

# اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة

نيسان 2019

إن ورقة اللامركزية هي للحوار وتهدف الى تقديم اطار مفاهيمي وتشخيص التجربة ومخرجات الحوار بالإضافة الى تقديم السيناريوهات المقترحة، ومجدداً سيدعو المجلس الاقتصادي والاجتماعي كافة الفعاليات والشخصيات اللذين شاركوا بالحوار والاستفادة من الملاحظات المرسله حول الورقة لمناقشتها في جلسات حوارية مكثفة التي نأمل منها الخروج بتوافقات وتفاهمات بتعميق وتجذير تجربة اللامركزية وتحقيق أهداف التنمية السياسية وتمكين المجتمعات المحلية في إطار من التنمية الوطنية المتكاملة المستدامة ليصار الى رفعها الى الحكومة وتوجيهها بورقة السياسات تترجم بدقة سياق اللامركزية المستقبلي.

## ١. الهدف من الورقة

تمثل هذه الورقة مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الحوار الوطني حول مسارات اللامركزية في الأردن، وتهدف إلى إثراء هذا الحوار من خلال دعوة الأطراف المشاركة فيه إلى مناقشة القضايا الجوهرية التي تواجه الحكومة الأردنية في سعيها للمضي قدماً في إصلاحات اللامركزية، ومعالجة أوجه القصور في قانون اللامركزية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٥ والإشكاليات التي تواجه تطبيقه.

وتركز الورقة على ما يلي:

- مراجعة نظام الحوكمة والإدارة على مستوى المحافظة الذي أُعدّ وفقاً لقانون اللامركزية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٥، وتقييم تطبيقه في مرحلته الأولى بعد انتخاب مجالس المحافظات عام ٢٠١٧.
- الدعوة إلى بذل الجهد مجدداً لبلورة رؤية وسياسة واستراتيجية متماسكة حول مسار اللامركزية في الأردن. ولغاية تأطير النقاش حول هذه المسائل تقدم الورقة ثلاثة خيارات ممكنة لهيكل منظومة الحوكمة والإدارة العامة على مستوى المحافظة.
- التوصية بإعداد برنامج وطني لتطبيق اللامركزية يكون تحت مظلة رئاسة الوزراء، بغض النظر عن الخيار الذي يُتفق عليه في النهاية. ويتمحور هذا البرنامج حول مراجعة التشريعات والأنظمة، والتطوير المؤسسي وبناء القدرات على المستوى المحلي، وحشد الموارد الوطنية والمساعدات الخارجية وتوجيهها لدفع التنمية المحلية.

## ٢. من دعوة جلالة الملك للامركزية عام ٢٠٠٥ إلى قانون اللامركزية لعام

٢٠١٥

مازال الأردن دولة مركزية بغض النظر عن المعايير المتبعة لتقييم اللامركزية (السياسية والإدارية والمالية)، مقارنة مع دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المعروفة بأنها أقل دول اللامركزية في العالم. ويتطلب التغيير إصلاحات عميقة على أساس رؤية واضحة وبرنامج تنفيذي يُطبق على مراحل على المدى الطويل.

لقد تطلب تطبيق اللامركزية على مستوى المحافظة - الذي تُوّج بإصدار قانون اللامركزية رقم ٤٩ عام ٢٠١٥- مدة زمنية طويلة نسبياً، بدأت عام ٢٠٠٥ حين تحدث جلاله الملك عن "رؤيته لمسيرة الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري" في البلاد. وكان جلاله الملك قد شدد على أهمية

١ خطاب جلاله الملك عبد الله الثاني إلى الشعب الأردني بتاريخ ٢٦/١/٢٠٠٥ <https://www.kingabdullah.jo/ar/speeches> /خطاب-جلالة-جلالة الملك -عبدالله-الثاني-إلى-الشعب-الأردني

تماشي التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية مع أشكال "التنمية السياسية" التي تمكن المواطنين من المشاركة في عملية وضع السياسات العامة وتنفيذها. وكانت رؤية جلاله الملك مدفوعة برغبته في "إشراك المواطنين في محافظاتهم، في المرافق العامة، وأولويات الاستثمار، والإنفاق على المشاريع الرأسمالية والخدماتية، وفي الإشراف على أداء الأجهزة الرسمية، في مختلف المناطق (...)"<sup>٢</sup>.

ودعا جلاله الملك إلى إيجاد "عدد من المناطق التنموية أو الأقاليم، التي يضم كل إقليم منها عدداً من المحافظات، ويكون لكل إقليم مجلس محلي منتخب انتخاباً مباشراً من سكان هذا الإقليم، ليقوم هذا المجلس إضافة إلى المجالس البلدية المنتخبة في المحافظات بتحديد الأولويات، ووضع الخطط والبرامج المتعلقة بهذا الإقليم"<sup>٣</sup>. وقد شكّلت لجنة ملكية لتطوير مقترح جلاله الملك أعدت مسودة قانون لإنشاء الأقاليم، ولكن فكرة الأقاليم واجهت معارضة سياسية قوية أدت إلى التخلي عنها.

وقد واصل جلاله الملك تأكيده ضرورة "التنمية السياسية"، وجدد دعوته لمشاركة المواطنين في صنع القرار السياسي خلال العقد اللاحق. ولكن لم يُترجم ذلك إلى رؤية شاملة لنظام الحوكمة والإدارة المحلية، ولا إلى تفصيل الإصلاحات السياسية والإدارية والمالية الضرورية لتحقيقها وتوضيحها. وأكد جلاله الملك في أحاديثه بتاريخ ٥ تشرين الأول عام ٢٠٠٨ و ٣ أيار عام ٢٠٠٩ مجدداً "أهمية أن تبدأ التنمية السياسية من القواعد الشعبية صعوداً إلى مراكز صنع القرار"<sup>٤</sup>.

وقد كان ثمّة عدة مبادرات للامركزية بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١١، إذ حاولت كل من وزارتي تطوير القطاع العام والتخطيط -على حدة- قيادة عملية الصياغة لرؤية واستراتيجية وطنية للامركزية، ولكن حال التوصل إلى إجماع عليها بسبب المقاومة التي تعرض لها هذا التوجه من المصالح السياسية والبيروقراطية الراسخة، ولذلك لم يتسن وضع سياسة واستراتيجية وطنية لتوجيه عملية الإصلاح اللامركزي، وتوفير الرابط بين رؤية جلاله الملك والإطار القانوني والتنظيمي المتكامل لمنظومة الحوكمة والإدارة المحلية في الأردن. ويبدو أن المعوّقات التي تقف في وجه بلورة مثل هذه السياسة متجذرة في قضايا الاقتصاد السياسي والسياق الجيوسياسي للأردن.

وتبعاً لذلك، أُعدّ قانون اللامركزية الذي تمت المصادقة عليه عام ٢٠١٥ في غياب رؤية سياسات للامركزية.

<sup>٢</sup> المرجع نفسه

<sup>٣</sup> المرجع نفسه

<sup>٤</sup> شكّلت في نهاية المطاف لجنة وزارية للامركزية (ولجنة فنية تابعة لها) مهمتها إعداد إطار استراتيجي للامركزية.

### ٣. قانون اللامركزية رقم ٤٩ لعام ٢٠١٥ ونموذج مجالس المحافظات

إن غياب سياسة وطنية شاملة للامركزية يحول دون التصدي للسؤال الجوهرى لأي إصلاح لامركزي مدفوع بالتنمية، وهذا السؤال هو: كيف يمكن خلق سلطات محلية خاضعة للمساءلة، ومستقلة، وقادرة على حشد الموارد المحلية، وكيف يكون العمل على تمكين هذه السلطات بعدّها شريكاً للإدارة المركزية في عملية التنمية؟

وبدلاً من التصدي لهذا السؤال، ركز قانون اللامركزية على تعزيز المشاركة الشعبية من خلال زيادة عدد السياسيين المنتخبين الذين يُنتظر منهم التأثير على قرارات الإنفاق التنموي على مستوى المحافظة الصادرة عن المؤسسات الحكومية في المحافظة (المحافظين والمديريات القطاعية). فيتمحور القانون إذاً حول إعطاء المواطنين مزيداً من الفرص للتأثير- من خلال ممثلهم- على عملية تخصيص موارد الدولة، وليس حول إيجاد سلطات محلية تنموية أو تعزيزها.

