بالإيجاب، وذلك من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: جهات الرقابة على المجالس البلدية.

المبحث الثاني: تقييم الرقابة المركزية على المجالس البلدية.

وذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

المبحث الأول

جهات الرقابة على المجالس البلدية

تمهيد وتقسيم:

تعد رقابة السلطة المركزية أمر ضروري لا غنى عنه لحماية وحدة كيان الدولة وصيانتها من التفتت؛ لأن إطلاق حرية السلطات البلدية في ممارسة اختصاصاتها دون خضوع لرقابة السلطة المركزية قد يؤدي إلى تفكك أركان الدولة وزعزعة كيانها حيث قد تحاول الهيئات البلدية التحول من مجرد وحدات إدارية إلى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة، ومن ناحية أخرى، تبدو أهمية الرقابة على المجالس البلدية للحد من ميل هذه المجالس إلى الإسراف في حماية مصالحها ولو على حساب المصلحة العامة للدولة التي ينبغي أن تكون لها الأفضلية عند تعارضها مع أي مصالح لسكان أجزاء معينة في إقليم الدولة.

ونظراً لأن المجالس البلدية ليست إلا قطاعاً من الجهاز الإداري للدولة، كل ما هنالك أنه في هذا القطاع تم إسناد عملية إدارة المرافق العامة البلدية الواقعة داخل هذا الإقليم إلى السكان المحليين شريطة أن يكون هذا الإسناد في إطار السياسة العامة للدولة، ولكي تضمن الدولة التزام تلك المجالس في مباشرة اختصاصاتها بالسياسة العامة للدولة ولتحقيق التجانس والتنسيق لنشاط المجالس بينها وبين الحكومة المركزية، قرر القانون على تلك المجالس جملة اختصاصات في الرقابة والإشراف تمارسها العديد من الجهات والهيئات المركزية واللامركزية

ولمزيد من الإيضاح لهذه الجهات فقد قسمها الباحث إلى أربع أنواع من الرقابة، رقابة إدارية ورقابة مالية، ورقابة برلمانية ورقابة قضائية، تأتي على مطلبين، على النحو الآتي:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية والمالية على المجالس البلدية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية والبرلمانية على المجالس البلدية.

وذلك كله وفقاً للتفصيل الآتي:

المطلب الأول

الرقابة الإدارية والمالية على المجالس البلدية

تأخذ الرقابة المركزية على المجالس البلدية في الشأن المالي والإداري من حيث الشدة أو عدمها وفقاً للأسلوب المتبع في تشكيل تلك المجالس؛ ففي الدول التي تأخذ بأسلوب الانتخاب المباشر لكافة أعضاء المجالس البلدية بما فيها رؤساء هذه المجالس ونوابهم كفرنسا، سنجد الرقابة المركزية تتجه إلى الشدة أكثر منه في الدول التي تأخذ بأسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين لأعضاء المجالس البلدية كالمملكة العربية السعودية ومعظم دول مجلس التعاون الخليجي، ففي هذه الدول تجعل السلطة المركزية من الأعضاء المعيّنين من قبلها داخل المجلس (سواء من كانوا أعضاء بحكم وظائفهم أو تم تعيينهم من السلطة المركزية مباشرة)، كمراقبين لها من داخل المجالس بما يكفل نوع من الرقابة للسلطة المركزية على أعمال وأعضاء المجالس البلدية، وهو ما سأوضحه بداية من خلال بيان الرقابة الإدارية ثم التطرق إلى سبل وجهات الرقابة المالية؛ وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على المجالس البلدية:

بالرغم من استقلالية المجالس البلدية إلا أن لها حدود لا تستطيع تجاوزها، كما أنها مكلفة بالقيام بواجباتها الموكلة لها بكفاية وفاعلية، ولتحقيق نوع من التوازن ما بين استقلال المجالس البلدية من جهة وضمان قيامها بأعمالها بشكل جيد وعدم تجاوزها لصلاحياتها، من جهة أخرى كان لا بد من وجود نوع من الرقابة الإدارية عليها تمارسها السلطة التنفيذية بأجهزتها وإداراتها المختلفة، وهو ما يعرف بالصياغة الإدارية^(١).

وبشكل عام فإن الرقابة الإدارية على المجالس البلدية إما أن تكون رقابة على أشخاص هذه المجالس أو رقابة على أعمالها، والرقابة على الأشخاص قد تصل إلى حد حل المجلس المحلي بالكامل، وقد يقتصر الأمر على عضو بذاته بحيث تقوم السلطة المركزية المختصة بإيقافه عن العمل أو عزله. وهذا النوع من الرقابة ينطوي - وكما سنتحدث عن ذلك بشيء من التفصيل في سياق الحديث عن

(١) أبو زيد، محمود (٢٠٠٢م)، الرقابة والإشراف على السلطات المحلية، مجلد الأهرام الاقتصادي، الجزء الثاني، ص

التجربة السعودية وبعض من دول مجلس التعاون الخليجي - على مساس باستقلال الهيئات البلدية، ولذا فإن المشرع يحيطه عادة بضمانات عديدة ويعطي أعضاء المجالس البلدية الحق بالطعن في عدم مشروعية قرارات السلطات المركزية في هذا المجال^(١).

أما الرقابة على أعمال المجالس البلدية فلها مظاهر متعددة ومنها مسألة تصديق السلطة المركزية على بعض قرارات الهيئات البلدية، مع ملاحظة أن التصديق هنا لا يعطي السلطة المركزية الحق في تعديل قرارات المجالس البلدية محل التصديق فهي تملك فقط التصديق على القرار أو رفضه وذلك بخلاف الأمر بالنسبة للسلطة الرئاسية، كما تملك السلطة المركزية حق إيقاف تنفيذ قرارات المجالس البلدية أو إلغائها متى كانت تتنافى مع القانون أو المصلحة العامة بشكل واضح^(٢)، ولمزيد من التوضيح نستعرض الرقابة المركزية الإدارية في عدد من الدول؛ كالآتي:

أولاً: الرقابة الإدارية في المملكة المتحدة:

تأخذ الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية في مواجهة المجالس البلدية أشكالاً متعددة، تختلف في طبيعتها ومواردها من مجلس بلدي إلى آخر، بل ويظل هذا الاختلاف قائماً في مواجهة كل وحدة محلية عند ممارستها لخدمة معينة لها أهمية خاصة في حياة المواطنين المحليين دون غيرها من الخدمات^(٣).

وفي الوقت الذي لا تمتلك فيه السلطة التنفيذية أي نوع من أنواع الرقابة على المجالس المحلية أو على أعضائها؛ كالحل أو الوقف أو التعيين أو التأديب أو العزل، فإنها تمارس بعض أوجه الرقابة على أعمال هذه المجالس بغرض توحيد الأنشطة المحلية واتفاقها مع السياسة القومية التي تضعها السلطة المركزية^(٤).

حيث تحسن الوضع كثيراً بالنسبة للهيئات المحلية، خاصة بعد قانون الوحدات المحلية الصادر في عام ١٩٧٢م، حيث أصبحت الرقابة في ظلّه تهدف بصورة أساسية إلى التأثير في معدلات الإنفاق

(١) الشيحة، عدنان بن عبدالله (٢٠١٥م)، الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٢) مرجان، محمد أحمد (٢٠١٢م)، دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الإرتقاء بالخدمات الجماهيرية - دراسة مقارنة، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ١٩٩.

(٣) عبدالهادي، بشار (٢٠٠٨م)، التفويض في الاختصاص - دراسة مقارنة، دار الفرقان للنشر، عمان، ص ٩٩.

(٤) عواضة، حسن محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق، ص ٣٦.

للهيئات المحلية التي بلغت ميزانيتها من الضخامة بحيث لا تستطيع أية حكومة أن تتجاهلها عند إعداد برامج التنمية الشاملة للبلاد، وقد بلغ هذا التأثير في معدلات الإنفاق ذروته في ظل حكومة العمال سنة ١٩٧٦م نتيجة للأزمة الاقتصادية التي لحقت بميزان المدفوعات البريطاني والتي أدت إلى لجوء الحكومة إلى طلب مساعدة صندوق النقد الدولي لحل الأزمة، وعندما جاءت حكومة المحافظين، كانت أشد حرصاً على خفض مصروفات هيئات الحكم المحلي بهدف التقليل من أعباء التكاليف الضريبية عن الممولين المحليين^(١).

لقد وضع المشرع تحت تصرف الأجهزة التنفيذية ممثلة في الوزارات المختلفة العديد من صور الرقابة الإدارية على المجالس البلدية في الحدود التي وصفها القانون بحيث يمكن لكل وزير أن يختار الوسيلة التي يراها ملائمة لأداء دوره في هذا المجال، وأهم هذه الوسائل: اللوائح والأوامر والمنشورات، والتفتيش الذي تقوم به لجان تقصي الحقائق^(٢)، والزيارات الميدانية التي يقوم بها كبار المتخصصين ونتعرض لهذه الوسائل فيما يلي:

أ- اللوائح والأوامر والمنشورات:

تكتفي معظم التشريعات الحديثة بوضع المبادئ الأساسية التي تلتزم الحكومة، ومن ثم فإنه يقع على عاتق كل وزير بمقتضى سلطاته السياسية، القيام بإصدار اللوائح التنفيذية لهذه القوانين، أو تفويضها بمقتضى لوائح أو أوامر أو منشورات دورية تضع التفاصيل المكملة لهذه التشريعات^(٣). وتمارس السلطة التنفيذية هذا النوع من الرقابة الذي يتم من خلال اللوائح والمنشورات على المستويين القومي والمحلي، بهدف التنسيق والارتقاء بكفاءة الأداء إلى المستوى المطلوب، ويجري في

(1) John dearlove, The reorganization of British local government, Cambridge university press 1979.P.280.

(٢) السيد، هدى محمد عبدالرحمن (٢٠١٨م)، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص ١٢٤.

(3) Robin Hambleton Policy Planning and Local Government, Hutchinson, London, First edition, 1978, p. 26.

المجال المحلي التنسيق مع كافة الهيئات المحلية، وعلى الوزراء المعينين القيام بوضع الخطط اللازمة لتطوير الخدمات فيها^(١).

وفضلاً عما تقدم فإن هناك لوائح تحدد مواصفات معينة لشغل بعض الوظائف الفنية أو الإدارية أو التنفيذية، والتي تتطلب شروط معينة في شاغليها، كما أن هناك لوائح أخرى، تتضمن كيفية إجراءات التعيين وتحديد الأجور والمكافآت، بالإضافة إلى ما تنظمه هذه اللوائح من إجراءات التأديب والفصل، ومن ثم فإنه يقع على عاتق الهيئات المحلية التأكد من استيفاء هذه الشروط في شاغلي وظائف محلية معينة كالبوليس والإطفاء والتعليم^(٢).

ب- التفتيش:

يعد التفتيش من أقدم الوسائل التي تستخدمها السلطة المركزية في رقابة الهيئات المحلية، وكان الغرض منه في البداية التأكد من قيام أجهزة الشرطة في الأقاليم بأداء واجباتها بكفاءة وفاعلية، والشأن كذلك بالنسبة لخدمات الإطفاء والتعليم ورعاية الطفولة، وفضلاً عن ذلك، فإنه يهدف إلى مساعدة المجالس البلدية بالوسائل الفنية المتاحة لتحسين الأداء، وتقديم النصح والمشورة لهذه الهيئات^(٣).

وتتم هذه الآلية من خلال مفتش يتولى القيام بإجراءات التفتيش ثم يقدم تقريره إلى الجهة الرئيسية التي يتبعها، حيث تبادر هذه الأخيرة إلى اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تراها، بغض النظر عما انتهى إليه تقرير المفتش الذي لا يعدو أن يكون مجرد رأي استشاري غير ملزم للجهة التي يتبعها، وقد أصبحت معظم تقارير التفتيش منذ عام ١٩٥٨م، تُنشر ليطلع عليها الرأي العام ما لم يكن هناك أسباب جدية تدعو إلى عدم نشرها، كالإضرار بالأمن القومي أو أية اعتبارات أخرى تتعلق بالصالح العام، وترى الجهة العليا الإبقاء عليها في طي الكتمان^(٤).

(١) غانم، السيد عبدالمطلب (٢٠١٤م)، المحليات دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية، ص ٩٦.

(٢) المخلافي، وائل محمد إسماعيل (٢٠٠٠م)، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة بنظم كل من: المملكة المتحدة وفرنسا ومصر)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٧٨.

(٣) السيد، هدى محمد عبدالرحمن (٢٠١٨م)، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(4) Robin Hambleton Policy Planning and Local Government, Op cit, p29.

ج- الزيارات الميدانية:

ويمكن أن نجمل هذا النوع من الرقابة في أن الرقابة الإدارية تمارسها أجهزة مركزية مختلفة، تمثل وزارات الخدمات المعنية إلا أن هناك جهاز مختصاً بالإشراف على شئون الحكم المحلي يتمثل في وزارة البيئة، بالإضافة إلى رقابة المدعي البرلماني (Parliamentary Commissioner)، وهو جهاز مركزي خاص يمارس رقابة إدارية على كل أجهزة الدولة المركزية والمحلية، وقد أنشئ هذا الجهاز عام ١٩٦٧م، ومهمته فحص الشكاوى المقررة من أحد أعضاء البرلمان ضد الأجهزة الإدارية، بالإضافة إلى قيامه بالتفتيش على أعمال هذه الأجهزة، ويتمتع بحصانات كبيرة إذ يتولى التاج (الملكة) تعيينه بناءً على اقتراح الحكومة، ولا يجوز عزله إلا بمقتضى خطاب موجه من البرلمان بمجلسيه: الشيوخ والنواب معاً^(١).

ثانياً: الرقابة الإدارية في فرنسا:

تتمثل أدوات الرقابة الإدارية المركزية على المجالس البلدية من خلال عدة جهات تتمثل في مجلس الوزراء والوزراء، واللجنة الوزارية للشئون المحلية، وتتناولهما فيما يلي^(٢):

١- مجلس الوزراء والوزراء:

ويظهر هذا النوع من الرقابة في الصور التالية:

- أ- أن ممثلي السلطة المركزية (المحافظين) في المناطق والمحافظات يتم تعيينهم وإعفاؤهم من مناصبهم بمقتضى مراسيم من رئيس مجلس الوزراء (أو الوزير الأول).
- ب- أنه يجوز حل المجالس المحلية (المجالس البلدية والمجالس العامة للمحافظات) بمقتضى مرسوم صادر من مجلس الوزراء، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يتعذر على المجلس عقد جلساته ومباشرة اختصاصاته.

(1) P.W. Jackson, Local Government. Exeter university, 2011, P. 283.

(٢) المخلافي، وائل محمد إسماعيل (٢٠٠٠م)، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة بنظم كل من: المملكة المتحدة وفرنسا ومصر)، مرجع سابق، ص ٣٩١.

ج- أن من حق الوزير الأول والوزراء إصدار التعليمات والأوامر إلى المحافظين والمجالس البلدية وتلقي التقارير منهم، مادام المحافظون ورؤساء المجالس البلدية يمثلونهم ويديرون المرافق القومية تحت إشرافهم.

د - أن قرار وقف العمدة أو أحد أعوانه أصبح من سلطات الوزير المختص وزير الداخلية على أن يكون ذلك لمدة لا تتجاوز شهراً واحداً وأن يكون القرار مسبباً، أما عزل أي منهم فيصدر به مرسوم من الوزير الأول، ويجب أن يكون مسبباً أيضاً. وتجب ملاحظة أن هذين الإجراءين (الوقف أو العزل) يقتصر أعمالها في مواجهة العمدة فقط دون غيره من رؤساء المجالس المحلية الأخرى، رغم انتخابه من بين أعضاء المجلس البلدي وبمعرفته.

٢ - اللجنة الوزارية للشئون المحلية:

فضلاً عن رقابة مجلس الوزراء والوزراء، فإن هناك نوعاً آخر من الرقابة الإدارية، يتمثل في رقابة اللجنة الوزارية للشئون المحلية المستحدثة بمقتضى المرسوم رقم (٣٨٩) لسنة ١٩٨٢م والتي يتولى أمانتها سكرتير عام المحافظة، وهذه تعقد جلساتها مرتين على الأقل كل عام برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وتضم وزراء الداخلية والميزانية والإصلاح الإداري^(١).

وتتمثل مهمة اللجنة في التنسيق بين الحكومة المركزية والمجالس البلدية، واقتراح الحلول والإجراءات اللامركزية المناسبة، وتحديد الاحتياجات الرئيسية للهيئات العامة المركزية التي يتولى المحافظ الإشراف عليها داخل المحافظة، وتنسيق الخدمات التي تؤديها هذه الهيئات^(٢).

ثالثاً: الرقابة الإدارية في مصر:

تأخذ الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية بإعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في الرقابة والإشراف على الوحدات المحلية أشكال عدة تتمثل في الآتي:

(١) المادة ٢٦ من المرسوم رقم ٣٨٩ لسنة ١٩٨٢م بشأن سلطات المحافظ والهيئات البلدية.

(٢) المادة ٢٥ من المرسوم رقم ٣٨٩ لسنة ١٩٨٢م بشأن سلطات المحافظ والهيئات البلدية.

١- رقابة رئيس الجمهورية:

أعطى المشرع لرئيس الجمهورية سلطة واسعة فيما يختص بتنفيذ نظام الإدارة المحلية، فرئيس الجمهورية هو الذي يصدر القرار بإنشاء المحافظات أو إلغائها وتحديد نطاقها وتغيير اسمها، وهو الذي يصدر القرار المحدد للمرافق القومية ذات الطبيعة الخاصة كما أنه هو الذي يصدر القرار الخاص بتقسيم الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية وكذلك هو الذي يفصل في حالة تقرير مسئولية المحافظ من قبل مجلس المحافظة، كذلك تظهر فاعلية رقابة رئيس الجمهورية في أنه يصدر قراراً فاصلاً في حالة نشوب خلاف بين المحافظ والمجلس الشعبي المحلي للمحافظة حيث إنه ينظر في التقرير المرفوع من قبل المجلس المشار إليه ويقرر في هذه الحالة إما أن يعفي المحافظ من منصبه أو يصدر قراراً بجل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليه^(١).

٢- رقابة مجلس الوزراء:

- أبرز مظاهر الوصاية تتمثل في الآتي :-

يجب موافقة مجلس الوزراء على فرض الرسوم ذات الطابع المحلي التي يقرها المجلس الشعبي للمحافظات أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها (م/ ١٢ فقرة ٧ معدلة).

يجب موافقة مجلس الوزراء على تصرف المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل في الحالات المحددة في المادة ١٤ معدلة من القانون (إذا زادت قيمة التصرف على خمسين ألف جنية) وكذلك تجب موافقة المجلس إذا أريد تجديد إيجار يرد على أموال المحافظة لمدة تزيد على ثلاثين عاماً (م/ ١٤ معدلة).

بقرار من مجلس الوزراء تنظم قواعد وإدارة كل من الحساب الخاص باستصلاح الأراضي على مستوى المحافظة وكذلك الحساب الخاص بتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة (م/ ٣٦ معدلة)^(٢).

(١) شلبي، شعبان (٢٠٠٨م)، المجالس الشعبية المحلية، جمعية النهضة الريفية للنشر القانوني، القاهرة، ص ١٩٩.
(٢) الديدمني، محمد (٢٠٠٨م)، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٩٧.

٣- رقابة رئيس مجلس الوزراء :

رئيس مجلس الوزراء هو المنوط بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون (م/ ٥ من مواد الإصدار) ويجب موافقته إذا أراد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار إسمي أو بأقل من أجر المثل في الحالات المسموح بها إذا كان التصرف لا يجاوز خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة (م/ ١٤ معدلة)، كما أن المحافظ مسئول أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته (م/ ٢٩ مكرر)، كما يجب موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول المحافظات التبرعات و الوصايا التي ترد من هيئات أو أشخاص أجنبية (م/ ٣٥ معدلة) وكذلك الشأن بالنسبة للمراكز (م/ ٤٣ معدلة) والمدينة (م/ ٥١) والقرية (م/ ٦٩ معدلة).

٤- رقابة المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

تظهر صورة الوصاية فيما قرره المادة ٢/٥ مستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ على أن: "يشكل مجلس أعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية كل من^(١):
• الوزير المختص بالإدارة المحلية.
• المحافظين .
• رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات.

ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء أو غيرهم، ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه بصفة دورية في المواعيد التي تحددها اللائحة ويتولى النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي، وللمجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة وللمجلس الشعبي المحلي للمركز بالنسبة للمجالس الشعبية للمدن والقرى الواقعة في دائرته وللمجلس الشعبي المحلي للمدينة بالنسبة للمجالس الشعبية حق التصديق أو الاعتراض على القرارات الصادرة من تلك المجالس^(٢).

(١) شلبي، شعبان (٢٠٠٨م)، المجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

(٢) الخطيب، أحمد حسن (٢٠١٧م)، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص ١٩٢.

٥ - رقابة الوزير المختص بالإدارة المحلية:

يعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية على مجلس الوزراء موضوع حل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو غيرها من وحدات الإدارة المحلية (م/١٤٥)، كما يبت الوزير المختص بالإدارة المحلية في القرارات الصادرة من المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء والقرى والمعترض عليها من قبل المحافظ وذلك بعد أن يقوم المحافظ المختص برفع الأمر إليه ويتعين على الوزير المختص البت في هذه القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضها عليه ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً^(١).

كذا يعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء في حالة إصرار المجلس الشعبي للمحافظة على قراره بعد اعتراض المحافظ على هذا القرار وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه (م/١٣٣)، كما يقوم بتقديم تقرير إلى مجلس الوزراء لإتخاذ اللازم، وفي حالة عدم اكتمال العدد القانوني اللازم لانعقاد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وذلك بعد إخطاره بذلك من رئيس المجلس أو المحافظة (م/١٠٠)، كذا يقوم بتقديم تقريراً سنوياً لرئيس مجلس الشعب - تغيير مسماه الحالي إلى مجلس النواب - بخصوص نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية ويتضمن ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة وبيان الأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات العامة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها (م/١٣٣ مكرر)^(٢).

ويظهر للباحث من خلال النصوص القانونية سالفه الذكر أن المشرع المصري قد وضع ضوابط رقابية صارمة على أعمال المجالس البلدية، وأحاطها بكل وسيلة رقابية ممكنة بداية من رئيس الجمهورية وحتى رقابة الوزير المختص بالإدارة المحلية، فضلاً عن الرقابة القضائية والبرلمانية والمالية - سنتطرق إليها لاحقاً - الأمر الذي يعود بالسلب على أعمال المجلس المحلي ويعوقها عن أداء أعمالها في ظل تعدد جهات الرقابة، والتي في الغالب سوف تتناقض في أدواتها الرقابية فيما بينها، فبالنظر مثلاً إلى نوعية الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على المجالس المحلية لوجدنا أن هذه الرقابة تتسم بالعقم الشديد ولا تؤدي الغرض المطلوب منها فضلاً عن أنها تعرقل نشاط المجالس الشعبية المحلية نظراً لأن

(١) المرجع السابق، ص ١٩٣.

(٢) الديب، نور الهدى إبراهيم (٢٠١٦م)، الحوار المجتمعي كآلية لصنع القرار - المجالس المحلية نموذجاً، مرجع سابق، ص ١٢٨.

عرض رئيس الجمهورية يستغرق وقتاً طويلاً وذلك لضرورة تسلسل مثل هذا الأمور تسلسلاً هرمياً حتى تصل لرئيس الجمهورية فهي لا تصل إليه مباشرة فهي تبدأ من المحافظ المختص مروراً بوزير الإدارة المحلية ثم رئيس الوزراء ثم مجلس الوزراء حتى تصل لرئيس الجمهورية.

رابعاً: الرقابة الإدارية في الأردن:

يأخذ هذا النوع من الرقابة على المجالس البلدية في الأردن عدة صور، يمكن تصنيفها من خلال النقاط الآتية:

أ- الرقابة على أشخاص المجالس المحلية:

١- الرقابة على المجلس المحلي بمجموعه:

من خلال هذه الصورة فإن للحكومة المركزية في ظل ظروف معينة حددها القانون الرقابة على أعمال المجلس المحلي وفقاً للإجراء الوارد بالفقرة (أ) من المادة ٧٢ من قانون البلديات رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥ والتي نصت على أن: (يتحقق الوزير من مدى التزام البلديات والمجالس المحلية بتطبيق القوانين والأنظمة المعمول بها التي تحكم عملها، ويراقب أداء البلديات ومدى تقيدها بتنفيذ خططها السنوية والتزامها ببند الموازنة المصادق عليها)^(١)، على أن تحدد اللائحة التنفيذية العقوبات المقررة على المجالس البلدية المخالفة للقوانين والأنظمة المعمول بها في هذا الشأن والتي قد تصل في بعض الأحيان إلى حل هذا المجلس بالكامل؛ حيث المشرع الأردني أعطى الحق لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير الشؤون البلدية حل المجلس البلدي قبل إكمال مدته مع بيان الأسباب الموجبة لهذا الحل، وفي هذا الشأن نصت الفقرة (ب) من المادة (٧٤) من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ على أن: "إذا حلت جميع المجالس البلدية والمجالس المحلية لأي سبب كان ولم تجر الانتخابات خلال سنة أشهر من تاريخ حلها تعود المجالس المحلية إلى ممارسة أعمالها إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد"^(٢).

(١) المادة ٧٢ من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة ٧٤ من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥.

٢- الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.

ومقتضى ذلك إنه يمكن إيقاف العضو أو عزله نهائياً؛ وتعتبر هذه الإجراءات الرقابية ذات أثر كبير يمس استقلال المجالس المحلية، ولذلك فإن المشرع أحاط هذه الإجراءات بضمانات عديدة تتمثل في ممارستها في الحدود التي بينها القانون، إضافة إلى منح أعضاء المجلس المحلي حق الطعن في هذه القرارات الصادرة بحقهم، كما أن الحكومة لا تستطيع تعيين عضو جديد مكان العضو المعزول أو مجلس مكان المجلس الذي قامت بحله، ومن الأمثلة على رقابة السلطة المركزية على الأعضاء في الأردن قيام وزير الشؤون البلدية بعد الموافقة لمجلس الوزراء بتعيين عضوين إضافيين إلى كل مجلس بلدي يكون لهما حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها، كما يحدد الوزير الحد الأعلى لعدد أعضاء المجلس البلدي، كما أعطى المشرع لمجلس الوزراء حق تحديد أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى وحق تعيين ثلث مجلسها وتعيين أمينها من بين أعضاء المجلس^(١).

ب- الرقابة على أعمال المجالس المحلية:

وتنقسم هذه الرقابة إلى ثلاث أشكال رئيسية تتمثل في التصديق والإيقاف أو الإلغاء والحلول، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

١- سلطة التصديق:

ويقصد بها القرار الإداري الصادر عن السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن المجلس المحلي لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة؛ ولا يجب التصديق إلا على القرارات التي حددها القانون، بينما القرارات المتبقية الصادرة عن المجالس المحلية تعتبر نافذة دون تصديق، ومن الملاحظ أن المشرع منع الإدارة المركزية المختصة من إدخال أي تعديل على قرار المجلس المحلي الخاضع للتصديق، وبذلك فهي لا تملك إلا أن تصدق على القرار كما ورد لها أو ترفض أن تصادق عليه؛ وفي الأردن نجد أن كثيراً من قرارات المجالس البلدية خاضعة للتصديق قبل نفاذها مثل

(١) المادة (٤) من قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥م.

الموازنة المحلية، والحساب الختامي، وموافقة الوزير على نقل المخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى في الموازنة السنوية^(١).

