

## الأساس المُنظم لإيفاد موظفي البلديات في الدورات والبعثات العلمية: دراسة تحليلية للأنظمة الأردنية لعام 2020

زيد محمد المقبل

مجلس الخدمات المشتركة لمحافظة إربد، العنوان البريدي: إربد - الأردن - الرمز البريدي (21110)

رقم الهاتف: 00962797736535، البريد الإلكتروني: almuqbelzaid@gmail.com

### الملخص

هدفت الدراسة إلى التعرف على علاقة موظف البلدية بالحكومة المركزية، وصولاً للكشف عن الأساس المُنظم لإيفاد موظفي البلديات في الدورات والبعثات العلمية، فيما إذا كان يُرد إلى نظام موظفي البلديات أم لنظام الخدمة المدنية، ولتحقيق ذلك اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، حيث جرى تحليل مضمون نصوص مواد الدستور الأردني وقانون البلديات ذات الصلة، ونصوص مواد نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية.

أظهرت النتائج أن الحكومة المركزية وفقاً للدستور والقانون الأردنيين هي صاحبة الولاية في إصدار أنظمة شؤون موظفي البلديات، كما تبين أن الأساس المُنظم لإيفاد موظفي البلديات في دورات وبعثات علمية هو نظام الخدمة المدنية، حيث أحال نظام موظفي البلديات جملة الأحكام المنظمة لإجراءات إيفاد موظفي البلديات إلى نظام الخدمة المدنية، فنظام الخدمة المدنية في الأردن هو المظلة الرئيسة للمنظمة لإجراءات إيفاد موظفي البلديات في دورات وبعثات علمية، وفي الختام وضعت الدراسة عدداً من التوصيات، منها: إضافة نص صريح في نظام موظفي البلديات يُقر بخضوع إجراءات إيفاد موظفي البلديات إلى نظام الخدمة المدنية.

### الكلمات المفتاحية

إيفاد، البعثات، الدورات العلمية، موظف البلدية، نظام الخدمة المدنية، نظام موظفي البلديات.

## **The Basis Organizing to Dispatch the Municipal Employees in the Scientific Courses and Expeditions: Analytical study to Jordanian Statute for 2020**

**Zaid Mohammed Almuqbel**

The Joint Services Council for Irbid Governorate. Irbid- Jordan (21110)

Mobile phone: 00962797736535, E-mail: almuqbelzaid@gmail.com

### Abstract

This study aims at investigating the relationship of the Municipal employee with the Central Government, to reveal the organizational basis for sending municipal staff to pursue courses and scientific missions, whether it was referred to the Municipal Employees' System or the Civil Service System. To achieve this, the study was based on the analytical descriptive approach. The content of the articles of the Jordanian constitution, the relevant municipal law, and the articles of the Municipal Employees' System and the Civil Service System were analyzed.

The results showed that the central government is the mandate holder for issuing the municipal employees statute. Further to this, the findings indicated that the organizational basis to dispatch municipal employees in scientific courses and expeditions is the civil services statute, where the civil service system in Jordan is the main umbrella for the procedures of dispatching municipal employees to courses and scientific expeditions.

To sum up, the study made a number of recommendations, including, the addition of an explicit article in the Municipal Employees' System recognizing the procedure for dispatching municipal employees to the civil service system.

### Key words

Civil Service Statute, Dispatch, Municipal Employees, Expeditions, Municipalities Employees Statute, Scientific Courses.

## مقدمة:

في الكفاءات، بالإضافة إلى غياب التنسيق بين البلديات للاستفادة من البرامج والمشاريع المتشابهة وتبادل التجارب والخبرات، وغياب برامج التدريب لرفع كفاءة موظفي البلديات (المبيضين، 2019).

وهذه هي المشاكل التي يمكن أن تُعزى إلى ضعف اهتمام القائمين بعمليات التأهيل والإيفاد في الجهات المعنية بتلك العمليات لموظفي البلديات، مع وجود ضعف أو غموض في الأطر التشريعية والتنظيمية المعنية بتأهيل وإيفاد موظفي البلديات، بما قد يُفسر سوء فهم بعض القائمين على عمليات التأهيل والإيفاد لتلك الأطر؛ فحسب دراسة "البطارسة" (2008) فإن الإدارة المحلية في الأردن يحكمها عدد من القوانين والأنظمة التي تعود في غالبيتها إلى العقد الماضي، ورغم إدخال العديد من التعديلات عليها إلا أنها ما تزال بحاجة إلى مزيد من التطوير، على النحو الذي قيل فيه أن النظام المحلي في الأردن يبدو بطيء الحركة على طريق التطور. وعلى ذلك، تأتي الدراسة الحالية للتعرف إلى علاقة موظف البلدية بالحكومة المركزية، بما يُفضي إلى الكشف عن الأساس التنظيمي المُنظم لإيفاد موظفي البلديات في دورات وبعثات علمية.

## مشكلة الدراسة وأسئلتها:

تنبثق إشكالية الدراسة، من الطبيعة الخاصة التي تحكم علاقة البلدية؛ كهيئة إدارة محلية، بالحكومة المركزية، فالبلدية مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً عن الحكومة، بما يعني أنها صاحبة الولاية في إصدار أنظمة لتسيير شؤون موظفيها، ومن ذلك أحكام إيفادهم في الدورات والبعثات العلمية، على أن المُشرع الدستوري والقانوني الأردني أبقى نوعاً من الوصاية الإدارية للحكومة المركزية على البلديات، ومن أشكال تلك الوصاية سلطة الحكومة في وضع نظام موظفي البلديات، الأمر الذي نتج عنه ازدواجية وسوء فهم في تحديد الأساس القانوني المنظم لشؤون موظفي البلديات، لدى الكثيرين؛ لاسيما كثيراً من القائمين على شؤون الإيفاد في البلديات ودبوان الخدمة المدنية، انعكس ذلك بدوره على سوء فهمهم للأساس الذي يحكم إجراءات إيفاد موظفي البلديات، فيما إذا كان نظام موظفي البلديات أم نظام الخدمة المدنية، حيث لاحظ الباحث ذلك عن كُتب: من منطلق عمله في المجال البلدي، بما يُشكل عائقاً - إن لم يكن مانعاً- لعملية إيفاد موظفي البلديات. ولذلك تأتي الدراسة الحالية لمعالجة هذه الإشكالية، من خلال الإجابة عن التساؤلات الآتية:

1. هل خول قانون البلديات الأردني "قانون الإدارة المحلية" الحكومة المركزية سلطة إصدار أنظمة موظفي البلديات؟
2. هل يختلف مدلول الموظف في نظام موظفي البلديات عن مدلوله في نظام الخدمة المدنية؟
3. هل يعالج نظام موظفي البلديات جميع الشؤون المتعلقة بموظفي البلديات؛ ومنها إجراءات إيفادهم، أم أنه أحال تلك الإجراءات لأحكام نظام الخدمة المدنية؟
4. هل حوّل كل من نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية، البلديات صلاحية وضع أسس ومعايير خاصة بها لإيفاد موظفيها في دورات تدريبية أو بعثات تعليمية؟
5. هل يحق لدبوان الخدمة المدنية وفق أحكام نظام الخدمة المدنية، استثناء البلديات من إعلامها عن المنح المتوفرة لديه، لاستثناء موظفي البلديات من الترشيح لها؟

بما أن العالم يتغير باستمرار، وتظهر فيه علوم وتقنيات جديدة، فإن المؤسسات بجميع أنواعها مُطالبه دوماً بإيجاد موظفين أفضل تعليماً وتدريباً لمواكبة ذلك التطور؛ لتتمكن من تحقيق أهدافها (سالم، 1998)، فقد بات واضحاً في الوقت المعاصر مدى حاجة الموظفين إلى الاستمرار في عملية التعلم خلال فترة حياتهم الوظيفية، بما يعني الحاجة المستمرة لتبني عمليات التعلم طويل الأمد من قبل تلك المؤسسات؛ الحكومية وغير الحكومية، بحيث تشمل تلك العمليات كل من التدريب والتعليم المستمر للموظفين، واستغلال كافة فرص التعليم المتاحة (وارنر وسايمون، 2012).

وبحسب "مبيجوي وفنكاتايه" (Mbizziwe & Venkataiah, 2013) فإنه يتعين على كل مؤسسة؛ عامة أو خاصة، أن تبحث عن طرق للاستفادة من قاعدة المعرفة لكل موظف، وأن تبتكر وتضع عمليات وسياسات تشجع الموظفين على البحث باستمرار عن معارف وأفكار جديدة. وبالتالي، أمست عملية وضع وتنفيذ برامج تدريب وتعليم الموظفين عملية إلزامية على كل المؤسسات الخاصة والحكومية. على أن يتم إدارتها وتوجيهها بشكل كفاء (Aduceet al., 2017).

لذا، فالمؤسسات الحكومية مطالبة بإعداد خطط تعليمية وتدريبية دورية لموظفيها، تتأتى من واقع دراستها لاحتياجات موظفيها، ومن ثم ترجمة تلك الخطط إلى برامج تطويرية متعددة يتم تنفيذها من قبل المؤسسات ذات العلاقة؛ كالجامعات، والمعاهد، والمدارس المتخصصة، ومراكز التدريب التابعة للأجهزة الحكومية، أو الأجهزة الخاصة داخل الدولة أو خارجها، إذ قد تتلقى المؤسسات الحكومية منحة تدريبية أو تعليمية من الدول والجهات الأجنبية (رشيد، 2009).

وفي الأردن، فقد أولت الحكومات الأردنية المتعاقبة منذ بدء برنامج التصحيح الاقتصادي في نهاية الثمانينات؛ موضوع رفع كفاءة الموظف العام وإنتاجيته وتأهيله وتدريبه وتحفيزه اهتماماً وجانباً كبيراً من بياناتها الوزارية، ومنذ العام 2000 اعتمدت الحكومة خطط متكاملة لتحديث وتطوير القطاع العام، تضمنت تنمية الموارد البشرية في هذا القطاع، بهدف زيادة كفاءة الكوادر العاملة في الجهاز الحكومي (الطاهر، 2002).

