IUGJEPS
Vol 29, No 2, 2021, pp 111 - 135

ISSN 2410-3179

مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الانسانية

تاريخ الإرسال (2020-04-11)، تاريخ قبول النشر (2020-08-16)

الإصلاح السياسي في الأردن: قراءة في تجربة اللامركزية لعام 2017

اسم الباحث: د. موفق محمد أبو حمود

اسم الجامعة والبلد: قسم دراسات التنمية - كلية الآداب والفنون - جامعة فيلادلفيا الخاصة -الأردن

* البريد الالكتروني للباحث المرسل: mabuhammoud@hotmail.co

E-mail address:

https://doi.org/10.33976/IUGJHR.29.2/2021/6

الملخص:

تحاول دراستنا هذه تسليط الضوء على تجربة اللامركزية التي أجراها الأردن في شهر آب لعام 2017 بعد انتخابات مجالس المحافظات، وفقاً لقانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015، باعتبارها جزءاً من الإصلاحات السياسية والقانونية والإدارية التي أجراها النظام السياسي الأردني منذ العام 2011، والتي من شأنها إقامة دولة المواطنة، وسيادة القانون، وتكافؤ الفرص، وتوسيع مساحة المشاركة في صنع القرار، وتعزيز ثقة الموطن بالحكومات ومؤسساتها، ولإيجاد مجالس محافظات تحدد الأولويات التنموية والخدماتية في مناطقهم.

وتُعد اللامركزية عملية إصلاح سياسي، ومن أهم التدابير الإصلاحية في مجال الحكم. وتهدف اللامركزية إلى تحويل محافظات المملكة إلى وحدات تنموية، الأمر الذي يخفف العبء على الحكومة المركزية في لعب دور الممول والمجهز والموفر للخدمات، خاصة في ظل عدم قدرة الحكومات المتعاقبة في تحقيق التنمية، وفي إدارة الشؤون المحلية بشكل يحقق العدالة والمساواة في توزيع الموارد.

واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي في تتبع ورصد تجربة اللامركزية لعام 2017 باعتبارها نوعاً من الإصلاح السياسي، كما اعتمدت على المنهج التاريخي في عرض وتحليل تطور اللامركزية ومعطياتها منذ بدأ عملية التحول الديمقراطي في الأردن منذ العام 1989.

وأظهرت الدراسة أن تطبيق اللامركزية في الأردن يبدو ليس بالأمر السهل من الناحية السياسية، خاصة أن الإصلاح السياسي ليس من أولويات واهتمامات الحكومات الأردنية المتعاقبة، وأن الإصلاحات ما زالت تدار بالطرق التقليدية دون وجود إرادة سياسية حقيقية وواضحة للتشاركية المجتمعية الفعلية في اتخاذ القرارات.

كلمات مفتاحية: اللامركزية، السلطة المركزية، الإصلاح السياسي، مجالس المحافظات.

Political Reform in Jordan: A Reading of the 2017 Decentralization Experience

Abstract:

Our study sheds light on the experience of decentralization in Jordan in August 2017 after the governorate council elections, according to the Decentralization Law No. (49) 2015, as part of the political, legal and administrative reform in the Jordanian political system since 2011, which would help together in establishing a real state of citizenship, the rule of law, equal opportunities, good participation in decision-making, enhancing the citizen's trust in governments and institutions, so that this may create governorate councils that can define development and service priorities.

Decentralization is a political reform process, and one of the most important reform measures in governance. It aims at considering the kingdom's governorates as development units, which reduces the burden on the central government that used to play the role of financing, as a provider of services, especially in light of the inability of successive governments to achieve development, so as to help in managing local affairs in a manner that better achieves justice and equality in the distribution of resources.

The study used both the descriptive approach in tracking and monitoring the experience of decentralization for the year 2017, and the historical approach in presenting and analyzing the development of decentralization since 1989 as the process of democratization in Jordan started.

The study showed that the application of decentralization in Jordan was not easy especially from the political point of view, as the political reform was not known as one of the priorities and concerns of successive Jordanian governments, and that reform is still managed through traditional methods without having the real political will for effective societal participatory decision-making.

Keywords: Decentralization, central authority, political reform, governorate councils.

مقدمة:

شهد الأردن خلال العقدين الماضيين، وخاصة بعد العام 2011، حراكا سياسياً لإصلاح الأوضاع السياسية والقانونية والإدارية القائمة، وباتجاه تعزيز المشاركة السياسية للمواطنين، وتطوير آليات الحكم. ومن أبرز الإصلاحات السياسية والقانونية والإدارية التي أجراها الأردن منذ العام 2011: التعديلات الدستورية لعام 2011، إنشاء محكمة دستورية، إنشاء هيئة مستقلة تشرف على الانتخابات، قوانين الانتخابات (البلدية والبرلمانية) والأحزاب السياسية، ومؤخراً قانون اللامركزية لعام 2015 [1]. على الرغم من تبني العديد من الدول النامية نهج المركزية كأسلوب في إدارة البلاد، ووسيلة من أجل تحقيق التنمية المستدامة لمجتمعاتها بعد نيلها الاستقلال، إلّا أن غالبيتها لم تفلح في تحقيق الأهداف التنموية التي كانت تسعى إليها، وأثبتت تجارب العديد من هذه الدول فشل سياساتها التنموية[2]. وتختلف الدول فيما بينها في اختيار أساليب ممارستها لنشاطها ومهامها في إدارة شؤون الدولة، بحسب ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبحسب نضج التجربة الديمقراطية فيها، وطبيعة الهيكل الإداري للدولة، ودرجة وعي شعوبها ومستواهم المعيشي، ولعوامل ترتبط بخصوصية كل دولة، ومدى القدرة المالية والفنية للوحدات الإدارية أو المحافظات[3].

ونتيجة للتقدم العلمي والتكنولوجي الكبير، والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة التي شهدها العالم، ومانتج عنها من تغيّر سريع في شتى مناحي الحياة، والتزايد الكبير في أعداد السكان، وحاجتهم إلى تنمية مجتمعاتهم، أفضى ذلك إلى إلقاء عبء كبير ومتزايد على الحكومات المركزية للقيام بدورها ومهامها التقليدية في تزويد الناس بالخدمات الأساسية (الصحية، والتعليمية، والمياه، والكهرباء، وشبكات النقل ...الخ)، وأدى إلى تركيز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي الحكومات الموجودة عادة في العواصم[4]. ونظراً لعدم وجود مشاركة حقيقية من جميع فئات المجتمع في صنع القرار التنموي، أدى ذلك إلى وجود ثغرات ومشكلات تنموية عديدة لعل أبرزها: ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية سواء على مستوى المحافظات، أو المناطق، أو التجمعات السكانية، الأمر الذي جعل من جميع فئات المجتمع وشرائحه غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية، باعتبارها لا تلبي طموحاتها وحاجاتها ومصالحها على مختلف المستويات، ولا تحقق العدالة الاجتماعية من خلال تمكين المواطنين في أنحاء الدولة من التمتع بالخدمات التي تؤدى إليهم. لذلك أصبحت اللامركزية كنظام حكم مطلباً شعبياً وسياسياً لا يمكن الاستغناء عنه، ومكوناً رئيساً في التنمية السياسية، من حيث قدرتها على تحديث النظام السياسي ومواءمته بصورة أفضل مع التحول الاجتماعي في الأردن[5].

وتُعدّ اللامركزية عملية إصلاح سياسي، ومن أهم التدابير الإصلاحية في مجال الحكم والتحول الديمقراطي. وضمن حزمة الإصلاحات السياسية في الأردن، وفي إطار سعي الدولة الأردنية نحو توسيع وتعزيز قاعدة المشاركة السياسية الفعلية للمواطنين في إدارة شؤونهم المحلية وفي اتخاذ القرارات، ولتعزيز وتثبيت المسار الديمقراطي وترسيخه، ولتقوية قدرات مؤسسات الدولة على الاستجابة بفاعلية لمطالب المواطنيين واحتياجاتهم التنموية والخدمية في المحافظات، اتخذ الإصلاح السياسي في الأردن اتجاهاً جديداً في عام 2017، من خلال تطبيق نظام اللامركزية وإنشاء مجالس محافظات مُنتخبة وفقاً لقانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015. فاللامركزية تُعدّ أداةً مهمة لتحقيق الاستقرار السياسي، والتنمية الإنسانية المستدامة وتحسين جودة الخدمات، ووسيلة مهمة لتحديد أفضل أداء وظيفي إداري لكونها تهدف إلى جعل مؤسسات الدولة أكثر فاعلية من خلال نقل بعض

---

[1] أبو حمود، دراسة للاتجاهات نحو معوقات التنمية السياسية في الأردن: دراسة ميدانية (ص 224-228)، كذلك أنظر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، تقرير حالة البلاد 2019 (ص 1133- 1136).

[2] العبدالله، اللامركزية والتنمية المحلية في سورية: مدخل نظري تطبيقي (ص 104).

[3] الحلو، القانون الإداري (ص 114).

[4] العلو، نحو تأصيل مفاهيم للامركزية (ص 20).

[5] الشعلان، التنمية المحلية واللامركزية (ص 3، 6، 15)

المهام والصلاحيات من السلطة المركزية وإسنادها إلى مجالس المحافظات، وتُعدّ أيضاً دعامة أساسية للحد من البيروقراطية من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية وتجنبها للروتين والنمط المركزي الحكومي الشديد[6].

إن إنجاح اللامركزية يتطلب إدراكاً راسخاً من السلطة المركزية والنخب السياسية التقليدية، بأن هذا العصر هو عصر التشاركية المجتمعية الحقيقية، وليس عصر القرار الفردي، أو السلطوية باتخاذ القرار. هذا يجعل من الضروري تأكيد أهمية تبني خيار العمل الجماعي والشراكة الحقيقية مع مؤسسات الدولة، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، بدءاً من الأهداف وترتيب الأولويات، ومروراً بالتنفيذ وانتهاءً بمرحلة المتابعة، الأمر الذي يخفف العبء على الحكومة المركزية في لعب دور الممول والمجهز والموفر للخدمات، لتؤدي المجالس المحلية، ومؤسسات المجتمع الأخرى دورها في دفع عجلة التنمية [7].

ومثلما تُعدّ اللامركزية بأنها ضرورية لتحقيق الاستقرار السياسي والديمقراطية المحلية، وأداة لتحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة الخدمات، ووسيلة لزيادة تماسك المجتمع داخل الدولة، إلاّ أنها تحمل مخاطر سياسية أيضاً، إذ إن التصميم والاختيار غير الملائم لمنظومة اللامركزية والتنفيذ غير المحكم وغير المنظم يُخل بالاستقرار السياسي والتطلعات إلى الديمقراطية المحلية[8]. إن عدم وضع سياسة ورؤية وطنية شاملة وواضحة لتمكين المواطنين على المستوى المحلي، وتعزز قدرات وكفاءة مؤسسات الدولة على المستوى المركزي، وتعمل على حماية وتعزيز سيادة القانون من خلال ترسيخ مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، أدى إلى إصدار قانون اللامركزية الذي تعتريه عيوب كثيرة، والذي لم يسهم في تحديث الدولة، أو جعل مؤسساتها أكثر فاعلية[9]، وأظهر أيضاً أن الإصلاحات السياسية التي باشرتها وأجرتها الحكومات الأردنية المتعاقبة جاءت في أغلبها من أعلى السلطة أو الهرم (السلطة المركزية)، وليس من الشعب، ما يؤكد أن حكوماتنا مازالت تشهد درجة عالية من المركزية[10].

وتجدر الإشارة أن دراستنا لا تتعرض لكل تفاصيل الخيارات والسيناريوهات المقترحة للامركزية في الأردن، التي لا يتجاوز عمرها ثلاث سنوات، ولكنها تحاول إلقاء الضوء على تجربة اللامركزية في الأردن، ومدى إسهامها في تعزيز عملية الإصلاح السياسي من خلال الاستعانة بالدراسات السابقة، ومراجعة العديد من ردود الأفعال والنقاشات والحوارات الواسعة عند القوى السياسية والمجتمعية المختلفة حول اللامركزية. وتنتظم دراستنا وفق المطالب التالية:

- المطلب الأول: الإطار العام للدراسة.
- المطلب الثاني: مفهوم اللامركزية ودوافعها وأشكالها.
- المطلب الثالث: تطور اللامركزية في الأردن.
- المطلب الرابع: تحليل قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015.
- المطلب الخامس: تحليل نتائج انتخابات اللامركزية لعام 2017.
- المطلب السادس: تحليل وتقييم تجربة اللامركزية.

المطلب الأول:

الإطار العام للدراسة

تُعدّ اللامركزية أحد المداخل الرئيسة لتأكيد دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، بالتعاون والشراكة الحقيقية مع الحكومة المركزية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص. وهي مكون رئيس في التنمية السياسية من

[6] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة (ص15)، كذلك أنظر: العجارمة، مجالس المحافظات بين الانتخاب والتعيين.. وجهة نظر قانونية (على الانترنت).

[7] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة، مرجع سابق (ص15).

[8] المرجع السابق.

[9] المرجع نفسه، (ص16).

[10] تقرير التنمية البشرية في مصر سنة 2004، اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد (ص 18).

حيث قدرتها على تحديث النظام السياسي ومواءمته بصورة أفضل مع التحول الاجتماعي في الأردن، إذ إنها تهدف إلى زيادة مشاركة المواطنين في النظام السياسي، وتوفير فرص أكبر للانخراط فيه، ومنافعها ذات صلة بالتنمية السياسية وإنعاش الاقتصاد المحلي، تفوق مخاطرها، خاصة في ظل عدم قدرة الحكومات المتعاقبة على تحقيق التنمية، وعلى إدارة الشؤون المحلية بشكل يحقق العدالة والمساواة في توزيع الموارد.