٢- سلطة الحلول:

وهو أكثر الإجراءات الرقابية التي تلجأ إليها السلطة المركزية خطورة، وفيه تحل السلطة المركزية مكان المجلس المحلي في اتخاذ القرارات وأداء الأعمال التي تضمن تحقيق الصالح العام في تلك المنطقة المحلية، ويتم هذا الإجراء عندما تهمل المجالس المحلية في القيام باختصاصاتها، وترفض خدمة منطقتها، وتضر بالمصلحة العامة، ومن الواجب إنذار المجالس المحلية تحوطاً قبل ممارسة هذا الإجراء، وفي الأردن لا يحق للسلطة المركزية التصرف بدلاً عن الهيئات المحلية والحلول مكانها^(٢).

٣- سلطة الإيقاف والإلغاء:

يحق للسلطة المركزية المختصة برقابة المجالس المحلية إيقاف تنفيذ القرار الصادر عن المجلس المحلي إذا كان في ظاهره مخالفة للقانون ويتنافى مع المصلحة العامة، كما يحق لهذه السلطة إلغاء القرار بعد صدوره من المجلس المحلي إذا كان مخالفاً للقانون أو متعارضاً والمصلحة العامة، ولا تملك السلطة المركزية في الأردن مثل هذا الحق^(٣).

خامساً: الرقابة الإدارية في المملكة العربية السعودية ودول مجلس التعاون الخليجي:

تأخذ هذه الرقابة في دول مجلس التعاون الخليجي عدة صور تتمثل في حق تعيين أعضاء المجالس البلدية، وحق حل المجلس البلدي في حالة مخالفته للنظم واللوائح، وحق تأديب عضو المجلس البلدي، وذلك على النحو الآتي :

(١) بحر، أسامة محمد (٢٠١٧م)، حدود سلطات الضبط الإداري في حالة الطوارئ والحرب، الأردن : مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ص ٦٦، يراجع في ذلك نص المادة ٧٤ من القانون رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ بشأن البلديات الأردني.

(٢) شطناوي، علي خطار (٢٠٠٧م)، الإدارة المحلية، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ص ١٥٤.

(٣) المرجع السابق.

- حق التعيين:

حيث تنص المادة الثانية عشر من نظام المجالس البلدية السعودي على أنه:

" ١ - يتكون المجلس من عدد من الأعضاء - يحدده الوزير وفقاً لفئات البلديات - لا يزيد على "ثلاثين" عضواً، يُختار ثلثاهم بالانتخاب، ويعين الثلث الآخر بقرار من الوزير، على أن تتوافر في الأعضاء المعيّنين شروط الترشح لعضوية المجلس الواردة في المادة (الثامنة عشرة) من هذا النظام، فيما عدا شرط القيد في جداول قيد الناخبين.

٢ - يكون من بين الأعضاء المعيّنين أحد كبار المسؤولين في الأمانة يختاره الوزير عضواً في المجلس بحكم وظيفته، وبالنسبة إلى البلديات يكون رئيسها عضواً في المجلس بحكم وظيفته، ويحل من يكلف بعمل أي منهما محله في عضوية المجلس عند غيابه"^(١).

حيث يتم تعيين ثلث أعضاء مجالس البلدية بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية، على أن يكون من ضمن هؤلاء المعيّنين أحد كبار المسؤولين في أمانة المجلس يختاره وزير الشؤون البلدية والقروية، بحيث يكون هذا المسؤول هو من يقوم بالدور الرقابي على أعضاء المجلس كونه معين من قبل السلطة التنفيذية، ويمثل أحد آلياتها لبسط السلطة المركزية رقابتها على أعضاء المجلس في حالة تقاعسهم عن أداء دورهم داخل المجلس.

وفي هذا الشأن يقضي قانون بلدية الكويت الحالي رقم (٢٣) لعام ٢٠١٦م بتعيين ستة أعضاء بمرسوم خلال (١٥) يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات الأعضاء المنتخبين، ويشترط لعضوية المجلس البلدي الشروط المحددة في القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢م ويشترط في الأعضاء المعيّنين المنصوص عليهم بالبند (٢) من هذه المادة أن يكونوا حاصلين على مؤهل جامعي"^(٢).

وفي إمارة أبو ظبي يتم تعيين أعضاء المجلس البلدي من مواطني المنطقة المشهود لهم بالكفاءة والخبرة وحسن السمعة، ويصدر بتعيينهم مرسوم أميري، كما تحدد مكافآتهم الشهرية بمقتضى مرسوم أميري"^(٣).

(١) المادة الثانية عشر من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (٦١/م) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٢) المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٦م بشأن بلدية الكويت.

(٣) المادة الثانية من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٠م بشأن المجالس البلدية في إمارة أبو ظبي.

فالدول في سبيل إنشاء المجالس البلدية تضع خطط تنموية للنهوض بالإقليم أو المنطقة المنشأ لها المجلس البلدي، ومن ثم تضع في اعتبارها عند تنفيذ هذه الخطط معايير وآليات محددة ويهملها تنفيذ هذه الخطط وفقاً للكيفية التي حددتها، وبتعيينها لأعضاء في المجلس البلدي من خلالها بمثابة وسيلة آمنة للرقابة على تنفيذ هذه الخطط وصُوت لها داخل المجلس البلدي في مواجهة أي معارضة من الأعضاء المنتخبين لأي من هذه الخطط، فتعيين الأعضاء من قبل الحكومات المركزية تمثل رقابة ذاتية على أعمال المجلس ككل وعلى الخطط التنموية المحددة من قبل الإدارة المركزية والمنوط بالمجلس تنفيذها^(١).

- الحق في حل المجلس البلدي:

تنص المادة (١٨) من قانون البلديات البحريني على أن: "يجوز حل المجلس البلدي بمرسوم قبل انتهاء مدة ولايته إذا ارتكب مخالفات جسيمة متكررة أدت إلى إلحاق الضرر بمصالح البلدية...." (٢).
المادة (٢٩) من قانون بلدية الكويت تنص على أن: "يجوز حل المجلس البلدي بمرسوم مسبب. إذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات والتعيين للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ الحل، على أن يتم دعوة المجلس الجديد إلى الانعقاد وفقاً أحكام المادة (٦) من هذا القانون. وفي حالة حل المجلس تطبيقاً لأحكام الفقرة السابقة، تتولى اختصاصاته لجنة يشكلها مجلس الوزراء تصدر بمرسوم من ذوي الخبرة والأمانة وذلك لحين تشكيل المجلس الجديد، ولا يشمل اختصاصات هذه اللجنة تقرير المنفعة العامة، على أن تعرض قرارات اللجنة على المجلس البلدي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ أول اجتماع له" (٣).

كما نصت المادة الثالثة عشر من المرسوم بقانون بشأن بلديات إمارة أبوظبي بأن: "يجوز حل المجلس البلدي بمرسوم أميري، وفي هذه الحالة يجرى تعيين أعضاء المجلس الجديد خلال شهرين من تاريخ صدور مرسوم الحل. ويدعى المجلس الجديد للانعقاد خلال العشرة أيام التالية لصدور مرسوم التعيين" (٤).

(١) النهري، مجدي مدحت (٢٠١٠م)، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ص ١١٢.

(٢) المادة الثامنة عشر من القانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١م بشأن قانون البلديات البحريني.

(٣) المادة التاسعة والعشرون من القانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٦م بشأن بلدية الكويت.

(٤) المادة الثالثة عشر من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٠م بشأن المجالس البلدية في إمارة أبوظبي.

المادة (٢٠) من قانون المجالس البلدية العماني على أن: "يجوز حل المجلس قبل انتهاء فترته بقرار من وزير الداخلية ومن الوزير المختص بالنسبة لمحافظة مسقط وظفار، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء إذا ارتكب المجلس خطأ جسيماً أدى إلى إلحاق ضرر بالمصلحة العامة...." (١).

والم تأمل لهذه النصوص يجد أن معظم تشريعات دول مجلس التعاون الخليجي اتفقت على وسيلة حل المجلس كإحدى وسائل الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية، وقد حددت سبب الحل، بإرتكاب المجلس مخالفات جسيمة تضر بالمجلس البلدي أو المصلحة العامة، إلا أن الباحث يرى أن سبب الحل غير موضوعي ولا يخضع لمعيار محدد، مما يمكن السلطة التنفيذية من التدخل في أعمال المجلس البلدي بصورة تعسفية في حالة قيام هذا الأخير بمعارضتها في بعض القرارات والأعمال وإصدار قرار بحله في أي وقت شاء، الأمر الذي يرى معه الباحث ضرورة تدخل المشرع لتعديل تلك المواد بتحديد حالات محددة على سبيل الحصر إذا ما قام بها المجلس يحل بقوة القانون، حتى لا يكون الحل ذريعة للنيل من المجلس البلدي وأعضائه مما يعوقه عن تحقيق أهدافه.

ويؤتي الباحث على اتجاه المنظم في المملكة العربية السعودية الذي لم يحذو حذ المشرع في باقي دول مجلس التعاون الخليجي، ونص على حل المجلس البلدي في حالة نقصان أعضائه فقط، لترك أمر الحل بإرتكاب مخالفات جسيمة تضر بالمصلحة العامة أو مصلحة البلدية ككل في يد السلطة القضائية - كما سنرى لاحقاً - حيث تنص المادة (٦٢) من نظام المجالس البلدية السعودي على أنه: "يعد المجلس منحلّاً إذا نقص عدد أعضائه عن الحد الذي يتعذر معه تحقيق الأغلبية المنصوص عليها في المادة (السابعة والثلاثين) من هذا النظام وتعدّرت تسمية من يكمل عدد الأعضاء إلى النصاب المكمل للأغلبية بالشكل المحدد في المادة (الحادية والثلاثين) من هذا النظام خلال ستين يوماً من تاريخ شغور عضوية العضو المكمل للنصاب" (٢).

واقصر في هذا الأمر فقط على إلغاء القرارات الصادرة من المجلس البلدي دون حله في حالة ما إذا كانت مخالفة للنظام أو اللوائح، فنصت المادة (٤٤) من نظام المجالس البلدية على أن: "يعد القرار الصادر من المجلس باطلاً إذا كان مخالفاً للأنظمة واللوائح، وعلى الوزير اتخاذ الإجراءات اللازمة

(١) المادة العشرون من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٦ بشأن إصدار قانون المجالس البلدية البحريني.

(٢) المادة الثانية والستون من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) الصادر بتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ.

لذلك"، مع الوضع في الاعتبار أن صدور هذه القرارات أو إلغائها من قبل الإدارة المركزية تخضع لرقابة قضاء المشروعية المتمثل في ديوان المظالم.

وبذلك يكون المنظم في المملكة العربية السعودية قد خفف من القيود الرقابية على المجالس البلدية في مسألة حل المجلس البلدي في قانون المجالس البلديات بعد أن كان نظام المناطق والبلديات القديم يعطي لرئيس مجلس الوزراء حق حل مجالس المناطق، بناء على اقتراح وزير الداخلية، على أن يتم تعيين أعضائه مجدداً، خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الحل؛ كما كان من حق وزير الشؤون البلدية والقروية حق حل مجلس البلدية وقبل إنتهاء مدة ولايته، إذا عجز عن القيام بواجباته، وذلك بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية، ويحدد الوزير من يمارس صلاحيات المجلس، حتى صدور قرار تسمية أعضاء المجلس الجديد.

- تأديب أعضاء المجلس البلدي:

تنص المادة (٦٠) من نظام المجالس البلدية السعودي على أن: "يعاقب عضو المجلس الذي يخالف أحكام هذا النظام بإحدى العقوبات الآتية:

- ١- الإنذار.

- ٢- الحرمان من مكافأة العضوية بما لا يتجاوز ثلاثة أشهر.

- ٣- إسقاط العضوية"^(١).

كما تنص المادة (٦١) من ذات النظام السابق على أن: "تصدر العقوبات بقرار من الوزير بناء على توصية من لجنة النظر في مخالفات أعضاء المجالس البلدية، ويحق لمن صدر ضده القرار التظلم منه أمام المحاكم الإدارية في ديوان المظالم وفقاً لنظامه"^(٢).

وفي ذات الشأن نصت المادة (٢١) من قانون البلديات البحريني على أن: "يفصل العضو من غير ممثلي الجهات الحكومية إذا أخل بواجبات عضويته، أو فقد شرطاً من شروطها.

على أن يعرض أمره قبل الفصل على المجلس، فإذا رأى بعد سماع أقواله صحة ما نسب إليه قرر فصله، وذلك بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين"^(٣).

(١) المادة الستون من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٢) المادة الحادية والستون من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٣) المادة الحادية والعشرون من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١٦ بشأن إصدار قانون المجالس البلدية البحريني.

تنص المادة (١٥) من قانون البلديات في إمارة الشارقة بأن: "تسقط عضوية المجلس عمن فقد أحد شروط العضوية المنصوص عليها في هذا القانون، وتسقط العضوية أيضا بقرار من المجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء؛ وذلك في حالة إخلاله بواجبات العضوية طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية. ويجب في جميع لأحوال صدور قرار من المجلس بإسقاط العضوية وخلو المكان من دعوة العضو لسماع أقواله"^(١).

حيث أورد المنظم الخليجي قواعد تأديبية لعضو المجلس البلدي الذي يخرج عن مقتضيات عضويته، ومن ذلك المنظم السعودي الذي حصر الجزاء المقرر على عضو المجلس البلدي في ثلاث درجات تتمثل في الإنذار والحرمان من مكافأة العضوية وإسقاط العضوية، على أن يكون ذلك وفقاً لضوابط محددة حتى لا تكون تلك الجزاءات بمثابة ردع لأعضاء المجلس البلدي المناوئين للسلطة المركزية، بحيث لا توقع هذه الجزاءات إلا من خلال تحقيق نظامي يتم مواجهة عضو المجلس البلدي فيه بالمخالفات التي قام بارتكابها، ويصدر القرار بالجزاء من الوزير المختص، وفي القانون البحريني يصدر قرار الجزاء بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين، فضلاً عن ذلك فإن قرارات الجزاء الصادرة في حق عضو المجلس البلدي تخضع لرقابة قضاء الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة^(٢).

الفرع الثاني: الرقابة المالية على المجالس البلدية:

بالرغم من الاستقلال المالي للهيئات المحلية بإعتباره أحد العناصر الرئيسية التي تقوم عليها المجالس البلدية؛ إلا أن السلطات المركزية تمارس نوعاً من الرقابة المالية على الهيئات المحلية من أجل حماية المصلحة العامة للدولة وللمواطنين.

والرقابة المالية على المجالس المحلية لها مظاهر متعددة من أهمها الرقابة على موازنات الهيئات المحلية والتصديق عليها، الرقابة على حق الهيئات المحلية في الحصول على قروض والتصديق عليها، الرقابة على حق الهيئات المحلية في إدارة ممتلكاتها والتصرف فيها، التدخل في تحديد قيمة الضرائب المحلية وغيرها، فضلاً عن تحديد هيئات رقابية تكون مهمتها الرقابة على موازنة الهيئات العامة والحكومية ومنها المجالس البلدية كديوان المحاسبة العامة في المملكة العربية السعودية والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.

(١) المادة الخامسة عشر من القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤م بشأن البلديات في إمارة الشارقة.

(٢) الطماوي، سليمان (٢٠٠٢م)، قضاء الإلغاء - الكتاب الأول، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٣٧٠.

وجديرًا بالذكر هنا بأن مدى وجدة الرقابة المالية على الهيئات المحلية يتوقف عادة على مدى اكتفاء هذه الهيئات ماليًا، فكلما كان لديها الاكتفاء المالي الذاتي كلما كانت الرقابة المالية عليها محدودة وكلما زادت كنتيجة لذلك درجة استقلاليتها وعدم تبعيتها للحكومة المركزية.

أولاً: الرقابة المالية في المملكة المتحدة:

تعد الرقابة المالية على البلديات في المملكة المتحدة من أهم الوسائل الرقابية وأبعدها أثراً؛ ويبرر ذلك بضخامة حجم الإنفاقات المحلية التي تمثل حوالي ثلثي الإنفاق العام الكلي، وأثر هذا الإنفاق على الاقتصاد القومي، وحيث إن الحكومة هي المسؤولة عن سياسة التخطيط الاقتصادي القومي، فإن دواعي تدخلها يكون مبرراً في هذه الحالة ومتفقاً مع مسؤولياتها القومية، والتأكد من أن هذه الإنفاقات قد حققت الأغراض التي رُصدت من أجلها^(١).

والرقابة المالية، ليست مقصورة على المستوى المحلي، وإنما هي رقابة شاملة أيضاً للأجهزة المحلية المركزية، كما تعد الرقابة المصاحبة للإعانات المالية التي تقدمها السلطة المركزية للهيئات المحلية من أقصى صور الرقابة وأشدّها وطأة على نفوس القائمين بها، بل كلما زادت هذه الإعانات زادت معها تدخلات السلطة المركزية، ومع ذلك فإن الهيئات المحلية قد لا تجد مناصاً من طلب الإعانات، نظراً لقلة مواردها المحلية، وما تسببه زيادة الأعباء الضريبية من إرهاق للممولين المحليين، الأمر يدعو القائمين على شؤون هذه الهيئات إلى تجنبه مفضلين اللجوء للسلطة المركزية بدلاً من زيادة الأعباء المحلية وقبول إشراف الوزارة المانحة للإعانات، والتي تتطلب مستوى معيناً من الأداء كشرط لمنحها، والرقابة المالية، قد تكون داخلية، أي تبدأ أولاً من داخل المجلس المحلي نفسه، وقد تكون خارجية أي تتم بمعرفة الأجهزة المحلية المختصة^(٢)، ونوضح كليهما فيما يلي:

١- الرقابة الداخلية:

وهي تبدأ من داخل المجلس إذ أوجب القانون على كل مجلس أن يقوم بتشكيل لجنة يناط بها مراقبة النشاط المالي داخل المجلس، والالتزام بالسياسة المالية، وتشكيل هذه اللجان إجباري في مجالس المدن

(١) جعفر، محمد انس قاسم، التنظيم المحلي، مرجع سابق، ص ٧٦؛ أنظر أيضاً: ت كلا، ليلي (٢٠٠٧م)، دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ص ٣٩ وما بعدها.

(2) P.W. Jackson, Local Government. Op. cit., P. 280 – 282.

والأقاليم وفي مجلس العاصمة لندن، وتستعين تلك اللجان بخبير محاسبي يقوم بمراجعة الحسابات والإشراف على إعداد النظم المحاسبية وفق أنظمة موحدة^(١).

٢- رقابة الأجهزة المركزية المختصة:

وهذه الرقابة يقوم بها مفتش الخزانة العامة، أو مراجعون قانونيون تنتدبهم الحكومة، وقبل عام ١٩٧٢م، كان من سلطات هؤلاء المراجعين توقيع جزاءات على المخالفين، تتمثل في تكليف المخالف برد المبلغ المنصرف بالمخالفة للقانون، وإذا زادت المبالغ المنصرفة بالمخالفة للإجراءات المحاسبية السليمة، يحرم المتسبب من شغل أي منصب عام لمدة خمس سنوات، سواء كان المسئول من الموظفين أو من أعضاء المجلس، أما بعد صدور قانون ١٩٧٢م، فقد أصبح لكل مجلس مراجع حسابات معتمد، كما حددت سلطة مراجع الحسابات، حيث أصبحت مقصورة على مجرد الإحالة للمحكمة المختصة^(٢). أما إذا اتضح لمراجع الحسابات أن هناك أدلة قوية وكافية على وجود المخالفات المالية، وأنها ارتكبت عن طريق العمد، فإنه يرفع تقريراً بذلك إلى وزير الداخلية، الذي يجوز له أن يأمر المحاسب المختص بإجراء المزيد من الفحص، أو أن يأمر (بعد تسلم تقرير المراجع) بتقصي الحقائق، بناء على طلب الإدارة المحلية، أو هيئة الناخبين، أو السلطة المختصة^(٣).

ثانياً: الرقابة المالية في فرنسا:

بالنسبة للمساءل المالية كالميزانيات والحسابات الخاصة بالوحدات المحلية، تختص الغرفة المالية للحسابات بمراجعة ميزانيات وحسابات الوحدة المحلية، ولها سلطة إتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة وجود اختلاسات أو تلاعب في النواحي المالية، ومن بين هذه الإجراءات الإحالة إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية تبعاً لطبيعة الخطأ المنسوب لأعضاء المجالس المحلية^(٤).

(1) P.W. Jackson, Local Government. Op. cit., P. 283.

(٢) المخلافي، محمد إسماعيل، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٨٢

(٣) المادة ١٦١، ١٦٤ من قانون الحكم المحلي الجديد للمملكة المتحدة الصادر عام ١٩٧٢م.

(٤) الشحري، أيمن (٢٠١٦م)، التنظيمات الإدارية للوحدات المحلية في التشريعات المقارنة، القاهرة : دار النفائس للكتب القانونية، ص ٢١٦.

كما أن الرقابة على الميزانية المحلية وتسييرها، والتي تقوم بها السلطة المركزية في إطار ما يسمى "الوصاية المالية" قد أُلغيت وأوكل هذا النوع من الرقابة إلى هيئات قضائية متخصصة وهي الغرف المحاسبية التي تقوم برقابة توجيهية في أصلها وذلك بتقديم نماذج واقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية، وفي حالة عدم قيام هذه المجالس المحلية بالتصحيحات اللازمة في الآجال المحددة قانوناً يحل ممثل الدولة محل هذه المجالس للقيام بالتصحيحات اللازمة لقرار الغرفة المحاسبية ^(١).

ثالثاً: الرقابة المالية في مصر:

تتعدد الجهات الرقابية المالية في مصر على الوحدات المحلية والمجالس المحلية، بداية من الرقابة على أعمال أعضاء المجلس وموظفيه من خلال التحقيقات التي تجريها الإدارات القانونية داخل الوحدة نفسها، بجانب التحقيقات التي تجريها النيابة الإدارية في المخالفات المالية والإدارية الجسيمة مع موظفي الإدارة العليا بموجب القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ م ^(٢).

إلا أن الاختصاص الأصيل للرقابة على ماليات الوحدات المحلية والمجالس الشعبية المحلية يكون للجهاز المركزي للمحاسبات، حيث نظم القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٦٤ م اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات، وكذلك القانون رقم (٤٤) لسنة ١٩٦٥ م بالنسبة للرقابة على القطاع العام، والقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٥ م الذي ألحقه بمجلس الشعب.

ويخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات كل من أجهزة الدولة الإدارية المختلفة، والقطاع العام، والهيئات العامة، وأي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح بها، ويهدف الجهاز المركزي للمحاسبات أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية في مجال الخدمات والأعمال ^(٣).

- يختص الجهاز المركزي للمحاسبات بممارسة نوعين من الرقابة على الأجهزة السابقة:

١- رقابة مالية ومحاسبية.

(١) الخطيب، أحمد حسن (٢٠١٧م)، الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، ص ٢١٨.

(٢) الحلو، ماجد راغب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٣) المادة الأولى من القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٦٤ م بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

٢- رقابة متعلقة بمجال أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية.

أما بالنسبة للنوع الأول، فإن الجهاز المركزي للمحاسبات يراقب حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحية الإيرادات والمصروفات، ويراجع حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات الضمان والتأمين الاجتماعي والإعانات، ويراجع القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، كما يراجع جميع حسابات التسوية، والسلف والقروض والتسهيلات الائتمانية، ويبحث حال المخازن ويفحص دفاترها وسجلاتها، كما يفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف هذا فضلاً عن أنه يقوم بمراجعة الحساب الختامي لموازنة الدولة، ويراجع تقارير مراقبي حساب الشركات العامة.

أما بالنسبة للنوع الثاني من الرقابة، فإن الجهاز المركزي للمحاسبات يقوم بمراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها، كما يقوم بمراجعة حساب تكاليف الأعمال على ما كان مقدراً لها ومراجعة نتائج الأعمال والعائد بالنسبة لما كان مستهدفاً تحقيقه^(١).

ويقوم الجهاز بوضع تقارير دورية وأخرى سنوية ترفع إلى رئيس الجمهورية، وكذلك يبلغ ملاحظاته عن مختلف مراجعاته إلى الوزراء ومجالس إدارات الهيئات العامة وشركات القطاع العام كل فيما يخصه، كذلك يعرض التقرير السنوي وملاحظات الجهاز على مجلس الشعب والمجلس أن يطلب من الجهاز أية بيانات وتقارير أخرى^(٢).

رابعاً: الرقابة المالية في الأردن:

تدرج ميزانية وأموال المجالس المحلية تحت الميزانية العامة للدولة، ولذلك فإن حساباتها تخضع للتدقيق المالي لضمان سلامتها وقانونية الإنفاق منها؛ ويعود تاريخ التدقيق على المجالس البلدية في الأردن إلى عام ١٩٢٩م حيث كانت لجنة "البلديات الاستشارية" تتولى تدقيق موازنات البلديات وجداول حساباتها، وفي عام ١٩٢٨م تم إنشاء "دائرة مراجعة الحسابات" بهدف مراجعة الحسابات المالية في الإمارة، وفي أواخر عام ١٩٣٠م تم تغيير مسميها لتصبح "دائرة تدقيق الحسابات"، وفي عام ١٩٣١م

(١) المادة (٣)، (٤)، (٥) من القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٦٤م بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

(٢) المادة (٢٣٠)، (٢٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التي بدأ سريانها في ١٦/١٠/١٩٩٩.

صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات وبموجبه تم تأسيس دائرة "تدقيق وتحقيق الحسابات" مهمتها تدقيق وفحص الحسابات الحكومية المتعلقة بالإيرادات والنفقات والأمانات والسلفات^(١).

وقد استمر تطبيق قانون تدقيق الحسابات إلى أن صدر قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ مع صدور الدستور الأردني الذي نص في المادة ١١٩ منه على تشكيل ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، وقد شملت رقابته جميع المجالس البلدية في المملكة، وبذلك أصبحت حسابات البلدية تدقق من قبل وزارة البلديات وديوان المحاسبة^(٢).

ويتولى ديوان المحاسبة رقابة ما يلي:

أ- إيرادات المجالس المحلية بمشتملاتها.

ب- الرقابة على نفقات المجالس المحلية.

يقوم الديوان بالتدقيق في النفقات للتأكد من صرفها للأغراض التي خصصت لها، أو أن الصرف تم وفقاً للقوانين والأنظمة، والتدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف، والتثبت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الموازنة، والتأكد من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات المرصودة للأعمال الجديدة وغير ذلك من الأمور التي تضمن اكتشاف أي تلاعب أو اختلاس^(٣).

كما يمارس الديوان الرقابة على الأعمال المرافقة للتنفيذ مثل اشتراك مندوب ديوان المحاسبة بصفته الرقابية في جميع لجان العطاءات سواء أكانت هذه العطاءات قد تمت في وزارة الشؤون البلدية أو في البلديات، واشتراكه كذلك في جميع لجان المشتريات^(٤).

وعلى جانب الرقابة المالية في غير اختصاصات ديوان المحاسبة، فإن المشرع الأردني أعطى السلطة بموجب القانون لوزير الشؤون البلدية وأي موظف مفوض منه أن يقوم في أي وقت بتفتيش أي بلدية وبإجراء فحص فجائي على صندوقها والإطلاع على جميع معاملاتها المالية والإدارية وقرارات

(١) الصلاح، محمد (٢٠٠٥م)، الإدارة في إمارة شرق الأردن، أريد: دار الملاحى للنشر، ص ١٨٦.

(٢) المادة (١٣) من قانون البلديات الأردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١١م، والمادة (٨) من قانون ديوان المحاسبة الأردني الصادر عام ١٩٨٥م وتعديلاته.