ومع اصطلاح تسميته بـ"قانون اللامركزية"، فإنه لم يتناول إصلاح المنظومة اللامركزية، ولم يترتب عليه خلق فئة جديدة من السلطة المحلية (على مستوى المحافظة)، وكذلك لم يراجع (أو حتى يتناول) منظومة البلديات.

وقد تضمن القانون في النهاية، كما يتضح في القسم التالي من هذه الورقة، حلاً وسطاً بين دعوة جلالة الملك "للتنمية السياسية من القواعد الشعبية" ومشروع وزارة الداخلية لتحويل المحافظين إلى "مديرين للتنمية في المحافظات"، كأن المقصود من القانون هو "انتخاب مجالس وتمكين المحافظين"، مما ترتب عليه صياغة نظام هجين يتكون من:

- سلطة محلية غير مكتملة تشمل مجلساً محدود الصلاحية (مقصوراً على المداوالت)، أي مجلس المحافظة الذي يفتقر إلى جهاز تنفيذي وإداري تابع له.
- وإدارة تابعة للحكومة المركزية في المحافظة تشمل المحافظين والمجالس التنفيذية، مع الإشارة إلى أن التمكين الفعلي لهذه الإدارة يتوقف على تفويض الصلاحيات والمخصصات المالية من الوزارات إلى المحافظين والمديريات القطاعية، وذلك لم يتحقق إلى الآن.

ويعتمد هذا النظام الذي يُشار إليه غالباً "بنموذج المحافظة للامركزية" أساساً على فرضية "المساءلة المزدوجة" للمؤسسات الحكومية في المحافظة، عمودياً أمام الحكومة المركزية وأفقياً أمام مجالس المحافظات.

ولكن المسألة المزدوجة تطرح إشكالية كبيرة وفقاً للتجارب الدولية، فهي وإن كانت واجبة قانوناً، فإنها صعبة التطبيق على أرض الواقع، إذ إنها تفترض تفويضاً قطاعياً عميقاً ومنظومة "عدم تركيز"، علماً أن هذه المتطلبات قلماً تتحقق بسبب المعوقات الفنية، ومعارضة البيروقراطية المركزية التي لها مصالحتها الخاصة. وحتى في صورة التعايش النوعي للمساءلة المزدوجة فثمة تضارب عند التطبيق، إذ تتفوق المسألة العمودية على المسألة الأفقية دوماً. وحقيقة إن القانون نفسه لم يتعرض صراحة للمساءلة الأفقية للمؤسسات الحكومية في المحافظة لأنه نص على إمكانية نشوب خلافات<sup>٥</sup> لم تكن لتحصل لو كانت هذه المؤسسات مسؤولة بصورة حقيقية أمام مجالس المحافظات وتعمل بتوجيه منها. وقد أدرك أعضاء مجالس المحافظات فوراً أن المسألة المزدوجة غير ممكنة.

#### ٤. مسوّغات نموذج المحافظة من منظور الاقتصاد السياسي

يشير التحليل السريع من منظور الاقتصاد السياسي إلى أن "نموذج المحافظة" للامركزية في الأردن هو نتاج لثلاثة عوامل:

أولاً، دعوة جلالة الملك للامركزية منذ عام ٢٠٠٥، التي تكررت خلال العقد التالي، ولكنها لم تُترجم إلى رؤية شاملة لمنظومة كاملة للحكومة والإدارة المحلية كما سبق الإشارة إلى ذلك أعلاه. وقد ركز جلالته في أحاديثه على الديمقراطية التشاركية بعدّ اللامركزية مكوناً رئيساً في "التنمية السياسية من القواعد الشعبية" التي شدّد دوماً على حاجة الأردن لها. ومن هذا التصور تنبع قيمة اللامركزية في قدرتها على تحديث النظام السياسي ومواءمته بصورة أفضل مع التحول الاجتماعي في الأردن. إذ إن اللامركزية تهدف إلى زيادة مشاركة المواطنين في النظام السياسي، وتوفير فرص أكبر للانخراط فيه. كما تتجلى اللامركزية في المقام الأول بعدّها استراتيجية للتنمية السياسية، التي قد تتضمن مخاطر خاصة بها، ولكنها تستحق المضي بها قدماً نظراً لأن منافعها ذات الصلة بالتنمية السياسية وإنعاش الاقتصاد المحلي تفوق مخاطر المركزية الشديدة للإدارة الحكومية الحالية.

<sup>٥</sup> ينص القانون بوضوح على أن المجلس التنفيذي لن يكون مسؤولاً أبداً أمام مجلس المحافظة بالطريقة التي يجب أن تكون عليها الإدارة المحلية الحقيقية، إذ يتوقع إمكانية حصول خلافات بين المجلسين تتطلب تدخل طرف ثالث لتسويتها (المادة ١١).



إن لرؤية جلاله الملك التقدمية حول اللامركزية منطقاً أوسع وأعمق من النقل البسيط لمهام تقديم الخدمات لأعضاء مجالس المحافظات حتى يتمكن النواب من التركيز على مهامهم التشريعية والرقابية. وقد أثبت هذا التصور الاختزالي للامركزية إشكاليته، إذ أظهرت التجربة المبكرة لمجالس المحافظات معارضة من النواب، وصعوبة تطبيقها في غياب عدم التركيز الإداري، وتفويض الصلاحيات إلى المؤسسات الحكومية في المحافظة على نحو متواز. فإذا ما اقتصرت اللامركزية على انتخاب سياسيين على المستوى المحلي من أجل مضاعفة الفرص المتاحة للمواطنين للحصول على منافع وخدمات من الدولة - وليس على إرساء منظومة حوكمة محلية ذات استقلالية حقيقية- فإن مثل هذا الهدف غير جدير بمتابعة تنفيذه.

ثانياً، بغض النظر عن أسباب دعوة جلاله الملك للامركزية في بادئ الأمر، فإن ترجمتها إلى إطار قانوني لم تتحقق إلا عندما أوكلت هذه المهمة إلى وزارة الداخلية، التي اعتمدت تصوراً معيناً للامركزية ليس على أساس "تمكين المواطنين من خلال تمكين سلطاتهم المحلية"<sup>6</sup> وإنما تمكين الجهاز الإداري للدولة على مستوى المحافظة من خلال تفويض مهام إدارة عملية التنمية المحلية والمخصصات المالية للمحافظين والمديريات القطاعية، إذ يبدو أن اهتمام وزارة الداخلية الرئيس قد انصب على إعطاء المحافظين مسؤولية تنمية أوسع إلى جانب صلاحياتهم التقليدية في حفظ الأمن، وذلك لغاية جعلهم القائمين على التنمية في مناطقهم. وهكذا فإن إعطاء الأفضلية إلى تعزيز الجهاز الإداري على مستوى

<sup>6</sup> هكذا تُعرف اللامركزية الديمقراطية عموماً حول العالم.

المحافظة على حساب إيجاد سلطة محلية يبدو أنه شكل العامل الرئيس الثاني للإصلاحات اللامركزية في الأردن.

ثالثاً، ساهم اهتمام جلالة الملك بالتنمية السياسية بالتوازي مع توجه وزارة الداخلية لتعزيز سلطة المحافظين في إقرار "نموذج المحافظة للامركزية". غير أن التطبيق الفعلي لهذا النموذج في الأردن، كما في غيره من الدول، يتوقف على عامل ثالث، إذ بدون تنهية معظم الإصلاحات اللامركزية إلى طريق مسدود، ألا وهو إرادة السياسيين واستعداد البيروقراطية المركزية، وخاصة الهيئات المركزية المعنية بالإنفاق العام، للتنازل عن بعض صلاحياتها الخدمية والإدارية والمالية وتفويضها للمحافظ. وفي غياب مثل هذه الإرادة - وغالباً ما يكون ثمة حجج وجيهة لذلك - فلا مناص من انفصال طرفي نموذج المحافظة (مجالس المحافظات والمجالس التنفيذية) اللذين لا يرتقيان إلى منظومة لامركزية حقيقية.

