

# مراجعة تشريعية لقانون الامركزية

التقرير النهائي

يصدر عن

مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب  
بالتعاون مع مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية

كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨

# مراجعة تشريعية لقانون الامركزية

## التقرير النهائي

يصدر عن

### مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب

كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨

#### فريق إعداد التقرير:

#### المحامية إسراء المحادين

المديرة التنفيذية

مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب

#### محمد خصاونة

خبير أول

مؤسسة بندا للاستشارات الدولية

باحث رئيسي

#### كارلو بندا

المدير الإداري

مؤسسة بندا للاستشارات الدولية

باحث رئيسي

#### فريق البحث:

علا السواعي

مي قطاونة

محمد عوامرة

زياد الشمري

محمود الصبيحات

محمد الحناقة

عمران عتوم

زهير الخوالدة

إسراء البنوي

يارا النابلسي

بادي بقاعين

أمانى عويس

#### فريق الترجمة:

فراس خليل

حلا مكاملة

رشا نكاي

#### التدقيق اللغوي:

هالا الحديدي

#### التصميم:

محمد خصاونة

# مراجعة تشريعية لقانون اللامركزية

## شكر وتقدير

تم إعداد هذا التقرير من قبل مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب بالتعاون مع مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية/مكتب عمان، الذي قدم الدعم لإنجاح هذا المشروع وبالشراكة مع وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية. وإننا نود أن نتوجه بالشكر إلى الخبيرين اللذين أشرفا على إعداد منهجية البحث وتدريب الباحثين واستخلاص النتائج السيد كارلو بندا والسيد محمد خصاونة من مؤسسة بندا للاستشارات الدولية.

ونتوجه بالشكر الخاص لأعضاء فريق البحث، الذين بذلوا الجهد الكبير وواجهوا الكثير من التحديات لتنفيذ هذا المشروع في جميع محافظات المملكة في فترة قصيرة جداً، وهم السيدات والسادة: مي قطاونة، محمد عوامرة، علا السواعي، محمد الحناقطة، محمود الصبيحات، زياد الشمري، إسراء البنوي، زهير الخوالدة، عمران عتوم، أماني عويس، بادي بقاعين، يارا النابلسي، بالإضافة إلى المترجمين الذين عملوا طويلاً لترجمة ساعات ممتدة من تسجيلات النقاشات مع أعضاء مجالس المحافظات وهم: رشا نكاي، حلا مكاحلة، فراس الخليل، كذلك هالا الحديدية التي راجعت ودققت التقرير من الناحية اللغوية، ويود مركز قلعة الكرك أن يتوجه بالشكر الجزيل للخبير التونسي علي مهي على إضافته القيمة في مجال المقارنة بين الأردن والدول المغاربية في مجال اللامركزية.

وشكر خاص لكل من السيد تيم بتشولات المدير المقيم للمؤسسة في الأردن والعراق، والآنسة أمل أبو جريس، حيث عمل فريق مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية/مكتب عمان من أجل إتمام هذا المشروع، وكان دعمهم ومساندتهم في جميع المراحل، مقدراً ومحل شكر.

كذلك لم يتوان موظفو وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية عن تقديم الدعم لإنجاح هذا المشروع، فشكراً جزيلاً لهم.

وجزيل الشكر للجنة القانونية التي ضمت مجموعة من الخبراء القانونيين المتطوعين الذين قدموا وقتهم وجهدهم لتحويل جميع نتائج هذا البحث إلى تعديلات عملية في مقترح متكامل لمنظومة اللامركزية والتي سيعتمدها المركز في حملته لكسب التأييد وتعديل القانون الحالي للامركزية.

وأخيراً، نود أن نشكر جميع أعضاء وعضوات ورؤساء مجالس المحافظات الذين شاركوا في مختلف اللقاءات والمقابلات مع فريق الباحثين، والذين قدموا المعلومات المهمة التي أنتجت هذا التقرير الذي سيكون الحلقة الأولى في سلسلة عملية كسب التأييد للمساعدة في تطوير منظومة اللامركزية في الأردن للوصول إلى إشراك جميع فئات المجتمع في عملية صنع القرار على المستويين المحلي والوطني.

---

هذا التقرير هو نتيجة لبحث أجراه مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب، بالتعاون مع مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية/مكتب عمان، ضمن مشروع مراجعة تشريعية لقانون اللامركزية في الأردن. ويستند البحث إلى مجموعات مركزة ومقابلات أجريت مع أعضاء وعضوات ورؤساء مجالس المحافظات المنتخبين بين شهري تشرين الأول وتشرين الثاني من عام 2018. التحليلات والآراء الواردة في هذا التقرير هي آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة رأي مؤسسة فريدريش إيبيرت/مكتب عمان.

## المحتويات

رقم الصفحة	
4	خلفية المشروع
5	مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب
5	مؤسسة فريدريش إيبيرت - مكتب عمان
6	الملخص
9	الجزء الأول: المجموعات المركزة - فهم عملية اللامركزية في الأردن
26	الجزء الثاني: مقابلات رؤساء مجالس المحافظات
32	الجزء الثالث: مقابلات عضوات مجالس المحافظات
37	الجزء الرابع: مقارنة بين أنظمة اللامركزية في الأردن وتونس والمغرب
43	الجزء الخامس: مقترح تعديل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015

## خلفية المشروع

أجريت انتخابات مجالس المحافظات في 15 آب 2017 بناءً على قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 ومجموعة من التشريعات الناضمة بما فيها نظام تقسيم الدوائر الانتخابية رقم (135) لسنة 2016 وتعديله ومجموعة من التعليمات التنفيذية الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب.

بموجب هذه الانتخابات، تم تحديد أعضاء مجالس المحافظات والبالغ عددها 12 مجلساً تضم عدداً من الأعضاء المنتخبين والمعينين، حيث تم الانتخاب بشكل سري ومباشر لـ 335 عضواً يمثلون جميع الأعضاء المنتخبين، في حين تم إشغال بقية أعضاء المجالس والبالغ عددهم 45 بالتعيين من قبل مجلس الوزراء.

تعتبر هذه الانتخابات الأولى من نوعها في الأردن من حيث طبيعة المناصب المنتخبة التي تم إشغالها بالانتخاب على المستوى المحلي التي هدفت إلى تطبيق هيكلية جديدة لإدارة التنمية المحلية.

وعند إقرار القانون، بينت الحكومة في الأسباب الموجبة أن القانون يهدف إلى تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى المحافظات من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر. ويهدف إلى التوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجاً لعمل الدولة وزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي. كذلك فإنه سيشكل في كل محافظة مجلس يسمى المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ، كما يكون في كل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتم انتخاب 75 في المائة من أعضائه من قبل الناخبين، أما الباقي فيتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من وزير الداخلية. وستكون مدة المجلس المنتخب أربع سنوات ويتولى إقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحالة إليه من المجلس التنفيذي وإقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقف المحددة من وزارة المالية ومراقبة تنفيذ الموازنات السنوية لجميع البلديات في المحافظة وإقرار احتياجات المحافظة من المشاريع الخدمية والتنموية والاستثمارية.

تعرض قانون اللامركزية منذ بداية مناقشته للكثير من الانتقادات من قبل مختلف الفعاليات الوطنية وخصوصاً مؤسسات المجتمع المدني، حيث لم يرق القانون المطروح إلى الطموحات، كذلك تضمن قانون اللامركزية الكثير من التناقضات مع مختلف القوانين الموجودة مسبقاً. بالإضافة إلى ذلك، وجه الكثيرون الانتقادات إلى أن القانون الحالي لا يعطي المجالس المنتخبة أي صلاحيات فعلية على أرض الواقع، بالإضافة إلى ظهور مشكلة تضارب الاختصاصات فيما بين المجالس اللامركزية والمجالس التنفيذية والبلديات عند ممارسة هذه المجالس لعملها بشكل عملي.

ومنذ بدء العمل على قانون اللامركزية الجديد، قدمت مختلف الجهات المعنية من مؤسسات مجتمع مدني وأحزاب وأطراف فاعلة في المجتمع العديد من التوصيات التي يمكن أن تعمل على تطوير المنظومة الحالية. كذلك عملت وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية ووزارة على عقد العديد من الاجتماعات مع مختلف الأطراف المعنية بهذه المنظومة.

بالإضافة إلى ذلك، وعد رئيس الوزراء الحالي الدكتور عمر الرزاز بإجراء مراجعة لقانون اللامركزية خلال الفترة القادمة بعد إجراء عدد من اللقاءات مع مجموعة مصغرة من أعضاء مجالس المحافظات، إلا أن جميع ما تم فعله إلى هذه اللحظة لم يتضمن دراسة علمية مع المعنيين والمرتبطين بشكل أساسي في هذه المنظومة الجديدة، وهم أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين، ومن هنا جاءت فكرة المشروع والتي عملت على تقديم دراسة علمية واقعية وشاملة لقانون اللامركزية تركز بشكل أساسي على أعضاء وعضوات مجالس المحافظات ورؤساء هذه المجالس، حيث بينت هذه الدراسة مختلف الجوانب الإيجابية والسلبية في هذه المنظومة الجديدة بعد مرور ما يقارب عام على استلام هؤلاء الأشخاص لمهامهم كممثلين للمواطنين في محافظاتهم.

## مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب

مؤسسة وطنية أنشئت عام 2008 في محافظة الكرك جنوب العاصمة عمان، تهدف إلى بناء وتعزيز قدرات المرأة والشباب بما يسهم في تمكينهم اقتصادياً وسياسياً وقانونياً والارتقاء بمهاراتهم وتوفير فرص المشاركة المتكافئة الفعالة في تنمية المجتمع ضمن إطار يحترم مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون.

الرؤية: الوصول إلى مجتمع يسوده تكافؤ الفرص، وتكريس العدالة وترسيخ نهج التشاركية وفق أفضل الممارسات الدولية، وبما ينسجم مع الإطار القانوني والمصلحة الوطنية، وذلك من خلال أدوات نوعية يمكن بناؤها وفقاً لمتطلبات تطبيق البرامج وسبل إنجازها.

الرسالة: تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني بما يساهم في تعزيز وإدماج كافة شرائح المجتمع في عملية صنع القرار، وخصوصاً فئتي المرأة والشباب وذلك من خلال العمل على بناء قدراتهم وتهيئتهم وزيادة وعيمهم بمفاهيم ومتطلبات التنمية المجتمعية الشاملة والمستدامة.

### الأهداف

- تعزيز مبدأ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- رفع الوعي المجتمعي بمفاهيم الحاكمية الرشيدة والمواطنة الفاعلة.
- رفع الوعي لدى فئة الشباب حول مفاهيم الديمقراطية والمواطنة الصالحة بما يسهم في تعزيز مشاركتهم الفاعلة في مختلف المجالات.
- بناء وتعزيز قدرات المرأة في المجتمعات المحلية وإكسابها المهارات والمعارف اللازمة بما يسهم في تعزيز وصولها لمواقع صنع القرار.
- رفع الوعي المجتمعي بمفاهيم وآليات المشاركة في صنع القرار ضمن الأطر القانونية النافذة.
- تعزيز مساهمة المرأة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- تحقيق التشاركية في عملية صنع القرار.
- تعزيز دور المرأة في عملية صنع القرار.
- زيادة التمثيل النسوي في جميع مواقع الدولة الأردنية.
- إكساب السيدات مهارات وقدرات تعمل على زيادة معرفتهن ووعيهن وقدراتهن.
- تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص لجميع الفئات والطبقات الاجتماعية.
- تعزيز العمل بمبدأ سيادة القانون.
- شرح مفاهيم حقوق الإنسان وآليات العمل بها.
- التعريف بمفاهيم النوع الاجتماعي وكل ما يتعلق بدراسات المرأة.
- التشبيك مع مؤسسات المجتمع المدني.

## مؤسسة فريدريش إيبيرت - مكتب عمان

تعتبر مؤسسة فريدريش إيبيرت منظمة غير ربحية ملتزمة بقيم الديمقراطية الاجتماعية. كما تعتبر أقدم مؤسسة سياسية ألمانية، حيث تأسست عام 1925 كإرث سياسي لأول رئيس الماني منتخب ديمقراطياً (فريدريش إيبيرت).

في الأردن، افتتحت المؤسسة أبوابها عام 1986 من خلال الشراكة طويلة الأمد مع الجمعية العلمية الملكية، وتهدف أنشطة مؤسسة فريدريش إيبيرت في عمان إلى تعزيز وتشجيع الديمقراطية والمشاركة السياسية، ودعم التقدم نحو العدالة الاجتماعية ومساواة النوع الاجتماعي. فضلاً عن المساهمة في الاستدامة البيئية والسلام والأمن في المنطقة. إضافة إلى ذلك، يدعم مكتب فريدريش إيبيرت/عمان بناء وتقوية المجتمع المدني والمؤسسات العامة في الأردن والعراق. كما تعمل مؤسسة فريدريش إيبيرت/عمان من خلال شراكة واسعة النطاق مع مؤسسات المجتمع المدني وأطياف سياسية مختلفة لإنشاء منابر للحوار الديمقراطي، تنظيم المؤتمرات، عقد ورش العمل، وإصدار أوراق سياسات عن أسئلة السياسة الحالية.

# مراجعة تشريعية لقانون الامركزية

الملخص

هدف مشروع مراجعة تشريعية لقانون اللامركزية إلى إجراء تقييم عملي لتطبيق قانون اللامركزية بالتشارك مع أصحاب العلاقة المباشرة لتحديد إيجابيات وسلبيات القانون والتحديات التي واجهت أعضاء وعضوات مجالس اللامركزية خلال تنفيذ مهامهم، حيث عمل فريق المشروع على إجراء بحثين أساسيين للوصول إلى مخرجات المشروع؛ البحث الأول اعتمد منهجية المجموعات المركزة والتي عُقدت في الفترة ما بين 2 و 25 تشرين الأول من عام 2018. واستهدفت المجموعات المركزة أعضاء مجالس المحافظات الذكور المنتخبين، وقام 98 من الأعضاء في 11 محافظة بمناقشة خبراتهم والدروس المستفادة من عملهم في مواقعهم لمدة عام، أما البحث الثاني فاعتمد منهجية المقابلات الشخصية والتي تمت مع جميع رؤساء مجالس المحافظات وعددهم 12 رئيساً، بالإضافة إلى مقابلة 32 من عضوات مجالس المحافظات المنتخبات من أصل 36 عضوة لمناقشتهم في تجربتهم العملية ضمن منظومة اللامركزية التي تطبق في الأردن لأول مرة منذ تأسيس المملكة.

بالإضافة إلى ذلك، عمل فريق المشروع مع مجموعة من الخبراء على إجراء مقارنة بين منظومة اللامركزية في كل من الأردن وتونس والمغرب، بهدف استخلاص عصاره من أفضل النصوص القانونية التي وردت في القانونين المنظمين للامركزية في المملكة المغربية والجمهورية التونسية، كل ذلك حتى يتمكن الفريق القانوني للمشروع من الخروج بتعديلات على مختلف مواد قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، بما يضمن تحقيق رؤية اللامركزية في الأردن وزيادة مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار على المستوى المحلي.

ورأى المشاركون في البحثين اللذين نفذهما المشروع في المجمل أن:

- إنجازات المجالس أغلبها بسبب علاقات الأعضاء الشخصية، فالإنجازات لم ترتق لمفهوم الإنجازات المتوقعة من منظومة اللامركزية وأهدافها.
- الحكومة لم توفر أي أدوات لعمل مجالس المحافظات، والكوادر الإدارية المؤهلة والمدربة.
- وجود فجوة قانونية كبيرة بين إقرار مجالس المحافظات للمشاريع والخطط وتنفيذها.
- التحدي الأكبر الذي يواجه مجالس المحافظات هو القانون بمجمله.
- هناك مفهوم مغلوط لدى المجتمع حول اللامركزية، فاللامركزية هي أربعة مجالس من المفترض أن تكون متجانسة وتعمل ضمن خطة واحدة، وليس فقط مجلس المحافظة.
- نظرة المجتمع للمجلس هي تحدي كبير، وخصوصاً في التمييز بين الخدمات التي تقدمها البلدية والخدمات التي يقدمها مجلس المحافظة.
- لا بد من إعطاء المجالس صلاحيات أوسع للمتابعة والرقابة على التنفيذ.
- يجب تعديل قوانين أخرى مثل قانون البلديات والقوانين التي تتعلق بعمل المجالس التنفيذية.
- النظام الداخلي لا يخدم العمل، وذلك بسبب وجود ثغرات عديدة بحاجة للتعديل وترتيب للأعمال.
- يوجد عدم إدراك عند بعض المجالس لصلاحياتهم، أين تبدأ وأين تنتهي، فهناك ضعف في فهم حدود السلطة ومهام الهيئات المختلفة.
- هناك تحسس من وجود مجلس المحافظة والصلاحيات الممنوحة له من قبل باقي المجالس وخصوصاً البلدية.
- تطوير العلاقة بين المجالس في كل محافظة لا يتم إلا من خلال تعديل القوانين فقط.
- الوزارات لا تتعاون بالشكل المناسب، والعلاقة بين مجلس المحافظة والمجالس الأخرى علاقة شكلية في الأغلب.
- العلاقات لا بد أن تكون تشاركية تكاملية ولكن حالياً هي تنافس وتصارع.
- هناك تركيز على أعضاء مجالس المحافظات في توعيتهم بعملهم، مع نسيان الأمر مع أعضاء المجالس التنفيذية والبلدية.
- العلاقة بين المجالس ومؤسسات المجتمع المدني ما زالت في طور التشكيل وتعتمد على العلاقات الشخصية.
- لا بد من عقد عدد أكبر من اللقاءات التشاورية لتعزيز علاقات المجلس مع باقي الهيئات.

ورأت المشاركات في البحث الذي نفذته المشروع أن:

- كلمة الرجال داخل المجلس مسموعة أكثر من كلمة النساء.
- فرص السفر والمشاركة في التدريبات متوفرة أكثر للرجال.
- العبء الأسري يشكل تحدياً لدى العضوات.
- لم يتم بناء قدرات أعضاء المجالس في المجال القانوني الخاص بمنظومة اللامركزية.
- لدى الأعضاء الذكور سهولة في التحرك أكثر من العضوات الإناث.
- التحدي الأكبر أمام العضوات هو نظرة المجتمع لهن.
- هناك تمهيش للأعضاء من خارج مركز المحافظة في بعض الأحيان.
- هناك من يقارن أعضاء مجالس المحافظات بمجلس النواب.

وبناءً على المعلومات التي تم جمعها خلال تنفيذ المشروع، قدم كل قسم من أقسام هذا التقرير عدداً من التوصيات التفصيلية التي تهدف إلى تطوير المنظومة التشريعية لنظام اللامركزية في الأردن، وفي المجمل لا بد من:

- تحديد وتعزيز رؤية متسقة للامركزية يصاحبها خارطة طريق.
- إدخال تعديلات تشريعية أو أدوات لتعزيز اللامركزية؛ وتحقيق التماسك والاتساق مع التشريعات الأخرى.

- تعديل النظام الداخلي لمجالس المحافظات ليعمل على تطوير آليات العمل الداخلي في المجالس وحل الإشكاليات القانونية المتعلقة بعمل اللجان في المجالس والتزامات الأعضاء في المجالس بشكل عام.
- إنشاء جمعية وطنية لأعضاء مجالس المحافظات للتبادل الفني والتعاون وكسب التأييد.
- توفير الدعم القانوني لتفسير الأطر القانونية للمراحل الأولية من اللامركزية.
- توفير الموارد اللازمة للمجلس حتى يقوم بعمله بالشكل المطلوب.
- توسيع نطاق صلاحيات مجالس المحافظات لتشمل كسب التأييد والتشاور مع المواطنين.
- وضع خطط تواصل استراتيجية لمجالس المحافظات.
- تطوير فرص لإشراك المواطنين في أعمال مجالس المحافظات.
- الحد من بيروقراطية الإجراءات الخاصة بالتواصل بين مجالس المحافظات ومختلف الجهات التي تعمل بالشراكة مع هذه المجالس.
- تدريب أعضاء مجالس المحافظات على فهم تفاصيل القانون وتوضيح أهمية الأدوار المناطة بهم حسب القانون.
- تدريب أعضاء مجالس المحافظات على مراجعة وتدقيق الموازنات ومدى استجابتها للنوع الاجتماعي وطرق متابعة تنفيذها.
- تدريب أعضاء مجالس المحافظات على تحديد الاحتياجات وتحديد الأولويات في المجتمعات التي يعملون بها.
- توعية وبناء قدرات باقي المجالس في المحافظات فيما يتعلق بمنظومة اللامركزية بالإضافة إلى ما يتم الآن مع مجالس المحافظات، وذلك لتطوير آليات العمل بينها وتحسين مستوى هذه العلاقات.
- وضع حد أدنى لتمثيل النساء في المكاتب الدائمة لمجالس المحافظات ورئاسة ومقرري اللجان الدائمة في المجالس.

والمقترح الذي يوصي به التقرير لتعديل قانون اللامركزية يشمل على بنود تعمل على:

- استحداث وزارة للإدارة المحلية وربط مجالس المحافظات بها.
- تمكين مجالس المحافظات من الرقابة والإشراف في المجالات التي يساهمون فيها في صنع القرار وتمكينهم مما هو أكثر من حق «الاطلاع» على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية، و «اقتراح» إنشاء مشاريع استثمارية، و «مناقشة» تقارير عمليات تنفيذ المشاريع، بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة المختصة.
- زيادة استقلالية مجالس المحافظات المالية والإدارية للقيام بمهامها ضمن رؤية اللامركزية التي تنقل العمل من المركز إلى المحافظات.
- إلغاء فكرة تعيين أعضاء في مجلس المحافظة.
- زيادة نسبة مشاركة النساء في مجالس المحافظات لتصبح 25% على الأقل.

وأخيراً، لا بد من تضافر جميع الجهود بين مختلف المؤسسات والهيئات للعمل على تطوير منظومة اللامركزية في الأردن، ويقدم مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب هذا التقرير المبني على منهجيات بحثية محددة للجهات المعنية تعزيزاً لمبدأ التشاركية في المساعدة لإنجاح تجربة اللامركزية والجهود الرامية إلى كسب التأييد تجاه تطوير مختلف التشريعات الناظمة للامركزية في الأردن.

# مراجعة تشريعية لقانون اللامركزية

الجزء الأول  
المجموعات المركزية: فهم عملية اللامركزية في الأردن

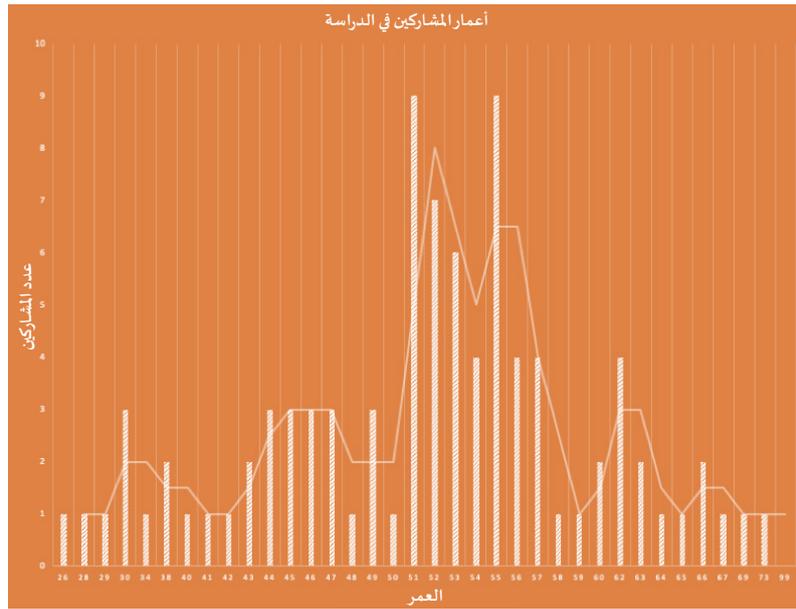
كارلو بندا

## منهجية الدراسة

عُقدت في الفترة ما بين 2 و 25 تشرين الأول من عام 2018 إحدى عشرة مجموعة نقاش مركزة في المحافظات التالية: عجلون، عمان، العقبة، البلقاء، إربد، جرش، الكرك، مادبا، المفرق، الطفيلة، والزرقاء.

