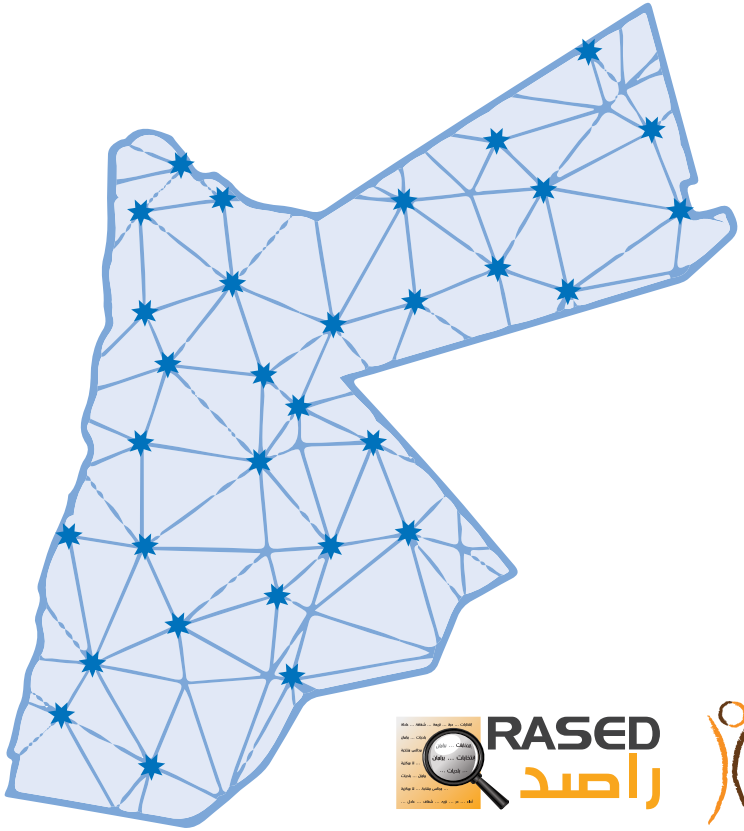
اللامركزية في الأردن وسبل التطوير



RASED راصد

مركز الحياة
AL HAYAT CENTER

اللامركزية في الأردن وسبل التطوير

يصدر عن

مركز الحياة - راصد

تموز/يوليو 2019

فريق إعداد التقرير

الدكتور عامر بني عامر

مدير عام مركز الحياة – راصد

عمرو النوايسة

مدير برنامج راصد

كمال قاسم

تصميم وإخراج فني

©جميع الحقوق محفوظة لمركز الحياة - راصد 2019

تنويه: جميع الرسومات التوضيحية الواردة في هذه التقرير خاصة بمركز الحياة - راصد

المحتويات

مقدمة	٧
منهجية الدراسة	٩
النتائج العامة	١٠
نتائج الدراسة	١٢

مقدمة

يعرف مفهوم اللامركزية بأنه درجة عدم تركيز السلطة، أي تشتت السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة في المنظمة أو على مستوى الدولة ويصف ليونارد وايت اللامركزية كمفهوم شامل بأنها (نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا). كما يرى هنري ماديك إن اللامركزية تتكون من مصطلحين: الأول هو التفكيكية ويقصد بها (تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الادارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم)، والثاني هو التخويل ويقصد به (تحويل السلطات الدستورية المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت إليهم)[1].

في الحالة الأردنيّة قد يكون تعريف اللامركزية أقرب لأن يكون نقل السلطة أو الادارة المركزية من الحكومة بتفويضها لمجالس داخل المحافظات بتحمل مسؤوليات ومهام تتعلق بها بعيداً عن مركز صنع القرار، فيما تطرحه الحكومة على أنه تعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرار على المستوى المحلي، وذلك ما تضمنه كتاب تكليف الملك عبدالله الثاني لحكومة رئيس الوزراء عبدالله النسور[2].

في كانون الأول من عام 2015 صدر قانون اللامركزية ونص على تشكيل مجلسين في كل محافظة، أحدهما تنفيذي، برئاسة المحافظ، يكون كافة أعضائه معينين من قبل الجهات المختصة، أما المجلس الثاني فيسمى مجلس المحافظة، غالبية أعضائه منتخبون بنسبة 85%، بينما يعيّن مجلس الوزراء بتنسيب من وزير الداخلية ما لا يزيد عن 15 بالمئة من أعضاء هذا المجلس[3].

(1) http://tiny.cc/crb49y
(2) موقع رئاسة الوزراء. 10 آذار/مارس 2013 : https://goo.gl/FkBYKM
(3) الجريدة الرسمية، عدد رقم 5375 : https://goo.gl/u1thrG

وفقًا لهذا القانون، يبقى الإشراف على الخطط التنمويّة والخدميّة وعلى إعداد الموازنة السنويّة للمحافظة ضمن صلاحيات المحافظ. أمّا المجلس التنفيذي، المعيّن بالكامل، تناط به كافة المهمات الفعلية المتعلقة برسم السياسات والخطط التنموية، ووضع مشروع موازنة المحافظة، ويشارك مجلس المحافظة في إقرار الموازنات والأدلة الاحتياجية والاستراتيجيات على مستوى المحافظات، كما تناط بمجالس المحافظات مهمة إقرار المشاريع التنموية والخدمة ومناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع.