## ٥. المخاطر والإشكاليات الناشئة عن تطبيق المنظومة في مراحلها الأولى

### المخاطر المرتبطة بنموذج المحافظة الناشئ وفقاً لقانون اللامركزية

بدا سريعاً وبكل وضوح حال انطلاق مجالس المحافظات في عملها العديد من المخاطر المرتبطة بالنموذج الذي أنشأه قانون اللامركزية، وتشمل:

■ خلق توقعات غير ممكنة التحقيق فيما يتصل بصلاحيات أعضاء مجالس المحافظات الذين يشكون من:

- الفجوة بين تصورهم أن مجالس المحافظات عبارة عن فروع محلية للبرلمان وصلاحياتهم الفعلية المحدودة من حيث حجم المخصصات المالية التي فُوضت للمحافظ ومتطلبات التصرف فيها.
- الفجوة بين صلاحياتهم التي أقرها القانون وقدرتهم المحدودة فعلياً على جعل المحافظين والمجالس التنفيذية خاضعين للمساءلة أمامهم وذلك بسبب (أ) ترتيبات المساءلة المزدوجة والمهمة وغير العملية الواردة في القانون، (ب) غياب التركيز الإداري لمؤسسات الدولة التي تتواءم مع تمكين مجالس المحافظات من ممارسة صلاحياتها، الأمر الذي يحدّ بصورة كبيرة من استجابة المجلس التنفيذي لمطالب مجلس المحافظة وألوياته.



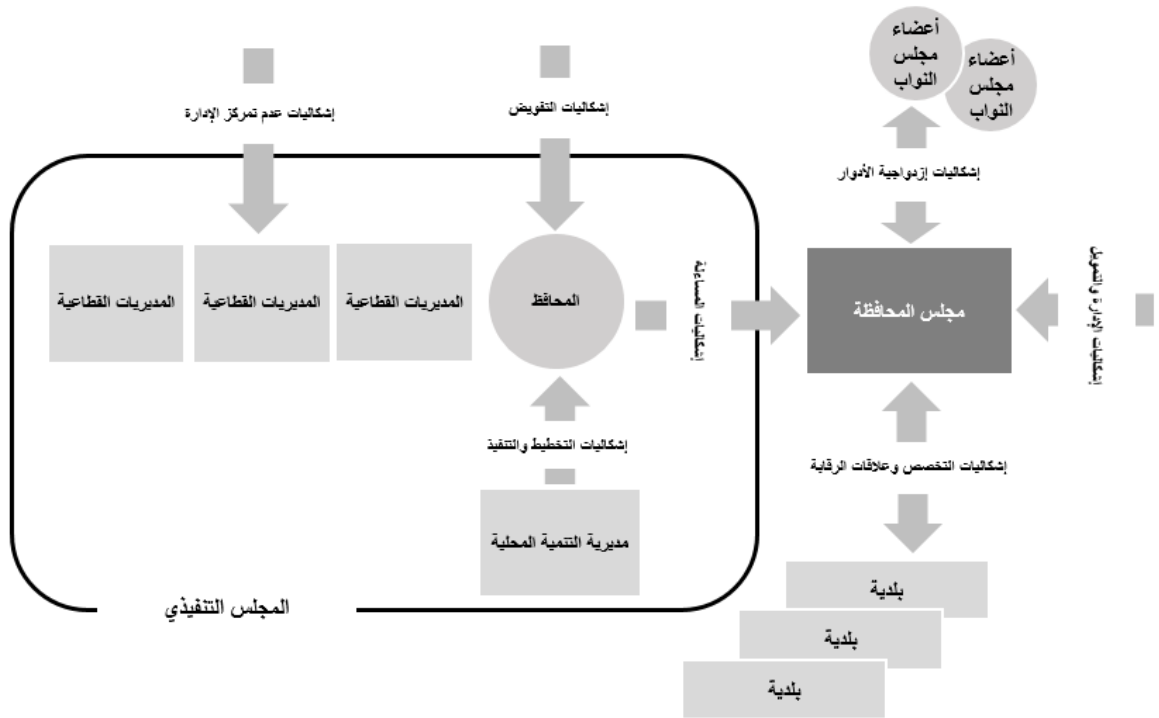
- الضغط لزيادة إنفاق القطاع العام على حساب الجدوى في وقت تتجه فيه الدولة للتحكم في المالية العامة. ذلك أن زيادة عدد السياسيين المنتخبين والمتطوعين إلى المشاركة في قرارات تخصيص موارد الموازنة العامة للدولة لا تتلاءم بسهولة مع الضغوط المسلطة على حجم الإنفاق العام.<sup>٧</sup>
- زيادة الضغط الذي يمارسه أعضاء مجالس المحافظات على الإدارة المركزية للحصول على منافع لدوائهم الانتخابية لإدراكهم سريعاً أن معظم السلطة لاتخاذ القرار ما زالت مركزية، وأن المديرية القطاعية ما زالت تعمل بعدها أذرعاً تنفيذية للإدارة المركزية في معظم المسائل ذات الأهمية على المستوى المحلي.
- الضغط للانتقال من انتخاب مجالس المحافظات إلى إنشاء منظومة سلطة محلية تامة الشروط على مستوى المحافظة للخروج من مأزق التناقضات المذكورة أعلاه، وذلك قبل القيام بتقييم لجدوى وجود مثل هذه السلطة الجديدة وإعداد رؤية مشتركة لوظائفها وصلاحياتها.
- تدخل أعضاء مجالس المحافظات في عملية تخصيص الموارد البلدية وتقديم الخدمات، فقد يجدون في ذلك مجالاً أنسب لممارسة نفوذهم مما هو متاح على مستوى المحافظة<sup>٨</sup>، الأمر الذي يؤثر على هوية البلديات بعدها سلطات محلية تنموية مستقلة خاضعة للمساءلة أمام الدولة ومواطنيها وحسب.
- إضعاف سلطة رؤساء البلديات من خلال تعريضهم لضغوط متزايدة من أعضاء مجلس المحافظة وأعضاء المجالس المحلية، والحد من قدرتهم على القيادة والإدارة الاستراتيجية.
- عدم استخدام الموارد البلدية استخداماً أمثل، إذ إنها تُستثمر في مشاريع صغيرة أو متناهية الصغر لتلبية رغبات الدوائر الانتخابية للمجالس المحلية في ذلك على حساب الإنفاق الأكثر جدوى من ذلك والمفترض أن يُستثمر في البنية التحتية وتقديم الخدمات.
- اختزال التخطيط الاستراتيجي المحلي في أفراد المحافظة بحصة من الإنفاق الرأسمالي المركزي بدلاً من جعله أساساً لتحسين خطط البلديات وموازنتها، وغيرها من الأطراف المشاركة في التخطيط الاستراتيجي على مستوى المنطقة الجغرافية المعنية.

<sup>٧</sup> وذلك دون الالتزام في المقابل بحشد موارد محلية إضافية يمكن فرضها حقيقة على سلطة محلية تملك صلاحيات مالية ملائمة.

<sup>٨</sup> من الجدير ذكره أنه في حال تحويل المحافظات إلى سلطات محلية، سيتعارض تدخل أعضاء مجلس المحافظة في عملية اتخاذ القرار البلدي مع مبدأ عدم التبعية المتبع في الدول الودودية. وبناء على هذا المبدأ تكون كافة السلطات المحلية تابعة للدولة ولا تكون أية سلطة محلية تابعة لسلطة محلية أخرى. ولكن حتى وإن كانت مجالس المحافظات لا ترتقي إلى سلطات محلية (يرى أعضاؤها أنفسهم أعضاء مستقبليين في مجلس النواب)، يجب حماية استقلالية قرارات المجالس البلدية ومبدأ المساءلة العمودية من إحدى مؤسسات الدولة (على سبيل المثال: وزارة الشؤون البلدية) وليس تقويضها.

- تجذير الفصل بين النفقات الرأسمالية التي تقرها مجالس المحافظات ومخصصات النفقات التشغيلية التي تتبع الوزارات المعنية، مما يفضي حتماً إلى مشاكل تتصل بالتشغيل وصيانة المرافق العامة واستدامة الاستثمارات .