أدار الميسرون النقاشات بالاستعانة بدليل خاص بهم. وتم عقد جميع النقاشات باللغة العربية، وجمع الملاحظات والنصوص التي نتجت عنها والاستعانة بها لكتابة هذا التقرير، تمت ترجمة لها إلى اللغة الإنجليزية، لذا كل الاقتباسات في هذا التقرير تقريبية وليست حرفية.

كما قام 98 من أعضاء مجالس المحافظات بمناقشة خبراتهم والدروس المستفادة من عملهم في مواقعهم لمدة عام. حيث تراوحت أعمار المشاركين بين 26 إلى 73 عاماً.



تباين المشاركين في مستواهم التعليمي ومجالات عملهم



تم انتخاب ربع الأعضاء لمنصب عام فيما مضى. كما أن أغلب الأعضاء كانوا ترشحوا كمستقلين دون الانتماء إلى أحزاب سياسية، أو الانتماء إلى مبادرات وطنية.

وتم تقديم النتائج الأولية عن مجموعات النقاش المركزة خلال ورشة عمل بحضور مشاركين أردنيين وممثلين عن مؤسسات دولية عاملة في الأردن، في عمان في 19 تشرين الثاني 2018. وتضمن الحضور ممثلين عن مجالس المحافظات ووزارة الشؤون السياسية والبرلمانية ووزارة الداخلية ومكتب المنسق الحكومي لحقوق الإنسان ومؤسسات المجتمع المدني، وقطاع المنظمات غير الحكومية الدولية.

قدمت عروض في سياق ورشة العمل التي استمرت لمدة يوم واحد من قبل: مندوب وزير الشؤون السياسية والبرلمانية - الأمين العام للوزارة عطوفة السيد علي الخوالدة، المنسق الحكومي لحقوق الإنسان عطوفة السيد باسل الطراونة وكارلو بندا ومحمد خصاونة. وقدم بندا وخصاونة نتائج بحث 11 مجموعة نقاش مركزة، و12 مقابلة مع رؤساء مجالس المحافظات، ومقابلات مع 32 سيدة من أصل 36 سيدة منتخبة في مجالس المحافظات.

وساعد النقاش خلال ورشة العمل على التحقق من صحة نتائج هذا البحث. كما أكد المشاركون - استناداً إلى خبراتهم وتجاربهم الشخصية - العديد من النتائج التي توصل لها هذا البحث. وساعدت مساهماتهم بتوضيح السياق العام للعديد من النقاط في مجموعات النقاش المركزة والمقابلات الرئيسية. كما يود معدو هذا التقرير توجيه خالص الشكر إلى مركز قلعة الكرك لمساهمته في هذا البحث.

## مقدمة

لا توجد أدوات ملزمة لضمان تنفيذ المشاريع. وهذا يعني، أنه إذا لم يقم مدير بتنفيذ مشروع معين، فما هي الموارد المتاحة لدينا لمحاسبته؟ عضو من مجلس محافظة الطفيلة

يشعر أعضاء مجالس المحافظات بأنهم يجوبون عدة عوالم ولكن لا ينتمون إلى أي منها. فهم منتخبون من قبل المواطنين ولكن ليس لديهم وظيفة تمثيلية رسمية. وهم مخلولون بمراجعة واعتماد ميزانيات المحافظات وخطط التنمية وتقييم الاحتياجات، ولكنهم لا يمتلكون السلطة لمحاسبة أولئك الذين يقومون بتنفيذ البرامج أو صرف الميزانيات. ومع ذلك، فمجالس المحافظات مكلفة بتنفيذ البرامج أو ميزانيات الإنفاق. وبطالهم المواطنون بتقديم خدمات ولكن ليس لديهم أي خدمات يقدمونها. ومن الواضح أن العديد من المشاركين في مجموعات النقاش المركزة ينظرون إلى مشروع اللامركزية بأنه ما زال قيد التنفيذ، وهم مقتنعون بأنه بحاجة لتعديلات ضرورية لتحقيق ما يعتقدون أنه رؤية جلاله الملك.

ويعتقد أغلبهم أنهم قد فعلوا ما بوسعهم في ظل الإطار القانوني الحالي، ولكن هناك احتكاكاً كبيراً بينهم وبين الهيئات المنتخبة الأخرى (البلديات والبرلمان) والوزارات التنفيذية. وعلى الرغم من الوفاء بالتزاماتهم القانونية، يقول الكثيرون إنهم يشعرون بأنهم لم ينجزوا ما وعدوا به خلال حملاتهم الانتخابية، وإنهم يشعرون بأن واقع قدراتهم قد أدى إلى تراجع معنوياتهم. فلقد كان العام الأول بالنسبة للكثيرين منهم محبطاً وصعباً حيث أنهم معنيون بإنشاء لجان داخلية، وتحديد أماكن للاجتماعات، وتطوير علاقات العمل مع المجالس التنفيذية والمؤسسات المرتبطة بها.

اللامركزية الفعالة هي عملية تتطلب الوقت والتفاوض مع الآخرين. لذلك، فإنها تستلزم التواصل والتشاور المستمرين لضمان فهم واضح للرؤية وخارطة للطريق. كما يقر العديد من المشاركين في المجموعات المركزة أن هذه العملية ستحتاج إلى مراجعة وضبط التشريعات والأنظمة والوصول إلى الإجماع. ومع ذلك، فإن الكثيرين يعتقدون أن الرؤية التي عبر عنها جلاله الملك لا تترجم فعلياً على أرض الواقع، لأن هناك رؤى متضاربة ومصالح مؤسسية، وبالتالي فإن تطبيق اللامركزية ليس ناجحاً بالمستوى المطلوب، وله تأثير محدود في جعل عملية صنع القرار أقرب إلى المواطنين.

ولمواصلة اللامركزية، فإنه من المهم جداً وجود رؤى مشتركة وأهداف واضحة، حتى يتم تفويض السلطات المختصة أو من خلال تشريعات وتنظيمات عقلانية ومتناسكة. كما ويجب تطوير التشريعات بطريقة شاملة، مع إدراك تقاطع السلطات بين مختلف المؤسسات والجهات الفاعلة التي تعمل لصالح المملكة.

ساهمت جلسات المجموعات المركزة التي عقدت في تشرين الأول من عام 2018 بتقديم أفكار قيمة حول النجاحات والتحديات التي واجهتها الكوادر الأولى من مجالس المحافظات. وهذا التقرير ليس تقييماً شاملاً، وإنما عينة من وجهات النظر والخبرات. كما يود معدو هذا التقرير الإعراب عن تقديرهم لهذه المجموعة من الوطنيين القويين والمتحمسين الذين يعملون بجد لدعم مجتمعاتهم ومؤسساتهم والمملكة الأردنية الهاشمية ككل.

يستعرض هذا التقرير وجهات نظر أعضاء مجالس المحافظات الذكور المنتخبين، ويدرس تجربتهم كأوائل من احتل هذه المناصب. كما يحاول تحديد المجالات التي تنجح فيها المجالس، وتحديد مجالس التحسين والتطوير. وهو ليس نقداً لسياسة ما أو محاولة للحكم على عملية اللامركزية. حيث يهدف هذا التقرير إلى تقديم رؤى وأفكار تدعم التطبيق العام للامركزية. فجميع المشاركين أعربوا عن دعمهم لمفهوم اللامركزية وقدموا وجهات نظر قيمة خلال مناقشات الدروس المستفادة.

## العناوين

## 1. لم تتحقق بعد توقعات اللامركزية

- فعلنا ما كان متوقفاً منا قانونياً، ولكننا نريد أن نقوم بالمزيد.
- بالغ الإعلام في تمثيل الدور المحتمل والمتوقع لمجالس المحافظات.
- لم تتحقق روح اللامركزية في التشريع.
- الإحباطات وعدم وجود سلطة حقيقية أضعفا من المعنويات.

أعرب معظم المشاركين عن أن قرارهم في أن يصبحوا أعضاء في مجالس المحافظات انبثق من خطاب اللامركزية قبل انتخابات 2017. واعتقد الكثيرون أن اللامركزية سوف تفوض أو تنقل بعض صلاحيات تقديم الخدمات والرقابة إلى مستوى المحافظات. كما قال العديد من الأعضاء المنتخبين إنهم قاموا بحملات انتخابية وعدوا فيها الناخبين ببرامج واعدة تقدم لهم خدمات ملموسة بناءً على هذا الفهم. ولكن القانون ينص على شيء مختلف تماماً عما كان متوقفاً أو مفهوماً.

وقد انتقد العديد من المشاركين في المجموعات المركزة «الإعلام» بسبب سوء تمثيل نطاق عمل اللامركزية، سواءً عن قصد أو عن جهل. ويعتقد أعضاء المجالس أن هذا رفع من سقف التوقعات فيما يخص دور مجالس المحافظات. وكنتيجة لذلك هم أيضاً رفعوا سقف توقعاتهم بدور المجالس، وبالتالي رفعوا سقف وعودهم الانتخابية، ولذلك يشعر العديد من أعضاء المجالس بأنهم مجبرون على التحرك بشكل أوسع خارج النطاق الضيق لمكاتبهم للاستجابة لهموم من انتخيمهم.

لقد كانت محصلة الأثر للتوقعات المرتفعة وواقع الوظيفة بالنسبة للعديد من المشاركين في المجموعات المركزة أمراً محطماً للمعنويات. ويقول العديد منهم إنهم سيئنون الآخرين عن الترشح لمجالس المحافظات إذا ما بقيت القدرات والصلاحيات الحالية على ما هي عليه. وأعرب آخرون عن إحباطهم لأنهم لا يستطيعون فعل المزيد لمجتمعهم والمملكة من حيث معالجة هموم الناخبين وتوفير الإشراف الفعال.

على الرغم من الإحباط الذي يحيط بإطار عمل مجالس المحافظات الحالي، فإن العديد من المشاركين في المجموعات المركزة يدركون أن العملية جديدة، وأن هناك صعوبات متزايدة. وهم يأملون أن تساعد تجاربهم وملاحظاتهم في تعزيز عملية اللامركزية، والتغلب على التحديات المبكرة بشكل تدريجي. كما ووضح غالبية أعضاء المجالس، أنه على الرغم من القيود الحالية، إلا أنهم كثيراً ما يجدون فرصة للمشاركة والتعاون مع أعضاء المجتمع، وممثلي المؤسسات التي يتمتعون بعلاقات شخصية معهم.

## اعتبارات متعلقة بالسياسات

1. إن أهداف اللامركزية ليست مفهومة جيداً، ويشمل ذلك الأحكام الواردة في القانون رقم (49) لسنة 2015.
2. يرى أعضاء المجالس بأنه يجب أن يكون لديهم السلطة في الرقابة والإشراف في المجالات التي يساهمون فيها في صنع القرار.
3. حيثما توجد علاقات جيدة بين الجهات الفاعلة في المؤسسات، تتحسن الكفاءة والخدمات.

## 2. مجالس المحافظات حققت نجاحات

- وافقنا على الميزانيات وخطط التنمية، ونتيجة لذلك، أصبحت هناك مساءلة أكثر.
- عملنا نيابة عن المواطنين بالرغم من محددات القانون.
- إن وجدت روح التعاون بين المؤسسات نحقق المزيد، ولكن هذا نتيجة عمل وجهد الأفراد وليس المؤسسات.
- التبادل المحلي والدولي كان قيماً.

يشعر القليل من المستجيبين بأنهم حققوا القليل جداً، إن حققوا أي شيء، وبالنسبة لهذه المجموعة، فإن هذه التجربة أحيطت من معنوياتهم. ومع ذلك، يشعر الأغلبية بأنهم حققوا على الأقل ما طالب به القانون؛ من تداول الميزانيات وبرامج التنمية والموافقة عليها والقيام بتقييم الاحتياجات لحد ما. ويرى عدد قليل من الأعضاء المشاركين أنهم حققوا إنجازات مهمة، وهؤلاء عادة أعضاء المجالس الذين يتمتعون بعلاقات جيدة على المستوى الشخصي أو المؤسسي مع الوزارات والمجلس التنفيذي، أو المجالس البلدية.

كما ويقول العديد من المشاركين إنهم يتصرفون خارج النطاق القانوني لعملهم من خلال اتخاذ إجراءات فردية في حالات معينة ولمساعدة المواطنين. وبينما يقررون بأن هذا لا يقع ضمن اختصاصهم على وجه التحديد، إلا أنهم ينظرون إلى ذلك من منظور الخدمة العامة وكممثلين منتخبين. ويعترف معظمهم بأن الوظائف المحددة لأعضاء مجالس المحافظات ليست مفهومة بشكل جيد، وغالباً ما يتوجه المواطنون إلى هؤلاء الأعضاء المنتخبين لحل القضايا أو المشاكل أو لطلب المساعدة المالية.

وإلى جانب إنشاء الآليات الداخلية الأساسية لعمل المجالس، يشير بعض الأعضاء إلى المشاركة في الاجتماعات المهمة التي يعقدها إما جلالته الملك أو رئيس الوزراء. وكانت هذه الاجتماعات المفصلية بمثابة منصات لتبادل المعلومات والخبرات، وكذلك حل الشؤون والاهتمامات الحالية. كما تم تقديم برامج لبناء القدرات من قبل مجموعة من المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الدولية التي تستهدف مختلف مجموعات أعضاء المجالس. كما كان هناك برامج تبادل مع بلدان أخرى وذلك لاستكشاف تجاربها مع اللامركزية، حيث وفرت هذه البرامج فرصاً تعليمية قيّمة للأعضاء. ومع ذلك، يلاحظ العديد من أعضاء المجالس أن هذه الفرص غير متاحة للجميع، ويصعب الحصول عليها إذا لم تكن مقرات المجالس في المراكز الحضرية الرئيسية في المحافظات.

وأشار عدد من المشاركين إلى أن تدقيقهم للميزانيات والخطط كان له تأثير في جعل الحكومة على مستوى الوطن وعلى مستوى البلديات أكثر عرضة للمساءلة. حيث أن هذا المستوى الجديد من التدقيق قد أضاف قدراً من المساءلة لم يكن موجوداً من قبل. ومع ذلك يعترف آخرون بأن مستوى إضافياً من صنع القرار يهدد بإضافة المزيد من الوقت على العمليات المالية، وبالتالي فإن ذلك يؤدي إلى تأخير القيام بمشاريع أو مبادرات رئيسية. كما وتعتمد قدرتهم على تدقيق وفحص البيانات الرئيسية على تعاون المسؤولين معهم. وأضاف العديد من المشاركين أن بعض السلطات البلدية لم ولن تشاركهم المعلومات، وذلك لأن القانون الذي يحكم البلديات لا يشير إلى مجالس المحافظات وبالتالي لا يلزمهم بمشاركة معلوماتهم. ومع ذلك، فقد أشار عدد قليل من المشاركين إلى زيادة محتملة في المساءلة، وإذا أخذت التشريعات التكميلية بعين الاعتبار دور ومسؤوليات مجالس المحافظات، فمن الممكن أن تزيد المساءلة بدرجة أكبر.

### اعتبارات متعلقة بالسياسات

1. المزيد من التدقيق في الميزانيات والتخطيط المؤسسي يوفر زخماً لمزيد من المساءلة، وهناك حاجة إلى مزيد من السلطة الرقابية ضمن التشريع لتعميق هذا الأثر.
2. المستوى الإضافي في عملية صنع القرار يحتاج وقتاً أطول للقيام بالعمليات المؤسسية، وبالتالي قد تقل الفعالية في تنفيذ المبادرات المحلية، مما يؤدي إلى حدوث ضغط شعبي إضافي على العاملين في الجهات السياسية والمؤسسية.
3. إن توحيد وتعزيز الخبرات الفنية والأدوات والكفاءات السياسية في كيان ترايطي يوفر محطة واحدة للوصول إلى الأدوات والتمثيل المطلوب.

### 3. مطلوب إجراء تشريعي

- يحتوي الإطار العام على تناقض ويفتقر إلى الدقة.
- يجب أن تكون التشريعات التكميلية متوافقة.
- يجب توضيح العلاقات بين المؤسسات.
- يجب أن يشمل التشريع موضوع المساءلة.

تعد اللامركزية تجربة جديدة نسبياً في الأردن، كما ويسارع العديد من المشاركين إلى الإشارة إلى ذلك، وهناك مجال لتحسين التشريعات وضبطها. والأهم من ذلك، أن توضيح العلاقات وتحديد المساءلة سيكون مهماً في تحسين عمل وأداء أعضاء مجالس المحافظات. فعلى سبيل المثال، يسأل الكثيرون عن ماهية وكيفية العلاقة بين المسؤولين المنتخبين وكيف يتم إنفاذها؛ ويشمل هذا أعضاء المجالس البلدية وأعضاء البرلمان وأعضاء مجالس المحافظات. جميعهم يمثلون نفس الناخب ولكن ليس لديهم مساءلة قانونية واضحة. ونتيجة لذلك، يقول العديد من المشاركين أنهم طلبوا معلومات حول الميزانية (وفقاً للفقرة 8 من المادة 8 من قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015) من مسؤولين في المجالس البلدية، والذين بدورهم إما تجاهلوا أو رفضوا أي طلب لأن القانون لا يضع العقوبات.

كما ويقول العديد من المشاركين أن التشريع يجب أن يكون أكثر دقة ووضوحاً بشأن العلاقات المحددة، لا سيما تلك العلاقات المتناقضة. فعلى سبيل المثال، ينص القانون على أن مجلس المحافظات مستقل إدارياً ومالياً ولكنه يسمح لمجلس الوزراء بتقديم مدفوعات «كمكافآت» تقديرية. وبينما هي مستقلة إدارياً، إلا أنها تعتمد على مجلس الوزراء لتوفير الدعم المتعلق بالأمانة العامة والسكرتاريا. وبالإضافة لمعالجة المفاهيم المتناقضة وتوفير عقوبات واضحة على المخروقات، يعتقد بعض المشاركين أن مجالس المحافظات لا ينبغي أن تكون تابعة أو تحت سلطة الوزارات المتعددة ولكن يجب أن يكون ارتباطها من خلال وزارة واحدة تركز على تنمية الأقاليم أو الحكم المحلي.

يذكر العديد من أعضاء مجالس المحافظات العمل التعاوني القائم على العلاقات الشخصية. وحيثما يعبر الأعضاء عن مشاعر الإنجاز العظيمة، فمن الواضح أنهم وحتى مجالس المحافظات ككل، لديهم علاقات جيدة مع المسؤولين في البلديات ومستويات الدولة الأخرى، والأهم من ذلك علاقتهم مع المحافظ. فهذه هي العلاقات الناجحة التي تخدم المجتمع والمملكة بشكل جيد، إلا أنها غير رسمية وتوجد بسبب نوعية الشخصيات ولا تتمتع بها جميع مجالس المحافظات. ويشعر المشاركون في المجموعات المركزة أن هناك نقصاً حاداً في التعاون من قبل المسؤولين العاملين في الوزارات. وفي حين أنه من المفهوم أن المسؤولين في الوزارات يجب أن يلتزموا بتسلسل القيادة، وهيكلية إعداد التقارير، فإن أعضاء مجالس المحافظات يعبرون عن شعورهم بالتجاهل والتهميش عن قصد من قبل أولئك المسؤولين. وتحدث العديد من المشاركين عن عدم توفر إمكانية الوصول إلى المرافق الحكومية والتي يمكن تسهيلها إن توفرت لوحات ترخيص حكومية لمركباتهم.

«التحديات التي نواجهها هي من مدراء المديرية، حيث أن بعضهم غير متعاون على الإطلاق. نقول لهم أن يفعلوا شيئاً ما وهم يفعلون عكس ذلك تماماً. لأنهم لا يهتمون بنا ولا يهتمون بالمجلس. يمثل هذا المجلس كل محافظة الطفيلة ولدينا كرامتنا، لكن حتى الحكومة ليست مهتمة بنا ولا يوافق القانون على ذلك. رئيس المجلس الدائم ونائبه ومساعدوه لم يفعلوا شيئاً».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

في حين أن التوقعات في الأصل لم تتحقق، أدى ذلك إلى بعض الإحباطات والصعوبات، فإن معظمهم يقدرّون الخبرة والتجربة، فالسياسات الجديدة وتحتاج إلى ضبط دقيق. إن توضيح العلاقات القانونية سيكون مهماً في ضمان فهم جميع المؤسسات لقدرة ومدى سلطة كل منها. والأهم من ذلك أيضاً، أن يقوم أولئك الذين يقودون سياسات اللامركزية بتعزيز الرؤية على المدى البعيد وتأطير تلك الرؤية في خارطة طريق أو كعملية تدريبية على مراحل. كما ومن الضروري أيضاً أن تقوم المؤسسات بتعليم موظفيها وقيادتها ومطابقتها بالالتزام في دعم وتسهيل أعمال المجالس التنفيذية ومجالس المحافظات.

#### اعتبارات متعلقة بالسياسات

1. الغموض في التشريع يؤدي إلى عدم الفاعلية ويمكن أن يخلق توترات بين المؤسسات. فالوضوح ووجود آليات للتفسير التشريعي يمكن أن توفر التوجيه المناسب.
2. يتطلب التشريع السابق والتكميلي إجراء تعديلات على الكيانات اللامركزية الجديدة للحد من النزاعات القانونية. ويشمل ذلك توضيح الأدوار والمسؤوليات الجديدة.
3. تم تفويض مجالس المحافظات بممارسة وظائف معينة دون تفويضها بسلطة لإلزام التعاون، أو لضمان تنفيذ القرارات التي تنبثق عن المجالس.
4. إن الأعضاء المعيّنين لديهم القدرة على جلب الخبرة والمهارات اللازمة، ولكنهم غير مساءلين أمام الناخبين كما هو الحال للأعضاء المنتخبين. وبما أن المجالس تحصل على الخبرة التقنية وتحتفظ بها، فهل سيكون هناك مبرر على المدى البعيد بمواصلة تعيين الأعضاء غير المنتخبين، وإذا كان الأمر كذلك، فهل سيستمر تعيينهم سبباً للاستياء من قبل أولئك الذين يخوضون الحملات والترشح حتى يتم انتخابهم مرة أخرى؟

#### 4. تحسين الاتصالات وتوفير الموارد اللازمة

«ليس هناك أي جهة في البلاد تعمل لصالح مجالس المحافظات باستثناء جلالة الملك».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

- لم يتم بعد فهم رؤية وأهداف اللامركزية.
- الأدوار والمسؤوليات والغاية من مجالس المحافظات على النحو المحدد في القانون ليست مفهومة بشكل عام - حتى داخل المجالس.
- لا تحصل المجالس على الموارد اللازمة.
- يجب تصميم برامج بناء القدرات وتقديمها بشكل موحد.
- يريد المواطنون من ممثلهم المنتخبين تقديم الخدمات وأن يكونوا مؤيدين وداعمين لهم.

إن مجالس المحافظات وسلطاتها وصلحاياتها ليست مفهومة جيداً في أوساط الناخبين، ويمكن القول أيضاً أنها غير مفهومة في أوساط مؤسسات الدولة الأخرى. كما وأشار العديد من المشاركين في المجموعة المركزة إلى أنهم يتعاملون بشكل روتيني مع المواطنين لحل همومهم على مستوى البلدية أو على المستوى الوطني فيما يتعلق بالبنية التحتية وفرص العمل والتعليم وغيرها. وأضاف الكثيرون أنهم يحاولون المساعدة لتجنب الانتقادات لفاعلية مجالس المحافظات. ولحسن الحظ، قام أعضاء المجالس، وبدرجات متفاوتة، بتطوير علاقات مع أعضاء البرلمان، ومسؤولين محليين. وبالمثل، فعندما يدعون إلى نشاطات إعلامية وصحفية فإن الصحفيين غالباً ما يطرحون أسئلة أكثر ملاءمة للسلطات البلدية أو أعضاء البرلمان وليس مجالس المحافظات. وعليه، يجب بذل المزيد من الجهد في نقل أدوار ومسؤوليات مجالس المحافظات، فضلاً عن أهداف اللامركزية وغرضها.