كما وسعت وزارة البلديات - تُعرف حالياً بوزارة الإدارة المحلية- منذ مطلع الألفية الجديدة إلى وضع برامج لرفع قدرات موظفي البلديات من خلال تدريبهم وتأهيلهم للحصول على درجات علمية، وإجراء تحديثات لمعظم التشريعات المتعلقة بالعمل البلدي بهدف مواكبة التطورات في الأردن (العموش، 2009). ورغم ذلك ما زالت البلديات تعاني من العديد من المشاكل؛ كقلة الكفاءات الإدارية، إذ إن نسبة الحاصلين على شهادات جامعية قليل جداً، مع غياب الهياكل التنظيمية في البلديات، فخطوط العلاقة الوظيفية بين أقسام البلدية والرؤساء والمرؤوسين مفقودة، وهناك غياب في الوصف الوظيفي مع عدم معرفة موظفي البلديات لصلاحياتهم ومهامهم الوظيفية، إلى جانب تدني أعداد الكوادر الفنية المؤهلة، بما يعني أن البلديات تعاني من نقص

**أهمية الدراسة:**

تتأتى أهمية الدراسة من جانبين، فعلى الجانب العلمي، فإن الدراسة توضح لجملة المهتمين بموضوعاتها من باحثين وموظفين وأصحاب قرار، جُملة الأطر التشريعية والتنظيمية المُحددة للطبيعة القانونية لموظف البلدية، وعلاقته بكل من البلدية والحكومة المركزية، ونظام الخدمة المدنية، وصولاً إلى الكشف عن الأساس المُنظم لإجراءات إيفاد موظفي البلديات في الدورات والبعثات العلمية، من خلال توضيح الكيفية التي رُبط فيها المُشروع "المُنظم" الأردني بين نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية، بما يُثري المعرفة العلمية والقانونية، ويُسهّم بإزالة الغموض وسوء الفهم حول ذلك، وحول أساس إيفاد موظفي البلديات في الدورات والبعثات العلمية، لاسيما في ضوء الغياب الواضح للدراسات العلمية المختصة بمثل هذه الموضوعات.

أما على الجانب العملي، فإن تحقيق الأهمية العلمية للدراسة، سيكون لها الأثر الإيجابي على موظفي البلدية، حيث سيفتح لهم نافذة الإيفاد للدورات والبعثات العلمية سواء داخل أو خارج المملكة، إذ إن إعطاء الأهمية لنتائج هذه الدراسة من قبل المعنيين، والأخذ بتوصياتها، سوف يُفضي إلى لفت انتباه موظفي البلديات وزيادة اهتمامهم بالإيفاد، ويحفزهم نحوه، بما يزيد من عدد موظفي البلديات المستفيدين من الإيفاد، بمعنى آخر، فإن الدراسة الحالية ترفع الظلم الذي فرضه بعض القائمين على إجراءات الإيفاد في ديوان الخدمة المدنية وفي بعض البلديات، على موظفي البلديات، باستثنائهم وحرمانهم من الحصول على دورات وبعثات علمية، نتيجة سوء فهمهم لحق موظفي البلديات بالإيفاد أسوةً بباقي موظفي القطاع العام. ومن كل ذلك، يكون للدراسة الحالية أهمية كبيرة بالنسبة لموظفي البلديات وللبلديات وللمجتمع ككل، حيث إن تطوير مدارك ومعارف وعلوم موظفي البلديات عبر الإيفاد؛ سوف يكون له الأثر الحَيّر على الجميع.

**منهجية الدراسة:**

استعانت الدراسة بالمنهج الوصفي التحليلي، حيث جرى عرض وتحليل مواد الدستور الأردني وقانون البلديات "قانون الإدارة المحلية" ذات الصلة، بغية الكشف بدايةً عن الأساس الدستوري والقانوني لعلاقة موظف البلدية بالحكومة المركزية "مجلس الوزراء". ومن ثم، جرى عرض وتحليل مواد نظام موظفي البلديات وكذلك نظام الخدمة المدنية، لبيان العلاقة بينهما، بما يؤدي إلى الكشف عن الأساس المُنظم لإيفاد موظفي البلديات في الدورات والبعثات العلمية.

**الدراسات السابقة:**

على الرغم من غياب الدراسات التي عُنيت بدراسة موضوع إيفاد موظفي البلديات في الدورات والبعثات العلمية في الأردن، وذلك في حدود علم الباحث المُتبصر، فإن هناك بعض الدراسات التي تناولت بشكل أو بآخر موضوع التعلم والمعرفة في البلديات وطبيعة علاقتها بالسلطة المركزية في الأردن، ومنها:

دراسة (الحنيطي، 2020): بعنوان: "عمليات إدارة المعرفة وأثرها في إدارة الأزمات في بلديات الفئة الأولى في الأردن". هدفت إلى التعرف على أثر إدارة المعرفة بأبعادها: (اكتشاف المعرفة، والتقاط المعرفة، ومشاركة المعرفة، وتطبيق المعرفة) على إدارة الأزمات في البلديات. وفي سبيل تحقيق ذلك استخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي القائم على الاستبانة التي جرى تطبيقها على عينة بلغت (263) موظفاً من مجتمع الدراسة. وبعد التحليل أظهرت النتائج وجود أثر لعمليات إدارة المعرفة على إدارة الأزمات في البلديات. وعلى ضوء نتائجها أوصت الدراسة بضرورة تعزيز عمليات إدارة المعرفة للبلديات عبر استحداث وحدات إدارية متخصصة بذلك.

دراسة (سليمان، 2017): بعنوان: "رقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية في القانون الأردني والجزائري: دراسة مقارنة". هدفت إلى التعرف على أحكام وجهات الوصاية الإدارية على المجالس البلدية المنتخبة وفق قوانين الإدارة المحلية في الأردن والجزائر. وفي سبيل تحقيق ذلك استندت الدراسة إلى عدة منهجيات هي: الوصفية، والتحليلية، والمقارنة. إلى أن أظهرت النتائج أن وحدات الإدارة المحلية "البلديات" رغم ما تتمتع به من استقلالية فإنها تعمل في إطار السياسة العامة للدولة ووفقاً لقوانينها وأنظمتها. وفي الختام وضعت الدراسة عدة توصيات منها ضرورة حصر الحالات التي يسمح للسلطة المركزية في التدخل بالشؤون المحلية وإدارتها.

دراسة (عبابنة والعدوان، 2008): بعنوان: "العوامل المؤثرة في ممارسة التعلم التنظيمي في البلديات الأردنية". هدفت إلى التعرف على اتجاهات الإداريين في الوحدات المحلية في الأردن نحو ممارسة بعض العوامل المؤثرة في التعلم التنظيمي، وتلك العوامل هي: الشفافية، والعمل الجماعي، والتمكين الإداري. وفي سبيل تحقيق ذلك استخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي القائم على الاستبانة التي جرى تطبيقها على عينة بلغت (339) مديراً في بلدات إقليم الشمال وإقليم الوسط في الأردن، وبعد التحليل أظهرت النتائج وجود علاقة إيجابية بين تلك العوامل وممارسة أبعاد التعلم التنظيمي. وعلى ضوء نتائجها أوصت الدراسة فيما أوصت به؛ بضرورة تصميم مسار تدريبي في البلديات الأردنية لترسيخ التعلم التنظيمي والعوامل المؤثرة فيه.

**التعقيب على الدراسات السابقة:**

أوجه التشابه بين الدراسة الحالية والدراسات السابقة: تتمثل بأن جميع الدراسات تُعنى بشكل أو بآخر بموضوع تعليم وتدريب موظفي البلديات وبيان طبيعة علاقة البلديات بالحكومة المركزية في الأردن.

أوجه التمايز بين الدراسة الحالية والدراسات السابقة: تختلف هذه الدراسة عن الدراسات السابقة من عدة جوانب لعل

بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة؛ كالبلديات، تُباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها (الزغبى، 1986)، فهي أسلوب للحكم يتم بموجبه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتُمثلها لجان "مجالس" منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية (عتيقة، 2011).

وقد أخذ النظام السياسي الأردني بنظام الإدارة المحلية، حيث نصت المادة (121) من الدستور الأردني بتعدلاته لعام 2016 على: "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة". لذا، فالبلديات هي أسلوب للحكم المحلي تنظمها قوانين خاصة، جرى تعريفها وفق المادة (1/13) من قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021 بالنص: "البلدية: مؤسسة أهلية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة ولها بهذه الصفة أن تقاضي وأن توكل عنها أو تنيب أي محام في الإجراءات القضائية".

و مع ذلك لا يعني أن البلديات والمجالس المحلية، هي مؤسسات مستقلة استقلالاً إدارياً ومالياً مطلقاً عن الحكومة المركزية "مجلس الوزراء"، بل تبقى البلديات تحت وصاية الحكومة التي تعني السلطة الرقابية التي يمنحها التشريع للسلطة المركزية على السلطات المحلية لضمان مشروعيتها تصرفاتها وأعمالها وانسجامها مع الصالح العام، فالوصاية الحكومية "الإدارية" علاقة قانونية تربط السلطة المركزية بالهيئات المحلية "البلديات" (سليمان، 2017). وهو الأمر الذي أوضحه القرار التفسيري رقم (1) لسنة 2015، الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية، الذي جاء فيه: "وهذا الاستقلال المالي والإداري الذي يجب أن تتمتع به الهيئات والإدارات اللامركزية لا يكون استقلالاً مطلقاً، بل يبقى للحكومة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات بهدف ضمان وحدة السياسة العامة للدولة في أجهزتها المركزية واللامركزية، وللتأكد من أن الأنشطة والخدمات التي تقدمها تؤدي بكفاءة ومساواة... لذا تعرف هذه الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية بالوصاية الإدارية لتمييزها عن السلطة الرئاسية في حال الحكومة المركزية، وهذه الوصاية الإدارية تعد استثناءً على الأصل العام المتمثل باستقلال الهيئات اللامركزية مالياً وإدارياً، بالتالي فهي لا توجد إلا بنص صريح في القانون وفي حدود ذلك النص". فهذا القرار التفسيري يؤكد استقلالية البلديات كهيئات إدارية لامركزية عن الحكومة المركزية، إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقاً، بل يبقى للحكومة المركزية وصاية إدارية على تلك الهيئات، وصلاحيات رقابية لضمان التناغم والانسجام للسياسة العامة في الأردن، كما يتضح أنه يتوجب لإعمال وصاية الحكومة المركزية على هيئات الإدارة المحلية، أن تُقرها قوانين تلك الهيئات، أي يتوجب لتدخل الحكومة المركزية في أعمال الهيئات المحلية؛ كالبلديات، وجود نص قانوني واضح في قوانين تلك الهيئات يخول الحكومة ذلك التدخل، ومن ثم، فإن تدخل الحكومة المركزية في شؤون معينة من شؤون البلديات -على سبيل المثال- يتوجب أن يستند على نص قانوني واضح في قانون البلديات.