(٣) المعاني، أيمن عودة (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٨٠.

(٤) المرجع السابق، ص ١٨١.

المجلس ومحاضر التحقيق وتفتيش المستودعات والمكاتب وأماكن العمل والإتصال المباشر بأي موظف أو مستخدم واستجوابه، ولانجاز هذه المهمة أنشأت وزارة الشؤون البلدية مديرية خاصة بالتفتيش والمتابعة^(١).

خامساً: الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية ودول مجلس التعاون الخليجي:

تنوعت وتعددت أساليب الأداء الرقابي المالي الحكومي وذلك باختلاف وجهة النظر التي ينظر منها إلى عملية الرقابة، ولكنها مهما تعددت، فإنها تتفق في أنها عملية دائمة ومستمرة، تدور مع المال العام أينما وجد؛ وقد حصر المنظم السعودي الرقابة المالية على أداء المجالس البلدية وغيره من الهيئات والجهات الحكومية إلى ديوان المراقبة العامة، حيث يتبع الديوان نظام الرقابة المالية الشاملة في أداء مهمته، ويقصد بالرقابة المالية الشاملة، أي رقابة مالية قبل التنفيذ وأثناء التنفيذ، وبعد التنفيذ وتسمى رقابة مالية علاجية، بحيث يندر وجود مخالفات أو تجاوزات مالية من رئيس المجلس وأعضائه أو من الموظفين العاملين بالمجلس، وذلك على النحو الآتي^(٢):

أ- الرقابة قبل التنفيذ:

وهذه الرقابة تبدأ قبل البدء في تنفيذ العمل، ويطلق عليها الرقابة السابقة، أو الرقابة الوقائية، وهي الرقابة التي تقوم بتدقيق الخطط في مراحلها الأولى للتأكد من كونها صحيحة وواقعية، وهي تهدف أساساً إلى منع وقوع الأخطاء منذ البداية وهذه الرقابة تتم أساساً على النفقات، وليست على الإيرادات، لأنه لا يمكن التصور أن تتم الرقابة على تحصيل الإيرادات، ولكن يمكن مراجعة الخطط التي عن طريقها تحصل الإيرادات، ولذلك يطلق عليها أسم الرقابة المانعة، لأنها تحول دون تبديد الموارد العامة وتحقق وفراً في الإنفاق العام^(٣).

(١) المادة (٥٩) من قانون البلديات الأردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١١م.

(٢) أبو هدف، ماجد محمد (٢٠٠٦م)، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، منشورات الجامعة الإسلامية، غزة - فلسطين، ص ٤١.

(٣) المرجع السابق، ص ٤٢.

ب - الرقابة أثناء التنفيذ:

وتسمى بالرقابة المتزامنة، وهنا يقوم المراقب بمراجعة الحسابات والمستندات بصورة مستمرة، حيث يقوم بزيارات ميدانية متعددة للمنشأة طوال الفترة التي يقوم بمراجعة حساباتها، وبذلك تقوم الإدارة بتصحيح الانحرافات التي تحدث في نفس الوقت، أو بعد فترة بسيطة، وغالبا ما تقوم به أجهزة داخل الوحدات الإدارية للتأكد من سلامة ما يجري عليه العمل، ومن أن التنفيذ يسير وفقا للخطط والسياسات الموضوعية ويمتاز هذا النوع بوجود وقت كاف لدى المراجع مما يمكنه من التعرف على المنشأة بصورة أفضل، ويمكن ملاحظة أن هذا النوع من الرقابة لا بد وأن يكون ملازماً لعمليات التنفيذ أولاً بأول، ولذلك فهو بحاجة إلى تشكيل دائرة خاصة بداخل المؤسسة تكون مهمتها مراجعة كل من عمليات التحصيل والصرف منذ بداية العملية وحتى اكتمالها، وبالتالي فإنه يصعب على ديوان الرقابة تنفيذ ذلك إلا في حدود ضيقة، وفي أوقات متقطعة، وحسب أهمية تلك العملية^(١).

ت - الرقابة بعد التنفيذ:

وتسمى بالرقابة اللاحقة، أو ما يسمى بالرقابة العلاجية وهي ما يقوم به ديوان المراقبة العامة، ويتركز دورها بعد الانتهاء من إنجاز مراحل العمل المطلوب، وتتم عن طريق فحص ومراجعة العمليات المالية التي تم الانتهاء منها، للكشف عما وقع من مخالفات وانحرافات، عن طريق مقارنة ما تم إنجازه بالمعايير الموضوعية سلفاً، وهذا ما يضمن عدم حدوث أي تعديل في البيانات بعد مراجعتها ومن مزايا

(١) السبيعي، مشعان (١٤٢١هـ)، تقويم الرقابة على أداء الجهات الحكومية والمؤسسات العامة - دراسة تطبيقية على ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية، الرياض، ص ٥٢.

ومن ذلك ما انتهى إليه قضاء ديوان المظالم في هذا الشأن إلى أن: "تعاقدت المؤسسة المدعية مع المدعى عليها لسفلة ورصف وإنارة محافظة العلا - المدعية تأخرت في تنفيذ المشروع مما ترتب عليه فرض غرامة تأخير عليها، وتبعاً لذلك تم فرض غرامة إشراف - غرامة الإشراف تم حاسبها بالمخالفة لتعميم وزارة المالية، ولذلك طلب ديوان المراقبة العامة من المدعى عليها إعادة حسابها طبقاً للتعميم المذكور، وإذا تعذر ذلك يتم تطبيق قاعدة حساب تكليف الإشراف المبينة بالتعميم رقم (١٧/ ٥٢٧٧) وتاريخ ٢٣/ ٣/ ١٣٩٩هـ - المدعى عليها قامت بحساب التكاليف طبقاً للتعميم الأخير مخالفة بذلك خطاب ديوان المراقبة - تطبيق التعميم المذكور مخالف لما نص عليه العقد بشأن حاسب تكاليف الإشراف والعقد هو المعول عليه في حسابها - التعميم المذكور صدر بعد توقيع العقد، وبالتالي لا يسري عليه بأثر رجعي طبقاً لما استقر عليه قضاء الديوان"

ديوان المظالم - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ١٥٩٤ لسنة ١ قضائية - الدائرة الإدارية - بتاريخ ٧ يونيو ٢٠٠٨م

هذه الرقابة انها توضح جميع الوقائع المالية مما يساعد على التأكد من صحة الملاحظات، فهي رقابة كاشفة للأخطاء ولا تسبب تلك الرقابة في تأخير الأعمال التي تقوم الإدارة بتنفيذها، كما يضعها موظفي السلطة التنفيذية في اعتبارهم فيراعون الدقة طالما أن هناك مراجعة لاحقة على هذه الأعمال والتصرفات^(١).

حيث تنص المادة التاسعة من نظام ديوان المراقبة العامة على أن: "تخضع لرقابة الديوان وفقاً لأحكام هذا النظام:

- ١ - جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها.
- ٢ - البلديات وإدارات العيون ومصالح المياه.
- ٣ - المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكومة جزءاً من مال الدولة إما بطريق الإعانة أو لغرض الاستثمار"^(٢).

فوفقاً لنظام ديوان المراقبة العامة فإن الجهات المشمولة برقابته هي جميع الوزارات والإدارات والمؤسسات الحكومية وفروعها، والأمانة والبلديات، وإدارات العيون ومصالح المياه، والمؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكومة جزءاً من المال إما بطريق الإعانة أو لغرض الاستثمار، وللديوان في سبيل القيام بعملية الرقابة على المجالس البلدية وغيرها من الجهات الحكومية إتباع مايلي:

- ١- فحص الحسابات الختامية والميزانية العمومية والتأكد من إدراج المعلومات الضرورية الواجب إبرازها فيها، ومن أنها تعبر تعبيراً صحيحاً عن صافي الأرباح أو الخسائر أو فائض الإيرادات عن المصروفات أو عجزها في كل سنة مالية، وعن المركز المالي للمجلس.
- ٢- فحص تقارير مراقبي الحسابات الختامية والميزانية العمومية، وبحث تحفظاتهم عليها، والتأكد من مبرراتها إن وجدت، ومتابعة ما يجب أن يتخذ حيالها.
- ٣- مراجعة الدفاتر والسجلات المالية، وتدقيق المستندات بالقدر الذي يراه الديوان لازماً في تقديره.
- ٤- فحص كفاءة الإدارة والتحقق من حسن استعمال الأموال واستغلالها للأغراض المطلوبة منها، والتثبت من أن المجلس البلدي يقوم بتطبيق نظم حديثة وكافية للرقابة المالية الداخلية بما في ذلك

(١) أبو هذاف، ماجد محمد (٢٠٠٦م)، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، مرجع سابق، ص ٤٤.

(٢) المادة التاسعة من نظام ديوان المراقبة العامة السعودي رقم (٩/م) بتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ.

الرقابة على المستودعات، وعلى رئيس المجلس عرض ما قد يطلب عرضه من ملاحظات على الجمعية العمومية للمساهمين عند انعقادها، وعلى الديوان أن يقدم تقريراً سنوياً عن نتيجة فحصه ومراجعته للحسابات وتقييمه للأداء لكل من الجهات المشار إليها في هذه المادة، وإلى رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية والاقتصاد الوطني والوزير المختص" (١).

وفي ذات الشأن لم يخرج المشرع البحريني عن نفس الإطار الذي حدده المنظم السعودي في وضع ضوابط رقابية على أموال البلديات، من خلال وضع هيئة رقابية مستقلة تتولى أعمال هذه الرقابة، فعلى الرغم من الاستقلال المالي للبلديات، فإن السلطة المركزية تمارس نوعاً من الرقابة على أموال البلديات كما تقدم، ذلك بأن أموال المجالس البلدية تعتبر جزءاً من المال العام كما عبرت عنها المادة (٣٩) من قانون البلديات البحريني بأن نصت على: "تعتبر أموال البلدية أموالاً عامة، لذلك فإن جبايتها وإنفاقها وجميع تصرفاتها المالية تخضع للرقابة بواسطة السلطة المركزية أو بواسطة جهاز متخصص في الشؤون المالية لضمان سلامتها وقانونية الإنفاق منها" (٢).

ومن ثمّ بادر المشرع البحريني في عام ٢٠٠٢م بإنشاء ديوان الرقابة المالية، إلا أن المرسوم بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢ بشأن إنشاء ديوان الرقابة المالية لم يدرج البلديات ضمن الجهات التي يراقبها هذا الجهاز، ولكن في العام ٢٠١٠ عدل المرسوم بقانون السابق ذكره بالمرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٠م وتم إدراج البلديات ضمن الجهات التي يراقبها ديوان الرقابة المالية والإدارية بموجب المادة الرابعة منه.

وقد حدد المشرع البحريني اختصاص ديوان الرقابة المالية والإدارية بالرقابة اللاحقة والتفتيش والتدقيق والفحص والمراجعة، بل وأجاز أن يكون التفتيش مفاجئاً وفق خطة يضعها رئيس الديوان، ويباشر الديوان رقابته اللاحقة على الأمور التالية (٣):

١- الرسوم البلدية: التحقق من أن الأجهزة الإدارية في البلدية قد قامت بتحصيل الرسوم البلدية المستحقة من المكلفين وتوريدها للحسابات الخاصة بذلك، والتدقيق في تلك الحسابات للتحقق من

(١) المادة العشرون من نظام ديوان المراقبة العامة السعودي رقم (٩/م) بتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ.

(٢) السبيعي، مشعان (١٤٢١هـ)، تقويم الرقابة على أداء الجهات الحكومية والمؤسسات العامة - دراسة تطبيقية على ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية، الرياض، ص ٥٤.

(٣) المادة الخامسة من المرسوم بقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢ بشأن ديوان الرقابة المالية والإدارية والمعدل بالمرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٠.

سلامة وصحة حساب تلك المستحقات، كما أن للديوان التثبت من أن المتحصل من تلك الرسوم هو المستحق قانوناً، وأنه تمت مراعاة القوانين والأنظمة واللوائح المالية والحسابية عند تحصيل المستحقات، وأنه لم تقم البلديات بإعفاء أي مكلف من أداء الرسوم البلدية في غير الأحوال المنصوص عليها في القانون.

٢- **المصروفات في الميزانية البلدية:** التحقق من أن المصروفات قد صرفت بصورة ملائمة وضمن حدود الاعتمادات المقررة لها في الميزانية وبما يتفق مع الأهداف التي خصصت من أجلها تلك الاعتمادات، وأن عملية الإنفاق بجميع مراحلها قد تمت وفقاً للقوانين والأنظمة، وأن يتم التدقيق في أن هذه الاعتمادات قد استعملت بلا إسراف، وأن المستندات المقدمة للصرف صحيحة ومطابقة للأرقام المقيمة في الحسابات، وكذلك التثبت من أنه لم يحدث تجاوز للاعتمادات المقررة لكل أبواب الميزانية أو بند من بنودها ^(١).

٣- **مراقبة تنفيذ المشاريع الإنشائية:** تكون مهمة الديوان التحقق من إنجاز المشاريع ضمن حدود التكلفة والمدد المقررة لها، ومن سلامة استعمال الاعتمادات لتلك المشاريع في الميزانية وأن الخصم من الميزانية لصالح تلك المشاريع قد تم على الأوجه التي خصصت لها تلك الاعتمادات.

٤- الكشف عن حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية التي تقع في البلديات.

٥- فحص ومراجعة الحساب الختامي عن السنة المالية المنقضية وإبداء الرأي الفني في صحة هذه الحسابات والبيانات المالية المتعلقة بها، والتحقق من أنه تم الالتزام في إعدادها بالقواعد والأصول المحاسبية المعمول بها.

٦- مراقبة جميع حسابات التسوية من أمانات وسلف وحسابات جارية والتثبت من العمليات الخاصة بها، ومن أن أرقامها مقيمة في الحسابات، وأنها صحيحة ومؤيدة بالمستندات المقررة قانوناً.

٧- فحص ومراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعلانات والتثبت من مطابقتها للقوانين والأنظمة المنظمة لها ^(٢).

مما سبق يتبين أن المشرع أراد أن يطبق الرقابة على المال العام وأن يحصنه من أي عبث أو سوء تصرف أو إهمال من القائمين عليه، ولم يقتصر على الرقابة اللاحقة فقط، بل تعدى ذلك بأن أجاز بنص

(١) أبو هذاف، ماجد محمد (٢٠٠٦م)، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٢) المادة الخامسة عشر من نظام ديوان المراقبة العامة السعودي رقم (م/٩) بتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ.

المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن ديوان الرقابة المالية والإدارية والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٠ لديوان الرقابة المالية والإدارية أن يقوم بزيارات مفاجئة هدفها التفتيش على البلديات ومن تلقاء نفسه.

وفي التشريع الكويتي، أخضع المشرع بدوره بلدية الكويت إلى رقابة ديوان المحاسبة بموجب المادة الخامسة من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤م، ولم تختلف مهام ديوان المحاسبة الكويتي عن مهام ديوان الرقابة المالية والإدارية السعودي أو البحريني كثيراً من حيث الرقابة على الإيرادات والاعتمادات في الميزانية والرقابة على إنشاء المشاريع والصرف عليها من الإعتمادات المخصصة لها وعدم تجاوز تلك الاعتمادات، بيد أن المشرع الكويتي أضاف رقابة ديوان المحاسبة على المناقصات الخاصة بالتوريد إذا بلغت قيمة المناقصة مئة ألف دينار كويتي، وهو ما لم ينص عليه المشرع البحريني الذي أسند رقابة المناقصات إلى جهة أخرى هي مجلس المناقصات^(١).

والمتمتع للنظر في الرقابة المالية على البلديات في كل من النظام السعودي والبحريني والكويتي يجد أن المنظم السعودي قد أخضع البلديات لثلاث مراحل رقابية وهي رقابة قبل الصرف وأثناء الصرف وبعد الصرف، مما يجعله يتميز عن نظيره في الكويت والبحرين، كما يتميز المشرع الكويتي عن المشرع البحريني بأن نص في المادة السابعة من قانون إنشاء ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤م بأن جعل رقابة الديوان مسبقاً ولاحقة وهو ما لم ينص عليه المشرع البحريني في المرسوم بقانون الخاص بإنشاء

(١) المادة السادسة عشر من قانون ديوان المحاسبة الكويتي رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤م. وفي هذا الشأن قضت محكمة التمييز الكويتية بأن: "إذ كان مبنى الطعن أنه طبقاً لما نص عليه الدستور في المادة (١٥١) منه بأن ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله صدر قانون ديوان المحاسبة رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ ونص في المادة (١) منه على أن "تنشأ هيئة مستقلة للمراقبة المالية تسمى "ديوان المحاسبة" وتلحق بمجلس الأمة"، كما نصت المادة (٢) من ذات القانون على أنه "يهدف الديوان أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضى هذا القانون وعلى الوجه المبين فيه" ونصت المادة (٣) على أن "يشكل الديوان من رئيس ووكيل ووكيل مساعد، وعدد كاف من الموظفين الفنيين وفقاً لأحكام هذا القانون، ويجوز تعيين نائب للرئيس، كما يجوز تعيين أكثر من وكيل ووكيل مساعد للديوان تبعاً لحاجة العمل ومقتضياته، ويلحق بالديوان العدد اللازم من الموظفين غير الفنيين، في تطبيق أحكام القانون، والمستخدمين من مختلف الطبقات والدرجات".

محكمة التمييز الكويتية - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ٥٢٩ لسنة ٢٠٠٤ قضائية بتاريخ ٢٠٠٥-٠٩-٢٦ مكتب فني

ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث جعل رقابة الديوان لاحقة فقط وأجاز التفتيش المفاجئ الذي أجازته
المشرع الكويتي لديوان المحاسبة.

يتضح مما سبق تطابق المنظم في كل من السعودية والبحرين والكويت في الحفاظ على المال العام
من الهدر والإهمال والعبث، ويتبين أيضا أن الرقابة التي يقوم بها ديوان المراقبة العامة في المملكة
العربية السعودية وديوان الرقابة المالية والإدارية في البحرين وديوان المحاسبة في الكويت لا تعوق بأي
حال من الأحوال العمل البلدي ولا تحد من استقلالية البلديات المالية ولا تتعرض للذمة المالية المستقلة
للبلديات.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية والبرلمانية على المجالس البلدية

تناول الباحث في المطلب السابق الرقابة الإدارية والمالية على أعمال المجالس البلدية، وأثر أن يدمج تلك النوعين من الرقابة كونهما لصيقتين الصلة بالسلطة المركزية، وأن الجهات القائمة بأعمال هذه الرقابة تابعين مباشرة للسلطة التنفيذية كديوان الرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بالنسبة للرقابة المالية، ومجلس الوزراء ووزراء الحكم المحلي بالنسبة للرقابة الإدارية، أما بالنسبة للرقابة البرلمانية والقضائية فهما يمثلان رقابة منفصلة عن رقابة السلطة التنفيذية، كونهما منبثقان من سلطتان مستقلتان عن أعمال السلطة التنفيذية هما السلطة القضائية والسلطة التشريعية، وهو ما سأوضحه بالتفصيل تباعاً من خلال الآتي:

الفرع الأول: الرقابة القضائية:

تنشأ المجالس المحلية وتحدد اختصاصاتها بموجب القوانين، لذا تملك المحاكم في مختلف دول العالم - وهي الجهة المخولة بالإشراف والرقابة على حسن تطبيق القانون - تملك سلطة النظر في مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية والتأكد من أنها تتصرف وفقاً للقانون، فالقضاء الإداري ينظر عادة في الطعون التي يقدمها الأفراد والهيئات ضد قرارات الهيئات المحلية باعتبار هذه الأخيرة مرافق عامة تصدر قرارات إدارية يمكن الطعن بعدم مشروعيتها، كما يملك القضاء العادي النظر في الدعاوى الحقوقية والجزائية التي ترفع ضد الهيئات المحلية باعتبارها أشخاصاً معنوية عامة تبرم العقود وتجري التصرفات القانونية المختلفة ويمكن - كما استقر على ذلك الفقه والقضاء - أن تقاضي الآخرين وأن يقاضوها أمام المحاكم^(١).

أولاً: الرقابة القضائية في المملكة المتحدة:

تأخذ المملكة المتحدة بنظام القضاء الموحد، بحيث تخضع الدولة شأنها شأن الأفراد للقانون الخاص والمحاكم العادية، ويتولى القضاء الفصل في كافة المنازعات الإدارية والمدنية التي قد تنشأ بين جهات

(١) الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٢٦.

الإدارة أو بين الإدارة والأفراد، فالسلطة القضائية مكلفة بمقتضى مسؤولياتها الدستورية، بالسهر على احترام مبدأ الشرعية، وتطبيق القانون تطبيقاً سليماً، وفقاً لقواعد هذا المبدأ باعتباره السمة البارزة التي تسود النظم الديمقراطية حيث يتساوى عنده الحكام والمحكومين أمام القانون، ولا أحد يعلو على أحكامه^(١).

ولما كانت الهيئات المحلية، جزءاً من الإدارة العامة تقوم بممارسة أنشطة إدارية ومالية في حدود السلطات المخولة لها من البرلمان، فإن عليها ممارسة هذه الوظيفة في حدود الصلاحيات المخولة لها بمقتضى القوانين واللوائح، فإذا ما تجاوزت هذه الحدود اتسعت أعمالها بعدم المشروعية، الأمر الذي يجعلها عرضة للحكم عليها بالبطلان من القضاء^(٢).

ولا يقتصر دور المحاكم الإنجليزية على مجرد الحكم بانعدام التصرف المخالف للقانون وإلغائه، وإنما يكون لها مطلق السلطة في تسوية آثار التصرف المخالف للقانون وإعادة المال إلى ما كان عليه إذا كان ذلك ممكناً، أو التعويض عن الأضرار التي لحقت بالمتضرر من جراء هذا التصرف، فالمحكمة تستطيع أن تصدر أمراً إلى المجلس البلدي تلزمه بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين، وليس في وسعه رفض الأمر الصادر له من المحكمة^(٣).

وتعتبر الرقابة القضائية على الهيئات المحلية، هي أقدم أنواع الرقابة المركزية وأبلغها أثر نظراً لما تتمتع به أحكام المحاكم من قدرة على التعويض وإلزام الهيئات المحلية المخالفة التي لم يكن لها حرية الاختيار بين إصلاح الضرر أو التعويض عنه، كما يتمتع القضاء من قوة أدبية بين أطراف المجتمع الإنجليزي، واعتبار أحكامه عنواناً للحقيقة والعدل حكماً ومحكومين، فهو السلطة التي يمكن اللجوء إليها بعد استنفاد كافة الطرق والوسائل الإدارية للحصول على الحقوق وإنهاء المنازعات^(٤).

وكما أن للأجهزة المركزية، الحق في مخاصمة الهيئات المحلية، فإن للمواطنين لهم أيضاً نفس الحق، إذ لحق بهم أية أضرار نتيجة التصرفات الصادرة من الهيئة المحلية، كالتعسف في استعمال

(١) بحر، أسامة محمد (٢٠١٧م)، حدود سلطات الضبط الإداري في حالة الطوارئ والحرب، مرجع سابق، ص ١١١.

(2) Tony Byrne, Local Government in Britain penguin books, 1 St Edition, England, 1991, P.62.

(3) Tony Byrne, Local Government in Britain Op. Cit p.65.

(4) Peter J. Richards, the Local Government System Op. Cit p. 118.

السلطة، أو الامتناع عن القيام بعمل يلزمها القانون القيام به، أو حتى مجرد التقصير أو الإهمال في أداء واجباتها، وكما يجوز للأفراد والهيئات المركزية مخاصمة الهيئات المحلية، فإن لهذه الأخيرة حق مخاصمة الأفراد أو السلطات المركزية إذ ما تصرفت هذه الأخيرة في مواجهتها على خلاف القانون^(١).

ثانياً: الرقابة القضائية في فرنسا:

نص القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢م على أن القرارات الصادرة عن الهيئات الإقليمية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، وعلى ممثل الدولة رفع دعوي إلغاء القرار الذي يرى بأنه غير شرعي أمام القضاء الإداري خلال مدة شهرين من تبليغه بالقرار المعني، وبعد مرور عشرين يوماً على إطلاعه المجلس مصدر القرار بنيته في الطعن إذا لم تعدل مواضع المخالفة في القرار، كما يمكنه أيضاً طلب إيقاف تنفيذ هذا القرار إلى حين الفصل في الدعوي، ولل قضاء الإداري وحده سلطة الفصل في الدعوي، وكذا وقف تنفيذ القرارات الإدارية خاصة عندما يتعلق الأمر بمجال العمران والصفقات العمومية أو المساس بالحريات العامة أو الحياة الخاصة للأفراد^(٢)، على أن تقتصر رقابة القضاء في فرنسا على الجماعة المحلية كرقابة مشروعية دون رقابة ملائمة.

أ- رقابة المشروعية:

تكون القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية في البلدية والمحافطة والأقاليم نافذة بقوة القانون بعد نشرها وإعلانها لمن يهمه الأمر وفقاً للقواعد العامة لتنفيذ القرارات الإدارية ولا يصدر قرار إداري بالموافقة عليها من قبل المحافظ أو الوزير المختص لا يستطيع المحافظ إلغاء أعمال أو قرارات الهيئات المحلية أو منع تنفيذها، لكن له أن يحيلها للقاضي لإلغائها في حالة عدم مشروعيتها، وبذلك تكون الرقابة لاحقة، لكن هناك أعمال قانونية مهمة تتخذ من قبل المجالس المحلية، يجب على المجلس البلدي أو مجلس المحافظة أو مجالس الأقاليم إحالتها إلى مفوض الدولة في المحافظة أو الأقاليم هذا الإجراء لإعلام المحافظ وهي ما يلي^(٣):

١- القرارات التنظيمية أو الفردية التي تتعلق بمسائل الضبط الإداري.

(١) عبدالرحمن، هدى محمد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي، مرجع سابق، ص ١٣١.

(2) Martine Lambard, Droit administratif, 3eme edition, Paris : Dalloz, 1999, P.152.

(٣) شيهوب، مسعود (٢٠٠٣م)، المجموعات المحلية بين الرقابة والاستقلال، مرجع سابق، ص ٥١.

٢- القرارات اللائحية التي تصدرها المجالس المحلية تطبيقاً لقانون الإدارة المحلية.

- ٣- كل اتفاق يتعلق بعقد إداري أو قرض أي كل إنفاق يتعلق بمنح امتياز أو إيجار أحد المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هذه الاتفاقات يجب أن تحال إلى مفوض الدولة خلال مدة خمسة عشرة يوماً ابتداء من تاريخ التوقيع عليها.
- ٤- القرارات الفردية التي تتعلق بالتعيين أو الترقية في الدرجة أو الجزاءات أو التسريح التي تتعلق بالموظفين الموجودين في دائرة الوحدة المحلية.

على مجلس البلدية الموجود في نفس المدينة التي تقع فيها المحافظة أن يرسل القرارات السابقة إلى المحافظ بينما البلديات الأخرى ترسلها إلى نائب المحافظ الموجود في الدائرة التي تقع فيها البلدية، ويرسل المجلس العام للمحافظ القرارات إلى المحافظ ويقوم مجلس الأقاليم بإرسالها إلى محافظ الأقاليم، فيجب أن ترسل القرارات في أقرب فترة، ويترتب على عدم إرسالها إلى السلطة عدم نفاذها، بعد إرسالها يقوم المحافظ أو نائبه بفحص شرعيتها دون أن يبحث في الملائمة^(١).

