

تقرير دراسة
الحكم السليم في ضوء اقرار قانون اللامركزية لسنة 2015
مديرية السياسات
2016-8-10

تقرير الحكم السليم في ضوء اقرار قانون اللامركزية لسنة 2015

مقدمة

منذ نحو ثلاثة أعوام والحكومة تدرس مشروع اللامركزية بوصفه الطريقة الأمثل لتطوير مستوى الأداء الخدمي البلدي وركيزة من ركائز تعزيز الديمقراطية والحكم السليم، من خلال تحديد أولويات الاستثمار والإنفاق والإشراف والرقابة على أداء الأجهزة الرسمية وممارسة دورها في متابعة المشاريع الخدمية في المناطق المختلفة، والذي سيؤدي إلى تحقيق التنمية في المحافظات كافة خارج المركز. لتحقيق المبادئ المرجوة من المشروع، وعلى رأسها التنمية الشاملة والمستدامة، والحكم السليم والمشاركة الشعبية، والإدارة المباشرة للخدمات في المناطق، وتحقيق ازدهار المجتمعات المحلية الصغيرة، عن طريق تحديد الأولويات، واستغلال الطاقات الكامنة، والحد من مشاكل الفقر والبطالة.

تم أقرار مشروع قانون اللامركزية لسنة 2015، بصغنة النهائية، وتم اصداره بالجريدة الرسمية بعد مصادقة جلال الملك بعام 2016. ومنتظرا لاعلان عن موعد الانتخابات البلدية والعمل به ومدى مساهمة اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية والحكم السليم في العمل البلدي .

اللامركزية والحكم السليم

أقرّ مشروع قانون اللامركزية لعام 2015، وتم اصداره بالجريدة الرسمية بعد مصادقة جلاله الملك عليّة بداية عام 2016 . حيث سيتم تطبيق اللامركزية والعمل بها في البلديات عند اجراء الانتخابات البلدية المقبلة.

وينظر الى اللامركزية كنتاج لتطور الممارسة الديمقراطية والحكم الرشيد، وهي ذات أبعاد متعددة؛ منها الإدارية والسياسية والماليّة، حيث تساهم في تحقيق التنمية المحلية والحكم السليم في العمل البلدي.

واللامركزية بدأ تناولها في الأردن منذ أكثر من عشرين سنة، وقدمت جهات عديدة من ضمنها الأمم المتحدة والحكومات المتعاقبة مقترحات مختلفة لمشاريع اللامركزية، لكن تفاوتت حماسة الحكومات تجاه فكرة اللامركزية الى ان تم إقرار مشروع قانون اللامركزية عام 2015، وتم نشره بالجريدة الرسمية لحين تطبيقه.

أولاً: مفهوم اللامركزية:

تعرف بأنها نقل سلطات الحكومة المركزية إلى إدارة محلية. فهي تنهض على ركيزتين: تفويض السلطات والمشاركة الشعبية. وتشمل اللامركزية عدداً من الأنواع المختلفة والمتداخلة مثل:

1- اللامركزية الإدارية: تهدف إلى منح الصلاحيات الإدارية من الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية، بحيث يتم تقديم الخدمات العامة بشكل فعّال للمواطنين. بحيث تصبح المجالس المحلية حكومات قائمة بذاتها.

2- اللامركزية السياسية: تهدف إلى منح المواطنين مساحة أكبر في صنع القرار على مستوى مناطقهم؛ بحيث تصبح المناطق لها قوانينها الخاصة تختلف عن غيرها في المناطق الأخرى، ويتم النظر لمجلس المحافظة باعتباره مجلس نواب محليّ.

3- اللامركزية المالية: وجوهرها يرتبط بتحصيل إيرادات المنطقة المحلية من ضرائب وجمارك وغيرها، أو بتحويل جزء من الميزانية المركزية إلى الإدارة المحلية، والقيام بالإنفاق على الأوجه المختلفة.

ثانياً: أبرز الإيجابيات التي يتضمنها مشروع القانون.

- 1- توفير مساحة من المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي لكل محافظة، وإمكانية الارتقاء بالمحافظات، والبدء بمعالجة التهميش الذي تعاني منه بعضها.
- 2- يساعد على التخفيف من الترهل، ويخفف من الضغط على المركز، وهذا يعطي فرصة للحكومة للتفرغ للقضايا الرئيسية في المجالات الوطنية المختلفة.
- 3- يدعم التنافس الإيجابي بين مجالس المحافظات، كما يوفر فرصة لتبادل التجارب بين المحافظات، كما ويتيح إقامة مشروعات مشتركة بينها.

ثالثاً: أبرز السلبيات التي يتضمنها مشروع القانون.