وبتطبيق ذلك على شؤون موظفي البلديات، فإن إعطاء الحكومة المركزية صلاحيات معينة في تنظيم تلك الشؤون

أبرزها: أولاً- من حيث الموضوع؛ فإن هذه الدراسة تختص بموضوع إيفاد موظفي البلديات في الدورات والبعثات العلمية، في حين لم تتناول أيّاً من الدراسات السابقة ذلك. ثانياً- تستخدم الدراسة الحالية المنهج الوصفي التحليلي القائم على أساس تحليل نصوص القانون والأنظمة الأردنية ذات العلاقة، بينما اعتمدت الدراسات السابقة على المنهج الوصفي التحليلي القائم على أساس المسح الميداني، أما عن دراسة "سليمان" فعلى الرغم من أنها استخدمت المنهج الوصفي التحليلي القائم على أساس تحليل النصوص القانونية، إلا أنها لم تستخدم في تناول موضوع الدراسة الحالية.

### خطة الدراسة:

جرى تقسيم متن الدراسة إلى مقدمة وخاتمة ومبحثين، هما:

- المبحث الأول: التنظيم القانوني لموظفي البلديات، ويتضمن: علاقة موظفي البلدية بالحكومة المركزية في الأردن (المطلب الأول)، مدلول موظف البلدية وفق التنظيم الأردني (المطلب الثاني).
- المبحث الثاني: طبيعة إيفاد موظفي البلديات في التنظيم الأردني، ويتضمن: مدلول إيفاد موظف البلدية (المطلب الأول)، مرجعية إجراءات إيفاد موظف البلدية (المطلب الثاني).

### المبحث الأول

#### التنظيم القانوني لموظفي البلديات

تُعد البلديات شكلاً من أشكال اللامركزية المحلية، القائم على أساس إدارة المجتمعات المحلية لشؤونها الخاصة بنفسها، بحيث تكون البلديات مؤسسات ذات استقلال مالي وإداري، وهو الأمر الذي يُفترض معه أن تمتلك البلديات سلطة تنظيم وتسيير شؤون موظفيها بعيداً عن تدخل الحكومة المركزية. وبناء على ذلك يأتي هذا المبحث للتعرف إلى علاقة موظف البلدية بالحكومة المركزية في الأردن (المطلب الأول)، وصولاً لبيان مدلول موظف البلدية وفق التنظيم الأردني (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: علاقة موظفي البلدية بالحكومة المركزية في الأردن

تأخذ الكثير من الأنظمة السياسية للدول، بنظام الإدارة المحلية، أو ما يُعرف أحياناً باللامركزية الإدارية، أو اللامركزية المحلية، الذي يُشير في معناه إلى شكل من أشكال تنظيم السلطة يسمح للمجتمعات المحلية بإدارة شؤونها الخاصة وتسهيل اتصالها بالسلطات المركزية (-United Nations Development Program and Government of Germany Evaluation, 1999)، فوفق هذا النظام يجري تقسيم إقليم الدولة إلى مناطق "وحدات" إدارية؛ وليست سياسية، توزع فيها السلطة الإدارية على تلك المناطق، بطريقة يكون فيها للمجالس المحلية سلطات البت في الكثير من قضاياها الإدارية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية (المبعضين، وآخرون، 2011). بحيث تُوزع الوظيفة الإدارية

شؤونهم الوظيفية للحكومة المركزية، على أن المسألة التي تُثار هنا، هي: هل ميزت الحكومة المركزية الأردنية في أنظمتها بين مفهوم موظف البلدية عن غيره من موظفي الجهاز الحكومي؟، للقول باختلاف مدلول موظف البلدية عن سواه من الموظفين العموميين.

بالعودة إلى نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007 وتعديلاته رقم (11) لسنة 2020، نجدته عرّف الموظف بالمادة (2) منه، بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى موازنة البلدية بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً". وهو المفهوم الذي يتطابق مع مفهوم الموظف الوارد في المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 الذي عرفه بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً". ومن التعريفين يتضح للباحث مدى التطابق في مفهوم الموظف بين نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية، فكل من النظامين حدد ذات العناصر في الشخص لكي يكون موظفاً، وتلك العناصر المشتركة هي:

- أن يكون الموظف قد عُيّن بموجب قرار من المرجع المختص.
- أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف، مُدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى الموازنة "موازنة الجهة الإدارية".
- أن مفهوم الموظف يشمل الشخص الذي يعين بموجب عقد.
- أن الشخص الذي يعمل بنظام الأجر اليومي، فإنه يخرج من مفهوم الموظف.

ومن ذلك، يتبين أن الحكومة المركزية الأردنية لم تُميز موظف البلدية عن غيره من موظفي الخدمة المدنية من حيث المفهوم، فما يُشترط توافره من عناصر في الشخص لكي يدخل في مفهوم الموظف العام، يتماثل في كل من نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية، بمعنى أن مفهوم الموظف في كل من النظامين واحد.

مع ضرورة الإشارة هنا، إلى أن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يستثن أي وزارة أو دائرة حكومية من مقصوده من مفهوم "الوزارة" و/أو الدائرة، حيث جرى تعريف "الدائرة" في المادة (2) من نظام الخدمة المدنية بأنها: "أي وزارة، أو دائرة أو هيئة أو مجلس أو سلطة أو مؤسسة رسمية عامة أو مؤسسة عامة خاضعة لأحكام هذا النظام وتعد رئاسة الوزراء دائرة لغايات هذا النظام"، كما وجرى تعريف "الوزير" في نفس النظام بأنه: "الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به، ولغايات هذا النظام تشمل كلمة (الوزير) ما يلي: 1. رئيس الوزراء فيما يتعلق بموظفي رئاسة الوزراء. 2. المرجع المختص فيما يتعلق بموظفي الديوان الملكي. 3. رئيس مجلس الأعيان فيما يتعلق بموظفي مجلس الأعيان، ورئيس مجلس النواب فيما يتعلق بموظفي مجلس

يتوجب أن يستند إلى نص قانوني واضح في قانون البلديات "قانون الإدارة المحلية"، فهل أجاز المشرع الأردني للحكومة المركزية "مجلس الوزراء" الحق في إصدار أنظمة لتنظيم شؤون موظفي البلديات؟، أم أن إصدار تلك الأنظمة يبقى شأنها بالبلديات، لا يجوز للحكومة إصداره؟، للقول بعدم أحقية الحكومة في تنظيم شؤون موظفي البلديات، وبمعنى أدق: "للقول بعدم تبعية جانب من شؤون موظفي البلديات لنظام الخدمة المدنية الذي تُقره الحكومة المركزية".

في الحقيقة، حوّل قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021، الحكومة المركزية صلاحية وضع أنظمة لتنظيم شؤون موظفي البلديات، فقد نصت المادة (52/ب) منه على: "تحدد الأحكام المتعلقة بكيفية تعيين موظفي البلديات ومستخدميها وحقوقهم وواجباتهم وتقاعدتهم بموجب أنظمة تصدر لهذه الغاية". بمعنى أن هذا القانون حوّل الحكومة المركزية "مجلس الوزراء" صلاحية إصدار أنظمة لتنظيم شؤون موظفي البلديات. وبالتالي، فإن الحكومة هي التي تضع الأحكام المنظمة لشؤون موظفي البلديات (نظام موظفي البلديات)، فهؤلاء الموظفون في البلديات موظفون تابعون لأحكام تضعها الحكومة المركزية، بما يعني أن أساس تبعية موظفي البلديات للحكومة المركزية "رئاسة الوزراء" في جوهره ذو أساس دستوري وقانوني، فعلى الرغم من أن البلدية هي مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً، فإن شؤون موظفيها يبقى مُسنداً لأحكام تضعها الحكومة المركزية، بما يؤكد قطعاً عدم صحة كل قول يدعي بخصوصية موظفي البلديات بأنهم ذو نظام وظيفي غير تابع للحكومة المركزية.

### المطلب الثاني: مدلول موظف البلدية في التنظيم الأردني:

الموظف العام هو شخص يُعين في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ويكون تعيينه بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى القانون (محمد، 2002). كما ويُعرف بأنه الشخص الذي يعمل في مؤسسة إدارية وضمن إجراءات قانونية واضحة، سواء بشكل دائم أو مؤقت، حيث إن مفهوم الموظف العام يتحقق إن توافر فيه كل من العنصرين التاليين:

- صحة إجراءات التولية: بمعنى أن يكون الشخص قد شغل وظيفته وفق إجراءات قانونية سليمة، وتتركز هذه الإجراءات غالباً في صدور قرار التولية "التعيين" من صاحب الاختصاص طبقاً للأوضاع التي يقرها القانون.
- التبعية لمرفق عام: إذ يُشترط أن تكون الوظيفة التي يشغلها الشخص تابعة لأحد المرافق العامة التي تُدار بطريقة مباشرة، سواء أكانت السلطة التي تتولى إدارته مركزية أو غير مركزية، وسواء أكان المرفق إدارياً أم اقتصادياً أم غير ذلك، أي بغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تزاوله الجهة الإدارية، فالمهم أن تكون تلك الجهة مرفقاً عاماً تابعاً لأجهزة الدولة (الخلو، 1989).

