

تقرير حالة البلاد

اللامركزية ومجالس المحافظات





4	تقديم
6	أولاً: نشأة اللامركزية في الأردن
9	ثانياً: الإطار التشريعي للامركزية
10	أ. الهيكل الإداري في المحافظات.
11	ب. الحاكم الإداري (المحافظ)
12	ت. المجلس التنفيذي
13	ث. صلاحيات مجلس المحافظة.
16	ج. النظام الانتخابي
16	ح. ملاحظات عامة حول الإطار التشريعي
18	ثالثاً: تحليل عام لانتخابات اللامركزية
18	أ. انتخابات أعضاء مجالس المحافظات
19	ب. انتخابات أعضاء مكاتب مجالس المحافظات
21	ت. نسب المقترعين بحسب المحافظات
21	التوصيات

تقديم

إن الحديث عن التنمية بشكل عام، وتنمية المحافظات بشكل خاص يستوجب بحث تطوير آليات الإدارة المحلية وتحديثها من أجل الوصول بشكل تدريجي ومدروس إلى نهج اللامركزية. وتعتبر المجالس البلدية الأداة الأهم في هذا المجال، إذ تشكل البلدية الوحدة التمثيلية صاحبة التماس المباشر مع المجتمع. وتعد البلديات من أقدم المؤسسات التمثيلية التي وجدت في الأردن، والتي كانت تعنى بالإدارة المحلية بشكل أساسي، وتحتكم لنهج الإدارة اللامركزي، حيث نشأت قبل تأسيس الدولة الأردنية عام 1921، وكان عددها عشرة مجالس، أقدمها مجلس بلدية إربد الذي تشكل عام 1880، فيما تأسس مجلس بلدية الكرك عام 1884، ومجلس بلدية السلط عام 1893، تلاها مجالس: معان (1905)، وعمّان (1909)، وجرش (1910) ومادبا (1912)، وسحاب (1912)، والطفيلة (1914)، وعجلون (1920).

وكانت البلديات مسؤولة عن معظم نواحي الحياة (المدارس، المياه، التعليم، الدفاع المدني... إلخ)، إلا أنه نتيجة تعاظم دور الحكومة المركزية، نُقلت الكثير من وظائف البلديات إلى الوزارات المتخصصة، ما أدى إلى تراجع دور البلديات في الإدارة المحلية، وأصبح دورها مقتصرًا على تقديم بعض الخدمات، وتراجع دورها في المجالات التنموية والثقافية، ولهذا أصبح من الضروري في ظل هذا التراجع أن يتم تصميم هيكل إداري لامركزي على المستوى المحلي لتعويض تراجع البلديات، ولهذا جاءت فكرة مجالس المحافظات لتمثل نموذجاً لامركزياً في الإدارة المحلية بهدف تحقيق غايات وأهداف مثل:

- توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات، وتمكين المواطن من المشاركة في صنع القرار التنموي واتخاذ، وزيادة حصته من عوائد التنمية في محافظته،

والارتقاء بكفاءة أداء المجتمعات المحلية من خلال التركيز على البعد الديمقراطي كأساس في عملية الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري، وتمكين مؤسسات المجتمع المدني من أداء دورها في عملية الإصلاح والتنمية.

- إعادة توزيع مكاسب التنمية على مناطق المملكة بعدالة ومساواة، والحد من الفروق التنموية بين المحافظات، وخلق اقتصادات محلية فاعلة وقادرة على تحقيق الاستغلال الأمثل والمستدام للموارد المتاحة، وعلى تحسين مستوى معيشة المواطن.

- منح الإدارات المحلية في المحافظات صلاحيات أوسع في إعداد موازنتها، ومرونة أكبر للاستجابة لمطالب المواطنين، وعقد الشراكات مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وتطوير مستوى الخدمات في المحافظة، وإيجاد علاقات للتواصل بين كل الأطراف المحلية، وتنظيم عملية صنع القرار وآلية اتخاذه وفق النموذج التشريعي والتنفيذي.

وبالنظر إلى ما ورد في بنود القانون، يجب التأكيد على أن المضي في تطبيق اللامركزية يعد خطوة متقدمة في الانتقال من الإدارة المركزية نحو الإدارة اللامركزية، وهو ما ينسجم مع الممارسات الدولية الفضلى والتي تعنى بتفعيل وتعزيز مشاركة المواطن في متطلبات التنمية المحلية وقراراتها. وبعد مضي أقل من عام على تطبيق اللامركزية، فإنه من الصعب الحكم على نجاح التجربة من عدمه، ولا بد من انتظار الوقت اللازم والكافي للوقوف على أهم نقاط الضعف والعمل على تجاوزها، والوقوف على نقاط القوة وتعظيمها، وبالتالي فإن الجهود المبذولة جميعها لا بد من دعمها وبذل كل ما يلزم لإنجاح تطبيق اللامركزية.

أولاً: نشأة اللامركزية في الأردن

بدأت الحكومة والأطراف الفاعلة في الدولة الأردنية في عام 2004 بالاقتراب من خوض غمار تجربة اللامركزية من خلال فكرة الأقاليم التنموية، إلا أنه لم يتم المضي بهذه الفكرة عبر الأطر التشريعية، وطُوّيت صفحاتها آنذاك. وفي عام 2013، عاد الحديث عن تطبيق اللامركزية، لكن على مستوى المحافظات وليس الأقاليم، وذلك بعد الانتخابات البلدية لعام 2013 والتي أظهرت مشاركة منخفضة، حيث بلغ عدد المشاركين في تلك الانتخابات 780 ألف ناخب وناخبة مقارنة بالانتخابات البرلمانية لعام 2013 والتي وصل بها عدد المقترعين إلى 1,288,043 ناخباً وناخبة. وعزا الخبراء تدني نسبة المشاركة في الانتخابات البلدية إلى انخفاض ثقة المواطن في العمل البلدي بسبب مركزية صنع القرار التي تهيمن على الإدارة المحلية في الأردن.

بعد ذلك، أقر مجلس الوزراء بتاريخ 13/4/2014 نظاماً خاصاً بتطبيق العمل البلدي بطريقة لامركزية، إلا أن مؤسسات المجتمع المدني والخبراء وبرلمانيين أوصوا بضرورة إلغاء النظام المقترح والعمل على صياغة قانون يمر بمراحله التشريعية كاملة، ليأخذ موافقة برلمانية ومصادقة الملك، حتى يكون هذا القانون ملزم التطبيق على المستوى الوطني، واقترح إنشاء مجالس محافظات ترتبط بوزارة الداخلية وتقوم بمجموعة من المهام والواجبات التي سينص عليها قانون اللامركزية. وعملت الحكومة في عام 2015 على إرسال مشروع قانون مجالس المحافظات والذي تغير اسمه لاحقاً ليصبح قانون اللامركزية، إلى مجلس النواب الذي عمل على فتح حوار وطني شامل بهدف الاستماع إلى آراء المواطنين وتوجهاتهم نحو مشروع القانون المقترح. وبيّنت نتائج الحوار ضعف الثقة بين المواطن وصانع القرار، وهُوجم مشروع القانون بشكل كبير من أعداد من السياسيين والبرلمانيين والأحزاب الذين أعربوا عن اعتقادهم بأن مشروع القانون لا يوفر شخصية اعتبارية حقيقية لمجلس المحافظة الذي اقترح إنشاؤه ليتم تطبيق اللامركزية من خلاله، كما إن تقسيم الدوائر الانتخابية لم يكن موجوداً ضمن مشروع القانون، ما ساهم في زيادة حدة انتقادات المواطنين الذي شاركوا في عملية الحوار الوطني في شهر نيسان من عام 2015.