## القضايا السياسية التي يثيرها نموذج مجالس المحافظات



يتطلب التصدي للمخاطر المذكورة أعلاه فهماً أكثر عمقاً للإشكاليات التي يثيرها "نموذج مجلس المحافظة" المنبثق عن قانون اللامركزية، إذ إن معظم هذه القضايا قد برزت بسبب "إضافة" مكون جديد- أي مجالس المحافظات المنتخبة- إلى النظام المحلي الحالي دون إمعان النظر في كيفية تكيف هذا الأخير مع المكون الجديد. تتمثل الطريقة العملية لتحديد هذه القضايا في الاسترشاد بخارطة للمكونات الرئيسة لمنظومة الحوكمة المحلية.

ويمكن لهذه الخارطة أن تساعد في تصنيف آراء المشاركين في الحوار الوطني حول اللامركزية وفهمها. ويستند الجدول التالي إلى الخارطة المذكورة أعلاه ويشمل سبع قضايا ذات طابع سياسي مرتبطة بنموذج مجلس المحافظة:

- 1 قضايا ذات صلة  
باحتمالية ازدواجية  
الأدوار بين أعضاء  
مجلس المحافظة  
والنواب
- ينتهي الأمر بالنواب وأعضاء مجالس المحافظات- في غياب تفويض حقيقي للاختصاصات من السلطة المركزية إلى المحافظين والمديريات القطاعية- إلى التوجه إلى نفس المسؤولين في مختلف الدوائر الحكومية المركزية للضغط عليهم من أجل "توفير الخدمات" لدوائهم الانتخابية المتداخلة. ولذلك، فإن وظيفة مجالس المحافظات التي يقصدها القانون (أي الوصول إلى موارد الدولة بغية خدمة دوائهم الانتخابية) تبدو مستحيلة، وخاصة أن النواب يتحفظون على محاولة غيرهم القيام بما يعتقدون أنه اختصاص وظيفتهم (أي التواصل مع الإدارة المركزية والضغط عليها). ولهذا فإن تحويل مسؤولية الضغط على الإدارة المركزية إلى أعضاء مجالس المحافظات لن يفضي إلى أية نتيجة بسبب التمرکز المفرط لسلطة القرار، ومزاحمة النواب لهم. وحتى إن نجح ذلك فلا ينبغي تقديمه بعده المسوّغ الرئيس للإصلاحات اللامركزية في الأردن.

- 2 قضايا ذات صلة  
بعلاقة مجالس  
المحافظات بالبلديات
- السؤال الرئيس الأول هو: هل كان ينبغي على مجالس المحافظات الرقابة على البلديات؟ (كما يوحي بذلك قانون اللامركزية). إذ إن هذه المسؤولية تقتصر في النظم اللامركزية الحقيقية على "الرقابة على قانونية القرارات" وليس على محتوى القرارات، وتمارسها الدولة مباشرة أو من خلال ممثلها في المناطق، مثل المحافظين أو الحكام، "فمبدأ عدم التبعية" ينص على أنه لا ينبغي أن تمارس سلطة محلية الرقابة على سلطة محلية أخرى، بل تخضع جميعها لرقابة الدولة. وإذا رغبت الدولة في تفويض بعض مسؤولياتها الرقابية على البلديات إلى مجالس المحافظات، فيجب النص على ذلك في تشريع محدد، وذلك ما لم يأت به قانون اللامركزية الذي يعتره الغموض في هذه المسألة، فكانت النتيجة الحتمية لذلك الخلاف بين مجالس المحافظات ورؤساء البلديات.

ويتعلق السؤال الرئيس الثاني بتقسيم المهام بين مجالس المحافظات والبلديات، إذ إن قانون اللامركزية لم ينص على أية مسؤولية محددة لمجلس المحافظة في تقديم الخدمات (انظر أيضاً أدناه)، وبالتالي لا يمكن تقسيم المهام بصورة فعلية. ومن ناحية أخرى، يبدو هذا القانون بسبب الغموض الذي يحفه، يوحي بأنه يمكن لأعضاء مجالس المحافظات التدخل في تخصيص الموارد البلدية وعملياتها الخدمية. ونتج عن ذلك أن أعضاء مجالس المحافظات- ربما بسبب الإحباط الناجم عن صعوبة توجيه قرارات المجالس التنفيذية أو مساءلتها- توجهوا إلى البلديات في محاولة للتأثير على عملياتها، مما أدى مرة أخرى إلى نشوب خلافات مع رؤساء البلديات والمجالس البلدية كما كان متوقعاً.

لم يوكل القانون أية مهمة خدمية خاصة إلى مجالس المحافظات، وبما أنه لم يتم إنشاء هذه المجالس على هيئة سلطة محلية فعلية، بل بعدها مؤسسة تمثيل- أي ضغط في الأساس- فستسعى إذاً إلى التأثير على عملية تقديم الخدمات من خلال المديرية القطاعية. وبالتالي لم يخصص لها القانون أية موارد مالية لأي غرض (باستثناء تمويل النفقات التشغيلية الضرورية لإدامتها).

إن "اللامركزية المالية" في الأردن هي تسمية غير دقيقة لأن ما تقوم به وزارة المالية تحت هذا المسمى لا يتعلق بتحويل موارد مالية من المركز إلى سلطة محلية - دون الحديث عن إعادة توزيع السلطات المالية- بل إنه يقتصر على إجراء تعديلات على هيكلية الموازنة العامة لإفساح المجال لوحدات حسابية حكومية إضافية (أي المحافظات).

وإذا ما قررت الحكومة الانتقال إلى ما هو أبعد من "نموذج المحافظة" للامركزية الحالي (عبر تمكين مجلس المحافظة من جهاز تنفيذي والحد الأدنى من البنية الإدارية الخاصة به)، فإنه

3 قضايا ذات صلة  
بالمهام الوظيفية  
وتمويل مجالس  
المحافظات  
(اللامركزية المالية)

سيتحتم عند ذلك تحديد الوظائف والموارد التي يجب تخصيصها للمجلس. وقد يكون لهذه المسألة إجابات مختلفة تتطلب إطاراً زمنياً للتنفيذ، على أنه يمكن عملياً البدء بمهام لا تتداخل بالكامل مع المهام الخدمية التي تضطلع بها حالياً الحكومة المركزية والبلديات، مثل:

(i) التخطيط الإقليمي الاستراتيجي، و(ii) تطوير البنية التحتية بين البلديات، (iii) وأولاً وقبل كل شيء، النهوض بالتنمية الاقتصادية المحلية وتوفير فرص العمل. أما فيما يتصل بنقل مسؤولية خدمات أساسية في القطاع الاجتماعي (مثل الصحة والتعليم)، فإن مثل هذا التوجه يتوقف على شكل السلطة المحلية التي تريد الحكومة إنشائها على مستوى المحافظة في نهاية المطاف، وقد يتطلب ذلك المزيد من الوقت والجهد.

إلى الآن ثمة صعوبة أثناء تطبيق "نموذج مجلس المحافظة" في تحويل الإدارة الحكومية في المحافظة إلى ذراع تنفيذي لسلطة محلية. ولكن هذا لا يعني عدم السعي لإرساء شكل من أشكال الحوار المنظم بين مجلس المحافظة والجهاز الإداري والخدمي للحكومة المركزية في المحافظة. فیتعين إذاً التخلي عن فكرة "المساءلة المزدوجة" الإشكالية، والاتجاه نحو استنباط آليات مؤسسية للحوار والتشاور بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي بعدهما "شريكين في التنمية" من أجل التخصيص الأمثل للموارد المالية المتاحة للمحافظة.

4 قضايا تتعلق بمساءلة المحافظين والمجالس التنفيذية أمام مجلس المحافظة

أوكل القانون لمديريات التنمية المحلية مهمة تقديم المساعدة إلى مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي. ولكن الأمر انتهى بها في صيغتها الحالية إلى عدم مساعدة أي منهما. ويمكن تشبيه هذه المديريات حالياً بوزارات تخطيط مصغرة داخل الإدارة المحلية يقتصر عملها الفعلي في جله على إعداد تقارير حول أنشطة

5 قضايا ذات صلة بقدرة مديرية التنمية المحلية على دعم مجلس المحافظة

الإدارة المحلية (إلى الحد الذي تتاح فيه البيانات لها)، وبالتالي لا تمتلك أية قدرة فنية لدعم الدور الذي يجب أن يمارسه مجلس المحافظة في التخطيط الإقليمي وصنع السياسات التنموية - الذي لا يمارسه الآن إذ لا ينص القانون الحالي على ذلك. إن أية خطوة إلى الأمام نحو إنشاء سلطة محلية فعالة مشروطة بإعادة التفكير في دور مديريات التنمية المحلية والاستثمار في بناء قدراتها.

