أفاق التوجه الحكومي الأردني نحو تطبيق اللامركزية في المؤسسات الرسمية الأردنية

د . منصور حمدان فياض العلوان

(ISSN : 2536 - 9555)

أفاق التوجه الحكومي الأردني نحو تطبيق اللامركزية في المؤسسات الرسمية الأردنية

د . منصور حمدان فياض العلوان

الملخص

يقدم هذا البحث رؤية قانونية حول تطبيق قانون اللامركزية في الأردن، تحاول بيان مفهومها وقيمتها ونشأة فكرتها في الأردن وسير العمل بها، وموقف المعارضين لها ونقدم في هذا البحث الأسس اللازمة لنجاح عملية التحول لنظام اللامركزية في الأردن، كما وأننا بينا بعضا من الثمار المتوقعة نتيجة تنفيذ اللامركزية في الأردن وختمت بأبرز النتائج التي توصلت إليها.

Abstract

This research provides legal vision of decentralization in Jordan in terms of their importance and value of the concept and the emergence of the idea in Jordan and workflow, and the position of opponents and offer in this research foundations for the success of the process of transformation of the system of decentralized in Jordan, as we Pena some of the expected fruits as a result of the implementation of decentralization in Jordan concluded the most

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع: أنه من المتوقع أن يؤدي تطبيق اللامركزية في الأردن إلى عدة جوانب إيجابية في اتخاذ قرارات أسرع وأكثر ملائمة وفاعلية في تحسن وتطوير الأداء وزيادة معنويات المديرين لأداء مهامهم وتوسيع نطاق الوظائف بمختلف الأجهزة وتقريب الإدارة من المواطنين.

مشكلة البحث:

تتحدد مشكلة البحث بالسؤال التالي: "ما هي آفاق التوجه الحكومي الأردني نحو تطبيق اللامركزية في المؤسسات الرسمية الأردنية؟

الدراسات السابقة:

1. نائل عبد الحافظ العواملة, (1994) "**دراسة ميدانية لمفهوم تفويض السلطة في المؤسسات الأردنية الخاصة والعامة**". مجلة جامعة الملك عبد العزيز الاقتصادية والإدارية, المجلد 7, ص93-194.
2. ماهرة فؤاد جويحان, (1995) "**درجة تطبيق اللامركزية في التنظيم الإداري المدرسي من وجهة نظر مديري المدارس الثانوية في الأردن**", رسالة ماجستير, الجامعة الأردنية, عمان, الاردن.
3. مجدولين عبد الله نعيرات, (2006) "**التوجه نحو تطبيق اللامركزية الإدارية في مستشفى جنين**", (رسالة ماجستير غير منشورة), جامعة النجاح الوطنية, نابلس, فلسطين.

(ISSN : 2536 - 9555)

خطة البحث:

-**المبحث الأول: اللامركزية في الأردن**

-**المطلب الأول:** أساس نشأة فكرة التوجه الحكومي الأردني نحو اللامركزية وواقعها.

-**المطلب الثاني:** الدوافع الحقيقية للتوجه نحو تطبيق اللامركزية في الأردن.

-**المطلب الثالث:** مقومات تطبيق اللامركزية في الأردن.

-**المبحث الثاني: آفاق التوجه الحكومي نحو تطبيق اللامركزية في الأردن**

-**المطلب الأول:** آفاق التوجه الحكومي نحو تطبيق اللامركزية في الأردن على التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتربوية.

-**المطلب الثاني:** آفاق التوجه الحكومي نحو تطبيق اللامركزية في الأردن على مستوى المؤسسات الرسمية.

-**المطلب الثالث:** آفاق التوجه الحكومي نحو تطبيق اللامركزية في الأردن على المستوى الشعبي.

التمهيد

- **مقدمة**
- **التعريفات الإجرائية**

1.آفاق

2.التوجه الحكومي

3.اللامركزية

4.المؤسسات الرسمية

- أهداف التوجه نحو اللامركزية
- صور اللامركزية

مقدمة:

مع التطور الحاصل في العالم في كل الجوانب وخاصة الجوانب الإدارية ومع تطبيقات وانتشار العولمة والخصخصة والتطور في عالم التقنيات والتكنولوجيا بحيث أصبح العالم قرية صغيرة مع الشبكة العنكبوتية, أصبحت مسألة الإدارات في المنظمات وخاصة الحكومية منها متشابكة إلى حد ما، إذا لا بد أن تتطور وتلاحق الركب العالمي حيث أصبحت اللامركزية بأنواعها هي المسيطرة على عالم الإدارات الحكومية وما يهمنا في هذه الدراسة هو آفاق التوجه الحكومي نحو تطبيق اللامركزية في المملكة الأردنية الهاشمية، علماً أن مسألة تركيز السلطة (المركزية الإدارية) وتشتيتها (اللامركزية الإدارية) في المنظمات تستحوذ على حيز كبير من اهتمام وتفكير الإداريين إذ تعتبر الشغل الشاغل للعديد من المديرين ورجال الإدارة فتركز السلطة وتشتيتها توضح الطريقة التي يسير عليها المديرين في تعاملهم مع المرؤوسين كما توضح درجة الثقة التي يمنحونها للمرؤوسين للمشاركة في العمل واتخاذ القرارات. فمن المعروف إن لعملية صنع القرار أهمية خاصة، خصوصاً إذا صدرت القرارات في المنظمة بصورة مشتركة وبالتعاون الوثيق بينهم.

والاهتمام باللامركزية آخذ في الازدياد نظرا لكثرة التفاعل بين الأفراد والمجموعات وتعدد حاجتهم وتطلعاتهم وتوقعاتهم ونظراً لزيادة حجم وتضخم الأجهزة والمنظمات بصوره مذهلة وترتبط سياسة كل من المركزية واللامركزية بعملية تفويض السلطة في التنظيم، فكلما زاد تفويض السلطة زادت اللامركزية والعكس صحيح. وتفويض السلطة أمر أساسي في الهيكل التنظيمي للمنظمات ومنها المنظمات الإدارية فالسلطة تتجمع كلها في مركز المدير العام للمنظمة أو المؤسسة.

(ISSN : 2536 - 9555)

التعريفات الإجرائية:

1- آفاق:

جمع أفق: أ ف ق: الآفاقُ النواحي الواحد أُفُقٌ وأُفْقٌ والجمع: آفاق.

كَشَفَ آفاقاً جَدِيدَةً: جَوَانِبَ، مَعَالِمَ، جِهاتٍ، أَماكِنَ[1].

وهي تعني في بحثنا جوانب ونواحي التوجه الحكومي الأردني نحو تطبيق اللامركزية في المؤسسات الرسمية من حيث غاياتها وأسس هذا التوجه وأصوله ومعوقاته والنتائج والثمار المتوقعة منها في كل الأصعدة الرسمية والتنموية والشعبية.

2-**التوجه الحكومي:** تَوَجَّهَ: توجَّهَ/ توجَّهَ إلى يتوجّه، توجُّهًا، فهو مُتوجِّه: ذَهَبَ إِلَيْهَا، قَصَدَهَا وتوجَّه إلى مديره بطلب إجازة: طلب تحقيقها[2].