من هنا يتضح أنه إذا تبين للمحافظ أنها مشروعة يعلن المجلس المحلي بذلك لتكون قابلة للتنفيذ بعد نشر القرارات التنظيمية وتبليغ القرارات الفردية، وإذا تبين للمحافظ أن القرار غير مشروع أي يشوبه عيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية (السبب، المحل، الاختصاص، الغاية)، لا يملك المحافظ سلطة إلغاء أعمال أو قرارات المجالس المحلية أو منع تنفيذها، بل يجب أن يحيله إلى المحكمة الإدارية المختصة خلال مدة شهرين من تاريخ إحالة الموضوع، هذا الإجراء يعد بمثابة طعن في القرار الصادر عن المجلس المحلي وبذلك يخضع للقواعد العامة لدعوى الإلغاء، فالقضاء الإداري عندما يتولى فحص القرار الإداري لإثبات عدم مشروعيته فإنه يحرص على فحص أركان القرار فإذا ما تبين له عدم مشروعية أحدها سارع بإلغاء القرار لعدم مشروعيته^(٢).

حيث لا يترتب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام المحاكم الإدارية، فيملك المجلس المحلي بعد تحويل القرار إلى السلطة المختصة بتنفيذ القرار، لكن قد يؤدي تنفيذه إلى نتائج غير

(١) مشري، عبدالحليم (٢٠٠٩م)، نظام الرقابة الإدارية على الجماعة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر، ص ١١١.

(٢) المرجع السابق.

مقبولة، وإذا كان سيجرب على تنفيذ القرار أضرار يصعب تداركها عند الحكم بإلغائه يملك مفوض الدولة في هذه الحالة أن يطلب من المحكمة الإدارية وقف تنفيذ القرار حتى تصدر المحكمة المختصة حكمها في الموضوع، وعليه فإنه يتعين أن يستند وقف تنفيذ القرار الصادر من المجلس المحلي إلى أسباب هامة وجدية، ويكون للقاضي سلطة تقديرية في وقف القرار أو عدمه، ويكون الحكم الصادر في وقف تنفيذ القرار قابلاً للطعن عليه بالاستئناف أمام مجلس الدولة^(١).

ثالثاً: الرقابة القضائية في مصر:

يستخدم القضاء المصري وهو بصدد أعمال سلطته الرقابية على أعمال المجالس الشعبية المحلية وسيلتين:

الوسيلة الأولى: رقابة المشروعية:

يقصد بالمشروعية: "احترام الإدارة للقواعد القانونية ذات الفاعلية وضرورة صدور أعمالها المادية والقانونية في نطاق قانوني بالمعنى الشامل"، وبالتالي يكون على الإدارة المحلية أن تتحرى الدقة في مجمل أعمالها وقراراتها حتى لا يطعن عليها بعدم المشروعية سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، ثم إلغاء تلك التصرفات التي نشأت بمخالفة للقانون، فalcضاء هنا يراقب مدى قيام الإدارة المحلية بالعمل على احترام مبدأ الشرعية من عدمه ومن هذا المنطلق يتعين على كافة المجالس الشعبية المحلية أن تبشر كافة اختصاصاتها في حدود القانون وإلا كانت كافة قراراتها وتصرفاتها محلاً للطعن عليها بالإلغاء^(٢).

ونلاحظ هنا أن دور القضاء يتوقف عند بحث مدى إتفاق أعمال المجالس المحلية مع مبدأ المشروعية دون أن يتطرق مطلقاً إلى بحث ملاءمة العمل الإداري الصادر من هذه المجالس، فالرقابة تقتصر فقط عند حدود مبدأ المشروعية، فإذا تبين للقاضي وهو بصدد أعمال رقابته على القرار المطعون فيه مخالفة لمبدأ المشروعية تقف سلطته حينئذ عند الحكم بإلغاء هذا القرار المعيب بعيب عدم

(١) الطماوي، سليمان (ب.ت)، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٣٧.

(٢) سعودي، عبدالحكيم فوزي (٢٠١٥م)، ضمانات الإشراف والرقابة على الانتخابات دراسة مقارنة بالنظام الفرنسي، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ١٢٨.

المشروعية والحكم بالتعويض إذا كان له مقتضى، دون أن يكون للقاضي الإداري الحق مطلقاً في القيام بتعديل هذا القرار أو الحلول محل المجلس الشعبي في هذا الصدد وهذا هو ما يميز بين هذا النوع من الرقابة وبين الرقابة التشريعية والرقابة الإدارية ففي كلا من الرقابتين يكون من حق القاضي الإداري القيام بتعديل هذه القرارات وإجراء رقابة الملاءمة على هذه القرارات المطعون فيها^(١).

فضلاً عن ذلك فإن أعمال الرقابة القضائية على المجالس الشعبية المحلية لا تتم إلا بناءً على طلب يقدم من ذوي الشأن في صورة دعوى قضائية وذلك خلافاً للرقابة البرلمانية - كما سنرى - أو الإدارية التي من الممكن أن تتم من تلقاء نفسها دون الحاجة إلى تقديم طلب بذلك^(٢).

وخلاصة ما تقدم أن المشروعية هي إلزام الوحدات المحلية بالقواعد القانونية سواء كانت قواعد مكتوبة أو غير مكتوبة بحيث يكون عملها مستنداً إلى القاعدة القانونية أيّاً كانت درجتها وبناءً على ذلك يكون للتدرج القانوني الشكلي أو الموضوعي فاعلية بالنسبة لدرجة المشروعية والتي عندها يترتب درجة الجسامة التي يتحول بها العمل القانوني إلى الانعدام إذا ما خالف أحد المجالس الشعبية المحلية كل أنواع القواعد القانونية فيكون قرارها باطلاً إذا لم يصل للمخالفة الصارخة للدستور، ولكن كما أن مبدأ المشروعية يشكل حماية كاملة لحقوق الأفراد وحياتهم من تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها إلا أنه يشكل أيضاً قيداً على حرية المجالس الشعبية المحلية لأنها لا تستطيع الابتكار وإيجاد الحلول الجديدة للمشاكل الإدارية التي تواجهها خشية الطعن على هذا الحلول نظراً لأن هذه الحلول من الممكن أن تكون

(١) الديداموني، محمد (٢٠٠٨م)، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، ص ٣٥١.

(٢) بدران، محمد محمد (٢٠٠٤م)، الإدارة المحلية - دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٢٥.

وفي هذا الشأن انتهت محكمة القضاء الإداري المصري إلى أن: "وعلى الرغم من ذلك فإن جهة الإدارة امتنعت عن تنفيذ هذه الأحكام وإعمال مقتضاها وأجرت الانتخابات في موعدها المحدد متجاهلة عن قصد أحكام القضاء النافذة في هذا الخصوص، الأمر الذي تكون معه إرادة الناخبين قد أبدت على محل غير صالح للاقتراع وهو ما يصم العملية الانتخابية بالبطلان وعدم المشروعية، وبالتالي يكون القرار الصادر من محافظ الجيزة بإعلان نتيجة انتخاب المجلس الشعبي المحلي عن قسم العمرانية والحال كذلك قد صدر مشوباً بعيب جسيم يبطله مما يتعين معه الحكم بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار".

محكمة القضاء الإداري بالقاهرة - الحكم - بتاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٩م - الطعن رقم ٣٢١٣٠ لسنة ٦٢ قضائية - الدائرة الأولى، الجزء الأول، ص ٦١٨.

بحاجة لإقرار قاعدة قانونية جديدة أو تغيير قاعدة قانونية قائمة بالفعل وهذا الأمر من شأنه الانتظار وقتاً طويلاً^(١).

الوسيلة الثانية: رقابة الملائمة "السلطة التقديرية":

السلطة التقديرية بمفهومها العام هي المقابلة للسلطة المقيدة للإدارة، وتُعرف بأنها: "تمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية بحيث يكون للإدارة تقدير إتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسبة للتصرف أو السبب الملائم أو في تحديد محله"^(٢).

ويظهر للباحث أنه مهما بلغت حاجة الجهة الإدارية والمتمثلة في المجلس المحلي للسلطة التقديرية فإننا نؤيد غالبية الفقه الذي لا يعتبر أن السلطة التقديرية بحال من الأحوال سلطة تحكمية، وإذا كانت لسلطة الإدارة أن تترخص فإنه ليس لها أن تتعنت أو تتعسف، وفي ذلك ترى محكمة القضاء الإداري أن: "السلطة التقديرية لا تمنح للإدارة لكي تستخدمها كما يحلو لها دون قيود أو شروط أو بمناسبة ودون مناسبة، ولكن هي أعطيت كي تعينها على مواجهة وظائفها الخطيرة التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة".

رابعاً: الرقابة القضائية في الأردن:

تعدّ الوحدات المحلية صنيعة القوانين، فهي تنشأ وتلغى وتحدد اختصاصاتها بموجب القوانين، والواجب أن تمارس أعمالها وفقاً لهذه القوانين وأن لا تسيء استعمال سلطاتها أو تتجاوز حدودها، وإلا كانت تصرفاتها غير مشروعة وعرضة للطعن أمام القضاء، فالقضاء هنا بمثابة الحكم بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، فهو ينظر في القضايا التي ترفعها الإدارة المحلية ضد الإدارة المركزية مطالبة

(١) الشاعر، رمزي (٢٠٠٤م)، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١١٤.

(٢) جمال الدين، سامي (٢٠٠٤م)، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، الطبعة الثانية، دار الفكر، القاهرة، ص ٢٢.

بالغاء القرارات التي تراها مجحفة بحقها ومخالفة للقانون، وكذلك ينظر في القضايا التي تطالب فيها الإدارة المركزية أو الأفراد إلغاء القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية إذا كانت مخالفة للقانون^(١).

ورغم أهمية هذه الرقابة إلا أن إجراءاتها تتسم بالبطء في كثير من الأحيان ولا تتدخل إلا إذا طلب منها ذلك، ومن الأمثلة على الرقابة القضائية في الأردن إعطاء قانون البلديات الحق لكل ناخب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية التقدم إلى محكمة البداية التي تقع البلدية ضمن اختصاصها بدعوى الطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية أو انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس أو المطالبة بفسخ الانتخاب كله أو بعضه لوقوع مخالفة فيه لأحكام القانون من شأنها التأثير في نتيجته، كما أن محكمة العدل العليا تمارس رقابة على مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن المجالس البلدية، إضافة إلى حقها في النظر في منازعات موظفي البلديات الوظيفية، والمنازعات الناجمة عن ممارسة السلطة المركزية الرقابة الإدارية على المجالس البلدية^(٢).

خامساً: الرقابة القضائية في المملكة العربية السعودية ودول مجلس التعاون الخليجي:

تتنوع الرقابة القضائية في دول مجلس التعاون الخليجي إلى نوعين من الرقابة، الأولى تتمثل في رقابة قبل تشكيل المجلس وهي الرقابة التي تخضع لها انتخابات البلدية في الدول التي يشكل منها المجلس بالانتخاب أو الدول التي تجمع بين الانتخاب والتعيين، النوع الثاني يتمثل في رقابة بعد التشكيل، وهي الرقابة التي تخضع لها قرارات المجلس من قبل القضاء الإداري، بحيث تكون القرارات الصادرة منها تحت بصر وبصيرة قضاء الإلغاء إذا ما صدر القرار وبه عيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية (السبب، المحل، الاختصاص، الغاية) وهو ما سأوضحه من خلال التفصيل الآتي:

١- الرقابة القضائية السابقة على تشكيل المجلس البلدي:

تنقسم الرقابة القضائية قبل تشكيل المجلس البلدي على جهتين رئيسيتين، الأولى هي لجان الفصل في الطعون والمخالفات الانتخابية، والثانية تتمثل في ديوان المظالم، كالاتي؛

(١) المعاني، أيمن (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٧٣.

(٢) المادة (٣٠) من قانون البلديات الأردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١١م.

أ-لجان الفصل في المخالفات والطعون الانتخابية:

رغبة من المنظم السعودي من إسباغ الرقابة القضائية على إنتخابات المجالس البلدية تحقيقاً للنزاهة والشفافية، فقد نص على إنشاء لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، تختص بالنظر في المخالفات والطعون الانتخابية^(١).

حيث نصت المادة (٢٦) من نظام المجالس البلدية على أن "يكون الوزير في بداية كل فترة انتخابية - لجنة أو أكثر في كل منطقة تسمى "لجنة الفصل في الطعون والمخالفات الانتخابية" من ثلاثة أعضاء - على الأقل يكون أحدهم رئيساً لها - من ذوي الكفاية والخبرة في الشريعة أو الأنظمة"^(٢).

وتشكل لجان الفصل بقرار وزاري قبل شهر على الأقل من بداية كل فترة انتخابية، ويراعى في تكوينها النطاق الجغرافي الذي يغطيه اختصاصها المكاني، وترتبط لجان الفصل بالوزير مباشرة^(٣)، يرى البعض أن المنظم السعودي قد أصاب عندما جعل في كل منطقة لجنة للطعون تمارس فيها جميع الاختصاصات المنوطة بها، ليسهل الوصول إليها والتظلم عندها^(٤).

ويكون لكل لجنة فصل جهاز إداري يتولى الأعمال الإدارية، يسمى بمكتب الخدمات الانتخابية في البلدية، حيث يتولى المكتب المذكور استقبال المعاملات والطلبات وتلقي البلاغات التي تدخل في اختصاص لجنة الفصل، وتبلغ قرار هذه اللجنة إلى ذوي العلاقة، وتبدأ لجنة الفصل ممارسة اختصاصها اعتباراً من بداية قيد الناخبين، وتنتهي أعمالها بمباشرة جميع المجالس البلدية في نطاق اختصاصها^(٥).
أما فيما يتعلق باختصاص هذه اللجان، فهي تختص بالنظر في الآتي:

(١) منيب، مفلح منيب السبيعي (١٤٣٤هـ)، ضمانات نزاهة انتخابات المجالس البلدية وحريتها - دراسة مقارنة، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في السياسة الشرعية، المعهد العالي للقضاء، ص ١٥٠.

(٢) المادة السادسة والعشرون من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ.

(٣) المادة السادسة والعشرون من لائحة المخالفات والطعون الانتخابية.

(٤) العامر، محمد بن صالح (١٤٣٤هـ)، المخالفات في انتخابات أعضاء المجالس البلدية، المعهد العالي للقضاء - جامعة الإمام بن سعود الإسلامية، ص ٧٥.

(٥) المادة الثالثة والخامسة من لائحة المخالفات والطعون الانتخابية.

أولاً: النظر في المخالفات الانتخابية التي تحيلها اللجان المحلية ضد الناخبين أو المرشحين، حيث يشترط للنظر في هذه المخالفات ما يلي^(١):

١- أن تحال المخالفة إلى لجنة الفصل المختصة من اللجنة المحلية المختصة.

٢- أن يعد في شأن المخالفة محضر ضبط وفقاً للإجراءات المنصوص عليها.

٣- أن لا تحتوي المخالفة على جانب جنائي.

ثانياً: الطعون التي تقدم ضد قرارات اللجان الانتخابية، ويشترط لقبول لجنة الفصل النظر في هذه الطعون الآتي^(٢):

١- تقديم الطعن إلى لجنة الفصل خلال ثلاثة أيام من تاريخ التبليغ بالقرار.

٢- أن يسبق تقديم الطعن الاعتراض على القرار أو الإجراء المطعون فيه أمام اللجنة المحلية، يستثنى من ذلك القرار الصادر برفض قيد ناخب في جدول الناخبين، حيث يحق لهذا الناخب الطعن مباشرة أمام لجنة الفصل، خلال ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغه بذلك، دون حاجة للاعتراض على هذا القرار أمام اللجنة المحلية المختصة^(٣).

٣- إبراز بطاقة الهوية الوطنية - عند الطلب - لدى المكتب المختص أو سكرتارية اللجنة أو أي من مندوبيها.

٤- تعبئة النموذج المحدد لذلك مع بيان عنوان مقدم الطعن.

ثالثاً: الطعون التي تقدم ضد نتائج الانتخابات، حيث يكون لكل ذي مصلحة حق الطعن، خلال خمسة أيام من تاريخ نشر أسماء المرشحين أمام لجنة الفصل، في نتائج الانتخابات في نطاق دائرته الانتخابية في الحالات الآتية^(٤):

١- فوز أي مرشح في دائرته الانتخابية.

٢- إذا لم يرد اسم مرشح ضمن الفائزين لوجود خلل في إجراءات الاقتراع أو الفرز أو العد.

(١) المادة التاسعة عشر من لائحة المخالفات والطعون الانتخابية.

(٢) المادة العشرون من لائحة المخالفات والطعون الانتخابية.

(٣) المادة التاسعة من لائحة المخالفات والطعون الانتخابية.

(٤) المادة الرابعة عشر من لائحة المخالفات والطعون الانتخابية.

٣- إذا كان يعتقد أن هناك خطأ في ترتيب مرشح ضمن الفائزين في الانتخابات، نتيجة لخلل في إجراءات الاقتراع أو الفرز أو العد.

٤- إذا لم يراعَ في نتائج الانتخابات ما يسبق أن أصدرته لجنة الفصل من قرارات.

وللجنة الفصل في الطعون الانتخابية في سبيل ممارسة أعمالها سماع أقوال الأطراف في المخالفات المحالة إليها والطعون المقدمة لها، حيث تحدد لجنة الفصل مواعيد سماع أقوال الأطراف بعد استيفاء المعلومات التي تراها اللجنة من الجهات ذات العلاقة، وتستمع لأقوال المدعي والمدعى عليه، وسماع الشهود والإطلاع على الأدلة والإثباتات، وتتحقق من الشكوى أو الطعن، ولا يجوز لمن تطلب لجنة الفصل حضوره الامتناع أو التراخي عن الحضور، كما لا يجوز له التفويض إذا كان طلب الحضور بالصفة الشخصية، وللجنة في سبيل إتمام عملها مخاطبة الأجهزة المعنية، وطلب المعلومات والبيانات ذات الصلة^(١).

ويتضح من النصوص سالفه الذكر أن المنظم قد منح لجنة الفصل في الطعون الانتخابية صلاحيات وسلطات واسعة في سبيل ممارسة اختصاصاتها، قريبة الصلة بالسلطات الممنوحة للمحاكم، بحيث يكون قرارها الصادر في الطعون والمخالفات الانتخابية، شأنها شأن الحكم القضائي. وللجنة في حدود اختصاصاتها الموضوعية والمكانية، أن تفصل في موضوع المخالفة أو الطعن بأحد القرارات التالية:

١- استبعاد أي ناخب من جداول قيد الناخبين.

٢- استبعاد أي مرشح من قائمة المرشحين.

٣- إلغاء فوز أي مرشح.

٤- إيقاع عقوبة الغرامة المالية المنصوص عليها في النظام على أي ناخب أو مرشح، في حالة الإدانة بأي من المخالفات التي تختص بها.

٥- إيقاف أي إجراء انتخابي بصفة مؤقتة أو إلغاؤه.

٦- إلغاء أي قرار يصدر عن اللجان الانتخابية.

٧- إعادة الاقتراع في الدائرة الانتخابية محل الطعن عند الاقتضاء^(٢).

(١) المادة الثامنة من لائحة المخالفات والطعون الانتخابية.

(٢) المادة السابعة من لائحة المخالفات والطعون الانتخابية.

وتكون هذه القرارات الصادرة عن لجان الفصل قابلة للطعن أمام المحاكم الإدارية في ديوان المظالم، وبذلك يكون المنظم السعودي قد منح تلك اللجان اختصاصاً قضائياً للرقابة والفصل على كل المنازعات الانتخابية.

ب- ديوان المظالم:

نظراً لتبعية لجان الفصل السلطة التنفيذية المتمثلة بوزارة الشؤون البلدية والقروية، وإعمالاً لمبدأ الرقابة القضائية على أعمال جهة الإدارة، وحفظاً لحق التقاضي، وهو من الحقوق المنصوص عليها في المادة (٤٧) من النظام الأساسي، فقد أتاح المنظم إمكانية اختصاص لجان الفصل أمام القضاء المختص، كما نصت المادة (٢٩) من نظام المجالس البلدية على أنه: "تكون قرارات لجان الفصل قابلة للطعن أمام المحاكم الإدارية في ديوان المظالم"^(١).

وقد جاء هذا النص متماشياً مع ما نصت عليه المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم رقم ٧٨ لعام ١٤٢٨هـ والتي عقد الاختصاص بنظر طلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية بما في ذلك قرارات اللجان شبه القضائية للمحاكم الإدارية.

من جهة أخرى فإن اختصاص ديوان المظالم في المنازعات الانتخابية لا يقتصر على إلغاء قرارات لجان الفصل، وإنما يختص أيضاً بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الانتخابية"^(٢)، واختصاصه في هذا الشأن مستمد من الفقرة (ج) من المادة الثالثة عشر من نظام ديوان المظالم والتي نصت على اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات وأعمال الإدارة"^(٣).

(١) المادة التاسعة والعشرون من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) الصادر بتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ.

(٢) عبدالكريم، فؤاد محمد موسى (٢٠١١م)، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث، ص ١١٨.

(٣) وفي هذا الشأن انتهى قضاء ديوان المظالم إلى أن: "وبما أن الثابت من أوراق القضية أن المدعي تقدم أمام لجنة الفصل في الطعون والمخالفات الانتخابية بمنطقة الرياض بشأن طعن متعلق على العملية الانتخابية يتمثل بطعن في فوز مرشح الانتخابات البلدية بالدائرة (...) في مدينة (...) (...)، لقيامه وناخبيه بالتأثير على الناخبين في اختيار مرشحهم لقاء وقوفه وناخبيه على مدخل قاعة الاقتراع للترحيب واستقبال الناخبين ومبادلتهم الأحاديث والتجمع والدعوات لتناول وجبة الغداء والعشاء بالمخالفة للمادة (٢٧) من لائحة الحملات الانتخابية مما يترتب عليه التأثير على نتائج الانتخابات،

وعلى عكس المنظم السعودي فإن المشرع البحريني والكويتي والعماني لم ينص على إنشاء لجان ذات اختصاصات قضائية يكون لها دور رقابي على تشكيل المجلس قبل انتخابه، حيث قصرت هذه التشريعات هذا الدور الرقابي على جهة القضاء الإداري ممثل في المحكمة الإدارية في إلغاء الانتخابات في حالة وجود مخالفات جسيمة كما هو الحال في رقابة ديوان المظالم السعودي على انتخابات البلدية، وأن الأمر كله يقتصر فقط على تقديم تظلم إلى ممثل السلطة التنفيذية كما هو الحال في التشريع العماني حيث نصت المادة (٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون المجالس البلدية العماني: "يحق لكل ذي مصلحة من المرشحين أن يطعن في نتائج الانتخابات بطلب يقدم إلى المحافظ خلال عشرة أيام من تاريخ إعلانها بمكتب الوالي، على أن يتضمن الطعن الأسباب التي يستند إليها والمستندات المؤيدة له، ويسلم إيصالاً بذلك"^(١).

وأصدرت قرارها رقم (٥٦) وتاريخ ١٤٣٧/٣/٤ هـ المتضمن ما يلي: "قررت اللجنة الآتي: قبول الطعن المقدم من المرشح (... - المدعي - حامل الهوية الوطنية رقم (...)) شكلاً ورفضه موضوعاً". وبما أن تصوير طلبات المدعي هي من توجيهه ابتداءً وأن الهيمنة على سلامة ذلك من تصريف جهة القضاء إذ عليه أن ينزل صحيح حكم النظام على واقعة المنازعة وأن يتقصى طبيعة مراميها في ضوء النية الحقيقية التي قصدها المدعي ابتداءً. وبما أن حقيقة الطعن المقدم أمام اللجنة مصدرة القرار الطعين يتعلق بشأن طعن موجه على العملية الانتخابية في فوز مرشح مع وجود تأثير منه وناخبه على الناخبين في اختيار مرشحهم بالدائرة (...)) في مدينة (...)) في اليوم المحدد للاقتراع في الانتخابات البلدية، مما يعود بالأثر على نتيجة الانتخابات لقاء وقوفه وناخبه على مدخل قاعة الاقتراع للترحيب واستقبال الناخبين ومبادلتهم الأحاديث والتجمع والدعوات لتناول وجبة الغداء والعشاء بالمخالفة للضوابط الواردة باللائحة الحملات الانتخابية، إذ نصت المادة (١٥/٢٧) على ما يلي: "مع عدم الإخلال بما ورد في المادتين (الحادية والخمسين)، و(الثانية والخمسين) من النظام تحدد ضوابط الحملات الانتخابية المشار إليها في الفقرة (٨) من المادة (الثانية والخمسين) من النظام على النحو الآتي: ... ١٥- عدم منح الناخب الحرية في اختيار مرشحه أو محاولة التأثير على قراره"، ذلك أن اللجنة أوردت في قرارها الطعين ما نصه: "حيث إن موضوع هذه القضية يتمثل في النظر في الطعن المقدم من المرشح (...)) حامل الهوية الوطنية رقم (...)) المتضمن الطعن في المرشح (...)) لقيامه بعدد من المخالفات، ويطلب إلغاء فوز المرشح المطعون فيه"، مما يتبين معه عدم طلب المدعي نظر المخالفة وإصدار العقوبة فيها، وإنما انحصرت إفادته في طعنه أماماً على الأثر المباشر على نتيجة الانتخابات المترتب على مخالفة لائحة الحملات الانتخابية وهو ما أكده المدعي أمام هذه الدائرة. وبما أن الفصل في الطعن المقدم ضد المرشح لعدم التزامه بأحكام الحملات الانتخابية غير متوقف على الفصل في المخالفة الانتخابية، ذلك أن المادة (العشرين) من لائحة المخالفات والطعون الانتخابية الصادرة بقرار وزير الشؤون البلدية والقروية رقم (٥١٩٧٥) وتاريخ ١٤٣٦/٩/١١ هـ منحت اللجنة مصدرة القرار الطعين أحقية قبول النظر في الطعون الانتخابية متى سبق تقديم الطعن الاعتراض على القرار أو الاجراء المطعون فيه إذا تعلق الطعن بالموضوعات الواردة في المواد (العاشرة، الحادية عشرة، الثانية عشرة) من هذه اللائحة دون قيد أو شرط"

ديوان المظالم - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ١٦٣٠ لسنة ١٤٣٧ قضائية - الدائرة الإدارية وتاريخ ٢٠١٦/٠١/١٨، ص ٥٧.

(١) المادة الخمسون من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات العماني الصادرة بموجب القرار رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢م.

٢- الرقابة القضائية اللاحقة على تشكيل المجلس البلدي:

وهي الرقابة التي تتضمن التحقق من مشروعية القرارات الصادرة عن المجالس البلدية، ورقابة السلطة التقديرية، حيث يتولى ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، ومجلس الدولة العماني والقضاء الإداري في الكويت والإمارات، مسئولية الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الصادرة عن المجالس البلدية.

حيث يقصد برقابة المشروعية؛ مراقبة أعمال الإدارة المحلية للتأكد من مدى إتفاقها وأحكام القانون، ويقصد بالقانون هنا المعنى العام الذي يشمل كافة القواعد القانونية ونخص منها القاعدة القانونية المتعلقة بالإدارة المحلية بالإضافة إلى المعاهدات والإتفاقيات ذات الصلة^(١).

ويقصد برقابة الملائمة، بأنها التي تتعلق في الغالب بالوقت الذي ترى الإدارة المحلية بصفة عامة والمجالس البلدية بصفة خاصة ضرورة التدخل من أجل تنفيذ أو عدم تنفيذ أمر معين؛ حيث تختار الإدارة أنسب الظروف للقيام بالأعمال المطلوبة منها بعيدة عن الدوافع الشخصية وتحقيقاً للمنفعة العامة^(٢).