وفي إطار توجه الدولة الأردنية نحو تعزيز عملية الإصلاح السياسي، وتحديث قدرة النظام السياسي ومواءمته بصورة أفضل مع عملية التحول الاجتماعي في الأردن، أجرت الدولة الأردنية انتخابات مجالس المحافظات عام 2017 لزيادة مشاركة المواطنين في النظام السياسي، وتوفير فرصة أكبر للانخراط فيه.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة فيما يلي:

- محاولتها الكشف عن واقع تجربة اللامركزية في الأردن من خلال مراجعة الحوار والنقاش وردود الأفعال عند القوى السياسية والمجتمعية المختلفة والنشطة على الساحة الأردنية حول جدية الحكومة لإنجاح تجربة اللامركزية من عدمه.
- وضعها مادة علمية أمام الباحثين حول اللامركزية في الأردن، وصناع القرار، لإسهام في إيجاد بيئة مناسبة وحقيقية للإصلاح السياسي في الأردن.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على تجربة اللامركزية في الأردن، باعتبارها واحدة من الإصلاحات القانونية والسياسية والإدارية التي أجراها النظام السياسي الأردني عام 2017 وفقاً لقانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015، في محاولة لتقييمها وتحليلها، ومعرفة أبرز معوقاتها والحوار الدائر عنها، ومعرفة بعض الآراء حولها والموقف منها، واقتراح بعض التوصيات التي من شأنها النهوض بتجربة اللامركزية مستقبلاً، باعتبارها من أفضل الوسائل لزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتحويل المحافظات إلى وحدات تنموية تراعي خصوصيات كل محافظة واحتياجاتها لتحقيق العدالة في توزيع عوائد التنمية وتعزيز المناطق وتمكين الشعب.

منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي للتعرف إلى واقع اللامركزية في الأردن، وللوصول إلى النتائج والتوصيات المرجوة لموضوعها، حيث يرتكز هذا المنهج على وصف وتحليل كمي ونوعي لموضوع الدراسة (ورصد المضامين والمفاهيم الأساسية)، الأمر الذي من شأنه أن يخدم أهداف الدراسة، ويرصد خطوط التطور لموضوعها، والوصول إلى توصيات ونتائج علمية وتفسيرها بطريقة موضوعية، وبما ينسجم مع المعطيات الفعلية لموضوع الدراسة. كما اعتمدت الدراسة على المنهج التاريخي لتتبع ورصد حركة اللامركزية وتحليلها.

مشكلة الدراسة وتساؤلاتها:

تكمن مشكلة الدراسة في محاولتها تسليط الضوء على واقع تجربة اللامركزية (مجالس المحافظات) في الأردن بعد انتخابات مجالس المحافظات في شهر آب لعام 2017، ودور هذه التجربة في تعزيز عملية الإصلاح السياسي من خلال تنمية المجتمعات المحلية وتطويرها والنهوض بها، وللتعرف إلى التحديات المعيقة لمجالس المحافظات للقيام بدورها في تنمية المجتمعات المحلية، ولبيان نقاط القوة ونقاط الضعف، والجدل والحوار الدائر حول اللامركزية.

ولذلك تحاول الدراسة الإجابة على التساؤل الرئيس التالي: ما مدى إسهام نظام اللامركزية الجديد في تعزيز عملية الإصلاح والاستقرار السياسي في الأردن؟ ويتفرع عن هذا السؤال الأسئلة الفرعية الآتية:

1) ما المقصود باللامركزية؟ وما دوافعها وأشكالها؟
2) ما التطورات والتحولات التي سبقت إقرار قانون اللامركزية لعام 2015؟
3) ما قانون اللامركزية لعام 2015؟
4) ما نتائج انتخابات اللامركزية (مجالس المحافظات)؟
5) ما طبيعة أو واقع العلاقة بين الحكومة ومجالس المحافظات؟
6) ما الإضافة النوعية التي اضافتها اللامركزية إلى مسيرة الإصلاح في الأردن؟
7) ما الإشكاليات والتحديات التي وجهت اللامركزية؟

مصطلحات الدراسة:

1- الديمقراطية التشاركية: عملية صنع القرار الجماعي، التي تجمع كل من عناصر ومكونات الديمقراطية المباشرة والتمثيلية، حيث تمكن المواطنين من اتخاذ القرارات حول المقترحات السياسية، وتمكن الناخبين من مراقبة أداء السياسيين وإدارة النظم السياسية، ومن الإسهام في تحديد الأولويات الاجتماعية، وطرح الحلول الملائمة للمشاكل المطروحة، ولمواجهة النخب التقليدية في الحكم[11]. فالهدف الأساسي من الديمقراطية التشاركية هو توسيع قاعدة المشاركة في العملية السياسية من خلال تفعيل المشاركة لكل المواطنين بفاعلية لتحقيق التنمية المحلية على نحو يتسم بالتعاون والتشارك والشفافية والمساءلة.

2- اللامركزية: تعرف بأنها أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية، وهيئات أخرى مستقلة قانونياً[12].

3- الإصلاح السياسي: هو تطوير كفاءة النظام السياسي وفاعليته في بيئته المحيطة داخلياً وخارجياً، وهو عملية ثقافية جديدة قائمة على النظرة النقدية والموضوعية في التحليل والتكيف مع أنماط الحياة الجديدة المراعية للقيم والأساليب الديمقراطية في التعامل مابين أفراد المجتمع وترسيخ المشاركة السياسية في صنع القرار[13].

4- مجالس المحافظات: مجالس محلية منتخبة بموجب القانون تمارس عملها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وينتخب (85%) من أعضائه بشكل مباشر من المواطنين، بينما يتم تعيين (15%) من أعضائه من قبل الحكومة، وتبلغ نسبة المقاعد الإضافية المخصصة للنساء (15%) من أعداد أعضائه المنتخبين والمُعينين[14].

5- السلطة المركزية: تتمثل في دراستنا بمجلس الوزراء (رئيس الوزراء وعدد من الوزراء) والحكام الإداريين (ممثلو الحكومة في المحافظات والمسؤولون عن تنفيذ القوانين والأنظمة وكافة القرارات الحكومية في محافظاتهم، ويشرفون على دوائر مؤسسات الدولة والخدمات المقدمة للمواطنين[15].

6- التنمية: التنمية هي الأداة التي يتم السعي من خلالها لتحقيق مستويات معيشية أفضل للمواطنين، وبالتالي تعدّ جهداً تشاركياً موجهاً لحشد جهود المجتمع المحلي بجميع فعالياته في اللواء والمحافظة، وتحفيز طاقاته الكامنة وغير المستقلة لإيجاد حياة أفضل للمواطنين في محافظاتهم، وعلى مستوى الوطن ككل.

الدراسات السابقة:

---

[11] سمير، الأدوار الجديدة للمجتمع المدني في ظل الإدارة المحلية التشاركية" قراءة في الحالة الجزائرية (ص 463).

[12] الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (ص 22).

[13] طبيشات، دور الإعلام في الإصلاح السياسي (ص 26) ، الخزاعلة، الإصلاح السياسي وإرادة التغيير السياسة في الأردن 2010-2013(ص 220).

[14] رئاسة الوزراء الأردنية، قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 (المواد 6-9).

[15] وزارة الداخلية، نظام التشكيلات الإدارية لعام 2000 (المواد 26-31).

لتحقيق أهداف الدراسة فقد اعتمدت على مجموعة من الدراسات السابقة المتخصصة في نفس موضوعها، ومنها:

- دراسة مركز الحياة راصد بالتعاون مع اللجنة الإدارية في مجلس النواب الأردني (2019)، بعنوان "سبل تطوير اللامركزية في الأردن"، وتأتي هذه الدراسة ضمن إطار تعزيز منظومة الحوار على المستوى الوطني، واشتملت على أسئلة وجهت لأعضاء مجالس المحافظات وللمواطنين حول آراءهم في اللامركزية ، وكيفية تطويرها، وأهم التوصيات الواجب تقديمها، والتعديلات القانونية التي يمكن أن تكون داعماً لتحقيق التنمية المحلية المنشودة. ومن النتائج التي توصلت إليها الدراسة ضرورة إعادة هيكلة بعض الوزارات على مستوى المحافظات لتنسجم مع تطبيق نهج اللامركزية، إلغاء الازدواجية والتعارض في الصلاحيات بين مجالس المحافظات والمجالس البلدية، وإلغاء التعيين في مجالس المحافظات ووجود مقر مستقل لمجالس المحافظات[16].
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي (2019)، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة، قدمت الدراسة إطاراً مفاهيمياً وتشخيصاً لتجربة اللامركزية في الأردن، ومخرجات الحوار بشأنها، إضافة إلى اقتراح بعض السيناريوهات[17].
- دراسة محمد العبدالله (2018)، بعنوان " اللامركزية والتنمية المحلية في سورية: مدخل نظري تطبيقي" ، تقدم الدراسة تأصيلاً مفاهيمياً للتنمية المحلية وارتباطها باللامركزية، ثم تعرض واقع التنمية المحلية ومحددات نجاح اللامركزية في سورية كبلد يشهد نزاعاً محلياً أحد أسبابة تفاوت التنمية المحلية بين مناطقه نتيجة المركزية الإدارية المفرطة عبر العقود الماضية[18].
- دراسة ساشا العلو (2018)، نحو تأصيل مفاهيمي للامركزية، حاولت الدراسة تأصيل مفهوم اللامركزية، وخاصة في ظل الغموض الذي يعتريه، وتفكك التشابك بين مجالات تطبيقه السياسية والإدارية[19].
- دراسة صالح عبدالرزاق الخوالدة (2018) بعنوان "الحكم المحلي في الأردن: مجالس المحافظات في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015: دراسة تحليلية"، وهدفت الدراسة إلى التعرف على طبيعة الإطار الدستوري والقانوني الناظم لعمل مجالس المحافظات، والتعرف على دور ووظيفة مجالس المحافظات[20].
- دراسة سمير الحباشنة، مستقبل اللامركزية، وأكدت الدراسة ضرورة إعادة بناء الهيكل الإداري للدولة، كون اللامركزية منظومة إدارية متكاملة، وهي عملية مستمرة تلامس أدق التفاصيل في جسم الدولة الاقتصادي والاجتماعي والتشريعي[21].
- دراسة مصطفى النمر (2017) بعنوان " اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط"، قدمت الدراسة مدخلاً إلى النظريات والمفاهيم الأساسية المتعلقة بمفهوم اللامركزية في الحكم كأحد المفاهيم المحورية في مجال السياسات العامة[22].
- يوسف الخزاعلة (2015)، الإصلاح السياسي وإرادة التغيير السياسية في الأردن 2010–2013، وهدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على الإصلاح السياسي في الأردن، وأثر إرادة التغيير لدى النظام السياسي الأردني في تحقيقه، وتوصلت الدراسة إلى أنه لا وجود للإصلاح السياسي في ظل غياب إرادة حقيقية من قبل النظام السياسي[23].

---

[16] المدينة الإخبارية، "راصد وإدارية النواب يطلقان دراسة سبل تطوير اللامركزية في الأردن" (على الانترنت).

[17] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة.

[18] العبدالله، اللامركزية والتنمية المحلية في سورية: مدخل نظري تطبيقي.

[19] العلو، نحو تأصيل مفاهيمي للامركزية.

[20] الخوالدة، الحكم المحلي في الأردن: مجالس المحافظات في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015: دراسة تحليلية.

[21] الحباشنة، مستقبل اللامركزية (على الانترنت).

[22] النمر، اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط.

[23] الخزاعلة، الإصلاح السياسي وإرادة التغيير السياسية في الأردن 2010–2013.

- دراسة محمود عبدالله الشعلان (2013)، بعنوان "التنمية المحلية واللامركزية"، عرضت الدراسة العديد من الاقتراحات فيما يتعلق بالانتقال من مستوى الإدارة المحلية إلى مفهوم الحكم المحلي الكامل في الألوية والمحافظات، وإعادة الصلاحيات والمسؤوليات الأساسية الموجودة والمطبقة على أرض الواقع لتنفيذ اللامركزية، وتعديل بعض التشريعات والقوانين لإعادة المسؤوليات إلى المحافظات لتقديمها إلى المواطنين بدلاً من الحكومة المركزية، وبما يضمن قيام مجالس منتخبة بتأدية واجباتها ومسؤولياتها، ولتعبر عن السكان بطرق صحيحة[24].
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) 2013، التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي، تناولت الدراسة اللامركزية في المنطقة العربية، والنماذج الفضلى لتحقيق اللامركزية في البلدان العربية، وبينت الدراسة أن الثورات والانتفاضات العربية أوجدت زخماً كبيراً لدفع قضية اللامركزية إلى طليعة الاهتمامات، ولكن هذه الجهود ركزت على تحسين الحصول على الخدمات العامة ضمن هياكل الدولة المركزية القائمة، وفشلت في معظم الأحيان في كسب ثقة أفراد المجتمع المحلي بصفتهم شركاء في الحكم[25].
- جميل النمري (2009)، "التحول نحو اللامركزية في الأردن...الحوار الوطني حول التطبيقات"، اشتملت الدراسة على مجموعة من وجهات النظر والنقاشات والتعقيبات التي قدمها رؤساء بلديات كبرى ومحافظون، إضافة إلى نواب وأعيان ووزراء سابقين، وقادة أحزاب سياسية ونشطاء في المجتمع المدني، بهدف إجراء حوار موضوعي. وأكد المشاركون أن التنمية والمشاركة تمر عبر تعميق اللامركزية والمسؤولية المحلية لمواجهة الاختلالات والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها محافظات المملكة[26].
- تقرير التنمية البشرية في مصر سنة 2004 بعنوان "اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد"، وأكد التقرير أن اللامركزية كفلسفة سياسية لإدارة نظام الإدارة الرشيدة في البلاد تكفل فاعلية وتعميق مشاركة المواطنين والمجتمعات المحلية في عملية صنع القرار، وتحسين جودة الخدمات الأساسية وكفاءتها الاقتصادية، وأداة لتحقيق التنمية المستدامة . وتناول التقرير موضوعات مثل : اللامركزية السياسية والإدارية والمالية، كما تحدث عن الإدارة المحلية ومشاركة القطاع الخاص[27].