–فالتوجه الحكومي هنا: أي قصد الحكومة بسيرها وطلبها نحو اللامركزية.

3-**اللامركزية:** يقوم مفهوم اللامركزية على اساس تفويض ونقل واعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات والموارد المتعلقة بالشؤون الادارية والتنموية والخدمية ذات الطابع المحلي بين الحكومة والمحافظات والهيئات المحلية المنتخبة، وتعزيز مؤسسة المشاركة الشعبية في تحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات لتمكين المواطن من المشاركة في صنع واتخاذ القرار، ووضع الخطط اللازمة لتنفيذها ومتابعتها

(1) الفيومي محمد، المصباح المنير، دار الحديث، 2003، ص14.
(2) الزيات وآخرون،1982، دار الدعوة اسطنبول، 1993، ج2، ص 117.

وتقييمها ووضع آليات لترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة والعدالة وان تخضع هذه الهيئات والادارات المحلية لأجهزة الرقابة الحكومية. فهي تطبيق نموذج اداري متطور يؤدي الى زيادة الكفاءة الإدارية وبالتالي الى الفاعلية الادارية في القطاعين العام والخاص، من خلال تفويض ونقل الصلاحيات والمهام الادارية الى الوحدات الحكومية في المراكز البعيدة من اجل اتخاذ القرارات التي تتيح الفرصه للمواطنين لصنع واتخاذ القرارات المتعلقة بهم من خلال المشاركة في إدارة انفسهم على مستوى الحكم المحلي، وحيث أن هذه المشاركة ومداها مرتبطا ارتباطا وثيقا بالإصلاح السياسي ومدى التطور الديمقراطي، لذلك لا بد من البدء بموضوع الإصلاح السياسي أولا. وحيث أن الإصلاح السياسي في الأردن لا يزال في فكرته ورؤياه موضوعا لا يزال في مراحل التطور ولم يرتقي بعد الى الرؤيا الملكيه الساميه التي يناشدها دوما جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين المعظم.

4-**المركزية:** عرفت المركزية بالنسبة لسياسة الدولة، أن تأخذ الحكومة على عاتقها إدارة جميع المصالح والمرافق العامة، وأن رؤساء الوحدات ومديري الدوائر يعملون تحت إشرافها المباشر وحسب اختصاص كل وزارة[3].

5-**المؤسسات الرسمية:** المؤسسات الرسمية أو الحكومية هي تلك القطاعات التي تكون مملوكة للدولة إما أن تكون استثمارية ربحية, أو

([3]) العبادي محمد وليد، 1998، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية (دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص73.

(ISSN : 2536 - 9555)

استثمارية خيرية أو غير ذلك. وهي التي تخدم المجتمع ولا يمتلكها أفراد وتشرف عليها الدولة وتتكفل برواتب موظفيها[4].

أهداف اللامركزية:

أهمية اللامركزية: بوجه عام تكمن أهمية مثل هذا التوجه إلى[5]:

1. السرعة في انجاز الإعمال، لان المرؤوسين لا يرجعون لرؤسائهم في كل صغيرة وكبيرة.
2. تخفيف عبء العمل عن الرؤساء مما يجعلهم يتفرغون للأعمال الاستثنائية والتخطيط لمستقبل المؤسسة.
3. رفع الروح المعنوية للمرؤوسين، إنتاجيتهم والشعور بدورهم.
4. إثراء العمل بالأفكار والمواهب الفردية مما يدفع بالمؤسسة إلى النمو السريع وتحقيق الأرباح[6].

مساوئ اللامركزية:

1. المساس بالوحدة الإدارية للدولة.

([4]) الحربي, محمد بن عطية (2007) "تفويض الصلاحيات لدى القيادات الإدارية", (دراسة ماجستير غير منشورة), جامعة الملك سعود, السعودية، ص89.

([5]) جويحان, ماهرة فؤاد (1995) "درجة تطبيق اللامركزية في التنظيم الإداري المدرسي من وجهة نظر مديري المدارس الثانوية في الأردن", (رسالة ماجستير غير منشوره), الجامعة الاردنية, عمان, الاردن، ص68.

([6]) المغربي، كامل محمد (1998م) "الإدارة (مبادئ– مفاهيم– وظائف)". الرياض ، مطابع لنا ص83.

2. عدم تجانس النظم الإدارية لاحتمال أن تنظيم كل هيئة لامركزية بعض جوانبها الإدارية بلوائح صادرة عنها ومختلفه عما تقرره غيرها[7].

3. تزيد اللامركزية الفوارق الاجتماعية بين المناطق المختلفة الموارد في المناطق وتؤدي إلى تنافس الهيئات اللامركزية تنافساً ضاراً يؤدي إلى التأثير على الصالح العام[8].

صور اللامركزية[9]:

1. **اللامركزيه السياسيه:** تهدف اللامركزيه السياسيه الى اعطاء المواطنين او ممثليهم المنتخبين سلطات اوسع في عملية صنع القرار، وغالبا ما ترتبط بالحكومات الديموقراطيه ذات الانظمه السياسيه التعدديه.
2. **اللامركزية الاداريه:** تهدف اللامركزية الاداريه إلى إعادة توزيع السلطة والمسؤليه والموارد الماليه من اجل تقديم الخدمات العامه ضمن مستويات مختلفه من الحكم المحلي. وتشمل اللامركزيه

(7) حبيش، فوزي (1991)" الإدارة العامة والتنظيم الاداري"، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ص115.

(8) الجيوسي، حمد رسلان، وجاد الله، جميلة (1999) "الإدارة علم وتطبيق"، عمان، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص85.

(9) عبد الوهاب، محمد رفعت، ومحمد، حسين عثمان (2001). "مبادئ القانون الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص134.

(ISSN : 2536 - 9555)

الاداريه نقل مسوؤليات التخطيط والتمويل والاداره لمهام محدده من الحكومه المركزيه ومؤسساتها الى وحدات الحكم المحلي.

3. **اللامركزيه الماليه:** تعد المسؤولية المالية هي جوهر اللامركزية وذالك لان قيام الحكومات المحلية بتنفيذ واجباتها بفعالية يتطلب أن تكون قادرة في الحصول على قدر كاف من العوائد المالية (وهذه العوائد يمكن ان تحصل محليا او ان تحول من الحكومه المركزيه) وكذلك ان تكون قادرة على اتخاذ القرارات المتعلقة بالإنفاق العام.

4. **اللامركزيه الاقتصاديه (التخاصيه):** وهذه تعد اكثر اشكال اللامركزيه اكتمالا من وجهة نظر الحكومات وتتضمن نقل المسؤوليات من القطاع العام الى القطاع الخاص وقد تشمل التخاصيه على السماح للشركات الخاصه ان تقوم باعمال كانت تقوم بها الحكومه سابقا أونقل مسؤوليات تقديم الخدمات من القطاع العام الى القطاع الخاص من خلال نقل شركات مملوكه للحكومه الى القطاع الخاص أو تمويل خطط من خلال السوق المالي (وهنا يتوجب على الحكومه ان تضع تعليمات وافيه لدرء مخاطر الاقتراض)[10].