لا بد من تفويض سلطة التنسيق والتوجيه ومساءلة مؤسسات الدولة في المحافظة (المديريات القطاعية وما شابهها) إلى المحافظ، حتى يتسنى له الاستجابة إلى طلبات مجلس المحافظة والتعاون معهم من أجل تحقيق التنمية المحلية وتحسين الخدمات. وبالتالي، يعد تفويض الصلاحيات إلى المحافظ عنصراً أساسياً في الإصلاح الشامل لمنظومة الحوكمة المحلية بغض النظر عن طبيعة الاختصاصات التنموية أو الخدمية وحجمها- المسندة إلى مجالس المحافظات حالياً. فعلى سبيل المثال، من غير تمكين المحافظ في علاقاته مع مديري المديريات القطاعية، فإن أية محاولة لترجمة الخطة الاستراتيجية لمجلس المحافظة إلى برامج عمل للمديريات ستكون أصعب إن لم تكن شبه مستحيلة. قثمة العديد من الطرق لتحقيق التفويض المشار إليه، ويعد ما تقوم به وزارة المالية حالياً من أجل إحداث باب خاص بموازنة المحافظة ضمن الموازنة العامة للدولة خطوة في الاتجاه الصحيح. ويجدر التذكير بأنه بغض النظر عن شكل منظومة الحوكمة المحلية الذي سيتم اختياره في نهاية المطاف، فإن تعزيز قدرة المحافظ على إدارة العمل التنموي الذي تقوم به مؤسسات الدولة على المستوى المحلي لعامل إيجابي رئيس.

6 قضايا ذات صلة بتفويض إدارة التنمية المحلية للمحافظين

7 قضايا ذات صلة	ومع ذلك، حتى لو فُوضت صلاحيات ذات معنى للمحافظين
بتفويض مسؤوليات	لتنسيق الإدارة المحلية وتوجيهها، فإن لم يكن لمديري المديريات
تخطيط التنمية	القطاعية صلاحية ممارسة التخطيط المحلي وتنفيذ البرامج
القطاعية للمديريات	القطاعية الوطنية وإدارة الموارد ذات الصلة، فستكون سبل
(عدم التركيز)	التعاون بين الدولة والسلطات المحلية على مستوى المحافظات
	محدودة للغاية. إذاً فإن عدم تمركز مهام تصميم البرامج داخل
	كل قطاع خدمي وإدارتها لعنصر أساسي آخر في نظام محلي فعال
	بغض النظر عن شكل منظومة السلطة المحلية.

## 6. إعادة النظر في اللامركزية من منطلق التنمية المحلية

استعرضنا في القسم السابق القضايا التي برزت خلال تنفيذ قانون اللامركزية، ولكن كيف يمكن التصدي لهذه القضايا وحلها؟ سنحاول الإجابة على هذا السؤال في القسم التالي، إذ نعرض ثلاثة خيارات حول كيفية هيكلة منظومة الحوكمة والإدارة على مستوى المحافظة سعياً لحل هذه القضايا أو على الأقل تحقيق بعض التقدم في معالجتها.

ولكن قبل ذلك يتعين علينا توضيح فهمنا للمحددات السياسية والتنموية للامركزية.

### الطبيعة السياسية للإصلاحات اللامركزية

اللامركزية هي في العادة عملية إصلاح سياسي (بدوافع سياسية)، إذ إن المقصود منها هو: "تمكين المواطنين من خلال تمكين سلطاتهم المحلية" وتوفير فرص أوسع للمشاركة السياسية. كما أنها تهدف كذلك إلى توسيع القاعدة السياسية عبر الانتخابات المحلية وتعزيز استقرار النظام السياسي عموماً.

إذاً لا تعارض بين تمكين السلطات المحلية وتعزيز سلطة الدولة، وعلى العكس من ذلك إذ ينبغي أن يعزز كل منهما الآخر. ولكن تحقيق ذلك يتطلب من السلطة المركزية تبني سياسة وطنية للامركزية واستراتيجية لتنفيذها تدريجياً بعزم وإرادة، ذلك أن اللامركزية قد تكون ضرورية سياسياً -الاستقرار السياسي والديمقراطية المحلية- ولكنها تحمل مخاطر سياسية أيضاً، إذ إن التصميم غير الملائم لمنظومة اللامركزية والتنفيذ غير المحكم وغير المنظم (التعجل أو التباطؤ) يخل بالاستقرار السياسي والتطلعات إلى الديمقراطية المحلية.

أما فيما يخص الأردن، فإن الهدفين السياسيين؛ "تمكين المواطنين على المستوى المحلي" و"تعزيز مؤسسات الدولة على المستوى المركزي" هما صدى وتعبير عن جوهر دعوة جلالة الملك للامركزية. غير أن عدم وضع سياسة وطنية لتحقيق هذين الهدفين المتكاملين أدى إلى إصدار تشريع (قانون اللامركزية) الذي تعتربه عيوب كثيرة مما أعاق إلى الآن بروز سلطات محلية مستقلة وخاضعة للمساءلة، ولم يساهم في تحديث الدولة أو جعل مؤسساتها أكثر فاعلية.

### العلاقة بين اللامركزية والتنمية

إذا ما سلمنا أن اللامركزية في الأساس هي عملية إصلاح سياسي، فإن أثرها على التنمية ليس أمراً بديهياً؛ ذلك أن العلاقة بين اللامركزية والتنمية متشعبة. ولكي يكون للامركزية أثر إيجابي على التنمية، لا بد من تحقق شرطين مهمين: (i) مدى تمكين السلطات المحلية لتقوم بوظيفتها التنموية، و(ii) أن تكون الدولة شريكاً للسلطات المحلية لغاية التصميم والتنفيذ الأمثل للسياسات الوطنية ذات العلاقة بالتنمية "المكانية" (سياسات التنمية الحضرية والريفية والإقليمية).

يتطلب الشرط الأول تمكين السلطات المحلية بمنحها استقلالية في صنع السياسات التنموية وموارد مالية تحتاجها حتى تحقق التنمية، أي أن تكون مسؤولة عن (i) توطين السياسات الوطنية محلياً بفاعلية، والأهم من ذلك(ii) تصميم سياساتها وبرامجها المحلية وحشد الموارد المحلية (بما في ذلك رأس المال الاجتماعي المحلي) من أجل تمويلها وتنفيذها بالشراكة مع القطاع الخاص والمنظمات المجتمعية.

الشرط الثاني، أن تسعى الحكومة المركزية إلى الاستفادة من وجود سلطات تنموية محلية حتى يتسنى لها تجاوز الأدوات التقليدية للتنمية المحلية: (مثل الحوافز المالية والجبائية للتشجيع على الاستثمار الخاص في كافة أرجاء البلاد، وإنشاء البنية التحتية الجاذبة للاستثمار) لتدعم استراتيجيات تنموية (ذات بعد مكاني)، التي من شأنها أن تحشد الطاقات المحلية، وتسمح ببناء شراكات بين الدولة والسلطات المحلية والقطاع الخاص حولها.



## وظائف السلطة المحلية: الاختصاص العام والصلاحيات المحددة

عند التفكير في الوظيفة التنموية للسلطات المحلية لا بد من إيضاح المفاهيم في هذا الشأن وخاصة فيما يتصل بالتمييز بين الصلاحيات المحددة التي يمكن أن تُسند إلى السلطات المحلية (عن طريق التفويض أو النقل) و"الاختصاص العام" أو "الصلاحيات العامة".