- 1- ان المشروع لا ينتج إدارات حكم محلية، كما لا يفضي إلى لامركزية حقيقية؛ مكتملة العناصر وإنما يمكن النظر إليه كمشروع قانون للامركزية الإدارية، وهو بذلك يحرم المحافظات من فرص لتحقيق الاكتفاء الذاتي.
- 2- ان تبيعية مجالس المحافظات إلى وزارة الداخلية لا تتناسب ودور اللامركزية ومبادئ الحكم السليم كون الوزارة جهة مركزية. و بالنظر إلى ما ورد في مادة رقم (8) من مشروع القانون، والتي تتناول مهام مجلس المحافظة؛ فسندج أنّ المهمات فنية ذات بعد اقتصادي واجتماعي وسياسي.
- 3- لا توجد أي سلطة لمجلس المحافظة على قرارات المحافظ، والذي يرأس المجلس التنفيذي للمحافظة، كما وليس من صلاحيات المجلس مساءلة المحافظ، أو استجوابه على قراراته، وتجدر الإشارة إلى أنّ للمحافظ صلاحيات واسعة، وقد عزز مشروع قانون اللامركزية منها، ويمكن مراجعة المادة رقم (3) من مشروع القانون للاطلاع على ذلك.
- 4- استناداً إلى الفقرة (7) من مادة رقم (3) من مشروع القانون خوّ ل المحافظ العمل مع مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار، مع أن المحافظ هو من يرأس المجلس التنفيذي إلا أن هذه الفقرة اعتبرتة طرفاً مستقلاً ويعمل مع طرفين، مما يكرس سلطات المحافظ.

5- ان صلاحية مجلس الوزراء بتعيين ما لا يزيد عن 15% من عدد الأعضاء المنتخبين في المجلس، يجعل المجلس لا منتخباً ولا معيناً، ويضعف من مستوى الممارسة الديمقراطية والمشاركة الشعبية، خصوصاً أن المجلس التنفيذي جميع أعضائه معينين.

6- يعطي القانون وزناً أكبر للمحافظ من رئيس مجلس المحافظة، مع أن رئيس مجلس المحافظة يرأس جهة منتخبة، وهي التي تقر خطط ومشاريع المجلس التنفيذي المعين والذي يرأسه المحافظ؛ فمثلاً في حال نشأ خلاف بين المجلسين فالمحافظ هو من يحيل الخلاف إلى وزير الداخلية؛ ليقوم بدوره بإحالته إلى رئيس الوزراء.

7- إضعاف دور مجلس المحافظة عندما يكون قرار رئيس الوزراء ملزماً في المسائل التي ينشأ فيها خلاف بين المجلسين، مع أنه من المفترض أن يكون القرار النهائي لمجلس المحافظة، فهو وبحسب المادة رقم (8) لديه الحق في إقرار الخطط والمشاريع، ومن المفترض حين نتحدث عن اللامركزية؛ أن لا يكون لرئيس الوزراء صلاحيات بتجاوز مجلس المحافظة.

8- يمكن أن تصبح عبئاً مالياً وإدارياً على المحافظة والحكومة، بحيث تتحول إلى حلقة وسيطة بيروقراطية؛ مما يزيد من الترهل الحكومي. وتشكل إرادة الجهات الرسمية الحسم فعلياً في المضي بأي من المسارين. مع مراعاة جملة من الإعتبارات عند تطبيق سياسة اللامركزية، لضمان تفادي أي آثار سلبية قد تتجم عن تطبيق مثل هذا النوع من نظم الإدارة .

رابعاً: متطلبات نجاح اللامركزية في الأردن.

لإنجاح تجربة اللامركزية في الأردن فإن ذلك يتطلب:

- 1- جدية الجهات الرسمية في إجراء انتخابات، و تكون المؤسسات الرسمية محايدة.
- 2- ربط مجالس المحافظات برئاسة الوزراء أو استحداث وزارة للحكم المحلي، وعدم ربطها بوزارة الداخلية. و ايضا يتطلب خضوع الموظفين لتدريب عميق.
- 4- توعية المواطن الأردني بمواصفات المرشح المناسب لعضوية مجلس المحافظة وألا فسند أنفسنا أمام مسؤولين غير مؤهلين على اتخاذ القرارات المناسبة بخصوص الخطط والمشاريع، وسنزيد من الترهل والفساد.
- 5- للتنسيق بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي، بحيث يتم تحديد الإجراءات المطلوبة ومتطلباتها السابقة وجهة تنفيذها والزمّن المستغرق لذلك.

- 6- معالجة أي تعارض يتوقّع أن تنشأ بين الجهات المتداخلة وذات العلاقة مثل وزارة الداخلية ووزارة البلديات ومجلس المحافظة والمجلس التنفيذي والبلديات.
- 7- تطوير التشريعات والقوانين لاستيعاب اللامركزية؛ وهذا يستدعي تدريب العاملين في القطاع العام. والعمل على توفير آليات مرنة.¹

الخلاصة:

بالنظر إلى مشروع قانون اللامركزية، فهو ينطوي على إيجابيات مهمّة من أبرزها أنّه يتيح الفرصة للمشاركة الشعبية في تحمل مسؤولية النهوض بالمحافظات، ويؤسس لمنهج الحكم الذاتي السليم. إن نجاح تجربة اللامركزية في الأردن منوط بتوفر الإرادة السياسية الجادة التي تعمل لتحقيق الإصلاح والنهوض بالأردن، مع الدعم السياسي. كما يتضمن سلبيات متعددة من أبرزها الارتباط بوزارة الداخلية وتعيين بعض الأعضاء.

وستبقى مسؤولية النهوض بالأردن مسؤولية مشتركة للجميع، فعلى الجهات الرسمية توفير متطلبات النجاح لمشروع اللامركزية، وفي الجانب الآخر، فإنّ القوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني مطالبة بالانخراط بالمشاركة الفاعلة.

¹ صحيفة الغد 2015

مرفق طية نسخة قانون اللامركزية لعام 2015/ والذي تم نشره بالجريدة الرسمية في عام 2016