إن إيصال وشرح أدوار ومسؤوليات أعضاء مجالس المحافظات يجب أن تقوم به المجالس نفسها، وذلك خلال اجتماعاتهم ومناقشاتهم مع المواطنين والمسؤولين الحكوميين. ومع ذلك، عبر جميع المشاركين في المجموعة المركزة تقريباً بأنهم لا يملكون الموارد الكافية المخصصة لهم للقيام بعملهم. سواء كانت الأماكن المخصصة للاجتماعات أو المكاتب أو الدعم الإداري أو مرافق النقل أو المكافآت، وعليه فإن أعضاء المجالس يشعرون أنهم يعانون من نقص حاد في الموارد. ويسارع العديد منهم إلى الاعتراف بأن الوضع المالي للدولة لا يسمح بالإسراف والتبذير، وهؤلاء المسؤولون المنتخبون الذين يطلبون المزيد من الموارد المالية لديهم بصيرة سياسية، وغالباً ما يشيرون إلى عدم كفاية الموارد المتاحة. فإذا كانت جهود اللامركزية في المستقبل ستستحوذ على سلطة وكفاءة أكبر، فمن الواضح أنه سيتعين توفير المزيد من الموارد الإدارية والبحثية والقانونية.

## اعتبارات متعلقة بالسياسات

1. بدون إطار فهم واضح ومشترك، سوف تعني اللامركزية أشياءً مختلفة لأناس مختلفين وتكون مصدراً للخلاف بين المؤسسات والعامّة.
2. إن فهم الغرض والأدوار والمسؤوليات لكل جهة ضمن نظم الحاكمية يوفر فرصاً أكبر للكفاءة والمساءلة.
3. ضمان تزويد الجهات القانونية بمصادر مستقرة ومتوقعة هو مفتاح للعمل المنتج والسلس والفعال.
4. إن البرامج التدريبية المنتظمة والتي يمكن الحصول عليها بسهولة تقدم إمكانية لإنشاء قاعدة معرفة مشتركة، ويمكن تقديم هذه البرامج من خلال منصة واحدة، مثل جمعية وطنية أو مركز تدريب. ومن شأن البرامج التي يمكن الوصول إليها بسهولة أن تقلل من الشعور بعدم المساواة.
5. يتعين على الممثلين المنتخبين النظر في الطرق التي ينخرطون فيها في إشراك المواطنين في عمليات صنع القرار. ففي حين أن معظم المواطنين يتوقعون الخدمات والتأييد من قبل الأعضاء المنتخبين، فإنه يمكن لأعضاء مجالس المحافظات إشراك الناخبين في تقييم الاحتياجات وتحديد الأولويات وإظهار مبدأ المساءلة لمن انتخبهم.

## التوصيات

1. تحديد وتعزيز رؤية متسقة للامركزية يصاحبها خارطة طريق.
2. إدخال تعديلات تشريعية أو أدوات لتعزيز اللامركزية؛ وتحقيق التماسك والاتساق مع التشريعات الأخرى.
  - أ. لضمان إزالة التناقضات وزيادة الدقة في الصلاحيات والمهام.
  - ب. يجب أن تكون التشريعات التكميلية متوافقة، حيث لا تتماشى القوانين الخاصة بالمناطق الاقتصادية الخاصة والبلديات والمجالس التنفيذية مع قانون اللامركزية، وهذا مصدر للخلاف بين مجالس المحافظات وباقي الهيئات الأخرى.
  - ج. لا بد من توضيح طبيعة العلاقة بين مختلف الهيئات التي تعمل ضمن منظومة اللامركزية.
  - د. لا بد من إدراج تدابير خاصة بالمساءلة في قانون اللامركزية.
3. إنشاء جمعية وطنية لأعضاء مجالس المحافظات للتبادل الفني والتعاون وكسب التأييد.
4. توفير الدعم القانوني لتفسير الأطر القانونية للمراحل الأولية من اللامركزية.
5. يجب توفير الموارد اللازمة للمجلس حتى يقوم بعمله بالشكل المطلوب.
6. توسيع نطاق صلاحيات مجالس المحافظات لتشمل كسب التأييد والتشاور مع المواطنين.
  - أ. يريد المواطنون من ممثلهم المنتخبين تقديم الخدمات وأن يدافعوا عن مصالحهم.
  - ب. يجب استعادة الثقة في مجالس المحافظات وجعلها جاذبة للشباب والنساء كمرشحين في المستقبل.
7. ضمان استيعاب الأنظمة الأرشيفية لخبرات ومؤتمرات ومنتجات عمل مجالس المحافظات، مما يسمح بتقديم برامج توجيهية شاملة للأعضاء والموظفين المستقبلين.
8. الثناء على التعاون بين المجالس البلدية والتنفيذية ومجالس المحافظات وإظهار ذلك.
9. وضع خطط تواصل استراتيجية لمجالس المحافظات.
10. تطوير فرص لإشراك المواطنين في أعمال مجالس المحافظات.

## اعتبارات تشريعية

1. توضيح إمكانية أعضاء مجالس المحافظات للتواصل مع المؤسسات الأخرى، وذلك للسماح بتدفق المعلومات بكفاءة وفي الوقت المناسب، ويكون خاضعاً للمساءلة: النيد 3 من الفقرة 3 من المادة 3 تشترط أن يقوم المحافظ بالتنسيق بين جميع الجهات (يقوم المحافظ بالتنسيق بين المجلس والبلديات في المحافظة والوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة)، حيث أن هذا الأمر يضمن السلطة الكاملة للمحافظ إزاء طلبات محددة، ويمكن أن يساعد ذلك على الحد من الاستفسارات التافهة، ولكن هناك حالات ينبغي أن يكون أعضاء مجلس المحافظة قادرين على توجيه الاستفسارات للوزارات أو الهيئات الحكومية مباشرةً نيابة عن المواطنين. من الممكن تحديد فئات محددة من الاحتياجات المعلوماتية لمجالس المحافظات وتحديد القنوات المناسبة.
2. المادة 2: يجب إضافة تعريفات توضح مصطلحات مثل: «الخطط الاستراتيجية والتنفيذية» و «الاستقلالية».
3. توسيع نطاق الفقرة 6 من المادة 6 لتشمل شرح «الاستقلال المالي والإداري». وتعديل المواد التي تتعارض مع مبدأ الاستقلالية، أو توضيح النية والقصد منها؛ فعلى سبيل المثال في الفقرة ب من المادة 9، كيف سيتم تحديد الميزانية؟ من الذي سيحددها؟ وإلى من سيتم تقديمها واعتمادها؟ وأيضاً الفقرة ج من المادة 9، قد تؤثر على مفهوم الاستقلالية، خصوصاً أن المكافآت المالية يقوم بتقديرها مجلس الوزراء. وينبغي حذف هذا أو توضيحه لضمان مبدأ «الاستقلال المالي والإداري».
4. المادة 10: يجب توضيحها و/أو تعديلها بما يتفق مع مبدأ «الاستقلال المالي والإداري».
5. ينبغي أن تشمل المادة 8 على أقسام فرعية تفصل وتبين سلطات مجالس المحافظات، بما يتعلق بالرقابة على الخطط والتدابير الأخرى في إطار سلطاتها. وينبغي إيلاء اعتبار إضافي للسلطات أو الآليات اللازمة لإجبار المؤسسات المرتبط عملها بمجالس المحافظات على تقديم المعلومات المطلوبة.
6. تعديل التشريعات التي تحكم المؤسسات المرتبط عملها بمجالس المحافظات لتشمل الاعتراف باختصاصات مجالس المحافظات. أي التشريعات

المتعلقة بالمجالس البلدية والمحلية والمناطق الاقتصادية أو السياحية الخاصة، كذلك مطلوب توضيح العلاقات بين الهيئات المنتخبة (البلدية والمحافظه والبرلمان) ومكاناتهم المشتركة وذلك للحد من أي صراع وتوتر محتملين.

#### النقاش

اللاقتباسات أدناه هي عينات من النقاشات التي دارت خلال الجلسات والمجموعات المركزة. والغرض من هذا القسم هو تقديم الآراء الأكثر شيوعاً ولكنه لا يمثل مجمل المناقشات. أي خطأ في التقاط الآراء، وذلك إن وجد، قد يكون بسبب عدم استخدام الكلمات الحرفية كما عبر عنها المشاركون في المجموعة المركزة حيث أن النقاشات كانت باللهجة العامية في أغلبها.

#### تقييم الأداء

يعتقد معظم المشاركين أنهم فعلوا ما بوسعهم ضمن مجال العمل المحدود للغاية.

«رغم كل العقبات والتحديات نقوم بواجبنا على أكمل وجه. أداء المجلس ليس جيداً فحسب بل هو ممتاز، آخذين بعين الاعتبار محددات وضعف القانون».

عضو من مجلس محافظة مادبا

«الأداء له جانب نظري وجانب عملي، بالنسبة للأمور النظرية كان التطبيق مع الحكومة ضعيفاً، وربما هكذا هو الحال لأن الأداء يعتمد على العلاقات والمتابعات الشخصية. حيث أن كل عضو لديه هدف وطموح، أن يقدم خدمات أفضل للمواطنين والفئة الشعبية التي انتخبته».

عضو من مجلس محافظة مادبا

«جلالة الملك هو صاحب المبادرة، ولكن الأشخاص الذين عملوا على تنفيذها غير أكفاء وغير مؤهلين. وليس لدينا موقع نلتقي فيه، ناهيك عن أن معظم زملائنا غير متخصصين في مجال عملهم. كما وأنه ليس لدينا موظفون فنيون، وليس لدينا موقع، وليس لدينا الأدوات التي تعتبر مهمة جداً للتشغيل والعمل. فأنا لا أواجه مشكلة في استخدام سيارتي الخاصة، ولكننا بحاجة إلى أدوات ثابتة ونحتاج إلى أجهزة كمبيوتر ونحتاج إلى كاميرات. لقد قمت بطلب الأدوات التي نحتاج منذ اليوم الذي بدأت فيه العمل ولكن لم ألق أي رد. كيف يفترض بي أن أقوم بعملتي؟ لسوء الحظ، لقد أصبحنا عبئاً، ونحصل على مكافآت دون القيام بأي شيء».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

كما يشعر الكثيرون أن الإطار القانوني ضعيف، وفي الواقع لا يسمح إلا بالقليل جداً. ومع ذلك، يبدو أن هناك تعاوناً أكبر في المناطق المترابطة عشائرياً بين مختلف مستويات الحكومة.

«أداء المجلس قوي جداً حسب ما رأيت ولكن هذا المجلس كان محدداً بالقانون، فالقانون ما زال مركزياً ويسعى المجلس بكل ما أوتي من قوة لجلب استثمارات ومشاريع لمحافظة مادبا، ولكن هناك عراقيل منها البيروقراطية لدى الوزارات والمدراء التنفيذيين».

عضو من مجلس محافظة مادبا

«بالنسبة لأداء الأعضاء، فكل عضو يحاول أن يقدم ما عنده لكن تواجههم عقبات، أولاً عدم فهم قانون اللامركزية من قبل الأعضاء ومن قبل حتى الحكومة التي وضعت القانون».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«إذا ما رجعنا لقانون اللامركزية واطلعنا على أحكامه، سنجد أن معظم أحكام هذا القانون أتت بسلطة مقيدة لأعضاء المجلس بحيث أن المجلس ليس لديه سلطة يتحرك فيها، فكل المواد والصلاحيات التي تتطلب إقراراً، مثلاً للمجلس التنفيذي يعيئها لنا حتى نقرها دون إعطائنا المجال أن نقاشها أو نرفضها، طبعاً هذا كله أثر على أداء المجلس في هذا الموضوع».

عضو من مجلس محافظة العاصمة

«أيضاً من المعوقات أن هناك دعوة للامركزية في صنع القرار وفي إقرار المشاريع لكن هناك مركزية في التنفيذ، وهذا يعطلني لأنني قمت بالمطلوب مني من إجراءات وترتيبات (إقرار الميزانية) وبعد ذلك لا يصرف شيء من المبالغ. بالتالي فإن كل عملي يصبح عبثياً ويضيع لأنه لا توجد إرادة سياسية صادقة للقيام بهذه المشاريع ... هم (الحكومة) ينظرون ويتعاملون مع الموضوع من ناحية توفير النفقات ... فهم يضعوني بمواجهة هذه المعوقات عن قصد ... انتهت السنة وبعض المشاريع لم تر النور».

عضو من مجلس محافظة العقبة

الاعتقاد بأن ما تم تحقيقه قليل هو محبط لأعضاء مجالس المحافظات، والمستجيبون من محافظة الكرك هم الأكثر إحباطاً.

«أداء المجلس متواضع. ولم يجد الأعضاء الدعم من القانون نفسه لأن دورهم إقرار الميزانيات ومتابعتها فقط لا غير. لذا نعم، لقد جاء زملاؤنا البالغ عددهم 38 بحماس ونشاط وأرادوا العمل ولكنهم لم يجدوا أي دعم من القانون».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«في البداية، كنا متحمسين للبحث عن نقاط الضعف، ولكن فيما بعد، ظهرت العديد من المشاكل من قبل الوزارات والمديرين التنفيذيين ورؤساء المجالس البلدية، حيث كانوا يفتقرون إلى المعرفة الصحيحة في هذا القانون. ولقد أتينا إلى هذه المواقع بهدف العمل والإنجاز، وليس البحث عن الرتب والمسميات. هذه النقطة هي ما جعلتنا نشعر بالإحباط، ونحن نعمل بجد لإيجاد نقاط الضعف ولكن في المقابل، لم يكن هناك أحد لحل المشاكل. أنا لا أعرف من هو مرجعيتي حيث تم تعيين ثلاثة محافظين مختلفين خلال عام واحد. يقول بعض المواطنين أنه قبل قانون اللامركزية ومجالس المحافظات كان عملهم أسهل وأسرع، لأن الوزير وأعضاء البرلمان يضعون الآن عقبات أمامنا، مما يجعلنا نشعر بأننا نسحب جزءاً من صلاحياتهم».

عضو من مجلس محافظة الكرك

لا يحصلون على الدعم أو الأدوات اللازمة للقيام بعملهم.

«فعلياً نحن نتحدث عن مجلس افتراضي، مجلس بالهواء، مجلس ليس له مقر وليس له إمكانيات ولا أدوات وليس له أجهزة فنية. التجربة كلها تجربة أدبية روحانية مثل النيرفانا مثل اليوجا، فأنت تعمل بواقع افتراضي. فأنا من أجل مشروع أقره بالأزرق، أنا كرئيس لجنة اضطرت للذهاب 5-6 مرات بسيارتي، وفي بعض الأيام كنت أرجع وقت المغرب وذلك لأنه لا يوجد جهاز فني يعد التقارير، وأنا كصاحب قرار أقرر نعم أو لا وأعمل بكثرة وذلك كي أقدم مشروعاً لزملائي وأكون عند حسن نقتهم، وكذلك من أجل أن أقدم مشروعاً صحيحاً يجب أن أكون واثقاً من اللجنة. كما لا توجد بنية تحتية فليس لدينا ورقة مرسومة مكتوب عليها مجلس المحافظة. من ضمن التباطؤ هذا عدم وجود مرجعية واضحة، فلأي وزير تتبع ولأي وزارة؟»

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«أداء مجلس محافظة الزرقاء ضعيف جداً، ولكن ليس بسبب الأعضاء بل بسبب العقبات. يريد الأعضاء أن يعملوا، ولكن ليس لديهم الأدوات التي تمكنهم من القيام بذلك. لا أريد أن أتحدث عن المقر، مع أنه من المهم أن يكون لدينا على الأقل مكتب لمقابلة الأشخاص بدلاً من مقابلتهم في موقف السيارات وأعتقد أننا لم نقم بأي شيء سوى الإقرار، وهو أمر مفروغ منه. أعلم أن جميع زملائي يريدون العمل، لكنهم لا يمتلكون الأدوات».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«متابعة تنفيذ المشاريع للعلم هي من مهام المجلس، التي وضعها للدوائر من حيث المتابعة باستمرار، فمجلس المحافظة يتابع من خلال المراجعات المتكررة للوزارات والدوائر العامة في العاصمة عمان لأكثر من مرة بشكل مرهق ومزعج، ولكن بالنهاية صاحب القرار هو الوزير أو الوزارة أو المدير العام في سرعة تنفيذ المشاريع. وما نعاني منه هذا العام في مجلس المحافظة هو تعثر وتأخر كثير من المشاريع أو عدم إنجازها وبالتالي تدوير أو ضياع المخصصات المالية لها لأعوام أخرى وبالنتيجة تأخير تنفيذ هذه المشاريع، وبعضها ملح كالمدراس لوزارة التربية والتعليم. يعلم الزملاء أننا أعطينا التربية والتعليم أولوية أولى في موازنة 2018، بحيث خصصنا مشاريع بما يعادل 46% من موازنة المحافظة أي حوالي 14 مليون دينار ولكن على أرض الواقع لم يكن هناك أي عطاءات لأي مدرسة تتعلق بأنظمة تكييف الهواء والتدفئة. وهذا يؤخر مشاريع المدارس المكتظة والتي تحتوي على عدد كبير من الطلاب».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

«إذا أردت أن أقيم الأداء فسوف أقسمه لشقين: أداء الأفراد كأفراد وأداء المجلس ككتلة كاملة. أداء المجلس ككتلة متكاملة «عبارة غير مرضي» هي عبارة أعتبرها لطيفة ومؤدبة، هو معدم. لقد حاولوا كمجلس. ما هي الأسباب؟ أسباب متعددة منها: أدوات التمكين غير موجودة، عدم وجود مقر نجتمع فيه، حتى عدم وجود طاولة اجتماعات، فكيف سنجتمع ونلتقي؟ أين يجب أن أحتفظ بالملفات؟ كادر إداري يجي عندنا، أنا بدي أوجه أي كتاب لجهة معينة بتغلب، والكتاب بده يمر على المحافظ، يعني صار فيما تركيز للمركزية وبروقراطية في كتابي اللي بدي أكتبه. أداء المجلس كمجلس هو ضعيف بالتقييم. أداء الأفراد أنا أعتبره كان جيداً ومرضياً، كان هناك اندفاع، كان هناك نشاط، قام بعدة مبادرات وقام بزيارات إلى جميع القطاعات سواء القطاعات الحكومية أو القطاعات الخاصة».

عضو من مجلس محافظة العاصمة

يسارع العديد من المشاركين إلى الإشارة إلى حداثة اللامركزية والقول بأنه من المتوقع أن تزداد الصعوبات.

«اللامركزية فكرة جديد في المنطقة، وتحتاج إلى التطوير والنضج على جميع المستويات. على مستوى الحكومة والمجتمع والمجالس المحلية. ومع ذلك، أعتقد أنها تجربة ناجحة لأكثر من سبب. العنصر الرئيسي هو الاهتمام الذي يوليه جلاله الملك للامركزية. وفي أكثر من مناسبة أشاد بالإنجازات المتعلقة بانتخابات اللامركزية. وقبل أسبوع، اجتمع الملك برؤساء المجالس حيث أكد من جديد دعمه المطلق لفكرة اللامركزية. هناك تحديات تواجهنا خصوصاً فيما يتعلق بالمسائل المالية، حيث أننا نفتقر إلى أدوات العمل المطلوبة. نحن راضون كفريق عن بعض من إنجازاتنا ونتطلع للعمل بحماس كبير. ومع ذلك، لم تحقق إنجازاتنا توقعات الرأي العام. وذلك ليس بسببنا. لدينا الحماس لبذل الجهود وقمنا بمتابعة يومية في مجالات الصحة والتعليم، ومع ذلك، فإن إنجازاتنا ضئيلة. كما نأمل أن نرى قيام بعض المشاريع في وقت قريب جداً. نحن راضون عن عملنا وإذا كان هناك أي تقصير وضعف في الأداء فإننا نعزوه إلى عوامل خارج إطار المجالس».

عضو من مجلس محافظة العقبة

### الإنجازات

يقول معظمهم إنهم حققوا كل ما هو مسموح به قانوناً، كما يقول البعض إنهم تجاوزوا سلطاتهم وصلحياتهم ويقدمون الدعم وكسب التأييد نيابة عن المواطنين.

تتمتع محافظة مادبا بعلاقة تعاونية داخل المجتمعات.

«بصفتنا مجلس محافظة، ركزنا على ثلاثة جوانب كما قال زميلي نحن مشروع تنموي، أردنا رفع مؤشرات التنمية الصحية والتعليم والفقير والبطالة. كان للتعليم حصة الأسد في ميزانيتنا، يلها الجانب الصحي. كما تحدث زملائي عن المشاريع التشغيلية في الحد من الفقر والبطالة؛ كما كانت ميزانية التنمية تعنى بمحاربة الفقر مثل مساعدة الأسر العفيفة. لدينا أيضاً برامج ريادية مثل الزراعة المائية ودعم النوادي والمنظمات الثقافية. من النقاط المهمة التي يجب التركيز عليها هي كيفية التمييز بين دور مجالس المحافظات ودور مجالس البلديات».

عضو من مجلس محافظة مادبا

«كما ذكر زملائي، لقد عملنا على التوصيات والمقترحات التي تضمن الأداء الإداري للهيئات الحكومية. نحن الآن نتلقى الشكاوى من الناس من خلال عملنا ومهامنا، ونتابع مع الأقسام المختلفة، مما يجعل الأمور أسهل على الناس».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

ويسارع كثيرون إلى القول إن عدداً محدوداً فقط من المشاريع التي حددها حصل على تمويل.

«تضمنت الميزانية مشاريع لإنشاء المدارس والمستشفيات والمراكز الصحية وما إلى ذلك، الأمر الذي له تأثير مباشر على حياة المواطنين. أعتقد أننا قمنا بكل ما هو مطلوب منا. ومع ذلك، فإن معدل تنفيذ المشاريع لا يتجاوز 10%. إذاً ما هو رد فعل المواطنين في هذه الحالة! الحكومة قامت بتطبيق اللامركزية ولكنها لا تزال تسيطر بقوة على عملية تنفيذ المشاريع، والتي لا تزال قراراً مركزياً. لا يريدون منحنا الصلاحيات».

عضو من مجلس محافظة العقبة

### التحديات

«يتم تجريدينا من جميع أنواع السلطات، باستثناء الموافقة على الميزانيات. بعد الموافقة عليها، نجلس فقط على الكراسي ولا نفعل شيئاً سوى النظر إلى بعضنا البعض. يجب أن يعطي القانون السلطة لمجالسنا، ويسلمونا مجالس المحافظات، لذا يجب أن تكون لنا هناك سلطات للرقابة والمتابعة والمساءلة وتقديم العطاءات. ما الذي يفترض بنا القيام به بعد اعتماد الميزانيات؟ فهم يقولون إن عمليات تحديد المخصصات يتم الموافقة عليها ومن ثم لا يتم إنفاقها، وعندما يحاولون الحصول على إجابات يشعرون بالإحباط بسبب عدم التعاون».

عضو من مجلس محافظة مادبا

«الميزانية 20-22 مليون دينار، تم إنفاق مليونين، مما يعني أن ما يقرب من 18 مليون دينار تعود إلى الوزارة. أليست هذه مشكلة؟ نحن نعمل من أجل لا شيء. نتلقى تقارير من المديرين حول ما فعلوه ولم يفعلوه. نحن نتابع دائماً وأثناء اجتماعاتنا معهم نقاتل للحصول على التقارير، لكننا لا نحصل عليها».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

تسمح جوانب الغموض في القانون باتخاذ إجراءات تجعل من الصعب على أعضاء المجالس القيام بوظائفهم.