واشتمل الحوار الوطني على مشاركة الفئات المجتمعية والقطاعات المهنية وأكاديميين ومؤسسات مجتمع مدني وأحزاب ونقابات، حيث شارك في الحوار أكثر من 10 آلاف مواطن في محافظات المملكة كافة، وقدم المشاركون عدداً كبيراً من التوصيات للجنة النيابية المشتركة (القانونية والإدارية). ويبين الجدول أدناه أبرز هذه التوصيات مرتبة بحسب رقم المادة في مشروع القانون.

تقرير حالة البلاد: اللامركزية ومجالس المحافظات

رقم المادة	التوصيات
6	<p>1- يجب أن يتم انتخاب مجلس المحافظة بنسبة 100%.</p> <p>2- ضرورة وجود تمثيل للمرأة من خلال الكوتا سواء من النسبة المخصصة للانتخاب أو التعيين.</p> <p>3- وجوب تمثيل الشباب في مجلس المحافظة.</p> <p>4- وضع أسس يتم الاعتماد عليها للتعين.</p> <p>5- ضمان عدم تفوق الحكومة في النسبة التي سيتم تعيينها.</p> <p>6- على القانون أن يتضمن آلية واضحة لتقسيم الدوائر الانتخابية وتخصيص المقاعد لكل منها.</p>
8	<p>1- ضرورة إشراك مجلس المحافظة في وضع الإستراتيجيات والخطط التنموية.</p> <p>2- إعطاء الحق لمجلس المحافظة بتعديل أي موازنات تعود للمحافظة نفسها.</p>
11	<p>1- لا يجوز إحالة الخلاف بين المجلسين لرئيس الوزراء لأن هذا يعزز من المركزية.</p> <p>2- في حال حدوث خلاف، يجتمع المجلسان التنفيذي والمحافظة أسوة بمجلس الأمة.</p>
12	<p>1- يجب أن يتضمن الإطار القانوني مدة استمرار المجلس إذا تعذر إجراء الانتخابات في وقتها.</p>
13	<p>1- تخفيض سن الترشح لمجلس المحافظة لعمر 18 سنة أسوة بحقه في الانتخاب.</p> <p>2- إضافة كلمة شمسية لنص الفقرة 13/ أ لتصبح كما يلي: «لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية».</p> <p>3- يجب إضافة عبارة «بموجب قرار محكمة» إلى نص الفقرة 13/ ب.</p>
17	<p>1- يجب أن يكون لكل ناخب أصوات بعدد مقاعد مجلس المحافظة.</p>
19	<p>1- إلغاء اشتراط الشهادة الجامعية ضمن شروط المترشح.</p> <p>2- اعتماد دورة تدريبية تؤهل المترشحين لخوض الانتخابات.</p> <p>3- أيد بعضهم أن يكون شرط الترشح هو الشهادة الجامعية أو الثانوية العامة على أقل تقدير.</p>
20	<p>1- يجب أن يكون رئيس المجلس متفرغاً للقيام بمهامه على أكمل وجه.</p>
21	<p>1- يجب أن يوضح في نص الفقرة (12/ ب) ما هي الدائرة المقصودة بها.</p>
24	<p>2- يجب وضع أسس واضحة لطريقة تعيين باقي أعضاء مجلس المحافظة في حال لم يتوفر مرشحون لملء مقاعد المجلس جميعها.</p>
26	<p>1- يجب أن تكون الدعاية ضمن ضوابط معينة لا أن تُترك حرة.</p>
28	<p>1- نصت الفقرة (28/ ب) على أنه إذا اشتملت ورقة الاقتراع على أكثر من اسم، فيؤخذ الاسم الأول، ولكن ما العمل إن كان هناك مرشحان اثنان متشابهان بالاسم الأول؟</p> <p>2- لا يجوز أن يكون هناك أي هامش خطأ في أوراق صناديق الاقتراع كما بينت الفقرة (د) من المادة (28).</p>



رقم المادة	التوصيات
3	1. إبقاء صلاحيات المحافظ ومهامه في نطاق التشكيلات الإدارية وليس في قانون اللامركزية.
4	1. توضيح آلية اختيار المجلس التنفيذي في حال وجود أكثر من دائرة رسمية تابعة للوزارة نفسها في المحافظة. 2. توضيح آلية اختيار المديرين التنفيذيين للبلديات في كل محافظة وضمهم للمجلس التنفيذي للمحافظة. 3. على القانون أن يتضمن إعطاء الحق للمواطنين وأعضاء مجالس المحافظات والمجالس البلدية بحضور جلسات المجالس التنفيذية. 4. يجب أن يضع القانون آلية واضحة لنشر وثائق اجتماعات المجالس التنفيذية ومخرجاتها وتفاصيل أدائها.
5	1. ضرورة الحد من تداخل الصلاحيات بين المجلس التنفيذي والمجالس الأخرى في المحافظة.

وعملت اللجنة المشتركة (القانونية والإدارية) على دراسة التوصيات التي تم جمعها ومراجعة، والأخذ بمجموعه منها. ومن أهم التوصيات التي أخذ بها منح الشخصية الاعتبارية لمجلس المحافظة ليكون ذا استقلال مالي وإداري، وتخصيص مقاعد للسيدات ضمن نص القانون، وتعديل المادة المتعلقة بوجود خلاف بين المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة بحيث تتشكل لجنة لحسم الخلاف من عدد متساوٍ من أعضاء المجلسين، على أن يرأس اللجنة رئيس مجلس المحافظة. وأقر مجلس النواب قانون اللامركزية لسنة 2015 بتاريخ 2015/8/24، وذلك بعد أربع جلسات عامة لمناقشة قرارات اللجنة النيابية المشتركة، والتصويت على مشروع القانون.

ووفقاً للقنوات التشريعية المعمول بها، فقد أُحيل القانون إلى مجلس الأعيان لإقراره ورفعته إلى الملك للمصادقة عليه، إلا أن مجلس الأعيان لم يوافق على منح مجلس المحافظة الشخصية الاعتبارية في نص المادة (6) من مشروع القانون، وأعاد مجلس الأعيان مشروع القانون إلى مجلس النواب، وأمام إصرار مجلس النواب على موقفه، عُقدت جلسة مشتركة للبت في المادة موضوع الخلاف، حيث قررت أغلبية من أعضاء المجلسين عدم منح مجالس المحافظات الشخصية الاعتبارية، ورفع القانون إلى الملك للمصادقة عليه.