([10]) بشايرة, احمد سليمان (1991) "المركزية واللامركزية في الادارة التربوية", عمان, دار الفرقان، ص37.

المبحث الأول

اللامركزية في الأردن

المطلب الأول

أساس نشأة فكرة التوجه الحكومي الأردني نحو اللامركزية وواقعها

عرف المشرع الأردني البلدية بأنها مؤسسة أهلية مستقلة أي ليست حكومية، ويجري انتخاب مجلسها البلدي مباشرة من المواطنين القاطنين ضمن حدود البلدية، وبالرجوع إلى نشأة البلديات في الأردن يتضح أن أغلب المراكز الحضرية مراكز المحافظات حاليا تم تأسيس بلدياتها منذ ما يزيد عن مئة عام، وتم تأسيس هذه البلديات لخدمة مجتمعاتها إبان الحكم العثماني للمنطقة، بسبب ضعف الدول العثمانية، وصعوبة سيطرتها على الأطراف، ونشوء حركات التذمر في المناطق العربية ضد السلطة المركزية وممثليها بالأقاليم العربية، بسبب تغييب حقوق الرعايا العرب في الدولة، مما دفع السلطة المركزية لمنح هؤلاء حقوقهم في إدارة شؤونهم المحلية. كما لجأت الدولة العثمانية منذ ستينيات القرن التاسع عشر إلى تحديث نظام إدارة الدولة أسوة بالدول الأوروربية والتوجه نحو اللامركزية، وتفويض نظام الخدمات المحلية للمجالس المحلية لتنفيذها[11].

ومنذ نشأة الدولة الأردنية الحديثة عام 1921، توالى تأسيس البلديات في مناطق التجمعات السكانية للقيام بخدمة السكان والمجتمعات المحلية الناشئة، وقامت البلديات في الأردن منذ تأسيسها بأداء واجبها تجاه المجتمعات. وبحسب قوانين البلديات المتلاحقة وتعديلاتها التي

([11]) الزعبي، خالد، 1989م، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ص46.

(ISSN : 2536 - 9555)

صدر أولها عام 1925، وبالرجوع إلى القوانين المختلفة، نجد أن البلديات بدأت كحكومات محلية كاملة الصلاحيات في إدارة شؤونها ضمن حدودها وتشمل مسؤولياتها تقديم الخدمات في الشؤون التنظيمية والتعليمية الصحية والثقافية والترفيهية، بالإضافة إلى مهامها اليومية في خدمة السكان، ووصل عدد هذه المسؤوليات إلى 39 خدمة أو صلاحية إدارية أنيطت مهام تنفيذها إلى المجالس البلدية[12].

وسحب جزء كبير من صلاحيات البلديات واختصاصاتها وتحويلها إلى المركزية، ولتحقيق الحكم المحلي يجب إعادة هذه الصلاحيات التي هي من صلب عمل البلديات وهي خدمات أساسية مثل التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية، الرقابة الصحية والغذائية، والنقل العام، خدمات المياه والصرف الصحي، الكهرباء والغاز، الأنشطة الثقافية والرياضية والترفيهية، الدفاع المدني مشاريع الإسكان للمواطنين كذلك المشاريع التنموية الاستثمارية التي قد تحد من مشكلتي الفقر والبطالة[13].

واللامركزية في نموذجها الأردني تعتمد حاليا بالدرجة الأولى على وجود المؤسسات والإدارات التابعة للوزارات المختلفة، وعلى الصلاحيات الموكولة إليها من قبل الوزارات المعنية، في أقرب موقع ممكن من المواطنين والمجتمعات المحلية حسب عدد السكان في المحافظة واللواء والقضاء. إلا أنها لا تتبع للحكم المحلي بل هي منفصلة عنه، لكنها تتعاون معه، وتتبادل المعلومات على المستويين التخطيطي والتنفيذي.

([12]) غنيم، عثمان، 1998م، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، دار صفاء، عمان، ص124.

([13]) أبو عياش، عبد الإله، 1988م، "توجهات التخطيط الإقليمي في الأردن"، مجلة العلوم الاجتماعية، (143)، منشورات مجلس البحث العلمي– جامعة الكويت، الكويت، ص131.

وإلى جانب ذلك، يوجد على الصعيد المحلي في الأردن، طرفان آخران هما الإدارة المحلية ممثلة بالمحافظ، والبلدية. ومن الواضح أن الطرف الأضعف في هذه العلاقة هو البلدية، حيث أن الصلاحيات الممنوحة لها بموجب التشريعات النافذة لا تمارس كلها فعلياً بسبب قيام الأطراف الأخرى بممارسة هذه الصلاحيات[14].

وعليه فنتيجة وجود الأعباء والتداخل في الصلاحيات والأسباب الأخرى التي دفعت باتجاه التوجه للعودة لتطبيق اللامركزية والتي تقوم على الإدارة المحلية وتؤسس فلسفة الإدارة المحلية، على أن أبناء الشعب- في مكان معين- هم الأقرب، وهم الأقدر على التعرف على الحاجات وحقيقة المشكلات وانجح السبل لحلها. فالإدارة المحلية- كما يقول بعض الفقه- تصبح بمثابة القناة التى تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جهة وتعيد للمجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الوفاء بحاجاته ولقد تأثرت بعض الدول العربية بذلك، فاستخدمت مصر والسودان مصطلح "الحكم المحلي" لفترة زمنية سابقة[15] وحاليا الإدارة المحلية في الأردن هي المجالس البلدية في المدن[16].

وعندما أعلنت الحكومة عن صواب هذا التوجه ودافعت عنه عندما أطلق جلالة الملك مشروع الأقاليم وصدرت الإرادة الملكية في

([14]) الغزاوي، خالدة، 1999م، اقتصاديات تطبيق منهج اللامركزية في إدارة القطاع الزراعي، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، ص59.

([15]) العبادي. محمد وليد (1998) "الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية (دراسات تحليلية) لنظام الإدارة المحلية في الأردن"، عمان, مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص49.

([16]) وزارة التخطيط، اللامركزية في إطار التنمية الإقليمية- دراسة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عمان، 1989م، ص22.

(ISSN : 2536 - 9555)

2005/5/31 بتشكيل اللجنة الملكية لدراسة موضوع الأقاليم، وفي العام نفسه تم تأسيس لجنة لدراسة اللامركزية في الأردن بأمر ملكي، برئاسة زيد الرفاعي وبعضوية فايز الطراونة، عبد الهادي المجالي، عقل بلتاجي، نايف القاضي، وتم إطلاق المشروع من قبل نادر الذهبي رئيس الوزراء، وفي 2005/10/23 رفعت اللجنة نتائج اعمالها الى الملك متضمنه التوصيات التي حولت للحكومة وهي:

أ- تقسيم المملكة الى ثلاثة اقاليم وهي إقليم اليرموك وإقليم رغدان وإقليم مؤتة.

ب- يكون لكل إقليم مجلس منتخب بشكل سري ومباشر.