والملحوظ أن هذه الدراسات تناولت قضايا الإصلاح السياسي وتجربة اللامركزية، ولذلك تأتي دراستنا هذه مكملة لها. وأفاد الباحث من الدراسات في صياغة ووضع أسس الدراسة الحالية، والإفادة من بعض نتائجها، خاصة تلك النتائج المتسقة معها. وتُعدّ دراستنا من الدراسات العلمية القليلة التي تناولت موضوع اللامركزية في الأردن، كما أنها تأتي بالوقت الذي تشهد فيه قضية اللامركزية اهتماماً متزايداً من قبل االقيادة السياسية الأردنية، والمنظمات الدولية، والدول المانحة للمساعدات الخارجية. وتحاول دراستنا التوصل لبعض النتائج والمقترحات التي من شأنها تعزيز تطبيق اللامركزية في الأردن، معتمدة بصورة أساسية على مراجعة الوضع الراهن، مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل والتحديات التي تؤثر في التوجه العام نحو اللامركزية بوجه خاص، والإصلاح السياسي بوجه عام. ونأمل أن تقدم دراستنا قدراً من التحليل والتقييم والقراءة والمعرفة العميقة لموضوع اللامركزية الأردنية، وبما يخدم القارئ الأردني والعربي وصناع القرار، وكل المهتمين في الشأن السياسي الأردني.

المطلب الثاني:

اللامركزية: المفهوم، والأشكال، والدوافع

---

[24] الشعلان، التنمية المحلية واللامركزية.

[25] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) 2013، التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي.

[26] النمري، "التحول نحو اللامركزية في الأردن...الحوار الوطني حول التطبيقات.

[27] تقرير التنمية البشرية في مصر سنة 2004، اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد.

أ–المفهوم:

يحتل مفهوم اللامركزية حيزاً واسعاً من النقاش في الأوساط السياسية والعلمية، وبدأ التنظير له بعد الحرب العالمية الثانية من العديد من المفكرين الغربيين، وفي تقارير الأمم المتحدة. بدأت مناقشة أفكار اللامركزية كاستراتيجية إدارية، أي لتطوير قطاع التنمية الإدارية، ثم ازدادت القناعة بالدور الذي يمكن أن تلعبه اللامركزية في الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي[28]. ومفهوم اللامركزية لايزال في البلدان النامية من المفاهيم الغامضة والملتبسة لدى فئات واسعة من الناس، فكلٌ يفهمها بطريقته الخاصة، وفقاً للتأثيرات المتعددة التي يخضع لها، ويعود ذلك للأبعاد المتشابكة لهذا الموضوع المهم، ووجود تداخل سياسي وإداري في بعض المفاهيم المتعلقة بموضوع اللامركزية.

وتعني اللامركزية نقل وتفويض مسؤولية سلطة التخطيط واتخاذ القرار وإدارة الوظائف العامة من الحكومة المركزية وقطاعاتها إلى حكومات محلية مستقلة أو لمنظمات حكومية غير حكومية شبه المستقلة، أو القطاع الخاص[29]. كما تعرف اللامركزية بأنها إعادة ترتيب علاقات المساءلة بين المواطنين والسياسيين، ومزودي الخدمات، ومن التعاريف الأخرى بأنها نقل السلطة والموارد عمودياً من الدولة المركزية إلى مستويات حكومية دون وطنية[30]. كما تعرف وكالة الأمم المتحدة للتنمية الدولية (USAID) اللامركزية بأنها تمكين المسؤولين المُعينين والمُنتخبين من الناحية السياسية، وتشجيع إشراك المواطنين في اتخاذ القرار، وهذا يتيح الحرية السياسية وتوسيع الخيارات للأفراد في جو من الاستقرار وسيادة القانون[31].

نلاحظ من التعاريف السابق ذكرها أن اللامركزية تعني تمكين الفقراء والمجتمعات المحلية في عملية التنمية، ولأخذ دورهم في عملية صنع القرار التنموي، وتعزيز الفرص المتاحة لهم من خلال توفير فرص الوصول إلى العمل والأسواق والخدمات المالية والبنية التحتية والخدمات الاجتماعية (صحة، تعليم، مياه، وغيرها)، فهي نظام حكم سياسي واقتصادي واجتماعي وإداري وجد لحل مشاكل المجتمع جغرافياً وديمغرافياً، ولتوزيع مكتسبات التنمية بعدالة على المحافظات بما يتناسب مع خصوصية كل محافظة[32].

ب–الدوافع:

تُعدّ اللامركزية الحقيقية في جوهرها نقلاً وليست تفويضاً لجزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من الحكومة المركزية إلى الهيئات أو المجالس المحلية، وذلك لأن التفويض لا يعطي سلطة أصلية، كما أن المفوّض يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت يشاء، بل يستطيع أن يمارس السلطات التي فوّضها في الوقت نفسة الذي فوض فيه[33]، اللامركزية بصفة عامة أسلوب من أساليب الإدارة والتنمية، والتخلص من البيروقراطية والمركزية التي تعيق اتخاذ القرار وسرعة تنفيذه، وتتجاهل كثير من الأولويات والحاجات المحلية، ونقل مظاهر النشاط الإداري بصوره المتعددة وأنماطه المختلفة من الحكومة المركزية إلى هيئات محلية (مجالس المحافظات)، وتحويل المحافظات إلى وحدات تنموية تراعي خصوصياتها واحتياجاتها لتحقيق العدالة في توزيع عوائد التنمية، ولزيادة المشاركة الشعبية في اتخاذ أو صنع القرار. وتنطلق هذه الدوافع من مبدأ زيادة كفاءة وفعالية المحافظات أو مجالس المحافظات، وإعادة ترتيب علاقات المشاركة بين المواطنين والسياسيين ومزودي الخدمات. للنظام اللامركزي جانبان: جانب قانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة، وجانب سياسي

---

[28] نمر، اللامركزية: قراءة في النظريات والانتقادات (على الانترنت).

[29] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) 2013، مرجع سابق (ص 9).

[30] المرجع السابق (ص 10).

[31] المرجع نفسه.

[32] للمزيد حول مفهوم اللامركزية انظر: العبدالله، اللامركزية والتنمية المحلية في سورية، مرجع سابق (ص 109).

[33] العلو، نحو تأصيل مفاهيم للامركزية، مرجع سابق (ص 25)، كذلك انظر: الحباشنة ، مستقبل اللامركزية (على الانترنت).

يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية، حيث تنتقل سلطة القرار النهائي في كثير من الشؤون إلى هيئات محلية منتخبة، تُعبّر عن إسهام المواطنين في اتخاذ القرار[34].

ج-أشكال اللامركزية: للامركزية أشكال وأنواع عدة وهي [35]:

1- **اللامركزية السياسية:** ترتبط اللامركزية السياسية بالديمقراطية والمشاركة، وإبراز الإرادة السياسية الحقيقية، وهي وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، بين الحكومة المركزية والهيئات أو المجالس المحلية في المحافظات[36]. وتهدف اللامركزية السياسية إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات في صنع القرار العام، فهي تفترض أن القرارات التي تتم من خلال المشاركة الواسعة سوف تكون أفضل وأكثر ارتباطاً بالمصالح المتنوعة في المجتمع من تلك التي تتم عن طريق الحكومة المركزية. ويسمح أسلوب الانتخاب للمواطنين بأن يعرفوا أكثر عن ممثليهم السياسيين كما يتيح للأعضاء والموظفين المنتخبين بأن يعرفوا بشكل أفضل حاجات دوائرهم ورغباتها[37]. ويتطلب الاتجاه نحو اللامركزية السياسية تعديلات دستورية وتعديلات في قوانين الانتخاب والإدارة المحلية.

2- **اللامركزية الإدارية:** وتعني قيام الحكومة المركزية بنقل وتوزيع الوظائف والصلاحيات الإدارية العامة من الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية في المحافظات، فاللامركزية الإدارية تركز على إصلاح الجهاز الإداري للدولة، أي البنيان المؤسسي، فالحكومة المركزية يجب أن تنشغل بوضع المعايير والقواعد التنظيمية التي تطبق على كل المحافظات، بينما تتمتع المجالس المحلية في المحافظات بالتوصيل الفعلي للخدمات [38].

3- **اللامركزية المالية:** تُعطي اللامركزية المالية المجالس المحلية في المحافظات الحق في وضع سياسات الإنفاق، وتحصيل الضرائب حتى يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات لتأمين الخدمات التي تلبي احتياجاتها[39].

المطلب الثالث:

تطور اللامركزية في الأردن:

تبنت الحكومة الأردنية منذ العام 1989 نهج التصحيح الاقتصادي والإصلاحات الهيكلية ضمن برامج التصحيح الاقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد والبنك الدوليين، وترافق ذلك مع وضع خطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومحاربة البطالة والفقر، وتعزيز دور القطاع الخاص كشريك رئيس في رسم السياسات، وتحديد الأهداف العامة والقطاعية[40]. ومنذ تسلم الملك عبد الله الثاني ابن الحسين سلطاته الدستورية في العام 1999 شكّل الأصلاح الاقتصادي والاجتماعي والسياسي سلّم أولوياته، وأمر الحكومات بإجراء مراجعة شاملة للسياسات والبرامج الإصلاحية. ففي عام 2002 أطلق الأردن برنامج التحول الاقتصادي الاجتماعي لتحسين مستويات المعيشة للمواطن الأردني، وبناءً عليه أعدت خطة العمل الاقتصادية والاجتماعية للسنوات 2004-2006. في عام 2003 رفعت حكومة فيصل الفايز شعار " التنمية السياسية"، وأُنشأت وزارة التنمية السياسية

---

[34] كشاكش، التنظيم الإداري المحلي: المركزية واللامركزية دراسة مقارنة (ص 37)، وللمزيد حول دوافع اللامركزية انظر: العبدالله، اللامركزية والتنمية المحلية في سورية، مرجع سابق (ص 106-111).

[35] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) 2013، مرجع سابق (ص 11-12).

[36] للمزيد حول اللامركزية السياسية انظر: كشاكش، التنظيم الإداري المحلي: المركزية واللامركزية دراسة مقارنة، مرجع سابق (ص 55-59). كذلك انظر: تقرير التنمية البشرية في مصر 2004، مرجع سابق (ص 7-8).

[37] العلو، نحو تأصيل مفاهيم للامركزية، مرجع سابق (ص 26).

[38] للمزيد حول اللامركزية الإدارية ومستوياتها انظر: مركز المحترفين الدولي للدراسات والأبحاث، قراءة في اللامركزية، المفهوم والتطبيق (على الانترنت)، كذلك انظر: تقرير التنمية البشرية في مصر 2004، مرجع سابق (ص 8)، العلو، نحو تأصيل مفاهيم للامركزية، مرجع سابق (ص27- 28).

[39] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) 2013، مرجع سابق (ص 11).

[40] الشعلان، التنمية المحلية واللامركزية، مرجع سابق (ص5).

في العام نفسه، إلّا أن حكومة الفايز لم تتمكن من إنجاز أي خطوة بهذا الشأن على أرض الواقع، وبعد التعديل الوزاري الأول رفعت حكومته شعار " الإصلاح الإداري"[41].

شدد الملك عبدالله الثاني في خطابه بتاريخ 2005/1/26 على ضرورة أن تنطلق عملية التنمية من القواعد الشعبية صعوداً إلى مراكز صنع القرار وليس العكس، وعلى ضرورة تماشي التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية مع أشكال التنمية السياسية التي تمكن المواطنين من المشاركة في عملية وضع السياسات العامة وتنفيذها، معلناً إعادة النظر في التقسيمات الإدارية في المملكة عبر تشكيل أقاليم مزودة بمجالس محلية بهدف تعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار[42].ولكن فكرة الأقاليم واجهت معارضة سياسية قوية، أدت إلى التخلي عنها، وتكررت دعوات الملك عبدالله الثاني منذ عام 2005 وتأكيده على ضرورة التنمية السياسية، وضرورة مشاركة المواطنين في صنع القرار السياسي، ولكنها لم تترجم إلى رؤية شاملة لنظام الحوكمة والإدارة المحلية[43].

ثم جاءت وثيقة الأجندة الوطنية الأردنية 2007–2017، لتؤكد أن التنمية بجميع أقسامها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية تسير في خطوط متوازية ليتحقق الرفاه والعيش الكريم[44]. وانطلاقاً من رؤية الأردن 2020 والأجندة الوطنية الأردنية 2007–2017، قامت الحكومة بإعداد البرنامج التنفيذي التنموي 2011–2013، الذي يمثل خطة عمل الحكومة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، ولتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة أُنشأ صندوق تنمية المحافظات والمؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، بهدف جعل الأردنيين في المحافظات شركاء استراتيجيين في تحديد أولياتهم التنموية، وللتخفيف من مشكلات الفقر والبطالة ونقص الخدمات[45]. وتنفيذاً لتوجيهات الملك عبدالله الثاني المتعلقة بإعداد خطة عمل لتنمية المحافظات بالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والمختصين في مجال التنمية، قامت الحكومة بإطلاق مسودة البرامج التنموية للمحافظات للأعوام 2013–2016.