«ذكر زملائي نقل السلطات، وهو التحدي الأكبر. النقطة الثانية هي تجاوز السلطة التنفيذية للمجالس؛ فهم يتجاوزون القانون لأنه ضعيف على أي حال. النقطة الثالثة هي أن القانون ضعيف ويحتاج إلى تعديل، وطوال العامين والشهر الماضيين أخبرونا أنه سيتم تعديله لكننا لم نر أي شيء. ليس من المنطقي بالنسبة لي الموافقة على مشروع وعدم القدرة على مراقبته أو متابعته. وضع أحد رؤساء البلديات في أحد الأيام لافتة كتب عليها «ممنوع دخول أعضاء مجلس المحافظة إلى مقر مجلس البلدية. إنهم لا يقبلوننا، ولا حتى أعضاء البرلمان يقبلون فكرة هذا المجلس، وهم يعملون على إضعافه. ناهيك عن نقص الأدوات، وهذه هي النقطة الخامسة. أما النقطة السادسة والأخيرة هي عدم وجود نص صريح وواضح في القانون لمتابعة المشاريع الخدمية.»

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

التغييرات في المسؤوليات الوزارية نتيجة اللامركزية، ومع أي وزارات يجب أن تتعامل مجالس المحافظات، كل هذا يؤدي إلى مستوى إضافي من الإحباط.

«عدم وضوح مظللتنا الرئيسية ... هل هي وزارة الداخلية أم وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية؟»

عضو من مجلس محافظة الكرك

«الإنجازات لا ترقى إلى طموحات المواطنين ولا إلى طموحات الأعضاء المنتخبين من قبل المواطنين، الإنجازات ما زالت ضمن الحدود الدنيا للأمال المعقودة عليها، وهذا هو السبب كما تكلمت بالسابق، المعوقات من الوزارات المعنية لأن الأمر لا زال يتعلق بالمركز وببطء الإجراءات الموجودة بالمركز.»

عضو من مجلس محافظة المفرق

ولأن عملية صنع القرار لم يتم تفويضها، فإن تفويض صنع القرار لا يزال يتطلب تمحيصاً وزارياً مما يزيد من الوقت لاتخاذ قرار يصبح قابلاً للتنفيذ. ونتيجة لذلك، لا تحصل العديد من المشروعات على مراجعة في الوقت المناسب وبالتالي تعود الأموال المخصصة إلى الحكومة.

«إن الوزارات المعنية عطلت وأعاقت عمل المجالس سواءً كمجالس المحافظات أو المجالس التنفيذية الموجودة داخل المحافظات. نقطة أخرى هي أن المكاتب في عمان ليس لديها الوقت الكافي لأداء وظائفها بسبب الضغوط من جميع المحافظات، وأي دراسة تحتاج إلى فترة مراجعة من شهر إلى شهرين على الأقل، وبالتالي الوصول إلى نهاية السنة المالية وعودة جميع المخصصات المالية إلى الميزانية. إن الجوانب التنموية والتشغيلية مهمة جداً للمحافظات من خلال نقل السلطات والخدمات، لأن أساس قانون اللامركزية هو إشراك المواطنين في عملية صنع القرار. وقد تم تشكيل العديد من اللجان بعد موافقة رئيس الوزراء عليها وأثبتت على هذه النقطة، وهم الآن يدرسون رفع قيمة العطاءات داخل المحافظات، وهذا بلا شك إنجاز على المستوى الوطني.»

عضو من مجلس محافظة المفرق

«لا يوجد تعاون كبير، لأنه في بعض الأحيان إذا وافق مجلس المحافظة على مشروع، يجوز للمجلس التنفيذي تأجيله أو قد يحدث تدخل من رئيس البلدية. هذا هو السبب في رأيي، لا أعتقد أنها علاقة تعاونية.»

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

«يتمثل التحدي الرئيسي الآن في وجود عدد من الوزارات التي لا يمكنك التعامل معها، فمع موظف يعمل في نظام مركزي على مدى الثلاثين أو الأربعين سنة الماضية؛ فإنه لن يسلم بسهولة جزءاً من سلطته إلى شخص آخر أو يقبل أن جهة أخرى ستشاركه سلطته. نحن بحاجة إلى ورش عمل حتى نصل إلى نقطة التوازن والتفاهم.»

عضو من مجلس محافظة العاصمة

كانت فرص التدريب متاحة ولكن ليس للجميع.

«بعد الفوز في الانتخابات، تم تدريب الزملاء الذين درسوا القانون والإدارة والحكم المحلي. أما بالنسبة لبقية الأعضاء، فهم لم يتلقوا أي تدريب ... أعني، حتى عندما يتعلق الأمر بالميزانية، عندما بدأوا في إعدادها، فإن معظمهم كان تائهاً. لم يعرفوا كيفية إعداد الميزانية. هذا عجز من الحكومة لأنها لم تمكنهم ولم تعدهم بالطريقة المناسبة لكي يقوموا بعملهم.»

عضو من مجلس محافظة العاصمة

## رأي المواطنين في مجالس المحافظات

يعتقد معظم المشاركين في المجموعة المركزة أن غالبية الناخبين ينظرون إليهم كممثلين ومناصرين ومقدمي خدمات.

«التحدي الآخر هو قلة الوعي بين المواطنين فيما يتعلق بعمل المجالس. فهناك ارتباك وليس. يعتقد البعض أنك نائب، بينما يعتقد الآخرون أنك وزير يتمتع بسلطات مطلقة. نتيجة لسوء الفهم هذا يقترب منا عشرات المواطنين لطلب مطالب تتجاوز طاقتنا. لسوء الحظ، ليس لدينا السلطات أو الأدوات المناسبة لمساعدتهم».

عضو من مجلس محافظة العقبة

«الحقيقة هي أن المواطنين لا يعرفون شيئاً عن اللامركزية، حيث ينظرون حتى الآن إلى أعضاء مجلس المحافظة كأعضاء في البلدية، ويطلبون خدمات مثل تركيب إضاءة في الشوارع، وحوايات قمامة، وتعبيد شوارع وما إلى ذلك. ويرجع ذلك إلى أن الحكومة لم تعلن وتروج عن اللامركزية بالشكل الملائم، حيث أنها منذ عام 2005 تروج لقانون اللامركزية ولكنها لم تعقد أي حملات أو دورات توعية لتثقيف المواطنين قبل إجراء الانتخابات. الآن يسألون عما حققناه، قائلين إن الحكومة تضعنا فقط كعبء إضافي».

عضو من مجلس محافظة مادبا

«لم توضح وسائل الإعلام ما هي مجالس المحافظات أو اللامركزية. ثانياً، يشعر الأعضاء أنهم يأخذون دور أعضاء المجلس البلدي، أي بمعنى أنه إذا أشار إليهم أي شخص فيما يتعلق بالخدمات، فإنهم يذهبون بسرعة إلى رؤساء البلديات ليقوموا بالتعامل مع هكذا طلبات».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

بسبب المفاهيم الخاطئة حول دور أعضاء مجلس المحافظة المنتخبين، يصبح الناخبون محبطين بشكل متزايد. حيث كانت التوقعات التي أثبتت في الفترة التي سبقت الانتخابات عالية.

«الناس غير راضين لأنهم لا يعرفون أي شيء عن المجلس. إنهم يعرفون أننا لا نملك السلطة، وأنهم محبطون».

عضو من مجلس محافظة الكرك

«... أعتقد أن وجهة النظر تجاه موضوع اللامركزية وتسويقها خلال المراحل الأولى رفع سقف التوقعات وخلق آمالاً كبيرة. أعني، كل اللافتات التي وضعت في الشوارع قالت «شارك، إصنع، أنت شريك بالقرار». اعتقد الناس أن اللامركزية ستحدث تغييراً جذرياً في جعلنا جزءاً من عملية صنع القرار، حيث تتوسع قاعدة المشاركة المجتمعية ... ومع ذلك، فوجئ الناس عند نقطة معينة بأن هذه الشعارات كانت أكبر بكثير من الفكرة المنفذة حالياً، وبدأوا يفهمون أننا لا نستطيع، وهذا ليس تخصصنا ... بالطبع، فشلت وسائل الإعلام. طبعاً هناك تقصير من قبل الإعلام وتقصير كبير جداً، لأن حملة إعلامية كبيرة اجتاحت البلد وبعد ذلك صمتت. لو كان هناك استدامة للمشروع الإعلامي في تثقيف الناس حول اللامركزية، لكان الأمر جيداً. كان من شأنه أن يجعل حياتي أسهل، لكنها لم تستمر».

عضو من مجلس محافظة العاصمة

«العامّة ما يزالون غير راضين عن أداء المجلس. على سبيل المثال، يأتي إلينا بعض المواطنين ويطلبون تعبّد شارع، وإذا لم تكمله في أقل من 10 سنوات، فإنهم يقولون إننا لا نعمل بشكل صحيح. هذا هو السبب في أن نظرة عامة الناس على هذا النحو، لأنهم يحتاجون إلى نتائج ملموسة. نحن نعمل خارج التنظيم، ليس لدي عمل داخل عين البيضاء أو الطفيلة أو تعبّد شوارع على باب كل مواطن».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

## القوانين والتعليقات

يعتقد المشاركون أن قانون اللامركزية لا يحتاج فقط إلى تعديل وتوضيح، بل ويجب أن تكون القوانين التكميلية أكثر تماسكاً وتوافقاً. على سبيل المثال، القوانين التي تحكم المناطق الاقتصادية الخاصة والبلديات والمجالس التنفيذية لا تتناول الأحكام الواردة في قانون اللامركزية لعام 2015 وهي مصادر الاحتكاك بين مجالس المحافظات والمؤسسات الحكومية الأخرى.

«يحتاج القانون إلى الشرح والتوضيح، لأن كونه غامضاً لا يخدم أي مصلحة ... قضية أخرى هي الاعتماد على وزارة الداخلية ووزارة الشؤون السياسية والبرلمانية. وفقاً للقانون، تتبع وزارة الداخلية، لكنهم صنفونا إلى أربع وزارات مختلفة، لذلك لا يمكننا محاسبة ومسألة أي وزارة إذا لم تقم بعملها بشكل صحيح».

عضو من مجلس محافظة مادبا

«التشريع ضعيف وليست لدينا سلطة للتحديث إلى المسؤولين التنفيذيين قبل الرجوع إلى المحافظ أولاً».

عضو من مجلس محافظة الكرك

«لا توجد لدينا صلاحيات لمراقبة عمل الحكومة ومحاسبتها ومتابعتها، حتى تعمل بشكل صحيح وتخدم جميع المواطنين بطريقة عادلة وشاملة. جميع الفقرات في المادة 8 تتحدث عن المناقشة والمتابعة، وهذا لا يساعد المجلس على القيام بدوره بشكل صحيح».

عضو من مجلس محافظة الكرك

إن الطبقات البيروقراطية الإضافية لا تؤدي إلى زيادة الكفاءة في عملية اللامركزية.

«مالياً وإدارياً، لا يمكن أن تتم اتصالاتنا إلا من خلال المحافظ، ولا يمكننا إرسال رسالة مباشرة إلى الوزير دون المرور بالمحافظة. يتواصل رئيس المجلس مع المحافظ، ثم يتحدث المحافظ مع المدير المعني وهكذا. على سبيل المثال، قضية مياه عين البيضاء؛ كتبنا رسالة داخل المجلس ووقعها رئيس المجلس، ثم تم إرسالها إلى المحافظ، الذي أرسلها إلى وزير الداخلية، الذي تحدث في وقت لاحق إلى وزير المياه. فهذه الحلقة طويلة جداً، لذا فإن الاستقلال المالي والإداري يجعلنا نتحدث مباشرة مع وزارة المياه».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

يبدو أن الاعتماد على وزارات مختلفة يتناقض مع مبادئ الاستقلال المالي والإداري.

«أكبر خطأ هو أن يتم ضم هذه المجالس إلى وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، أو حتى وزارة الداخلية، يجب أن يكون للمجالس وزارة خاصة بها. فالوزير نفسه لا يفرق بين المجالس المختلفة، ومعظم خطاباته موجهة إلى المجالس المحلية. منذ فترة وجيزة ذكر أن السيارات سيتم منحها إلى المجالس المحلية، ولكن في الواقع، لا ينبغي أن يكون لديه السلطة علينا».

عضو من مجلس محافظة المفرق

العلاقات القانونية غير واضحة ولديها القدرة على أن تؤدي إلى الصراع أو الاحتكاك بين مختلف الهيئات المنتخبة.

«يجب أن يكون هناك توضيح رسمي من أعلى المناصب في المملكة حول كيفية التعامل بروتوكولياً مع الرئيس وأعضاء مجلس المحافظة. هل يتمتع رئيس البلدية بامتيازات أكثر من رئيس مجلس المحافظة أو العكس؟ هل يملك عضو البلدية السلطة على أعضاء مجلس المحافظة؟»

عضو من مجلس محافظة المفرق

«هناك مادة في قانون اللامركزية تنص على أن مجلس المحافظة له الحق في مراجعة ميزانية البلدية. لقد خلقت هذه المادة سوء تفاهم بين رؤساء البلديات وبعض رؤساء مجالس المحافظات. في رأيي، أحدث هذا اشتباكاً سلبياً وليس إيجابياً، وخصوصاً أنه يتم انتخاب كل من مجالس المحافظات والبلديات. لدى المجالس البلدية مهام داخل حدودها، لكنهم أساءوا تفسير هذه المسألة، معتقدين أن مجالس المحافظات لهم سلطة عليها. ونص القانون على مراجعة الميزانيات وذلك لتجنب أي ازدواج في المشاريع. تخيل لو أراد المجلس البلدي بناء حديقة، وفي نفس الوقت أراد مجلس المحافظة بناء منشأة مشابهة، مما يعني الازدواجية. يجب حذف هذه المادة لإزالة الإشكالية بين مجلس البلدية ومجلس المحافظة».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

ويشعر الكثيرون بأن التشريع غير مكتمل من حيث أنه يعطي السلطات إلى مجالس المحافظات لفحص وإقرار الميزانيات والخطط ووضع تقييم للاحتياجات، ولكنه لا يخول المجالس لمراقبة التنفيذ.

«المجال الأول: يجب أن نشارك في إعداد الموازنة وليس مجرد إقرارها فقط. المجال الآخر: بعد إقرار الموازنة، يجب أن يكون لنا دور في الرقابة على هذه المشاريع من أجل تحقيقها... هنا مجالان قابلان للتعديل، بالإضافة إلى المجالات الرئيسية في القانون التي تم إغفالها سهواً أو عمداً».

عضو من مجلس محافظة العاصمة

«كل المشكلة بيننا وبين المجلس التنفيذي، فالمجلس التنفيذي ما زال ولاؤه وانتماؤه للحكومة التي هي مرجعيته. ونحن لا نملك الأدوات للمحاسبة والرقابة عليه وبالتالي فالمجلس التنفيذي لن ينصت لنا. حقيقة قد يجامل أحد الأعضاء التنفيذيين بشكل فردي أو بشكل شخصي أو نتيجة علاقة شخصية، أما بموجب القانون فأنا لا أملك أي نوع من المحاسبة والرقابة عليه، الممسك الوحيد عليهم هو إقرار الموازنة وبعد أن يأخذوا مني الموازنة فهم غير مستعدين لاستقبالي. كنت أتمنى أن يعطيني القانون صلاحية الإشراف والمتابعة على هذه المشاريع على الأقل حتى يحسب المسؤولون التنفيذيون حسابنا، فالعلاقة غير واضحة».

عضو من مجلس محافظة العاصمة

لأن اللامركزية هي تجربة جديدة، فلا بد من مراجعة القوانين وتعديلها لتصحيح النتائج غير المتوقعة؛ وهذا يشمل التشريعات التكميلية.

«كان عندي اطلاع واسع بالقانون وحضرت جلسات مناقشته، وواحدة من الجلسات كانت مع مؤسسة فريدريش إيهيرت في فندق فور سيزونز وكنت جنباً إلى جنب مع وزير الشؤون البلدية السابق. تحدثنا كثيراً عن القانون وتحدياته. فلا يمكن تنفيذ أي قانون، حتى قانون اللامركزية، دون تعديلات. يجب تعديل بعض المواد في قوانين أخرى أيضاً. وبالنظر إلى روح التجربة أو مفهوم اللامركزية، نجد أن القانون ليس كافياً ولا يفي بالغرض، لأننا نطبق فقط اللامركزية الإدارية بينما نهمل الجانب المالي».

عضو من مجلس محافظة مادبا

«وكما قال زميلي، يتكون القانون من صفحة واحدة، والنظام المالي هو صفحة واحدة، والنظام الداخلي صفحة واحدة. يقرأ كل عضو القانون مليون مرة، وبالتالي فإن المشكلة ليست في فهم القانون، بل في تطبيق القانون، لأنه لا يتم تطبيقه. القانون يحتاج إلى تعديل».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«يمكن تلخيص هذه الجلسة في نقطتين: تعزيز صلاحيات مجلس المحافظة وتفويض الصلاحيات من الوزراء إلى المديرين التنفيذيين إذا ما أردنا تنمية محلية والنجاح في تطبيق اللامركزية».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

«جاء القانون متناقضاً مع نفسه، حيث نصت الفقرة 4 من المادة 4 من القانون أن مجالس المحافظات مستقلة مالياً وإدارياً، وعاد مشروع القانون وفي أكثر من نص في القانون وأكد عدم الإستقلالية، وذلك حسب ما ورد في نص المادة 3 فقرة أ البند الثالث منها والتي تعطي المحافظ بصفته صلاحيات التنسيق بين مجلس المحافظة والبلديات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة وهذه تبعية واضحة، وكذلك نصت المادة 33 فقرة أ والمتضمنة أن المحافظ هو من يدعو المجلس للاجتماع خلال مدة لا تتجاوز 30 يوماً من تاريخ إعلان نتائج انتخابات مجالس المحافظات في الجريدة الرسمية، وهنا قام المشروع بربط الدعوة الأولى من اجتماع مجلس المحافظة من قبل المحافظ وأوضح أنه قصد منها إبقاء التبعية لوزارة الداخلية، ونصت المادة 10 من القانون أن تكون وحدة التنمية في المحافظة هي الأمانة العامة لكل من مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي، ويسمي المحافظ من بين تلك الوحدة أمين سر يتولى توجيه الدعوة للاجتماع وهذه تبعية واضحة. وأما المادة 8 فقرة أ بند 12 فتنص على النظر في أي موضوع يعرض عليه المحافظ، والمادة 6/د يعين مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير ما لا يزيد عن 15% من عدد أعضاء المجلس المنتخبين في المحافظات وهذا تدخل واضح وصريح».

عضو من مجلس محافظة مادبا

تم سؤال المشاركين في المجموعة المركزة عن كيفية اقتراحهم لتحسين القانون. فبالإضافة إلى معالجة العلاقات القانونية، وتعزيز استقلالية المجالس، وتفويض سلطة المراقبة والرقابة، يعتقد العديد من المشاركين أيضاً أنه ينبغي إلغاء الوظائف المعينة تعييناً.

«أولاً، التبعية لوزارة، لكي ينجح قانون اللامركزية، يجب أن يكون له وزارة حكم محلي، وتتبع جميع مجالس المحافظات لهذه الوزارة. يجب أن تكون العلاقة بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي منفصلة، ولا علاقة لها بقوانين التبعية. أريد أن أسلط الضوء على قضية البلديات لأننا لا يحق لنا سوى الاطلاع على ميزانياتها».

عضو من مجلس محافظة مادبا

«إلغاء بند أو مادة التعيين».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

«فيما يتعلق بالأعضاء المعيّنين، هناك بعض القسوة والظلم لأنني عملت بجد وواجهت العديد من العقبات لكي أكون هنا، وهم يأتون بسهولة ويجلسون إلى جانبنا يصوتون على نفس القرارات، ولديهم نفس الامتيازات التي أمتلكها. يجب إلغاء قانون التعيين في مجالس المحافظات. لقد أمضينا ثلاثة أشهر مرهقة في زيارة المنازل حتى الساعة الواحدة صباحاً، في حين يصل بعض الأشخاص إلى هذه المناصب بكل سهولة! لقد خسرت 10,000 دينار، وخسر زميلي 20,000 دينار في هذه العملية».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

«وطالما تم تعيين زميلنا وجميع الأعضاء الآخرين الآن، فإنهم جزء من هذا المجلس. وأسوأ بالانتخابات البلدية أو البرلمانية، فلا يوجد فيها تعيين وهذه نقطة ضعف في قانون اللامركزية. إنها نقطة سلبية لأن المجلس المنتخب لا يجب أن يكون فيه مسميات، لكن الأعضاء المعيّنين الآن إخواننا وأصدقائنا».

عضو من مجلس محافظة المفرق

## العلاقات

## مع الأعضاء غير المنتخبين في المجلس

في حين أن الكثيرين يعارضون مبدأ التعيين، بشكل عام فإن علاقة العمل هي الزمالة. ومع ذلك، هناك البعض ممن يشعرون بأن الأعضاء المعينين ليسوا مشاركين في العمل لأنه ليس لديهم ناخبون لإرضائهم.

«العلاقة بين الأعضاء المنتخبين والمعينين لا تصل حتى إلى علاقة المشاركة، لأن الأعضاء المعينين لا يتحملون أي مسؤولية تجاه الناس لأنهم لم يتم انتخابهم، ولم يقدموا وعوداً للمجتمع المحلي. إنهم عبء على المجلس».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«إنها علاقة متكاملة، حيث يتمتع الأعضاء المعينون بقدر كبير من الوعي والمسؤولية ويعملون كفريق واحد».

عضو من مجلس محافظة مادبا

## مع المجتمع المدني

العلاقات مع المجتمع المدني جيدة، لكن البعض يدرك أن منظمات المجتمع المدني المعنية بقضايا تقديم الخدمات تدرك محدودات مجالس المحافظات وبالتالي لا تعمل معها بشكل وثيق.

«نفتح قنوات للتواصل معهم، لكننا في بعض الأحيان نتفاجأ بقطع هذه العلاقة. هذه المجموعات لديها خطط مع الحكومة وعادة ما تكون مبنية على العلاقات الشخصية وليست تشاركية جماعية».

عضو من مجلس محافظة الكرك

«إننا نعتبر المجتمع المدني مصدراً عظيماً للمعلومات بسبب قربه من المجتمع وبالتالي يمكنه مساعدتنا في تحديد الاحتياجات المحلية، ولدينا قنوات اتصال واضحة معهم. في النهاية نحن نعمل جميعاً لتحقيق مصالح المواطنين».

عضو من مجلس محافظة العقبة

## مع المجالس البلدية

تعتمد العلاقات مع المجالس البلدية إلى حد كبير على العلاقات الشخصية. ولكن لأن القوانين التي تحكم البلديات لا تعترف بمجالس المحافظات، فإن بعض مسؤولي البلدية يستغلون هذه الحقيقة لرفض التعاون.

«لدينا علاقات ممتازة مع بعض المجالس البلدية، وعلاقات سيئة مع الآخرين».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

«في النهاية، تخضع هذه المجالس للقانون، حتى إذا كان هناك سوء فهم للمهام والصلاحيات من قبل مسؤول أو رئيس بلدية أو عضو في مجلس محافظة، أو عضو مجلس تنفيذي. هنا في محافظة المفرق، تعمل جميع المجالس المعنية بشكل تعاوني وجماعي لإزالة أي عقبة من خلال شرح الصلاحيات لبعض أعضاء المجالس المختلفة».

عضو من مجلس محافظة المفرق

«لا يوجد تعاون بين مجالس المحافظات والمجالس البلدية، لأنهم يقولون أن عملهم مختلف عن عملنا».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«لا يمكننا تحسين العلاقة لأن رؤساء البلديات المنتخبين يرفضون تحسين العلاقة مع مجالس المحافظات، لأنهم يعتقدون أنهم يأخذون وظائفهم».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«لا توجد قضايا مشتركة بين قانون اللامركزية وقانون البلديات. علاقتنا لا تقتصر على المشاريع المادية فقط، ولكن أيضاً التعاون في تقديم الخدمات فيما يصب بالمصلحة العامة».

عضو من مجلس محافظة العقبة

«القانون لا يلزم رئيس البلدية أن يتعاون معي أو يقدم لي الميزانية... وليس هناك ما يلزمني بمقابلته أو مناقشته أو الجلوس معه. إنهم يستمعون إليك فقط ولكنهم لا يلتزمون بالتوصيات التي تقدمها أو يخبرونك بأن القانون يمنحك صلاحية الاطلاع على الميزانية فقط».