غير أن الملك أعاد القانون إلى مجلس الأمة وفقاً لصلاحياته الدستورية، ومن منطلق تأييده منح الشخصية الاعتبارية لمجلس المحافظة والاستقلال المالي والإداري له، لما في ذلك من أثر في إنجاح اللامركزية، كما إن رد الملك للقانون جاء متوائماً مع قرار المحكمة الدستورية التي

أفتت بجواز منح مجالس المحافظات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. وأقر مجلس النواب مشروع قانون اللامركزية، مانحاً مجالس المحافظات الشخصية الاعتبارية وفقاً للنص المعدل للفقرة (6/أ) من قانون اللامركزية، والتي نصت على أن «يكون لكل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري»، ثم استُكملت إجراءات سن قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، والذي أُجريت على أساسه انتخابات مجالس المحافظات بتاريخ 2017/8/15.

ثانياً: الإطار التشريعي للامركزية

إن اللامركزية ليست هدفاً بحد ذاتها، بل هي وسيلة تستخدم من أجل تحقيق أهداف محددة في إطار مبادئ الإدارة المحلية، مثل وجود إدارة منتخبة خاضعة للرقابة الديمقراطية من خلال الاقتراع المباشر بحيث تتحمل هذه الإدارة المحلية مسؤولية اتخاذ القرارات والنتائج المترتبة على ذلك، وربط الخدمات بالمواطن بشكل مباشر في منطقته، وتفويض صلاحيات ومسؤوليات الأعمال العامة من الحكومة المركزية إلى إدارة محلية يستطيع المواطن مراقبتها ومحاسبتها.

ويوجد لدى وزارة الداخلية نظام المعلومات الإقليمية المحوسب، والذي يحتوي على البيانات والمعلومات كافة المتعلقة بالمحافظات، من حيث الكثافة السكانية، والمساحة الجغرافية، والمعلومات الاقتصادية والاجتماعية والتي تُحدَّث دورياً، إلا أنه يؤخذ على وزارة الداخلية عدم نشر تلك الدراسات بشكل شفاف ليطلع عليها المواطنون، وليتعرف كل مواطن على الاحتياجات والمعلومات المتعلقة بمحافظته، بما من شأنه أن يمكن المواطن من الاطلاع أولاً بأول على المعلومات ليكون رافداً حقيقياً لصنع القرار في إيجاد الحلول.

وفي هذا السياق، وانسجماً مع نهج اللامركزية، فقد أُعدَّ نموذج دليل الاحتياجات للمحافظات بالتنسيق ما بين المركز والميدان، بحسب طبيعة كل تجمع سكاني، ووُزِعَ الدليل على مجالس المحافظات والبلديات والمجالس المحلية وذلك للعمل به في عام 2019. وهنا يجب إشراك المجتمعات المحلية في عملية بناء دليل الاحتياجات وصياغته ضمن أسس علمية ومهنية واضحة ليتم الارتكاز إليه وتطبيقه في محافظات المملكة جميعها. ويعدُّ هذا التطبيق ترجمة حقيقية وفعالية لنهج اللامركزية، ولنهج إشراك المواطن في صنع القرار على المستوى المحلي.

وعملت الجهات المعنية على تحديد الاحتياجات الخاصة بالموارد البشرية في المؤسسات المختلفة، وقامت وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية بالتنسيق مع الجهات المختصة بالعمل

على وضع خطة شاملة لبناء القدرات وتدريب العاملين في موضوع اللامركزية، وكذلك لأعضاء مجالس المحافظات وهي في طور التنفيذ، ولكن لا بد من تسريع عملية الدعم وبناء القدرات لتكون منسجمة مع التسلسل الزمني الخاص بتكريس نهج اللامركزية وتفعيله وتطويره، لا سيما مع اقتراب مرور عام على بدء التطبيق.

كما إن تغيير هيكلية الدولة وانتقالها من إدارة مركزية إلى إدارة لامركزية، يتطلب تهيئة المجتمعات في المناطق للتعامل مع هذا الشكل الجديد من الإدارة. وقد عملت وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني على تنفيذ العديد من الجلسات الحوارية والتوعوية، والتي تهدف إلى تهيئة المناخ العام للشكل الإداري الجديد في الدولة الأردنية، وذلك من أجل أن يكون المجتمع مستعداً لقبول هذه التغييرات، حتى لا يكون عبئاً على إنجاح التطبيق. غير أنه من الملاحظ أن الجهود التي بُذلت في توعية المواطنين لم تكن بالمستوى المطلوب، إذ أظهرت تتبع الجلسات المنعقدة اختلافاً في المعلومات المقدمة، ولم تكن الرسالة موحدة من قبل الجهات المختصة، ما ساهم في خلق وجهات نظر مختلفة حول تمكّنها من تطبيق اللامركزية.

إن نجاح اللامركزية مرتبط بشكل أساسي بتحديد العلاقات الأفقية والعمودية بين الأشكال الإدارية المتعددة، وصلاحيات كل منها. وجاءت المادة (8) من قانون اللامركزية لتوضح صلاحيات مجالس المحافظات ومهامها، والتي جاءت بصورة لا تلي الطموحات بشكل كبير، ما أسهم لاحقاً بالحد من أداء أعضاء مجلس المحافظة.

ومن الجدير ذكره أن هناك ثلاثة أنظمة متبعة في العالم لاختيار أعضاء المجالس المحلية، منها التعيين الكامل، والانتخاب الكامل، والنظام المختلط الذي يجمع بين إيجابيات نظام التعيين الكامل ونظام الانتخاب الكامل. فقد أخذ قانون اللامركزية بالنظام المختلط كما تأخذ به العديد من الدول التي سبقتنا في تطبيق اللامركزية، وذلك بنسبة انتخاب وصلت إلى 85% من مجموع أعضاء المجلس. ومن الواجب أن يؤكد الإطار التشريعي على ضرورة التنسيق ووجوبه بين المجالس المنتخبة في المحافظة نفسها بهدف الوصول إلى تنمية حقيقية.

أ- الهيكل الإداري في المحافظات.

تحتوي كل محافظة أردنية على مجموعة من المجالس، منها المجالس المعينة، ومنها المجالس التي انتخبها المواطنون بشكل مباشر. كما تحتوي كل محافظة على حاكم إداري مناط به مجموعة من المهام والصلاحيات، منها التنمية والخدمية والتنفيذية. وتقسّم المحافظة إلى أربعة أنواع من المجالس، على النحو المبين في الجدول أدناه، والذي يوضح في الوقت نفسه صفة رئيس المجلس أو طريقة انتخابه.