وأطلقت حكومة عبدالله النسور في مايو 2015 وثيقة "الأردن 2025: رؤية واستراتيجية وطنية"، التي تحدد الإطار العام المتكامل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية في المملكة، وبما يحقق الأهداف الوطنية في مختلف القطاعات، ومن بين أهداف الوثيقة تحسين الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين، والوصول إلى مجتمع متوازن تتاح فيه الفرص لجميع الشرائح وتجسير الهوة بين المحافظات[46].وتنفيذاً لرؤية الأردن 2025 قامت الحكومة بوضع قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015، وتمت المصادقة عليه، ونشر في الجريدة الرسمية رقم (5375) بتاريخ 2015/12/31، والذي بموجبة أجريت الانتخابات لمجالس المحافظات في عام 2017.

وصاغت الحكومة الأردنية في عام 2017 خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018–2022، التي احتوت على مجموعة من الأهداف لإصلاح بيئة الأعمال وتوجيه الدعم بكفاءة إلى مستحقيه بما يعزز شبكة الأمان الاجتماعي وتحفيز القطاعات الاقتصادية الأساسية[47]. وفي نهاية عام 2018 أطلقت الحكومة مشروع النهضة الوطني 2019–2020، الذي يرتكز على ثلاثة محاور هي: دولة التكافل (لتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال توزيع عادل للدخل والتشغيل ومحاربة الفقر وتعزيز الحماية

---

[41] جريدة الدستور الأردنية، بدأت بـ 20 وزيراً وانتهت بـ 27: حكومة الفايز حملت الرقم 89 وألغت وزارة الإعلام للمرة الأول في تاريخ الأردن (على الانترنت).

[42] خطاب جلالة الملك عبدالله الثاني إلى الشعب الأردني بتاريخ 2005/1/26 (على الانترنت).

[43] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (2019)، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة، مرجع سابق (ص 5).

[44] المرجع السابق (ص 6).

[45] الشعلان، التنمية المحلية واللامركزية، مرجع سابق (ص6–7).

[46] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، لأردن 2025: رؤية واستراتيجية وطنية.

[47] للمزيد حول أبرز ما جاء في خطة تحفيز النمو الاقتصادي 2018–2022، انظر: غرفة تجارة عمان (على الانترنت).

الاجتماعية)، ودولة القانون، (لإيجاد بيئة سياسية توجّه القطاع العام نحو مزيد من الشفافية والرقابة)، ودولة الإنتاج (لرفع كفاءة القطاع العام والقضاء على الترهل الإداري، وإعطاء الدور للقطاع الخاص والمجتمع المدني ليكونوا شركاء فاعلين في التنمية مع الحكومة). وفي عام 2019 أصدرت الحكومة وثيقة "على خُطى النهضة"، وهي وثيقة إصلاحية في السياسات العامة، تحدد أولويات عمل الحكومة في التنمية السياسية وفي تطوير القطاع العام لعامي 2019 و 2020[48].

وخلاصة القول إن كل هذه البرامج والمشاريع والخطط والأجندات والاستراتيجيات التي أُعدت لم تساعد في التخفيف من حدة الفوارق التنموية والاقتصادية والاجتماعية ما بين محافظات المملكة، وحتى على مستوى الألوية والتجمعات السكانية، واقتصرت الإنجازات على إسهامات جزئية محدودة في كثير من الأحيان للنظرة الكلية التي تكفل نجاح التنمية على مستوى المحافظات، وتوزيع عادل لمكتسبات التنمية. فهذه الخطط والبرامج في أغلبها تأتي من الأعلى، أي من السلطة المركزية، وليس من الأسفل، أي من القاعدة الشعبية، وبالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، أي لم تأتِ ضمن نموذج تنموي وطني متكامل. كما أنها لم تنجح في توزيع عائدات ومكتسبات التنمية بشكل عادل بين محافظات اللملكة، بل تركزت أغلب العوائد والمكتسبات بشكل واضح في العاصمة عمان على حساب بقية مناطق المملكة.

وفي وقت تعاني فيه الحكومة الأردنية من صعوبات اقتصادية واجتماعية كبيرة لاتقف عند حد ارتفاع المديونية، وعجز في الموازنة العامة، ونقص في الموارد المالية اللازمة لتنفيذ المشاريع التنموية للمواطنين في محافظات المملكة، والحد من الفقر والبطالة، ولا عند المناخ الاستثماري غير المناسب، والصعوبات الأمنية والسياسية والاقتصادية التي تشهدها أغلب دول المنطقة، وفي وقت أصبح المواطن الأردني لا يثق بالحكومة ووعودها وقراراتها، جاء قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015 ضمن حزمة الإصلاحات السياسية فيما يتعلق بإصلاح الإدارة العامة والإدارة المحلية في الأردن.

ونظراً لما تعانيه الإدارة الأردنية من بيروقراطية شديدة كان لها الأثر السلبي والحضور الثقيل في أغلب الوزرات والمؤسسات والدوائر، الأمر الذي أوجد حالة من ازدواجية العمل وتضارب الأهداف والغايات، وتعدد الجهات التي تقوم بالعمل ذاته، وضعف آليات المساءلة والتنسيق والتعاون والشراكة مع بعض القطاعات، ما أثر (سلباً) في تردي المشاريع التنموية والخدمية في المحافظات[49].

وجاءت نتيجة مقلقة في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني بعنوان "حالة البلاد 2019" تفيد بعدم قدرة مؤسسات الدولة على تحقيق أهدافها المُعلنة في خططها الاستراتيجية، لذلك لا بد من تغيير النهج القائم في إدارة أداء مؤسسات الدولة وأجهزتها، من خلال إعادة بناء جذرية ونوعية لها[50]. إنّ نهج التعديلات الحكومية المتتالية لم يحقق المأمول أو المنتظَر منه، فقد أُجريت ثلاثة تعديلات على الحكومة خلال عام 2019 وحده، وبلغ إجمالي العدد الكلّي للوزراء 334 وزيراً في الحكومات التي توالت منذ عام 2000 ، ولعل ذلك من المؤشرات المهمة على ما تواجهه الاستراتيجيات المعلَنة من عقبات في طريق التنفيذ، وعلى أنها لا تزال عرضة للتغير المستمر، ومثالاً على ذلك فإن وزارة التخطيط ووزارة التنمية الاجتماعية عملتا في عام 2019 على إطلاق الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (2019–2025)، وقامت وزارة الشباب بإطلاق الاستراتيجية الوطنية للشباب (2019–2025)، ثم أقيل الوزراء المعنيون بهذه الاستراتيجيات وغادروا مواقعهم خلال التعديلات الحكومية المتتالية[51].

المطلب الرابع:

قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015

---

[48] المجلس الاقتصادي والاجتماعي، حالة البلاد 2019، مرجع سابق (ص 926).

[49] الحباشنة، مستقبل اللامركزية، مرجع سابق (على الانترنت).

[50] المجلس الاقتصادي والاجتماعي، حالة البلاد 2019، مرجع سابق (ص 11).

[51] المرجع السابق (ص 11-12).

انطلاقاً من الرؤية الملكية لمسيرة الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري في الأردن، وتنفيذاً لتوجيهات الملك عبدالله الثاني ودعواته المتكررة لزيادة مشاركة المواطنين في صنع القرار السياسي، أُعد قانون اللامركزية رقم (49)، الذي تمت المصادقة عليه عام 2015، وأبرز ما جاء في القانون:

1- تشكيل مجلس تنفيذي في المحافظات برئاسة المحافظ (يقوم بالواجبات التنفيذية والتنسيقية)، وهو يمثل السلطة التنفيذية ويرتبط بوزير الداخلية، وعضوية نائب المحافظ والمتصرفين الذين يرأسون الألوية وغيرهم وفقاً للمادة (4) الفقرة (أ) من قانون اللامركزية لعام 2015 [52].

2- تشكيل مجلس المحافظة بالانتخاب، مع تعيين أعضاء بما لا يزيد على (15%) من الأعضاء، وعلى أن يخصص ثلث هذه النسبة من النساء عن طريق مجلس الوزراء[53]. ويعدّ مجلس المحافظة جهة رقابية، وتشبه واجباته واجبات مجلس النواب[54]، ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وتخضع حسابات مجلس المحافظة من حيث الرقابة لتدقيق ديوان المحاسبة[55].

3- يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء، ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري (المادة 6 الفقرة أ من القانون)، ومدة المجلس أربع سنوات تبدأ من يوم إعلان أسماء الفائزين في الجريدة الرسمية، وتنتهي ولايته بانتهاء تلك المدة أو بحله وفقاً لأحكام القانون (المادة 7 من القانون).

4- يتولى مجلس المحافظة العديد من المهام لعل أبرزها: إقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحاله إليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها؛ إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية/ الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي، لإدراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة؛ إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال إليه من المجلس التنفيذي، وتحديد أولويات تلك الاحتياجات؛ إقرار المشاريع الخدمية الاستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها؛ إقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة (المادة 8 من القانون).

على الرغم من خضوع مشروع قانون اللامركزية لعام 2015 لنقاشات وورش عمل وحوارات مستفيضة على المستوى الوطني وعلى صعيد المحافظات، إلاّ أن أغلب مقترحات وتوصيات هذه النقاشات والتي تقدم بها رؤساء وأعضاء مجالس بلدية وقادة أحزاب سياسية وخبراء قانونيون وتنمويون، وقادة من غرف الصناعة والتجارة وغيرها من مؤسسات المجتمع[56]، لم تُؤخذ أغلبها بعين الاعتبار، فكانت النتيجة المنطقية أن قانون اللامركزية لعام 2015 أُعدّ في غياب رؤية سياسية وطنية شاملة للامركزية. فبدلاً من تركيز القانون على خلق مجالس محافظات (سلطات محلية) خاضعة للمساءلة ومستقلة وقادرة على حشد الموارد المحلية، وتمكينها من أن تكون شريكاً حقيقياً للحكومة المركزية في عملية التنمية، ركّز القانون على تعزيز المشاركة الشعبية من خلال زيادة عدد السياسيين المنتخبين الذين يُنتظر منهم التأثير في قرارات الإنفاق التنموي على مستوى المحافظة، إذاً

[52] رئاسة الوزراء الأردنية، قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 (المواد 4-5).
[53] المرجع السابق (المادة 3).
[54] المرجع نفسه (المواد 6-8).
[55] المرجع نفسه (المادة 9).
[56] للمزيد حول التوصيات التي قدمها المشاركون في الحوار الوطني حول قانون اللامركزية انظر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، تقرير حالة البلاد 2018، مرجع سابق (ص 921- 922)، كذلك انظر: الحوراني، الانتخابات البلدية واللامركزية في الأردن: رهانان وقانونان جديدان (على الانترنت).

القانون أعطى المواطنين في المحافظات فرصاً لانتخاب ممثليهم الذين من المفترض أن يؤثروا على عملية تخصيص موارد الدولة، وليس حول إيجاد سلطات محلية تنموية أو تعزيزها[57].

ولا تقتصر محدودية الدور على مجالس المحافظات، بل تمتد أيضاً إلى مجالس البلديات، التي تُعد نواة الحكم المحلي، التي تشكل الوحدة التمثيلية ذات التماس المباشر مع المجتمع، وتُعد البلديات من أقدم المؤسسات التمثيلية التي وجدت في الأردن، التي كانت تُعنى بالإدارة المحلية بشكل أساسي وتحتكم لنهج الإدارة اللامركزية، حيث نشأت قبل تأسيس الدولة الأردنية عام 1921، ويُعدّ مجلس بلدي إربد أقدم المجالس البلدية، حيث تأسس عام 1880. وكانت البلديات مسؤولة عن معظم نواحي الحياة (المدارس، المياه، التعليم ..الخ)، إلاّ أن نتيجة تعاظم دور الحكومة المركزية، نُقلت الكثير من وظائف البلديات إلى الوزارات المتخصصة، مما أدى إلى تراجع دور البلديات في الإدارة المحلية، وأصبح دورها مقتصراً على تقديم بعض الخدمات مثل: تعبيد الطرق المحلية وصيانتها، وإنارة الشوارع، وإصدار رخص البناء، وجمع النفايات، وتراجع دورها التنموي والثقافي[58]. فصلاحيات البلديات على كثرتها في المملكة لا تشمل إدارة المرافق الخدمية والشؤون العامة وإدارة التنمية المحلية والحضرية، وجل صلاحياتها الممنوحة لها بموجب قانون البلديات روتينية وتقليدية، ولا علاقة لها بإدارة المرافق (الصحية والتعليمية والشباب والأشغال والأوقاف والثقافة والبيئة والآثار والسياحة والتنمية الاجتماعية والمياه والصرف الصحي وغيرها)، كما يُنتظر من مفهوم اللامركزية، فكل هذه الخدمات ما زالت من اختصاص المديريات الميدانية التابعة للوزارات الحكومية المركزية[59].

وبات يرى العديد من الأكاديميين والباحثين، وكذلك ممثلي مجالس المحافظات، بأن مجالس المحافظات ليست أكثر من ديكور ديمقراطي زائد على الحاجة، وعبءٍ غير مبرر على موازنة الدولة، لأن الحكومة المركزية والمجلس النيابي ينظران لها نظرة عدائية، ولا يسمحان أن يعطى لها أدوات تقلل من أدوارهم السياسية والاجتماعية، وخاصة أن السمة البارزة للنائب الأردني هي سمة تقديم الخدمات[60]. ونظراً لمحدودية الصلاحيات والمسؤوليات لمجالس المحافظات في تقديم الخدمات، نتج عن ذلك أن أعضاء مجالس المحافظات (ربما بسبب الإحباط الناجم عن صعوبة توجيه قرارات المجالس التنفيذية ومساءلتها) توجهوا إلى البلديات في محاولة للتأثير في أعمالها، ما أدى إلى نشوب خلافات بين رؤساء البلديات والمجالس البلدية.