عضو من مجلس محافظة العقبة

#### الجندير (العلاقة بين الجنسين)

يشعر الأعضاء بأنه لا يوجد تمييز أو تحيز تجاه العضوات، ولكن لا تتفق العضوات مع هذا الرأي (الرجاء الرجوع إلى جزء المقابلات مع عضوات مجالس المحافظات).

«يتم تعيين عدد منهن كرؤساء لجان، وليس هناك فرق بيننا في المهام والواجبات».

عضو من مجلس محافظة الكرك

«هن تماماً مثل أخواتنا وعضوات نشيطات مثلنا تماماً».

عضو من مجلس محافظة العقبة

#### التفكير في العمل كعضو في مجلس المحافظة

عدد كبير من أعضاء مجالس المحافظات يشعرون أن هذه التجربة كانت صعبة ومحبطة. ونتيجة لذلك، فإنهم لا يوصون أي شخص بأن يقوم بهذا الدور أو المنصب. فإذا كان لتجربة اللامركزية أن تنجح، فمن المهم جداً بناء الثقة في مجالس المحافظات من خلال تزويدها بالموارد والصلاحيات لتقديم الخدمات للناخبين.

«جلست مع العديد من الأعضاء ولا نستطيع الانتظار حتى تنتهي فترتنا الانتخابية».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

«أنا نادم على الترشح، وأود أن أنصح الآخرين بعدم الترشح».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«إذا كنت أهتم لأمرهم، فسأعطيهم رأيي الصادق وأنصحهم بالابتعاد».

عضو من مجلس محافظة العاصمة

#### كيف يمكن تغيير الأمور

«تعني اللامركزية في الأردن بالجوانب التنموية والجوانب الإدارية، وليس الجوانب السياسية. إذا تم إصلاح التحديات والمعوقات، فسيكون دور المجلس مثالياً وسيقوم بواجبه. هل نريد دوراً سياسياً؟ في الوقت الراهن، نحن بحاجة فقط إلى الجوانب التنموية والإدارية. هذه التحديات والعقبات تحتاج إلى تشريع سواء في القانون أو التعليمات. في بعض الأحيان يؤخر سبب معين مشاريع البلد بأكمله».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

«عندما تصل بعدل إلى المواطن يصبح هنالك رضا عن الجانب السياسي وعن الجانب الإداري، إذا كان عمل هذه المجالس متكاملًا وشاملاً لجميع النواحي ضمن صلاحيات القانون فسيكون هنالك إثراء لعملية اللامركزية وبالتالي انعكاس على كل الجوانب لدى المواطن سواء كانت خدمية أو سياسية أو إدارية وما إلى ذلك، هذا ما نطمح إليه كمجلس محافظة المفرق، وأيضاً أن يتسع الإطار القانوني إلى كل الجوانب المتعلقة باللامركزية كي نكون أقرب إلى المثالية أو الدولة الديمقراطية الحديثة».

عضو من مجلس محافظة المفرق

«من الطبيعي بالنسبة لشخص يقر الميزانية أن يسأل عن كيفية إنفاقها. ومع ذلك، فنحن نقر الميزانيات، لكننا لا نمتلك السلطة لسؤال أين ذهبت تلك الأموال. يراقب البرلمان ميزانيتهم التي يقرونها. ومع ذلك، نحن لدينا ميزانية، ولكن يتم مراقبتها من قبل البرلمان وليس من طرفنا».

عضو من مجلس محافظة الزرقاء

«ليس لدينا موظفون في المقام الأول. ليس لدينا محاسبون أو موظفون ماليون، ليس لدينا حتى موظف لعمل الشاي والقهوة لنا. لدينا موظفو سكرتاريا ولكننا بحاجة إلى المزيد منهم. لدينا أيضاً أشخاص مستقلون يعملون معنا في مناصب إدارية، لكننا بحاجة إلى المزيد من الموظفين الإداريين والوظائف».

عضو من مجلس محافظة الطفيلة

«برامج التدريب الداخلية والخارجية غير موجودة أصلاً. يجب أن تكون مستمرة بحيث يمكن للمجالس فهم التجربة وتعلم أمور جديدة. يجب على المنح والبلدان المانحة إذا كانت لديهم مكاتب أو جهات معنية أن يجلسوا مع مجالس المحافظات. لدي معلومات بأن بلداً مانحاً معيناً كان يريد بناء مقرات لنا، ومنحة إسبانية ومنحة ألمانية، ولا تعلم مجالس المحافظات ما هي المنح والمشاريع لدى وزارة التخطيط. بصفتنا مجلس محافظة، لا نعرف ما هو برنامجنا للأسبوع القادم. وبالتالي فنحن بحاجة إلى هيكليّة جديدة».

عضو من مجلس محافظة العاصمة

«بناء القدرات للمجلس التنفيذي ومجالس المحافظات وأي جهة لها علاقة بهذا الملف. أود التأكيد على أن الطلبات التي تحدث عنها زملائي ليست شخصية وليست مكاسب شخصية، ولا تريد تفسيرها بشكل خاطئ. لا يتعلق موضوع رقم لوحة الترخيص بوجود لوحة حمراء على سيارتي كمنفعة شخصية، ولكن يتعلق بتيسير عملنا. إذا كنت أريد الذهاب إلى 3 أو 4 إدارات حكومية خلال النهار، فإنني أقضي نصف يوم في محاولة العثور على موقف للسيارة. اللوحة الحمراء ستجعل الأمور أسهل. موضوع المكافآت أمر محرج للتحديث عنه مع صديقك، ناهيك عن زوجتك. إن موضوع أدوات التمكين والعمل هو أيضاً لأغراض لا علاقة لها بالبريستيج. لدينا جميعاً مكاتب، إن الأمر يتعلق بإيجاد مكان لتضع عليه ملفاتك. ناهيك عن عدم وجود طاقم إداري للمساعدة في العمل. لن تجد حتى مراسلاً لمساعدة أعضاء المجالس».

عضو من مجلس محافظة العاصمة

# مراجعة تشريعية لقانون اللامركزية

الجزء الثاني  
مقابلات رؤساء مجالس المحافظات

محمد خصاونة

## المنهجية

عمل فريق البحث على إجراء مقابلات مع جميع رؤساء مجالس المحافظات وعددهم 12 رئيساً يتوزعون على 12 مجلس محافظة بالاعتماد على استمارة مقابلات تم إعدادها مسبقاً لتحقيق أهداف الدراسة. وتم إجراء المقابلات من خلال اللقاء الشخصي مع المستجيبين، وتراوح معدل مدة المقابلة الواحدة ما بين ٤٥ دقيقة إلى ساعة ونصف الساعة.

ولتنفيذ هذه الدراسة، تم تدريب 12 باحثاً ميدانياً على إجراء المقابلات والتي تمت في الفترة الواقعة ما بين 25 تشرين الأول ولغاية 14 تشرين الثاني 2018.

اعتمدت الاستمارة على مجموعة من الأسئلة المفتوحة المحددة تبعها عدد من الأسئلة الفرعية للحصول على مزيد من التفاصيل حول قضايا محددة، حيث تم تقسيمها إلى أربعة أقسام رئيسية:

1. التصورات حول رضا رؤساء مجالس المحافظات عن أداء المجالس.
2. تصورات رؤساء المجالس حول قانون اللامركزية والأنظمة بعد عام من التطبيق على أرض الواقع.
3. تطلعات رؤساء المجالس حول تطوير منظومة اللامركزية.
4. دور رؤساء المجالس في إدارة العمل داخل وخارج المجلس.

## نتائج المقابلات

### المحور الأول: الإنجازات والتحديات

اتفق جميع رؤساء المجالس على أن أداء المجالس كان ممتازاً خلال السنة الأولى من عمل مجالس المحافظات، كذلك رأى جميع الرؤساء أن غالبية الإنجاز الذي تم، اعتمد بشكل أساسي على العلاقات والمجهودات الشخصية لرؤساء المجالس والأعضاء.

وعند سؤال الرؤساء عن طبيعة هذه الإنجازات، كانت أغلبها تتمحور حول تشكيل المكتب الدائم للمجلس، تشكيل اللجان الأساسية للمجلس، بالإضافة إلى وضع تعليمات لتنفيذ النظام الداخلي في بعض الحالات القليلة وإدارة الشؤون الداخلية للمجالس.

وعند النظر إلى الإنجازات التي عبر عنها رؤساء المجالس، تعتبر جميعها متطلبات قانونية حسب قانون اللامركزية والأنظمة الصادرة عنه، ذلك أن الإنجازات المذكورة لم ترتق لمفهوم الإنجازات المتوقعة من منظومة اللامركزية وأهدافها، وهذا ما صرح به كذلك بعض رؤساء مجالس المحافظات في قولهم أنهم أتموا جميع ما طلب منهم ضمن حدود القانون.

«لقد قمنا بكامل الأعمال والاختصاصات المترتبة علينا في القانون حسب الصلاحيات الممنوحة لنا، قمنا بإقرار موازنة عام 2018 وعام 2019، كما قمنا بإقرار خطة الطوارئ وإقرار دليل الاحتياجات، وحددنا الأولويات والاحتياجات في المحافظة، وتابعنا تنفيذ المشاريع ليس ضمن القانون فحسب بل بصفة شخصية».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الشمال

يرى رؤساء مجالس المحافظات أن هناك العديد من العوائق التي حدت من تحقيق الإنجازات على أرض الواقع خلال السنة الأولى من انتخاب المجالس، ومنها عدم توفير الحكومة لأي أدوات لعمل مجالس المحافظات بما فيها الكوادر الإدارية المؤهلة والمدربة، على الرغم من أن مكاتب الحاكم الإداري في كل محافظة وقررت ما تستطيع لهذه المجالس ضمن إمكانياتها وقدراتها، لكن يرى رؤساء المجالس أنهم بحاجة إلى مزيد من الأدوات لتحقيق إنجازات على أرض الواقع.

لغاية هذه اللحظة، يرى رؤساء مجالس المحافظات أن دور المجلس استشاري فقط ولا يقوم بأي عمل على أرض الواقع، فالمجلس يرفع التوصيات بشكل دائم ومستمر ولكن هناك تعثراً في التنفيذ.

كذلك يرى رؤساء المجالس أن العائق الرئيسي أمام المجالس لتحقيق أي إنجازات هو قانون اللامركزية، فالقانون لا يعطي - بوجه نظر الرؤساء - أي صلاحيات لمتابعة تنفيذ الميزانيات التي أقرها خلال الفترة الأولى من عمل المجلس، حيث لا يملك المجلس أي صلاحية في متابعة سير المشاريع التي يقرها أو إلزام أي طرف بتنفيذ ما هو مطلوب منه.

«يجب توسيع دور الرقابة من المجلس على المجلس التنفيذي، لا أقصد الرقابة المطلقة والإدارية، لا، فقط الرقابة على المشاريع وتنفيذها التي أفرت، وتكون رقابة حقيقية».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الجنوب

#### المحور الثاني: القوانين والأنظمة

رأى رؤساء مجالس المحافظات أن القانون مفهوم وواضح، لكنه قاصر لا يسعف المجالس في تنفيذ الخطط ومتابعتها ومراقبة تنفيذها، حيث ركز الرؤساء في مقابلاتهم على التحديات القانونية التي يواجهونها في عملهم واقتصر القانون على عدد بسيط من المواد التي توضح المهام العامة لكل مجلس من المجالس الخاصة باللامركزية، في حين لم يتطرق القانون إلى شكل العلاقة بين هذه المجالس أو المهام التفصيلية وحدود السلطة لهذه المجالس.

«التحدي الأول هو قانون المجالس، القانون ولد قاصراً».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الجنوب

كما بين القانون بحسب رؤساء المجالس بعض صلاحيات الإقرار الخاصة بمجالس المحافظات مثل إقرار الموازنات السنوية الخاصة بكل محافظة، في حين لم يتطرق القانون إلى ما بعد ذلك، وما هي آليات تنفيذ ما يقره المجلس ومتابعة العمل في الميدان حسب الخطط الموضوعة.

فيرى رؤساء المجالس أنه لا بد من إعطاء المجالس صلاحيات أوسع للمتابعة والرقابة على التنفيذ، تشمل المتابعة الميدانية المستمرة ابتداءً بتنفيذ الميزانيات السنوية التي يقرونها وكيفية تعامل باقي المجالس مع هذه الخطط. كذلك الجانب الرقابي في التنفيذ ومساءلة مختلف الجهات حول عملهم وتنفيذهم لقرارات المجالس.

«أكبر التحديات هي القانون والصلاحيات والرقابة، نطالب بالرقابة على المشاريع التي ينفذها المجلس التنفيذي، لا يعقل أن نقوم بتسمية مشروع وطرحه، ولا يوجد لدينا صلاحية مراقبة تنفيذ هذا المشروع».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الوسط

يعتقد عدد من رؤساء مجالس المحافظات أن هناك عدم إدراك عند بعض المجالس لصلاحياتهم، أين تبدأ وأين تنتهي، فهناك ضعف في فهم حدود السلطة ومهام الهيئات المختلفة، وهذا يؤثر على آلية سير العمل داخل المجالس، بالإضافة إلى تأثيره في العلاقة بين مجالس المحافظات والجهات والهيئات الأخرى التي يرتبط عمل المجالس بها.

كما طالب رؤساء مجالس المحافظات بتعديل القانون بحيث يعمل على نقل الصلاحيات من المركز إلى المحافظات، لا أن يكون كالوضع الحالي يقتصر على تفويض هذه الصلاحيات، وهو الأمر الذي يمكن أن يتغير في أي لحظة بسبب عدم وجود النص القانوني الملزم لذلك.

«يفترض بالتعديل أن يعمل على نقل الصلاحيات وليس التفويض».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الشمال

كذلك عبر رؤساء مجالس المحافظات عن معاناتهم في العديد من الأمور القانونية، حيث أن المجالس تواجه الكثير من المسائل القانونية، وهذه المجالس في الأغلب غير قادرة على التعامل معها، ويتم اللجوء للجنة القانونية في حال تم تشكيل لجنة لهذا الغرض، ولكن لا يوجد مرجعية للتفسير القانوني، وعدم وجود مرجعية لمساعدة المجالس في الأمور القانونية تجعل من الممكن وجود أكثر من تفسير قانوني بين المجالس المختلفة.

يرى رؤساء مجالس المحافظات أن صلاحيات المجالس المتعددة في المحافظة (مثل المجلس التنفيذي والبلدي) في بعض الأحيان متضاربة بحسب وجهة نظرهم، كذلك يرون أن قانون البلديات هو قانون واضح وشامل ومفصل في العديد من الجوانب على عكس قانون مجالس المحافظات، مما يشكل فجوة بين المجالس البلدية ومجالس المحافظات التي لا بد أن تعمل معاً بشكل متناغم في الميدان لتحقيق رؤية اللامركزية.

وهذا دعا رؤساء مجالس المحافظات إلى المطالبة بتعديل قوانين أخرى بالإضافة إلى قانون اللامركزية، مثل قانون البلديات والقوانين الخاصة بالمجالس التنفيذية لتعمل جميعها بشكل متناغم بشكل يحقق الهدف من اللامركزية وينقل الصلاحيات من المركز إلى الميدان.

بالإضافة إلى ذلك يواجه رؤساء المجالس تحدياً مجتمعياً باعتبارهم منتخبين وممثلين عن الشعب في أنهم المسؤولون عن تنفيذ جميع المشاريع الخاصة

بالمحافظات بشكل مباشر، ومنها ما يتعلق بالعمل البلدي، حيث ينص القانون على اطلاع مجالس المحافظات على موازنات البلديات، في حين أن القانون لا يحدد أو يفصل هذا الجانب، فيرى رؤساء مجالس المحافظات أن عملية الاطلاع هي عملية صورية ليس لها أي تبعات قانونية.

كما يعتقد رؤساء مجالس المحافظات بأن القانون لم يشتمل على صلاحيات خاصة بالمجالس في مجال إقرار الخطط الاستراتيجية للمحافظات والعمل عليها، بالإضافة إلى إقرار وتحديث خطط الطوارئ الخاصة بكل محافظة بما يتماشى مع الاحتياجات الخاصة بكل منها، حيث ركز القانون بشكل أساسي على موازنة المحافظة وإقرارها دون التطرق إلى أي مجالات أخرى.

«لم ينص القانون على استحقاقات مثل متى ستقدم خطة الطوارئ ومتى تقدم الخطط الاستراتيجية، حيث أنه لم يحددها، فقط حددها النظام الداخلي، والقانون حدد إقرار الموازنة بمدة زمنية منصوص عليها وباقي الإجراءات لم ينص عليها القانون».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الوسط

كذلك يرى رؤساء مجالس المحافظات أن النظام الداخلي الذي تم وضعه من قبل مجلس الوزراء لا يخدم العمل، وذلك بسبب وجود العديد من الثغرات التي تحتاج إلى تعديل، وذلك لتطوير آليات العمل الداخلي في المجالس، كما رأى عدد من الرؤساء أن النظام الداخلي على ما زال على الورق فقط ولم يتم تفعيله في الكثير من الأحيان.

### المحور الثالث: علاقات المجالس الخارجية

يرى رؤساء مجالس المحافظات أن الحكام الإداريين في المحافظات قدموا ما يمكن تقديمه، لكن ضمن الإمكانيات المتاحة في كل المحافظة، بما فيها أماكن الاجتماعات وبعض الكوادر الإدارية التي تساعد المجلس على القيام ببعض المهام، كون المجالس تفتقر إلى الموارد البشرية والمالية واللوجستية لقيامها بمختلف المهام.

وفيما يتعلق بالعلاقات الخارجية للمجالس، وضّح عدد من رؤساء المجالس أن عمل مجالس المحافظات يرتبط بشكل أساسي بشخصية الحاكم الإداري وطبيعة العلاقات الشخصية بين مجلس المحافظة والحاكم الإداري، في حين أن بيروقراطية إجراءات التواصل مع مختلف الجهات تحد من عمل المجلس، فيتوجب على رئيس مجلس المحافظة مخاطبة المحافظ قبل مخاطبة أي جهة، مما يشكل تحدياً لدى عدد من مجالس المحافظات في سرعة التواصل مع مختلف الجهات.

كذلك يعتقد عدد من رؤساء مجالس المحافظات أنه لا بد من وضع مدونة سلوك لتنظيم العلاقة بين أعضاء المجلس وكذلك بين مجالس المحافظات والمجالس الأخرى ذات العلاقة وبشكل أساسي المجالس التنفيذية والمجالس البلدية، حيث سيعمل هذا الأمر بشكل أساسي على تطوير العمل في الوقت الراهن لحين تعديل النصوص القانونية التي تضبط عمل هذه المجالس وتحكم العلاقة بينها.

ويرى رؤساء مجالس المحافظات أن تطوير العلاقة بين المجالس في كل محافظة لا يتم إلا من خلال تعديل القوانين فقط، حيث أن بعض مجالس المحافظات يواجهون تحسناً من وجود هكذا مجلس، والصلاحيات الممنوحة له من قبل باقي المجالس وخصوصاً البلدية، حيث يرون بأن العلاقات لا بد أن تكون تشاركية تكاملية ولكن حالياً هي تنافس وتصارع.

«المفروض أن تكون علاقة تشاركية تكاملية، لكن لأنني هي تنافس وتصراع، هم يعتبرون أننا جسم سرطانتي أتى لمنافستهم، وبعضهم يشعر أننا تعدينا على عمله وصلاحياته ولا يوجد فهم كامل للقانون».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الجنوب

علاقة المجالس مع بعض البلديات جيدة، ومقطوعة وسلبية مع بلديات أخرى، وتعتمد بشكل أساسي على مستوى العلاقات الشخصية بين هذه المجالس التي لا تضبطها النصوص القانونية ولا تحدد شكلها وطبيعتها بشكل واضح ومفصل، بالإضافة إلى ذلك، يعتقد رؤساء المجالس أن العلاقات في مجمل بداية عمل المجالس كانت سيئة وهي تتحسن على عدة صعد مع مرور الوقت.

ولكن تبقى المشكلة الأساسية لدى العديد من رؤساء المجالس في النص القانوني الخاص بإطلاع مجالس المحافظات على ميزانيات البلديات، والتي لم يتم تفصيلها وتوضيحها بشكل أوسع في القانون والأنظمة ذات العلاقة، حيث ترى العديد من البلديات أن ما يحكم عملها هو فقط قانون البلديات بصرف النظر عما ورد في قانون اللامركزية.

كذلك يواجه عدد من رؤساء مجالس المحافظات تحدياً في العلاقة مع نواب المحافظات، حيث يرون أن بعض النواب يتعدون على صلاحيات مجالس المحافظات، بسبب التنافس على تقديم الخدمات للمواطنين والقواعد الشعبية التي يعتمد عليها المنتخبون.

فالنظرة المجتمعية للمنتخبين بشكل عام تتطلب منهم القيام بتقديم الخدمات للمواطنين وخصوصاً في دوائرهم الانتخابية، مما يشكل تحدياً أساسياً في عمل أعضاء مجالس المحافظات الذي حدده القانون بإقرار الموازنات والخطط دون العمل على تنفيذ أي مشاريع وبرامج على أرض الواقع، ويعمل هذا على زيادة العبء على أعضاء مجالس المحافظات للقيام بتقديم الخدمات للمواطنين بشكل مواز للبلديات وأعضاء مجلس النواب، ويشكل هذا نوعاً من الحساسية والتنافس بين مختلف الفئات المنتخبة التي ظهرت من خلال العلاقات غير التشاركية والتكاملية بين مختلف المجالس في كل محافظة، حيث يسعى كل طرف إلى تقديم أكبر قدر ممكن من الخدمات للحفاظ على القواعد الانتخابية.

ويلاحظ رؤساء مجالس المحافظات أن هناك تركيزاً من قبل مختلف الجهات على أعضاء مجالس المحافظات في توعيتهم بعملهم وبناء قدراتهم مع نسيان هذا الأمر مع أعضاء المجالس التنفيذية والبلدية في مختلف المحافظات، حيث يعتقدون بأن باقي المجالس في المحافظات تحتاج إلى توعية وبناء قدرات لتعزيز آليات العمل وتنفيذ الخطط على مستوى المحافظات، وتحسين طبيعة العلاقة بين مجالس المحافظات وباقي المجالس في نفس المحافظة.

ويوصي رؤساء مجالس المحافظات بضرورة عقد عدد أكبر من اللقاءات التشاورية لتعزيز علاقات المجلس مع باقي الهيئات التي تعمل في المحافظات أو على مستوى المركز، بهدف الوصول إلى تطوير منظومة اللامركزية في الأردن بشكل عام.

ويرى رؤساء مجالس المحافظات أن هناك مفهوماً مغلوطاً لدى المجتمع حول اللامركزية، اللامركزية هي أربع مجالس من المفترض أن تكون متجانسة وتعمل ضمن خطة واحدة، وليست فقط مجلس المحافظة. كذلك نظرة المجتمع للمجلس هي تحدٍ كبير، وخصوصاً في التمييز بين الخدمات التي تقدمها البلدية والخدمات التي يقدمها مجلس المحافظة.

بالإضافة إلى ذلك، حجم المطالبات الشعبية وخصوصاً القواعد الانتخابية لأعضاء مجالس المحافظات وعدم قدرة هذه المجالس على تحقيق الكثير من المشاريع على أرض الواقع، إما بسبب الميزانيات أو بسبب بطء تنفيذ هذه المشاريع، يؤدي إلى إيجاد نظرة من عدم الثقة تجاه هذه المجالس من قبل المواطنين.

ويرى رؤساء مجالس المحافظات أن العلاقة ما بين مجالس المحافظات والوزارات الرئيسية الأربعة المعنية بعمل مجالس المحافظات (وزارة الداخلية، وزارة المالية، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي) ما زالت علاقة معقدة وشائكة وتشكل تحدياً للكثير من المجالس بسبب عدم وجود المرجعية الأساسية لهذه المجالس، وفي بعض الأحيان عدم وجود التنسيق بين مختلف المجالس والوزارات مما يشكل صعوبات في قيام المجالس بعملها في الميدان.