ج- يكون لكل اقليم مفوض برتبة وزير.

د- استحداث وزاره باسم وزارة الإدارة المحلية والغاء وزارة الشؤون البلدية.

ونجد أن لجنة الأقاليم وبعد حوالي سنه من العمل وجدت ان فكرة الاقاليم هي فكره قابله للتطبيق في الأردن, وأوصت في تقريرها الى ضرورة تطبيق فكرة الأقاليم, ووضعت لذلك خطه مقترحه, ولم يظهر أنها او أي من أعضائها قد تحفظ على الفكرة، علما أن أعضاء اللجنة هم من رؤساء الحكومات ومن وزراء الداخلية السابقين، والذين يفترض ان يكون لهم تصور واضح وعملي وقابل للتطبيق، وقادرين للدفاع عما كتبوه، أو أوصوا بتطبيقه على انه مناسب للبلد وقابل للتطبيق، الا ان هذه اللجنة الملكية لم تثبت على رأيها، وعادت وتراجعت عن موقفها بعد ان اعلن الملك ان المشروع سابق لأوانه كما انه قد خلق حالة جدل بين النخب السياسية، مما حدا بجلالة الملك ان يطلب ايقاف البحث في هذا الموضوع، وطرح بدلا منه النظر في امكانية تطبيق موضوع اللامركزية.

المطلب الثاني

الدوافع الحقيقية للتوجه نحو تطبيق اللامركزية في الأردن

تهدف الحكومة من خلال خطتها إلى إعطاء الحق للشعب في السلطة وهي سلطة إدارية وليست سياسية، من خلال مجالس وإدارات مركزية ينتخبها الشعب في المحافظات تعطي الحق للشعب في الحكم والتعبير عن رأيه". وبيّنت أن الدستور الأردني ينص على اللامركزية، ولكنها غير مطبقة بشكل عميق، ولكن الخطة الملكية تتيح تطبيقها وتفعيلها بشكل أكبر.

وعلى ضوء المهام المناطة بالمحافظ (الحاكم الإداري)، فان مسؤولياته هي مسؤوليات إدارية وأمنيه ولا يوجد له أية مسؤوليات تنموية، كما أن تنظيم وهيكلة المحافظة لا يوجد فيها مثل هذا القسم، وان ما ورد في واجبات المحافظ من حيث العمل على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار هو كلام إنشائي لا علاقه له بالواقع الحقيقي، ففي البداية يجب أن تكلف المحافظة بموجب الأنظمة أو القانون بالمهام التنموية، ثم يجب أن يتغير تنظيم المحافظة لتلبية المتطلبات الجديدة وهذا لم يتم، كما أن المهام التنموية للمحافظ يجب أن يسبقها توفير مخصصات ماليه خاصه بالمحافظة، وهيكليه إدارية كافيه وكفؤه لدراسة المشاريع المقترحة ومدى جدواها. وتوفر جهاز فني لإحالة العطاءات وإدارة المشاريع والإشراف عليها، وكذلك مهام الرقابة المالية والمحاسبية وهذه غير موجود ضمن تنظيم المحافظة أو مهام المحافظ للان، كذلك فان المحافظ مرتبطا بوزير الداخلية ويرفع تقاريره اليه. في حين أن المدراء في المحافظات مرتبطين

(ISSN : 2536 - 9555)

بـوزاراتهم ويرفعـون تقـاريرهم إلــى وزرائهــم ويجـري نقلهـم وتقيـيمهم وإحــالتهم على التقاعد من قبل وزرائهم.

وكافــة فــروع الــوزارات فــي الميــدان لــيس لــديها الاســتقلالية لاتخــاذ القـرارات للتعامـل مـع الاحتياجـات المحليـة، وعليـه فالسـلطات المناطـة بهـم لا تتجـاوز تنفيـذ بـرامج الـوزارات فـي تقـديم الخـدمات للمـواطنين، ومـن الثمـار تعزيـز مشـاركة المـواطن فـي صـنع القـرار وذلـك اسـتكمالا لعمليـة الإصـلاح السياســي والإداري ودفــع المســيرة الديمقراطيــة، وكــذلك تعزيــز التنميــة المحليــة الشــاملة، والتوزيــع العــادل لعوائــدها، ورفــع كفــاءة وفعاليــة الإدارة المحليــة والبلـديات فـي تقـديم الخـدمات ومـن ثـم رفـع كفـاءة أسـلوب التخطـيط وإعـداد الموازنات المحلية[17].

ومــع ذلــك يبــدي الــبعض عــددا مــن التحفظــات علــى اللامركزيــة ومنها:

آ– خلق مسؤوليات جديدة لأشخاص ليس لديهم خبره او تجربه.

ب– يمكن ان تؤدي إلى تشتيت الجهد والموارد الاقتصادية.

ج– خلق مستويات بيروقراطية اضافيه في سلم الدولة القيادي.

د– يمكــن ان تخلــق تــوترا مــا بــين دوائــر الحكــم المحلــي والحكومــة اللامركزية.

هـ– يمكن ان تضاعف الكلف الإدارية بدلا من تقليلها.

و– ان تطبيـق اللامركزيـة ضـمن وحـدات جغرافيـة وسـكانيه صـغيره غيـر مجدي اقتصاديا واداريا.

([17]) د. رضا البطوش اللامركزية في الأردن هل من ضوء في نهاية النفق ttp://www.allofjo.net/index.php?page=article&id=67645#sthash.HGH UqZPr.dpuf [17\01\2013]

والمتابع لموضوع اللامركزية في الأردن يجد ان هناك جهودا عديدة بذلت خلال السنوات الماضية وخاصة خلال العشر سنوات الأخيرة لتطبيق هذا المفهوم، وشُكلت لجان وزارية عديدة لتسريع الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا المشروع والوقوف اولا بأول على المعوقات التي تواجه تنفيذ الإجراءات المطلوبة، وتم إعداد بعض التشريعات وبعض مسودات التشريعات اللازمة لتغطية الجانب القانوني.

كما تم إجراء تجارب عملية في بعض المحافظات في المملكة لترسيخ المفهوم، الا ان كل ذلك لم يؤد إلى ظهور نتائج كبيرة على ارض الواقع في إي شكل من اشكال اللامركزية سواء اللامركزية السياسية ام الادارية ام المالية، فما تزال القرارات المتعلقة بالمجتمعات المحلية تصنع مركزيا كما ان تحديد الاحتياجات المالية واعداد الخطط والبرامج والموازنات المالية وتنفيذها تتم من قبل السلطة المركزية وليس من قبل المجتمعات المحلية (فيما عدا سلطة منطقة العقبة الاقتصادية التي تقوم الى حد ما بتطبيق جانب من اللامركزية.