ولقد تبين لنا فيما سبق، تبعية موظفي البلديات في تنظيم

لبعض متغيرات العمل، إلى اعتبارها أولوية إستراتيجية لعمل تلك الحكومات، لكونها تمس جودة ضنع السياسات العامة، وجودة العمل البيروقراطي، ونوعية الخدمة العامة، للدرجة التي ذهب بعضهم من أمثال "راجاسكار وخان" إلى القول إن عمليات التدريب والتعليم في القطاع العام أهم من القطاع الخاص، لذا، لا بد من العمل على إيجاد وتطوير قوى بشرية موهوبة ومتحمسة ومتعلمة في مؤسسات القطاع العام (Rajasekar & Khan, 2013). وهو الأمر الذي ينطبق على البلديات، فهي أيضاً مطالبة بتوفير البيئة التنظيمية الداعمة للتعليم والمعرفة في جميع مستوياتها الإدارية بهدف زيادة فعاليتها في أداء مهامها (عبابنه والعدوان، 2008)، ورفع قدرتها في مواجهة التحديات والأزمات (الحنيطي، 2020). وبناء على ذلك يأتي هذا المبحث للتعرف إلى مدى تكريس نظام موظفي البلديات لحق الموظفين في الإيفاد، وما هو مقصوده من ذلك الإيفاد (المطلب الأول)، وصولاً لتحديد مرجعية إجراءات إيفاد موظف البلدية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مدلول إيفاد موظف البلدية:

أدرك المشرع الأردني أهمية تدريب وتعليم الموظفين، ومن ذلك، فقد أوجب قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021 على مدير البلدية ضرورة العمل على تطوير موظفي البلديات، حيث جاء في المادة (19/أ) منه: "المدير هو رئيس الجهاز الإداري والتنفيذي في البلدية ومرجع دوائرها والمسؤول عن مراقبة وضمان حسن سير العمل فيها ويتولى المهام والصلاحيات التالية: ... 10- مراقبة أداء الموظفين وسلوكهم... وإعداد خطط لتأهيل كوادر البلدية وتدريبها بهدف رفع قدراتهم وكفاءاتهم فنياً وإدارياً". كما وضع نظام موظفي البلديات بتعديلاته لعام 2020 على عاتق لجنة شؤون الموظفين في البلدية مهمة العمل على إيفاد الموظفين للبعثات والدورات ودراسة الاحتياجات التدريبية لموظفي البلدية، وذلك وفق نص المادة (16) منه.

وعموماً، يُعد إيفاد الموظفين أحد أهم الوسائل التي تعتمد عليها المؤسسات العامة لتطوير موظفيها، سواء أكان ذلك الإيفاد في دورات تدريبية أو في شكل ابتعاث للحصول على مؤهلات تعليمية، وسواء أكان ذلك الإيفاد محلياً أو خارجياً، وقد جرى تعريف إيفاد الموظف بأنه إرسال الموظف للدراسة أو التدريب في أحد الجامعات أو المعاهد والمدارس المتخصصة، وذلك على نفقة المنظمة التي يعمل بها الموظف، أو على نفقة جهة أخرى (الراجب، 1996). كما وُجِّه الإيفاد بأنه ابتعاث العامل "الموظف" في مهمة تعليمية أو تدريبية محلياً أو خارجياً، وفي تعريف آخر، فإن الإيفاد هو تفرغ العامل للحصول على مؤهل علمي أو لاكتساب معارف ومهارات فنية جديدة عبر برامج تدريبية، لمدة زمنية محددة في جهة محلية أو دولية، وعلى نفقة الجهة المانحة أو على نفقة صاحب العمل (فوزي وهاني، 1979).

ووفق نظام موظفي البلديات بتعديلاته لسنة 2020، فيُقصد بـ "الموفد" بحسب المادة (2) منه: "الموظف الذي يوفد في بعثة أو دورة أو مهمة علمية وفقاً لأحكام هذا القانون"، وقد جرى تعريف "البعثة" حسب ذات النظام بأنها: "إيفاد الموظف للدراسة في مؤسسة تعليمية معترف بها للحصول على مؤهل علمي مدة متصلة تزيد على ثمانية أشهر سواء كانت داخل المملكة أو

النواب ورئيس مجلس الأعيان فيما يتعلق بموظفي مجلس النواب إذا كان المجلس منحلًا. 4. رئيس أي دائرة يمارس صلاحيات الوزير بموجب تشريعات خاصة فيما يتعلق بموظفي الدائرة". فحسب ذلك، تعد رئاسة الوزراء -التي هي "الحكومة المركزية"- دائرة، ومن ثم، فإن كل ما يتبع للحكومة المركزية يدخل في مفهوم الدائرة الذي حدده نظام الخدمة المدنية، إذ لا يجوز استثناء أي وزارة أو مؤسسة رسمية من مفهوم الدائرة.

ومن ذلك يظهر، أن وزارة الإدارة المحلية "وزارة البلديات" لم يتم استثنائها من مفهوم "الدائرة" ومفهوم "الوزارة" في نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، ومن ثم، فإن وزارة الإدارة المحلية ودوائرها: (البلديات ومجالس الخدمات المشتركة)؛ تعد دوائر رسمية ينطبق عليها مفهوم "الدائرة" الوارد في نظام الخدمة المدنية. وبالتالي، فإن مفهوم الخدمة المدنية الوارد في نظام الخدمة المدنية ينطبق على موظفي وزارة الإدارة المحلية ودوائرها الرسمية.

وتبعاً لذلك، فإن البلديات تُعد أيضاً دوائر رسمية وإن كانت بذات الوقت هي هيئات محلية، وهو الأمر الذي جرى توضيحه سابقاً، بأن البلديات في الأردن وإن كانت مؤسسات محلية ذات استقلال مالي وإداري، إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقاً، بل يبقى للحكومة المركزية الوصاية الإدارية عليها، ومن أشكال تلك الوصاية تنظيم شؤون موظفيها، وهو الأمر الذي أقره قانون الإدارة المحلية الذي خول اختصاص تنظيم شؤون موظفي البلديات للحكومة المركزية. ولكن المسألة التي تُثار هنا، هل تنطبق أحكام نظام الخدمة المدنية على موظفي البلديات وذلك في الوقت الذي تمتلك فيه البلديات نظام خاص لموظفيها هو "نظام موظفي البلديات"؟

في الواقع، ليس كل شؤون موظفي البلديات تُنظمها أحكام نظام موظفي البلديات، فنظام موظفي البلديات ينظم جانباً معيناً من شؤونهم، في حين أن هناك جوانب أخرى من شؤون موظفي البلديات تخضع لأحكام نظام الخدمة المدنية، حيث نصت المادة (52) من نظام موظفي البلديات بتعديلاته لسنة 2020 على: "أ- تطبق على الموظفين أحكام نظام الخدمة المدنية النافذ المفعول في غير الحالات المنصوص عليها في هذا النظام. ب- تطبق على موظفي البلدية أحكام كل من نظام الانتقال والسفر، ونظام التأمين الصحي المدني المعمول بهما وأي تشريع يحل محل أي منهما". فهذا النص يؤكد أن هناك من المسائل المتعلقة بشؤون موظفي البلديات تخضع لأحكام نظام الخدمة المدنية، بمعنى آخر أن موظفي البلديات يخضعون لنظام موظفي البلديات ويخضعون أيضاً لنظام الخدمة المدنية في المسائل التي لا يتناولها نظام موظفي البلديات، كمسألة تنظيم إيفاد الموظفين -كما سيتبين- بالإضافة إلى خضوعهم لنظام التأمين الصحي المدني، فيما يتعلق بالمسائل المتعلقة بأمورهم الصحية.

### المبحث الثاني: طبيعة إيفاد موظفي البلديات في التنظيم الأردني

باتت عمليات تدريب وتطوير موظفي القطاع العام قضية رئيسة تحتل مركز الصدارة في كل أنحاء العالم، حيث انتقلت الحكومات من النظر إلى تلك العمليات؛ كمجرد استجابة تكتيكية

وتحسين نوعية العمل". فهذا النص يُقر فقط بأن عملية إيفاد موظفي البلديات هي مهمة فئامة بلجنة شؤون الموظفين في البلدية، وأن قرارات الإيفاد الصادرة عن تلك اللجنة تُرفع للمجلس البلدي، دون أن يوضح هذا النظام آليات ذاك الإيفاد، أي لم يُحدد القواعد والأسس التي يعتمد عليها كل من لجنة شؤون الموظفين والمجلس البلدي لتحديد واختيار الموظفين للدورات أو البعثات، ودون أن ينص حتى على تحويل وزارة الإدارة المحلية أو دوائرها؛ كالبلديات، صلاحيات إصدار تعليمات خاصة لذلك، فقد أوكل نظام موظفي البلديات بتعديلاته لسنة 2020 هذه المسائل في تحديدها لنظام الخدمة المدنية، وذلك وفق ما جاء في المادة (52) منه التي نصت على: "أ- تطبق على الموظفين أحكام نظام الخدمة المدنية النافذ المفعول في غير الحالات المنصوص عليها في هذا النظام. ب- تطبق على موظفي البلدية أحكام كل من نظام الانتقال والسفر، ونظام التأمين الصحي المدني المعمول بهما وأي تشريع يحل محل أي منهما". ومن هذا النص يتضح أن أحكام الإيفاد لموظفي البلديات يُنظمها إما نظام الخدمة المدنية، أو نظام الانتقال والسفر، فأى منهما يُطبق على موظف البلدية لتنظيم إجراءات إيفاده؟

بداية، إن نظام الانتقال والسفر الوارد في الفقرة (ب) من المادة (52) السابق بيانها من نظام موظفي البلديات، يعالج فقط المسائل المالية، أي البديل المالي الذي يستحقه الموظف جراء انتقاله وسفره وإيفاده لأداء مهامه الوظيفية داخل وخارج المملكة، ويعالج أيضاً ما يستحقه الموظف من بدل مالي جراء إيفاده للمشاركة في دورات تدريبية أو في بعثات علمية داخل أو خارج المملكة، ولكن هذا النظام لا ينظم المسائل الإجرائية التنظيمية لذلك الإيفاد؛ كأسسه وشروطه، بمعنى أن نظام الانتقال والسفر لا يُعنى بالمسائل الإجرائية لإيفاد موظفي البلديات، فقد خلت أحكامه من أي نص يُشير إلى تلك المسائل. فمثلاً نصت المادة (20) من نظام الانتقال والسفر رقم (56) لسنة 1981 وتعديلاته برقم (39) لسنة 2010، على: "يدفع للشخص الموفد لخارج المملكة بدعوة رسمية من قبل الحكومات والمؤسسات والمنظمات الدولية أو الإقليمية على حساب الجهة الداعية (20%) من علاوة السفر المقرر له مع مراعاة ما يلي: أ- أن تكون الدعوة الرسمية لمهام استطلاعية، أو لحضور ندوة أو حلقة دراسية أو مؤتمر، ولا يشمل ذلك البعثات العلمية والدورات التدريبية".