اسم المجلس	رئيس المجلس
المجلس التنفيذي	المحافظ، ويعين بإرادة ملكية.
مجلس المحافظة	يتم انتخابه من بين أعضاء مجلس المحافظة
المجلس البلدي	يتم انتخابه من قبل المواطنين مباشرة
المجلس المحلي	الحاصل على أعلى عدد أصوات على مستوى المجلس المحلي الخاص به

ب- الحاكم الإداري (المحافظ)

مهام الحاكم الإداري (المحافظ) كما وردت في القانون:

- 1- قيادة الأجهزة الرسمية في المحافظة والإشراف على قيامها بمهامها.
- 2- متابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة واتخاذ ما يلزم لقيام الجهات بمراعاتها وقيام دوائر الدولة ومؤسساتها في المحافظة بأعمالها وتنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات والتوجيهات الرسمية، وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة إذا دعت الحاجة إلى ذلك.
- 3- التنسيق بين مجلس المحافظة 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.
- 6- العمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين بالتنسيق مع المجلس.
- 7- العمل مع مجلس المحافظة 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 وصلاحيه الإغلاق المؤقت للمحال والمنشآت والمواقع المخالفة والتحفظ على الأشياء إلى حين إحالة المخالفات للمحكمة المختصة.

- 10- اتخاذ الإجراءات اللازمة في الحالات الطارئة وتنسيق جهود الجهات المختصة جميعها.
 - 11- عقد الاجتماعات الدورية للمجالس واللجان التي يرأسها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عنها.
 - 12- القيام بأي صلاحيات أو مهام يكلفه بها مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو الوزراء المختصون أو من يفوضه بها أي منهم.
- ولغايات تنفيذ أحكام هذا القانون، يلتزم مديرو الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة في المحافظة بالتعليمات الصادرة عن المحافظ ويُعتبرون مسؤولين أمامه عن تنفيذها.
- وتوزع قوى الأمن العام والدرك والدفاع المدني بالمحافظة وتحديد مراكزها ومخافرها وتلغى بالاتفاق مع المحافظ.
- وإذا 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.

ت- المجلس التنفيذي

أ- مهام المجلس التنفيذي كما وردت في القانون:

- 1- إعداد مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية للمحافظة ومواءمتها مع الخطط الإستراتيجية المعدة من المجالس البلدية والجهات الرسمية الأخرى والتأكد من انسجامها مع الإستراتيجيات والخطط الوطنية وإحالتها إلى المجلس لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.
- 2- إعداد دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمات بما فيها دليل الاحتياجات الوارد من البلديات والجهات الرسمية الأخرى وإحالتها إلى المجلس.
- 3- إعداد مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة وإحالتها إلى المجلس.
- 4- استعراض الأحوال العامة في المحافظة وبحث الأمور المتعلقة بالخدمات العامة فيها والنظر في أي اقتراح يقدمه أي عضو فيه واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها، والنظر في التقارير التي ترد إليه من المجالس البلدية واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها.
- 5- وضع الأسس التي تكفل حسن سير عمل الأجهزة الإدارية والتنفيذية في المحافظة.
- 6- تقديم التوصيات اللازمة بشأن الاستثمار في المحافظة وإحالتها إلى المجلس.

- 7- إعداد تقارير عن تقدم سير العمل في المشاريع والخدمات وإحالتها إلى المجلس.
 - 8- اتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوص القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس.
 - 9- التنسيق مع الهيئات والمؤسسات الرسمية والعامّة ذات الاختصاص في الخطط والبرامج التي تتولى تنفيذها.
 - 10- دراسة الموضوعات التي يحيلها إليه المحافظ أو المجلس.
 - 11- إعداد خطط الطوارئ اللازمة على مستوى المحافظة لمواجهة الحالات الطارئة والكوارث كالفياضانات والسيول والثلوج والحرائق وغيرها أو رفعها إلى المجلس.
- ب- للمجلس التنفيذي تشكيل لجنة أو أكثر لتنفيذ مهامه أو صلاحياته على أن تحدد مهامها في قرار تشكيلها.

ث- صلاحيات مجلس المحافظة

تضمن قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 الصلاحيات والمهام المناطة بمجلس المحافظة بشكل تفصيلي، إلا أن هذه المهام لم تكن واضحة وجاءت نصوصها فضفاضة، وفي الجدول أدناه، سيتم وضع تعليق على كل بند في المادة ذات الصلة لتبيان أهم التحديات التي تواجه أعضاء مجالس المحافظات.

رقم المادة	نص المادة	التعليق
8 - أ - 1	إقرار مشروعات الخطط الإستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحالّة إليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها	لمجلس المحافظة الموافقة على الخطط والإستراتيجيات أو تعديلها أو رفضها أو إعادتها إلى المجلس التنفيذي، وبما أن الأصل في الأمور هي الإباحة ما لم ينص القانون على حظرها فيحق لمجلس المحافظة عقد لقاءات مع مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين بهدف جمع التوصيات وتضمينها للخطط والإستراتيجيات
8 - أ - 2	إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقف المحددة من وزارة المالية / الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة	لم تعط هذه الفقرة أي دور حقيقي لمجلس المحافظة في إعداد الموازنة الخاصة للمحافظة وهو ما لا ينسجم مع جوهر الإدارة اللامركزية والتي تعني بأن تُبنى الموازنات بناءً على احتياجات المجتمعات المحلية والتي انتخبت ممثلين لها في مجالس المحافظات، وأبقت صلاحية مجلس المحافظة فقط في إقرار الموازنة أو ردها



رقم المادة	نص المادة	التعليق
3 - أ - 8	الاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية للبلديات جميعها.	رغم أن البلدية وفق الفقرة (3/أ) من قانون البلديات مؤسسة أهلية تتمتع بشخصية معنوية ذات استقلال مالي وإداري، إلا أن هذه المادة أعطت سلطة لمجلس المحافظة لمراقبة تنفيذ موازنات المجالس البلدية دون أن تبين ما هي الصلاحيات التي يمتلكها المجلس عدا المراقبة وهل يمكن لمجلس المحافظة أن يوقف تنفيذ الموازنات إذا لم تتواءم مع المصلحة العامة؟ وهل يمكن لمجلس المحافظة أن يتعامل مع المجلس البلدي باعتبار مجلس المحافظة سلطة أعلى منه؟ هذه الفقرة ستخلق حالة من العلاقة السلبية بين مجلس المحافظة والمجلس البلدي وكان من الأجدر أن توضح بشكل تفصيلي
4 - أ - 8	إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك الاحتياجات	توضح هذه الفقرة أن من يقوم بإعداد دليل الاحتياجات التنموية والخدمية هو المجلس التنفيذي، وأن دور مجلس المحافظة هو إقراره أو رفضه. ويعد دليل الاحتياجات من أساسيات العمل اللامركزي الذي من الممكن أن يتم الارتكاز إليه، إلا أن آلية إعداد الدليل تركزت في يد المجلس التنفيذي من دون وجود أي جهات أخرى، ومن الأجدر أن يتم التعاون مع الجهات جميعها التي ستساهم في تطوير دليل الاحتياجات مثل مؤسسات المجتمع المدني وغرف الصناعة والنقابات... إلخ
5 - أ - 8	إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها	أعطت المواد (12، 13، 14، 15، 16) من قانون اللامركزية اللجان الدائمة في مجلس المحافظة تقديم الاقتراحات في إنشاء المشاريع الاستثمارية والسياحية ذات النفع العام أو المتعلقة بالواقع الزراعي ومصادر المياه والطاقة والثروة المعدنية والتربية والتعليم والصحة والبيئة والأشغال العامة
6 - أ - 8	إقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة ورفعها إلى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها	يتم إدراج المشاريع التي تقترحها مجالس المحافظات خلال السنة المالية في دليل احتياجات السنة التالية وموازنتها في حال إقرارها من قبل مجلس المحافظة