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية:

تمارس هذه الرقابة من قبل السلطة التشريعية، حيث يملك البرلمان في العديد من دول العالم - كما هو الحال في بريطانيا مثلاً - حق إنشاء وإلغاء الهيئات البلدية ومنحها الاختصاصات المختلفة وتعديل هذه الاختصاصات بالنقص أو الزيادة، كما أن دور البرلمان لا يقتصر على مجرد إصدار القوانين المنشئة والمنظمة للهيئات البلدية والتي تحديد مسؤولياتها وسلطاتها، بل يمتد أيضاً ليشمل الحق في مساءلة الحكومة مجلس الوزراء أو الوزير المعني عن أسباب تقصير أو فشل هذه الهيئات عن القيام باختصاصاتها، وتسمى هذه الرقابة أحياناً بالرقابة السياسية بالنظر إلى ممارستها من أعلى سلطة سياسية

(١) الديداموني، محمد، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

(٢) وفي هذا الشأن ذهبت محكمة التمييز الكويتية إلى أن: "صلاحيات الإدارة حسبما تراه متفقاً مع حسن تنظيم المرفق ومع الصالح العام دون تعقيب عليها في ذلك فضلاً عن أنه لا يحق للقاضي الإداري أن يوجه أمراً إلى الإدارة أو يلزمها بالقيام بعمل معين في دعاوى الإلغاء".

محكمة التمييز الكويتية - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٠ قضائية بتاريخ ٢٧ مايو ١٩٩٩.

في الدولة وهي البرلمان، وعليه فإنني سوف أستعرض دور المجالس البرلمانية في، وبريطانيا وفرنسا ومصر ودول مجلس التعاون الخليجي في أداء دورهم الرقابي على المجالس البلدية على النحو الآتي:

أولاً: الرقابة البرلمانية في المملكة المتحدة:

تمثل السلطة التشريعية في المملكة المتحدة "البرلمان" الذي يتكون من مجلسين نيابيين، هما: مجلس اللوردات ومجلس العموم، والأخير هو الذي يقوم بالدور الحقيقي في الوظيفة التشريعية، وتتم رقابة السلطة التشريعية للهيئات المحلية بوجه عام عن طريق: سن القوانين المنظمة لهذه الهيئات، وتحديد اختصاصاتها، وبيان علاقاتها بالأجهزة المركزية الأخرى^(١).

فالهياآت المحلية لا يمكن لها أن تنشأ إلا بقانون صادر من البرلمان (Parliament)، وهذا ما ورد النص عليه في قانون ١٩٧٢م الذي بموجبه اختلفت الصورة التي كانت سائدة قبل تطبيقه، حيث كان بإمكان هذه الهيئات أن تكتسب مقومات وجودها عن طريق آخر، كالبراءات الملكية "المراسيم" (Royal Charter) أو التقادم (مضي المدة) (Prescription)، ومن ثم توحدت وسيلة إنشاء هذه الهيئات، فأصبح البرلمان وحده هو صاحب الاختصاص، ووسيلته في ذلك هي القانون^(٢).

لذلك ذهب الفقه إلى أن المجالس البلدية هيئات مفوضة من البرلمان قد أوكل إليها القيام بممارسة اختصاصات محددة لا يجوز لها الخروج على مقتضاها وإلا تعرضت للمساءلة القضائية، وأيضاً فإن أي هيئة من هيئات الحكم المحلي، إذا ما أرادت أن توسع اختصاصاتها، فإن عليها أن تلجأ إلى البرلمان الذي له أن يمنحها أو يمنعها من اختصاصات معينة، وفقاً لاعتبارات تتصل بإمكانيات الوحدة المحلية وقدرة ممارسة مثل هذه الاختصاصات^(٣).

وحيث إن البرلمان وحده هو صاحب الاختصاص في إصدار التشريعات التي تلتزم بها الهيئات المحلية شأنها في ذلك شأن أي سلطة تمارس اختصاصات ما، فإن المنطق يقضي أن يكون للبرلمان حق حل أي من المجالس المحلية أو وقف جلساته، وهذا يختلف عن السلطة التنفيذية التي ليس لها مثل

(١) عبدالرحمن، هدى محمد، كفاءة الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٢١.

(2) P.W. Jackson, Local government, Op. Cit., P. 177.

(٣) الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠.

هذا الحق، وإنما ما تستطيع عمله هو اللجوء إلى القضاء المخاصمة المجلس المحلي الذي يقوم في حقه سبب من أسباب المخاصمة، ومن ثم فإن أعضاء المجالس المحلية في منأى عن العزل أو الوقف عن ممارسة حقوق العضوية من قبل السلطة المركزية، وإن كان المجلس المحلي نفسه يمكنه أن يتخذ أي إجراء ضد أي عضو يخالف اللوائح المنظمة للمجلس قد تصل إلى حد أن يفقد العضو حقوق عضويته في المجلس^(١).

ويظهر للباحث إنه على الرغم من رقابة السلطة التشريعية على المجالس البلدية، تلك التي يجب عليها أن تتصرف وفقاً للقوانين الصادرة عن البرلمان، إلا أن هذا الوضع لا يجعل من المجالس البلدية توابع للسلطة التشريعية، وإنما على العكس من ذلك، فالهيئات المحلية تتمتع بذاتية مستقلة بنفس القدر الذي تتمتع به في مواجهة السلطة التنفيذية، كل ما في الأمر بالنسبة للسلطة التشريعية أنها تستطيع أن تدخل في شئون الهيئات المحلية عن طريق القوانين، فلها أن تسن ما تشاء من قوانين جديدة، أو تلغي أو تعدل ما تشاء من قوانين قائمة، فالبرلمان هو صاحب السيادة في هذا الشأن، وبغير هذه الوسيلة أي التدخل عن طريق التشريعات فليس لها أية وسيلة أخرى تمكنها من اتخاذ أية إجراء.

ثانياً: الرقابة البرلمانية في فرنسا:

صيغت الرقابة البرلمانية في فرنسا بموجب قانون الأقاليم الصادر عام ١٩٧٢م لتكون رقابة لصالح الهيئات المحلية، حيث تنصب على الوسائل الرقابية التي تمارسها السلطات التنفيذية أو ممثلوها في الأقاليم في مواجهة هذه الهيئات، كما في حالة مراسيم الحل التي يجب عرضها على البرلمان للتحقق من توافر المسوغات لصدور هذا القرار^(٢).

هذا فضلاً عن الالتزام الذي يقع على عاتق الحكومة، بأن تقدم للبرلمان تقريراً سنوياً عن الرقابة اللاحقة التي مارسها ممثلوا الدولة في المحافظات والمناطق، وبصفة عامة فإن الهيئة التشريعية هي التي

(١) المخلافي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

(٢) عبدالرحمن، هدى محمد، كفاءة الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٨٦.

تختص بتحديد أنواع الوحدات المحلية وأساليب تشكيلها، واختصاصاتها وصلاحياتها، وهي التي تملك سلطة إنشاء المجالس البلدية والغاؤها، وتقرر الموارد المالية التي تمكنها من الاضطلاع بمسئولياتها^(١). إذ تتابع نشاط تلك المجالس المحلية، تمثل في نفس الوقت ضماناً ضد إساءة الحكومة المركزية لسلطاتها الرقابية على هذه المجالس، فقد نص القانون على أنه في حالة عدم قيام المجلس العام بأعماله على خير وجه يمكن لمجلس الوزراء إصدار مرسوم مسبب وإبلاغ البرلمان، ويجري الانتخاب في خلال شهرين من تاريخ الحل^(٢).

ثالثاً: الرقابة البرلمانية في مصر:

استحدثت المشرع المصري - لأول مرة صلة عضوية ووظيفية بين مجلس الشعب وبين المجالس المحلية على مستوى المحافظة في القانون رقم (٥٧) لسنة ١٩٧١ وبقيت الصلة قائمة في القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٥ والقانون الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م المعدل ومن أبرز ملامحها:

- ١- تخويل أعضاء مجلس الشعب حق حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات التي تقع في نطاق دوائرها الانتخابية، والمشاركة في مناقشاتها وحق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة، دون أن يكون له صوت معدود في اتخاذ القرارات (المواد ٢٤ ، ١٠٣).
- ٢- موافقة مجلس الشعب على القروض أو الارتباط لأي مشروع غير وارد في موازنة أو خطة المجالس المحلية وكان يترتب عليه إنفاق مبالغ في فترة مقابلة (المادة ١٢٩).
- ٣- على وزير الحكم المحلي أن يقدم لرئيس مجلس الشعب تقريراً سنوياً عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية (المادة ١٣٣ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١)^(٣).

رابعاً: الرقابة البرلمانية في الأردن:

غالباً ما تنشأ الوحدات المحلية ويتم إلغاؤها بقوانين تصدر عن السلطة التشريعية، كما أن الاختصاصات التي يحق للهيئات المحلية ممارستها، وتوسيعها أو تقليصها حسب الاعتبارات والمتغيرات

(١) موسى، مصطفى محمد (٢٠٠٦م)، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية (دراسة مقارنة بين النظام الإسلامي والنظام في مجموعة من الدول)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ص ٤١٣.

(٢) المادة الثالثة والأربعون من القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢م بشأن الوحدات المحلية الفرنسية.

(٣) عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠١٤م)، أصول القضاء الإداري، القاهرة : دار الجامعة الجديدة للنشر، ص ١٠٤.

تتم بقوانين تصدرها السلطة التشريعية، وهي كذلك تقرر للهيئات المحلية الموارد المالية التي تساعد على تحقيق أغراضها، فضلاً عن ذلك فإنه لا يقتصر دور السلطة التشريعية في الرقابة على التشريع فحسب، وإنما يمتد إلى مساءلة السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير أو الوزراء المعنيين بشؤون الإدارة المحلية حول بعض القضايا ذات العلاقة بالإدارة المحلية لضمان حسن تطبيق القانون ومنع الانحرافات^(١).

وفي الأردن نجد أن السلطة التشريعية إضافة إلى ممارستها حقها في المساءلة آنفة الذكر، فإنها تعمل على تحديد الاختصاصات الواجب على المجالس البلدية ممارستها وتعديل هذه الاختصاصات إما بالزيادة أو الإنقاص، وكذلك تحديد المصادر التمويلية لها.

خامساً: الرقابة البرلمانية في المملكة العربية السعودية ودول مجلس التعاون الخليجي:

أوكل المنظم السعودي لمجلس الشورى عدد من الاختصاصات الرقابية على أداء الحكومة المالي والوظيفي، وعلى نفس المنوال سار المشرع في الكويت والبحرين حيث أوكل لمجالسهم التشريعية مراقبة أداء الحكومة المالي ومراجعة بنود الميزانية بند بند والتي تتضمن في طياتها ميزانية المجالس البلدية وذلك وفقاً لما جاء بنص المادة الثانية والعشرون من نظام مجلس الشورى السعودي على أنه: "على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول حكومي جلسات مجلس الشورى، إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته، وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت"^(٢).

كما تنص المادة الرابعة والعشرون من نظام مجلس الشورى سالف الذكر على أنه: "على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات يرى المجلس أنها ضرورية لتسهيل سير أعماله"^(٣).

(١) جلوقه، كمال (٢٠٠٣م)، الخدمات البلدية والاجتماعية في عمان الكبرى ودور التخطيط الشمولي في تكاملها، الرياض، المعهد العربي للإئماء، ص ٤٢.

(٢) المرجع السابق.

(٣) المادة الرابعة والعشرون من نظام مجلس الشورى الصادر بالمرسوم الملكي رقم: ٩١/أ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧ هـ

كما نصت المادة (٦٩) من دستور مملكة البحرين على أن: "لمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وعلى الحكومة أن ترد على المجلس كتابة خلال ستة أشهر، وإن تعذر الأخذ بها وجب أن تبين الأسباب" (١).

ب) يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل من مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي بصدده، وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة الداخلية للمجلس.

كما نصت المادة (٩١) من الدستور السابق على أن: "لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وللسائل من أعضاء مجلس النواب وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب، ولا تكون الإجابة على أسئلة أعضاء مجلس الشورى إلا مكتوبة. ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه أسئلة مكتوبة إلى من لم يرد ذكره في الفقرة السابقة من أعضاء مجلس الوزراء لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم دون سواهم، ولا تكون الإجابة إلا مكتوبة".

كما تنص المادة (١٤٠) من الدستور الكويتي على أن: "تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها".

من خلال النصوص السابقة يظهر لنا الدور الرقابي للمجالس التشريعية في دول مجلس التعاون الخليجي والمتمثل في قيامه بمناقشة التقارير بالاطلاع على الأداء الحكومي في أعماله كافة من خلال ما تظهره الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات، سواء فيما يتعلق بالقوى البشرية وأداء الموظفين، أو فيما يتعلق بالصرف المالي والميزانيات، وعلى الجانب الآخر لمجلس الشورى حق استدعاء أي مسؤول حكومي، وتوجيه الاستيضاحات والأسئلة التي يرى المجلس أهمية توجيهها، والتي تقع ضمن اختصاصاته، ومناقشة الميزانية المقدمة من الحكومة والتي تتضمنها ميزانية الوحدات المحلية والمجالس البلدية (٢).

(١) المادة التاسعة والستون من دستور مملكة البحرين الصادر عام ٢٠٠٢ وتعديلاته.

(٢) حميد، صالح بن عبدالله (٢٠٠٩م)، الشورى في الإسلام - ممارسة نيابية عن تجربة المملكة العربية السعودية، بحث منشور بإدارة المعلومات بمجلس الشورى السعودي، الرياض، ص ٢٧.

وعليه فإنه يظهر للباحث أنه من اللازم وجود آلية نظامية للحد من سطوة الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على المجالس البلدية، حيث إنه مع تعدد مثل هذه الجهات ربما يحدث تغول من جانب السلطات المركزية على اختصاصات المجالس البلدية، مما يفقدها فاعليتها المطلوبة، الأمر الذي يتعين معه أن تقتصر أعمال الرقابة على المجالس البلدية على الرقابة المالية والقضائية والتشريعية، حيث نرى كفايتهم لتحقيق الرقابة الفعالة دون الرقابة الإدارية ممثلة في تدخل السلطة التنفيذية في أعمال المجالس مما يمس سيادة واستقلال تلك المجالس ويعوقها عن أداء أعمالها وعدم تحقيق الغاية المنشودة من إنشائها.

المبحث الثاني

تقييم دور المجالس البلدية وآليات تفعيلها

تمهيد وتقسيم:

بعد استعراض الدور الوظيفي والرقابي للمجالس البلدية من جهة وأهم مظاهر وآليات الرقابة المركزية على المجالس البلدية من جهة أخرى، فإننا نخلص إلى أن هناك مغالاة لا مبرر لها في هذه الرقابة وأن هناك ازدواج غير مبرر أيضاً للجهات التي تتولى هذه الرقابة، وآثار جد خطيرة تترتب على أعمال هذه الرقابة، الأمر الذي يتعين معه وضع حلول جذرية لحل هذه المسالب، حتى يتم وضع المجلس البلدي على الطريق الصحيح في سبيل إتمام مهامه الجوهرية المنتظرة منه، وقبل أن نبين هذه الحلول والآليات، كان لزاماً علينا أن نوضح أسباب عدم فاعلية الرقابة الصادرة من المجلس البلدي ومنا ثم القصور في قيام المجالس البلدية بدورها المنوط بها القيام به، وهو ما سأوضحه من خلال المطالبين الآتيين:

المطلب الأول: قصور أداء المجالس البلدية.

المطلب الثاني: آليات تفعيل دور المجالس البلدية.

وذلك كله وفقاً للتفصيل الآتي:

المطلب الأول

قصور أداء المجالس البلدية

لا يستطيع أحد أن ينكر وجود ممارسة رقابية من جانب المجالس البلدية على المرافق المحلية، ومتابعة خطط التنمية، فضلاً عما تمارسه الجهات الرقابية الأخرى من رقابة على أعمال المجلس نفسه، كنوع من الرقابة الغير مباشرة على الأعمال المخول للمجالس البلدية الرقابة عليها، إلا أننا نجد أن تلك الرقابة قاصرة عن تحقيق أهدافها من حيث ضمان سير المرافق أو الحد من حالات الانحراف الإداري، أو التقاعس عن تنفيذ خطط التنمية الموضوعة، والقصور في الرقابة لا يعني الضعف في كافة الأحوال، فقد يعني في حالات أخرى الإفراط في الرقابة، وإذا كان القصور بالمعنى المتقدم هو سمة الاختصاص الرقابي للمجالس البلدية، فإن الأمر يتطلب إبراز أهم مظاهر القصور، وتحديد الأسباب الأساسية له، وهو ما سأوضحه بالتركيز على نظام المجالس البلدية السعودي، لما لاحظناه على مدار بحثنا من وجود عدة مسالب، نوضحها في الآتي؛

- أوجه القصور الرقابي للمجالس البلدية:

أولاً: محدودية الاختصاص الرقابي:

الملاحظ أن اختصاصات المجالس البلدية تنحصر أساساً في الموافقة والاقتراح والإشراف وإصدار التوصيات، فهي لا تملك منفردة سلطة اتخاذ القرار النهائي في المسائل التي تثور أمامها بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح، اللهم في القليل النادر منها^(١).

فالمتتبع لأنظمة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية بداية من نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٢ بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، حتى نظام المجالس البلدية الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٦١) بتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ، يدرك تراجع واضح في اختصاصات المجالس البلدية،

(١) عبدالنعم، محمد أحمد (٢٠٠١م)، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية، مرجع سابق، ص ٦٣.

فمن اضطلاع بكل ما يهم المستفيدين من البلدية إلى مجرد المتابعة والإشراف على المرافق المحلية وخطط التنمية المحلية^(١).

وهذا التراجع أدى إلى محدودية اختصاصات المجالس البلدية كمّاً وكيفاً في آن واحد، وهو ما انعكس بدوره على الصلاحيات الرقابية لها، فما الذي تملكه المجالس البلدية لضمان حسن أداء المرافق المحلية، ثم ما الذي يلزم هذه المرافق باتباع توجيهات المجالس البلدية، هل تملك مثلاً سلطة توقيع جزاء أو عقوبة للمخالفين، الإجابة بالنفي لا، حيث خلت أنظمة المجالس البلدية من نص يلزم الخاضعين لرقابة المجالس البلدية من إتباع تعليمات والأوامر الإشرافية الصادرة من المجالس البلدية^(٢).

وليس أدل على ضعف صلاحيات المجالس البلدية من الصيغة التي وردت بها المادة الرابعة من نظام المجالس البلدية، والمادة الثالثة عشر من اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية، حيث نصت الفقرة (٧) من المادة سالفه الذكر على أن: "... ٧- إذا اختلفت الآراء بين المجلس والبلدية، يرفع المجلس الموضوع إلى مرجعه الإداري للبت فيه ..."^(٣)، فليس هناك أي سلطة للمجلس على البلدية تجاه الميزانية وإقرارها وأقصى ما يستطيع فعله المجلس هو رفع الأمر بخصوصها إلى مصدره، الأمر الذي يشير بدوره إلى محدودية دوره الرقابي.

ثانياً: عدم الفاعلية الرقابية:

يمارس المجلس البلدي اختصاصه الرقابي على المرافق الواقعة في دائرة نطاق اختصاصه ومتابعة خطط التنمية المحلية .. الخ من خلال الآليات التي حددها القانون وهي: الاقتراحات، وطلب الإحاطة، وطرح موضوع عام للمناقشة، والسؤال، فضلاً عن حق طلب البيانات، وبالنظر إلى هذه الآليات نجدها - كما قدمنا - في مجملها، وإن كانت تعطي الإحساس بالمتابعة للأجهزة التنفيذية البلدية، إلا أنها لا تسفر عن إدانة أو اتهام، وبالتالي تولد شعور بعدم الاكتراث لدى المسؤولين التنفيذيين لاعتقادهم الراسخ بعدم قوة الرقابة الشعبية البلدية^(٤).

(١) شيهوب، مسعود (٢٠١٢م)، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٢) الطماوي، سليمان (٢٠٠١م)، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٨٢.

(٣) المادة الثالثة عشر من اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية الصادرة عام ١٤٣٧هـ.

(٤) نجم، أحمد حافظ (٢٠٠٤م)، المجالس المحلية بين التبعية والاستقلال، مرجع سابق، ص ١٧٤.

وتطبيقاً لذلك، فالالاقتراحات وطلبات الإحاطة وطرح موضوع عام للمناقشة بإعتبارهم وسائل رقابية جوهرية كما هو الحال في بلدية الكويت أو بلدية الشارقة إلا أنها لا تمثل في حقيقتها أدوات رقابية مباشرة، بقدر كونها رسائل إحاطة للأجهزة المحلية التنفيذية، وغالباً ما تسفر عن توصيات وإجابات لاتخاذ طريقها إلى التنفيذ إلا من خلال الوزير المختص بالإدارة المحلية أو البلدية^(١).

حتى السؤال والذي يفترض أنه أقوى الآليات الرقابية المحلية المتاحة نجد أن قيمته ترتبط بمصادقية المسئول التنفيذي القائم بالرد، فغالباً ما تأتي الإجابات إما متأخرة أو مختصرة أو غير مطابقة للواقع، فما معيار التحقق من جدية أو قيمة الإجابات المقدمة، وهل يتطلب الأمر تشكيل لجان لتقصي الحقائق على الأقل في المسائل العاجلة والهامة.

ثالثاً: الطابع الرئاسي للرقابة:

نظام المجالس البلدية السعودي الصادر عام ١٤٣٥هـ نص صراحة على استقلال المجالس البلدية وذلك فيما جاء بنص المادة الأولى منه والتي نصت على أن: "المجلس شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ..."^(٢)، إلا أن الاستقلال مقيد بشرط أن يكون المجلس مرتبط بعلاقة تنظيمية بوزير الشؤون البلدية والقروية، فالواقع العملي يأصل العلاقة بين المجلس والوزير بأنها علاقة رئاسية، وذلك لما يملكه الوزير إزاء المجالس البلدية من سلطات التصديق والاعتراض والحلول، وأغلب مواد النظام أكدت على هذه العلاقة الرئاسية ومنها نص المادة السابعة من ذات النظام التي نصت على أن: "يدرس المجلس الموضوعات الآتية، ويبدى رأيه في شأنها قبل رفعها إلى الجهات المختصة: ، ٩- ما يوجه الوزير بعرضه على المجلس".

كما نصت المادة التاسعة من ذات النظام على أن: "يتولى المجلس في حدود اختصاص البلدية ما يأتي: ... ، ٢- ما يسند الوزير إلى المجلس من اختصاصات".

كما نصت المادة الحادية عشر من ذات النظام على أن: " يعد المجلس تقريراً سنوياً عن أعماله وفق ما تحدده اللائحة، ويرفعه إلى الوزير".

(١) الطماوي، سليمان (٢٠٠١م)، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٨٢.

(٢) المادة الأولى من نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) بتاريخ ١٠/٤/١٤٣٥هـ،

فرغم أن المجالس البلدية لها شخصيتها الاعتبارية ولها ذمة مالية مستقلة، إلا أنها ترتب ميل فى علاقة هرمية رأسية مع وزير الشئون البلدية والقروية والذي يمثل السلطة التنفيذية، ولا شك أن هذا الطابع الرئاسي يمثل إفراطاً في الرقابة على المجالس البلدية، فالأصل هو استقلال كل مجلس محلي، تم تشكيله بالانتخاب من أبناء الوحدة التي يمثلها، وله ممارسة اختصاصاته بقدر من الاستقلال، ومن شأن هذا الطابع الرئاسي أن يهدر من هذا الاستقلال، ثم كيف ستحقق المجالس الخاضعة للرقابة مصالحها المحلية ؟ وما قيمة تشكيلها بالانتخاب ؟ وما فائدة وجودها إذا ؟!؛ فهذا الإفراط في الرقابة لا يجد ما يبرره بهذه الصورة، فمن شأنه إعادة المجالس البلدية عن أداء وظائفها بالمرونة الكافية^(١).

رابعاً: الضعف الفني لأعضاء المجلس البلدي:

نقصد بالأسباب الفنية النواحي والقدرات التي تؤهل عضو المجلس البلدي للقيام بمهام العضوية على أكمل وجه، فقد أثبت الواقع العملي أن أكثر من (٥٠%) من أعضاء المجلس البلدي المنتخبون غير مدركين باختصاصاتهم الوظيفية الموكولة إليهم كونهم أعضاء مجالس بلدية، وأن هذه النسبة أو أكثر لم تطلع على نظام المجلس البلدي، بل الأدهى من ذلك إنه سينتخب كعضو مجلس بلدي وتنتهي عضويته ولم يطلع على النظام أو لائحته التنفيذية^(٢).

فالقصور في النواحي الفنية لبعض أعضاء المجالس الشعبية المحلية يساهم في إضعاف فعالية الدور الرقابي لهذه المجالس، وتتمثل هذه الأوجه فيما يلي:

١- أن الأسلوب الحالي المتبع في تشكيل المجالس الشعبية المحلية رغم مطابقته للنظام الأساسي للحكم وتجسيده للبعد الديمقراطي في اختيار الأعضاء المنتخبين، إلا أنه لا يفرز - غالباً - عناصر فنية متخصصة قادرة على أن تقرر وتوجه المناقشات وترتفع بمستوى الأداء الرقابي أو الوظيفي للمجلس البلدي.

ولايعني ذلك بأي حال التراجع عن أسلوب الانتخاب المباشر، وإنما الرغبة في الارتقاء بالمستوى الفني للأعضاء لتقادي الآثار السلبية الناجمة عن هذا السبب.

(١) المصري، أحمد محمد (٢٠٠٦م)، الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة للنشر والتوزيع، القاهرة، ص ٣٨٧.

(٢) فوزي، صلاح، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

٢- أدى عدم إلمام بعض أعضاء المجالس البلدية بطبيعة دورهم الرقابي على نشاط الإدارة إلى تدخلهم السافر في أنشطة الجهات الإدارية، وأبرز الأمثلة على ذلك تدخلهم في وضع قواعد تقسيم الأراضي أو المشروعات من تلقاء أنفسهم الأمر الذي أدى إلى عرقلة نشاط جهة الإدارة.

٣- توافر بعض ملامح القصور في الثقافة السياسية أو ما نسميه بالأمية السياسية لدى بعض أعضاء المجالس البلدية، أدى هذا القصور إلى عدم الفهم بأن طبيعة عملهم هو عمل تطوعي يقصد به المشاركة الشعبية مع الإدارة في تحقيق المصلحة العامة، الأمر الذي نتج عنه انحرافات متعددة وتجاوزات صارمة بالمخالفة للقانون ومحاولات مستميتة لتحقيق المصلحة الخاصة لهم على حساب المصلحة العامة، ولعل موضوعات تخصيص الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة للمنفعة العامة^(١).

خامساً: تعدد الجهات الرقابية على المجالس البلدية:

تخضع المجالس البلدية لشبكة رقابية ضخمة، سواء كانت رقابة قضائية، أو رقابة برلمانية - كما أوضحت سلفاً - تتولاها المجالس البرلمانية المنتخبة أو رقابة مالية من الجهات والهيئات التابعة للسلطة المركزية كديوان المراقبة العامة، وفضلاً عن هذه الأنماط الرقابية، فهناك الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية باعتبارها جهة الاختصاص الأصيل في الرقابة والإشراف على البلدية، وهو الذي يهمننا في هذا المقام^(٢).

حيث تمارس السلطة التنفيذية رقابتها على المجالس البلدية من خلال مستوى مركزي يتمثل في الوزير المختص، وتتميز هذه الرقابة بأنها لا تقوم على أساس قاعدة التبعية التي تبرز في النظام المركزي، بل على استقلال الهيئات اللامركزية في إدارة مصالح ذاتية، وإذا كانت هذه الهيئات تخضع لبعض الرقابة من جانب السلطة المركزية، فإنها رقابة مشروطة بمعنى أنه لا يجوز مزاولتها إلا بصدد الحالات التي جاء بصدها نص^(٣).