وفي عام 2017 أجريت الانتخابات الأول في تاريخ الدولة الأردنية والتي تم من خلالها تشكيل مجالس محافظات لتطبيق اللامركزية وبعد مرور ما يقارب العامين على البدء بتطبيق اللامركزية عمل مركز الحياة – راصد على تنفيذ دراسة تحت عنوان «اللامركزية وسبل التطوير» حيث انقسمت سبل التطوير ما بين التشريع والتنفيذ ومعرفة أهم التحديات، ويقدم مركز الحياة – راصد هذه الدراسة ليتم البناء عليها من قبل صناع القرار في تطوير تطبيق اللامركزية في الأردن.

منهجية الدراسة

عمل فريق إعداد الدراسة على تصميم استمارة خصيصاً لتحقيق الأهداف المرجوة من الدراسة حيث تم تصميمها من مجموعة من الأسئلة وفق أسلوب مختلط، حيث تم تصميم 19 سؤال من أسلوب خماسي الإجابة و7 أسئلة من أسلوب اختيار من متعدد، وتم الارتكاز في بناء الأسئلة على الإطار التشريعي والتنفيذي المختص باللامركزية في الأردن وبناءً على أهم الممارسات الدولية الفضلى في الإدارة المحلية، وارتكازاً على الخبرات المتراكمة لدى فريق راصد.

وتم توزيع الاستبانة خلال عملية الحوار الوطني وتم توزيعها على مؤسسات المجتمع المدني المحلية وأصحاب المصلحة من أعضاء مجالس محافظات ومجالس تنفيذية ومجالس بلدية ومحلية، كما استهدفت الدراسة الناشطين والناشطات على مستوى المحافظات، وطلاب وطالبات الجامعات، والشباب من مختلف القطاعات، وامتدت الفترة الزمنية لتنفيذ الدراسة ما بين 2109/2/1 ولغاية 2019/6/1 عمل خلالها 3 باحثين مكتبيين و4 باحثين ميدانيين إذ وصل عدد المستجيبين إلى 2970 مستجيب ومستجيبة.

وعمل فريق إعداد الدراسة على التحقق من الإجابات التي وردت في الاستمارات حيث عمل فريق البحث الميداني على تعبئة الإجابات على برنامج تم تصميمه لغايات تنفيذ الدراسة، وتم اعتماد الاستمارات المجابة بشكل كامل دون وجود أي أخطاء مثل اختيار أكثر من إجابة ضمن الأسئلة التي يجب أن تكون فيها إجابة واحدة، حيث وصل عدد الاستمارات التي تم اعتمادها بعد عملية التحقق إلى 2456 استبانة للتحليل واستخراج النتائج.

النتائج العامة

بينت نتائج الدراسة ضرورة توسيع الصلاحيات المناطة بأعضاء مجالس المحافظات وتعديل قانون اللامركزية بما ينسجم مع تحقيق هدف التشاركية في عملية صنع القرار داخل المحافظة وبما يتوائم مع التنمية المحلية على مستوى المحافظات، وعبّر المستجيبين للدراسة عن ضرورة إعطاء مجالس المحافظات صلاحيات تتعلق بالرقابة على نتائج المشاريع المنفذه من قبل المجلس التنفيذي.

كما أوضحت النتائج أن التطلعات تتجه نحو تشكيل مجالس المحافظات من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً بنسبة 100% دون وجود تعيين مع الأخذ بعين الاعتبار إعادة النظر بعدد مقاعد أعضاء مجلس المحافظة ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية على مستوى المحافظات، ووضع نظام تقسيم الدوائر والأسس والمعايير التي ترتكز عليها عملية تقسيم الدوائر الانتخابية ضمن القانون وعدم وضعه كنظام يصدر بعد إقرار القانون.