ويخوّل "الاختصاص العام" السلطة المحلية القيام بأية مهمة (نشاط، خدمة...) تراها في مصلحة المجتمع المحلي طالما أنها ليست محظورة في القانون ولم تخصص حصرياً لجهة أخرى. إذ إن الإقرار بمثل هذه الصلاحيات وتمويلها ضروري، فبفضلها يمكن للسلطة المحلية توفير الخدمات وتنشيط الاقتصاد المحلي بما في ذلك توفير فرص العمل؛ كما أنها تسهل عملية بناء القدرات المحلية من خلال "التعلم عبر التطبيق" لتبني الطريق وتمهده إلى نقل (أو تفويض) صلاحيات محددة (قطاعية) إلى السلطات المحلية.

## ٧. الخطوة القادمة: خيارات للمضي قدماً في إصلاحات اللامركزية

لا تتعرض الورقة لكل تفاصيل الخيارات المقترحة، إذ إن الغاية منها عند هذا الحد هي المساعدة على توضيح بعض الاختيارات الاستراتيجية الأساسية المتصلة باللامركزية، والتي على أساسها سيتم التفصيل الدقيق لمكونات منظومة الحكومة المحلية المنشودة.

وتتعلق هذه الاختيارات بمجالس المحافظات الحالية، وهي كما يلي:

- (i) طبيعة السلطة المنشودة في المحافظة: هل يجب أن تكون سلطة محلية حقيقية لها جهازها التنفيذي والإداري الخاص بها؟ أو تعمل - كما يتوقع منها العمل حالياً وفقاً لقانون اللامركزية- بغيرها فرعاً محلياً للبرلمان لتقوم بمهام التوجيه والرقابة على المحافظ والجهاز الإداري والخدمي للدولة في المحافظة، أي المهام التي يضطلع بها البرلمان حيال الإدارة المركزية للدولة؟
- (ii) مهام السلطة المحلية على مستوى المحافظة: ما هي مواردها ومهامها في حال إحداث سلطة محلية حقيقية على مستوى المحافظة؟ هل يجب الإقرار لها بالاختصاص العام؟ أو يمكن تكليفها أيضاً بمهام محددة هي حالياً من اختصاصات الوزارات؟ ما هي الأهمية النسبية لهذه المهام المحددة أيضاً وما هي ترتيبات نقلها/تفويضها والإطار الزمني لذلك؟
- (iii) علاقة السلطة الجديدة على مستوى المحافظة مع البلديات: بناء على إجابة الأسئلة المذكورة أعلاه، كيف يجب أن تكون العلاقة بين السلطة الجديدة على مستوى المحافظة مع البلديات؟ هل يجب أن

تكون البلديات خاضعة للمساءلة أمام هذه السلطة؟ إذا كان الجواب نعم، ما هي مهام الرقابة التي تمارسها الدولة حيال البلديات حالياً والتي يمكن تفويضها إلى السلطة الجديدة على مستوى المحافظة؟ أو هل تكون المساءلة بالعكس أي أن تكون السلطة الجديدة على مستوى المحافظة مسؤولة أمام البلديات المشكّلة لها على أساس أنها تمثل المصالح الجماعية؟

وبناءً على الملاحظات السابقة، حُدِّدت ثلاثة خيارات رئيسة لهيكل منظومة الحوكمة والإدارة المحلية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المطلوب ليس تبني أحد هذه الخيارات وإنما ألا يتم ذلك إلا بعد توضيح الرؤية والسياسة الوطنية للامركزية، ومن خلال الإجابة على الأسئلة الأساسية المذكورة أعلاه يمكن الانتقال إلى إعداد التشريعات الضرورية لتفعيل الرؤية والاستراتيجية، إذ إن القفز مباشرة إلى تعديل القانون الحالي أو تغييره بالكامل دون توضيح رؤية اللامركزية من شأنه أن ينتج تشريعاً غير قابل للتنفيذ.

### الخيار الأول- الإبقاء على النظام الحالي

الملامح الرئيسية:

سيبقى هذا الخيار على الطبيعة الحالية لمجالس المحافظات بعيداً كيانات مختصة في توجيه نشاط الإدارة المحلية (المديريات القطاعية) ومتابعة أداؤها. ويتطلب هذا الخيار تعديل قانون اللامركزية وإصدار مجموعة من الأنظمة واللوائح الداعمة له دون المساس بنموذجه الهجين الحالي بنقائمه فيما يخص سلطات المجالس وصلاحياتها.

ستركز التغييرات الهادفة إلى معالجة النقائص الهيكلية للمنظومة الحالية على ما يلي:

- أ. زيادة المخصصات المالية للإنفاق الرأسمالي لمجالس المحافظات، والأهم من ذلك إمكانية تدوير الأموال غير المصروفة في الموازنة إلى السنة المالية اللاحقة على الأقل، لتظل قيد التداول لفائدة المحافظة.
- ب. تفويض حقيقي للمحافظين يحدد الوظائف والصلاحيات التي تتنازل عنها مؤسسات الإدارة المركزية للمحافظ والمديريات القطاعية.
- ج. وضع الآليات المؤسسية (مثل منصات التخطيط الإقليمي على مستوى المحافظة وتبادل المعلومات...) لغاية تعزيز قدرة مجالس المحافظات على توجيهه - وليس مجرد إقرار- أوجه الإنفاق الرأسمالي والتشغيلي على مستوى المحافظة.

- د. إصدار أنظمة ولوائح ووضع آليات مؤسسية تقنن العلاقة بين مجالس المحافظات والبلديات نحو التكامل والتفاعل والتعاون بين المؤسسات، وتجنب تدخل أي منهما في عمل الآخر وأي شكل من تبعية البلديات لمجالس المحافظات.
- هـ. وضع القواعد لربط الإنفاق الرأسمالي لمجلس المحافظة والنفقات التشغيلية المقابلة لها والتي هي جزء من موازنات الوزارات المعنية.
- و. إعادة تنظيم مديريات التنمية المحلية في المحافظات وبناء قدراتها على دعم دور مجالس المحافظات في إعداد الخطط والبرامج والموازنات (وليس إقرارها وحسب).

#### المزايا:

- يتميز هذا الخيار بسهولة التطبيق.
- قد يكون هذا الخيار الوحيد الذي يمكن تنفيذه إذا استحال لأسباب سياسية إقرار سياسة جديدة للامركزية تتجاوز النموذج الهجين في القانون الحالي، وتتبنى نشأة منظومة لامركزية حقيقية سلطات محلية ذات استقلالية وخاضعة للمساءلة.
- تمثل التغييرات المؤسسية التي يمكن أن يقدمها هذا الخيار - من خلال التفاعل العملي بين مجالس المحافظات ومؤسسات الحكومة المركزية في المحافظات والبلديات - تطوراً إيجابياً بغض النظر عما سيؤول إليه النموذج في المستقبل.

#### إشكاليات/مخاطر:

- قد تكون زيادة الإنفاق الرأسمالي على مستوى المحافظة محبذة من الناحية السياسية لكنها تحمل في ثناياها مخاطر جدية فيما يخص جدوى الإنفاق من وجهة نظر المالية العامة للدولة.
- ستواجه التغييرات المؤسسية الأخرى المذكورة أعلاه الهادفة إلى التخفيف من حدة المشاكل التي كشفها تطبيق قانون اللامركزية في مرحلته الأولى - وخاصة تفويض الصلاحيات - الكثير من المعارضة التي لها بعض المسوغات في الإدارة المركزية، مما قد يجعلها صعبة التطبيق على أرض الواقع.
- قد يؤدي هذا الخيار إلى شعور أعضاء مجالس المحافظات - مع أنهم منتخبين - أنهم مازالوا يعملون بصفهم هياكل استشارية لإدارة الدولة في المحافظة دون سلطة حقيقية لإعداد خطط وبرامج ومشاريع تنموية، وتنفيذها لمناطقهم.