تقرير حالة البلاد: اللامركزية ومجالس المحافظات

رقم المادة	نص المادة	التعليق
7 - i - 8	مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة الحكومية المختصة ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها	بالارتكاز إلى هذه المادة استحدثت وزارة الداخلية بالتعاون مع وزارة التخطيط نظاماً إلكترونيًا (نظام إدارة المشاريع) يستطيع مجلس المحافظة من خلاله طلب تقارير دورية لمتابعة سير عمل المشاريع الرأسمالية والتنموية، وتبين هذه التقارير نسب الإنجاز ونسب الصرف والتعطل بحيث يستطيع مجلس المحافظة أو اللجنة المختصة التدخل لحل هذه الإشكاليات، إلا أن هذه الفقرة لم تبين ما هي طبيعة التدخل التي يمكن أن يعمل بها مجلس المحافظة، وهل يحق مساءلة أي مقصر أو إيقاف تنفيذ أي مشروع إذا لم تنطبق عليه المعايير والشروط
8 - i - 8	اقتراح إنشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة	لم تبين هذه المادة ما هي الجهات المختصة الواجب أخذ موافقتها وهل هي وزارة الداخلية أم وزارة المالية، وهل ستكون المشاريع الاستثمارية من الموازنات المخصصة لمجالس المحافظات بشكل خاص أم يستطيع مجلس المحافظة اقتراض أموال وإنشاء مشاريع استثمارية
9 - i - 8	وضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات	تتيح هذه المادة لمجلس المحافظة تقديم أي توصية يمكن أن تؤدي إلى تحسين الخدمات أو تطوير التنمية بشكل فعلي، لكن لم يبين النص إن كان سيتم الأخذ بالتوصية، وهل هي ملزمة أم لا، وما هي الأطر القانونية التي سيتضمنها تطبيق التوصية
10 - i - 8	تحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية أو من المشاكل الطارئة واقتراح الحلول لها مع الجهات ذات العلاقة وقرار خطة طوارئ المحافظة	إن خطة الطوارئ التي يقرها مجلس المحافظة ملزمة للمجلس التنفيذي والمجلس البلدي ولكن ليس موضعاً هل يستطيع مجلس المحافظة مساءلة أي جهة لم تقم بتنفيذ التوصيات
11 - i - 8	مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه	يجب توضيح معنى المناقشة في هذا النص، إذ إن المناقشة تحتل العديد من التعريفات ويمكن أن يكون هناك اجتهادات من قبل الأعضاء لتطبيق هذا النص لذا ينبغي أن يتم توضيحها بشكل تفصيلي

ج. النظام الانتخابي

تضمن قانون اللامركزية لسنة 2015 مجموعة من المواد تبين النظام الانتخابي وعدد الأصوات الممنوحة لكل ناخب وشروط الانتخاب والترشح.

1. آلية التصويت

نصت المادة (17) من قانون اللامركزية على الآتي:

- أ - يتم انتخاب أعضاء المجلس انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً.
- ب - يكون لكل ناخب صوتان إذا كان في الدائرة أكثر من مقعد واحد.

2. شروط الترشح

احتوت المادة (19) على الشروط الواجب توافرها في الشخص الذي ينوي الترشح لمنصب عضو مجلس المحافظة، حيث نصت على ما يلي:

- أ - يشترط في المتقدم بطلب الترشح لعضوية المجلس ما يلي:
 - 1 - أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل.
 - 2 - أن يكون مسجلاً في جداول الناخبين النهائي في دائرته الانتخابية.
 - 3 - أن يكون قد اتم خمساً وعشرين سنة شمسية من عمره في يوم الانتخاب.
 - 4 - أن لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً.
 - 5 - أن لا يكون محكوماً بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الاخلاق أو الآداب العامة أو إساءة الائتمان ولو شمله عفو.
 - 6 - أن لا يكون منتمياً لأي حزب أو تنظيم سياسي غير أردني.
- ب- يشترط توافر الشروط المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة في الأعضاء المعينين في المجلس.

ح. ملاحظات عامة حول الإطار التشريعي

المتتبع لمجريات عمل مجالس المحافظات سيجد العديد من النقاط الواجب الوقوف عندها ومناقشتها بترو لا سيما أن ما يتم إيصاله من قبل أعضاء مجالس المحافظات يعبر عن عدم وضوح للأدوار المناطة بمجالس المحافظات، ويمكن تلخيص التحديات التي تواجه مجالس

المحافظات حتى الآن بما يلي:

- عدم وضوح الدور المطلوب من مجالس المحافظات وماهية الأداء الواجب تطبيقه.
- لا يوجد أدوات حقيقية يمكن أن يستعملها عضو مجلس المحافظة لأداء عمله.
- لا يوجد غطاء قانوني حقيقي يجيز لمجلس المحافظة مناقشة أعضاء من المجلس التنفيذي ومحاسبتهم.
- عدم وضوح العلاقة بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي.
- عدم وضوح العلاقة بين مجلس المحافظة والمجالس البلدية.
- لا يوجد موارد مالية حقيقية لأعضاء مجلس المحافظة لإتمام أعمالهم، كما إن عدم وجود مقر مخصص لمجالس المحافظات سابقاً حدّ من إمكانية اجتماعهم في مكان واحد وتبادل وجهات النظر، والآن تعكف الحكومة لبناء مقرات خاصة للمجالس والتي ستكون ذا أثر إيجابي.
- وجود انقسامات بين أعضاء مجلس المحافظة الواحد بسبب التكتلات التي حصلت في انتخابات رئيس المجلس.
- عدم توحيد مرجعية مجالس المحافظات يؤثر سلبياً على أداء أعضاء مجلس المحافظة، إذ نصّ القانون على أن تكون المرجعية لوزارة الداخلية، وبعد الانتخابات تم تغيير المرجعية وفقاً للجنة وزارية تم تشكيلها، إلا أن أعضاء مجالس المحافظات يرون في ذلك تغولاً عليهم من قبل الحكومة المركزية، ما يؤثر سلبياً على ماهية العلاقة بين الأعضاء والحكومة المركزية.
- لقد أعلنت الجهات المختصة في أكثر من مناسبة عن الخريطة التدريبية التي تحتاج إلى توضيح ونشر. كما ينبغي تقسيم المسؤوليات وتوزيعها على الجهات ذات العلاقة بكل وضوح حتى يتسنى متابعة تلك الخريطة ومدى تطبيقها ومقارنتها مع الممارسات الدولية الفضلى.
- يشكو بعض أعضاء مجالس المحافظات من عدم احترام أعضاء مجالس تنفيذية لهم، ويعلنون أنه لا يمكن لهم التعامل مع هؤلاء الأعضاء، ويعود هذا إلى عدم وضوح العلاقة بين المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة.
- لا بد من تنفيذ تدريبات متخصصة بالدليل الخاص باللامركزية المالية والتي أعدته وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة، بحيث يستهدف هذا التدريب أعضاء مجالس المحافظات جميعهم، لا سيما أن قلة المعرفة لدى أعضاء مجالس المحافظات في هذا المجال