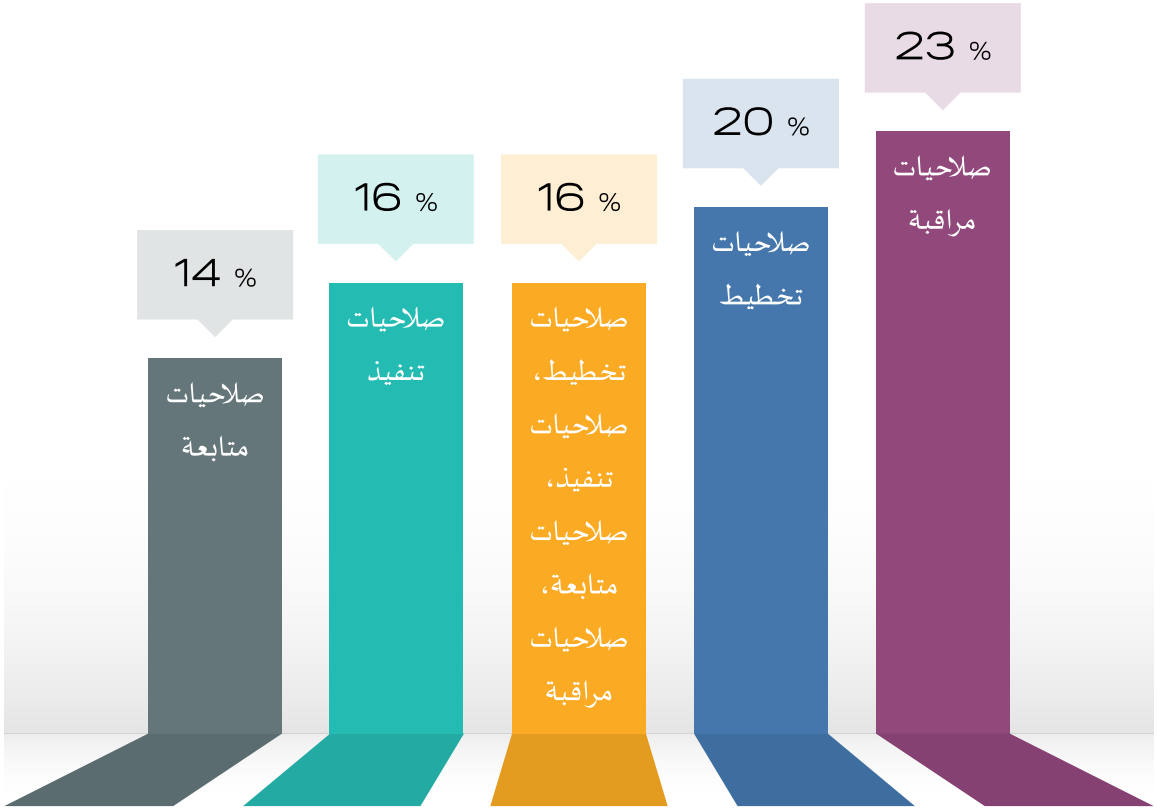
وبينت النتائج ضرورة تعزيز مشاركة المرأة في عملية التنمية المحلية من خلال تعزيز مشاركتها في مجالس المحافظات ورفع نسبة الحد الأدنى للتمثيل لتكون 25% أسوةً بما نص عليه قانون البلديات، لما في ذلك من تعزيز لقدرة المرأة فيما يتعلق بكسب التأييد للقرارات التي تتبانها داخل مجالس المحافظات.

ويتضح من خلال استعراض النتائج أن المشاركين في الدراسة قد توافقوا على ضرورة إعادة هيكلة بعض الوزارات بما ينسجم مع الهيكل الإداري في المحافظات، وتعزيز عملية تفويض الصلاحيات من مراكز الوزارات إلى الدوائر الحكومية وأعضاء المجلس التنفيذي على مستوى المحافظة.