كما ونصت المادة (21) من ذات نظام الانتقال والسفر على: "أ- إذا أوفد موظف على نفقة إحدى الدوائر الحكومية في دورة تدريبية خارج المملكة، لا تنطبق عليها الأحكام المتعلقة بالبعثات العلمية والدورات في نظام الخدمة المدنية المعمول به، يُدفع له بالإضافة إلى أجور السفر والرسوم الدراسية وأثمان الكتب مخصصات على الأساس الشهري المبين في الجدول التالي ... ب- إذا تكفلت أية جهة أخرى غير الدوائر الحكومية بنفقات الدورة التدريبية للموفد فتدفع له (25%) من المخصصات المقررة في الفقرة (أ) من هذه المادة، أما إذا تكفلت تلك الجهة بنفقات المنامة فقط فيدفع للموفد (50%) من المخصصات المقررة، ج- إذا كانت مدة الدورة التدريبية أقل من شهر فيدفع للموظف الموفد النسب المبينة أدناه من العلاوات المنصوص عليها في المادة .. من هذا النظام"، أما المادة (22) من ذات النظام فقط نصت على: "مع مراعاة ما ورد في نظام البعثات يدفع للموظف

خارجها"، أما "الدورة" فقد عرفها بأنها: "إيفاد الموظف للتدريب بغرض إكسابه معرفة علمية أو مهارة عملية أو كليهما معاً سواء كانت داخل المملكة أو خارجها"، كما وجرى تعريف "المهمة العلمية" وفق ذات النظام بأنها: "إيفاد الموظف داخل المملكة أو خارجها لحضور مؤتمر أو ندوة أو حلقة دراسية أو لقاء علمي أو للقيام بزيارة أو جولة استطلاعية أو ما هو مماثل لأي منها".

وبحسب نظام الخدمة المدنية لسنة 2020، فقد جرى تعريف "الموفد" بحسب المادة (2) منه، بأنه: "الموظف الذي يوفد في بعثة أو دورة أو مهمة علمية وفقاً لأحكام هذا النظام"، وعرفت "البعثة" بأنها: "إيفاد الموظف للدراسة في مؤسسة تعليمية معترف بها للحصول على مؤهل علمي مدة متصلة تزيد عن ثمانية أشهر سواء داخل المملكة أو خارجها"، أما "الدورة" فعرفت في نفس النظام بأنها: "إيفاد الموظف للتدريب بغرض إكسابه معرفة علمية أو مهارة عملية أو كليهما معاً سواء كانت داخل المملكة أو خارجها"، وعُرفت "المهمة العلمية" على أنها: "إيفاد الموظف، داخل المملكة أو خارجها لحضور مؤتمر أو ندوة أو حلقة دراسية أو لقاء علمي أو للقيام بزيارة أو جولة استطلاعية أو ما هو مماثل لأي منها".

ومن تلك التعريفات يظهر مدى التطابق التام بين نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية في تعريفهما لكل من: الموفد، البعثة، الدورة، والمهمة العلمية، ومن ثم، فلا اختلاف في مضمون الإيفاد بين ما يحق لموظف البلدية عما يحق لموظفي الدوائر الرسمية الأخرى، و للقول بأن بعثة ما تنطبق على موظفين ما ولا تنطبق على موظفي البلديات، فالإيفاد سواء أكان في بعثة أو دورة أو مهمة علمية، لا يختلف بين نظام موظفي البلديات عن نظام الخدمة المدنية. على أن التساؤل الذي يُطرح هنا، مفاده: هل تختلف أحكام الإيفاد في نظام موظفي البلدية عن نظام الخدمة المدنية؟ بمعنى أنه ما دام مضمون الإيفاد واحداً بين النظامين، فهل هناك أيضاً وحدة في أحكام الإيفاد؟ أم لكل من النظامين أحكامه الخاصة لئبر القول باستثناء موظفي البلديات من منح وبعثات ودورات ديوان الخدمة المدنية؟ فهل المرجعية القانونية لإيفاد موظفي البلديات هي ذاتها المرجعية القانونية لإيفاد باقي موظفي الخدمة المدنية؟ وهي المسألة التي يوضحها المطلب التالي.

### المطلب الثاني: مرجعية إجراءات إيفاد موظف البلدية:

اكتفى نظام موظفي البلديات بتعديلاته لعام 2020، بالنص على أن إيفاد الموظفين للبعثات والدورات، هي أحد مهام لجنة شؤون الموظفين في البلدية، وذلك وفق نص المادة (16/ أ+ب) منه، دون أن يُكرس ذلك النظام أيّاً من الأحكام الأخرى التي تُحدد أسس وشروط ومعايير الإيفاد وغيرها من المسائل الإجرائية المنظمة للإيفاد سواء في دورات أو بعثات أو مهام علمية، حيث نصت تلك المادة على: "أ- تشكل في البلدية لجنة تسمى (لجنة شؤون الموظفين) برئاسة الرئيس وعضوية المدير وكل من مسئول شؤون الموظفين في البلدية وأحد كبار الموظفين فيها. ب- تتولى اللجنة المهام والصلاحيات التالية وترفع تنسيباتها بشأنها إلى المجلس: ... 3- إيفاد الموظفين للبعثات والدورات ودراسة الاحتياجات التدريبية لموظفي البلدية لرفع مستوى الأداء

الأساسية التالية: 1- اعتماد التخطيط المسبق لتوجهات وبرامج التدريب والإيفاد، بما يتلاءم والإمكانيات المتاحة وشمول جميع الدوائر بشكل متوازن وفق أولويات الحاجة ومصصلحة العمل. 2- الشفافية والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص في عملية الإعلان عن برامج التدريب والابتعاث واختيار الموظفين لالتحاق بها". فهذا النص يؤكد على ضرورة شمول كافة المؤسسات "الدوائر" الحكومية بالدورات والبعثات وأن يتم ذلك بكل إنصاف وعدالة في توزيعها والإعلان عنها واختيار الموظفين للاستفادة منها، فلا يجوز استثناء أي دائرة حكومية -كالبلديات- من الحق في الاستفادة من مجموعة الدورات والبعثات التي يتحصل عليها ديوان الخدمة المدنية.

و نصت المادة (125) من ذات نظام الخدمة المدنية على: "أ- تحال إلى الديوان -أي ديوان الخدمة المدنية- أي منحة لبعثة أو دورة خارجية تقدم للدائرة من أي مؤسسة محلية، أو عربية أو دولية أو غيرها مع التفاصيل المتعلقة بتلك المنحة بما في ذلك موضوع البعثة أو الدورة المقررة بموجبها، ومدتها والبلد الذي توجد فيه المؤسسة التي ستتم الدراسة أو التدريب فيها، وشروط الاشتراك في البعثة أو الدورة لتقوم الوحدة المختصة بالبعثات والدورات بدراستها وتعميمها على الدوائر المعنية واتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها. ب- تستثنى من أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة البعثات أو الدورات المهنية المتخصصة التي ترد إلى الدائرة مباشرة وفقاً لاتفاقيات أو منح أو بروتوكولات خاصة على أن يتم تعميمها على موظفي الدائرة وتزويد الديوان بأسماء المرشحين لاستكمال إجراءات تطبيق أسس ومعايير الموفدين وعرضها على اللجنة المركزية للبعثات والدورات لإصدار القرار المناسب بشأنها. ج- للجنة المركزية للبعثات والدورات إحالة بعض منح البعثات للدراسات العليا التي يتم الحصول عليها من أي جهة إلى المؤسسات الرسمية العامة". فهذا النص يُقر بأنه يتوجب على جميع مؤسسات الدولة أن تُحيل كل ما تتحصل عليه من منح تدريبية وتعليمية من أي جهة محلية أو خارجية إلى ديوان الخدمة المدنية، فهذا الديوان هو الجهة الرئيسية الوحيدة في المملكة المعنية باستقطاب تلك المنح وإدارتها وتوزيعها على المؤسسات الحكومية، فلا يجوز لأي مؤسسة حكومية أن تُوفد أحدًا من موظفيها لاستفادة من المنح التي تتحصل عليها تلك المؤسسة بشكل خاص دون الرجوع إلى ديوان الخدمة المدنية، إلا في حالات خاصة وفق الفقرة (ب) من تلك المادة، التي تعني حصول الدائرة على منح خاصة تنسجم مع طبيعة مهامها الخاصة وفق برامج تعاونية خاصة مع الجهات المانحة، بمعنى أن هناك بعضاً من المنح التي تقدم بشكل خاص لبعض الدوائر الحكومية نظراً لطبيعة مهامها الخاصة، فتلك المنح لا تنطبق إلا على تلك الدائرة بعينها، ورغم ذلك اشترطت الفقرة (ب) أن يتم الإيفاد فيها من قبل ديوان الخدمة المدنية، فهذا الديوان هو الذي يُطبق أسسه وتعليماته على الموظفين المرشحين الذين رشحتهم دائرتهم للاستفادة من تلك المنح الخاصة، وهذا يعني من جانب آخر، أن ديوان الخدمة المدنية هو الجهة الوحيدة في المملكة التي تمتلك صلاحية وضع أسس ومعايير الإيفاد للموظفين، فلا يجوز لأي مؤسسة حكومية وضع مثل تلك الأسس والمعايير لإيفاد موظفيها، ومن ذلك، البلديات ووزارة الإدارة المحلية، فهي غير مخولة بوضع أسس ومعايير خاصة بها للإيفاد.