ستؤثر على آلية إعداد الموازنات وإقرارها، وبخاصة أن من أهم مهام مجلس المحافظة وصلاحياته، إقرار موازنات المحافظات.

ثالثاً: تحليل عام لانتخابات اللامركزية

أ. انتخابات أعضاء مجالس المحافظات

ترشحَ لانتخابات مجالس المحافظات ما مجموعه 1315 مترشحاً ومترشحة ليتنافسوا على 334 مقعداً، ووصل مجموع الفائزين في انتخابات مجالس المحافظات 299، فيما لم تُعلن نتائج أربعة مقاعد بعد أن أُلغيت الانتخابات الخاصة بها، وهي ثلاثة مقاعد لمنطقة بلدية الموقر ومقعد واحد لمنطقة رجم الشامي الشرقي والغربي من بلدية الموقر.

بلغ عدد السيدات اللواتي حصلن على مقاعد في مجالس المحافظات 36 سيدة، 32 منهن عن طريق الكوتا وأربع نساء بالتنافس، يشكّلن معاً 12% من إجمالي عدد الفائزين بمقاعد تلك المجالس. ويلاحظ من خلال استعراض النتائج الخاصة بالسيدات أن المرأة الأردنية استطاعت أن تحجز لها حيزاً بالتنافس في أول انتخابات مجالس محافظات في تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية، وهذا من شأنه أن يعطي مؤشراً إيجابياً لإمكانية إدماج السيدات في عملية التنمية المحلية على المستويات كافة.

وشهدت انتخابات مجالس المحافظات، نجاح عضوين بالتركية في الدائرة الثالثة بمحافظة الطفيلة، والدائرة الثالثة في محافظة الكرك، حيث لم يترشح غيرهم لخوض الانتخابات في تلك الدوائر.

وفي ما يتعلق بأعلى الحاصلين على الأصوات على مستوى المملكة، فقد تبين أن الفائز بالمقعد عن الدائرة السادسة عشرة في محافظة إربد، قد حصل على أعلى الأصوات على مستوى المملكة بمجموع 11,437 صوتاً، فيما حصل الفائز بمقعد عن الدائرة الثالثة في محافظة البلقاء على أقل عدد من الأصوات، هي 426 صوتاً.

أما على صعيد معدل الأعمار، فقد وصل معدل أعمار الفائزين بعضوية مجالس المحافظات إلى 49.7 سنة على مستوى المملكة، فيما بلغ أكبر الفائزين سناً 76 سنة، وهو الفائز عن مقعد الدائرة العاشرة في محافظة الزرقاء، أما الأصغر عمراً، فكان هناك ثلاثة أعضاء، بلغ كل منهم 26 سنة، في دوائر العقبة الأولى، وجرش الأولى، وعجلون الثالثة.

وعلى صعيد المحافظات، فقد كان معدل أعمار الفائزين في محافظة الزرقاء هو الأعلى بمعدل 52.3 سنة، تلتها الكرك وعجلون بمعدل 51.2 سنة. أما أقل المحافظات في عمر الفائزين

فيها، فكانت مادبا بمعدل 47 سنة، تلتها العاصمة والمفرق بمعدل 48.2 سنة. ولوحظ أن الفئة العمرية 50 - 54 سنة، كانت الأكثر فوزاً بنسبة 25.4% من إجمالي عدد الفائزين بمجالس المحافظات، تلتها فئة 55 - 59 سنة بنسبة فوز 16.3%. وفي ما يتعلق بالخلفيات المهنية للفائزين، فقد تبين أن 12.7% هم متقاعدون عسكريون، فيما شكّل الأكاديميون 10.6%، والمحامون 9.4%، والمهندسون 5.7%. أما في ما يخص التحصيل العلمي لأعضاء المجالس، فقد تبين أن 41.1% من إجمالي عدد الفائزين يحملون درجة البكالوريوس، ووصلت نسبة الذين لم يتجاوز تحصيلهم العلمي الثانوية إلى 6%، في حين بلغت نسبة الحاصلين على شهادات الماجستير والدكتوراه 20.9%. وبالنسبة لتجربة الفائزين بالترشح أو الفوز بانتخابات المجالس البلدية أو النيابية سابقاً، فقد تبين أن نائباً سابقاً حصل على مقعد في عضوية مجالس المحافظات، وأن خمسة رؤساء بلديات سابقين، و31 عضو مجلس بلدي سابق فازوا بمقاعد في مجالس المحافظات، في حين أن 35 فائزاً قد سبق أن ترشحوا لعضوية مجالس بلدية أو نيابية لكن لم يحالفهم الحظ آنذاك، وأن 227 فائزاً لم يشاركوا أو يخوضوا أي تجربة انتخابية سابقة على صعيد مجلس النواب أو المجالس البلدية.

ب. انتخابات أعضاء مكاتب مجالس المحافظات

تحتوي هذه المراجعة على تحليل خاص بأعضاء مكاتب مجالس المحافظات حيث تبين أن 38.9% ممن فازوا بمقاعد مكاتب مجالس المحافظات يحملون درجة البكالوريوس، و16.7% درجة الماجستير، و22.2% درجة الدكتوراه، و2.8% درجة الدبلوم، و16.7% الثانوية العامة، و2.8% أقل من الثانوية العامة.

وبخصوص توزيع أعضاء المكاتب على خلفيتهم السابقة بالترشح للانتخابات، فإن الأعضاء الذين لم يترشحوا من قبل لأي انتخابات سواء للمجالس البلدية أو البرلمانية، قد حصلوا على 83.3% من إجمالي عدد الفائزين بالمقاعد المخصصة لمكاتب مجالس المحافظات، في ما بلغت نسبة الفائزين ممن ترشحوا سابقاً لعضوية المجالس البرلمانية لكنهم لم ينجحوا 8.3%، والنسبة نفسها للفائزين ممن ترشحوا لرئاسة البلديات من قبل، لكنهم لم ينجحوا.