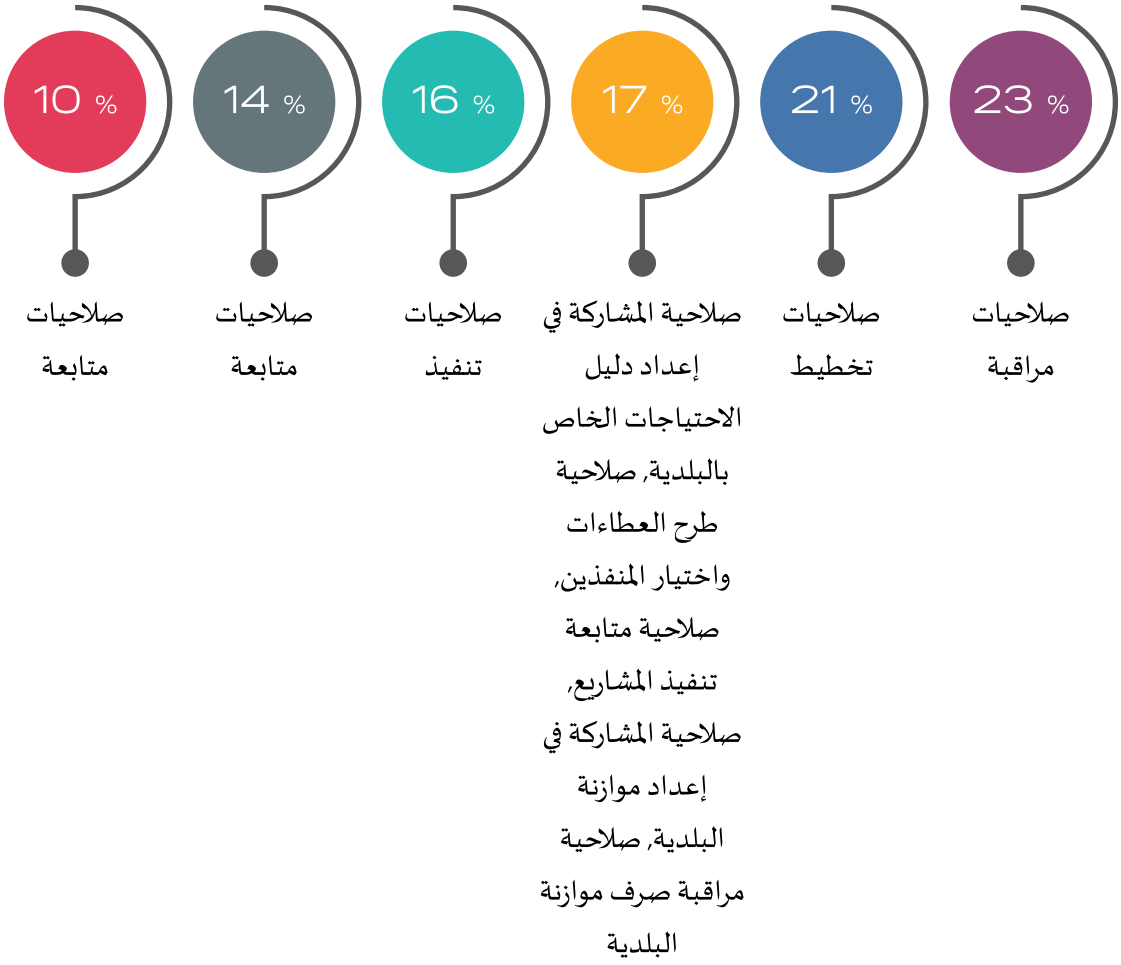
وتبين النتائج وجوب زيادة الدعم اللوجستي المقدم لمجالس المحافظات وتوفير مقرات خاصة لمجالس المحافظات، وزيادة المكافآت المالية المقدمة للأعضاء حتى يتسنى لهم القيام بالمهام الموكلة لهم، وأن يتم تخصيص سكرتاريا خاصة لمجالس المحافظات دون ربطها بوحدة التنمية داخل المحافظة.

وأوصى معظم المشاركين في الدراسة على ضرورة دمج قانوني البلديات واللامركزية ضمن قانون واحد يسمى قانون الإدارة المحلية، والعمل على تعزيز الشفافية من خلال السماح لمؤسسات المجتمع المدني والمواطنين كافة بحضور جلسات المجالس البلدية ومجالس المحافظات.

نتائج الدراسة



الشكل رقم (1): الصلاحيات الواجب منحها لمجالس المحافظات



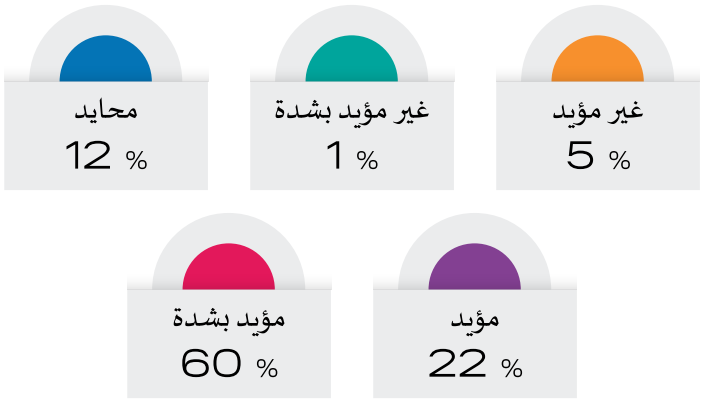
الشكل رقم (2): الصلاحيات الممكن منحها لمجالس المحافظات والتي تتعلق بالمجالس البلدية.

الشكل رقم (3): المقترح الأنسب لتعديل البند (3) من المادة (8) في قانون اللامركزية
نص المادة «الاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع البلديات»

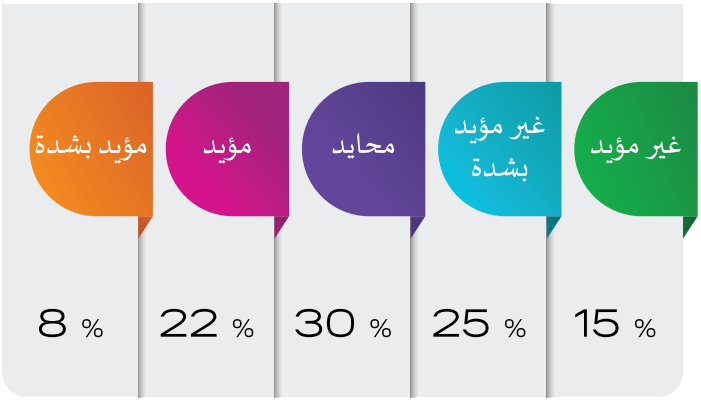
الشكل رقم (4): المقترح الأنسب لتعديل البند (4) من المادة (8) في قانون اللامركزية
نص المادة «إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال إليه من المجلس التنفيذي وتحديد أولويات تلك الاحتياجات»