والتباطؤ حول الخوض جديا في موضوع اللامركزية ليس مرده إلى عدم رغبة الحكومة بتنفيذ توجيهات الملك, وإنما لعدم وجود رؤيه واضحه حول هذا المفهوم وعدم رغبة الحكومة الى القفز للمجهول. كذلك فإن الجهات المناط بها تنفيذ هذا الواجب غير مؤهله للقيام بهذه المهمة وبالتالي فإن التحول الى اللامركزية يتطلب تحولا في مهمة الحكم المحلي وضرورة إيجاد هيكل تنظيمي جديد لتلبية هذه المهمة. وكذلك اعداد وتدريب وتطوير قدرات هذا الكادر وهذا يحتاج الى اعداد جيد ووضع خطه مفصله لكافة جوانب اللامركزية، وهذا يحتاج إلى فتره بين 3-5 سنوات على الاقل، واللامركزية الحقيقية ليست إجراء اداريا فقط وانما

(ISSN : 2536 - 9555)

اجـراء ذا بعـد سياسـي واقتصـادي واجتمـاعي وتشـريعي وهنالـك مشـكله فـي البنيه الهيكلية الإدارية للدولة الأردنية تحتاج الى حل ومعالجه.

المطلب الثالث

مقومات تطبيق اللامركزية في الأردن

حتى تنجح الحكومة في مقصدها من التوجه صوب تطبيق اللامركزية فيلزم مجموعة من الأساسيات ومنها[18]:

1. وضع قوانين وأنظمة ومعايير ضابطة لعملية الانتقال.
2. تحويل الصلاحيات تدريجيا ودراسة التأثير على مستوى الخدمات.
3. توفير الموارد المالية اللازمة والكوادر البشرية المؤهلة.
4. تحديد الصلاحيات والوصف الوظيفي لكل موظف ان امكن.
5. تعزيز مفهوم الشفافية ومحاسبة المسؤولية حتى تتم عملية السيطرة والرقابة.
6. دمج المؤسسات والدوائر التي تؤدي خدمات متقاربة.
7. الإسراع في عملية خصصة القطاعات الخدمية مثل المياه والمجاري وجمع القمامة والبريد...الخ.
8. إعداد قيادات مجتمع مدني.
9. تعزيز دور القضاء واستقلاليته من اجل المحاسبة.
10. إسناد مهمة موضوع اللامركزية الى جهة رسمية لتقوم بحصر الاجراءات التي تمت حول اللامركزية والاجراءات الجارية حولها ومراجعتها بشكل شمولي واعداد خطة استراتيجية على المدى

([18]) وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1986– 1990، وزارة التخطيط، عمان، 1985م، ص27.

القصير والمتوسط والطويل، ووضع الاليات المناسبة للتحول التدريجي لتطبيق اللامركزية بالتنسيق مع الوزارات والدوائر الحكومية ذات الصلة والمجتمعات المحلية.

11. تشكيل اللجان الفنية اللازمة من ممثلين عن الجهات المعنية للسير بالاجراءات التنفيذية اللازمة لتطبيق الخطط والبرامج المعدة.
12. البدء بإعداد خطة توعوية للكوادر العاملة وتدريبها لرفع كفاءتها، ليصار بعد ذلك الى رفد المجتمعات المحلية بالكوادر الإضافية اللازمة.
13. إعادة النظر في هياكل الادارة المحلية والبلديات ومهامها واختصاصاتها وارتباطاتها في اطار المحافظة بما يحقق التكامل والانسجام في اداء دورها وذلك من خلال اعداد بنية مؤسسية وتنظيمية داخل المحافظات تتوافق مع التوجه اللامركزي وتراعي متطلبات العلاقة مع المركز من النواحي القانونية والادارية والمالية والتنموية.
14. لا بد من إحداث تغيير في آليات وأسلوب عمل الإدارات المحلية والبلديات وذلك من خلال تعزيز قدرتها على تحديد الأولويات المختلفة على الصعيد الإداري التنموي والاقتصادي والاجتماعي والخدمي[19].
15. ضمان التنسيق وتكامل الأدوار بين المحافظات والبلديات بما يخدم المصلحة الكلية للمواطنين في المحافظة، وتعزيز العمل

([19]) موقع تقدم بتاريخ 2014/10/14 المهندس وليد المصري، كيف نصل إلى تطبيق الحكم المحلي في الأردن؟ 2/1.

(ISSN : 2536 - 9555)

المشترك بين مؤسسات التنمية المحلية داخل حدودها وضمان الاستغلال الامثل للموارد المتاحة في المحافظة والبلديات.

16. يتطلب العمل باللامركزية وجود فهم جماعي مشترك من اجل تحديد الرؤية والهدف من التعامل مع اللامركزية بما يكفل ذلك وجود قيادة سياسية قادرة ومؤهلة في التعامل مع مضامين اللامركزية, وهذا لن يحقق النتائج المرجوة ألا إذا تم التعامل مع اللامركزية في شكل أفقي بمعنى أن يتم التعامل معها من القاعدة وليس العكس ومن خلال مشاركة شعبية واسعة من كافة مؤسسات المجتمع المدني الأمر الذي سيزيد من نجاعة هذا النظام ونجاحه, بحيث يصبح جميع مكونات المجتمع مسؤولة ومهتمة في نجاح هذا النظام, وينفى عن المشروع الصفة بأنه مشروع حكومي بامتياز وهنا يمكن أن تقوم مؤسسات المجتمع المدني بعقد جلسات حوارية لتعريف المجتمع وقادة الرأي المحليين في كافة محافظات المملكة, والحصول على ملاحظات وتوصيات المشاركين .في إطار "مفهوم التغذية الراجعة".

17. ومن المهم جداً معرفة بأنه لا يوجد عالميا نموذج أو قالب بحد ذاته لمشروع اللامركزية فبعض الدول التي تعاملت مع هذا النظام نجحت في تطبيقه وأخرى فشلت ومن هذه الدول التي طبقت اللامركزية "غانا وأوغندا وتنزانيا ودول جنوب أفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية أضافه إلى استراليا وألمانيا" فالدول التي نجحت في التعامل مع هذا النظام كانت قد صممت ملامحه وأهدافه واليات العمل بها حسب احتياجاتها وخصوصياتها.

18. وعند التعامل مع قانون اللامركزية يتطلب منا مراعاة وحماية منظومة حقوق الإنسان وخصوصاً فيما يتعلق بالاتفاقيات والتشريعات الدولية التي صادق عليها الأردن وأصبحت حيز التنفيذ بما في ذلك حماية حقوق الأقليات العرقية والدينية والأثنية ويحافظ على حماية حقوق العمال والمهاجرين ولدينا في الأردن ما يقارب على مليون ونصف المليون عامل إضافة إلى اللاجئين الفلسطينيين واللاجئين من الجنسيات الأخرى, والذي يتجاوز عددهم مليوني لاجئ طبقاً لإحصائيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين[20].