## الخيار الثاني: إنشاء سلطة محلية كاملة الشروط على مستوى المحافظة

الملامح الرئيسية:

يختلف هذا الخيار جذرياً عن سابقه، إذ إنه سينهي النظام الهجين الحالي، وسيجعل من مجالس المحافظات سلطة قرار على رأس منظومة لسلطة محلية على مستوى المحافظة. وهكذا سيكون لهذه السلطة الجديدة مجلس منتخب انتخاباً مباشراً ورئيس تنفيذي لها (معين أو منتخب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة) وجهاز إداري خاص بها (مجموعة من الوحدات الإدارية والفنية)، مما سيمكنها من القيام بالمهام التي يحددها لها القانون. وينبغي أن يكون لهذه السلطة موارد ملائمة على شكل مخصصات مالية من السلطة المركزية وموارد ذاتية. ويتطلب تطبيق هذا الخيار تشريعات جديدة، أي "قانون للسلطة المحلية" يشمل منظومة الحوكمة المحلية على مستوى البلديات والمحافظات، ويحدد، من ضمن أمور أخرى، الصلاحيات والمهام والموارد التي تتمتع بها السلطات المحلية (البلديات والمحافظات).

المزايا:

- الاستجابة الكافية لمطالب أعضاء مجالس المحافظات فيما يتصل بمنحهم صلاحيات سلطة محلية حقيقية بإمكانها إقرار سياساتها التنموية وتنفيذ برامج ومشاريع وخدمات تستجيب لمطالب مواطنيها.
- تمكين مجلس المحافظة من حشد موارد إضافية للتنمية المحلية (ضرائب أو رسوم محلية ومساهمات من المجتمع والقطاع الخاص).
- يمكن تطبيق هذا الخيار بصفة مرنة بداية بتمكين السلطة الجديدة لممارسة اختصاصها العام من أجل التنمية المحلية، بينما يمكن التخطيط لنقل مهام تقديم خدمات معينة من الإدارة المركزية ضمن إطار زمني مناسب على أساس التفويض في البداية قبل الانتقال إلى نقل الاختصاصات لاحقاً. وسيساعد ذلك في تخفيف حدة المعارضة البيروقراطية للامركزية وتجاوزها تدريجياً.

إشكاليات/تحديات:

- يتطلب تطبيق هذا الخيار تغييراً في السياسات الوطنية وتشريعاً جديداً ينظم قطاع السلطات المحلية.
- يجب التفكير ملياً، قبل تبني هذا الخيار، فيما إذا كان الأردن يحتاج إلى وجود مستويين من السلطات المحلية.

- لهذا الخيار نقطة ضعف رئيسية: إذ إنه يستبق النقاش الهام الذي يجب أن يجري حول النطاق الجغرافي الأكثر ملاءمة لإنشاء سلطة محلية جديدة، وفعلاً قد يكون حجم النطاق الجغرافي الحالي (المحافظات) غير ملائم بمعايير الجدوى والفاعلية الاقتصادية والخدمية، وبالتالي يجدر التفكير في نطاق جغرافي أوسع للسلطة المحلية الجديدة.
- من الأهمية أيضاً اعتبار إيجاد سلطة محلية على مستوى المحافظة دون تعزيز استقلالية البلديات وصلاحياتها قد يؤدي إلى إضعاف هذه الأخيرة إن لم نقل تهميشها بعدّها مؤسسات للديمقراطية المحلية.

### الخيار الثالث: إنشاء سلطة مشتركة بين البلديات

الملامح الرئيسية:

لن ينبثق عن هذا الخيار سلطة محلية جديدة، بل سيُنشئ طبقة ثانية في صلب النظام البلدي بهدف (i) تعزيز الدور التنموي للبلديات (بما يتجاوز خدمات القرب التقليدية) و(ii) تنسيق عمل البلديات فيما بينها ومع الحكومة المركزية لغاية التنمية المحلية الفاعلة.

يستند هذا الخيار على الإقرار بأن أفضل طريقة لبناء نظام حوكمة لامركزي في الأردن هي الانطلاق من القاعدة، أي بدءاً بتعزيز البلديات وتمكينها من العمل بعدّها سلطات تنمية محلية. ويمثل هذا الخيار تغييراً كلياً للتصور الذي جاء به قانون اللامركزية لعام ٢٠١٥ الذي تجاهل البلديات وعرضها ضمنياً لخطر التبعية لمجالس المحافظات.

ويتطلب هذا الخيار تشريعاً جديداً أيضاً للمنظومة البلدية، أي التغيير الكامل لقانون البلديات الحالي الذي يعكس صلاحية تنمية أوسع نطاقاً، واستقلالية ومساءلة أكبر للبلديات، ويعيد النظر في أشكال التعاون الحالية بين البلديات ويعززها. كما أنه سيغير بصورة أساسية دور وزارة الشؤون البلدية من وزارة قطاعية مسؤولة عن الخدمات الحضرية التقليدية التي تقدمها البلديات إلى مؤسسة حكومية مسؤولة عن تقديم الدعم اللازم والإشراف على قطاع بلدي أكثر استقلالية وفاعلية.

يدعو هذا الخيار إلى إنشاء "سلطة ما بين البلديات" يكون لها مجلس (مجلس بلديات المحافظة) يتكون من أعضاء منتخبين بطريقة غير مباشرة (عبر المجالس البلدية) وممثلين عن الأطراف الفاعلة في المجال الاقتصادي والاجتماعي المحلي ومؤسسات المجتمع المدني، كما يكون أيضاً لهذه السلطة رئيس

تنفيذي وجهاز إداري صغير الحجم. وتركز مهام هذه السلطة على (i) تخطيط البنية التحتية والخدمات بين البلديات وإدارتها و(ii) تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية وتوفير فرص العمل، بالشراكة مع المجتمعات المحلية والقطاع الخاص والجهاز الإداري والخدمي للحكومة على مستوى المحافظة.

المزايا:

- لن تنازع هذه السلطة المهام والصلاحيات الحالية للإدارة المركزية، ولكنها ستعمل بعمليتها شريكاً تنموياً، وليس مستشاراً/مراقباً، لهيكل الدولة على المستوى المحلي (المديريات القطاعية).
- وإن كان تفويض الصلاحيات إلى ممثلي الحكومة على المستوى المحلي وعدم التمركز الإداري يسهل عمليات الشراكة المذكورة آنفاً، فإن غيابها لن يؤثر على أداء "مجلس البلديات" (بخلاف وضع مجالس المحافظات الحالية).
- ينتظر أن يؤسس هذا الخيار لمنظومة سلطة محلية ذات استقلالية وخاضعة للمساءلة انطلاقاً من القواعد وذلك بوضع البلديات في قلب المنظومة اللامركزية في الأردن، وفي الوقت نفسه إعادة النظر في دور الحكومة المركزية تجاه قطاع السلطة المحلية (المساندة والإشراف).

إشكاليات:

- هذا الخيار مدفوع باعتبارات تنموية وليست سياسية، وقد يعد ذلك من سلبيات هذا النموذج على أساس أن اللامركزية السياسية هي الأداة المناسبة لتعزيز المشاركة الشعبية. غير أن هذا الانطباع ما هو إلا جزئي، إذ إن الخيار المقترح سيفضي في النهاية إلى توسيع مجال المشاركة الشعبية في صنع السياسات التنموية المحلية بفضل تمثيل منظمات المجتمع المدني في "مجلس البلديات".
  - يتوقف التنفيذ الفعلي لهذا الخيار على "التغيير الثقافي" في طريقة النظر إلى البلديات في الأردن وكذلك رفع حجم التمويل العام المتاح للقطاع البلدي، على وجه التحديد:
- لا ينبغي عدّ البلديات مؤسسات متخصصة في تقديم خدمات القرب وحسب. بل يجب على التشريع الجديد الإقرار بأنها سلطات محلية لها هدف عام تتمتع ب (i) صلاحية عامة للتنمية المحلية و(ii) مهام محددة قد يختلف حجمها من بلدية إلى أخرى حسب قدرات كل واحدة منها وحيزها الجغرافي.

— في البداية، وفي حال غياب الموارد الذاتية، ستعول "مجالس بلديات المحافظة" على الدعم المركزي (مخصصات مالية من الحكومة المركزية) لتمويل نشاطها في إطار الصلاحية العامة، وفي الوقت نفسه توجيه العمل المشترك للبلديات نحو تطوير الاقتصاد المحلي بفاعلية أكثر.