الشكل رقم (5): المقترح الأنسب لتعديل البند (9) من المادة (8) في قانون اللامركزية
نص المادة «وضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات

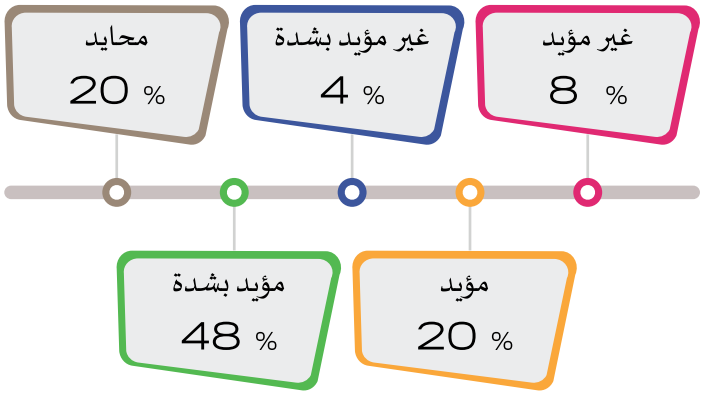
الشكل رقم (6): المقترح الأنسب لتعديل البند (11) من المادة (8) في قانون اللامركزية
نص المادة «مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه»



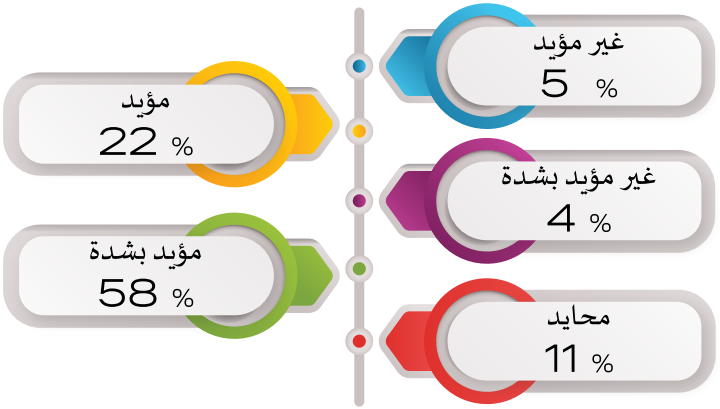
الشكل رقم (7): ضرورة استحداث وزارة تحت مسمى وزارة الإدارة المحلية حيث تختص باللامركزية والبلديات.



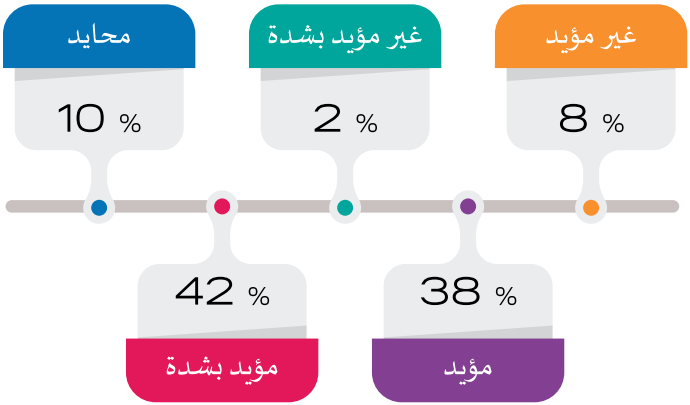
الشكل رقم (8): يتم تشكيل مجالس المحافظات من خلال الانتخاب غير المباشر ويمكن بنائها من (رؤساء مجالس بلديات + رؤساء هيئات منتخبه في كل محافظة،، الخ).



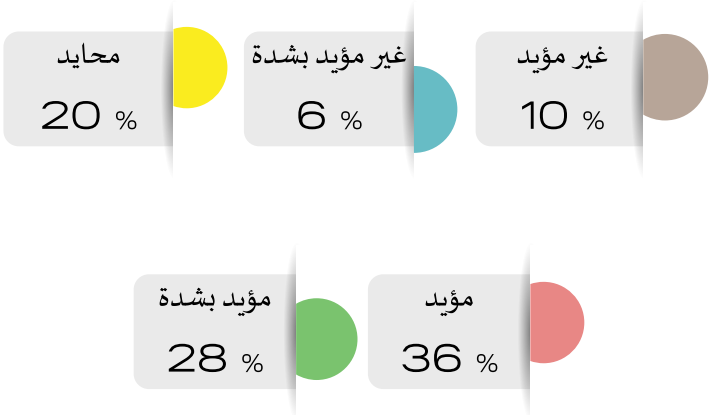
الشكل رقم (9): ضرورة تعديل صلاحيات الحكام الإداريين (المحافظين) بما يتناسب مع تفعيل اللامركزية.