ولكي يكون للامركزية أثر إيجابي في التنمية، يجب الإيمان أن التنمية عملية ديناميكية مستمرة تتفاعل من خلالها جهود وطاقات المجتمع كافة، دون استثناء لاستغلال موارده وتوظيفها لخدمة المصلحة العامة لأبنائه. ولتمكين السلطات المحلية لتقوم بدورها التنموي يجب منحها استقلالية في صنع السياسات التنموية، وموارد مالية مستدامة لإنجاح التنمية، وحتى تكون مسؤولة عن تصميم سياساتها وبرامجها المحلية وحشد الموارد المحلية من أجل تمويلها وتنفيذها بالشراكة مع الأطراف ذات المسؤولية. ومن الأطراف ذات المسؤولية في دفع عملية التنمية التي تضم ولا تقتصر على مؤسسات القطاع العام ممثلة بالمديريات القطاعية في المحافظات ومؤسسات المجتمع المدني بمختلف أشكالها خيرية أو تعاونية أو منظمات غير حكومية والبلديات والمجالس المحلية ومؤسسات القطاع الخاص[61].

---

[57] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة، مرجع سابق (ص 2، 5، 7)، كذلك انظر: الظليفي، اللامركزية في الأردن تحت التجربة، مرجع سابق (على الانترنت)، وللمزيد حول ايجابيات وسلبيات قانون اللامركزية لعام 2015 انظر: الخوالدة، الحكم المحلي في الأردن: مجالس المحافظات في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015، مرجع سابق (ص 485-487).

[58] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، تقرير حالة البلاد 2018، مرجع سابق (ص 918).

[59] الظليفي، اللامركزية في الأردن تحت التجربة، مرجع سابق (على الانترنت).

[60] الظليفي، مرجع سابق، وللمزيد حول قضايا ذات طابع سياسي مرتبطة بنموذج مجالس المحافظات انظر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، اللامركزية: التشخيصي والسيناريوهات المقترحة، مرجع سابق (ص 11-15).

[61] الشعلان، التنمية المحلية واللامركزية، مرجع سابق (ص8).

وتأسيساً على ما سبق يمكن القول إن الفرق بين مجالس المحافظات ومجالس البلديات أو البلديات يتمثل بما يلي:[62]

- تقوم البلديات بتقديم الخدمات للمواطنين في إطار حدود البلدية أو المجلس البلدي، بينما مجالس المحافظات معنية بمناقشة وتحديد المشاريع التنموية الخدمية ودليل احتياجات المحافظة وجلب الاستثمار على مستوى المحافظة.
- تعمل مجالس المحافظات على تقديم وتحسين الخدمات التعليمية والصحية والنقل والزراعة وغيرها، من خلال الموازنات المخصصة للمحافظات من الموازنة العامة للدولة، وهذه قضايا لا تدخل على الأغلب في مجال عمل البلديات بشكل مباشر.
- مجالس البلديات دورها خدمي في أغلب الأحيان، بينما مجالس المحافظات دورها تنموي واستشاري من خلال إقرار مشاريع تنموية تُنفذ من خلال المجلس التنفيذي لتحسين الخدمات وإيجاد فرص عمل وتحسين بيئة الاستثمار في المحافظات.
- مجالس البلديات تملك صلاحيات تعيين الموظفين وتقييم آدائهم، وتمتلك صلاحيات طرح العطاءات والمناقصات، وهي صلاحيات لا تملكها مجالس المحافظات.
- مجالس البلديات تتمتع باستقلالها المالي والإداري، ولديها موازنات خاصة بها، وتمتلك تحصيل إيراداتها بشكل مباشر، بينما مجالس المحافظات لا تملك صلاحيات تنفيذية، وأهم مهامها إقرار مشروع موازنة المحافظة، وإقرار خطة المحافظة التنموية .

المطلب الخامس:

تحليل نتائج انتخابات اللامركزية (مجالس المحافظات):

نحاول في هذا المطلب التعرف خريطة المرشحين وخلفياتهم الفكرية والسياسية، ونسبة المشاركة في الانتخابات، وطبيعة المشاركة الحزبية، وقراءة في مجمل العملية الانتخابية ونتائجها ودلالاتها.

جرت انتخابات مجالس المحافظات لعام 2017 تأكيداً من الحكومة أن عملية التنمية تتطلب جهداً مستداماً، وعملاً متواصلاً تتحدد في نطاقه البرامج والمشروعات، حتى تتحول الرؤية إلى واقع ملموس. فاللامركزية تُعّد أساس تحويل المحافظات والألوية والمناطق والتجمعات السكانية إلى وحدات تنموية تراعي خصوصيات واحتياجات كل محافظة لتحقيق العدالة في توزيع عوائد التنمية، وفتح المجال لزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار.

بلغ عدد المقترعين في انتخابات اللامركزية لعام 2017 في مختلف الدوائر الانتخابية في محافظات المملكة ودوائر البادية (1302949) ناخب وناخبة، وشكلت النسبة النهائية للمشاركة في الانتخابات البلدية ومجالس المحافظات (31.71%) من مجموع الناخبين المسجلين في الجداول النهائية والبالغ (4109423) ناخب وناخبة. وبلغ عدد أعضاء مجالس المحافظات لعام 2017 (380) عضواً، سواء بالانتخاب أو التعيين، توزعوا على (12) مجلس محافظة في الأردن. بلغ عدد المرشحين النهائي لانتخابات مجالس المحافظات(1239) مرشحاً ومرشحة، منهم (1122) مرشحين ذكور، و (117) مرشحات إناث[63]. وأظهرت نتائج انتخابات مجالس المحافظات فوز (299) عضواً منهم (30) سيدة، وصلت لتلك المقاعد بالكوتا (32) سيدة، والتنافس (4) سيدات، بنسبة (12%) من إجمالي عدد الفائزين بمقاعد مجالس المحافظات، وهذا العدد للتنافس على مقاعد مجالس المحافظات يُعدّ مؤشراً بالإقبال الفاتر على الترشح لانتخابات ذات طابع عشائري وجهوي، حيث يفترض أن تشتد فيها المنافسات. ولم تظهر طلبات الترشيح إقبالاً كبيراً من النساء للترشيح في هذه الانتخابات، حيث لاحظ برنامج "راصد" لمراقبة الانتخابات أن (95) دائرة انتخابية على صعيد مجالس المحافظات لم تترشح لها نساء، وهذه تمثل (60%) من مجموع دوائر انتخابات مجالس

[62] الخصاونة، المعايطة يعرض الفرق بين البلديات ومجالس المحافظات (على الانترنت).

[63] الهيئة المستقلة للانتخابات، التقرير التفصيلي لمجريات العملية الانتخابية، انتخابات البلدية ومجالس المحافظات لعام 2017 (ص 130).

المحافظات[64]. وتجدر الإشارة أن العاصمة عمان سجلت أدنى نسبة اقتراع في المملكة، حيث بلغت (17.65%)، وهي الأكبر من حيث الكثافة السكانية[65].

كما أظهرت تقارير صحفية ضعف مشاركة الأحزاب السياسية في الترشح لهذه الانتخابات، في مقابل طغيان الطابع العشائري على التنافس الانتخابي، حيث بلغ إجمالي المرشحين الحزبيين (4%) من العدد الإجمالي للمترشحين في هذه الانتخابات، وفي المقابل بلغت نسبة المترشحين من متقاعدي القوات المسلحة والحكومة (40.8%) من إجمالي المرشحين لمجالس المحافظات[66]. وقد يرجع سبب ضعف مشاركة الأحزاب السياسية في انتخابات مجالس المحافظات إلى عمق الأزمة البنيوية والبرامجية التي تعاني منها الحياة الحزبية الأردنية، إضافة إلى هيمنة العشائرية على الانتخابات، وليست الكفاءة أو الخبرة أو التاريخ الشخصي للمرشحين. فما زالت العشائرية تغلب على توجيه رأي المواطنين، وتسيطر مصلحة العشيرة على المصلحة العامة، ما ينتج عنه وصول أشخاص قد يكونون غير مؤهلين لتولي قيادة وإدارة الشؤون العامة المحلية ، وعلى النهوض بالخدمات والمشاريع التنموية التي تلبي مطالب وطموحات المواطنين ورغباتهم[67].

ومع أن وجود انتخابات دورية لمجالس المحافظات يُعد بحد ذاته مؤشراً ديمقراطياً، إلاّ أن الملاحظ من القانون بأنه أوجد سلطة محلية ومجالس للمحافظات محدودة الصلاحيات، وتفتقر إلى جهاز إداري تابع لها، لحرص الحكومة على هيمنتها على إدارة الشؤون العامة في الدولة، وتقديم الخدمات وتوزيعها على المحافظات، أي غياب الإرادة الحقيقية للحكومة المركزية للتنازل عن بعض صلاحياتها الخدمية والإدارية والمالية، ونقلها لمجالس المحافظات، بحجة أن مجالس المحافظات لا تملك في أغلبها القدرة والخبرة والكفاءة لاتخاذ قرارات تنموية وإدارية، ما قد يكون له عواقب اقتصادية كبيرة في ظل الأوضاع الاقتصادية والسياسية الحرجة التي تشهدها الدولة الأردنية[68].

فقانون اللامركزية اعتمد تصوراً معيناً للامركزية، ليس على أساس تمكين المواطنين من خلال تعزيز قدرات سلطاتهم المحلية، وإنما تمكين المحافظين والجهاز الإداري للدولة على مستوى المحافظة، من خلال تفويض مهام إدارة عملية التنمية المحلية والمخصصات المالية للمحافظين والمديريات القطاعية في المحافظات، وذلك لجعلهم القائمين على التنمية في مناطقهم على حساب مجالس المحافظات المنتخبة[69]. وعلى الرغم من وجود موازنة منفصلة ومقرة للمحافظات، إلاّ أن الحكومة لم تلتزم بصرف هذه الموازنات المخصصة للمحافظات، فمثلاً رُصدت 16 مليون دينار لمحافظة عجلون لعام 2018، لم يُنفق منها أكثر من 4 مليون فقط، ما ساهم عدم مقدرة المحافظة على إقامة مشاريع تنموية وتشغيل الشباب، بل تحولت معظم المشاريع إلى خدمات وصيانة[70].

المطلب السادس:

تقييم تجربة اللامركزية (مجالس المحافظات):

---

[64] الحوراني، الانتخابات البلدية واللامركزية في الأردن، رهانان وقانونان جديدان، مرجع سابق (على الانترنت)، وللمزيد حول نتائج انتخابات اللامركزية، انظر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، تقرير حالة البلاد 2019، مرجع سابق (ص 932-935).

[65] خاطر، والمجالي، الانتخابات البلدية واللامركزية الأردنية لعام 2017: دراسة سياسية وإحصائية (ص 8).

[66] الحوراني، الانتخابات البلدية واللامركزية في الأردن، رهانان وقانونان جديدان، مرجع سابق (على الانترنت).

[67] تقرير راصد حول الخلفيات العلمية والمهنية والقواعد التي يرتكز عليها مترشحو مجالس المحافظات 2017 (على الانترنت).

[68] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة، مرجع سابق (ص 5)، كذلك انظر: الظليفي، اللامركزية في الأردن تحت التجربة، مرجع سابق (على الانترنت).

[69] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة، مرجع سابق (ص 7).

[70] الصمادي – عامر الرجوب، صوت المملكة (قناة المملكة).

إنه من غير المتوقع تقييم تجربة اللامركزية (مجالس المحافظات) التي لا يتجاوز عمرها ثلاث سنوات بشكل دقيق ومفصل، لذلك نحاول في هذا المطلب تقديم تحليل وتقييم متواضع لما أضافته اللامركزية لتعزيز الإصلاح السياسي من عدمه، للإفادة منه في سياق إصلاحات اللامركزية المستقبلي.

إن تبني الدولة اللامركزية كأسلوب لمعالجة المشاكل والاختلالات في عملية التنمية المحلية، وتحقيقه درجات متباينة في النجاح، يتوقف على تطبيق نهج اللامركزية، وبالتالي فإن إخفاق اللامركزية هو بالأساس إخفاق في تطبيق القانون، سواء كان ذلك بسبب ضعف الآليات المجسدة له وهشاشة القواعد التي تحكمه، والغموض في طيات هذا القانون، أو بسبب نقص الكفاءات المحلية القادرة على الإصلاح محل السلطات المركزية في مجال تصميم وتخطيط وتنفيذ السياسات التنموية المستدامة حسب احتياجات وأولويات وإمكانيات المحافظات، واتخاذ القرارات الرشيدة الفاعلة، كما أن فشل نجاح اللامركزية يرجع إلى عدم قدرة الدولة على اختيار المستوى المناسب من اللامركزية لتطبيقه، فهناك مستويات من اللامركزية تتسق مع مستويات معينة من التنمية الاقتصادية والديمقراطية في كل بلد.

إن التحول للامركزية عملية تحتاج إلى وقتٍ طويلٍ، وتحتاج إلى تضافر العديد من الجهود، والتواصل المستمر في المجتمع، ووجود الإرادة السياسية الحقيقية المستدامة لذلك. فالانتقال من المركزية الشديدة للنظام الحكومي نحو نظام اللامركزية يحتاج تغييراً جذرياً في الثقافة السياسية السائدة، وفي العقلية البيروقراطية للمركز، وبتوفر الإرادة السياسية عند الحكومة للتخلي عن جزء من صلاحياتها لمجالس المحافظات، مع أهمية أن تكون هذه المجالس قادرة على تنفيذ المسؤولية الجديدة بشكل جيد وفعّال[71].