وفي ما يخص الخلفية المهنية للفائزين بعضوية مكاتب مجالس المحافظات، فإن 25% منهم متقاعدون عسكريون، في ما كانت نسبة الأكاديميين 6% من إجمالي عدد الفائزين بتلك المكاتب، ورجال الأعمال 11%، والأطباء 2.8%، والمحامين 16.7%، والمهندسين 6%، والموظفين الحكوميين السابقين 8.3%. وتوزعت النسبة الباقية على مختلف المهن والوظائف التي كان

يعمل بها الفائزون بمقاعد مكاتب مجالس المحافظة.

وبالنسبة لمعدل الأعمار الخاص بالفائزين بعضوية مكاتب مجالس المحافظات، فقد بلغ المعدل العام للفائزين 47.3 سنة على مستوى المملكة، في ما بلغ أكبر الأعضاء سناً 72 سنة وهو الفائز بعضوية مكتب مجلس محافظة عجلون عن الدائرة الخامسة، بينما كان الفائز بعضوية مكتب مجلس محافظة المفرق عن الدائرة الخامسة هو الأصغر سناً حيث بلغ 28 سنة.

في ما يخص معدل الأعمار للفائزين برئاسة مجالس المحافظات، فقد بلغ 46.9 سنة، وأكبر الفائزين سناً هو الفائز برئاسة مجلس محافظة عجلون وعمره 59 سنة، أما الأصغر سناً فهو الفائز برئاسة مجلس محافظة مادبا حيث بلغ 38 سنة.

وبالنسبة لمعدل الأعمار الخاص بالفائزين بمنصب نائب رئيس مجلس المحافظة، فقد بلغ المعدل العام 52.2 سنة، وكان أكبرهم سناً هو الفائز بمنصب نائب رئيس مجلس محافظة عجلون بعمر 72 سنة، وأصغرهم الفائز بمنصب نائب رئيس مجلس محافظة الكرك بعمر 38 سنة.

وفي ما يخص معدل الأعمار الخاص بالفائزين بمنصب مساعد رئيس مجلس المحافظة، فقد بلغ المعدل العام لأعمارهم 42.2 سنة، وأكبرهم الفائز بالمقعد الخاص بمحافظة الزرقاء وهي من الأعضاء الذين تم تعيينهم بعد إجراء الانتخابات بعمر 48 سنة، وأصغرهم سناً كان الفائز بالمقعد الخاص بمحافظة المفرق بعمر 28 سنة.

وعلى صعيد معدل الأعمار للفائزين بعضوية مكاتب مجالس المحافظات بالنسبة لمحافظةهم على مستوى المملكة، فقد كانت محافظة العاصمة الأقل بمعدل أعمار فريقها الفائز بعضوية مجلس محافظتها بمعدل 38 سنة، تلتها محافظة البلقاء والتي بلغ معدل أعمار الفائزين فيها 41.3 سنة، في ما كانت محافظة العقبة الأعلى معدلاً بأعمار الفائزين حيث بلغ 50.3 سنة.

وقد فاز سبعة أعضاء في مكاتب مجالس المحافظات بالتنزكية على مستوى المملكة، توزعوا كالاتي: رئيس واحد لمجلس محافظة، ونائبان لرئيسي مجلسي محافظتين، وأربعة مساعدين لرؤساء مجالس محافظات، في ما فاز ثلاثة أعضاء بالقرعة بعد أن تساوت أصوات المتنافسين، وهم: رئيس مجلس محافظة إربد، ومساعد رئيس مجلس محافظة العقبة، ونائب رئيس مجلس محافظة عجلون.

ج. نسب المقترعين بحسب المحافظات

المحافظة	مقترعون ذكور	نسبة اقتراع الذكور	مقترعون إناث	نسبة اقتراع الإناث
محافظة العاصمة	167250	%21.3	119046	%14.0
محافظة البلقاء	57368	%43.5	52944	%34.9
محافظة الزرقاء	71811	%24.4	50227	%16.0
محافظة مادبا	26080	%54.1	23561	%41.0
محافظة إربد	158689	%46.9	160310	%40.5
محافظة المفرق	48051	%62.8	58367	%57.6
محافظة جرش	27278	%59.3	31905	%55.0
محافظة عجلون	25577	%65.2	31615	%61.0
محافظة الكرك	43074	%61.6	47703	%53.7
محافظة الطفيلة	14151	%61.2	15343	%49.9
محافظة معان	21082	%59.6	21784	%49.9
محافظة العقبة	16211	%41.7	13522	%31.6
المجموع	676622	%35.1	626327	%28.7

التوصيات

- بما أن المحافظ يمثل الإدارة المركزية، وهو مرؤوس من قبل وزير الداخلية، فالأصل أن تنظم شؤونه من حيث التعيين والاختصاصات بنظام مستقل صادر سندا للمادة (120) من الدستور، وهو نظام التشكيلات الإدارية على أن يراعي النظام الدور الجديد للمحافظ في ضوء قانون اللامركزية الإدارية، ولا يجوز تنظيم شؤون الإدارة المركزية بقانون اللامركزية الإدارية الذي يعنى أساساً بمجلس المحافظة وليس المحافظ إلا بالقدر اللازم بحكم الارتباط بين الجهتين. وعليه يجب أن يتم وضع المادة (3) من قانون اللامركزية في نظام التشكيلات الإدارية، كما هو حالياً في نظام التشكيلات الإدارية رقم (47) لسنة 2000.
- على الرغم من أن القانون لم ينص على سرية جلسات المجلس التنفيذي، إلا أن من الضروري النص على علنية الجلسات بهدف زيادة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار والرقابة على أداء الأجهزة الإدارية لا سيما المحلية، ما يكفل للمواطنين السماح بحضور جلسات المجلس التنفيذي، إلا إذا قرر المجلس لأسباب تتعلق بالنظام العام والإدارة العامة

خلاف ذلك. وهذا يتطلب إضافة فقرة جديدة (د) للمادة (4) على النحو التالي: «تكون جلسات المجلس التنفيذي علنية إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك لأسباب تتعلق بالنظام العام أو الآداب والأخلاق العامة».