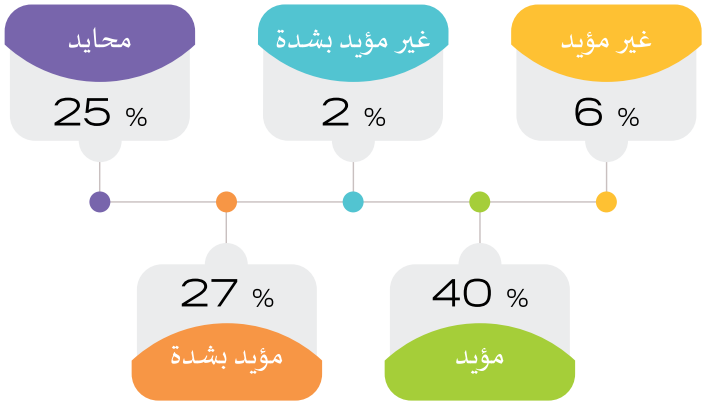
الشكل رقم (10): ضرورة إعادة هيكلة بعض الوزارات على مستوى المحافظات بما ينسجم مع مهام وصلاحيات مجلس المحافظة على مستوى المحافظات.



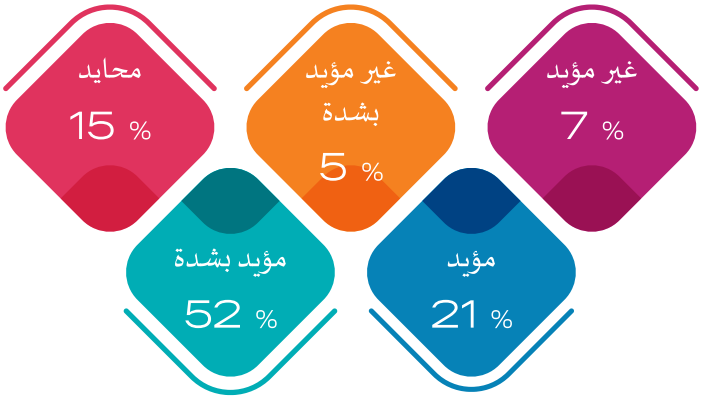
الشكل رقم (10): منح مجالس المحافظات صلاحيات رقابية وتنفيذية على المؤسسات الرسمية في كل محافظة.



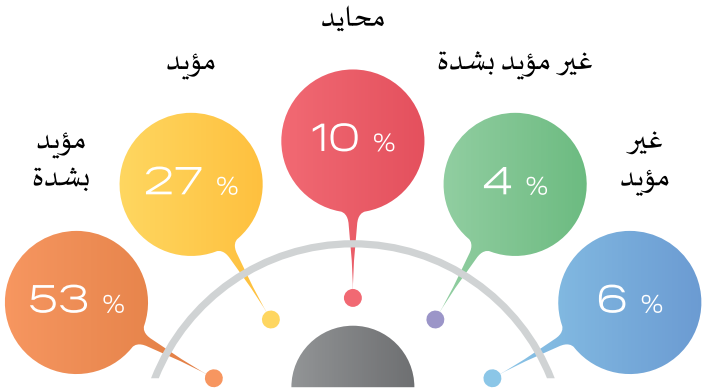
الشكل رقم (12): وضع نظام تقسيم الدوائر الانتخابية الخاصة باللامركزية ضمن قانون اللامركزية



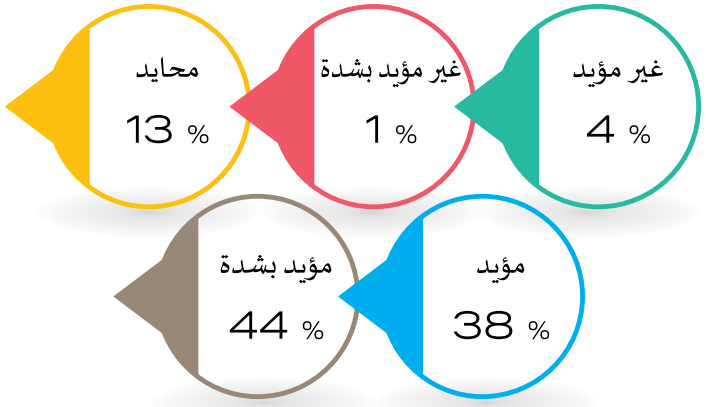
الشكل رقم (13): تضمين الأسس التي يتم الارتكاز عليها في تقسيم الدوائر الانتخابية داخل المحافظة في القانون.