(١) العواجي، إبراهيم محمد (٢٠٠٤م)، الإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ص ٢١٤.
(٢) المطيري، ثامر بن ملوح (٢٠١٨م)، الواقع التنظيمي للإدارة المحلية وأسس تفعيله، الرياض : معهد الإدارة العامة، ص ٥٦.

(٣) بدوي، ثروت (٢٠٠٤م)، القانون الإداري، بدون دار نشر، ص ٣٤٤.

ويرجع الهدف من هذه الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية بالرغبة إلى تحقيق التناسق والترابط بينهما بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس البلدية بما يكفل تحقيق أهداف التي من أجلها أنشأت البلدية، فالثابت إذن أن وجود هذه الرقابة أمر حتمي تفرضه ضرورة التنسيق بين نشاط الإدارة المركزية والإدارات الإقليمية التي ترتد إلى أصل واحد في الدولة الواحدة^(١).

ومع إدراكنا لأهمية الرقابة على أعمال المجالس البلدية إلا أن الواقع القانوني والعملي يشير إلى بلوغ هذه الرقابة درجة غير مألوفة، الأمر الذي أدى إلى إضعاف فعالية هذه المجالس وقدرتها على القيام بوظيفتها الرقابية، ويظهر ذلك في نقطتين جوهريتين، الأولى خاصة بحل المسائل الخلافية، والثانية خاصة بحل المجلس، وهي كالآتي:

الأولى: حل المسائل الخلافية:

تظهر هذه المسألة بوضوح عند الخلاف على مشروع الميزانية بين البلدية والمجلس البلدي، حيث استقر المشرع على أن يكون الرأي بين البلدية ومجلسها عند الخلاف مرجعه استشاري ويتم إرجاع الموضوع إلى مصدره، حيث نصت الفقرة (٧) من المادة الثالثة عشر من اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية على أن: "٧- إذا اختلفت الآراء بين المجلس والبلدية، يرفع المجلس الموضوع إلى مرجعه الإداري للبت فيه ..."^(٢)، والواضح أن المشرع في هذا الصدد قد جعل من الوزير سلطة رقابية نهائية لحسم الأمور الخلافية بين البلدية ومجلسها، وهذا الوضع وإن كان مقبولاً من الناحية التنسيقية على الأقل إلا أن اعتراضنا ينصب على الآثار السلبية، لممارسة هذه السلطة على حدود استقلال المجالس البلدية، بحيث يكون للمجلس رأي نافذ وليس استشاري وبخاصة في أمر جلل مثل أمر مناقشة الميزانية، خاصة وأن هذه الميزانية تناقش وتراجع مرة أخرى من قبل السلطة التشريعية ممثل في مجلس الشورى، فضلاً عن مراجعتها من قبل ديوان المراقبة العامة بصفة دورية من خلال مراجعة أوجه الإنفاق والإيرادات والمصروفات^(٣).

(١) نجم، أحمد حافظ (٢٠٠٨م)، المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، دار الفكر العربي : القاهرة، ص ٢٨.

(٢) المادة الثالثة عشر من اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية الصادرة عام ١٤٣٧هـ.

(٣) أبو هذاف، ماجد محمد (٢٠٠٦م)، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، منشورات الجامعة الإسلامية، غزة - فلسطين، ص ٤١.

الثانية: حل المجلس البلدي:

تعد سلطة الحل أخطر السلطات التي تملكها الإدارة المركزية حيال المجلس الشعبي المحلي المنتخب، لما يترتب على ممارستها من إنهاء الوجود للمجلس البلدي، وليس فقط مجرد الحلول في مباشرة إحدى اختصاصاته، فوفقاً لنص المادة الأولى بعد المائة من اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية والتي نصت على أن: "إذا توافرت الظروف التي قد تؤدي إلى حل المجلس فعلى الرئيس الرفع إلى المرجع الإداري للمجلس"^(١).

فالحل يؤدي إلى إنهاء حياة المجلس الإدارية والسياسية، وهذا ينعكس سلباً على الحياة الديمقراطية وبخاصة إذا صدر قرار الحل لأسباب غير كافية أو غير محددة لمجرد اتصالها ولو من بعيد باعتبارات الصالح العام، والتي لا يخفى صعوبة تحديدها كما هو الحال في مجلس بلدية الكويت^(٢).

فمعنى ذلك أن المشرع جعل من الحل سلطة تقديرية للوزير بإعتباره المرجع الإداري للمجلس البلدي في ضوء اعتبارات الصالح العام، وقد كان من الأنسب أن تظل أسباب حل المجالس محددة على سبيل الحصر، بحيث إذا ما توافرت إحدى هذه الحالات ينحل بقوة القانون دون تدخل من السلطة المركزية أو يكون القرار الصادر منها هو قرار كاشف وليس قرار منشيء، خاصة أن فكرة المصلحة العامة من الأفكار المطاطة، وقد يؤدي التفسير الواسع لها إلى القضاء على كيان المجالس البلدية وخاصة إذا ما اتخذت قرارات مخالفة لما تتوقعه السلطة المركزية ومعارضة لها^(٣).

كما أن الاختصاص التقديري للسلطة المركزية في حل المجالس البلدية في ضوء ضمانات غير كافية من شأنه أن يلقي ظلالاً من الشك حول فعالية الاختصاص الرقابي لهذه المجالس لخضوعها لهذه السلطة الخطيرة، مما ينجم عنه مخاوف على طمأنينة المجلس في ممارسة هذا الاختصاص، وبخاصة

(١) المادة الأولى بعد المائة من اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية الصادرة عام ١٤٣٧هـ.

(٢) نجم، أحمد حافظ (٢٠٠٨م)، المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٣) زايد، عادل محمد (٢٠١٤م)، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية "دروس مستفادة من التجربة المصرية"، مرجع سابق، ص ٢٥١.

أن السلطة المركزية في ممارستها لسلطة الحل لا يخضع لسلطة رقابية أخرى، اللهم إلا أمام قضاء مجلس الدولة، وهو أمر نادر الحدوث^(١).

ولذلك يظهر للباحث إنه من الأفضل والأوقع قانوناً أن يكون حل المجلس البلدي في ضوء استفتاء شعبي على مستوى البلدية التي يمثلها، على اعتبار أن المجلس يستمد سلطته الحقيقية من مواطني البلدية التابعين لها، فمن المنطقي أن يكون حله في حالات محددة حصراً من خلال هذه الإرادة الشعبية.

سادساً: المركزية في التعامل مع المجالس البلدية:

تبذل السلطات المركزية في المملكة العربية السعودية محاولات دائبة وجادة لنقل وتقويض كثير من سلطاتها للوحدات المحلية، ودفع هذه الوحدات لتحمل مسؤولياتها للقيام بالخدمات وتنفيذ النشاطات العامة والإشراف عليها على المستوى المحلي، الأمر الذي يخفف العبء عنها من ناحية، ويضمن السرعة والفاعلية في تقديمها من ناحية أخرى، ولكن يبدو أن محاولات تقويض سلطات وصلاحيات أكبر للمجالس البلدية في المملكة لم تكن في تلك المجالس، ومن ثما ظل التنظيم الإداري في المملكة يتصف بالمركزية^(٢)، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال النقاط الآتية؛

١- أن سلطات وصلاحيات وزير الشؤون البلدية والقروية والإسكان وغيرهم من الوزراء ورؤساء الأجهزة المركزية في تقويض القادة المحليين، قد أدت إلى تخفيف ضغط العمل عن العاصمة فقط، فجميع السلطات والصلاحيات التي تم تفويضها إلى القادة الإداريين في البلديات وفقاً لنظام المجالس البلدية ولوائحه التنفيذية، كانت في حقيقة الأمر تدابير زادت من أعباء البلديات من الناحية الكمية وليس من الناحية النوعية، حيث استهدفت تلك النصوص إلى حد كبير تخفيض عبء الأعمال الروتينية ونقلها من الأجهزة والمؤسسات المركزية إلى الوحدات المحلية^(٣).

٢- أن الأجهزة المركزية لا تزال حريصة على ممارسة رقابة دقيقة وصارمة عندما يتعلق الأمر بالنواحي المالية، وفي المملكة تعد وزارة المالية تعميم سنوياً "المنشور المالي الدوري" يبين حدود الإنفاق العام،

(١) النجار، زكي محمد (٢٠٠٣م)، الدستور والادارة المحلية - دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٣٠-٣٣١.

(٢) ساري، شفيق (٢٠٠٨م)، المبادئ العامة للقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٧١.

(٣) أبو الروس، محمد الشافعي (٢٠١١م)، استقلالية الهيئة المحلية بين الواقع والمأمول، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، العدد (٤٨)، ص ١٠٥.

وهذه التعميمات التي يتوجب على الأجهزة المركزية والمحلية إتباعها سنوياً لمراقبة التصرفات المتعلقة بالإتفاق العام لا تتيح تفويض سوى صلاحيات محدودة للمسؤولين في الأجهزة المركزية والمحلية على حداً سواء^(١).

٣- إن صلاحيات وسلطات بعض أعضاء المجالس البلدية في بعض شئون الموظفين لا تزال محدودة، فالقرارات المتعلقة بالرقابة على الموظفين ونقلهم وإعارتهم قد تكون مركزية في بعض القطاعات.

٤- إن بعض أعضاء المجلس البلدي يفتقر إلى الشجاعة والجرأة في اتخاذ القرارات، مع أنها من بين صلاحياتهم ومن ضمن سلطاتهم، حيث يفضل بعض المسؤولين المحليين التهرب من المسؤولية عند اتخاذ قرار معين أو التصرف في موقف معين، ويرجع ذلك إلى مجموعة من الاعتبارات، بعضها يتعلق بنفسية الموظف واستعداده الشخصي، فخوفه من انتقاد السلطة المركزية أو عدم ثقته بنفسه، تجعله يتردد ويتحاشى اتخاذ القرار، وبعضها يرجع إلى طبيعة بعض القرارات، فالقرارات المالية، أو المتعلقة بالأمن الداخلي، لها صبغة هامة وحساسة، حيث يحجم المسؤولون الإداريون - بإرادتهم أو بغير إرادتهم - عن اتخاذ قرار بشأنها وتكون النتيجة هي المركزية في اتخاذ القرار^(٢).

٥- تعتبر مشكلة الحصول على الكفاءة الوطنية المؤهلة للعمل في المناطق المحلية من أبرز المشاكل التي تواجه الحكومة في الوقت الحالي، وإذا كانت الأجهزة المركزية بما تملكه من مغريات تواجه نقصاً في جهازها الإداري والفني المؤهل، فإن الأمر بالنسبة للوحدات المحلية التي تباشر وظائفها في المناطق الريفية والنائية، يكون أسوأ وتزداد المشكلة تعقيداً، مما يجعل الحكومة تضطر إلى التعاقد مع الكفاءات غير الوطنية لشغل وظائف الخدمة المدنية في الأقاليم والمناطق المختلفة^(٣).

ومن ناحية أخرى فإنه يظهر للباحث أن ظروف الحياة الأفضل، وزيادة مستوى الدخل واتساع فرص الابتعاث والتدريب والتطوير التي انتهجتها حكومة المملكة العربية السعودية للحصول على فرص تعليم أفضل لأبنائها، فضلاً عن مغريات العمل في القطاع الخاص؛ كل هذه أسباب تدعو

(١) تعميم وزارة المالية للبلديات والهيئات الحكومية للعام المالي ١٤٣٩/١٤٤٠هـ بشأن الإيرادات المباشرة، والمتضمن: "عدم جواز الصرف من الاعتماد مقابل الإيراد المدرج بميزانيات الجهات الحكومية إلا بعد قيام تلك الجهات بالبدء بايداع كافة إيرادات انشطتها بحساب جاري ووزارة المالية تنفيذاً للأمر الملكي رقم ٥٥٦٨٥ وتاريخ ٣٠/١١/١٤٣٨هـ، على أن يتم مراجعة تقديرات الإيرادات المباشرة بشكل ربعي مع وزارة المالية خلال السنة المالية.

(٢) المبيضين، صفوان (٢٠١٩م)، الإدارة المحلية - مداخل التطوير، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٣) زايد، عادل محمد (٢٠١٤م)، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية "دروس مستفادة من التجربة المصرية"، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

لهجرة الكفاءات الإدارية المؤهلة للعمل في العاصمة والمدن الكبرى، مما يشكل عائقاً أمام
اللامركزية.

المطلب الثاني

آليات تفعيل دور المجالس البلدية

من المعلوم للجميع أن عوامل نجاح أي جهة أو هيئة محلية يتوقف على الإمكانيات المتاحة لها والوسائل الممنوحة لتفعيل سلطاتها الرقابية حتى تستطيع أن تقوم بدورها الموكول إليها من القانون على أكمل وجه، وحسب ما استعرضنا في صفحات بحثنا السابقة، أن الأساليب الرقابية المتاحة لأعضاء المجالس البلدية هي وسائل غير كافية وغير فعالة، بل تكاد تكون وسائل صورية ليست ذات قيمة، فضلاً عن المركزية المقيّنة، التي جعلت من المجالس البلدية أدوات منفذة لسياسات السلطة المركزية دون مراعاة لأي استقلالية منحها النظام لتلك المجالس.

كل هذه العناصر كما أسلفنا كانت بمثابة عوارض قانونية وإدارية منعت المجالس من تحقيق الفاعلية والنشاط اللازم كما هو مخطط لها، الأمر الذي يتعين معه إيجاد حلول تتطابق مع الواقع الذي تعيشه تلك المجالس ونصوص القانون التي تحدد إطار التعامل معها، حتى تكون هذه المقترحات والحلول قابلة للتطبيق، على أن تكون هذه المقترحات خاصة بالجانب الرقابي للمجلس البلدي والعمل على تفعيله، وأن تتعلق أيضاً بالجانب الوظيفي، وهو ما سأوضحه من خلال النقاط الآتية؛

الفرع الأول: الاستجواب كأداة رقابية فعالة:

الاستجواب يعد وسيلة رقابية هامة، تمكن صاحب الاستجواب سلطة المحاسبة أو توجيه الاتهام للمسئول التنفيذي الموجه الاستجواب له وذلك في أمر أو أكثر من الأمور التي تدخل في اختصاص هذا المسئول، حيث يعد الاستجواب وبحق من أهم وأقوى الوسائل التي تستخدمها السلطة التشريعية لممارسة دورها الرقابي على كافة أعمال السلطة التنفيذية، والاستجواب أحد الموضوعات التي ظهرت في بداية الأمر في فرنسا ومنها انتقلت إلى غالبية الدساتير المعاصرة .

فالاستجواب هو العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً وزيراً لتوضيح السياسة العامة للحكومة، أو توضيح نقطة معينة، أو كما يقول أحد الفقهاء: "هو الإجراء الذي يمكن به لعضو البرلمان أن يكلف الحكومة توضيح عمل معين أو السياسة العامة"^(١).

كما أن الاستجواب بوصفه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يمكن أن يؤدي هذا الدور، حيث يستطيع البرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية أدائه لأعماله المختلفة وله بمناسبة استخدام هذه الوسيلة أن يناقش الحكومة في سياستها العامة التي رسمتها لنفسها وأن يراجعها فيما أقدمت عليه من تصرفات من أجل حماية مصالح الشعب العامة والخاصة، كما يتميز الاستجواب عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية بمزايا تجعل منه وسيلة جماعية وسهلة لمن يشاء استخدامها من الأعضاء، فهو لا يقيم علاقة محددة بين طرفيه، كالسؤال البرلماني، وإنما يفتح باب المناقشة في موضوعه لمن يريد من أعضاء البرلمان كما لا يشترط لقبوله أن يتقدم به عدد من أعضاء البرلمان، كالحق في طلب إجراء مناقشة عامة والاقتراح بلوم الحكومة الذين يجب أن يتقدم بهما عدد من الأعضاء^(٢).

فالاستجواب يمثل أهم الوسائل التي يمارس بها البرلمان مهمته الرقابية على أعمال الحكومة إذ أنه يحمل في طياته معنى الاتهام والمؤاخذه لأعمالها، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها لذلك فإنه يجبر الحكومة، أو الوزير المختص على توضيح سياستها بصدد مسألة معينة وحتى لو نجحت الحكومة في ضمان أغلبية أعضاء البرلمان لسيطرتها باعتبارهم أعضاء في حزبها، وتحاشي مسألة التصويت على الثقة فيها، فإنها لا تستطيع أن تمنع تأثير الرأي العام بذلك، الذي يتابع مناقشة الاستجوابات في البرلمان ومن خلاله يستطيع تقويم آداء النواب والحكومة في آن واحد، وهو الأمر الذي يفسر تحايل الحكومات في معظم الدول للحد من مناقشة الاستجوابات في البرلمان بأساليب مختلفة^(٣).

وبالتطبيق على دول مجلس التعاون الخليجي بصفة عامة والمملكة العربية على وجه الخصوص، نجد أنها خلت من أي إشارة لهذا الحق لأعضاء المجالس البلدية، بداية من نظام المناطق، ونظام البلديات والقرى، وأخيراً نظام المجالس البلدية، وكذلك الحال في قانون البلديات الكويتي والبحريني

(١) غانم، السيد عبدالمطلب (٢٠١٤م)، المحليات دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية، مرجع سابق، ص ٢١٨.

(٢) الخطيب، أحمد حسن، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

(٣) المرجع السابق.

والعماني، على عكس من ذلك ففي فرنسا نص قانون الإدارة المحلية في مذكرته الإيضاحية على منح هذا الحق لأعضاء المجلس البلدي في بعض المسائل المالية، وفي مصر جاء قانون الإدارة المحلية لسنة ١٩٧٩م خالياً من الاستجواب كأداة رقابية بيد أعضاء المجالس الشعبية المحلية، وبصدور القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م أعاد الاستجواب مرة ثانية ولكن ما لبث وأن ألغاه بالقانون الصادر عام ١٩٨٨م الذي جاء خالياً من النص على الاستجواب^(١).

وقد انقسم الفقه القانوني بين فريقين، فريق يؤيد منح المجالس البلدية هذا الحق، وفريق آخر يعارض هذا الاتجاه، وذلك على النحو الآتي:

الفريق الأول: وأصحاب هذا الاتجاه يرون بضرورة العودة إلى نظام الاستجواب كوسيلة رقابية فعالة لممارسة المجالس الشعبية المحلية لدورها الرقابي على المجالس التنفيذية، حيث إن نظام الاستجواب مهم جداً لكي تمارس المجالس الشعبية المحلية دورها المنوط لها بكفاءة عالية وبالقدر المناسب والمطلوب مع إحاطة الاستجواب بالضمانات والشروط التي تكفل عدم التعسف في استعماله^(٢).

كما انتهى أصحاب هذا الاتجاه إلى أن تبرير إلغاء الاستجواب بمقولة (إن المجالس الشعبية المحلية وهي تباشر جزء من نشاط السلطة التنفيذية لا يمكن أن تستجوب المحافظ الذي يمثل السلطة التنفيذية فالسلطة التنفيذية لا يمكن أن تستجوب نفسها؛ بأن هذا التبرير لا يمكن قبوله لأن به مغالطة واضحة حيث إن هذه المجالس وهي بصدد استخدام الاستجواب كأداة رقابية في مواجهة السلطة التنفيذية فإنها تمارس هذا الأمر بصفقتها وحدات مستقلة قانوناً والقول بغير ذلك يسقط نظام الإدارة المحلية من أساسه^(٣).

الفريق الثاني: ويرى أصحاب هذا الاتجاه القول بضرورة إلغاء الاستجواب كأداة رقابية بيد أعضاء المجالس الشعبية المحلية معللين وجهة نظرهم هذه بالقول بأن المجالس الشعبية المحلية وهي تباشر جزء من نشاطات السلطة التنفيذية ومن غير المعقول أن تستجوب السلطة التنفيذية نفسها؛ لأن المجالس الشعبية المحلية إذا ما تقدم عضو من أعضائها بطلب لأحد ممثلي الجهاز الإداري للدولة فهي بهذا

(١) النجار، نكي محمد، الدستور والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٤٤.

(٢) فوزي، صلاح، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٣) النجار، نكي محمد، الدستور والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٣٤٤؛ أنظر أيضاً في هذا الشأن: الديداموني، محمد، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٦٢.

الأمر كمن تستجوب نفسها، بالإضافة إلى أن الاستجواب هو وسيلة رقابية لا بد وأن تكون أداة فقط في يد أعضاء المجالس النيابية والبرلمانية، فهي أداة رقابية مقتصرة فقط على النظام النيابي فقط ولا تصلح أن تطبق على البلديات^(١).

ويرى الباحث قوة حجة الرأي الأول القائل بضرورة وجود الاستجواب كأحد الوسائل الرقابية المتاحة للمجالس البلدية للرقابة على الجهات التنفيذية، وذلك للأسباب الآتية:

السبب الأول: أن كافة الأدوات الرقابية المتاحة لأعضاء المجالس البلدية في نظام المجالس البلدية لا تمكنهم إطلاقاً من ممارستهم للدور الرقابي المنوط إليهم في رقابة الأجهزة التنفيذية المحلية.

السبب الثاني: لا نرى أدنى مشكلة في الاستعانة بنظام الاستجواب البرلماني وتطبيقه في نظام المجالس البلدية، وذلك بجعله أداة رقابية لأعضاء المجالس البلدية يستخدمونها في مواجهة السلطة التنفيذية المحلية مثل أعضاء مجلس الشورى، فكما أن أعضاء المجالس البرلمانية تقوم بالاستجواب والرقابة على السلطة التنفيذية فما الخطر في ممارسة أعضاء المجالس البلدية استخدام حقهم في الاستجواب على أعضاء السلطة التنفيذية المحلية فهؤلاء ينفذون ما يقرب من (٨٠%) من أعمال خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة، خاصة وأن المجلس البلدي عليه بالتبعية رقابة مشددة من كافة الجهات تحاسبه عن تقصيره في أداء عمله، فكان لزاماً على المشرع منحه الصلاحيات التنفيذية والرقابية اللازمة لكي يتمكن من أداء هذا العمل على الوجه الأكمل ولا يتحجج بقلة الآليات المتاحة له في سبيل أداء تنفيذ الخطط الموكولة إليه.

الفرع الثاني: تعزيز العلاقة بين المجالس والإدارة المركزية:

توجد مجموعة من العوامل تساعد بطريق مباشر أو غير مباشر على تشجيع وتوطيد العلاقة بين السلطات المركزية والمجالس البلدية، وأهمها:

(١) الديب، نور الهدى إبراهيم (٢٠١٦م)، الحوار المجتمعي كآلية لصنع القرار - المجالس المحلية نموذجاً، مرجع سابق، ص ١٣٤.

١ - العدالة والمساواة :

ففي المملكة العربية السعودية ومنذ توحيدها التزمت الحكومة بتطبيق مبدأ العدالة والمساواة عند تقديم الخدمات إلى المواطنين دون تفرقة بين مدينة وأخرى، أو منطقة وأخرى، وأخذ هذا المبدأ يوضع في خطط التنمية، وآمن واضعوا السياسة الداخلية بأنه لا توجد أية مبررات تجعل الخدمات العامة (من تعليم وصحة ومرافق بلدية وتكامل اجتماعي وغيرها) وفي أي جزء أو بقعة من البلاد غير متماثلة أو غير متجانسة على مستوى كافة مناطق المملكة، فالحكومة لا تقرر أن تكون الخدمات الصحية أو التعليمية أو غيرها في بعض المناطق أقل في المستوى من مثيلاتها في مناطق أخرى، وإذا حدث ذلك فالخلل ليس في السياسة الموضوعية، وإنما في التطبيق، وبالتالي تتدخل الحكومة لإصلاح الخلل ومعالجة الوضع، وتظهر الخطوط العريضة لخطط التنمية الخمسية وما تتضمنه من توصيات تحتم استمرار تقديم المساعدات والإعانات من الأجهزة المركزية، بهدف تحقيق التنمية المحلية، وتوجيهها بحيث تتحقق المساواة وتضييق التفاوتات بين المناطق في كافة الخدمات، فضلاً عن الاهتمام بعامل الهجرة ومعالجة الأسباب التي تدعو المواطنين للانتقال من المناطق التي يعيشون فيها إلى مناطق أخرى بحثاً عن خدمات أفضل^(١).

وهو المأمول تطبيقه على المجالس البلدية، بحيث تأخذ المجالس جميعها نفس الدعم المادي واللوجستي المقدمة لمثيلاتها من المجالس الأخرى ودون اعتبار للإيرادات التي تحققها كل مدينة أو منطقة، بحيث لا تأخذ مجالس العاصمة والمدن الكبرى، الجانب الأكبر من المخصصات المالية المتاحة للمجالس، وأن يترك القليل للمجالس الحدودية أو ذات الكثافة السكانية القليلة، بحجة عدم الجدوى الاقتصادية.

٢ - تطبيق المبدأ الاقتصادي في إدارة المجلس البلدي:

تقتضي المبادئ الاقتصادية عند إقامة مرافق الخدمات العامة بصفة عامة والمجالس البلدية بصفة خاصة، أن يحصل المجتمع منها على أكبر عائد بأقل تكلفة، ويتوقف ذلك بدرجة كبيرة على أن تكون الطاقة الإنتاجية للمرفق العام مستغلة استغلالاً كاملاً، الأمر الذي يعني تحديد حجم المشروع بحيث

(١) (محرم، صبحي، (٢٠١٠م)، مشاكل إدارة المدن العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية - القاهرة، ص ٨٣.

تتناسب طاقته الإنتاجية مع حجم السوق المتاح - حجم الطلب - وبالتالي يمكن تجنب وجود طاقة إنتاجية عاطلة، إذا كان وجودها يعني إسراف وفقد الموارد الاقتصادية، المجتمع في حاجة إليها، وهذا لا يتفق مع المبادئ الاقتصادية السليمة^(١).

فعلى سبيل المثال.. إن مشروع تمديد الطاقة الكهربائية لمنطقة من المناطق الريفية، لا يمكن أن يكون اقتصادياً إلا إذا كانت المنطقة واسعة وذات كثافة سكانية عالية، تتيح كثافة الطلب على الخدمة، وبجزم يبرر استخدام نسبة عالية من المعدات الرأسمالية بأقصى طاقتها، بحيث لا توجد طاقة معطلة.

وعلى هذا الأساس فإنه يمكن مد كل مرافق الخدمات المياه والكهرباء، وشبكات النقل، والاتصالات... إلخ، وفي نفس الوقت الحصول على أكبر عائد بتكلفة أقل، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الخدمات، وتسهيل الحصول عليها، وتوفير أوضاع صحية واجتماعية واقتصادية أفضل، وزيادة فرص تحويل وقت الفرد واهتماماته نحو مجالات أخرى^(٢).

الفرع الثالث: التمويل الفعال للمجالس البلدية:

المجالس البلدية تقوم بتقديم العديد من الخدمات المحلية الهامة التي تتطلب منها الكثير من الأعمال، كما أن تلك المشاريع والخدمات بحاجة إلى كفاءات بشرية مدربة ومؤهلة تعمل على تحقيقها، ومن أجل جذبها وتحفيزها على العمل ولضمان استمراريته وبقائها لابد من توفير موارد مالية كافية، ومن المهم توفير الأموال اللازمة، كما أنه من المهم أيضاً معرفة مصدرها^(٣).