كذلك يعتقد رؤساء مجالس المحافظات أن العلاقة بين المجالس ومؤسسات المجتمع المدني ما زالت في طور التشكيل وتعتمد على العلاقات الشخصية لرؤساء وأعضاء المجالس مع مختلف المؤسسات المحلية والدولية العاملة في مجال اللامركزية، حيث أن هناك مجالاً كبيراً للتعاون وتبادل الخبرات والاستفادة من هذه المؤسسات، دون نسيان مشاركة باقي المجالس في هذه العلاقة التشاركية التي تهدف إلى تعزيز المنظومة التي ستحسّن من حياة المواطنين في محافظاتهم.

«العلاقة ما زالت في طور التشكيل، ولم تتكون علاقة بالمعنى المطلوب، وأن تكون علاقة قوية هذا ما أتمناه، وهذا اللقاء هو بادرة من هذه البوادر الإيجابية للتعاون».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الوسط

#### المحور الرابع: علاقات المجلس الداخلية

يعتقد العديد من رؤساء مجالس المحافظات أن العلاقات الداخلية ضمن المجالس بحاجة للكثير من التطوير، وذلك بسبب نقص النصوص القانونية التي تضبط العمل الداخلي وآلياته في المجالس، وبشكل أساسي فيما يتعلق بالنظام الداخلي للمجالس والتعليمات التي يجب أن تصدر عنه.

حيث يعتمد الرئيس والأعضاء على العلاقات الشخصية بشكل أساسي في إزالة العقبات التي تواجههم في العمل وتنفيذ ما هو مطلوب منهم على صعيد قانون اللامركزية أو المطالبات الشعبية من قبل المواطنين في المحافظات.

«القانون لا يساعد على تنظيم الأعمال، وكذلك الحال في النظام الداخلي الذي يحتاج إلى تعديل، وبصداقتي وعلاقتي مع الأعضاء أقوم بإدارة الأمور داخل المجلس».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الوسط

ويرى عدد من رؤساء مجالس المحافظات أن من التحديات عدم وجود أنظمة واضحة لعلاقة الرئيس بالأعضاء، وكيفية التعامل مع الأعضاء غير الملزمين والإجراءات المنظمة لاجتماعات المجلس.

ويرى رؤساء المجالس أنه لا يوجد تمييز داخل المجلس بين الأعضاء الذكور والعضوات أو بين الأعضاء المنتخبين والمعيينين في أغلب الأحيان، كذلك لا يعتقدون بوجود أي تغول أو سيادة أكبر للأعضاء المعينين، وفي الأغلب لدى الأعضاء المنتخبين قوة أكبر بسبب القواعد الشعبية التي انتخبهم.

«العلاقة بين الأعضاء قائمة على المصلحة العامة والمشاركة، الجميع يسعى لتحسين الخدمات والقيام بخدمة المنطقة ولا فرق بين أي عضو، سواءً أكان منتخباً أو معيناً، ونحن للأمانة لا نميز بين أي منهم، جميعهم أعضاء سواءً المعين منهم أو المنتخب ذكوراً أو إناثاً».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الجنوب

في حين أن هناك عدداً من رؤساء المجالس يعتقدون بأن الأعضاء المعينين لم يقدموا أي إضافة نوعية في المجالس بسبب الخلفيات المهنية لهؤلاء الأشخاص.

«كنت أتمنى أن يكون أعضاء المجلس المعينون حسب رغبة المشرع من التكنوقراط، وذلك لسد أي نقص في الخبرات، ولكن التوزيع كانت على أساس إرضاء بعض الجهات أو الجهات التي لم ينجح لها أحد، ورأيي أنها ليست إضافة نوعية».

رئيس مجلس محافظة في إقليم الوسط

طبيعة المنصب والدبلوماسية التي يبدونها رؤساء مجالس المحافظات تحد من إفصاح رؤساء المجالس عن طبيعة العلاقات بين أعضاء مجالس المحافظات سواءً بين الذكور والإناث أو المنتخبين والمعيينين، حيث يلاحظ تناقضاً بين إجابات رؤساء مجالس المحافظات وبين إجابات عضوات مجالس المحافظات في هذا الخصوص.

## التوصيات

- تعديل قانون اللامركزية بما يضمن:
  1. الصلاحيات لمجالس المحافظات ما بعد إقرار الموازنات من عمليات متابعة تنفيذ المشاريع ومراقبتها.
  2. ضبط العلاقة مع البلديات كركنين أساسيين في عملية اللامركزية، بالإضافة إلى حل مشكلة التضارب بين القانونين فيما يتعلق بالاطلاع ومتابعة تنفيذ ميزانيات البلديات.
  3. نقل الصلاحيات من المركز إلى الأطراف فيما يتعلق بتنفيذ الخطط والمشاريع على مستوى المحافظات، بما في ذلك آليات إقرار الموازنات وتنفيذها ومتابعتها على مستوى كل محافظة.
  4. توفير الأدوات اللازمة للمجالس للقيام بعملها بما فيها الكوادر الإدارية المدربة والمؤهلة لذلك.
- تطوير وتحسين أدلة الاحتياجات التي أقرتها مجالس المحافظات بشكل مستمر لتعكس واقع حال كل محافظة، وضمان تطبيق الخطط الاستراتيجية بناءً على هذه الاحتياجات.
- تعيين مستشار قانوني لكل مجلس من مجالس المحافظات لحل الخلافات القانونية وتفسير أي نصوص تتعلق بعمل هذه المجالس وتعميمها على الجميع.
- تعديل النظام الداخلي لمجالس المحافظات ليعمل على تطوير آليات العمل الداخلي في المجالس وحل الإشكاليات القانونية المتعلقة بعمل اللجان في المجالس والتزامات الأعضاء في المجالس بشكل عام.
- على كل مجلس محافظة إصدار التعليمات التي تعنى بتنفيذ أحكام النظام الداخلي حسب النص القانوني.
- إيجاد مدونة سلوك لتنظيم العلاقة بين أعضاء مجالس المحافظات وكذلك بين المجلس والمجالس الأخرى.
- الحد من بيروقراطية الإجراءات الخاصة بالتواصل بين مجالس المحافظات ومختلف الجهات التي تعمل بالشراكة مع هذه المجالس.
- إيجاد مرجعية وحيدة لمجالس المحافظات فيما يتعلق بعلاقة هذه المجالس مع الوزارات، وذلك لزيادة التنسيق بين مجالس المحافظات ومختلف الوزارات المعنية بعمل هذه المجالس.
- إنشاء شبكة ما بين مجالس المحافظات تعقد إجتماعات دورية بهدف تبادل الخبرات والتشاور في حل المشاكل المشتركة وتوحيد وجهة النظر بين هذه المجالس بما يجعل العلاقات تكاملية وتشاركية هدفها خدمة المواطنين بشكل أساسي.
- تدريب أعضاء مجالس المحافظات على فهم تفاصيل القانون وتوضيح أهمية الأدوار المناطة بهم حسب القانون.
- تدريب أعضاء مجالس المحافظات على مراجعة وتدقيق الموازنات ومدى استجابتها للنوع الاجتماعي وطرق متابعة تنفيذها.
- تدريب أعضاء مجالس المحافظات على تحديد الاحتياجات وتحديد الأولويات في المجتمعات التي يعملون بها.
- توعية وبناء قدرات باقي المجالس في المحافظات فيما يتعلق بمنظومة اللامركزية، بالإضافة إلى ما يتم الآن مع مجالس المحافظات، وذلك لتطوير آليات العمل بينها وتحسين مستوى هذه العلاقات.

# مراجعة تشريعية لقانون اللامركزية

الجزء الثالث  
مقابلات عضوات مجالس المحافظات

محمد خصاونة

## المنهجية

عمل فريق البحث على إجراء مقابلات مع جميع عضوات مجالس المحافظات وعددهن 36 سيدة يتوزعن على 12 مجلس محافظة بالاعتماد على استمارة مقابلات تم إعدادها مسبقاً لتحقيق أهداف الدراسة. قام فريق البحث بإجراء 32 مقابلة مع عضوات المجالس فيما لم يتم الوصول إلى 4 عضوات. وتم إجراء المقابلات من خلال اللقاء الشخصي مع المستجيبات أو من خلال الاتصال الهاتفي، وتراوح معدل مدة المقابلة الواحدة ما بين 45 دقيقة إلى ساعة ونصف الساعة.

ولتنفيذ هذه الدراسة، تم تدريب 12 باحثاً ميدانياً على إجراء المقابلات والتي تمت في الفترة الواقعة ما بين 25 تشرين الأول ولغاية 14 تشرين الثاني 2018.

اعتمدت الاستمارة على مجموعة من الأسئلة المفتوحة المحددة تبعها عدد من الأسئلة الفرعية للحصول على مزيد من التفاصيل حول قضايا محددة، حيث تم تقسيمها إلى أربعة أقسام رئيسية:

1. التصورات حول رضا عضوات مجالس المحافظات عن أداء المجالس.
2. تصورات عضوات المجالس حول قانون اللامركزية والأنظمة بعد عام من التطبيق على أرض الواقع.
3. تطلعات عضوات المجالس حول تطوير منظومة اللامركزية.
4. دور عضوات المجالس في إدارة العمل داخل وخارج المجلس.

بالنظر إلى مخرجات تشكيل المكاتب الدائمة لمجالس المحافظات واللجان الخاصة بالمجالس يظهر أن مشاركة المرأة في المكاتب الدائمة ضعيفة، حيث حصلت:

1. سيدة واحدة على منصب نائبة رئيس مجلس في محافظة معان.
2. سيدتان على منصب مساعدة رئيس مجلس في محافظة جرش والزرقاء.
3. عدد قليل من رئيسات ومقررات اللجان الدائمة في مجالس المحافظات من بين العضوات المنتخبات في المجالس.

## نتائج المقابلات

بشكل عام، يظهر من خلال مقارنة نتائج مقابلات عضوات مجالس المحافظات ومقابلات رؤساء مجالس المحافظات التوافق في وجهات النظر حول عدد من النقاط الأساسية والتي تتعلق بمجملها حول القوانين والأنظمة التي تعنى بمنظومة اللامركزية بالإضافة إلى علاقة مجلس المحافظة بباقي الجهات المعنية.

ولكن اتسمت إجابات رؤساء المجالس بشكل عام بالدبلوماسية في الحديث حول عمل المجالس والإنجازات والتحديات، في حين كانت العضوات أكثر صراحة وجراًة في الحديث حول أداء المجالس والتحديات التي يواجهها في العمل داخل المجالس أو عمل المجالس بشكل عام.

كذلك يتبين من خلال المقارنة مواجهة العضوات للعديد من المشاكل داخل المجالس بسبب كونهن النسبة الأقل في المجلس وطبيعة النظرة المجتمعية السائدة حول دور المرأة في العمل العام.

وهذا الجزء من التقرير يشكل تنمة وتكملة لما ورد في الجزء السابق الخاص بمقابلات رؤساء مجالس المحافظات، وتصوراتهم حول أداء المجالس والقوانين والأنظمة الخاصة باللامركزية.

### المحور الأول: الإنجازات والتحديات

ترى عضوات مجالس المحافظات أن جميع الإنجازات الجيدة التي تمت خلال عام من عمر هذه المجالس كانت على المستوى الداخلي للمجلس فقط، أما على المستوى الخارجي فالأداء ما زال ضعيفاً، حيث ترى العضوات أن المجالس قامت بما هو مطلوب منها ضمن النصوص القانونية الناظمة لعمل المجالس فقط، دون تحقيق أي إنجازات تذكر خارج هذه الواجبات، بما في ذلك تشكيل المكاتب الدائمة، اللجان، إقرار الميزانيات وأدلة الاحتياجات.

أما على المستوى الخارجي، فيما يتعلق بعمل المجالس بالشراكة مع مختلف الهيئات وتنفيذ الخطط والمشاريع التي تم إقرارها، ترى العضوات أن المجالس لم تحقق أي إنجازات تذكر، حيث يعتقدن بأن الجزء الأكبر من الموازنة الخاصة بكل محافظة والتي أقرتها المجالس وهمية ولم تنفذ، ويرتبط هذا باستقلالية المجالس ودورها الرقابي.

كذلك ترى عضوات مجالس المحافظات بأن المجالس تفتقر إلى أي أدوات خاصة بالعمل، لتحقيق ما هو مطلوب من هذه المجالس وما هو مأمول من منظومة اللامركزية في تحسين معيشة المواطنين في المحافظات، والتركيز على احتياجات وخصوصيات كل محافظة على حدة، فالمجالس لا تتوفر على موارد بشرية أو مالية أو إدارية تساعد الأعضاء على القيام بمختلف المهام، بما فيها الدور الذي يسعى مختلف الأعضاء إلى القيام به وهو تنفيذ المشاريع على مستوى المحافظات وتقديم الخدمات للمواطنين في المحافظة.

وترى عضوات مجالس المحافظات بأنه لا يوجد لمجالس المحافظات أي حضور إعلامي أو تغطية إعلامية خاصة بنشاطات هذه المجالس بشكل دوري، مما يجعل مهمة هذه المجالس أصعب في تغيير النظرة السائدة في المجتمع حول أهمية وجود مثل هذه المجالس، والهدف من وجودها وما هو مطلوب منها تحقيقه، حيث اعتبرن أن هناك فجوة كبيرة بين ما يسود في ذهن المواطنين حول منظومة اللامركزية وما تقوم به المجالس وصلاحياتها بشكل فعلي.

كذلك عدم وجود لجنة إعلامية أو ناطق إعلامي خاص بكل مجلس من مجالس المحافظات يجعل مهمة الأعضاء بشكل عام أصعب في إيضاح الصورة لدى المواطنين حول عمل المجالس.

### المحور الثاني: القوانين والأنظمة

ترى العضوات أنه لا بد من منح مجالس المحافظات استقلالية أكبر في عملها وبشكل خاص فيما يتعلق بآليات العمل الداخلية والمنظومة المالية لمجالس المحافظات، حيث تعتمد المجالس حالياً على الحاكم الإداري ومكاتبه في المحافظات للقيام بالأعمال اليومية وتنفيذ مهام المجالس.

كذلك ترى العضوات أن قانون اللامركزية أثر على العلاقة بين المجالس في كل محافظة، وذلك بسبب عدم وضوح نصوص القانون وكفايتها، والذي يجعل من الصعوبة تحديد طبيعة العلاقة بشكل واضح ومحدد يساعد في سير العمل دون وجود شوائب في طبيعة هذه العلاقة.

كما تعتقد عضوات مجالس المحافظات أنه لا بد بشكل سريع من تفويض الصلاحيات كاملةً لمختلف المجالس لحين تعديل القانون وتوضيح العلاقات مع مختلف المجالس الأخرى، حيث أن الحكومة المركزية لم تنقل الصلاحيات للمجالس التنفيذية، وهذا بسبب خلل تشريعي في منظومة اللامركزية، وما تم عمله خلال السنة الأولى من تطبيق اللامركزية هو تفويض بعض الصلاحيات، وهو ما يعيق من وجهة نظر العضوات عمل مختلف المجالس، بالإضافة إلى إضعاف دورها في إقرار وتنفيذ ومتابعة سير عمل المشاريع الخاصة بالمحافظات.

بالإضافة إلى ذلك، فإن ضعف القانون هو ما أوجد الفجوة بين مختلف المجالس والجهات الحكومية وبشكل خاص وجود فجوة قانونية بين مجالس المحافظات والمجالس المحلية التي تم انتخابها مؤخراً في مختلف مناطق المملكة، حيث أتى قانون اللامركزية على ذكر البلديات وحدد بعض النقاط الخاصة بمجالس المحافظات والبلديات، في حين أن المجالس المحلية هي كذلك ركن أساسي في منظومة اللامركزية.

وترى عضوات المجالس أن الإطار القانوني للامركزية لا يضمن التمثيل المناسب للمرأة في مجالس المحافظات عموماً، وفي المكاتب الدائمة للمجالس بشكل خاص والتي تبلغ 8.3% من مجموع المناصب في المكاتب الدائمة للمجالس.

وفيما يتعلق بعمل المجالس، فترى العضوات أن ليس لمجلس المحافظة علاقة بعملية طرح العطاءات للمشاريع أو متابعتها وتقييمها، مما يحد من صلاحيات المجالس ويضعفها فقط في مجال الإقرار دون وجود أي نوع من المساءلة في عملية تنفيذ المشاريع وتقييمها.

### المحور الثالث: علاقات المجالس الخارجية

ترى العضوات في مجالس المحافظات أن أحد أسباب فقدان ثقة المواطنين بمجالس المحافظة هو عدم التشاركية في العمل بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي والمجالس البلدية، حيث شكلت هذه العلاقة تحدياً أمام مجالس المحافظات في إظهار دور مجالس المحافظات في إقرار المشاريع، بناءً على احتياجات كل محافظة، فلم تتمكن المجالس التنفيذية من تنفيذ الجزء الأكبر من المشاريع التي تم إقرارها من قبل مجالس المحافظات، الذي لم يعكس أي تغيير على واقع حال المواطنين في هذه المحافظات.

فالعلاقة مع مختلف المجالس التنفيذية والبلدية والوزارات ليست جيدة بشكل كبير، فليس هناك ما ينظم هذه العلاقة ضمن النصوص القانونية بشكل واضح، مما يجعل سير العمل يعتمد على أمور أخرى غير القانونية جعلت هذه العلاقة غير تشاركية أو تكاملية.

فمن وجهة نظر عضوات المجالس أن التواصل مع مختلف الجهات والمؤسسات والمجالس الأخرى يعتمد بالدرجة الأولى على العلاقات الشخصية لرؤساء وأعضاء المجالس، بحيث يتم تقديم الخدمات للمواطنين بناءً على قدرات هؤلاء الأعضاء وعلاقاتهم الشخصية مع مختلف الجهات المرتبطة بالعمل في المحافظات.

كذلك فالعلاقة مع نواب المحافظات ليست جيدة، حيث أصبحوا يخافون على دورهم الخدماتي الذي يقدمونه لقواعدهم الشعبية، كون أعضاء مجالس المحافظات يحاولون تقديم خدمات للمواطنين بحكم كونهم ممثلين عن الشعب وعدم وجود آليات ومهام واضحة في القانون لهؤلاء الأعضاء.

ومن جهة أخرى، تعتقد العضوات أن بعض البلديات تحارب مجالس المحافظات في عملها، حيث تعتبر هذه البلديات أنها أقدم من حيث الوجود ولديها الإمكانيات والموارد التي تجعلها منها جهة خدمية لا تريد من أي جهة أخرى مشاركتها في هذا الميدان.

وترى عضوات مجالس المحافظات أن العلاقة مع مؤسسات المجتمع المدني جيدة ولكن يجب تطويرها والاستفادة من الخبرات المقدمة، حيث شاركت العديد من العضوات في أنشطة وفعاليات مؤسسات المجتمع المدني المحلية والدولية قبل وبعد الوصول إلى عضوية المجالس، فلدنهن تقدير للدور الذي تلعبه هذه المؤسسات على المستوى الشعبي.

### المحور الرابع: علاقات المجلس الداخلية

تواجه العديد من عضوات مجالس المحافظات عدداً من التحديات مع باقي أعضاء مجالس المحافظات من حيث أن كلمة الرجال داخل المجلس مسموعة أكثر من كلمة النساء بسبب طبيعة نظرة بعض الأعضاء الذكور لآلية وصول النساء إلى المجالس عموماً والنظرة حول مشاركة المرأة في الحياة العامة بشكل خاص.

كذلك ترى العضوات أن فرص السفر والمشاركة في التدريبات واللقاءات والنشاطات خارج المحافظة أو خارج الأردن متوفرة أكثر للأعضاء الذكور، بالإضافة إلى وجود تمهيش للأعضاء سواء الذكور أو الإناث من خارج مركز المحافظة في بعض الأحيان.

وعبرت عضوات المجالس عن أن العبء الأسري يشكل تحدياً كبيراً في عملهن كممثلات عن المواطنين في مختلف المحافظات، والذي يجعل لدى الأعضاء الذكور سهولة في التحرك أكثر من العضوات، ويحد هذا من وصولهن للمواطنين وإبراز دورهن في مجالس المحافظات.

وترى العضوات بشكل عام أنه لم يتم بناء قدرات أعضاء المجالس في المجال القانوني الخاص بمنظومة اللامركزية، مما يشكل تحدياً لدى الجميع في معرفة صلاحياتهم وحدود السلطة الممنوحة لمجالس المحافظات وباقي المجالس الأخرى الشريكة في عملية اللامركزية، رغم وجود حماس كبير لدى جميع الأعضاء في القيام بالمهام المطلوبة منهم وخدمة القواعد الشعبية التي أوصلتهم إلى هذه المراكز.

وبينت العضوات أنه ليس لدى الأعضاء المعينيين قواعد شعبية تؤثر على طريقة عملهم وتعاطيهم مع الوضع الحالي لمجالس المحافظات، مما يزيد من الضغط على الأعضاء المنتخبين لمحاولة إيصال الرسائل الصحيحة للمواطنين حول اللامركزية، بالإضافة إلى وجود تنافر بين الأعضاء المعينيين والمُنتخبين أحياناً.

كما تلاحظ عضوات مجالس المحافظات أن المجتمع بشكل عام يقارن هذه المجالس مع مجلس النواب، وبشكل خاص من الناحية الخدمية، حيث يقدم النواب منذ زمن طويل الخدمات للمواطنين وخصوصاً القواعد الانتخابية، مما يزيد العبء على أعضاء مجالس المحافظات في محاولة الوصول إلى توقعات المواطنين منهم.

وترى العديد من العضوات أن لجان المجلس الدائمة ما زالت شكلية، حيث لا تعتقد العضوات أن هذه اللجان تقوم بأي عمل مهم لهذه اللحظة، مما يزيد من نسبة المبادرات الشخصية التي يقوم بها الأعضاء بناءً على حماسهم للعمل وتعاطيهم مع الضغوط الشعبية لتحسين الخدمات وإقامة المشاريع في المحافظات.

كذلك تعتقد عضوات مجالس المحافظات أن هناك واجباً على أعضاء المجالس في شرح منظومة اللامركزية للمواطنين وتوعيتهم بغية إيضاح الصورة الحقيقية حول هذه المنظومة الجديدة التي يظهر في الواقع أنها تختلف كثيراً عما كان يتأمله الكثير من المواطنين في بداية التطبيق.