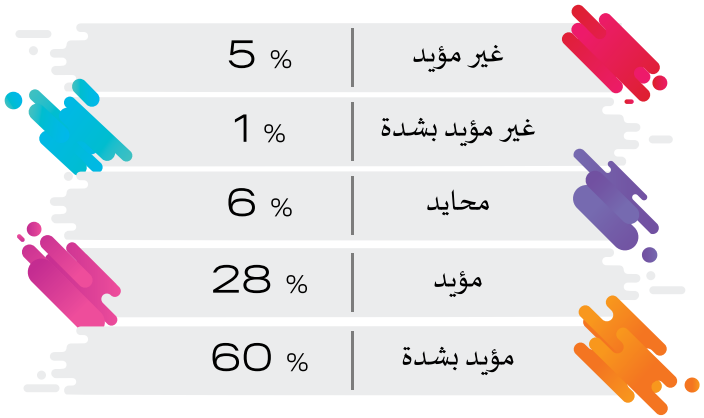
الشكل رقم (14): وجوب إلغاء التعيين في مجالس المحافظات.



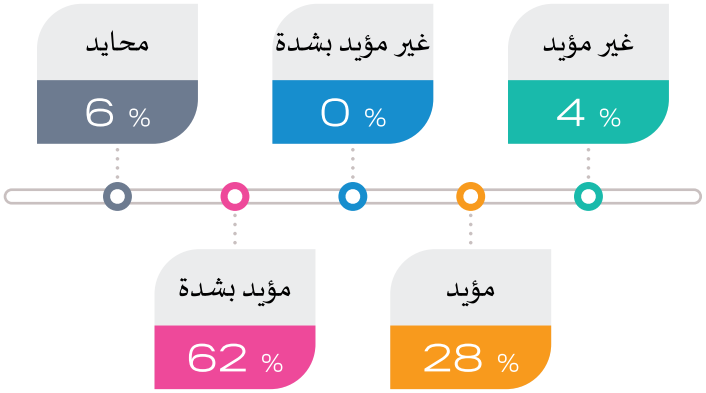
الشكل رقم (15): ضرورة وجود مقر مستقل لمجلس المحافظة خارج إطار مبنى المحافظة.



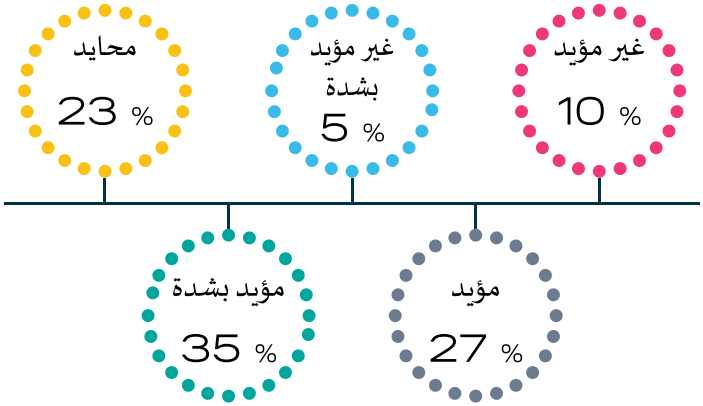
الشكل رقم (16): يكون لمجلس المحافظة دوراً في مراقبة مخرجات تنفيذ المشاريع الخدمية.



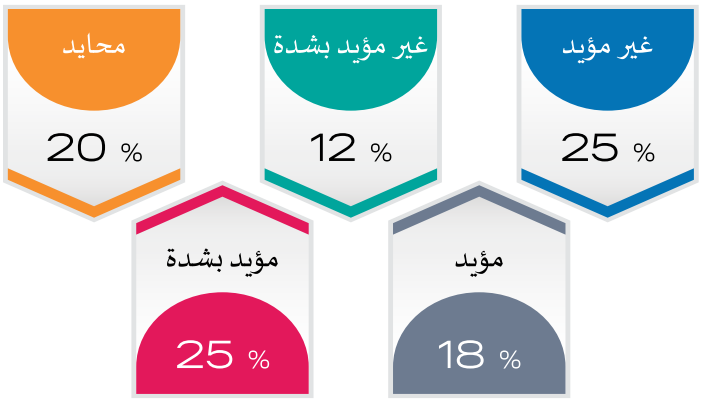
الشكل رقم (17): يكون لمجالس المحافظات دوراً في إعداد الاستراتيجيات ودليل الاحتياجات وليس الإقرار فقط.



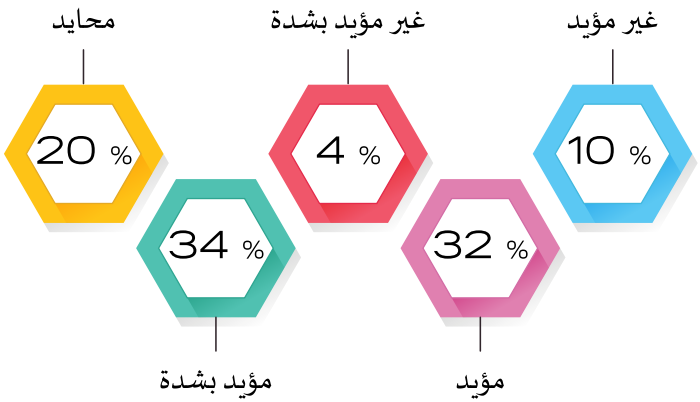
الشكل رقم (18): شمول البلديات ومجالس المحافظات في قانون واحد تحت مسمى الإدارة المحلية.