إن قدرة مجالس المحافظات على تنفيذ البرامج والمشاريع والخطط التنموية المرتبطة بالاحتياجات الفعلية يعتمد على الدعم المالي الكافي المقدم لها من قبل الحكومة المركزية، ونظراً لضعف هذا الدعم فإنه أسهم في إضعاف عملها وتقييدها، كما أدى إلى عدم ثقة المواطن بمجالس المحافظات، والنظر إليها كمجالس إدارية عديمة الفائدة وغير فاعلة.

كما أن مجالس المحافظات ما زالت تفتقر لأدوات العمل وتفعيل الصلاحيات التنفيذية والخدمية والتنموية التي نصّ عليها القانون، وأن أدوارها حالياً تقتصر على تقديم التوصيات للحكومة، وكأنها مجالس استشارية. وهذا يتعارض مع الفكرة والغاية الرئيسة التي وجدت من أجلها مجالس المحافظات، وهي إيجاد مجالس محافظات تنموية، وليست مجالس محدودية الصلاحيات، فالتمكين الفعلي لهذه المجالس يتوقف على نقل الصلاحيات والمخصصات المالية من الوزارات إلى المحافظين والمديريات القطاعية في المحافظة، وهذا لم يتحقق حتى الآن، على الرغم من قانون اللامركزية منح مجالس المحافظات شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري[72].

كذلك أظهرت نتائج انتخابات مجالس المحافظات وصول عدد كبير من المرشحين ليس بناءً على معايير الخبرة والتجربة والكفاءة والتمثيل الحقيقي، وإنما على أساس الثقل العشائري، ما يؤكد أن العشيرة جزءٌ لا يتجزأ من المشهد السياسي، ومن القوى المسيطرة على عملية الإصلاح. ولا ننكر هنا بأن العشائر الأردنية لعبت دوراً محورياً ورئيساً منذ تأسيس إمارة شرق الأردن عام 1921م، وأسهمت على مر العقود السابقة في دعم ومساندة النظام السياسي الأردني، وعلينا التسليم أيضاً بأن العشائر الأردنية كمؤسسات اجتماعية مقدرة ومحترمة، ودورها أساسي في المحافظة على تماسك ووحدة المجتمع، وحاضنة اجتماعية لأفرادها، ولكن تحويل الدولة المدنية الحديثة لبنية عشائرية تنشأ عنها السلطات والنفوذ والمناصب هو تناقض لمفهوم دولة القانون والمؤسسات،

[71] الشعلان، التنمية المحلية واللامركزية، مرجع سابق (ص 11).

[72] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة، مرجع سابق (ص 5)، كذلك انظر: السعدي، اللامركزية تجربة لم تحقق طموحات الشباب (على الانترنت).

ولمفهوم المواطنة، والمساواة وحقوق الإنسان[73]. كما أن إشكالية البنى العشائرية والقبلية المتجذرة في المجتمع الأردني تقف عائقاً للعملية الإصلاحية في الأردن في أغلب الأوقات بسبب العقلية التي تنظر للوطن من باب المحاصصة والغنيمة وتقاسم المناصب وتوزيعها. إن تحقيق عملية الإصلاح السياسي يحتاج إلى بناء مؤسسات مدنية قادرة على استيعاب الأفراد وثقافتهم، وإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات، وحماية وتعزيز سيادة القانون، وذلك بترسيخ مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، بعيداً عن سيادة الاستقواء الفردي والعشائري.

ومع تعدد الجهات والمرجعيات المسؤولة عن اللامركزية (مجالس المحافظات) في الإدارة المركزية، والمرتبطة بثلاث وزارات هي: التخطيط والتعاون الدولي، والداخلية، والشؤون السياسية والبرلمانية، لا يجعل الأمور تسير في الاتجاه الصحيح. فاللامركزية الفاعلة يجب أن ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسلطة مركزية محددة داعمة وقادرة على الالتزام بهذه العملية.

إن من الصعب أن تقوم مجالس المحافظات بمهام الرقابة والمساءلة للمجالس التنفيذية دون إجراء تعديلات في الدستور، ومراجعة حقيقية للقوانيين وللأنظمة والتشريعات تُمكّن المجالس من أن تمتلك رؤى تنموية وضمانات قانونية تسمح لها بالتخطيط والتنفيذ والنهوض بالمجتمعات المحلية ليقال إنها تؤدي مهاماً تنموية. كما أن فلسفة وغايات اللامركزية غير واضحة وغامضة، فهل جاءت لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار على المستوى المحلي، أو لتقديم الخدمات، أو لتوزيع السلطة وتعزيز نهج التشاركية والمساءلة، أو لتحقيق التنمية في المحافظات، أو حتى يتفرغ النواب لاختصاصاتهم التشريعية والرقابية، وفي كل الأحوال تبدو المجالس بلا صلاحيات حقيقية، كما أن بعض أعضاء هذه المجالس لا يعرفون ما الهدف من وجودهم ولا طبيعة عملهم. لذلك يجب على الحكومة المركزية توضيح فلسفة وغايات وفوائد اللامركزية، ووضعها في إطار تشريعي واضح ومحدد، الأمر الذي من شأنه توحيد جهود الأطراف المختلفة (القطاع العام، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، والبلديات وغيرها) لإنجاح عملية التنمية على مستوى المحافظات، ولإحداث تنمية مستدامة ومتوازنة في الأردن[74].

ما زالت أغلب النخب السياسية والقيادات التقليدية في الأردن تعيق توسيع قاعدة المشاركة السياسية وفتح باب المنافسة الديمقراطية على المناصب السياسية، ومن أن تكون مجالس المحافظات شركاء في الحكم، فالإصلاح السياسي يتناقض في أصوله مع مصالح النخب السياسية التقليدية الحاكمة[75]. وعلينا هنا أن نؤكد أن الأحزاب السياسية تُعدّ جزءاً أساسياً في عملية الإصلاح السياسي، ويشير واقع الأحزاب السياسية في الأردن أنها ما زالت، في أغلبها، شكلية وغير فاعلة في العملية السياسية. وقد يتعلق ذلك بمنظومة القوانين والتشريعات المتعلقة بعمل الأحزاب السياسية، أو بالتركيبة الاجتماعية التي تعتمد على الروابط الاجتماعية ممثلة بالعشيرة، أو قد يرجع ضعف الأحزاب السياسية لبيئتها التنظيمية التي لا تختلف كثيراً عن البُنى التقليدية التي ينهض عليها المجتمع الأردني، ناهيك عن التشابه الكبير بين أفكار وبرامج وأهداف معظم الأحزاب الأردنية[76].

إن تجربة اللامركزية بصيغتها الحالية تبدو أنها تعاني من أزمة حقيقية، وتطبيقها يصطدم بالعديد من التحديات والإشكاليات – كما ذكرنا سابقاً–: فلم يتحقق نقل صلاحيات الحكومة المركزية المتعلقة بالتنمية والخدمات إلى الهيئات التنفيذية والمنتخبة في المحافظات، وبقيت مرتبطة بالعاصمة، كما أنها لم تساعد في إيجاد أو اكتشاف أو رفد الدولة بقيادات يتم اختيارها وفق أسس موضوعية وعملية، وإنما على أسس عشائرية وقبلية، ناهيك عن العلاقة الشائكة وغير الواضحة والمتداخلة من حيث الصلاحيات بين مجالس المحافظات وبين البلديات والنواب. وأكدت تجربة اللامركزية أيضاً عدم توفر رؤية سياسية واضحة وبعيدة المدى لعملية إعادة هيكلة الدولة، وبالتالي قيام الدولة بإجراء إصلاحات انتقائية جزئية ومتباينة. فقد أظهرت مخرجات انتخابات

---

[73] المنسي، في جدل العشيرة والدولة (على الانترنت)، كذلك انظر شتيوي، العشائر والدولة المدنية (على الانترنت).

[74] ربيحات، اللامركزية..البحث عن مخرج (على الانترنت).

[75] الخزاعلة، الإصلاح السياسي في الأردن، مرجع سابق (ص 192).

[76] نفس المرجع (ص 194).

اللامركزية (مجالس المحافظات) مستوى جديداً من التنافس الجهوي والعشائري والسياسي الذي يفسح المجال لإشباع تطلعات النخب المناطقية لنوع من التمثيل الاجتماعي والمعنوي[77]. ولم تفتح المجال والفرص أمام الأجيال الشابة المتعلمة في اختراق قواعد الانتخابات التقليدية. كما عززت الإصلاحات السياسية التي اعتمدتها أغلب الحكومات الأردنية المتعاقبة الهويات الفرعية، وخاصة العشائرية والقبلية، على حساب الهويات الوطنية، ما أدى إلى تراجع الشعور بدولة القانون والمواطنة.

لقد أثبتت تجربة اللامركزية أن تطبيقها ليس بالأمر السهل من الناحية السياسية، وعلى مايبدو ليس من الاهتمامات الرئيسة للحكومة، نظراً لأولوياتها الأخرى، لذلك يجب إدخال تعديلات وتحسينات على الإطار القانوني الحالي (قانون 2015)، واعتبارها مكوناً من برنامج وطني شامل لتطبيق اللامركزية يُنتظر منه تحقيق مجموعة من المخرجات، لعل أبرزها: صياغة الأنظمة واللوائح اللازمة لدعم أي خيار مستقبلي تجاه إقرار نظام سلطات محلية حقيقية، إضافة إلى ابتكار آليات مؤسسية لتفعيل الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، بما في ذلك تحسين إدارة النفقات العامة، وآليات تمويلها على المستوى المركزي والمحافظات والبلديات، من خلال حشد الموارد المحلية المتنوعة على مستوى المحافظات، لبناء القدرات الفنية والإدارية لمجالس المحافظات، وأن تتحمل مسؤولياتها بالتطبيق الصادق لمفاهيم المواطنة، مع ما تقتضيه من التزام بالمسؤولية تجاه الآخر والصالح العام واحترام حكم القانون وسيادته[78]. كما أثبتت تجربة اللامركزية أيضاً أنها صعبة التطبيق من الناحية الاقتصادية نظراً لما يعانيه الأردن من فقر في الموارد الاقتصادية، وارتفاع المديونية الداخلية والخارجية، وازدياد نسب البطالة والفقر، وتآكل الطبقى الوسطى، الأمر الذي أسهم في تراجع مشاركة المواطن الأردني في الشأن السياسي، وتركز اهتمامه على تحسين وضعه الاقتصادي والسعي نحو تأمين حياة كريمة.

ويعتقد الباحث أن الاستعجال في تأسيس مجالس المحافظات، والتوجه لانتخابها قبل تعزيز اللامركزية في العمل الحكومي أحبط تجربة اللامركزية، وأوجد علاقة إشكالية وتداخل وتنافس بين مجالس المحافظات والمجالس البلدية، وبين ممثلي الحكومة في المحافظات. وعلى الرغم من أهمية اللامركزية ودورها في دفع عجلة التنمية، وباعتبارها آلية لبناء مؤسسات سياسية أكثر شفافية ومساءلة، وفي ترسيخ الديمقراطية، إلّا أن التراجع عن فكرة المجالس المنتخبة (مجالس المحافظات) في الوقت الراهن، والاستعاضة عنها بتشكيلة تضم ممثلي الهيئات والنقابات المنتخبة في المحافظات: رؤساء البلديات وغرفة الصناعة والتجارة والنقابات المهنية والعمالية وغيرها من الفعاليات الشعبية المنتخبة في كل محافظة، قد يسهم بإيجاد نسق جديد للتعاون والشراكة ين مختلف الفعاليات، وإيجاد آليات للعمل المشترك والمستدام مع الحكومة، بعيداً عن الحسابات الشخصية والمصلحية.

كما يرى الباحث أن الاستمرار في اللامركزية بصيغتها الحالية قد ينشر المزيد من الفوضى والفساد، ويعيق المحاسبة والمراقبة في كل من الحكومة المركزية ومجالس المحافظات، فعند منح السلطات المحلية صلاحيات إدارية مثلاً، وحجب صلاحيات مالية عنها، فإن ذلك يحرمها من القدرة على تفعيل وتجسيد قراراتها في مجال السياسة العامة. كما أن توقيت اختيار الدولة لتطبيق اللامركزية قد يكون غير مناسب: تردي الأوضاع الاقتصادية، عجز الموازنة العامة للدولة، البطالة والفقر، تدني جودة ونوعية الخدمات الصحية والتعليمية، تراجع الاستثمار، فجوة الثقة العميقة بين الحكومات والمواطنين...الخ، وذلك لأن نجاح اللامركزية مرهون بطبيعة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تحيط بالدولة، وبنضوج الوعي السياسي للمواطنين، وبالممارسات الديمقراطية التي تفسح المجال أمام المواطنين ليتولوا إدارة الشؤون والمصالح المحلية الخاصة بهم.

إن ما نحتاجه الآن هو إعادة الثقة بين المواطن والدولة ومؤسساتها أولاً، من خلال إجراءات وإصلاحات واقعية وقابلة للتطبيق على أرض الواقع، وتضمن الشفافية والعدالة، وتقدم مصلحة الوطن على المصالح الشخصية أو العشائرية، وأن تنطلق الإصلاحات من الأسفل إلى الأعلى، أي من القواعد الشعبية إلى المركز، وتركز على بناء شراكات حقيقية على المستوى المحلي

[77] الحوراني، الانتخابات البلدية واللامركزية في الأردن، رهانان وقانونان جديدان، مرجع سابق (على الانترنت).

[78] المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة، مرجع سابق (ص 24-25).

بين المجتمع المدني والدولة والقطاع الخاص والمجتمع المحلي عن طريق حشد الطاقات والموارد المتاحة، والسعي لبناء قدرات الأفراد والمؤسسات.