إلا أن المجلس البلدي وفي أغلب الأحوال يواجه مشكلة ضعف الموارد، ولا يقصد بضعف الموارد في كل الأحوال قلة العائد المادي المخصص من ميزانية الدولة للمجلس البلدي، بقدر ما نقصد به عدم القدرة الاقتصادية والفنية لأعضاء المجلس البلدي في حسن استغلال تلك الموارد المالية وتوجيهها لتوجيه الأمثل بقصد تحقيق أكبر منفعة اقتصادية منها، وتنفيذ كل المشروعات حسب الخطة الموضوعة دون

(١) الشخيلي، عبدالقادر (٢٠٠٢م)، لجان المجلس البلدي، الطبعة الرابعة، الكتاب العربي، عمان، ص ٢١٦.

(٢) المرجع السابق، ص ٢١٧.

(٣) غضبان، فؤاد (٢٠٠٩م)، التنمية المحلية - ممارسات وفاعلون، القاهرة: دار النشر العربي، ص ٧١ - ٧٢.

إهدار أو إسراف في الموارد المالية المخصصة للمجلس البلدي، أو ما يطلق عليها الإدارة الرشيدة للمجالس البلدية^(١).

فقد نصت المادة (٤٥) من نظام المجالس البلدية على أن: "١ - تخصص للمجلس مخصصات مالية ضمن ميزانية الوزارة تشتمل على بنود بالاعتمادات والوظائف اللازمة التي تساعد المجلس على أداء أعماله.

٢ - يكون الصرف من تلك الاعتمادات - وفقاً للأنظمة واللوائح - وتشغل الوظائف وفقاً لما يقرره المجلس، مع التقيد بنظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية"^(٢).

ولعل المنظم السعودي حاول إيجاد حل لهذه الإشكالية من خلال النص صراحة على وضع مخصص مالي ثابت من ميزانية وزارة الشؤون البلدية والقروية يتم الإنفاق منه على حاجات المجلس البلدي.

إلا إنه ومهما كانت هذه الميزانية ثابتة وقوية معتمدة على قوة اقتصاد الدولة، وبخاصة اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي، التي تضع ميزانيات ضخمة للإنفاق على الخدمات العامة والمشروعات القومية التي تتولى وتشرف على تنفيذها المجالس البلدية، فإنها تحاول إيجاد مصادر دخل متنوعة للحفاظ على هذا المخصص لأطول فترة ممكنة ليساعد المجلس البلدي في تنفيذ الخطط التنموية الموكولة إليه^(٣)، وقد خلص الفقه إلى أن أهم هذه المصادر تتلخص في الآتي:

(١) الشهاوي، محمد السيد (٢٠١١م)، التنمية المحلية وأثرها على التنمية الاقتصادية، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٥٩.

(٢) المادة الخامسة والأربعون من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦١) وتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ.

(٣) العاني، علي حاتم (٢٠١٧م)، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٠٢.

أولاً: الإعانات الحكومية:

ويقصد بها المبالغ التي تقدمها الحكومة المركزية للمجالس البلدية بهدف مساعدتها على تغطية نفقاتها، ومتابعة اختصاصاتها، وهذه المبالغ تتفاوت في مقدارها حسب كل دولة وظروفها، وعادة ما تقدم الحكومة المركزية هذه الإعانات للأسباب الآتية^(١):

- ١- تقديم مساعدة إضافية للوحدات ذات الموارد الضعيفة بشكل خاص.
 - ٢- رفع مستوى الخدمات المقدمة والنهوض بها.
 - ٣- المشاركة في تكاليف الخدمات التي تشترك فيها الإدارة المركزية مع الإدارة المحلية.
 - ٤- استخدامها لهذه الإعانات كوسيلة للرقابة والإشراف على المجالس البلدية.
 - ٥- تقديم المساعدة للهيئات المحلية عند تعرضها لظروف استثنائية كالكوارث والنكبات ومن ذلك المساعدات التي قدمتها وزارة الصحة ووزارة الداخلية للمجالس البلدية من إمدادات مادية وعينية في المناطق الأكثر تضرراً من جائحة كورونا.
 - ٦- معالجة الأزمات الاقتصادية في أوقات الكساد حتى تتمكن المجالس البلدية من التوسع في الإنفاق ودعم سياسة الانتعاش الاقتصادي.
 - ٧- توجيه المجالس البلدية لتنفيذ المشروعات والخطط الاقتصادية والاجتماعية المحددة.
- وقد تكون الإعانات الحكومية عامة، بمعنى أن يترك أمر صرفها للمجالس البلدية، أي مخصصة، بمعنى أنها تنفق في خدمة أو نشاط معين، وقد تكون إعانات دائمة تقدم بصفة دورية، وقد تكون إعانات استثنائية تقدم في ظروف معينة^(٢).

ولا شك أن سياسة الإعانات هذه تعكس طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، فكلما كانت الإدارة المحلية تعتمد على هذه الإعانات بشكل كبير، زادت درجة تبعيتها إلى الحكومة المركزية،

(١) الحجري، هلال بن سالم حمدان (٢٠٢٠م)، المجالس البلدية ودورها في تحقيق التنمية المحلية بسلطنة عمان ومصر

- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق - جامعة المنصورة، ص ١٤١.

(٢) المرجع السابق.

ولذلك تعتمد عليها الحكومة المركزية في بسط سيطرتها على الإدارات المحلية لاسيما عندما لا تكون منتخبة، وكلما قل اعتمادها على هذه الإعانات، تتمتع بقدر من الاستقلالية^(١).

فالإعانات الحكومية تملك الحكومة المركزية منعها أو التهديد بمنعها مثلاً إذا أرادت أن تحت المجالس البلدية على اتخاذ قرارات معينة، فإذا كانت هذه المجالس تعتمد بشكل كبير على هذه الإعانات كلما كانت أكثر استجابة لطلبات وتعليمات الحكومة المركزية، في حين أنه كلما قلت نسبة اعتمادها على هذه الإعانات، ستكون أكثر قدرة على اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة حتى لو عارضت تعليمات الحكومة المركزية^(٢).

ثانياً: الرسوم:

الرسوم المحلية هي مبالغ مالية يتم تقاضيها مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية، حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم، وتشكل حصيلتها هذه الرسوم مورداً عاماً للإدارة والمجالس البلدية.

وتعد الرسوم من الإيرادات التي تدخل خزانة المجلس البلدي بصفة تكاد تكون دورية ومنتظمة، ويدفعها المواطن المحلي مقابل نفع خاص يعود عليه من المجلس البلدي، أو إحدى الهيئات المحلية التابعة له، ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع من تنظيم العلاقة بين الهيئات المحلية والأفراد، فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات المحلية^(٣).

ثالثاً: القروض:

عبارة عن عقد دين تقتض بموجبه الدولة مبالغ من النقود من الأفراد أو المصارف أو من الهيئات المحلية أو الدولية مع التعهد بالوفاء بالقرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتمديد وفقاً لشروط العقد، ويعد التعهد بوفاء القرض هو الصفة الغالبة فيه، والتي تميزه عن سائر إيرادات الإدارة المحلية الأخرى، فهو قد وجد على أساس تعاقد بين المجلس البلدي وبين المقرضين، حيث يتعهد المجلس

(١) شطناوي، علي خطار، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

(٢) غضبان، فؤاد، التنمية المحلية، مرجع سابق، ص ٧١ - ٧٢.

(٣) الحجري، هلال بن سالم حمدان (٢٠٢٠م)، المجالس البلدية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، مرجع سابق، ص

المحلي برده مع فوائده في أجل محدد، بينما الإيرادات الأخرى كالرسوم لا ترد بعد دفعها؛ ولذلك يفضل أن يكون القرض من النوع المنتج، وهو الذي ينفق على مشروع استثماري يأتي بإيراد ويسدد أصل الدين مع الفوائد المترتبة عليه^(١).

ويحق للمجالس البلدية التعاقد في إبرام هذه العقود؛ نظراً لتمتعها بالشخصية القانونية على نحو ما أوضحت سلفاً- وهي تقوم بإبرام عقود القروض لتمويل مشاريعها الرأسمالية والمشاريع ذات التكلفة الكثيرة، مثل عمليات شق الطرق والأنفاق، وإنشاء المستشفيات والمدارس وغيرها من الاستثمارات المهمة، على أنه لا يجوز عادة للمجالس البلدية اللجوء لأخذ قرض دون إذن من الحكومة المركزية؛ ذلك أن الأخيرة تضع عدة قيود وشروط في هذا الصدد؛ وذلك لضمان التأكد من احتياجها الفعلي لهذا القرض وعدم تحميل موازنة البلدية أعباء مالية إضافية، والتأكد من كفية وضمان عدم إساءة استخدامه^(٢).

رابعاً: إيرادات الأملاك العامة للمجالس البلدية:

تعد الهيئات المحلية ذات استقلال مالي وإداري يؤهلها لحرية التملك والتصرف والإدارة ضمن القانون، وبذلك تشكل العوائد الناجمة عن إيجار العقارات التي تشغلها وتديرها بشكل مباشر أو التي توجرها، وإيرادات الأسهم والسندات التي تملكها، والفوائد الناجمة عن الأموال التي تقرضها كلها تشكل موارد مهمة من مصادر تمويلها؛ ولذلك يشكل عائد هذه الأملاك مورداً مالياً لا يستهان به لا سيما للمجالس البلدية التي تمتلك العديد من العقارات^(٣).

وتأسيساً على ما سلف فإن إضطلاع المجالس البلدية بمهمة الإشراف والرقابة على تنفيذ عملية التنمية والخطط المنوط بها تنفيذها، يجعلها في حاجة مستمرة للموارد المالية التي تستطيع بها أداء الخدمات وتنفيذ المشروعات التنموية التي تعتمدها، وأمام هذا الاحتياج الشديد للموارد المالية، تبقى الموارد المالية للمجالس البلدية ضعيفة وغير كافية أمام مهمات واحتياجات هذه المجالس، وهو ما يؤثر بشكل سلبي على خطط التنمية وتنفيذها، إذ يترتب على ذلك إما تأخر تنفيذ المشروعات التنموية أو إلغاؤها لعدم توافر الاعتمادات المالية لتنفيذها لا في الحال ولا في المستقبل؛ لذلك تمثل مشكلة نقص

(١) غضبان، فؤاد، التنمية المحلية، مرجع سابق، ص ٧٣.

(٢) الشهاوي، محمد السيد (٢٠١١م)، التنمية المحلية وأثرها على التنمية الاقتصادية،

(٣) غضبان، فؤاد، التنمية المحلية، مرجع سابق، ص ٧٤.

الموارد المالية أكبر المشكلات التي تعوق عمل المجالس البلدية عن أداء دورها^(١)؛ ولضمان تفادي هذه المشكلة مستقبلاً، لابد واتخاذ الإجراءات والتدابير الآتية؛

- ١- زيادة رقابتها على المشاريع التي تقوم بتمويلها وإجراء دراسات جدوى لها.
- ٢- إجراء التنسيق اللازم مع المجالس البلدية الأخرى، أو السلطات ذات المستوى الذي يعلو المستوى المحلي في سبيل الاستفادة من إيراداتها بشكل أفضل.
- ٣- إعادة تنظيم إدارتها المالية واستخدام طرق حديثة في إعداد موازنتها.
- ٤- قيام المجالس المحلية بتحديد مصادرها المالية التي تستطيع الاعتماد عليها وتوفيرها سواء الإيرادات المحلية منها أو التي تحصل عليها من الحكومة المركزية أو غيرها من المصادر؛ لتقوم على ضوء ذلك بتحديد إنفاقها على الخدمات والمشاريع المختلفة.

(١) العاني، علي حاتم (٢٠١٧م)، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٨٥.

الخاتمة:

تناول الباحث موضوع الدراسة "نحو مجالس بلدية فاعلة" من خلال بيان ماهية المجالس البلدية بأنها صورة من صور اللامركزية الإدارية الإقليمية، حيث إن البلديات تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري، وأن الاستقلال المالي لهذه البلديات يتحقق من خلال وجود موازنة خاصة للبلديات منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، وقد قسم الباحث هذه الدراسة إلى ثلاث فصول رئيسية، تناول في الفصل الأول ماهية المجالس البلدية وأساسها النظامي، وقسمته إلى مبحثين رئيسيين، تطرقت في المبحث الأول إلى تعريف المجالس البلدية وتطورها التاريخي وعناصر تكوينها، وفي المبحث الثاني تناولت الأساس القانوني لعمل المجالس البلدية وتشكيلها بالتركيز مع دول مجلس التعاون الخليجي وبالمقارنة مع بعض التجارب الرائدة في مجال الإدارة المحلية بوجه عام والمجالس البلدية على وجه خاص كالمملكة المتحدة وفرنسا ومصر والأردن، وفي الفصل الثاني تناولت بالشرح اختصاصات المجالس البلدية، وقسمته إلى مبحثين رئيسيين، تناولت في المبحث الأول الاختصاص الوظيفي للمجالس البلدية، وبينت الأساس القانوني التي تستند إليها البلدية في ممارسة اختصاصاتها الوظيفية، وفي المبحث الثاني تطرقت إلى بيان الاختصاص الرقابي والتشريعي للمجالس البلدية، وتناولت بالشرح كيف استفادت النظم المقارنة من منح المجالس البلدية لديها الصلاحية التشريعية، وكيف استفادت المجالس من هذه الصلاحيات في أداء المهام الموكولة إليها، وفي الفصل الثالث والأخير تناولت الرقابة على المجالس البلدية وتقييم أدائها، من خلال مبحثين رئيسيين، تناولت في المبحث الأول جهات الرقابة على المجالس البلدية، وتطرقت إلى بيان هذه الجهات والآليات النظامية لأداء دورها الرقابي نحو المجالس البلدية، وكيف أحاط المشرع المجالس بشبكة واسعة من الرقابة تتمثل في رقابة إدارية ومالية وقضائية وبرلمانية، وفي المبحث الثاني والأخير قمت بعمل تقييم موضوعي لدور المجالس البلدية وآليات تفعيلها من خلال تسليط الضوء على أوجه القصور في أداء المجالس البلدية، والآليات الفاعلة موضوعاً وقانوناً لمعالجة هذه المسالب، وقد توصلت إلى النتائج الآتية:

النتائج:

- ١- المجالس البلدية في المملكة العربية السعودية ودول مجلس التعاون الخليجي الصورة الواضحة للامركزية الإقليمية في القانون الإداري، بخلاف المؤسسات العامة والتي تعتبر إحدى صور

اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية، والفرق بين النوعين أن الهيئات اللامركزية الإقليمية المحلية تباشر الوظيفة الإدارية استقلالاً عن السلطة المركزية في أحد أقاليم الدول الإدارية مع رقابة وإشراف المركز، أما الهيئات اللامركزية المرفقية فتستقل بإدارة مرفق أو مرافق متجانسة يجمعها موضوع واحد على مستوى الدولة.

٢- منح المنظم السعودي والمشرع في دول مجلس التعاون الخليجي المجالس البلدية الشخصية الاعتبارية المستقلة عن البلديات، إعمالاً لنص المادة الثانية من نظام المجالس البلدية السعودي الصادر عام ١٤٣٥هـ، والمادة الثانية من قانون بلديات الشارقة، والمادة الأولى من قانون بلدية الكويت والبحريني والعماني.

٣- الطريقة المثلى لتشكيل المجالس البلدية هو الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين كطريقة لتشكيل المجالس البلدية العصرية، ووفقاً لهذا الأسلوب، والمأخوذ به في المملكة العربية السعودية والأردن والعراق والكويت والسودان وغيرها من الدول، يتم انتخاب عدد من أعضاء المجلس البلدي من قبل سكان الوحدة المحلية في حين يتم تعيين الأعضاء المتبقين عن طريق الجهات الحكومية ذات العلاقة، على عكس من ذلك فقد أتبع المشرع الإماراتي أسلوب التعيين الكامل لأعضاء المجالس البلدية.

٤- تأخذ دول المجلس التعاون الخليجي بنظام المجلس الواحد والذي تكون مسؤولياته هي القيام بالأعمال التقريرية (وضع السياسات العامة) والأعمال التنفيذية في آن واحد، حيث يتميز هذا النظام بوجود عدد محدود من الأعضاء يتيح القدرة على مناقشة جداول واتخاذ قرارات تنفيذية، ويساعد في تنفيذ السياسات العامة.

٥- المنظم في المملكة العربية السعودية حدد مدة عضوية المجلس البلدية للرئيس والأعضاء بـ ٤ سنوات تبدأ من تاريخ السنة المالية للدورة التي تلي تكوينه، كما يجوز ولأسباب تقدرها الإدارة المركزية بقرار من مجلس الوزراء - في حالات استثنائية - تمديد هذه المدة بما لا يتجاوز سنتين.

٦- أورد المنظم السعودي الاختصاصات الوظيفية للمجالس البلدية على سبيل الحصر، متمثلة في إقرار الخطط والبرامج البلدية لتنفيذ المشروعات المعتمدة في الميزانية كالمشروعات التطويرية والاستثمارية والخدماتية في شتى المجالات، وقد حدد المشرعون في دول مجلس التعاون الخليجي الاختصاصات الموكولة للمجالس البلدية على سبيل الحصر.

- ٧- خلا تنظيم المجالس البلدية السعودي من أي اختصاص تشريعي أو تنظيمي لتلك المجالس، بحيث اقتصر هذا الاختصاص على السلطة التنظيمية والتنفيذية ممثلة في وزير الشؤون البلدية والقروية، مما يمثل عوار وفراغ تشريعي ينبغي على المنظم تلافيه لمواجهة الكوارث والجوائح الكبرى، كما حدث في جائحة كورونا والتي ظلت المجالس البلدية مكتوفة الأيدي في مواجهة الأزمة وظلت عاجزة عن إصدار أي قرار أو تعليمات في هذا الشأن، بإنتظار ما يصدر إليها من أوامر وتعليمات من السلطة المركزية.
- ٨- حصر المنظم السعودي الرقابة المالية على أداء المجالس البلدية وغيره من الهيئات والجهات الحكومية إلى ديوان المراقبة العامة، حيث يتبع الديوان نظام الرقابة المالية الشاملة في أداء مهمته، ويقصد بالرقابة المالية الشاملة، أي رقابة مالية قبل التنفيذ وأثناء التنفيذ، وبعد التنفيذ وتسمى رقابة مالية علاجية.
- ٩- في إطار الرقابة القضائية على المجالس البلدية في المملكة العربية السعودية؛ فقد منح المنظم لجنة الفصل في الطعون الانتخابية صلاحيات وسلطات واسعة في سبيل ممارسة اختصاصاتها، قريبة الصلة بالسلطات الممنوحة للمحاكم، بحيث يكون قرارها الصادر في الطعون والمخالفات الانتخابية شأنه شأن الحكم القضائي.
- ١٠- تخضع المجالس البلدية لشبكة رقابية ضخمة، سواء كانت رقابة قضائية، أو رقابة برلمانية تتولاها المجالس البرلمانية المنتخبة أو رقابة مالية من الجهات والهيئات التابعة للسلطة المركزية كديوان المراقبة العامة، وفضلاً عن هذه الأنماط الرقابية، فهناك الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية باعتبارها جهة الاختصاص الأصل في الرقابة والإشراف على البلدية.

التوصيات :

- ١- إعادة النظر في النصوص المنظمة لإختصاصات الرقابة للمجالس البلدية بما يحقق تنمية هذه الاختصاصات وتفعيلها، ويستتبع ذلك أن يكون للمجالس البلدية عدة سلطات كسلطة الاستجواب الموجه إلى بعض الأعضاء التنفيذيين في السلطة المركزية، وسلطة توقيع الجزاء على موظفي البلدية المتقاعسين عن أداء أعمالهم.

٢- تخفيف الرقابة على المجالس البلدية التي تتعرض لرقابة قوية من السلطة المركزية واللامركزية، حيث إن الرقابة على تلك المجالس في صورتها الحالية من شأنها أن تضعف من قدرتها على ممارسة اختصاصاتها الرقابية والوظيفية.

٣- توفير قدر أكبر من الضمانات لعدم إساءة استخدام السلطة المركزية لآلياتها الرقابية في مواجهة المجالس البلدية، ومن ذلك على سبيل المثال، النص على أن يكون حل المجالس البلدية وفقاً لشروط محددة في النظام على سبيل الحصر، وأن يتم عمل استفتاء عام من جمهور الناخبين على حل المجلس من عدمه.

٤- تعريف أعضاء ورؤساء المجالس المحلية بطبيعة دورهم، وتدريبهم على التفاعل مع السكان المحليين وتوسيع مساحة الحوار والمناقشة والتفاوض وقبول الاختلاف والنقد، وكذلك إتقان استخدام وسائل التواصل الاجتماعي التي باتت لغة العصر الحديث، مع إلزام المجالس بإصدار مطبوعات ومنشورات توضح وتعرف المواطن بأنشطتها، وكذلك إلزام المجالس بإجراء استفتاءات واستطلاعات للرأي وذلك بالنسبة للقرارات الخاصة بالمشروعات الرئيسية التي تمس حياة المواطن، لتتمكن المجالس من مواكبة التطور السريع الذي تشهده المملكة العربية السعودية وبما يحقق رؤية ٢٠٣٠.

٥- تحديد اختصاصات المجالس المحلية تحديداً دقيقاً يضمن لقراراتها الفعالية والاستقلالية ويتلافى الوقوع في التناقض وشيوع المسؤولية، ويكون للمجلس البلدي حرية تنظيم كافة شؤونه بما في ذلك فرض وتحصيل الرسوم المحلية دون حاجة لموافقة من جهة أخرى أو تدخل من السلطة المركزية.

٦- توسيع نطاق أعمال المجالس البلدية وصلاحياتها لتشمل جميع الخدمات التي تمس حياة المواطنين مباشرة كالصحة والأمن والتعليم والإسكان والدفاع المدني بالإضافة الى الخدمات البلدية وإلغاء مجالس المناطق وإستبدال مسمى المجلس البلدي بالمجلس المحلي.

٧- العمل على توعية المجتمع من خلال نشر ثقافة الانتخابات على أساس الكفاءة وليس الإنتماء أي كان نوعه وتكون عبر وسائل الإعلام والنشاطات الطلابية في الجامعات والمعاهد والأندية والمننديات وكذلك إستحداث مكاتب في المقار الإنتخابية تقوم بمنع تداول أي شعارات تدعو إلى الانتخاب على أساس الإنتماء وكذلك توضح للناخبين مزايا إنتخاب الأكفأ دون التدخل في إرادتهم.

٨- إستحداث لجنة مختصة في الأزمات والكوارث داخل المجالس المحلية لعمل خطط طوارئ تضمن توحيد جهود جميع الإدارات المعنية في التصدي لأي طارئ وكذلك مراقبة وتقييم أداء تلك الجهات

أثناء تعرض البلاد لأزمة لتفادي ما حدث أثناء أزمة كورونا حيث إن تلك المجالس لم تسجل حضوراً يذكر ولم تكن فعالة بالشكل المطلوب.

٩- أن تتفرد الأمانة العامة للمجالس المحلية بإصدار اللوائح التنظيمية لعمل تلك المجالس دون تدخل وزير البلديات أو أي جهة أخرى.

١٠- أوصي بعمل المزيد من الدراسات الهادفة إلى تطوير المجالس البلدية لما لهذه المجالس من أهمية بالغة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحياة المواطنين.

قائمة المراجع والمصادر؛

أولاً: المراجع العامة:

- (١) أحمد، أزهار هاشم (٢٠١٤م)، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، الطبعة الأولى، القاهرة : المركز القومي للإصدارات القانونية.
- (٢) إحواس، خليفة صالح (٢٠١٤م)، الإدارة المحلية، القاهرة : دار النهضة العربية.
- (٣) بحر، أسامة محمد (٢٠١٧م)، حدود سلطات الضبط الإداري في حالة الطوارئ والحرب، الأردن : مكتبة زين الحقوقية والأدبية
- (٤) بدر، أحمد سلامة (٢٠١٧م)، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة (مصر - دول الخليج - إنجلترا - فرنسا)، القاهرة: دار النهضة العربية.
- (٥) بدران، محمد محمد (٢٠٠٤م)، الإدارة المحلية - دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٦) بدوي، أحمد زكي (١٩٩٣م)، معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، بيروت - لبنان: مكتبات لبنان.
- (٧) بدوي، ثروت (٢٠٠٢م)، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٨) بربر، كامل (م)، نظام الإدارة المحلية، الإسكندرية: المؤسسة الجامعية، ص ٢٤ وما بعدها.
- (٩) بشير، جيدور حاج (٢٠١٦م)، الحكم المحلي في أقاليم الأقليات ذات التنوع الأثني - حالة الأقاليم الفرنسية لما وراء البحار، باريس: جامعة فرنسا الأولى.
- (١٠) الجربوع، أيوب منصور الجربوع (٢٠١٠م)، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، الطبعة الأولى، الرياض.
- (١١) جمال الدين، سامي (٢٠٠٤م)، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، الطبعة الثانية، دار الفكر، القاهرة.
- (١٢) جمال الدين، سامي (٢٠٠٩م)، أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، القاهرة : منشأة المعارف.
- (١٣) حبيب، محمود أبو السعود (٢٠٠٥م)، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، الطبعة الأولى، مكتبة سيد عبدالله وهبة.
- (١٤) حده، باديس (٢٠١٦م)، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي -دراسة مقارنة، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية.
- (١٥) الحراشي، ميلاد مفتاح (٢٠١٦م)، منظمات الإدارة المحلية وعلاقتها بالديمقراطية الجوارية، الإمارات العربية المتحدة : دار الكتاب الجامعي.

- (١٦) أبو حمزة، أيمن محمد (٢٠٠١م)، نظرات حول نظام الإدارة المحلية في التشريع المصري - نحو إدارة محلية فاعلة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (١٧) حمودة، صبري توفيق (٢٠١٠م)، اللامركزية المحلية، الطبعة الأولى، الكتاب الجامعي - جامعة القاهرة، القاهرة.
- (١٨) خاطر، شريف (٢٠٠٩م)، الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية.
- (١٩) خاطر، شريف (٢٠١١م)، الإدارة المحلية في النظم المقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٢٠) الخطيب، محمد فتح الله (بدون سنة نشر)، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٢١) الخلايلة، محمد علي (٢٠١٣م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- (٢٢) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (٢٠١٢م)، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، الإسكندرية : دار الفكر الجامعي.
- (٢٣) الربدي، محمد صالح (٢٠٠٥م)، دراسات في الإدارة المحلية - دراسة تطبيقية على سكان المملكة العربية السعودية: الرياض: شركة مرينا للنشر والتوزيع.
- (٢٤) ساري، شفيق (٢٠٠٨م)، المبادئ العامة للقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٢٥) سعودي، عبدالحكيم فوزي (٢٠١٥م)، ضمانات الإشراف والرقابة على الانتخابات دراسة مقارنة بالنظام الفرنسي، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ١٢٨.
- (٢٦) الشخيلي، عبد الرزاق (٢٠٠١م)، الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع.
- (٢٧) شطناوي، علي خطار (٢٠٠٧م)، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر.
- (٢٨) شعبان، حمدي محمد (٢٠٠٥م)، التنظيم الإداري في مصر، الطبعة الأولى، القاهرة: شركة ناس للطباعة.
- (٢٩) شلبي، منير إبراهيم (١٩٩٧م)، المرفق المحلي - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي - القاهرة.
- (٣٠) الشهاوي، محمد السيد (٢٠١١م)، التنمية المحلية وأثرها على التنمية الاقتصادية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- (٣١) الشيحة، عدنان بن عبدالله (٢٠١٢م)، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، الرياض: مجلة جامعة الملك سعود، المجلد ٢٤، العدد ١.
- (٣٢) الصروخ، مليكة (٢٠٠٨م)، القانون الإداري - دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الأردن.
- (٣٣) الصلاح، محمد (٢٠٠٥م)، الإدارة في إمارة شرق الأردن، أربد: دار الملاح للنشر.