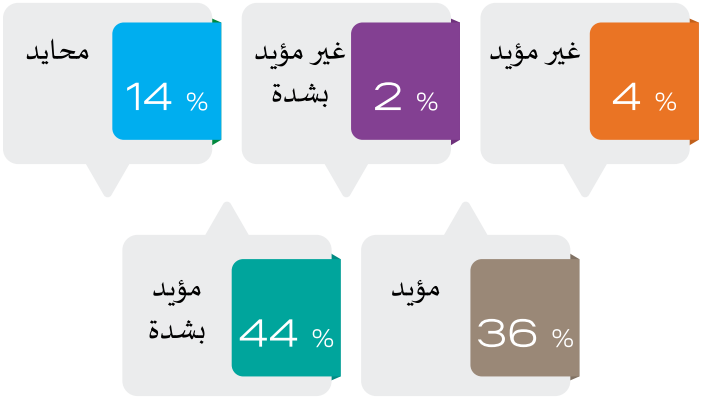
الشكل رقم (19): ضرورة أن يكون لكل مجلس محافظة سكرتاريا وأمانه عامة منفصلة عن وحدة التنمية التابعة للمحافظة.



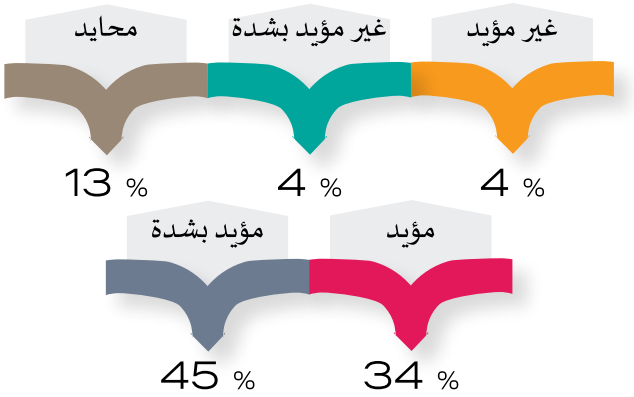
الشكل رقم (20): إناطة صلاحية الرقابة لمجالس المحافظات على المجلس التنفيذي.



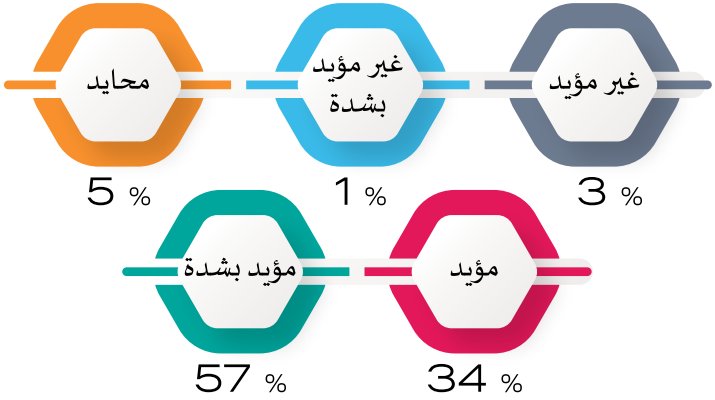
الشكل رقم (21): يكون لمجلس المحافظة صلاحية إحالة قضايا الفساد للقضاء.



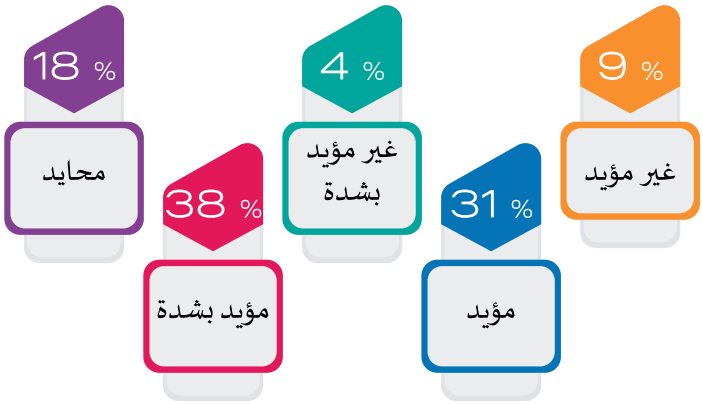
الشكل رقم (22): فتح المجال أمام مجالس المحافظات لتنفيذ مشاريع تنموية تعاونية مع بعضها البعض.



الشكل رقم (23): ضرورة إنشاء معهد خاص لتدريب أعضاء مجلس المحافظة والمجلس البلدي.



الشكل رقم (24): فتح اجتماعات مجلس المحافظة أمام مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين.



الشكل رقم (25): ضرورة وجود رقابة على أداء مجالس المحافظات من مؤسسات المجتمع المدني.