خاتمة:

على الرغم من الإصلاحات القانونية والإدارية والسياسية والاقتصادية التي أجراها الأردن خلال العقدين الماضيين، وعلى الرغم من إدراك الحكومات الأردنية المتعاقبة بأن الإصلاح السياسي هو ركيزة أساسية من ركائز التنمية المستدامة والإصلاح الشامل، إلا أن مرحلة الإصلاح السياسي ما زالت تراوح مكانها، وما زالت تتسم بالمدّ والجزر. وتشير المعطيات الخاصة بالانتخابات في السنوات الأخيرة (انتخابات مجالس المحافظات عام 2017، وانتخابات المجالس البلدية عام 2017، وانتخابات مجلس النواب الأردني عام 2016)، تراجع مشاركة المواطنين بالانتخابات البرلمانية والبلدية وانتخابات مجالس المحافظات، كما تعاني المشاركة الشبابية والمجتمعية في الحياة السياسية على صعيد الاهتمام بالشؤون العامة إلى تراجع مستمر، في ظل تراجع ثقة ورضا المواطن الأردني بالحكومة ومجلس النواب، ومن ضعف العلاقة بين الحكومة والبرلمان، فما زالت هذه العلاقة أقرب ما تكون إلى العلاقات الزبونية والاسترضائية، وما زال الطرفان يتشككان في نوايا ومواقف بعضهما البعض، وكل منهما لا يمنح الطرف الآخر مساحة للمساهمة في استكمال بناء النموذج الديمقراطي. كما أسهم تردي وتراجع الأوضاع الاقتصادية، وارتفاع مؤشرات البطالة والفقر، في تراجع المشاركة السياسية للمواطن الأردني، ناهيك عن تنامي الولاء للمرجعيات التقليدية الأولية مثل العشيرة والقبيلة والجهوية والإقليمية، وتنامي الشعور باللاجدوى وعدم القدرة على تحقيق الذات.

إن عملية التحول نحو اللامركزية، أو نجاح اللامركزية، يعدّ أكثر تعقيداً وصعوبة. لذلك السؤال الذي يطرح نفسه هو ما شكل أو نموذج اللامركزية الأفضل الذي يلائم الدولة الأردنية في المرحلة المقبلة لإرساء دعائم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي للمجتمعات المحلية أو للإدارات المحلية؟ إن الإجابة على هذا السؤال تبقى مثاراً للجدل بين مؤيدي اللامركزية والمشككين بها، ولكن في ظل المتغيرات والتطورات والأزمات المتسارعة التي تشهدها الدولة الأردنية تجعل من الصعب على المركز أو صانع القرار اختيار أو تصميم المستوى المناسب من اللامركزية لتطبيقه، ومدى اتساق هذا المستوى مع مستوى التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية في مختلف محافظات المملكة، ومدى اتساقه أيضاً مع مدى توفر الموارد المالية والإمكانات الاقتصادية والخبرات البشرية لكل محافظة لرسم خطط وسياسات التنمية المحلية. فعملية الإصلاح ينبغي أن تكون تعبيراً واقعياً عن رؤية وطنية شاملة، واستجابة لمطالب مجتمعية سياسية اقتصادية واجتماعية وغيرها، وتقتضي إحداث تنمية مستدامة وبناء علاقة حقيقية تشاركية تضامنية وتفاعلية على أساس الثقة المتبادلة بين الدولة والمجتمع، خاصة أن المواطن الأردني أصبح لايثق بالنخب السياسية التقليدية القديمة التي يعتمد عليها النظام السياسي الأردني، ما يتطلب إجراء مراجعة شاملة لتعديل النهج القائم لإدارة البلاد، وتطوير نخب جديدة قادرة على إدارة الدولة، وإعادة ثقة المواطنين بالنظام السياسي.

وقد سعت الدراسة إلى إلقاء الضوء على ما اضافته تجربة اللامركزية (مجالس المحافظات) لعملية الإصلاح السياسي في الأردن.

نتائج الدراسة:

وخلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

1. كشفت الدراسة أن السياسات والإجراءات والخطط التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة لم تنجح في الحدّ من التفاوت التنموي الكبير بين محافظات المملكة، ما أدى إلى تراكم التحديات التنموية دون وجود معالجة جذرية عميقة تمكّن المحافظات أو السلطات المحلية من تحسين أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والخدمية والمؤسسية، بما يلبي أو يرقى لطموحات وأولويات المواطنين في المحافظات، وأدى إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة، وعجز الاقتصاد الوطني عن حمل الأعباء الاجتماعية والخدمية والتنموية، واتساع معدلات البطالة والفقر في المحافظات.

2. تركزت معظم الاستثمارات والأنشطة الاقتصادية خلال السنوات الأخيرة في العاصمة عمان، ما زاد الهجرة من الأرياف إلى العاصمة.
3. ضآلة الجهود المبذولة من قبل الحكومة المركزية في إيجاد تنمية محلية عادلة ومتوازنة نوعاً ما في مختلف المحافظات، وفي تحقيق العدالة الاجتماعية للمواطنين، وقد يرجع ذلك إلى عدة أسباب لعل أبرزها: غياب الرؤية التنموية على مستوى اتخاذ القرار الوطني، وعدم وجود سياسات حكومية واضحة المعالم بخصوص تنمية المحافظات؛ وتركز سلطة القرار في أيدي الحكومة المركزية وعدم منح السلطات المحلية أو مجالس المحافظات الدور في صنع هذا القرار، أي أن القرارات تنطلق من المركز وليس من القاعدة الشعبية؛ واعتماد السياسات والإجراءات التنموية على توفير أسباب ضمان الاحتياجات والخدمات الأساسية أكثر من اعتمادها على تحقيق مؤشرات التمكين وعلى توسيع المشاركة المجتمعية في عملية التنمية النوعية.
4. أن الحكومات في الأردن تجيد الحديث عن الإصلاح، ولكن على الصعيد العملي أو التطبيق على أرض الواقع شيء آخر مختلف، فإقرار القانون وتوفره يُعدّ من الضمانات المهمة لعملية الإصلاح، إلّا أن ذلك يحتاج إلى توافق القانون مع الواقع العملي عن طريق احترامه في الممارسة والتطبيق. فقانون اللامركزية لعام 2015 عكس رؤية النظام السياسي، ولم يتضمن المطالب والتوصيات والمقترحات الرئيسة لنقاشات وحوارات وورش العمل المستفيضة على المستوى الوطني وعلى مستوى المحافظات، التي تقدم بها رؤساء وأعضاء مجالس بلدية وقادة أحزاب سياسية وقانونيون وخبراء تنمويون وقادة من غرف الصناعة والتجارة وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني، كما أن القانون لم يُحد من تفرد الحكومة المركزية بالقرار السياسي والتنموي، ولم يسهم في إيجاد سلطات محلية تنموية.
5. إن عملية الإصلاح السياسي تتطلب وجود رغبة وإرادة حقيقية وصادقة من مؤسسات الدولة المختلفة لتحقيق عملية التحول الديمقراطي المنشود.
6. أغلب إشكاليات وتحديات الإصلاح السياسي في الأردن هي داخلية، تنبع من داخل المجتمع الأردني، أي من البُنى السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

توصيات:

وبعد، فإن الباحث يقترح مجموعة من التوصيات، منها:

- الحاجة إلى تعزيز الثقافة السياسية وتطوير الوعي المجتمعي لإيجاد عمقٍ مجتمعيٍ يدافع عن الإصلاح السياسي، ويتماشى مع فكر وأسلوب نظام الحكم اللامركزي. فالثقافة السياسية تلعب دوراً مهماً في عملية بناء الدولة، وتعزيز شعور المواطن بدولة القانون، ودولة المؤسسات، والمواطنة الصالحة، وذلك كون الثقافية السياسية تمثل نسقاً متبادلاً بين النظام السياسي والمجتمع أو الأفراد. لذا فإن على النظام السياسي الأردني العمل على بناء ثقافة سياسية وطنية تشاركية لإيجاد تنشئة سياسية–اجتماعية إيجابية، يفترض منها أن تعمل على تحقيق دولة المواطنة والقانون، وتراجع الولاءات والانتماءات التقليدية، وكل ذلك يتوقف على مستوى الشرعية التي يحظى بها النظام السياسي، ودرجة مأسسة سلطته، ودرجة رضا وقبول المجتمع لسياساته.
- إن نجاح اللامركزية وغيرها من المشاريع الإصلاحية مرتبط بشكل أساسي بتحديد العلاقات الأفقية والعمودية بين الأشكال الإدارية المتعددة.
- اعتبار السلطات المحلية شريكاً حقيقياً في التنمية مع الحكومة المركزية، وأن تكون ذات استقلالية في صنع السياسات التنموية ومواردها المالية، وخاضعة للمساءلة والمحاسبة والمراقبة من طرف الدولة والمجتمع المحلي.
- إعادة النظر بتركيبة مجالس المحافظات المنتخبة، ليصبح الانتخاب لها قطاعياً، أي أن يضم المجلس ممثلين لكافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعاونية والنقابية والمرأة والبلديات...الخ، في كل محافظة، بحيث يكون عضو مجلس

المحافظة ممثلاً لقطاعات متخصصة وليس لعائلة أو عشيرة. وخاصة أن مجالس المحافظات تقوم بأدوار خدمية وتنموية وإدارية ذات أبعاد مختلفة، تحتاج إلى خبراء وكفاءات حقيقية متخصصة. هذا يتطلب وضع شروط للراغبين في خوض انتخابات مجالس المحافظات، وألاّ تكون مفتوحة للجميع.

- ضرورة توفر رؤية سياسية واضحة وبعيدة المدى لعملية إعادة هيكلة الدولة، وليس إجراء إصلاحات جزئية انتقائية متباينة غير قابلة للتطبيق على أرض الواقع، وألاّ تأتي القوانيين نتيجة التخبط والتسرع من الحكومات، لأن مصيرها سيكون الفشل، وتعميق أزمة الثقة بين المواطن والدولة، وتعزيز الهويات الفرعية التقليدية على حساب الولاء للوطن والمصلحة الوطنية.

المصادر والمراجع

ابن الحسين،عبدالله الثاني. (2005م، 26 يناير). *خطاب جلالة الملك للشعب الأردني*. رئاسة الوزراء الأردنية. تاريخ الاطلاع: 2019، 14 أكتوبر، الموقع: http://www.pm.gov.jo/content/1405777216

ابو حمود، موفق. (2016م). *دراسة للاتجاهات نحو معوقات التنمية السياسية في الأردن: دراسة ميدانية*. *مجلة العلوم الاجتماعية*، جامعة الكويت، 44(2)، ص 217-267.

أبو هزيم، غيث نامر. (2016م). *اللامركزية وعملية الإصلاح السياسي في الأردن من وجهة نظر أعضاء مجلس النواب الأردني السابع عشر*، أطروحة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

تقرير التنمية البشرية في مصر سنة 2004م. *اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد*. في: جليليان بوتر (محرر)، نادية علي عبد العظيم (مراجعة وترجمة للعربية). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومعهد التخطيط القومي.

جريدة *الدستور الأردنية*. (2005م، 6 نيسان). بدأت بـ 20 وزيراً وانتهت بـ 27: حكومة الفايز حملت الرقم 89 وألغت وزارة الإعلام للمرة الأول في تاريخ الأردن. تاريخ الاطلاع: 2019م، 21 نوفمبر، الموقع: www.addustour.com/articles/732881

الحباشنة، سمير. (2018م، 8 أكتوبر). *مستقبل اللامركزية*. جريدة الرأي الأردنية. تاريخ الاطلاع: 2019م، 14 نوفمبر، الموقع: http://alrai.com/article/10454571

الحلو، ماجد راغب. (1994م). *القانون الإداري*. الإسكندرية- دار المطبوعات الجامعية.

الحوراني، هاني. (2017م، 15 اغسطس). *الانتخابات البلدية واللامركزية في الأردن، رهانان وقانونان جديدان*. العربي الجديد. تاريخ الاطلاع: 2019، 19 أكتوبر)، الموقع: www.alaraby.co.uk

خاطر، أيمن، والمجالي، عبدالله. (2018م). *الانتخابات البلدية واللامركزية الأردنية لعام 2017: دراسة سياسية وإحصائية*. مركز دراسات الشرق الأوسط – الأردن.

الخزاعلة، يوسف. (2015م). *الإصلاح السياسي وإرادة التغيير السياسة في الأردن 2010-2013*. *مجلة المنارة*، 21(3)، 181-220.

الخصاونة، محمد. (2017م، 10 اغسطس). المعايطة يعرض الفرق بين البلديات ومجالس المحافظات. جريدة الرأي الأردنية. تاريخ الاطلاع: 2020م، 14 جولاي، الموقع: www.alrai.com/article/10401404

الخوالدة، صالح عبدالرزاق. (2018م، ديسمبر) . *الحكم المحلي في الأردن: مجالس المحافظات في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015: دراسة تحليلية*. *مجلة العلوم القانونية والسياسية*، 9 (3)، ص 468-491.

ربيحات، صبري. (2019م، 28 نوفمبر). *اللامركزية .. البحث عن مخرج*. جريدة الغد الأردنية. تاريخ الاطلاع: 2020م، 14 جولاي، الموقع: https://alghad.com/اللامركزية-البحث-عن-مخرج/

رئاسة الوزراء الأردنية. (2015م). قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، الجريدة الرسمية رقم (5375) بتاريخ 2015/12/31.

الزعبي، خالد سمارة.(1993م). *تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية*. ط3. عمان– الأردن: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

السعدي، غدير. (2018م، 13 ماي). *اللامركزية تجربة لم تحقق طموحات الشباب*. جريدة الرأي الأردنية. تاريخ الاطلاع: 2020م، 22يناير، الموقع: www.alrai.com/article/10436577

سمير، كيم . (2017م). *الأدوار الجديدة للمجتمع المدني في ظل الإدارة المحلية التشاركية: قراءة في الحالة الجزائرية*. *مجلة المفكر*، العدد 16، ديسمبر 2017، 433–447.