## ٨. نحو سياسة وطنية للامركزية وبرنامج لتطبيقها

### إعداد ورقة سياسات حول اللامركزية

يُنْتَظَرُ من كافة الأطراف المشاركة في الحوار الوطني حول اللامركزية تقييم الخيارات المشار إليها أعلاه على أساس أن مخرجات هذا التقييم ستساعد الحكومة على اتخاذ قرارها، وإعداد ورقة سياسات حول اللامركزية، لتوضح المسوّغات المنطقية للإصلاحات اللامركزية في الأردن من الناحيتين السياسية والتنموية.

— فمن الناحية السياسية، يجب أن تسلط الورقة الضوء على كيفية مساهمة النظام المقترح في تعزيز التنمية السياسية في الأردن وزيادة مشاركة المجتمع وتعميق التزام المواطنين تجاه المؤسسات السياسية الديمقراطية، وفي الوقت نفسه تعزيز سلطة الدولة وقدراتها. والأهم من ذلك أيضا يجدر تقييم المخاطر السياسية المتوقعة وبيان طرق التخفيف منها وإدارتها أثناء تنفيذ الإصلاحات.

— ومن المنظور التنموي، ينتظر أن توضح الورقة كيف يسهم النظام الذي وقع عليه الاختيار في تسريع التنمية الوطنية من خلال إنشاء سلطات محلية "تنموية" تتمتع بالاستقلالية والمساءلة الضرورية لإحداث فرق في التنمية. وينبغي ألا يُنْظَرُ إلى هذا الفرق على أنه قدرة السلطات المحلية على تحسين الكفاءة التخصيصة والإنتاجية للإنفاق العام المحلي وحسب في ممارستها للمهام التي تفوضها أو تنقلها الدولة لها، ولكن الأهم من ذلك، هو القدرة على حشد موارد إضافية من المجتمع المحلي والقطاع الخاص، وجعلها بمثابة إضافة إلى جهد التنمية الوطنية. كما ينبغي للورقة أن تسلط الضوء على كيفية توفير الإصلاحات اللامركزية المقترحة البنية المؤسسية لتفعيل جيل جديد من السياسات التنموية الحضرية/الريفية/الإقليمية التي تثنى النهج القائم على المقاربة المكانية للتنمية، وتكفل دوراً قيادياً للسلطات المحلية في تنفيذها.

كما يُنتظر أن تتضمن الورقة، بعد تحديد الأهداف السياسية والتنموية للإصلاحات، ما يلي: (i) توضيح رؤية شاملة لنظام الحوكمة والإدارة على المستوى المحلي، (ii) تحديد استراتيجية تتضمن مراحل واقعية وإطاراً زمنياً لتنفيذها. (iii) الدعوة لإقرار برنامج وطني لتنفيذ الاستراتيجية.

### إعداد برنامج وطني لتطبيق اللامركزية

يعد تبني برنامج وطني لتطبيق اللامركزية دليلاً على التزام الأردن بالديمقراطية المحلية والتنمية المحلية.

فقناعتنا هي أن النظام اللامركزي الأجدد للأردن هو ذلك الذي يؤسس لسلطات محلية ذات استقلالية وأن تكون خاضعة للمساءلة من طرف الدولة والمجتمع المحلي بدلاً من الأنظمة الهجينة مثل الذي جاء به قانون ٢٠١٥. فالفهم الصحيح لطبيعة السلطات المحلية (على مستوى البلديات والمحافظات) بصفتها شريكاً في التنمية مع الحكومة المركزية، هو السمة المميزة لأية منظومة لامركزية حقيقية.

لكننا ندرك أيضاً أن هذا الخيار ليس سهلاً. فقد أثبتت تجربة العقد الماضي أن أهمية بلورة رؤية للامركزية وتحديد إطار استراتيجي لها، ليس بالأمر الهين من الناحية السياسية، وقد لا يكون على رأس اهتمامات الحكومة نظراً لأولوياتها الأخرى. ونتيجة لذلك، قد يكون الخيار هو التكيف مع الإشكاليات التي نتجت عن قانون اللامركزية الحالي دون المساس بجوهر النظام الهجين الذي أنشأه قانون ٢٠١٥.

فما الذي يمكن القيام به إذاً؟ حتى لو تم الاتفاق على الخيار الأسهل، فمن المهم ألا تؤدي التعديلات على الإطار القانوني الحالي (قانون ٢٠١٥) إلى تقويض إمكانية إنشاء منظومة سلطات محلية تنموية في المستقبل، تكون البلديات عمادها. ولهذه الغاية، يجب أن يُنظر إلى التحسينات التي ستدخل على القانون الحالي بعديها مكوناً من برنامج وطني واسع النطاق لتطبيق اللامركزية يجمع بين مراجعة قانون ٢٠١٥ وتعديله، والقيام بتجارب مبتكرة في الحوكمة المحلية، وكذلك دعم استمرار الحوار الوطني حول رؤية مشتركة للامركزية، وإطار استراتيجي للمضي قدماً بها في الأردن.

يُنتظر من مثل هذا البرنامج المنفذ خلال ١٠-١٥ عاماً تحقيق ثلاث مجموعات من المخرجات، هي على سبيل المثال لا الحصر كما يلي:



- مخرجات ذات صلة بالإطار القانوني والسياسي: بما في ذلك صياغة الأنظمة واللوائح والأدلة اللازمة، ومراجعة التشريعات الحالية إذا لزم الأمر لغاية تفويض الصلاحيات وعدم التركيز الإداري ليس خدمة مجالس المحافظات الحالية وحسب، وإنما كذلك لدعم أي خيار مستقبلي تجاه إقرار نظام سلطات محلية حقيقية.
  - مخرجات ذات صلة بالتطوير المؤسسي: بما في ذلك تحسين إدارة النفقات العامة وآليات تمويلها على المستوى المركزي والمحلي وتحسين هيكل المحافظات والبلديات وقدراتها، إضافة إلى ابتكار آليات مؤسسية لتفعيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص.
  - مخرجات ذات صلة بالتنمية المحلية: بما في ذلك البرامج والمشاريع والأنشطة الخاصة بالبنية التحتية، وتقديم الخدمات والتنمية الاقتصادية المحلية والإدارة البيئية التي تقوم بها السلطات المحلية على مستوى المحافظة والبلدية، والتي على أساسها يمكن حشد الموارد المحلية المتنوعة (الرأسمال الاجتماعي والمساهمات الطوعية لمنظمات المجتمع المحلي ومساهمات القطاع الخاص...).
- أخيراً، يتعين إنشاء وحدة إدارية تابعة لرئيس الوزراء توكل إليها مهمة إدارة البرنامج الوطني من بدايته حتى نهايته لأن تنفيذ إصلاحات اللامركزية يتطلب تنسيق تدخل مؤسسات حكومية متعددة.

يتوقع من الوحدة الإدارية القيام بالمهام التالية:

١. العمل بعدّها أمانة عامة للجنة الوزارية للامركزية.
٢. التخطيط للبرنامج الوطني والإشراف على تمويله وتنسيقه ومتابعة تنفيذه.
٣. تحقيق التناغم والتلاؤم بين المساعدات الخارجية ومتطلبات تنفيذ البرنامج الوطني.

### الآثار المترتبة على المساعدات الخارجية

تجدر الإشارة إلى أهمية المهمة رقم ٣ لوحدة إدارة البرنامج الوطني من خلال النظر إلى تعدد مصادر المساعدات الخارجية للامركزية وحجمها والتي تتسم حالياً بالتشتت وغياب التنسيق<sup>٩</sup>. ولذلك يعد تنسيق المساعدات الخارجية أمراً هاماً، وقد أثبتت التجارب الدولية أن ذلك لا يتحقق عبر الآليات التشاروية بين المانحين، وإنما عن طريق برنامج وطني شامل يجمع بين (i) تنقيح الإطار

<sup>٩</sup> المصروفة التي أعدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول دعم شركاء التنمية لتطوير النظام المحلي على المستوى البلدي ومستوى المحافظة.

القانوني والتنظيمي الحالي وصياغة إطار جديد في نهاية المطاف مع (ii) جهود لتطوير القدرات المؤسسية، و(iii) توفير موارد مالية ملائمة للسلطات المحلية. ومثل هذا البرنامج هو الكفيل إذاً بتحقيق التلاؤم بين المساعدات الخارجية وأهداف الإصلاحات اللامركزية في الأردن.