- إعادة النظر بنص الفقرة (20/أ) من القانون بحيث يُسمح للموظفين العموميين بالترشح لعضوية المجلس على أن يستقيل الموظف من وظيفته في حال فوزه بعضوية المجلس، وتعديل التشريعات الخاصة بالخدمة المدنية لتكون متوائمة مع نص هذه الفقرة، وعليه يصبح نص الفقرة (20/أ) كالتالي:

«لا يجوز لأي من المذكورين أدناه الترشح لعضوية المجلس:

- أعضاء مجلس الأمة

- الوزراء ومن في حكمهم

- أمين عمان وأعضاء مجلس الأمانة

رؤساء المجالس البلدية وأعضائها»

- منح الحق للناخب بانتخاب عدد مساوٍ لعدد أعضاء الدائرة الانتخابية المسجل في جداولها الانتخابية بدلاً من منحه صوتين على الأكثر كما ورد في المادة (17/ب) من القانون، وعليه يجب تعديل الفقرة (ب) من المادة (17) لتصبح كالتالي: «لكل ناخب الحق بانتخاب عدد مساوٍ لعدد أعضاء الدائرة الانتخابية المسجل في كشوفاتها الانتخابية».
- على الرغم من وجود بعض الأحكام القانونية الناظمة للمركزية تعنى بتنظيم العلاقات وآليات التشريك، إلا أنه لا بد من إصدار تعليمات في الوقت الحالي توضح العلاقة مع المجالس التنفيذية بحيث تتضمن هذه التعليمات آليات اللقاء والاستفسار، وتبيان حقوق وواجبات أعضاء مجالس المحافظات، وحقوق وواجبات أعضاء المجالس التنفيذية.
- بيان الصلاحيات المركزية التي يمكن للوزراء تفويضها لأعضاء المجالس التنفيذية، وأن تكون واضحة أمام أعضاء مجالس المحافظات.
- توحيد المرجعية أمام أعضاء مجالس المحافظات وأن تكون من خلال وزارة تسمى «وزارة الإدارة المحلية» تعنى بالبلديات ومجالس المحافظات والتنمية في المحافظات، وتعديل التشريعات بما ينسجم مع هذه التوصية.
- على الرغم من وجود نص يشير إلى وجوب حل مجالس المحافظة بناء على قرار مجلس الوزراء وبتنسيب من الوزير، إلا أنه يجب على القانون أن يمنع أي حل مبكر لمجالس المحافظات المنتخبة من دون أمر قضائي.

- يجب أن يعرف القانون «الجنح المخلة بالشرف» بشكل واضح ومبني على معيار تصنيفي لا يقبل إساءة الفهم، وذلك ليكون النص القانوني متوائماً مع الممارسات الدولية الفضلى.
- إعداد دورات تدريبية خاصة لأعضاء مجالس المحافظات حول إعداد الموازنات ومناقشتها وإقرارها.
- توضيح العلاقة مع المجالس البلدية من خلال إصدار تعليمات خاصة في الوقت الحالي ومن ثم تضمينها في كل من قانوني اللامركزية والبلديات.
- تعزيز إدماج مؤسسات المجتمع المدني في عمل مجالس المحافظات من خلال بناء علاقات تشاركية مع هذه المؤسسات تهدف لتبادل الخبرات.
- يجب أن يتضمن القانون حق المساءلة المباشرة لمجالس المحافظات المنتخبة على أداء مديري الدوائر الرسمية والأجهزة التنفيذية كما منحه للمحافظ.
- تعديل القانون بما يكفل السماح للمواطنين وأعضاء مجالس المحافظات والمجالس البلدية بحضور جلسات المجالس التنفيذية.
- منح الحق للمواطنين لحضور اجتماعات المجالس التنفيذية ووضع أسس إغلاق الاجتماعات أمام الجمهور.
- منح مجالس المحافظات صلاحيات الرقابة على المجلس التنفيذي في المحافظات، وذلك ضمن الأطر التشريعية الخاصة باللامركزية.
- زيادة الصلاحيات الخاصة بالبلديات ضمن الإطار التشريعي الخاص بالبلديات، وذلك بهدف المساهمة في تطوير دور البلديات بشكل خاص وتطوير الإدارة المحلية بشكل عام.
- يجب على قانون اللامركزية أن يعرف اللامركزية بشكل تفصيلي واضح؛ هل مركزية إدارية أم مالية أم سياسية؟
- الحد من التحديات الإجرائية المتمثلة بتغول المحافظ على مجلس المحافظة، والحد من توسع قوى الشد العكسي الساعية لإفشال تجربة اللامركزية.
- يجب وضع مخطط شمولي لكل محافظة بشكل منفصل للاستناد إليها عند تطبيق اللامركزية، على أن يتم تضمين المخطط التنسيق الأمني والمنظومة الأمنية في المحافظة.
- إيجاد قنوات تواصل حقيقية بين مجالس المحافظات ومجلس النواب بهدف تعزيز التشاركية وتبادل الأدوار.
- تكريس سلطة مجلس المحافظة المنتخب وتراكيته الإدارية على المجلس التنفيذي من



- خلال منحه صلاحية الإعداد والصياغة لموازنات المحافظات والخطط الاستراتيجية طويلة الأمد وتوضيح آليات المساءلة التي يحق لمجلس المحافظة أن يمارسها.
- على القانون أن يتضمن آلية واضحة لتقسيم الدوائر الانتخابية وتخصيص المقاعد لكل منها.
 - يجب أن تكون مجالس المحافظات منتخبة بالكامل لتكون أكثر قدرة على تمثيل احتياجات المواطن.
 - على القانون أن يمنح سلطة إعداد الخطط التنموية وصياغتها لمجالس المحافظات المنتخبة، ووضع آليات واضحة وفعالة لممارسة المساءلة من قبل المجالس.
 - على القانون أن يتضمن بياناً واضحاً لدورات المجلس وعددها وإدارة الأعمال الخاصة بها وعدم الاكتفاء بوضعها ضمن نظام خاص.
 - تعديل آلية احتساب أعمار الناخبين ليكون مرتبطاً بيوم الاقتراع حيث تشير الممارسات الفضلى إلى تحديد سن الانتخاب بما يسبق يوم الانتخاب بـ 60 إلى 90 يوماً.
 - يجب أن يوفر القانون آليات واضحة لضمان منع تضارب المصالح الخاصة بلجان الانتخاب أثناء إدارتها العملية الانتخابية.
 - لا بد من تبني نظام انتخابي يأخذ بمبدأ النسبية لضمان تمثيل أكثر عدالة للناخبين على مستوى المحافظة، وليعزز العمل الجمعي والبرامجي، ويكون أوسع في درجة الترشح والانتخاب من التقسيمات على مستوى الدائرة، كأن ينطوي ولو بشكل جزئي على مقاعد مخصصة لقوائم انتخابية على مستوى المحافظة.
 - لا بد أن يُشترط تأجيل انعقاد المجلس وانتخاب رئيسه لحين البت في الطعون المقدمة تفادياً لأي خلل تمثيلي.
 - يجب أن يتم إنشاء أمانة عامة مستقلة لمجلس المحافظة بحيث لا تكون مشتركة مع المجلس التنفيذي لما في ذلك من تعزيز لاستقلالية مجالس المحافظات.
 - يجب أن يتم إلزام الوزارات جميعها بتسمية الشخص الممثل لها في كل مجلس محافظة، وذلك في حالة تواجد أكثر من جهة للوزارة نفسها في المحافظة، ومثال ذلك: يتواجد لوزارة الصحة أكثر من مديرية في المحافظة نفسها، وأُنيطت تسمية الشخص الممثل للوزارة في المجلس التنفيذي بالوزير، إلا أن ذلك لم يتم من خلال إصدار تعليمات مكتوبة يُركز عليها عند اختيار الشخص الممثل لأي وزارة في أي مجلس تنفيذي.
 - ضرورة أن تكون انتخابات مجالس المحافظات مرتبطة بانتخابات مجلس النواب.