شتيوي، موسى وصويص، سليمان. 2013م). *الحراك السياسي في الأردن*، في كتاب الربيع العربي ثورات الخلاص من الاستبداد، دراسة حالات. ط1. عمان: مكتبة عبد الحميد شومان 328–332.

شتيوي، موسى. (2019م، 6 فبراير). *العشائر والدولة المدنية*. جريدة الغد الأردنية. تاريخ الاطلاع: 2020م، 14 جولاي، الموقع: https://alghad.com/العشائر–والدولة–المدنية/

شديفات، بنان سالم. (2017م). *دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن (2015– 2017)*، أطروحة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، الأردن.

الشعلان، محمود عبدالله. (2019م). *التنمية المحلية واللامركزية*. ورقة مقدمة للتقرير الاقتصادي والاجتماعي الثاني، المجلس الاقتصادي والاجتماعي عمان– الأردن، 2013م، ص 67– 93.

الصمادي، محمد نور. (2019م، 21 ابريل). أجرى المقابلة عامر الرجوب. *صوت المملكة*. الأردن: قناة المملكة.

طبيشات، واصف. (2005م). *دور الإعلام في الإصلاح السياسي*. عمان– مركز الأردن للدراسات.

الظليفي، هاني. (2018م، 22 يوليو). *اللامركزية في الأردن تحت التجربة*. تاريخ الاطلاع: 2019م، 27 اكتوبر، الموقع: https://www.sasapost.com/opinion/decentralization–in–jordan/

العبدالله، محمد.(2018م). *اللامركزية والتنمية المحلية في سورية: مدخل نظري تطبيقي*، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية،الكتاب السنوي الرابع الصادر في أيلول سبتمبر 2018 بعنوان " حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق، ص 103–129.

العجارمة، نوفان. (2017م.، 28 اغسطس). مجالس المحافظات بين الانتخاب والتعيين.. وجهة نظر قانونية، وكالة عمون الإخبارية، تاريخ الاطلاع: 2020م، 20 يناير، الموقع: www.ammonnews.net/article/329004

العلو، ساشا. (2018م). *نحو تأصيل مفاهيمي للامركزية*، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، الكتاب السنوي الرابع الصادر في أيلول سبتمبر 2018 بعنوان " حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق، ص. 19– 38.

فرانسيس، إلكساندرا. (2015م، 21 أيلول). *أزمة اللاجئين في الأردن*. مركز كارنيغي للشرق الأوسط. تاريخ الاطلاع: 2019م، 17 ديسمبر، الموقع: http://carnegie–mec.org/2015/09/21/ar–pub–612961

كشاكش، كريم. (1997م). *التنظيم الإداري المحلي: المركزية واللامركزية دراسة مقارنة المملكة المتحدة– أمريكا – فرنسا – ألمانيا الاتحادية– الأردن*. ط1.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) 2013م. *التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية: اللامركزية في خضم التحول السياسي*. الأمم المتحدة. تاريخ الاطلاع: 2019م، 22 نوفمبر، الموقع:

https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_ecri_13_3_a.pdf

المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني. (2018م، سبتمبر). *تقرير حالة البلاد* 2018.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني. (2019م، نيسان). *اللامركزية: التشخيص والسيناريوهات المقترحة*.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني.(2019م، ديسمبر). *تقرير حالة البلاد 2019*.

المدينة الإخبارية. (2019، 8 أكتوبر). *راصد و إدارية النواب يطلقان دراسة سبل تطوير اللامركزية في الأردن*.تاريخ الاطلاع: 13 ديسمبر 2019م ، الموقع: https://www.almadenahnews.com/article/776154

مركز الحياة راصد. (2017م، 17 سبتمبر). *تقرير راصد حول الخلفيات العلمية والمهنية والقواعد التي يرتكز عليها مترشحو مجالس المحافظات*. تاريخ الاطلاع: 2019م، 14 نوفمبر، الموقع: http://elections.rasedjo.org/ar/publications/statement/rased-statement-backgrounds-and-constituents-candidates-running-governorate

مركز المحترفين الدولي للدراسات والأبحاث. (2017م). *قراءة في اللامركزية ، المفهوم والتطبيق*. تاريخ الاطلاع: 2019م، 11 ديسمبر، الموقع: http://www.projocenter.com/Details.aspx?Id=25

المنسي، جهاد. (2017م، 17 أكتوبر). *في جدل العشيرة والدولة*. جريدة الغد الأردنية. تاريخ الاطلاع: 2020م، 14 جولاي، الموقع: https://alghad.com/في-جدل-العشيرة-والدولة/

نمر، مصطفى. (2017، 16 أكتوبر). *اللامركزية في الحكم: المفاهيم والأنماط*. المعهد المصري للدراسات السياسية والاستراتيجية، تقارير سياسية.

نمر، مصطفى. (2018م، 12 مارس). *اللامركزية: قراءة في النظريات والانتقادات*. تاريخ الاطلاع: 10 أكتوبر 2018م، الموقع: http://kitabat.com/cultural

النمري، جميل. (2009م، 2مايو). *التحول نحو اللامركزية في الأردن...الحوار الوطني حول التطبيقات*. الهيئة الأردنية للثقافة الديمقراطية ومؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية، اللامركزية بين المحافظات الأقاليم، وقائع الملتقى الوطني "اللامركزية والأقاليم من كل وجهات النظر"، عمان.

الهيئة المستقلة للانتخابات. (2018م). التقرير التفصيلي لمجريات العملية الانتخابية: انتخابات البلدية ومجالس المحافظات لعام 2017، عمان.

وزارة التخطيط والتعاون الدولي. *الأردن 2025: رؤية واستراتيجية وطنية*.

وزارة الداخلية. (2000م). *نظام التشكيلات الإدارية لعام* 2000، المواد 26-31.

قائمة المراجع المرومنة:

AbuHammod, M., (2016). The Trends of the Political Development Limitations in Jordan: A Field Study, Journal of the Social Sciences, Kuwait University, 44 (2), pp. 217-267.

Abu Hazim, Gh. N., (2016). Decentralization and political reform in Jordan: point of view of the 17th parliament members, MA thesis, Middle East University, Jordan.

Addustour Jordanian Newspaper, (2005, 6th April). It started with 20 ministers and ended with 27: Al-Fayez government carried the number 89 and abolished the Ministry of Media for the first time in Jordan's history. Accessed: 2019, 21st Nov., website: www.addustour.com/articles/732881

Al-Abdullah, M., (2018). Decentralization and Local Development in Syria: An Applied Theoretical Introduction, Omran Center for Strategic Studies, Fourth Yearbook issued in September 2018 entitled "On Centralization and Decentralization in Syria: Between Theory and Practice, pp. 103-129.

Al-Ajarmah, N., (2017, 28th. Aug.). Provincial Councils between Election and Appointment, A Legal Point of View, Ammon News Agency, Accessed Date: 2020, January 20, Website: www.ammonnews.net/article/329004.

• Al-Alo, S., (2018). Toward Conceptual Rooting of Decentralization, Omran Center for Strategic Studies, Fourth Yearbook issued in September 2018 entitled "On Centralization and Decentralization in Syria: Between Theory and Practice, pp. 19-38.

Alexandera, F., (2015, 21st. Sep.). Refugee Crisis in Jordan, Carnegie Middle East Center, Accessed: 2019, 17th. Dec., website: http://carnegie-mec.org/2015/09/21/ar-pub-612961

Al-Habashneh, S., (2018, 8th Oct.). The Future of Decentralization, Alrai Jordanian Newspaper, Accessed: 2019, 14th Nov., website: http://alrai.com/article/10454571

Al- Hilo, R. M., (1994). The Administrative Law, Alexandria, University Publications House.

Al-Horani, H. (2017, 15th Aug.). Municipal Elections and Decentralization in Jordan: Stakes and New Laws Issues, The New Arab, Accessed: (2019, 19th Oct.), website: www.alaraby.co.uk.

Al-Khasawneh, M., (2017, 10th Aug.), Ma'aytah displays the difference between municipalities and provincial councils, Jordanian Alrai Newspaper, Accessed: 2020, 14th July, website: www.alrai.com/article/10401404.

Al–Khawaldeh, S. A., (2018, December), Local Governance in Jordan: Governorate Councils Under the Law of Decentralization No. (49) Of 2015: An Analytical Study, Political & Legal Science Journal 9 (3), pp.468-491.

Al-Khaza'aleh, Y., (2015). Political Reform & Political Will to Change in Jordan 2010-2013, Al-Manara Journal, . (3)21 .220-181

Almadenah News, (2019, 8th.Oct.)., "Rased" and the parliament administrative launched a study about Means of developing decentralization in Jordan, Accessed: 2019, 13th. Dec., website: https://www.almadenahnews.com/article/776154 .

Al-Mansi, J., (2017, 17th. Oct.). Clan and State Controversy. Al-Ghad Jordanian Newspaper. Accessed: 2020, 14th. July, website: https://alghad.com/في-جدل-العشيرة-والدولة/.

Al-Nimri, J., (2009, 2nd. May). Transition towards decentralization in Jordan ... The national Dialogue on Applications, The Jordanian Commission for Democratic Culture (JCDC) & Friedrich Ebert Stiftung, Decentralization between governorates and regions, The National Forum "Decentralization and the regions from all points of view.", Amman.

Al-Saadi, Gh., (2018, 13th. May), Decentralization is an experiment that did not fulfill the aspirations of the youth, Alrai Jordanian Newspaper, Accessed: 2020, 22nd. Jan), website: www.alrai.com/article/10436577

Al-Shaalan, M. A., (2019). Local and decentralized development. Paper Presentation Second Economic and Social Report, Economic & Social Council, Amman, Jordan, 2013, p. 67-93.

Al-Smadi, M. A., (2019,21st. April). An interview with Amer Al-Rjoub on Sawt Almamlaka, Jordan, Almamlaka TV.

Al-Thelaifi, H., (2018, 22nd. July). Decentralization in Jordan, Accessed: 2019, 27th. Oct., website: https://www.sasapost.com/opinion/decentralization-in-jordan/

Al-Zoubi, Kh. S., (1993), The formation of local councils and their impact on their sufficiency in local administration systems, F. 3, Amman, Jordan, Dar Athaqafa for Printing & Distribution.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), (2013). Institutional development and transition: Decentralization in the course of political transformation, United Nations, Accessed: 2019, 22nd. Nov., website: https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_ecri_13_3_a.pdf

Egypt Human Development Report 2004, Choosing Decentralization for Good Governance, edited by Gillian Potter, translated by Nadia Abdel Azzim, United Nations of Development Program (UNDP) and Institute of National Planning.

Elnemr, M., (2017, 16th. Oct.). Decentralization of Governance: Concepts & Forms, The Egyptian Institute for Political and Strategic Studies, Political Reports.

Elnemr, M., (2018, 12th. March). Decentralization: Theories and Criticisms. Accessed: 2018, 10th.Oct., website: http://kitabat.com/cultural.

Hayat Center – "Rased", (2017, 17th Sep.). A monitoring report on the scientific and professional backgrounds and rules upon which candidates for provincial councils are based. Accessed: 2019, 14th. Nov., website: http://elections.rasedjo.org/ar/publications/statement/rased-statement-backgrounds-and-constituents-candidates-running-governorate.

Ibn AL Hussain, A. II, (2005, 25th. Jan), His Majesty's speech to the Jordanian people, Jordan Prime Minister, Accessed: October 14, 2019, website: http://www.pm.gov.jo/content/1405777216

Independent Election Commission, (2018). The electoral process report: the municipal and provincial council elections for 2017, Amman.

Jordan Economic & Social Council, (2018, Sep.). State of the country report 2018.

Jordan Economic & Social Council, (2019, April). Decentralization: diagnosis and proposed scenarios.

Jordan Economic & Social Council, (2019, Dec.). State of the country report 2019.

Kashkash, K., (1997). Local administrative organization: centralization and decentralization (a comparative study) United Kingdom - America - France - Federal Germany – Jordan, F.1.

Khater, A. & Al- Majali, A., (2018) Jordan's Municipality and Decentralization Elections 2017 A Political and Statistical Study

Kim, S., (2017), The New Roles of Civil Society Under Participatory Local Administration: A Reading in the Algerian Case, Almofaker Journal, Edition: 16, 2017. Dec. 433-447

Ministry of Interior. (2000). System of Administrative Formations 2000, Articles 26-31.

Prime Ministry of Jordan, (2015). 2015 Decentralization Law No. 49, The Official Newspaper No. (5375), 31/12/2015.

Professional International Center for Studies, (2017). A reading on decentralization, concept and application. Accessed: 2019, December 11, website: http://www.projocenter.com/Details.aspx?Id=25 .

Rbaihat, S., (2019, 28th. Nov.), Decentralization find an outlet. Al-Ghad Jordanian Newspaper. Accessed: 2020, 14th. July, website: https://alghad.com/اللامركزية-البحث-عن-مخرج/

Shdaifat, B. S., (2017). the role of the law of administrative decentralization in the political reform process in the period 2015-2017, unpublished MA thesis, Al al-Bayt University, Jordan.

Shteiwi, M. & Sweis, S. (2013). Political movement in Jordan, in The Arab Spring, Salvation revolutions from tyranny, Cases study, F.1, Amman, Shoman Public Library, 328-332.

Shteiwi, M., (2019, 6th. Feb.), Clans and the Civil State, Al-Ghad Jordanian Newspaper. Accessed: 2020, 14th. July, website: https://alghad.com/العشائر-والدولة-المدنية/.

Tbaishat, W., (2005). The Role of Media in Political Reform, Amman, Jordan Center for Studies.

The Ministry of Planning and International Cooperation. Jordan 2025: A National Vision and Strategy.