الموفد في بعثة خارج المملكة على نفقة إحدى الدوائر (75%) من المخصصات المقررة في الفقرة (أ) من المادة (21) من هذا النظام"، كما ونصت المادة (23) من هذا النظام على: "إذا أوفد موظف في دورة أو بعثة على حساب الدوائر الحكومية فيدفع له علاوة السفر لمدة أسبوعين بالإضافة إلى المخصصات التي يستحقها عن باقي المدة بموجب إحدى المادتين (21) و(22) من هذا النظام".

ومن ثم فإن مقصود الفقرة (ب) من المادة (52) من نظام موظفي البلديات؛ الذي يقول بخضوع موظفي البلديات لنظام الانتقال والسفر، هو القول بتطبيق الأحكام المالية الواردة فيه على موظف البلدية الموفد، أي ما يستحقه الموظف؛ كموظف البلديات، من مستحقات مالية أثناء التحاقه في الدورة التدريبية أو البعثة العلمية، دون أن يعالج المسائل الإجرائية التنظيمية لذلك الإيفاد.

أما فيما يتعلق بـ "نظام البعثات" الوارد في نص المادة (22) السابقة من نظام الانتقال والسفر، فيرى الباحث أن المقصود به، هو جملة الأحكام المنظمة لمسائل الإيفاد الواردة في نظام الخدمة المدنية، وليس المقصود به هو (نظام البعثات والمنح للموفدين رقم (61) لسنة 2010)؛ لأن هذا النظام لغير موظفي الدولة الرسميين، حيث نصت المادة (3) منه على: "أ- تسري أحكام هذا النظام على كل موفد في بعثة أو منحة من غير موظفي الدائرة"، ومفهوم "الدائرة" وفق المادة (2) من ذات النظام هو: "أي وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية عامة". وعليه، فإن موظفي البلديات وموظفي وزارة الإدارة المحلية عموماً، أسوةً بباقي موظفي القطاع العام، فإنهم لا ينطبق عليهم نظام البعثات والمنح للموفدين رقم (61) لسنة 2010.

وبناء على ذلك، لا يبقى لموظفي وزارة الإدارة المحلية ودوائرها الرسمية؛ كالبلديات، أي أساس لتنظيم مسائل إيفادهم الإجرائية (أحكام الإيفاد) سوى نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية، على أن نظام موظفي البلديات -كما تبين- لم ينص على تحديد تلك المسائل، وإنما أطلها لنظام الخدمة المدنية، الذي خص الفصل الخامس عشر منه لتنظيم مسائل الإيفاد للموظفين من خلال المواد (140-120) التي عالجت جميع مسائل الإيفاد بدءاً من تحديد أهداف الإيفاد ومراكزه الأساسية (المادة 120)، وتشكيل اللجنة المركزية للبعثات والدورات في ديوان الخدمة المدنية والتي تعد الجهة المسؤولة عن ذلك (المادة 122)، مروراً بشروط الابتعاث (المادة 126)، وصولاً إلى تحديد شروط إعفاء الموفد من دفع المبالغ التي أنفقت عليه أثناء البعثة أو الدورة التدريبية (المادة 140). على أننا لن نوضح في هذه الدراسة جميع تلك المسائل، فما تُعنى به الدراسة الحالية هو الكشف عن مدى وجود أحكام في المواد (140-120) من نظام الخدمة المدنية، تستثني انطباقها على البلديات، للقول باستثناء موظفي البلديات من تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية عليهم، وجرمانهم من الحصول على بعثات من قبل ديوان الخدمة المدنية، وفيما يلي بيان لذلك:

جاء في المادة (120/ب) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2020 ما يلي: "يراعى عند وضع برامج التدريب والإيفاد المرتكزات

السابق بيانها، كما ويُفهم من نص المادة (129) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2020 التي جاء فيها: "أ- يكون إيفاد الموظف على حساب أي جهة حكومية إلى الجامعات الرسمية الأردنية، ويجوز في حال عدم توافر التخصص المطلوب فيها إيفاد الموظف إلى الجامعات الأردنية الخاصة. ب- وفي الأحوال كلها يجوز إيفاد الموظف إلى أي جهة علمية أو أكاديمية للحصول على مؤهلات علمية أو دورات ذات تخصصات نوعية هامة لعمل الدائرة لا تتوافر في الجامعات أو المؤسسات الأردنية وبهدف إكسابه معرفة في العلوم والتقنيات الحديثة والمتقدمة بما في ذلك إيفاد الموظف خارج المملكة"، فنص هذه المادة ينطبق على البلديات -كما أوضحنا ذلك سابقاً من أن المادة (52) من نظام موظفي البلديات قد أخلت عملية تنظيم أسس ومعايير الإيفاد لموظفي البلديات إلى نظام الخدمة المدنية- وبالتالي يتبين أن للبلدية الحق في إيفاد موظفيها في دورات أو بعثات، إن رأت أن ذلك يعود بالخير على البلدية.

على أن إجراءات الإيفاد التي تُقدمها البلديات لموظفيها على نفقتها الخاصة، تتم أيضاً وفق أسس ومعايير الإيفاد في نظام الخدمة المدنية، فالبلدية التي تريد أن تُوفد موظفيها في دورات أو بعثات داخلية أو خارجية، يجب أن تُتم ذلك وفق أحكام نظام الخدمة المدنية أيضاً، فنصوص مواد نظام الخدمة المدنية الواجب إعمالها لإيفاد الموظف (المواد 140-120)، لم تفرق بين البعثات فيما إذا كانت على نفقة المؤسسة التي يعمل الموظف لصالحها، أم كانت على نفقة مؤسسة أخرى، فعلى سبيل المثال، نصت المادة (130) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2020 على: "أ- يوقع الموفد وكفيله لدى كاتب العدل عقد الإيفاد المُعد من الديوان ... ب- تعتبر الأحكام والشروط المنصوص عليها في هذا النظام جزءاً من عقد الإيفاد سواء نظم مثل هذا العقد مع الموفد أو لم ينظم أو أغفل أي حكم أو شرط فيه لأي سبب من الأسباب". ومن جانب آخر، فإن نظام موظفي البلديات بتعديلاته لسنة 2020 -كما تبين- لم يخول للبلديات صلاحية وضع إجراءات خاصة بها لإيفاد موظفيها، وإنما يجب إعمال أحكام نظام الخدمة المدنية. ومن كل ما سبق، يتضح أن أحكام نظام الخدمة المدنية المتعلقة بالإيفاد هي المظلة الأم والوحيدة لإيفاد موظفي البلديات في الدورات والبعثات، بغض النظر عن الجهة المانحة، فيما إذا كانت البلدية أم جهات أخرى محلية أم خارجية.

وفي الختام، فإن من الجدير ذكره، أن نظام الخدمة المدنية لسنة 2020 قد نص على البديل المالي الذي يستحقه الموظف أثناء مدة إيفاده، حيث نصت المادة (132) منه على: "أ- يصرّف شهرياً للموظف الموفد المتفرغ في بعثة أو دورة داخل المملكة أو خارجها خلال مدة الإيفاد كامل راتبه الإجمالي باستثناء العلاوة الإشرافية وعلاوة الموقع، ب- إضافة إلى ما يستحقه الموظف الموفد المتفرغ في بعثة خارج المملكة بموجب أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة، للمجلس بناء على تنسيب اللجنة المركزية للبعثات والدورات المستند إلى توصية الوزير صرف مبلغ مالي له وفق تصنيف الدولة الموفد إليها والمحدد بموجب نظام الانتقال والسفر، ج- تطبق على الموفد أحكام نظام الانتقال والسفر المعمول به في الحالات التي لم يرد عليها نص في هذا النظام". فهذا النص يُقر بأن الموظف المُوفد في دورة أو بعثة يُصرف له راتبه أثناء مدة إيفاده، وهذا ينطبق أيضاً على موظفي البلديات،

أما مضمون عبارة (الدائرة المعنية) الواردة في الفقرة (أ) ومضمون نص الفقرة (ج) من المادة السابقة، فيُقصد به أنه يجوز لديوان الخدمة المدنية أن يُعلن لبعض الدوائر الحكومية دون غيرها، عن بعض من المنح التي يتحصل عليها الديوان وذلك لظروف خاصة لم يُفصح عنها نظام الخدمة المدنية، على أن ذلك الحرمان لبعض المؤسسات الحكومية من الإعلام بمنح الديوان ليس بالأصل، بل الاستثناء، حيث أن الأصل وفق أحكام المادة (120) من نظام الخدمة المدنية -كما تبين- هو المساواة بين الدوائر الحكومية، أما الاستثناء فيراه الباحث يعود لظروف خاصة بطبيعة المنح المُقدمة وليس لطبيعة الدوائر الحكومية، بمعنى أن هناك من المنح المتخصصة التي تنسجم مع مهام وظيفية معينة في دوائر حكومية معينة، فتلك المنح ليست ذات طبيعة عامة تنطبق على جميع موظفي الدوائر الحكومية، بل طبيعتها خاصة تستلزم نوعاً معيناً من الاختصاص لا يتوافر إلا في دوائر حكومية ما، كما أن نص المادة (125) لم ينص على استثناء دوائر حكومية محددة بعينها مما يتحصله الديوان من منح تدريبية وتعليمية، بل أن ذلك الاستثناء قد يطال أي مؤسسة حكومية دون استثناء، وذلك بحسب طبيعة المنح، بمعنى أدق، فإن مدلول الاستثناء في نص المادة (125) السابقة لا يُقصد به حرمان وزارة الإدارة المحلية والبلديات على وجه التحديد من منح ديوان الخدمة المدنية، بل أن وزارة الإدارة المحلية والبلديات أسوةً بباقي المؤسسات الحكومية قد تُستثنى أحياناً من منح ما، في حالات خاصة تتطلبها نوعية المنح المطروحة على الديوان. على أن الباحث يرى، أنه كان من الأجدر على مُشرعي نظام الخدمة المدنية لو أنهم أوضحوا هذه المسألة، أي إيضاح الحالات والأسباب التي بموجبها يُعلن ديوان الخدمة المدنية عن المنح لدوائر حكومية ما ويكتفينا عن دوائر أخرى، بمعنى آخر، يتوجب على واضعي نظام الخدمة المدنية تفسير عبارة (الدائرة المعنية) الواردة في الفقرة (أ) ومضمون نص الفقرة (ج) من المادة (125) من نظام الخدمة المدنية، جرساً على تجنب الوقوع في سوء الفهم والتأويل والخطأ من قبل بعض العاملين على عمليات الإيفاد في ديوان الخدمة المدنية، ومنعاً من الوقوع في المراجحة في عمليات إعلان ديوان الخدمة المدنية عما يحوزه من منح للمؤسسات الحكومية.