19. فالتعامل مع قانون اللامركزية يوجب علينا التدرج في تنفيذه لضمان نجاحه وتحقيق الأهداف المرجوة منه لأنه لا يعقل التحول لدوله اعتادت على النظام المركزي, في الإدارة والحكم المحلي طيلة عمر الدولة الأردنية إلى نظام اللامركزية بشكل مفاجئ, هذا الأمر وبالتأكيد قد يُحدث فجوه في إدارة شؤون البلاد مما يُلحق الأذى والضرر بالمصلحة الوطنية للدولة الأردنية, هذا ولئن الأردن يعتبر من الدول الديمقراطية الناشئة وتجربته الديمقراطية غير ناضجة ولا تزال تمر بمرحلة البداية صوب هذا النهج اللامركزي فان ذلك الأمر سيعزز من فرص إفشال نظام اللامركزية وهنا ربما نحن نكون بحاجة إلى تنفيذ مراحل تمهيدية تسبق التعامل مع نهج اللامركزية في هذا المجال حتى تتناسب مع نظام اللامركزية وحتى نضمن عدم التنازع أو التداخل في الاختصاص أو تضارب في القوانين

(20) موقع jo24.net جميل النمري مشروع اللامركزية على صفيح ساخن16-03-2015.

(ISSN : 2536 - 9555)

المعمول بها حالياً, كما يتطلب الأمر تأسيس وإنشاء الهياكل التنظيمية والإدارية الناظمة لعمل اللامركزية وعلى المستويين الأفقي والراسي والاهم من ذلك هو السعي الحثيث إلى تغير النظرة التقليدية الاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمع الأردني التي اعتاد عليها منذ تأسيس المملكة الأردنية الهاشمية في تصريف وإدارة شؤونه اليومية, وهنا نحن بحاجه إلى توعية المجتمع بحالة التحول وربما هذا الأمر يتطلب وقتاً طويلاً لكن المهم أن تنجح هذه التجربة الجديدة لدينا وتحقق أهدافها المرجوة وهذا يقودنا إلى ضرورة تدريب وتأهيل جميع القائمين على الجهاز الإداري والتنفيذي لدى الحكومة المركزية ومجالس الحكم المحلي في المحافظات.

المبحث الثاني

آفاق التوجه الحكومي نحو تطبيق اللامركزية في الأردن

المطلب الأول

آفاق التوجه الحكومي نحو تطبيق اللامركزية في الأردن على التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتربوية

يظهر أثر التوجه الحكومي نحو اللامركزية في أمور عدة أبرزها:

أولا: أن اللامركزية بحد ذاتها تعتبر مفهوماً ايجابيا للتنظيم الإداري الذي يعمل على توزيع الموارد بين المحافظات بشكل أوسع ويؤدي إلى تركيز الإدارات المحلية على مطالب مناطقهم الحقيقية كونهم أقرب الى حاجات الناس من الادارة المركزية في العاصمة، بالاضافة الى توفير الخدمات للمناطق البعيدة عن المركز بشكل أعم وأشمل، مما يؤدي الى

تخفيف الضغط عن العاصمة لتلبية هذه المطالب. وأن اللامركزية تشجع النمو المتوازن والمتكافئ للقطاعات الاقتصادية والخدمية بين المحافظات، مما ينعكس ايجابياً على خطط التنمية الوطنية، الا أن الادارات المحلية البلديات بشكلها غير قادرة ماليا على تلبية مطالب التغيير، وتحتاج الى اعادة ترتيب شؤونها حيث أن هنالك هدراً في المال العام جزء منه ناجم عن سوء الادارة في البلديات، بالاضافة الى عدم الاستقرار في هذه البلديات لعدم استطاعتهم الانتخاب بالشكل الصحيح. مما يستدعي تغيراً في هيكلة الانتخابات البلديه.

ثانيا: أن الإصلاح الاقتصادي جزء لا يتجزأ عن الإصلاح السياسي والحل يكمن في عملية اختيار المسؤولين سواء كانوا أعضاء مجالس بلديات أو نواب، وهذا يتطلب نظاماً انتخابياً مختلفاً يعتمد على تعزيز الوعي العام للمصلحة الوطنية وتجاوزها للاعتبارات الأخرى كالعشائرية والجغرافية، ووجود برامج تنموية تثقيفية تهدف الى زيادة الوعي السياسي عند المواطنين من خلال تزويدهم بالمعلومات المتعلقة في الشؤون العامة كي يتمكنوا من موازنة التبعات المترتبة على اختيارهم للمسؤول الذي سوف يمثلهم، ولكي يساعدهم في المفاضلة بين المرشحين المختلفين بناء على برامجهم الانتخابية المعدة بشكل مدروس عوضاً عن الاعتبارات الاخرى.

ثالثاً: أن اللامركزية بحد ذاتها ليست مخرجاً للإصلاح الاقتصادي بل احدى الوسائل التي قد تساعد على التوزيع الأفضل للمكاسب الوطنية الا أنه يجب على الحكومة التركيز على استثمار الموارد المتاحة بشكل افضل لمحاربة جيوب الفقر وخفض معدلات البطالة وتوفير عدالة الفرص للمواطنين، ومن ثم البحث عن حلول عملية تراعي خصوصية المملكة من

(ISSN : 2536 - 9555)

حيث الكثافة السكانية في الوسط والشمال وكثافة الموارد والمصادر الطبيعية في الجنوب كي تتمكن الحكومة من تحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة للمملكة[21].

هذه التوصيات الثلاث قد تمثل إطارا عاماً لإصلاح اقتصادي يعتمد على التوافق مع الإصلاح السياسي بشكل يضمن مشاركة جميع أبناء الوطن المهتمين بالخروج من عنق الزجاجة مثل الخبراء والمختصين من مختلف طبقات وفئات ومناطق المملكة خاصةً الجامعات الأردنية «بيوت الخبرة» والتي تقدم العديد من الخطط الاستراتيجية الاقتصادية للمملكة والمنطقة العربية بشكل مباشر والتي طالبت منذ زمن بعيد بتفعيل وتطبيق البرامج الاقتصادية المطروحة وتفعيل انظمة الرقابة لضمان التطبيق الناجح لهذه الاستراتيجيات، والتي سوف تؤدي بالنهاية الى تحسين الوضع الاقتصادي للمملكة.

رابعا: صنع القرار التنموي لا يزال قرارا مركزيا ويأتي عادة بشكليه التخطيطي والتمويلي من السلطات المركزية في العاصمة عمان ممثلة خاصة بوزاراتها. وكبديل لهذا التوجه وحتى لا يكون فكر اللامركزية مجرد طرح نظري، وآلية الحاكميه المحلية والتي تضمن صنع القرار التنموي من قبل الدوائر والمؤسسات المحليه، مغذية بمقترحاتها لجان ألوية منتخبة تقوم بدورها بايصال مقترحات المشاريع التنمويه الى السلطات الأعلى (مجلس النواب والأعيان) ليتم تنفيذها حسب سلم الأولويات للمحافظات والألوية المختلفه. ونظام اللامركزيه المقترح يعالج مشاكل اجتماعيه،

([21]) موقع عمون فؤاد الحميدي اقاليم الاردن بين المركزية واللامركزية 2009/3/18 .http://www.ammonnews.net/article

اقتصادية، ثقافية، في الأردن نعاني منها في حياتنا اليوميه ويؤثر على تقدمنا وتنميتنا الحضريه، فاللامركزية تساهم في تحقيق هجرة معاكسة من العاصمة إلى المدن ومن المدن الى القرى، وتحقيق تنمية سياسية وادارية واقتصاديه من القاعدة إلى القمّة.