## التوصيات

- تعديل قانون اللامركزية بما يضمن:
  1. الصلاحيات لمجالس المحافظات ما بعد إقرار الموازنات من عمليات متابعة تنفيذها ومراقبتها.
  2. ضبط العلاقة مع البلديات بما فيها المجالس المحلية كركنين أساسيين في عملية اللامركزية، بالإضافة إلى حل مشكلة التضارب بين القانونيين فيما يتعلق بالإطلاع ومتابعة تنفيذ ميزانيات البلديات.
  3. نقل الصلاحيات من المركز إلى الأطراف فيما يتعلق بتنفيذ الخطط والمشاريع على مستوى المحافظات، بما في ذلك آليات إقرار الموازنات وتنفيذها ومتابعتها على مستوى كل محافظة.
  4. توفير الأدوات اللازمة للمجالس للقيام بعملها بما فيها الكوادر الإدارية المدربة والمؤهلة لذلك.
  5. منح استقلالية أكبر لمجالس المحافظات وعدم الاعتماد الأساسي على الوزارات في توفير الكوادر الإدارية والاحتياجات المالية واللوجستية للعمل.
- تطوير وتحسين أدلة الاحتياجات التي أقرتها مجالس المحافظات بشكل مستمر لتعكس واقع حال كل محافظة وضمان تطبيق الخطط الاستراتيجية بناءً على هذه الاحتياجات.
- تعيين مستشار قانوني لكل مجلس من مجالس المحافظات لحل الخلافات القانونية وتفسير أي نصوص تتعلق بعمل هذه المجالس وتعميمها على الجميع.
- تعيين لجنة إعلامية مختصة بالشأن الإعلامي وناطق إعلامي لكل مجلس يعمل على إبراز دور مجالس المحافظات في الإعلام.
- تعديل النظام الداخلي لمجالس المحافظات ليعمل على تطوير آليات العمل الداخلي في المجالس وحل الإشكاليات القانونية المتعلقة بعمل اللجان في المجالس والتزامات الأعضاء في المجالس بشكل عام.
- على كل مجلس محافظة إصدار التعليمات التي تعنى بتنفيذ أحكام النظام الداخلي حسب النص القانوني.
- الحد من بيروقراطية الإجراءات الخاصة بالتواصل بين مجالس المحافظات ومختلف الجهات التي تعمل بالشراكة مع هذه المجالس.
- إيجاد مرجعية وحيدة لمجالس المحافظات فيما يتعلق بعلاقة هذه المجالس مع الوزارات، وذلك لزيادة التنسيق بين مجالس المحافظات ومختلف الوزارات المعنية بعمل هذه المجالس.
- إنشاء شبكة ما بين مجالس المحافظات تعقد اجتماعات دورية بهدف تبادل الخبرات والتشاور في حل المشاكل المشتركة وتوحيد وجهة النظر بين هذه المجالس بما يجعل العلاقات تكاملية وتشاركية هدفها خدمة المواطنين بشكل أساسي.
- تدريب أعضاء مجالس المحافظات على فهم تفاصيل القانون وتوضيح أهمية الأدوار المناطة بهم حسب القانون.
- تدريب أعضاء مجالس المحافظات على مراجعة وتدقيق الموازنات ومدى استجابتها للنوع الاجتماعي وطرق متابعة تنفيذها.
- تدريب أعضاء مجالس المحافظات على تحديد الاحتياجات وتحديد الأولويات في المجتمعات التي يعملون بها.
- توعية وبناء قدرات باقي المجالس في المحافظات فيما يتعلق بمنظومة اللامركزية، بالإضافة إلى ما يتم الآن مع مجالس المحافظات، وذلك لتطوير آليات العمل بينها وتحسين مستوى هذه العلاقات.
- وضع حد أدنى لتمثيل النساء في المكاتب الدائمة لمجالس المحافظات ورئاسة ومقرري اللجان الدائمة في المجالس.
- تعديل النظام الداخلي لمجالس المحافظات:
  1. لضمان العدالة في توزيع فرص المشاركة خارج المحافظة على جميع الأعضاء مع ضمان مشاركة المرأة في هذه الأنشطة.
  2. لتفعيل دور اللجان وإعطائها المزيد من المهام لتكون ذات دور في عمل مجالس المحافظات.

## مراجعة تشريعية لقانون اللامركزية

الجزء الرابع  
مقارنة بين أنظمة اللامركزية في الأردن وتونس  
والمغرب

كارلو بندا  
وعلي مهني

## مقدمة

طُلب منا كمعدين لهذه الورقة التحليلية إجراء مقارنة بين تجارب أنظمة اللامركزية في الأردن وتونس والمغرب، لاستخلاص عصارة من أفضل النصوص القانونية التي وردت في القانونين المنظمين للامركزية في المملكة المغربية والجمهورية التونسية، قمنا بهذا العمل إيماناً منا أن هذه المقترحات هي الأفضل لبداية مسار لامركزي ديمقراطي تشاركي وفعال في المملكة الأردنية الهاشمية.

لقد انخرطت المملكة المغربية في تطبيق اللامركزية لعقود من الزمن، فأُسست المجالس البلدية المنتخبة عام 1960، وقد حدث تقدم ملحوظ نحو اللامركزية مع التعديلات الدستورية لعام 1992 التي أدخلت السلطات الإقليمية ورؤية جلالة ملك المغرب في مجال الجهوية (الأقاليم) المتقدمة في عام 2010.

كما وأقر دستور (الجمهورية التونسية) 24 كانون الثاني 2014 ضمن مبادئه العامة التزام الدولة باعتماد اللامركزية على كامل أراضي الجمهورية ودعمها في نطاق وحدة الدولة.

وقد خصص الدستور التونسي في الباب السابع للسلطة المحلية 12 فصلاً للتأكيد على تركيز ثلاث أصناف من الجماعات المحلية وهي البلديات والجهات والأقاليم (إمكانية بعث أصناف أخرى من الجماعات المحلية إذا اقتضت المصلحة ذلك وفق القانون)، وتفعيلاً لتلك المقترضات الدستورية تم إعداد مشروع القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2017 والمتعلق بمجلة الجماعات المحلية، حيث تمت المصادقة عليه بتاريخ 26 نيسان 2018، وقد تضمن 392 مادة مع مواد إضافية.

أما تجربة الأردن فهي حديثة العهد حيث أن قانون رقم 49 لسنة 2015 نص على إنشاء مجالس محافظة مبنية على أساس إرادة جلالة الملك عبد الله الثاني. وبالمثل، فإن تجربة تونس أكثر حداثة مع صدور تشريع اللامركزية في نيسان 2018، أي قبل أيام من الانتخابات المحلية.

بالنظر إلى أن اللامركزية في تونس هي تجربة حديثة نسبياً، فإنه من المستحيل لهذه الورقة تحليل تجربتها التنفيذية؛ حيث للمغرب تجربة منذ عقود وللأردن ثلاث سنوات قصيرة.

ومع ذلك، فإن لهذه الورقة أن تبحث باختصار في تجربة اللامركزية من حيث تطوير السياسات والتشريعات. لقد درسنا التطورات الهيكلية والعلاقات بين السلطات المركزية والمجالس على المستوى المحلي.

يهدف هذا التحليل إلى إثراء مداوات مجموعة من القانونيين والأكاديميين الذين يعملون على تقديم مقترحات لتعديل قانون اللامركزية المعمول به حالياً في الأردن. وقد تم إعداد العديد من التحليلات المقارنة حول النصوص القانونية، ولا تهدف هذه الورقة إلى تكرار الجهود السابقة في هذا المجال، وإنما تطرح المقارنة بين القوانين الثلاثة من منظور مختلف.

في نهاية المطاف، بالنسبة لأولئك الذين يفكرون في مضمون التشريع، فإن الأسئلة المهمة تتطلب الحصول على إجابات تسمح بتصميم وتنفيذ وتبني هذا المفهوم. على سبيل المثال؛ ما هو هدف اللامركزية ومساها؟ ما هي التطورات الملموسة المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف؟ وهل الهدف هو نقل سلطة صنع القرار أو السلطات السياسية والمالية إلى الكيانات على المستوى المحلي؟ وكيف يتم ذلك من خلال تشريعات شاملة بما في ذلك التعديلات التشريعية التكميلية؟ ما هي السلطات المالية أو الموارد التي يجب نقلها لتحقيق هذه الأهداف؟

إذا لم تكن هناك رؤية أو أهداف متماسكة، فهناك خطر حقيقي بأن يؤدي حتى الاجتهاد الجيد إلى تقويض الحماس للامركزية. كما يوفر فرصة لأولئك الذين يعارضون فكرة اللامركزية لإحباط العملية وأهدافها.

## ثلاث حقائق

يمكن الجدل بأن عمليات اللامركزية الحديثة في المغرب والأردن وتونس كانت ردة فعل على الانتفاضات الشعبية في الربيع العربي بهدف تهدئة المطالب الشعبية وزيادة المشاركة السياسية والمساءلة المؤسسية. إلا أن تجربة المغرب قد بدأت قبل عام 2011 بشكل جيد، وقد صاغ جلالة الملك محمد السادس مفهوم الجهوية (الأقاليم) المتقدمة في عام 2010. إلا أن التطورات السياسية الإقليمية أدت إلى الإسراع في الإصلاحات الوطنية.

بشكل مماثل، تم إحراز تقدم في عمليات اللامركزية في الأردن بعد عام 2011، خلال فترة التراجع الاقتصادي في المملكة، والحرب في سوريا المجاورة.

كانت اللامركزية في تونس نتيجة للثورة التي أطاحت بنظام الحكم السابق، ونتج عنها قرارات سياسية لإعادة تعريف الدولة ومؤسسات الدولة. ووقعت عملية تطوير سياسات وتشريعات اللامركزية في خطاب ديمقراطي يسهل الوصول إليه نسبياً.

على الرغم من أن العملية طويلة ومثيرة للجدل في بعض الأحيان، إلا أنه كانت هناك مساهمة من كل من الأعضاء المنتخبين في البرلمان والنشطاء السياسيين ونشطاء المجتمع المدني في تطوير هذا الخطاب حول الترتيبات الدستورية للدولة، وفي تطوير المفهوم والإطار القانوني للامركزية.

كانت الإرادة لتحقيق اللامركزية في تونس مشتركة بشكل واسع بين بعض النخب السياسية الملتزمة بتفويض الصلاحيات الإدارية والسياسية والمالية. وقد خففت الرؤية والتنفيذ من واقع أن التفويض الكامل سيستغرق سنوات عديدة، مما يضمن أن الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية لديها القدرة على استخدام الصلاحيات في قيادتها. وما زال الوقت مبكراً لتقييم مدى نجاح اللامركزية في تونس، حيث تم إقرار القانون قبل عشرة أيام فقط من الانتخابات المحلية التي جرت في 6 أيار 2018.

وخلافاً للتجربة التونسية، تتمتع المملكتان الأردنية والمغربية باستقرار نسبي ومؤسسات قادرة على التحمل وتوجيه الإصلاح. ومع ذلك، كانت العمليات المؤدية إلى اللامركزية مدفوعة مركزياً وحاولت الاستجابة للرؤى التي عبر عنها ملكا المغرب والأردن. وعلى هذا النحو، فإن التصميم المركزي والإدارة اللامركزية قد يلبيان أو لا يلبيان الرؤية المرجوة، ولكنهما بالتأكيد يقبلان الانتقاد القائل بأن المسؤولين عن إعطاء شكل لهذه الرؤية اللامركزية مترددون في نقل سلطة سياسية أو مالية مهمة إلى هيئات لامركزية.

والأهم من ذلك، أن اللامركزية التونسية يتم التعبير عنها في دستورها وفي قانون اللامركزية لاستخدامها كدليل للامركزية. وهي نتيجة للتفاوض والخطاب بين طبقة سياسية واسعة، وعلى الرغم من صعوبة الأمر في بعض الأحيان، إلا أنه يمثل جهداً جماعياً. قد يستغرق الأمر عقدين من الزمن لتحقيق المشروع الكامل للامركزية، ولكن هناك خريطة الطريق هذه التي توفر مرجعاً مشتركاً لجميع أصحاب الشأن.

وعلى النقيض من ذلك، فقد حدد جلاله الملك عبد الله الثاني، ملك الأردن، رؤية اعتمدت على نُخب نظام مركزي تترجم إلى أدوات اللامركزية. أعضاء مجالس المحافظات، وهي هيئة لا مركزية جديدة منتخبة، وقد ورد ذلك خلال المجموعات المركزة التي أجراها مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب خلال هذا المشروع إذ عبر الأعضاء أنهم يشعرون أن هناك انفصلاً كبيراً بين الرؤية كما عبر عنها الملك وطبيعة البنية الناتجة عنها.

وبالمثل، قدّم جلاله الملك محمد السادس الرؤية وقام بتمكين لجنة للعمل على تطوير استراتيجية اللامركزية في المغرب.

إن تنفيذ اللامركزية الناجم عن ذلك، كما أشار هودرييت وهارنيس<sup>1</sup>، كان بطيئاً في تحقيقه، على الرغم من أن المجالس الإقليمية قد تم انتخابها قبل ثلاث سنوات.

في نهاية المطاف، يجب أن تصاحب الإرادة السياسية تصميم وتنفيذ اللامركزية. يمكن أن يكون التشاور والنقاش والخطاب عناصر مهمة في بناء توافق في الآراء حول مبادئ وأهداف وآليات اللامركزية. إذا كانت اللامركزية هي استجابة للطلب الشعبي، لكنها فشلت في تلبية التوقعات (لأن السلطات المركزية مترددة في نقل الاختصاصات وتفويضها)، عندئذ هناك خطر من عدم الرضا الأعمق الذي انعكس على مشاريع اللامركزية في المقام الأول. والأهم من ذلك أن النخب السياسية الجديدة التي تربط مصداقيتها بإمكانيات غير محققة قد تتعد عن المبادرات المستقبلية.

## التنمية البناءة

شملت مسارات اللامركزية في جميع البلدان الثلاثة نقل الصلاحيات، ولا سيما الإدارية، إلى الكيانات المحلية. وقد كان لدى المغرب وتونس كيانات محلية قائمة مسبقاً على المستوى البلدي والإقليمي، فتم نقل الصلاحيات إليها وتقديم مكاتب منتخبة. بالنسبة للأردن، فقد قام بإنشاء كيانات جديدة على مستوى المحافظة، وتجهيزها بالسلطات وإدخال 12 مجلساً منتخباً للمحافظات.

وبالاقتران مع السلطات الجديدة، فإن هذه الهيئات المنتخبة حديثاً في جميع البلدان الثلاثة، تخضع لدرجات متفاوتة من المساءلة والوكالة الحكومية المركزية أو المحاكم أو الوزارات. وغالباً ما يتم التشكيك في دوافع التبعية من قبل أولئك الذين يؤمنون بالانتقال السريع للسلطة واستقلال الهيئات، خاصة تلك التي يتم انتخابها.

قد يكون الرأي السائد هو أن قيام وزارة الداخلية بتوفير الإشراف يهدف إلى السيطرة على الدوافع وصنع القرار لصالح سلطات الدولة المركزية.

1 هودريت، أنابيل وهارنيس، أستردي: «اللامركزية في المغرب: الإصلاح الحالي ومساهمته المحتملة في التحرير السياسي»؛ (2017).

وهناك رأي يجادل بأن السلطات الجديدة والهياكل الجديدة في الأردن تتطلب دعماً لبناء قدراتها. ولأنها هياكل جديدة، يجب عليها تطوير القدرة التنظيمية لتتولى سلطات ذات شأن تدريجي.

إذا كان الغرض من الإدارة الحريضة هو ضمان النجاح، فيجب على المسؤولين عن عمليات اللامركزية أن يستمروا في تعزيز المشاركة البناءة التي تساهم في تعزيز القدرة والتطوير المؤسسي ضمن إطار مفهومي.

## الإدارة اللامركزية أو السياسية أو المالية العامة

إن المجالس التنفيذية في المحافظة في الأردن مسؤولة عن وضع الميزانيات والإشراف على التنمية الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية. فهي مسؤولة بشكل فعال عن إدارة وتنسيق جهود الحكومة المركزية في المحافظات. المحافظ الذي يعينه الملك من خلال وزارة الداخلية يقود المجلس التنفيذي. مجلس المحافظة المنتخب مخول بمراجعة واعتماد خطط التنمية والخطط الاستراتيجية بالمحافظة بالإضافة إلى الميزانية الإقليمية التي يحيلها إليها المجلس التنفيذي.

بموجب القانون، فإن مجالس المحافظات هي كيانات قانونية تتمتع باستقلال مالي وإداري. يتم الخلط بين مدى هذا الاستقلال في القانون من خلال أحكام متناقضة توفر دعماً من الأمانة من المجلس التنفيذي، وتمديداً للسلطات المركزية، ومنافع مالية خاصة من مجلس الوزراء. بيد أنه من الناحية العملية فقد تأخرت المخصصات المالية للأداء الإداري والتشغيلي للمجالس. مؤخراً، ومن خلال تدخل جلالته الملك ورئيس الوزراء، تم الاتفاق على تحويلات مالية منتظمة.

لقد دخل قانون اللامركزية في تونس حيز التنفيذ في نهاية نيسان 2018 قبل أيام من الانتخابات البلدية في 6 أيار، لذلك فإنه من الصعب في هذه المرحلة إجراء تقييم لتجربة اللامركزية. غير أن تشريع اللامركزية هو قانون تفصيلي مكون من 400 مادة، وإن كان ذلك خلال فترة انتقالية طويلة، فإنه ينقل السلطات المالية والسياسية والإدارية المهمة إلى مؤسسات الحكم البلدية والإقليمية. إضافة إلى ذلك، يوفر هذا المنطق مبررات واضحة لما تسعى اللامركزية لتحقيقه من حيث تمكين المجتمع في صنع القرار ومعالجة التفاوت الإقليمي، حيث يتم تزويد البلديات بصلاحيات لتحقيق الإيرادات من خلال الضرائب البلدية والترخيص ورسوم الاستخدام للخدمات البلدية. بالإضافة إلى ذلك فهي مسؤولة عن البنية التحتية المحلية وتقديم الخدمات.

## الفصول الأبرز في قوانين اللامركزية بتونس والمغرب

تم تعريف الجماعات المحلية في المادة 2 من مجلة الجماعات المحلية «الجماعات المحلية ذوات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية وتتكون من بلديات وجهات وأقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية».

نستنتج من هذا التعريف أن الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية القانونية ولها ذمة مالية وهذه الشخصية القانونية تمكّنها من اكتساب الحقوق وتلزمها بواجبات ويترتب على الإخلال بتلك الواجبات مسؤوليتها وإمكانية القيام عليها أمام المحكمة الإدارية حسب أحكام الفقرة 3 من الفصل 3: «ترفع النزاعات المتعلقة بحدود الجماعات المحلية إلى المحكمة الإدارية التي توجد الجماعة التي رفعت الدعوى في دائرة اختصاصها الترابي وفقاً لإجراءات والأجال المعمول بها بالقانون المتعلق بالقضاء الإداري».

هنا يمكن الإشارة إلى الدليل القانوني للجماعات المحلية للمملكة المغربية التي أقرت في المادة الثانية من الدليل: «تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي».

على الرغم من أن المجلة أقرت بالحريّة في عمل الجماعات المحلية، إلا أن هذه الحريّة قانونياً فقد خصصت المجلة القسم الثاني «التدبير الحر للجماعات المحلية» من الفصل 4 إلى الفصل 12 لتؤكد فيه هذه الأخيرة التزامات الجماعات المحلية مشيرة فيما بعد في القسم الثالث إلى «صلاحيات الجماعات المحلية» من الفصل 13 إلى الفصل 24 وفي القسم الرابع «السلطة الترتيبية للجماعات المحلية» من الفصل 25 إلى الفصل 28.

إن الجمهورية التونسية تعمل على تكريس الديمقراطية لذلك أكدت ضمن الفصل 29 من المجلة «يضمن مجلس الجماعة المحلية لكافة المتساكنين وللمجتمع المدني مشاركة فعلية في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها. تتخذ الجماعة المحلية كل التدابير لإعلام المتساكنين والمجتمع المدني مسبقاً بمشاريع برامج التنمية والتهيئة الترابية».

«تعرض مشاريع برامج التنمية والتهيئة الترابية على مصادقة المجالس المحلية المعنية بعد استيفاء الإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون». يتنزل هذا الفصل ضمن القسم الخامس بعنوان «الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة» من الفصل 29 إلى الفصل 36.

وجوب إشراك المجتمع في الحياة السياسية واختيار ممثلهم تحت ظل انتخابات شفافة وهو حق مكسب دستورياً، كما وقعت الإشارة إلى ميدان عمل الجماعات المحلية فالهدف الأساسي من تركيز الجماعات المحلية هو السهر على خدمة المجتمع في كامل تراب الجمهورية.

تدخل الدولة محدود قانونياً حدده القسم السادس تحت عنوان «التضامن والتعديل والتميز الإيجابي» من الفصل 37 إلى الفصل 38 «تلتزم الدولة بمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التوازن المالي والاستقلالية الإدارية والمالية الفعلية بواسطة تخصيص استثمارات وتحويل اعتمادات تعديل خصوصية يمنحه صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية الممول من ميزانية».

خولت للجماعات المحلية إمكانية إبرام اتفاقيات تعاون وإنجاز مشاريع مع جماعة محلية تابعة لدول تربطها بالجمهورية التونسية علاقات دبلوماسية أو مع منظمات حكومية أو غير حكومية مهتمة بتطوير اللامركزية والتنمية المحلية حسب أحكام الفصل 39.

لا يختلف المشرع المغربي عن المشرع التونسي في هذا الصدد، ورد في أحكام المادة 86 الفصل الرابع بعنوان التعاون الدولي أنه «يمكن للجماعة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل»، ولكن «يمنع إبرام أي اتفاقية بين جماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات أو مجموعة الجماعات الترابية ودولة أجنبية».

أما بالنسبة إلى الأردن، رغم أن عملية اللامركزية لا تزال في مرحلة مبكرة، فإن مجالس المحافظات لديها سلطات إدارية وسياسية محدودة. لديها قوة المراجعة والتعليق، وقادرة على تقديم عطاءات مشروع يصل إلى مليون دينار أردني. المحافظ هو نقطة الاتصال الخاصة بها باعتباره السلطة المسؤولة عن التنسيق بين الجهات المؤسسية الفاعلة في المحافظة. بالإضافة إلى ذلك، هناك وزارات مختلفة مسؤولة عن المشاركة مع مجالس المحافظات في انجاح عملية اللامركزية في الأردن. وتشمل وزارات الداخلية والشؤون السياسية والشؤون البلدية والمالية.

على مستوى الإقليم في المغرب، فإن المجالس المنتخبة مسؤولة عن تطوير وتوفير الإشراف على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأقاليم. ومع ذلك، فإن المحافظين المعيّنين من قبل الحكومة المركزية، يتمتعون بقدر كبير من سلطة الإشراف على مجالس الأقاليم، وتخضع حكومات البلديات لسلطة الإدارة العامة للشؤون المحلية في وزارة الإدارة المحلية والبيئة. كل من وزارة الإدارة المحلية والبيئة ووزارة الداخلية مسؤولة عن الإشراف على الكيانات اللامركزية.

إن عملية اللامركزية في المغرب لها تاريخ طويل وأدخلت مؤخراً مفهوماً إقليمياً للامركزية. حيث قدمت مصطلح "الجهوية المتقدمة" وهو مفهوم أطلقه الملك محمد السادس في 2010 على هيئة منتخبة على المستوى الإقليمي (المجالس الإقليمية) بحيث تنص على توسيع السلطات المالية للبلديات. ومع ذلك، من المهم تقدير مدى قيام الحكومة المركزية، ولا سيما وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية، بمراقبة الكيانات دون الوطنية (المحلية).

الميزانيات، على سبيل المثال؛ يجب أن توافق عليها السلطات المركزية قبل التصويت على المستوى المحلي. وكذلك يجب أن تحصل المجالس الإقليمية على موافقة الوالي (المحافظ) على العديد من مهامها بما في ذلك جداول أعمال الاجتماعات والخطط والمشاركة مع مسؤولي الدولة.

لم يتم ترجمة الكثير من عملية الجهوية المتقدمة على أرض الواقع بعد<sup>2</sup>، إلا أن العملية منحت السلطة للمجالس الإقليمية للتداول وتطوير خطط التنمية الإقليمية، وكذلك تحمل المسؤولية عن مجموعة من الاستراتيجيات والسياسات الإقليمية ذات الصلة بالتنمية الاقتصادية والتعليم والتدريب المهني، التنمية والنقل والثقافة والبيئة والتعاون الدولي<sup>3</sup>. لدى كل من المجالس الإقليمية والمجالس البلدية سلطات مالية تسمح بتحديد معدلات الضرائب والرسوم، على الرغم من أنه يجب الحصول على موافقة من الرقابة الحكومية المركزية.

وتتضمن المرحلة المتقدمة من اللامركزية في المغرب أيضاً أحكاماً لمشاركة المواطنين والتشاور في تصميم خطط التنمية. على الرغم من وصف هودريت وهارنيس، فإن العديد من العناصر اللازمة لتطبيق الإقليمية المتقدمة لم تنفذ بعد، وتواجه المجالس الإقليمية صعوبة في التشاور العام الفعال<sup>4</sup>.

2 هودريت، أنابيل وهارنيس، أستردي: «اللامركزية في المغرب: الإصلاح الحالي ومساهمته المحتملة في التحرر السياسي»؛ (2017).

3 المادة 82 القانون الأساسي رقم 14-111.

4 في أوائل عام 2018 تم الاتصال بمؤلفي هذا التحليل لاقتراح برنامج لمشروع ممول من المملكة المتحدة يدعم مشاركة المجالس الإقليمية مع المجتمعات المدنية وأصحاب المصلحة الإقليميين الرئيسيين.