وعموماً، فإنه يتضح من نص المادة (125) السابقة أن للبلديات أسوةً بباقي المؤسسات الحكومية، مسارين للحصول على المنح لإيفاد موظفيها في الدورات والبعثات المُقدمة من الجهات المانحة، المسار الأول هو المنح التي يُعلن عنها ديوان الخدمة المدنية، والمسار الثاني هو المنح المتخصصة التي تحصل عليها البلديات مباشرة من الجهات المانحة، على أن ما يجمع بين المسارين، هو وجوب تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية المتعلقة بالإيفاد على موظفي البلديات المُراد إيفادهم، حيث لا تملك البلديات ولا وزارة الإدارة المحلية الحق بوضع أحكام خاصة بها للإيفاد وتطبيقها على موظفيها، ولا يحق لها تجاوز أحكام نظام الخدمة المدنية المتعلقة بالإيفاد.

كما يحق للبلديات؛ أسوةً بباقي الدوائر الحكومية، أن تُوفد موظفيها في دورات وبعثات داخلية وخارجية، على نفقتها الخاصة، أي أن البلدية هي التي تُقدم المنح التدريبية والتعليمية لموظفيها، وذلك بناءً على احتياجاتها، وهو الأمر الذي يُفهم من نص المادة (16) من نظام موظفي البلديات بتعديلاته لسنة 2020:

”وزارة الإدارة المحلية“، وضع أحكام خاصة بها لإيفاد موظفيها، وإنما يتوجب عليها بإعمال الأحكام الواردة في نظام الخدمة المدنية ومن ثم نظام الانتقال والسفر، وبالتالي، ينطبق على موظفي البلديات أحكام نظام الخدمة المدنية المتعلقة بالإيفاد وذلك أسوةً بباقي موظفي أجهزة الحكومة.

5. يتوجب على ديوان الخدمة المدنية، تبليغ كافة مؤسسات القطاع العام بما لديه من منح لإيفاد الموظفين، ووفق أسس العدالة والإنصاف في الإعلان عن تلك المنح وتوزيعها وفي اختيار الموظفين للاستفادة منها، وبالتالي، لا يحق لديوان الخدمة المدنية حجب أي منح لإيفاد موظفي القطاع العام عن البلديات، بحجة أن للبلديات نظام خاص لتنظيم شؤون موظفيها، فديوان الخدمة ملزم بطرح المنح للاستفادة منها في جميع الدوائر الحكومية دون استثناء، والبلديات هي دوائر حكومية ينطبق عليها مفهوم الدائرة الوارد في نظام الخدمة المدنية.

6. لم تحدد المادة (125) من نظام الخدمة المدنية الحالات والأسباب التي تُجيز لديوان الخدمة المدنية توزيع المنح على دوائر حكومية دون غيرها، مما يفتح المجال للمزاجية في انتقاء تلك الدوائر من قبل ديوان الخدمة المدنية، على أن جواز استثناء بعض الدوائر الحكومية وفق هذه المادة لم يحدد دوائر حكومية بعينها، فأى دائرة معرضة أحياناً للحرمان من بعض منح ديوان الخدمة المدنية، وبالتالي، فإن ما ينطبق على البلديات ينطبق على كل الدوائر الحكومية. ومن ثم، يرى الباحث أن أساس استثناء دوائر معينة من منح معينة هو طبيعة تلك المنح وليس طبيعة الدائرة الحكومية.

7. أن نظام الخدمة المدنية هو المظلة الأم والوحيدة في الأردن المنظمة للأحكام الإجرائية لإيفاد موظفي القطاع العام ومنهم موظفي البلديات في منح للتدريب والإيفاد، وأن جميع حالات إيفاد موظفي البلديات عبر مسارات المنح المتاحة للبلديات لإيفاد موظفيها، يجب أن تتم وفق أحكام نظام الخدمة المدنية، حيث أن جميع موظفي البلديات المنوي إيفادهم (سواء عبر مسار المنح المتحصلة من ديوان الخدمة المدنية، أو عبر مسار المنح الخاصة التي تتحصل عليها البلدية بشكل خاص، أو عبر مسار المنح الذاتي للبلدية)، يجب أن تُطبق عليهم جملة الأحكام الإجرائية لنظام الخدمة المدنية، ومن ثم، جملة الأحكام المالية لنظام الانتقال والسفر وذلك أسوةً بباقي موظفي القطاع العام.

#### التوصيات:

على ضوء النتائج أعلاه، فإن الدراسة توصي بالآتي:

1. إضافة نص صريح في نظام موظفي البلديات، يُحيل الأحكام الإجرائية لإيفاد موظفي البلديات إلى نظام الخدمة المدنية، وذلك لتلافي حالة الالتباس والغموض التي فرضها ازدواجية النص في هذه المسألة بين

كما وأن هذا النص للمادة (132) من نظام الخدمة المدنية يتفق مع أحكام نص المادة (52/ب) السابق بينها من نظام موظفي البلديات، الذي ينص على أنه يُطبق على موظف البلدية المُوفد أحكام نظام الانتقال والسفر، بمعنى أن كل من نظام الخدمة المدنية ونظام موظفي البلديات ينصان على تطبيق أحكام نظام الانتقال والسفر على الموظف المُوفد في دورة تدريبية أو بعثة علمية داخل أو خارج المملكة، وبالتالي، فإن ما يُطبق على موظف البلدية المُوفد من أحكام تنظم شؤونه المالية أثناء فترة إيفاده، هي ذاتها الأحكام التي تُطبق على باقي الموظفين في دوائر المملكة الرسمية.

#### الخاتمة

عُنتبت الدراسة بالبحث عن الأساس التشريعي لإيفاد موظفي البلديات في دورات وبعثات تعليمية، ومدى خضوع موظفي البلديات لأحكام نظام الخدمة المدنية المتعلقة بالإيفاد، وذلك على الرغم من أن البلديات هي مؤسسات محلية مستقلة مالياً وإدارياً عن الحكومة المركزية، وتعمل بموجب قوانين وأنظمة خاصة؛ كنظام موظفي البلديات، فتم التوصل إلى النتائج والتوصيات الآتية:

#### أولاً: النتائج:

1. هناك وصاية إدارية للحكومة المركزية الأردنية ”مجلس الوزراء“ على البلديات، وهي في جوهرها ذات أساس دستوري وقانوني، ومن أشكال تلك الوصاية، وضع أنظمة لتنظيم شؤون موظفي البلديات، فقد خول قانون الإدارة المحلية الأردني ”قانون البلديات“ الحكومة صلاحية إصدار تلك الأنظمة ”نظام موظفي البلديات“، وبالتالي، فإن موظفي البلديات يتبعون في تنظيم شؤونهم للحكومة المركزية.

2. أن الحكومة المركزية الأردنية لم تُميز موظف البلدية عن غيره من موظفي الخدمة المدنية من حيث المفهوم، فالعناصر الواجب توافرها في الموظف تتماثل في كل من نظام موظفي البلديات ونظام الخدمة المدنية، فمفهوم الموظف في كل من النظامين يحمل ذات المضمون.

3. أقر نظام موظفي البلديات بتعديلاته رقم (11) لسنة 2020؛ بحق موظفي البلديات بالإيفاد في دورات تدريبية وبعثات علمية، وأساس ذلك هو نص المادة (16) من ذلك النظام، وقد أوكلت هذه المادة صلاحية إيفاد الموظف للجنة شؤون الموظفين في البلدية التي تقوم بدورها برفع قراراتها بالإيفاد إلى مجلس البلدية.

4. أن نظام موظفي البلديات لم يُحدد أحكام الإيفاد، وإنما أحالها وفق المادة (52) منه إلى نظام الخدمة المدنية؛ لتنظيم الأحكام الإجرائية، وإلى نظام الانتقال والسفر؛ لتنظيم المسائل المالية للموفد، فنظام موظفي البلديات لم يخول البلديات صلاحية وضع أحكام الإيفاد الإجرائية والمالية، وبذلك فإنه لا يحق لأي بلدية ولا لوزارة البلديات

**المراجع العربية:**

الطو، ماجد راغب. (1989). تنظيم السلطة الإداري والوظيفة العام في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة. الإمارات العربية المتحدة: منشورات جامعة الإمارات العربية المتحدة.

الحنيطي، وأتل. (2020). عمليات إدارة المعرفة وأثرها في إدارة الأزمات في بلديات الفئة الأولى في الأردن. (رسالة ماجستير). جامعة العلوم الإسلامية العالمية، كلية الدراسات العليا، الأردن.

الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته عام 2016.

الراجب، حمدان. (1996). التدريب والتنمية المهنية. بغداد: دار التعلم للنشر والتوزيع.

الزغبى، خالد. (1986). القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية. عمان: دار الثقافة.

الطاهر، عبد الله. (2002). الاستثمار في الأردن: فرص وآفاق. عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط.

العموش، حسين. (2009). خطة إستراتيجية رباعية لتطوير أداء البلديات وقدرتها على تنفيذ المشاريع الاستثمارية، مقالة في صحيفة الدستور بتاريخ 9 حزيران 2009، تم استرجاع الصفحة من: <https://www.addustour.com/articles>.

القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية، رقم (1) لسنة 2015، بتاريخ 18/5/2015، المحكمة الدستورية.

المبيضين، صفوان. (2019). الإدارة المحلية: مداخل التطوير مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية. عمان: دار البيزوري العلمية للنشر والتوزيع.