- ٣٤ الطماوي، (١٩٧٩م)، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي.
- ٣٥ الطماوي، سليمان (٢٠٠٢م)، قضاء الإلغاء - الكتاب الأول، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ٣٦ الطماوي، سليمان (ب.ت)، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ٣٧ الطماوي، سليمان (٢٠٠١م)، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ٣٨ الطهراوي، هاني علي (٢٠٠٤م)، قانون الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- ٣٩ عبدالله، عبد الغني بسيوني (٢٠٠٧م)، القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية.
- ٤٠ عبدالهادي، توفيق (٢٠١١م)، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، عمان : دار اليازوري للنشر والتوزيع.
- ٤١ العاني، علي حاتم (٢٠١٧م)، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، الأردن : دار الأيام للنشر والتوزيع.
- ٤٢ العجمي، حمدي (٢٠١٦م)، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، طبعة معهد الإدارة العامة، الرياض.
- ٤٣ عمرو، عدنان (٢٠١٢م)، الإدارة المحلية العربية - فلسطين نموذجاً، الإسكندرية : منشاة المعارف.
- ٤٤ العواجي، إبراهيم محمد (٢٠٠٤م)، الإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض.
- ٤٥ عواضة، حسن محمد (٢٠٠٢م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، القاهرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.
- ٤٦ غانم، السيد عبدالمطلب (٢٠١٤م)، المحليات دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية، بيروت : دار الكتاب الجامعي.
- ٤٧ غضبان، فؤاد (٢٠٠٩م)، التنمية المحلية - ممارسات وفاعلون، القاهرة: دار النشر العربي.
- ٤٨ غويني، العربي (٢٠١٦م)، تطوير الإدارة المحلية كضرورة للتنمية في الوطن العربي، الجزائر: دار الكتاب الحديث.
- ٤٩ فاروق، محمد رويشد (٢٠١٩م)، الإدارة المحلية في التشريع المصري، المنصورة : دار الكتاب الجامعي للنشر.
- ٥٠ فراج، زين بدر (٢٠٠٨م)، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية.

- ٥١ فوزي، صلاح (٢٠٠٨م)، الوسيط في قانون الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٥٢ فوزي، صلاح الدين (٢٠١١م)، المحيط في القانون الإداري - الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٥٣ فهمي، مصطفى (٢٠١١م)، الحكومات المحلية في إطار الدولة، الطبعة الأولى، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- ٥٤ فيصل، أحمد غازي (٢٠١٩م)، التنظيم القانوني للوحدات الإدارية المحلية، القاهرة: مركز الدراسات العربية.
- ٥٥ فيدل، جورج (٢٠١٢م) القانون الإداري، الجزء الثاني، (ب.ن).
- ٥٦ قاسم، خالد (٢٠١٧م)، الإدارة الاقتصادية للوحدات المحلية، الطبعة الأولى، القاهرة، دار المعارف.
- ٥٧ عبدالكريم، فؤاد محمد موسى (٢٠١١م)، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث.
- ٥٨ الكبير، محمد بن علي (٢٠١٧م)، الممارسة السياسية في النظام السياسي السعودي، الرياض، معهد الملك سلمان للدراسات والخدمات الاستشارية.
- ٥٩ كوهلمان، سابين (٢٠١٨م)، الحكم والإدارة العامة - إصلاحات القطاع العام المحلي في أوقات الأزمات، ترجمة د/علاء فرحان، الأردن : دار حميثرا للنشر.
- ٦٠ زويتي، سارة (٢٠٢٠م)، السلوك الإداري "الإدارة المحلية - القيادة الإدارية - التغيير التنظيمي"، عمان : دار الأيام للنشر والتوزيع.
- ٦١ المبيضين، صفوان (٢٠١٩م)، الإدارة المحلية - مداخل التطوير، عمان : دار اليازوري للنشر والتوزيع.
- ٦٢ المخلافي، وائل محمد إسماعيل (٢٠٠٠م)، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة بنظم كل من: المملكة المتحدة وفرنسا ومصر)، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٦٣ المصري، أحمد محمد (٢٠٠٦م)، الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة للنشر والتوزيع، القاهرة.
- ٦٤ المعاني، أيمن عوده (٢٠١٠م)، الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر، عمان.
- ٦٥ مغازي، مروة السعيد (٢٠١٩م)، العلاقة بين تطبيق اللامركزية في الإدارة المحلية، الإسكندرية : دار الوفاء لنديا الطباعة والنشر.
- ٦٦ مهنا، محمد فؤاد (بدون تاريخ)، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، القاهرة: دار المعارف.

- (٦٧) الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات زين الحقوقية.
- (٦٨) النجار، زكي محمد (٢٠٠٣م)، الدستور والادارة المحلية - دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٦٩) عبدالهادي، توفيق (٢٠١٢م)، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، عمان : اليازوري العلمية للنشر والتوزيع.
- (٧٠) النهري، مجدي مدحت (٢٠١٠م)، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة.
- (٧١) النهري، مجدي مدحت (٢٠١١م)، الإتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، القاهرة : دار النهضة العربية.
- (٧٢) هويدي، عبدالجليل (٢٠١٣م)، المالية العامة للحكم المحلي، القاهرة : دار النهضة العربية، ص ١٩٢.

ثانياً: المراجع المتخصصة:

- (١) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٥م)، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية - اللامركزية على الطريقة الفرنسية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث.
- (٢) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٢م)، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.
- (٣) إسماعيل، محمد أحمد (٢٠١٣م)، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.
- (٤) بطارسه، سليمان سليم (بدون سنة نشر)، المفاهيم المحورية للإدارة المحلية ومداولاتها المتعددة، بحث غير منشور.
- (٥) بدر الدين، هشام عبدالسيد (٢٠١٧م)، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحلية المصرية في ضوء دستور ٢٠١٤ والقوانين المنظمة للانتخابات، القاهرة: دار النهضة العربية.
- (٦) البليهد، بندر فهد (٢٠١٤م)، الرقابة على انتخابات المجالس البلدية في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة، الأردن: كلية القانون جامعة اليرموك.
- (٧) الجبوري، علاء عبيس (٢٠٢٠م)، الوحدات الإدارية المحلية بين الرقابة والاستقلال، بغداد : دار أمجد للنشر والتوزيع.
- (٨) جلوقه، كمال (٢٠٠٣م)، الخدمات البلدية والاجتماعية في عمان الكبرى ودور التخطيط الشمولي في تكاملها، الرياض، المعهد العربي للإنماء.

- ٩) جمعة، سلوى شعراوي (ب.ت)، إدارة شئون الدولة والمجتمع، بحث منشور بمجلة مركز الدراسات والاستشارات - الإدارة العامة.
- ١٠) الحجري، هلال بن سالم حمدان (٢٠٢٠م)، المجالس البلدية ودورها في تحقيق التنمية المحلية بسلطنة عمان ومصر - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق - جامعة المنصورة.
- ١١) حميد، صالح بن عبدالله (٢٠٠٩م)، الشورى في الإسلام - ممارسة نيابية عن تجربة المملكة العربية السعودية، بحث منشور بإدارة المعلومات بمجلس الشورى السعودي، الرياض.
- ١٢) الخطيب، أحمد حسن (٢٠١٧م)، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية - دراسة مقارنة، بدون دار نشر.
- ١٣) الديب، فؤاد سمير (٢٠١٦م)، نحو مجالس محلية حقيقية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- ١٤) الديب، نور الهدى إبراهيم (٢٠١٦م)، الحوار المجتمعي كآلية لصنع القرار - المجالس المحلية نموذجاً، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- ١٥) الديداموني، محمد (٢٠٠٨م)، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، القاهرة.
- ١٦) أبو راس، محمد الشافعي (٢٠١٢م)، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة : دار النهضة العربية.
- ١٧) الرسول، محمد أحمد (٢٠١٥م)، الضمانات القانونية لحقوق الأفراد في حالة الطوارئ في القانون الإداري، الأردن : دار الوراق للنشر والتوزيع.
- ١٨) أبو الروس، محمد الشافعي (٢٠١١م)، استقلالية الهيئة المحلية بين الواقع والمأمول، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية.
- ١٩) رؤية المملكة العربية السعودية، الاستعراض الطوعي الوطني الأول، موجز عن المدن المستدامة - برنامج المدن السعودية المستقبلية.
- ٢٠) زايد، عادل (٢٠١٤م)، تطوير مستقبل الإدار المحلية العربية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- ٢١) أبو زيد، محمود (٢٠٠٢م)، الرقابة والإشراف على السلطات المحلية، مجلد الأهرام الاقتصادي، الجزء الثاني.
- ٢٢) سالم، أكرم (٢٠١٨م)، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية - الحوار المتمدن، مطبعة الشرق القانونية، القاهرة.
- ٢٣) السبيعي، مشعان (١٤٢١هـ)، تقويم الرقابة على أداء الجهات الحكومية والمؤسسات العامة - دراسة تطبيقية على ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية، الرياض.

- (٢٤) سلام، إيهاب زكي (١٩٩٨م)، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، بدون دار نشر، القاهرة.
- (٢٥) سمشة، آمال (٢٠١٨م)، الأداء البشري بالإدارة المحلية، عمان: مركز الكتاب الأكاديمي.
- (٢٦) السيد، هدى محمد عبدالرحمن (٢٠١٨م)، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.
- (٢٧) الشاعر، رمزي (٢٠٠٤م)، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٢٨) الشقاوي، عبدالرحمن عبدالله (١٤٣٥هـ)، تطوير أنظمة الحكم والإدارة وجهود التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية، الرياض : معهد الإدارة العامة.
- (٢٩) الشحري، أيمن (٢٠١٦م)، التنظيمات الإدارية للوحدات المحلية في التشريعات المقارنة، القاهرة : دار النفائس للكتب القانونية.
- (٣٠) شلبي، شعبان (٢٠٠٨م)، المجالس الشعبية المحلية، جمعية النهضة الريفية للنشر القانوني، القاهرة.
- (٣١) الشيحة، عدنان بن عبدالله (٢٠١٥م)، الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية، بحث منشور بالمجلة العلمية للإدارة، العدد الثامن.
- (٣٢) الشخيلي، عبدالقادر (٢٠٠٢م)، لجان المجلس البلدي، الطبعة الرابعة، الكتاب العربي، عمان.
- (٣٣) شيهوب، مسعود (٢٠١٢م)، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، دار الكتاب العربي، القاهرة.
- (٣٤) صليحة، ملياني (٢٠١٦م)، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان - الأردن.
- (٣٥) صوفي، محمد نور (٢٠٠٣م)، أساليب تنظيم الإدارة المحلية - نماذج عالمية، عمان: مركز أم صلالة للنشر.
- (٣٦) الضويان، فهد بن إبراهيم (٢٠١٨م)، النظام القانوني للمجالس البلدية السعودي، بحث منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد (١٤٣).
- (٣٧) الطعمنة، محمد محمود (٢٠٠٥م)، الحكم المحلي في الوطن العربي وإتجاهات التطوير، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- (٣٨) العامر، محمد بن صالح (١٤٣٤هـ)، المخالفات في انتخابات أعضاء المجالس البلدية، المعهد العالي للقضاء - جامعة الإمام بن سعود الإسلامية.
- (٣٩) العوض، خالد عبدالرحمن (٢٠١١م)، المجلس البلدي والبلدية - الحرب الباردة، الطبعة الأولى، (ب.د)، الرياض.

- (٤٠) فؤاد، فؤاد سمير (٢٠١٣م)، الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، القاهرة: جامعة عين شمس.
- (٤١) عبدالوهاب، سمير محمد (٢٠٠٠م)، النظم المحلية - إطار عام مع التركيز على النظام المحلي المصري، بدون ناشر.
- (٤٢) عبد الوهاب، سمير محمد (٢٠٠٩م)، الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة، القاهرة: مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة.
- (٤٣) عبدالوهاب، محمد سمير (٢٠١٠م)، التكامل بين الأجهزة الحكومية والادارات المحلية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- (٤٤) عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠١٤م)، أصول القضاء الإداري، القاهرة : دار الجامعة الجديدة للنشر.
- (٤٥) عبدالنعم، محمد أحمد (٢٠٠١م)، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المصري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (٤٦) عبدالراضي، أحمد سليمان (٢٠١٦م)، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس المحلية، القاهرة : دار النهضة العربية.
- (٤٧) عبيد، علي عباس (٢٠٢٠م)، رقابة السلطة الاتحادية على أداء مجالس المحافظات المحلية، الأردن: دار أمجد للنشر والتوزيع.
- (٤٨) عثمان، حسين عثمان محمد (٢٠١٥م)، الإدارة الحرة للوحدات المحلية - دراسة مقارنة، القاهرة : دار الجامعة الجديدة.
- (٤٩) عجارمة، نوفان (٢٠١٣)، الانتخاب ركن لازم في الإدارة المحلية، عمان: مركز الرأي للدراسات.
- (٥٠) العلوان، أمير بن محمد (٢٠١٨م)، اتجاهات أعضاء المجلس البلدي نحو ممارستهم لأدوارهم في الأنشطة الرئيسية في الجهاز البلدي في المملكة العربية السعودية : دراسة وصفية، مجلة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد ١٧، العدد الأول.
- (٥١) عمر، علاء محمد أمين (٢٠١٥م)، الاختصاص التشريعي واللائحي للمجالس الشعبية، الطبعة الأولى، الشارقة.
- (٥٢) ماروك، عبدالكريم (٢٠١٣م)، الميسر في شرح قانون البلدية، وهران : مكتبة زين الحقوقية والأدبية.
- (٥٣) محرم، صبحي (٢٠١٠م)، مشاكل إدارة المدن العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية - القاهرة.
- (٥٤) محرم، صبحي (٢٠١٥م)، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، القاهرة : دار النهضة العربية.

- ٥٥ مشرف، عبدالعليم عبدالمجيد (ب.ت)، إسقاط عضوية أعضاء المجالس المحلية، (ب.ن).
- ٥٦ مشري، عبدالحليم (٢٠٠٩م)، نظام الرقابة الإدارية على الجماعة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، الجزائر.
- ٥٧ المطيري، ثامر بن ملوح (٢٠١٨م)، الواقع التنظيمي للإدارة المحلية وأسس تفعيله، الرياض : معهد الإدارة العامة.
- ٥٨ موسى، مصطفى محمد (٢٠٠٦م)، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية (دراسة مقارنة بين النظام الإسلامي والنظام في مجموعة من الدول)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة.
- ٥٩ مرجان، محمد أحمد (٢٠١٢م)، دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الإرتقاء بالخدمات الجماهيرية - دراسة مقارنة، القاهرة : دار النهضة العربية.
- ٦٠ موسوعة المجالس القومية المتخصصة (١٩٩٩م)، مجلد (٢٥)، الدورة الخامس والعشرون.
- ٦١ نجم، أحمد حافظ (٢٠٠٨م)، المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، دار الفكر العربي : القاهرة.
- ٦٢ أبو هذاف، ماجد محمد (٢٠٠٦م)، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، منشورات الجامعة الإسلامية، غزة - فلسطين.
- ٦٣ عبدالهادي، بشار (٢٠٠٨م)، التفويض في الاختصاص - دراسة مقارنة، دار الفرقان للنشر، عمان.

ثالثاً: المراجع الأجنبية:

- 1- CA Cross, principles of Local Government Law, 7th end by CA and Cross and S Bailey (1986).
- 2- Peter J. Richards, the Local Government System, George Allen and Unwin, London First Edition (1983) .
- 3- John Stewart, The new Management of Local Government, George Allen and Unwin. London First Edition (1986).
- 4- Mostafa Sadek: The Balance point between Local Autonomy and national central, authority 1972 .
- 5- H. Finer: English Local Government, London, 1950 270 R.M. Punnett . J.A.G. Griffith Central Department and Local Authorities London, 1966
- 6- H. Roussillon : les Structures territoriales des communes Paris 1975.

- 7- John dearlove, The reorganization of British local government, Cambridge university press 1979.
- 8- Robin Hambleton Policy Planning and Local Government, Hutchinson, London, First edition, 1978.
- 9- P.W. Jackson, Local Government. Exeter university, 2011.
- 10- Tony Byrne, Local Government in Britain penguin books, 1 St Edition, England ,1991.
- 11- Martine Lambard, Droit administratif, 3eme edition, Paris : Dalloz, 1999.

رابعاً: الأبحاث والدراسات والرسائل العلمية:

- (١) البوعينين، أحمد سعد (٢٠١٤م)، المجالس البلدية في البحرين بين إكراهات التأسيس وتحديات التطوير، المغرب: مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد.
- (٢) البوعينين، أحمد سعد (٢٠١٧م)، المجالس البلدية في البحرين، الجزائر: منشورات مجلة العلوم القانونية.
- (٣) تكلا، ليلي (٢٠٠٧م)، دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة.
- (٤) درويش، مصطفى (٢٠١٣م)، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب - الجزائر، السنة الأولى، العدد ٥.
- (٥) الشايف، شاكراً علي ناجي (٢٠١٦م)، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في الوطن العربي، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، القاهرة.
- (٦) الشقاوي، عبد الرحمن عبد الله (١٤٣٠هـ)، تطوير أنظمة الحكم والإدارة وجهود التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية، الرياض: معهد الإدارة العامة. الشيخة، عدنان عبد الله وفهد عبد الله الحريقي (٢٠٠٢م)، "نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية"، مجلة العلوم، جامعة أسيوط، المجلد ٣٠، العدد ٣.
- (٧) عبد العليم، أحمد حسن (٢٠١٧م)، تفعيل الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة أسيوط.
- (٨) فريد، مهاب (٢٠١٩م)، الانتخابات المحلية في ضوء التعديلات الدستورية، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق - جامعة المنصورة.
- (٩) منيب، مفلح منيب السبيعي (١٤٣٤هـ)، ضمانات نزاهة انتخابات المجالس البلدية وحريتها - دراسة مقارنة، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في السياسة الشرعية، المعهد العالي للقضاء.

خامساً: الأنظمة واللوائح التنفيذية:

- (١) النظام الأساسي للحكم السعودي.
- (٢) الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٢م وتعديلاته الصادرة عام ٢٠١٤م، ٢٠١٩م .
- (٣) نظام البلديات والقرى السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) بتاريخ ١٣٩٧/٠٢/٢١هـ.
- (٤) نظام المجالس البلدية السعودي رقم (م/٦١) الصادر بتاريخ ١٤٣٥/١٠/٤هـ.
- (٥) القانون رقم ٣٨ لسنة ٢٠٠٦ الصادر بتاريخ ٣٠ يونيو ٢٠٠٦م بشأن تعديل بعض أحكام قانون قانون البلديات البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١.
- (٦) قانون البلدية الجزائري القديم رقم ٢٤/٦٧.
- (٧) نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) بتاريخ ١٣٩٧/٢/٢١هـ.
- (٨) قانون الإدارة المحلية السوري الصادرة بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١١ بتاريخ ٢٠١١/٨/٢٣.
- (٩) قانون البلديات بإمارة الشارقة رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤م، الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٥م، والمعدل بتاريخ ٢٠١٨/٢/١٥.
- (١٠) القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢م بشأن الوحدات المحلية الفرنسية.
- (١١) نظام مجلس الشورى الصادر بالمرسوم الملكي رقم: أ/٩١ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ.
- (١٢) قانون البلديات الأردني رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٧م.
- (١٣) قانون البلديات الأردني رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥م.
- (١٤) قانون البلديات بإمارة أبوظبي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩م، الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٧/٢٩م.
- (١٥) قانون بلدية العين بإمارة أبوظبي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧م، الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٥/٣١م.
- (١٦) قانون البلديات الأردني رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٢ والمعدل بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٢م.
- (١٧) قانون الحكم المحلي المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م.
- (١٨) نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ.
- (١٩) نظام ديوان المراقبة العامة السعودي رقم (م/٩) بتاريخ ١٣٩١/٢/١١هـ. اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية السعودي الصادرة عام ١٤٣٧هـ.
- (٢٠) قانون الحكم المحلي الجديد للمملكة المتحدة الصادر عام ١٩٧٢م.
- (٢١) قانون ديوان المحاسبة الكويتي رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤م.
- (٢٢) القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٦٤م بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.
- (٢٣) قانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٢ بشأن ديوان الرقابة المالية والإدارية البحريني والمعدل بالمرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٠.

- (٢٤) قانون ديوان المحاسبة الأردني الصادر عام ١٩٨٥م وتعديلاته.
- (٢٥) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الصادرة عام ١٩٩٦م.
- (٢٦) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني.
- (٢٧) اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي المصري والمنشورة بالجريدة الرسمية بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٧٩م.
- (٢٨) اللائحة التنفيذية لنظام المجالس البلدية الصادرة عام ١٤٣٧هـ.
- (٢٩) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات العماني الصادرة بموجب القرار رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢م.
- (٣٠) لائحة المخالفات والطعون الانتخابية البلدية السعودية.
- (٣١) المرسوم السلطاني رقم ١١٦/٢٠١١م بإصدار قانون المجالس البلدية العماني.
- (٣٢) المذكرة التفسيرية لمواد القانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٦م بشأن بلدية الكويت.

سادساً: أحكام المحاكم والقرارات والتعاميم:

- (١) حكم محكمة النقض المصرية، بتاريخ ٤ يناير ١٩٩٦م طعن رقم ٥٢١٨ لسنة ٦١ ق - نقض مدني، مكتب فني ٤٧، الجزء الأول، الصفحة ٩٧.
- (٢) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بتاريخ ٣ فبراير ١٩٩٦م، في الدعوى رقم ١٨ لسنة ٨ ق.ع.
- (٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٦٦م الطعن رقم ١٠٧١ لسنة ٩ قضائية، مكتب فني ١١، الجزء الأول، الصفحة ٣٥١.
- (٤) حكم ديوان المظالم الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ٣ قضائية، الأحكام الإدارية - الصفحة ٢٠٦.
- (٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - تاريخ ٣٠ مارس ١٩٨٥ - الطعن رقم ١٨٨١ لسنة ٣٠ ق، مكتب فني ٣٠، الجزء الثاني، الصفحة ٨٨١.
- (٦) حكم المحكمة الإدارية العليا - بتاريخ ٢٥ نوفمبر ١٩٦٧م، الطعن رقم ٨٨٥ لسنة ١١ قضائية مكتب فني ١٣، الجزء الأول، الصفحة ١٣٥.
- (٧) حكم المحكمة الإدارية العليا - بتاريخ ١١ ديسمبر ٢٠٠٤م - الطعن رقم ١٣٨٦٠ لسنة ٤٩ قضائية، الدائرة الأولى - موضوع، الصفحة ٨٨٠.
- (٨) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، بتاريخ ٨ مايو ١٩٨٢م، في الطعن رقم ٩٠٦ لسنة ٢٦ ق، الجزء الأول، ص ٣٤٥.
- (٩) حكم ديوان المظالم - بتاريخ ٣٠ أغسطس ٢٠١٦م - الطعن رقم ٥٥٩١ لسنة ١٤٣٧ قضائية - الدائرة الإدارية، الصفحة ٤٣٥.

- (١٠) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - بتاريخ ٣ يونيو ٢٠٠١م، الطعن رقم ١٥٧٧ لسنة ٤٦ قضائية مكتب فني ٤٦، الجزء الثاني، الصفحة ٢٠١٥.
- (١١) حكم ديوان المظالم - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ٢٧٦ لسنة ١ قضائية بتاريخ ٨/٤/٢٠٠٦م، رقم الصفحة ٩٧٥.
- (١٢) حكم ديوان المظالم - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ١٥٩٤ لسنة ١ قضائية - الدائرة الإدارية - بتاريخ ٧ يونيو ٢٠٠٨م.
- (١٣) حكم ديوان المظالم السعودي - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ١٦٣٠ لسنة ١٤٣٧ قضائية - الدائرة الإدارية وتاريخ ١٨/٠١/٢٠١٦، ص ٥٧.
- (١٤) محكمة التمييز البحرينية - الأحكام المدنية - الطعن رقم ٣٤٠ لسنة ٢٠٠٧ قضائية بتاريخ ٣١ مارس ٢٠٠٨م، مكتب فني ١٩ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٣٩٣.
- (١٥) محكمة التمييز الكويتية - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ٥٢٩ لسنة ٢٠٠٤ قضائية بتاريخ ٢٠٠٥-٠٩-٢٦ مكتب فني ٣٣ رقم الجزء ٣.
- (١٦) حكم محكمة التمييز الكويتية - الأحكام الإدارية - الطعن رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٠ قضائية بتاريخ ٢٧ مايو ١٩٩٩.
- (١٧) الحكم رقم ٣٢١٣٠ لسنة ٦٢ قضائية - محكمة القضاء الإداري المصري - الدائرة الأولى - بتاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٩م.
- (١٨) قرار وزير الشؤون البلدية والقروية رقم (٦٠٧٧٨ص ز) وتاريخ ١٠/٩/١٤٢٨هـ المتعلق بدور المجالس البلدية في قضايا تخطيط الأراضي.
- (١٩) قرار مجلس الوزراء السعودي رقم ٥٣٥ لسنة ١٤٤١ نشر بتاريخ ٢٠٢٠-٠٤-٢٣ بشأن قرار مجلس الوزراء رقم (٥٣٥) المعنى باتخاذ جميع الإجراءات الاحترازية لمنع تفشي فيروس كورونا في المملكة العربية السعودية.
- (٢٠) تعميم وزارة المالية السعودية للبلديات والهيئات الحكومية للعام المالي ١٤٣٩/١٤٤٠هـ بشأن الإيرادات المباشرة.

Summary

This study deals with "Towards Effective Municipal Councils, a Study in Saudi and Comparative Law" by focusing on municipal council systems in the Kingdom of Saudi Arabia and some countries of the Gulf Cooperation Council and some comparative systems such as British, French and Egyptian law. We shed light on the defects and obstacles that municipal councils face in performing its effective role, and failure to achieve the goals tagged from its creation.

For this purpose, we divided the study into three main chapters: In the first chapter we dealt with the nature of municipal councils and their organizational basis, and we divided it into two main topics. In the first topic we dealt with the definition of municipal councils by explaining the concept of municipal councils and their components and the historical development that occurred to them in the Kingdom of Saudi Arabia and a number of comparative regulations, and in the second topic we dealt with the legal basis For the work and formation of municipal councils.

In the second chapter, we dealt with the functions of the municipal councils through two main topics. In the first topic we dealt with the functional competence of the municipal councils, by explaining the legal basis for the functions and functions of the municipal council. Municipal.

In the third and final chapter, we explained the mechanisms and oversight bodies over the work of municipal councils and assess their performance, and divided it into two main topics. In the first topic we dealt with the monitoring bodies of municipal councils, and divided them into administrative and financial control as they are closely related to the central authority, and judicial and parliamentary oversight, considering that these two powers stem from From authorities far from relevant to the central administration or the executive authority, and in the second topic, it explained, based on the previous presentation, the evaluation of the role of municipal councils and the most important obstacles and disadvantages faced by the municipal council, and how to confront these obstacles and solve them to fully activate its role.

The study concluded with a presentation of the most important and prominent findings and recommendations that it reached, then an index of sources and references.

Bahrain University

Faculty of law

Department of public law



**"Toward effective municipal councils, a study of
Saudi and comparative law"
(Comparative study)**

Research to complete the requirements for obtaining a PhD. Degree in
Philosophy in public law

Submitted by
Youssef Abdullah Al-Assaf
University number: 20140080

Supervised by
Prof / Fouaad Moussa
Professor of Public Law
University of Bahrain

Kingdom Of Bahrain
2021