## الاستنتاجات

إن تجارب اللامركزية في كلٍّ من المغرب وتونس والأردن متشابهة لكن مع وجود بعض الاختلافات الملحوظة. وكلها عمليات تستغرق وقتاً حتى تتحقق، ولا تزال تونس والأردن في مراحل مبكرة جداً. كل ذلك ينطوي على درجة من الإدارة والسيطرة من قبل السلطات الحكومية المركزية، ولا سيما وزارات الداخلية.

تفاضل مقارنة كل من المغرب والأردن اللامركزية الإقليمية أو لامركزية المحافظات على نقل السلطة إلى البلديات. في حين أن السلطات البلدية قد تم تعزيزها في المغرب، ويقترح النموذج التونسي الذهاب أبعد في اتجاه تمكين الكيانات المحلية.

يتوسع الإطار التشريعي لكل من المغرب وتونس في وصف السلطات والاختصاصات ضمن نماذج اللامركزية بشكل مكثف، بما في ذلك إشراك المواطنين. يقدم التشريع التونسي دليلاً شاملاً حول أهداف اللامركزية ويعمل بمثابة خارطة طريق لما سيكون عملية طويلة المدى. يعتبر القانون الدستوري المغربي خطوة أخرى في عملية اللامركزية الجارية بشكل جيد، والتي تتطور على مدى عقود.

يوفر قانون اللامركزية في الأردن رقم 49 وصفاً شاملاً للعملية الانتخابية، لكنه يخصص مساحة صغيرة نسبياً لوصف تفصيلي للاختصاصات كما أنه لا يوفر نظرة ثاقبة لأهداف اللامركزية. في حين أن الإصلاح جديد نسبياً في الأردن، وسوف يتطور بالضرورة مع مرور الوقت، كما أن عدداً من المشاركين في مجموعات النقاش المركزة التي نفذها مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب قد لمسوا أن القانون قد تم إعداده وصياغته على عجل من قبل المسؤولين الحكوميين الذين قد يكونوا مترددين في التنازل عن الكثير من السلطات لمجالس المحافظات.

وعلى النقيض من ذلك، كانت اللامركزية كسياسة والتشريعات المرافقة لها موضوع نقاش مطول في تونس. ساهم المجتمع المدني والناشطون السياسيون في شكل ومضمون برنامج اللامركزية من خلال المداولات الدستورية وعملية الصياغة التشريعية. وعلى هذا النحو، فإنها تعكس هدفاً متماسكاً يمكن للمؤسسات والجهات الفاعلة الوطنية والمحلية أن تطوره.

في نهاية المطاف، تعد اللامركزية بالضرورة عملية تتطلب تقسيم المبادرات على مراحل تؤدي إلى هدف مفهوم. وبموازاة وجوب أن تكون هناك إدارة دقيقة وتفكير وتعديل مستمر من قبل الجهات الحكومية المختصة والمسؤولة، ولكن يجب أن يكون هناك أيضاً تمكين حقيقي للهيئات المحلية إذا كان الهدف هو اتخاذ القرار الشامل على المستوى المحلي.

وقع التركيز أكثر على القانون التونسي المنظم للجماعات المحلية نظراً لأنه بني نسبياً على أفضل ما في القانون المغربي خاصة فيما يتعلق بالفصول المالية الترتيبية لهذه السلطات المحلية من جمع الجباية المحلية إلى التزاماتها الضريبية تجاه السلطة المركزية والجهوية.

مبدأ التدبير الحرّ الذي أعطى البلديات/المجالس المحلية صلاحيات واسعة وحقيقية لتدبير شؤونها الداخلية. تدبير حرّ يصل إلى إبرام الإتفاقيات الخارجية. الشيء الذي جعل البلديات أشبه بدويلات مستقلة لكن زخم المجلة يبين حدود هذه الصلاحيات وأين تقف حرّية المجلس البلدي أمام واجباته تجاه السلطة الجهوية (المحافظة) والمركزية (الدولة أو العاصمة). وارتبط هذا المبدأ أيضاً بالرقابة القضائية اللاحقة لقرارات المجلس البلدي.

للبلديات مثلاً، الحق في إبرام عقود واتفاقيات مع دول ومدن أجنبية على أن يراعي في ذلك الدستور.

وقعت الجمهورية التونسية في فخ متكرر وهو زخم القوانين الترتيبية الممتازة نظرياً لكن غير فعالة تطبيقياً، لا لشيء إلا لأنها لم تأخذ الوقت اللازم لإيصال المعلومة للجهات المرتبطة بها، فالمجلة شاملة لكن تطبيقها على الميدان لم يؤت ثماره إلى الآن بالنجاعة المنتظرة، لأن السلطات المحلية لا تزال تكتشف فحواها.

أهمية مشاركة المجتمع المدني والمواطنين في اللجان المختلفة (حتى على مستوى الموازنة ومشاريع التنمية المستدامة) لتكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية وترسيخ المواطنة الفاعلة من خلال المشاركة الفعلية في صنع القرار.

يمكن الاستئناس بفصول المجلة المغربية فيما يتعلق بالمسائل الاقتصادية وبالمجلة التونسية فيما يتعلق بتقسيم السلطة والأدوار السلطوية بشرط التوضيح الكامل والبيّن للخطوط الرفيعة الفاصلة بين صلاحيات السلطات المختلفة مع وجوب إيجاد مؤسسة عليا يحتكم إليها جميع الأطراف لحل النزاعات قانونياً وتلك ميزة الدولة التونسية بصلاصة محكمتها الإدارية.

## مراجعة تشريعية لقانون اللامركزية

الجزء الخامس  
مقترح تعديل قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥

مبررات التعديل	مقترح التعديل	المادة الأصلية
<p>لا بد من استحداث وزارة للإدارة المحلية تكون مختصة بشؤون الإدارة المحلية لتفعيل نهج اللامركزية، بهدف إلى تمكين المجلس الأربعة (التنفيذي – البلدي – المحلي – المحافظة) من أداء مهامها لتحقيق أهداف التنمية في مناطق المملكة كافة، بما يضمن تكامل عمل المجلس وتخفيف المشاكل التي ظهرت لدى تطبيق القانون الحالي بين المجلس الأربعة. تهيئاً إلى إخضاعها جميعها إلى قانون واحد.</p>	<p>تعديل المادة (2) من القانون على النحو التالي: الوزارة: وزارة الإدارة المحلية. الوزير: وزير الإدارة المحلية.</p>	<p>المادة 2: يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك: الوزارة: وزارة الداخلية. الوزير: وزير الداخلية.</p>
<p>يجب أن يعطى مجلس المحافظة سلطة الاتصال مع المجلس الأخرى في المحافظة والتنسيق معها وخاصة المجلس البلدي دون حاجة لأي وسيط (المحافظ).</p> <p>اعتبر نص البندين (3 و 7) من الفقرة (أ) المحافظ مستقلاً عن مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي في حين أنه يرأس المجلس التنفيذي.</p>	<p>تعديل المادة (3) من القانون على النحو التالي: إلغاء البندين (3) و (7) من الفقرة (أ). إلغاء عبارة (ضمن تنفيذ) واستبدالها بكلمة (تنفيذ) الواردة في البند (5) من الفقرة (أ).</p>	<p>المادة 3: أ. يتولى المحافظ بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة ما يلي: 1. قيادة الأجنحة الرسمية في المحافظة والإشراف على قيامها بمهامها. 2. متابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة واتخاذ ما يلزم لقيام الجهات بإعمالها وقيام دوائر الدولة ومؤسساتها في المحافظة بأعمالها وتنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والبلديات والتوجهات الرسمية وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة إذا دعت الحاجة إلى ذلك. 3. التنسيق بين المجلس والبلديات في المحافظة والوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة. 4. الإشراف على الخطط التنموية والخدمية وعلى إعداد الموازنة السنوية للمحافظة. 5. اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ قرارات المجلس ورفعها إلى الجهات ذات الاختصاص.</p>
<p>هذه النصوص اعتبرت المحافظ في مركز أعلى وأقوى من مجلس المحافظة المنتخب مع أنه يرأس المجلس التنفيذي الذي يجب أن يكون خاضعاً لرقابة مجلس المحافظة المنتخب وليس العكس. فلا توجد أي سلطة رقابية لمجلس المحافظة على قرارات المحافظ. والذي يرأس المجلس التنفيذي للمحافظة.</p>	<p>إلغاء عبارة (ضمن تنفيذ) واستبدالها بكلمة (تنفيذ) الواردة في البند (5) من الفقرة (أ).</p>	<p>6. العمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين بالتنسيق مع المجلس. 7. العمل مع المجلس والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة. 8. المحافظة على ممتلكات الدولة والعمل على تطويرها وحسن استغلالها واتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل ذلك. 9. اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الصحة والسلامة العامة والبيئة وتشكيل لجان الرقابة والتفتيش وصلاحية الإغلاق المؤقت للمحال والمنشآت والمواقع المخالفة والتحفيز على الموجودات إلى حين إحالة المخالفات للمحكمة المختصة. 10. اتخاذ الإجراءات اللازمة في الحالات الطارئة وتنسيق جهود جميع الجهات المختصة.</p>

<p>أن يتم زيادة النسبة لضرورة زيادة نسبة مشاركة المرأة السياسية.</p> <p>هذا تدخل واضح وصريح من الحكومة في تشكيل مجلس المحافظة والذي من شأنه توجيه أداء المجلس والتأثير عليه ولو بجزء يسير من هذا التشكيل.</p> <p>وفي حال الإصرار على مبدأ التعيين، أن يكون هناك شروط محددة للتعيين تضمن الكفاءة والدرجة العلمية والتمثيل، بالإضافة إلى التعيين من جهات منتخبة مثل النقابات لرفد المجلس بخبرات متنوعة يحتاج إليها في أداء مهامه.</p>	<p>تعديل الفقرة (ج) على النحو التالي:</p> <p>ج. إذا تبين للمحافظ أن قوى الأمن العام في المحافظة غير كافية للحفاظ على الأمن أو النظام العام أو السلامة العامة فله أن يطلب من وزير الداخلية الاستعانة بالقوات المسلحة الأردنية / الجيش العربي.</p> <p>أن يتم تعديل النسبة في الفقرة (ج) بما لا يقل عن 25%.</p>	<p>11. عقد الاجتماعات الدورية للمجالس واللجان التي يرأسها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عنها.</p> <p>12. القيام بأي صلاحيات أو مهام يكلفه بها مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون.</p> <p>ب. توزيع قوى الأمن العام والدرك والمدني في المحافظة وتحدد مراكزها وتلغى بالاتفاق مع المحافظ.</p> <p>ج. إذا تبين للمحافظ أن قوى الأمن العام في المحافظة غير كافية للحفاظ على الأمن أو النظام العام أو السلامة العامة فله أن يطلب من الوزير الاستعانة بالقوات المسلحة الأردنية / الجيش العربي.</p> <p>المادة 6:</p> <p>ج. 1. مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و (د) من هذه المادة، يضاف للنساء ما نسبته (10%) من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين يتم ملؤها من المرشحات الحاصلات على أعلى الأصوات في المحافظة من غير الفئات ولهذا الغاية يقرب العدد إلى أقرب عدد صحيح.</p> <p>د. يعين مجلس الوزراء بناء على ترشيح الوزير ما لا يزيد على (15%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء.</p>
<p>لا بد من توسيع صلاحيات المجلس وأن لا تقتصر على مجرد حق «الإطلاع» على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية، و «اقتراح» إنشاء مشاريع استثمارية، و «مناقشة» تقارير عمليات تنفيذ المشاريع، طبعاً بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة المختصة.</p>	<p>تعديل البند (2) من الفقرة (1) من المادة (8) على النحو التالي:</p> <p>2. إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقف المحدد من وزارة المالية/الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة، على أن تقدم للمجلس في الشهر التاسع من كل عام.</p>	<p>المادة 8:</p> <p>أ. يتولى المجلس المهام التالية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الاقتصادية الخاصة بالنافذ وقانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي النافذ وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما:</p> <p>1. إقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والحالة إليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها.</p> <p>2. إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقف المحدد من وزارة المالية/الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة.</p> <p>3. الاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة.</p> <p>4. إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك الاحتياجات.</p>

مهررات التعديل	مقترح التعديل	المادة الأصلية
<p>جميع الفقرات في المادة 8 تتحدث عن المناقشة والاطلاع والمتابعة، وهذا لا يساعد المجلس على القيام بدوره بشكل صحيح.</p>	<p>تعديل البند (6) بإلغاء عبارة (ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها).</p> <p>تعديل البند (7) بحيث يصبح على النحو التالي:</p> <p>7. دراسة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها ومناقشتها معهم وإصدار قرارات ملزمة بشأنها.</p> <p>تعديل البند (11) بحيث يصبح: مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه وله مخاطبة الجهات المسؤولة عن هذا العضو للتحقيق معه واتخاذ الإجراء المناسب بحقه.</p> <p>إلغاء البند 12.</p> <p>إضافة الفقرة (ب) للمادة (8) بالنص التالي:</p> <p>ب. للمجلس إجراء تعديلات على أي من المشاريع والخطط والبرامج والتوصيات المقدمة له بموجب أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة وإعادتها للمجلس التنفيذي لتعديلاتها وفي حال رفض المجلس التنفيذي لهذه التعديلات يتم حل الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة 11 من هذا القانون.</p> <p>إعادة ترقيم الفقرة (ب) لتصبح الفقرة (ج).</p>	<p>5. إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها.</p> <p>6. إقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحها المجالس البلدية والدوائر والوحدات الرسمية ضمن المحافظة ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.</p> <p>7. مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها بما لا يعارض مع عمل أجهزة الرقابة الحكومية المختصة ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها.</p> <p>8. اقتراح إنشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة.</p> <p>9. وضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والوحدات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات.</p> <p>10. تحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية أو من المشاكل الطارئة واقتراح الحلول لها من الجهات ذات العلاقة وإقرار خطة طوارئ المحافظة.</p> <p>11. مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه.</p> <p>12. النظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ.</p> <p>ب. للمجلس تشكيل لجنة أو أكثر من أعضائه لتنفيذ مهامه أو صلاحياته على أن يحدد عدد أعضائها ومهامها في قرار تشكيلها.</p>
<p>المادة بصيغتها الحالية تؤثر على مفهوم الاستقلالية خصوصاً أن المكافآت المالية يقوم بتقديمها مجلس الوزراء، وينبغي حذف هذا أو توضيحه لضمان مبدأ «الاستقلال المالي والإداري».</p>	<p>تعديل الفقرة (ج) من المادة (9) بحيث تصبح:</p> <p>ج. تحدد مكافأة رئيس وأعضاء المجلس بموجب نظام يصدر لهذه الغاية ويجوز الجمع بين هذه المكافآت والرواتب التقاعدية لكل من رئيس المجلس وأعضائه.</p>	<p>المادة 9:</p> <p>ج. يقر مجلس الوزراء مكافأة رئيس وأعضاء المجلس بناءً على تنسيب الوزير ويجوز الجمع بين هذه المكافآت والرواتب التقاعدية لكل من رئيس المجلس وأعضائه.</p>
<p>ضرورة وجود أمانة سر لكل من مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي منفصلة عن الأخرى، مما يعزز استقلالية مجلس المحافظة ويمكنه من أداء دوره بعيداً عن تدخل إدارة المحافظ ويتعد عن التبعية.</p>	<p>تعديل المادة (10) بحيث تصبح على النحو التالي:</p> <p>أ. يكون لمجلس المحافظة أمانة سر مستقلة يعينها المجلس تتولى توجيه الدعوة لاجتماعاتها وتدوين محاضر جلساتها وقراراتها وتوصياتها وتنسيبها في سجل خاص لكل مهمما يوقع عليه رئيس المجلس والأعضاء الحاضرون حسب مقتضى الحال وتُنشر على الموقع الإلكتروني للمجلس.</p>	<p>المادة 10: تكون وحدة التنمية في المحافظة هي الأمانة العامة لكل من المجلس والمجلس التنفيذي ويسعى المحافظ من بين موظفي تلك الوحدة أمين سر لكل مهمما يتولى توجيه الدعوة لاجتماعاتها وتدوين محاضر جلساتها وقراراتها وتوصياتها وتنسيبها في سجل خاص لكل مهمما يوقع عليه رئيس المجلس أو رئيس المجلس التنفيذي والأعضاء الحاضرون حسب مقتضى الحال وتُنشر على الموقع الإلكتروني للمجلس.</p>

مبررات التعديل

مقترح التعديل

المادة الأصلية

<p>انسجاماً مع تعديلات القانون بوضع اللامركزية تحت إشراف وزارة الحكم المحلي.</p>	<p>تعديل الفقرة (ح) من المادة (15) بحيث تصبح: ح. التنسيق مع وزارة الداخلية لوضع خطة أمنية لضمان سلامة العملية الانتخابية.</p>	<p>المادة 15: ح. التنسيق مع الوزارة لوضع خطة أمنية لضمان سلامة العملية الانتخابية.</p>
<p>لا بد من جعل انتخاب الرئيس من قبل الناخبين مباشرةً وليس من الأعضاء، لإعطاء الرئيس قوة إضافية في مواجهة المجالس الأخرى، ولضمان انسجام المجلس بعيداً عن الاصطفاقات الانتخابية اليبينية التي قد تؤثر على عمله. إذا تم الأخذ باقتراح انتخاب رئيس المجلس مباشرةً من الناخبين، فإن ذلك يستوجب تعديل عدد من نصوص المواد التي لم تفرق بين انتخاب الرئيس والأعضاء، ومنها على سبيل المثال المواد (2) و (6 و 13 و 17 و 20 و 22 و 33). أن يعطى لكل ناخب أصوات بعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية مما يعزز جودة عملية انتخاب الأعضاء عن طريق تنوع الاعتبارات التي يتم الانتخاب على أساسها، ومثل هذا التقيد يؤثر على جودة التشریعات الراجعة للديمقراطية ومشاركة المواطنين.</p>	<p>تعديل الفقرة (ب) من المادة (17) بحيث تصبح على النحو التالي: أ. يتم انتخاب رئيس وأعضاء المجلس انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً. ب. يكون لكل ناخب صوت مخصص لمقعد رئيس المجلس وعدد من الأصوات بمقدار عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية.</p>	<p>المادة 17: أ. يتم انتخاب أعضاء المجلس انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً. ب. يكون لكل ناخب صوتان إذا كان في الدائرة أكثر من مقعد واحد.</p>
<p>يجب أن لا يكون للمحافظ الذي يرأس المجلس التنفيذي أي سلطة مباشرة على عمل مجلس المحافظة وإنما يجب أن يخضع المجلس التنفيذي لرقابة مجلس المحافظة. كما يمكن أن تعطى صلاحية الدعوة لمجلس الوزراء.</p>	<p>تعديل المادة (33) بحيث تصبح على النحو التالي: يدعو الوزير المجلس لمقعد أول اجتماع له خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية ويقوم المجلس بانتخاب نائب ومساعد للرئيس من بين أعضائه بالاقتراع السري المباشر.</p>	<p>المادة 33: أ. يدعو المحافظ المجلس لمقعد أول اجتماع له خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية ويرأس الجلسة أكبر الأعضاء سماً ويقوم المجلس بانتخاب رئيس له ونائب ومساعد للرئيس من بين أعضائه بالاقتراع السري المباشر.</p>
<p>انسجاماً مع تعديلات القانون بوضع اللامركزية تحت إشراف وزارة الإدارة المحلية.</p>	<p>تعديل الفقرة (أ) من المادة (35) على النحو التالي: أ. إذا شغل مركز العضو في أي من الحالات المنصوص عليها في هذه المادة يقوم رئيس المجلس بتبليغ الوزير والهيئة بذلك خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من شغور المقعد واسم المرشح الذي يليه في العضوية وفقاً لأحكام هذا القانون وينشر ذلك في الجريدة الرسمية.</p>	<p>المادة 35: أ. إذا شغل مركز العضو في أي من الحالات المنصوص عليها في هذه المادة يقوم رئيس المجلس بتبليغ المحافظ والهيئة بذلك خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من شغور المقعد واسم المرشح الذي يليه في العضوية وفقاً لأحكام هذا القانون وينشر ذلك في الجريدة الرسمية.</p>

## التوصيات

1. تحديد وتعزيز رؤية واضحة للامركزية بما يضمن فاعلية مساهمتها في عملية التنمية وتوزيع مكنتسباتها بعدالة، من خلال تعزيز التشاركية في صنع القرار ورسم السياسات.
2. إلغاء إرتباط مجالس المحافظات بوزارة الداخلية من خلال استحداث وزارة للإدارة المحلية تكون مختصة بجميع شؤون الإدارة المحلية لتفعيل نهج اللامركزية، بحيث تهدف إلى تمكين المجالس الأربعة (التنفيذي - البلدي - المحلي - المحافظة) من أداء مهامها لتحقيق أهداف التنمية في مناطق المملكة كافة، بما يضمن تكامل عمل المجالس وتخفيف المشاكل التي ظهرت لدى تطبيق القانون الحالي بين هذه المجالس الأربعة. تمهيداً إلى إخضاعها جميعها إلى قانون واحد يضم وزارة البلديات تحت مظلة وزارة الإدارة المحلية.
3. تمكين مجالس المحافظات من الرقابة والإشراف في المجالات التي يساهمون فيها في صنع القرار، وتمكينهم مما هو أكثر من حقّ «الاطلاع» على كيفة تنفيذ الموازنات السنوية، و «اقتراح» إنشاء مشاريع استثمارية، و «مناقشة» تقارير عمليات تنفيذ المشاريع، بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة المختصة.
4. تمكين أعضاء مجالس المحافظات من أداء مهامهم على أكمل وجه، وذلك بتقديم برامج تدريبية شاملة لهم في مختلف المجالات الداخلة ضمن اختصاص أعضاء هذه المجالس.
5. توفير الدعم القانوني المستمر لمجالس المحافظات بتعيين مستشارين قانونيين لها.
6. لا بد من جدية الجهات الرسمية في إجراء انتخابات حرة ونزيهة وشفافة، بحيث تكون المؤسسات الرسمية محايدة.
7. إلغاء فكرة تعيين أعضاء في مجلس المحافظة.
8. توعية المواطن الأردني بمواصفات المرشح المناسب لعضوية مجلس المحافظة، وخطورة وصول أعضاء غير مؤهلين؛ مما سينتج فعلاً عكسياً سلبياً للتجربة.
9. العمل على توفير آليات مرنة للتنسيق بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي، بحيث يتم تحديد الإجراءات المطلوبة ومتطلباتها السابقة وجهة تنفيذها والزمن المستغرق لذلك.
10. تعزيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدني عند إعداد موازنة المحافظات وتطوير الخطط الاستراتيجية.
11. إدخال تعديلات تشريعية أو أدوات لتعزيز نهج اللامركزية؛ وتحقيق التماسك والاتساق مع التشريعات الأخرى، وفي هذا الإطار يقدم مركز قلعة الكرك مقترح لتعديل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 الذي ورد سابقاً.
11. إلغاء النظام الداخلي لمجالس المحافظات رقم (175) لسنة 2016 وإصدار نظام جديد يضمن فاعلية أداء مجالس المحافظات لمهامها بما يتسق مع التعديلات التي ستجرى على القانون بناءً على دراسة بحثية مشابهة لمنهجية هذا المشروع.



## مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب

مؤسسة وطنية أنشأت عام 2008 في محافظة الكرك جنوب العاصمة عمان، تهدف إلى بناء وتعزيز قدرات المرأة والشباب بما يساهم في تمكينهم اقتصادياً وسياسياً وقانونياً والارتقاء بمهاراتهم وتوفير فرص المشاركة المتكافئة الفعالة في تنمية المجتمع ضمن إطار يحترم مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون.

مركز قلعة الكرك للاستشارات والتدريب

**Karak Castle Center for Consultations and Training**

 E-Mail: [info@karakcastle.org](mailto:info@karakcastle.org)

 Facebook: [KarakCastleCenter](https://www.facebook.com/KarakCastleCenter)

 [www.karakcastle.org](http://www.karakcastle.org)