المبيضين، صفوان، الطراونة، حسين وعبد الهادي، توفيق. (2011). المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. عمان: دار البيزوري العلمية للنشر والتوزيع.

بطارسة، سليمان سليم. (2008). "تحليل وتقييم التجارب في الإدارة المحلية في الأردن كخطوة أولى نحو تطويرها". مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون: المجلد 35، العدد 1، 224-244.

رشيد، مازن فارس. (2009). إدارة الموارد البشرية: الأسس النظرية والتطبيقات العملية في المملكة العربية السعودية. الرياض: مكتبة العبيكان.

سالم، بدر. (1998). إستراتيجية الموارد البشرية. القاهرة: دار النهضة.

سليمان، عوف. (2017). رقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية في القانون الأردني والجزائري: دراسة مقارنة. (رسالة ماجستير). جامعة اليرموك، كلية القانون، الأردن.

عياينة، رائد والعدوان، ياسر. (2008). "العوامل المؤثرة في ممارسة التعلم التنظيمي في البلديات الأردنية"، مجلة الإدارة العامة: المجلد 48، العدد 3، 433-476.

عتيقة، كواشي. (2011). اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية: دراسة تحليلية مقارنة. (رسالة ماجستير). جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

فوزي، كامل وهاني، سلمى. (1979). تخطيط وتطوير القوى العاملة. مصر: منشأة المعارف.

قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021. (الأردن)

محمد، موفق حديد. (2002). إدارة الأعمال الحكومية. عمان: دار

نظامي: موظفي البلديات والخدمة المدنية، والتي أفضت بدورها إلى سوء التفسير من قبل الكثير من المعنيين بشؤون الإيفاد سواء في البلديات أو وزارة الإدارة المحلية أو ديوان الخدمة المدنية.

2. تعديل نص المادة (125) من نظام الخدمة المدنية، بحيث تحدد الحالات والأسباب التي بموجبها يحق لديوان الخدمة المدنية عدم إعلام دوائر حكومية معينة بما لديه من منح تدريبية وتعليمية، وذلك لتلافي المزاجية في الإعلان عن تلك المنح من قبل الديوان، أو لتلافي الادعاء بأن دائرة ما لا ينطبق عليها أحكام الإيفاد في نظام الخدمة المدنية.

3. يتوجب على ديوان الخدمة المدنية عقد دورات قانونية لموظفيه وللموظفي وزارة الإدارة المحلية والبلديات ومجالس الخدمات المشتركة؛ المعنيين بشؤون الإيفاد، توضح لهم مدى شمولية أحكام نظام الخدمة المدنية لكافة موظفي القطاع العام، ومنهم موظفي البلديات، كما ويتوجب على ديوان الخدمة المدنية فتح قنوات التواصل مع البلديات ووزارة الإدارة المحلية، بما يؤدي إلى زيادة أعداد الموظفين من موظفي البلديات.

4. يتوجب على وزارة الإدارة المحلية "وزارة البلديات" إعطاء موضوع إيفاد موظفي البلديات في دورات وبعثات داخلية وخارجية، أولوية كبيرة في برامجها وخططها التطويرية للبلديات، والعمل على تشجيع البلديات لانتهاج ذات النهج، وبت الوعي لدى موظفي البلديات حول أهمية التحاقهم ببرامج الإيفاد المتعددة، لزيادة أعداد موظفي البلديات المستفيدين منها.

5. يتوجب على وزارة الإدارة المحلية إنشاء لجنة خاصة معينة بشؤون الإيفاد في رحاب الوزارة، تعمل على التنسيق بين البلديات ومجالس الخدمات المشتركة؛ فيما يتعلق بالمنح التدريبية والتعليمية، والإشراف على برامج وخطط الإيفاد لدى البلديات، والتنسيق بين البلديات وديوان الخدمة المدنية، بحيث تستقبل هذه اللجنة إعلانات الديوان، لتقوم بعدئذ بتوزيعها على البلديات، بالإضافة إلى القيام بكل ما يلزم من مسائل التنسيق بين البلديات وديوان الخدمة المدنية.

**إعلان عدم تضارب المصالح**

يعلن الباحث (زيد محمد المقبل) أنه لا يوجد أي تضارب للمصالح مع أي شخص أو مؤسسة، وأن هذا البحث لم يسبق نشره بأي طريقة كانت سواء مكتوبة، مقروءة، منشورة، مرئية أو مسموعة. كما وأن هذا البحث غير مستل من رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه.

**الدعم المعادي للبحث**

لم يحصل هذا البحث على أي دعم مادي من أي جهة.

**English References:**

- Adruce, S. and Nordin, Z. and Phimmaseh, K. (2017). "Training and Development Model for Higher Education Institution in the Context of Lao P.D.R". *International Journal of Learning and Development*, Vol. 7 (3), pp.1-11.
- Mbijjiwe, J. and Venkataiah, P. (2013). "The Doom of Employees' Training in Public Service- A Case Study of Ministry of Education in Kenya". *Journal of Business and Management*, Vol. 14 (2), pp.74-104.
- Rajasekar, J. and Khan, S. (2013). "Training and Development Function in Omani Public Sector Organizations: A Critical Evaluation". *Journal of Applied Business and Economic*, Vol. 14 (2), pp.37- 52.
- United Nations Development Program and Government of Germany Evaluation. (1999). *Decentralization: A Sampling of Definitions. Working Paper prepared in connection with the joint UNDP- Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance.* [http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization_working_report.PDF)

**Translated References:**

- Ababneh, Raed and Al-Adwan, Yasser. (2008). "Factors Affecting the Practice of Organizational Learning in Jordanian Municipalities", *Journal of Public Administration*: 48 (3), 433-476.
- Al-Amoush, Hussein. (2009). A four-year strategic plan to develop the performance of municipalities and their ability to implement investment projects, an article in *Al-Dustour Newspaper* on June 9, 2009, retrieved from: <https://www.addustour.com/articles>
- Al-Helou, Majed Ragheb. (1989). *Organization of administrative authority and public office in the United Arab Emirates: a comparative study. United Arab Emirates: Publications of United Arab Emirates University.*
- Al-heniti, Wael. (2020). *Knowledge management processes and their impact on crisis management in first-class municipalities in Jordan. (Master thesis). The World Islamic Sciences and Education University, college of graduate studies, Jordan.*
- Al-Mubaideen, Safwan, Tarawneh, Hussein and Abdel-Hadi, Tawfiq. (2011). *Centralization and decentralization in the organization of local administration. Amman: Al-Yazuri scientific house for publication and distribution.*

المناهج للنشر والتوزيع.  
 نظام الانتقال والسفر رقم (56) لسنة 1981, وتعديلاته بالنظام رقم (39) لسنة 2010. (الأردن)  
 نظام البعثات والمنح للموفدين رقم (61) لسنة 2010. (الأردن)  
 نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020. (الأردن)  
 نظام موظفي البلديات رقم (108) لسنة 2007, وتعديلاته بالنظام رقم (11) لسنة 2020. (الأردن)  
 وارنر, جون وسايمون, راندي. (2012). *تنمية الموارد البشرية.* ترجمة: عبد المحسن نعساني, الرياض: النشر العلمي والمطابع.

- Al-mubaideen, Safwan. (2019). Local administration: approaches to development, with a focus on the case of the Hashemite Kingdom of Jordan. Amman: Al-Yazuri scientific house for publication and distribution.
- Al-Rajeb, Hamdan. (1996). Training and professional development. Baghdad: Dar alaloum for Publishing and Distribution.
- Al-Taher, Abdullah. (2002). Investment in Jordan: Opportunities and Prospects. Amman: Middle East Studies Center.
- Al-Zoghbi, Khaled. (1986). Administrative law and its applications in the Hashemite Kingdom of Jordan. Amman: Culture House.
- Atique, koashi. (2011). Administrative Decentralization in the Maghreb Countries: A Comparative Analytical Study. (Master Thesis). University of KasdiMerbah, Faculty of Law and Political Science, Algeria.
- Batarseh, Suleiman Salim. (2008). Analyzing and evaluating experiences in the local administration in Jordan as a first step towards its development. Dirasat Journal of Sharia and Law Sciences: 35 (1),224-244.
- Civil Service Statute No. (9) for the year 2020. (Jordan)
- Explanatory Decision of the Jordanian Constitutional Court, No. (1) of 2015, dated 18/5/2015, Constitutional Court. (Jordan)
- Fawzy, Kamel and Hani, Salma. (1979). Manpower planning and development. Egypt: Institution of knowledge.
- Local Administration Law No. (22) of 2021. (Jordan)
- Muhammed, Mowaffaq Hadid. (2002). Government business administration. Amman: Dar Al-Manahaj for Publishing and Distribution.
- Municipal Employees Statute No. (108) for the year 2007, and its amendments by Statute No. (11) for the year 2020. (Jordan)
- Rashid, Mazen Fares. (2009). Human Resource Management: Theoretical Foundations and Practical Applications in the Kingdom of Saudi Arabia. Riyadh: Obeikan Library.
- Salem, Bader. (1998). Human Resources strategy. Cairo: Dar Al-Nahda.
- Scholarships and grants Statute for delegates No. (61) of 2010. (Jordan)
- Suliman, Auf. (2017). Central authority surveillance on municipal councils in Jordanian and Algerian law: a comparative study. (Master Thesis). Yarmouk University, Faculty of Law, Jordan.
- The Jordanian Constitution of 1952 and its amendments

- in 2016
- Transportation and Travel Statute No. (56) for the year 1981, and its amendments by Statute No. (39) for the year 2010. (Jordan)
- Warner, John and Simon, Randy. (2012). Human Resource Development. Translated by: Abdul Mohsen Naasani, Riyadh: Scientific Publishing and Printing Press.

## سيرة ذاتية مختصرة للباحث

## زيد محمد المقبل

الباحث زيد محمد المقبل: حاصل على درجة الماجستير في العلوم السياسية- الاقتصاد السياسي الدولي. وهو موظف في مجلس الخدمات المشتركة لمحافظة إربد , وزارة الإدارة المحلية- الأردن. ولديه عدد من المنشورات العلمية.