فهناك مزايا عديدة لتطبيق مفهوم اللامركزية تتمثل في تعزيز المشاركة الشعبية في صناعة القرار، وتجذير النهج الديمقراطي، وزيادة حجم الاستثمار في المحافظات، وتمكين مجلس النواب من ممارسة دوره في الرقابة والتشريع، وتحديد الأولويات التنموية في كل محافظة بصورة حقيقية. وتكمن أهمية اعتماد مبادئ اللامركزية في المشاريع التنمويه في الأردن[22]، العمرانية منها والحضرية (مثل مشاريع تطوير أواسط المدن التاريخيه، ومشاريع المدن الصناعية والمناطق التنموية، والمشاريع التطويرية الصرحية مثل مشروع العبدلي، الخ) خاصة وأن هذه المشاريع لا تزال تقترح وتنفذ من قبل الجهات المركزيه، دون أن يكون هناك اشراك للمواطن والمجتمع المحلي في صنع حاضر ومستقبل مدنه الأردنية.

أن هناك غياب للهياكل المؤسسية المتخصصة والمعنية بعملية التخطيط الإقليمي في المستويات المكانية الإقليمية والمحلية، إضافة إلى أن مستوى اللامركزية الإدارية بمحاورها الإدارية الرئيسة وذات العلاقة المباشرة وغير المباشرة بالتخطيط الإقليمي والتنمية الإقليمية، ما زالت في أدائها تتراوح ما بين لامركزية ضعيفة إلى متوسطة، وهذا بدوره ينعكس سلباً على فاعلية عملية التخطيط والتنمية الإقليمية، وقد تنبهت الحكومة

([22]) موقع زاد الأردن بتاريخ 2015/3/15 العجارمة يرد على النواب: مشروع اللامركزية يتفق مع الدستور.

(ISSN : 2536 - 9555)

الأردنية إلى هذا الأمر في السنوات الأخيرة حيث صدر عن رئاسة الوزراء العديد من البلاغات بتفويض المحافظين بالإنفاق على المشاريع التنموية، وتم تخصيص مبالغ ماليه تقدر بالملاين الدنانير للانفاق على المشارع في كل محافظه وبالتنسيق مع المدراء التنفيذيين في كل محافظة بناء على سلم الأوليات التنموية الخاص بكل محافظة، وقد تم إعداد موازنات المحافظات على وبالشكل الذي يتيح لمجالس التنمية المكانية استقلالية مالية تمكنها من إعداد وتنفيذ المشاريع التنموية التي تديرها. وانسجاماً مع ذلك فقد منح مدراء الأقاليم التنموية الكبرى الثلاثة صلاحيات تتمثل في الإشراف على جميع المديريات الحكومية في المستويات المكانية في الأقاليم التي تتبع لإدارتهم، كذلك تم تفويض صلاحيات أمناء الوزارات العامين إلى مساعديهم العاملين في إدارات هذه الأقاليم.

ولا شك أن هذه التوجهات النظرية تمثل خطوة جديدة للأمام في مجال تفعيل التخطيط اللامركزي إلا أنها تحتاج إلى تفعيل وتطبيق على أرض الواقع، وبالتأكيد فإنه ما زال هناك خطوات أخرى ضرورية لنجاح التخطيط الإقليمي في تحقيق أهدافه مثل: تطوير مناطق الأقاليم السابقة التي تنتهي بتطبيق اللامركزية وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية في مناطق المملكة المختلفة وبشكل تدريجي، وقد بدأت الحكومة المركزية في تحقيق ذلك، حيث كانت أولى الخطوات في هذا المجال تتمثل في تفويض الحكام الإداريين في المحافظات بتحديد نوعية المشاريع التنموية الضرورية لمناطقهم في ضوء السياسات والاستراتيجيات التنموية الوطنية.

وتطبيق مثل هذه الخطوات المتقدمة في مجال اللامركزية الإدارية أصبحت ضرورة ملحة تقتضيها طبيعة عملية التخطيط الإقليمي والتنمية الإقليمية، ولا يمكن لهذه الخطوات أن تتم إلا في أُطُر مكانية لها سندها

القانوني وأجهزتها الإدارية القادرة على صنع القرار التنموي المحرك لعوامل التنمية المختلفة، من جانب آخر فإن خطط التنمية الإقليمية الناجحة يجب أن تقوم بإعدادها هيئات تخطيط إقليمية يتم إيجادها وتشكيلها من قبل الحكومة المركزية في المستويات الإقليمية، وحتى تقوم هذه الهيئات بالمهام التنموية الموكولة إليها لابد أن تتمتع هذه الهيئات بالصلاحيات الكاملة التي تمكنها من إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية لمناطقها، شريطة أن لا تتعارض هذه الخطط الإقليمية في محتواها وإجراءاتها مع خطط التنمية الوطنية، بل تكون مكملة لها وتسهم في تحقيق أهدافها.

لا تكفي الدعوة إلى المشاركة المحلية في صنع القرار إلى نجاح اللامركزية الإدارية ولا التخطيط الإقليمي اللامركزي الذي لا بد أن يتوفر له المصادر المالية الكافية، فالوحدات الإدارية المحلية والإقليمية لا تحتاج للقيام بمهامها الإدارية والتنموية إلى قوانين لتتبعها فقط، بل تحتاج أيضاً إلى موارد مالية وصلاحيات تمكنها من تأدية واجباتها على أكمل وجه؛ إن توزيع سلطة صنع القرار الإداري والتنموي بين هيئات التخطيط المركزية والإقليمية يسهم في بلورة عمل إداري وتنموي ناجح، حتى وإن كانت الإمكانيات المالية متواضعة، كذلك فإن إيجاد تخطيط لامركزي ناجح يتطلب أن تتم عملية نقل الصلاحيات من المركز إلى الوحدات الإدارية الإقليمية بشكل تدريجي وتراكمي مستمر، وإذا توفرت هذه العناصر جميعها فإن ذلك سيؤدي بلا شك إلى تحقيق تنمية إقليمية ناجحة وفعّالة. إن الخطوات التي قطعها الأردن على طريق الإدارة اللامركزية والتخطيط الإقليمي اللامركزي هي خطوات أساسية مهمة،

(ISSN : 2536 - 9555)

ولكنها ما زالت غير كافية بعد، ولا بد أن يتبعها خطوات أخرى لاحقة تقود إلى لامركزية إدارية فاعلة وتخطيط إقليمي لا مركزي فاعل ومؤثر.

المطلب الثاني

آفاق التوجه الحكومي نحو تطبيق اللامركزية في الأردن على مستوى المؤسسات الرسمية

1. القانون الجديد للامركزية اعطى للحاكم الإداري في المحافظة دورا تنمويا، إضافة إلى جعل المواطن شريكاً في اتخاذ القرار في محيطه المحلي على اعتبار ان ليس كل شيء يجب ان يدار من العاصمة عمان، حيث سيعطي النظام للأهالي الفرصة في تحديد الأولويات الأهم فالأقل أهمية التي يحتاجها المواطن من صحة وتعليم وخدمات برفع كفاءة الإدارة المحلية.
2. القانون الجديد سيزيد من صلاحيات واستقلالية المجالس البلدية، والتعامل مع البلديات على مستويات: محلية وبلدية وعلى مستوى المحافظة، الاولى تمثل المناطق واعدادها على حسب عدد السكان ويكون رئيسها عضو بالمجلس البلدي الكبرى، وكل مجلس سيناط به جملة من الوظائف مثل وضع الخطط والمشاريع والموازنات الفرعية للبلديات الفرعية، على ان تشارك البلديات الفرعية في المجالس الكبرى على مستوى المحافظة وتوجيه الاولويات الى حاجيات المحافظة ككل.
3. القانون الجديد أعطى مجلس الوزراء الصلاحية بتحديد مكافئآت رئيس وأعضاء المجلس بناءا على تنسيب الوزير ويجوز الجمع بين المكافئة والراتب التقاعدي لرئيس المجلس أو الأعضاء.

4. القانون سمح بإنشاء مظلة لتحالف البلديات والتشارك بمشاريع البلديات بما يخدم أكثر من بلدية، وفرض تعيين مدراء تنفيذين في كل بلدية، ووضع صلاحية هؤلاء المدراء في القانون على ان يديروا العملية التنفيذية في البلدية واللامركزية لا تعد هدفا فى حد ذاتها وانما هى فلسفة واداة تنموية تمكن البشر من المشاركة فى صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة، فاللامركزية معنية اساسا بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى.

ودور الحكومة المركزية في تطبيق اللامركزية عنصر أساسي في نجاح التنمية المحلية لأنها مسؤولة عن وضع السياسات والتشريعات الوطنية الفاعلة لتشجيعها، مشيرا الى نقل الكوادر المؤهلة من المؤسسات المركزية الى المستويات المحلية، وبناء القدرات الفردية والمؤسسية في الموارد البشرية والمالية يعتبر العقبة الاكبر أمام انجاز اللامركزية[23]. ولا بد من توفير الواجبات والمسؤوليات والموارد المتاحة والية تفعيل دور اتخاذ القرارات اللامركزية، فاللامركزية الناجحة تتطلب توزيعا للمسؤوليات والموارد والتشريعات ومسميات وظيفية واضحة[24].

والمشاركة المدنية هي احد أهداف اللامركزية حيث يتم من خلالها نقل سلطة اتخاذ القرار إلى المستويات الفرعية لتصبح اقرب للمجتمع ما

([23]) العواملة, نائل عبد الحافظ (1994) "دراسة ميدانية لمفهوم تفويض السلطة في المؤسسات الأردنية الخاصة والعامة". مجلة جامعة الملك عبد العزيز, الاقتصادية والإدارية, المجلد 7, ص 93-194.

([24]) العبيدي، قيس محمد (1997) "التنظيم (المفهوم والنظريات والمبادئ)"، الاردن، الجامعة القدس المفتوحة، ص123.

(ISSN : 2536 - 9555)

يزيد من احتمال قيام المواطنين بالتأثير في عملية اتخاذ القرار والمساءلة والشفافية تمثلان عنصرين مهمين وترتبطان ارتباطا وثيقا بالمشاركة بجدية، والمساءلة لها بعدان الاول مساءلة الموظفين الحكوميين امام المسؤولين المنتخبين والثاني مساءلة المسؤولين المنتخبين امام ناخبيهم[25]. وتحقيق البعد الاول من المساءلة اصعب لان الموظفين الحكوميين وخاصة العاملين في مجالات متخصصة كالتعليم والزراعة والصحة وهي اهم القطاعات التي تخضع للامركزية يملكون دوافع كثيرة لتفادي الخضوع لرقابة المسؤولين المنتخبين.

والبعد الثاني من المساءلة يحقق إجراء انتخابات حرة ونزيهة لذا فان المواطن بحاجة إلى المزيد من الأدوات لتعزيز المساءلة مثل الأحزاب السياسية ودعم الحريات الإعلامية وتقوية دور مؤسسات المجتمع المدني إضافة إلى الاجتماعات العامة والقطاع الخاص معني بالشراكة مع القطاع العام لتوفير البيئة المناسبة لخدمة البلديات والمجتمعات المحلية. ومشروع اللامركزية يهدف الى تحسين جودة ونوعية الحياة العامة لسائر شرائح المجتمع لتكون عملية التنمية المحلية عادلة ومتوازنة، واللامركزية مهمة معقدة لأنها ظل للنظام السياسي ككل، ويؤثر تأثيرا عميقا في توزيع السلطة في الدولة[26].

([25]) الطهراوي، هاني علي (2001) "القانون الإداري"، عمان، الكتاب الاول، الدار العلمية الدولية، ص75.

([26]) شطناوي, علي خطار (2001) "الادارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا"، ط5, عمان. مركز العربي للخدمات الطلابية، ص36.

المطلب الثالث

آفاق التوجه الحكومي نحو تطبيق اللامركزية في الأردن على المستوى الشعبي

لا بد من معرفة أثر تخفيف التركيز الإداري من حيث أهمية تطوير الإطار القانوني الناظم للإدارة المحلية، وإبراز مشاكل الإطار القانوني الحالي من خلال مؤشرات الاختلال في العلاقة التي تربط البلديات بالحكومة المركزية، والتعرف على طبيعة العلاقة التي تربط المجالس المحلية بالمؤسسات المساندة وآليات بناء الشراكات مع البلديات التي تربطها مصالح أو احتياجات مشتركة.

والمشاركة الشعبية تشكل الركن الأساس في تفعيل اللامركزية في الأردن ومعرفة فيما إذا كانت هناك حاجة لتخصيص قانون منفصل لأمانة عمان، لخدمة خصوصية العاصمة عن باقي المناطق الإدارية.

ولا بد من إعادة توزيع السلطات وإيجاد نظام تشاركي للمسؤوليات والمهام بين مؤسسات الحكم المحلي على المستويين المحلي والوطني ارتكازاً على مبدأ التفويض، ويؤثر تعزيز اللامركزية في المجتمعات المحلية نحو تطبيق ديمقراطي أوسع وأكثر شمولا للقطاعات المجتمعية, وإيجاد مساحات مشتركة نحو تفعيل اللامركزية كخطوة أساسية في التحول الديمقراطي في الأردن[27].

لما كانت أهمية تطبيق مفهوم اللامركزية مرتبطة في تعزيز النهج الديمقراطي من خلال توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صناعة القرار

([27]) الكبيسي, عامر (1980)، "المركزية واللامركزية في الأدب الإداري", مجلة التنمية الادارية, بغداد, العدد (14) ص124.

(ISSN : 2536 - 9555)

السياسي والاقتصادي والتنموي بواسطة مجالس الحكم المحلي, ورفع كفاءة الأجهزة التنفيذية في مجال التخطيط والإدارة, في كافة المحافظات, إضافة إلى تعزيز آليات الرقابة والمساءلة.

الخاتمة

لا بد لتحقيق اللامركزية في الأردن على المستوى الرسمي هو تطبيق لامركزية إدارية كاملة، والتخفيف من مركزية السلطة في العاصمة ونقل جزء من الصلاحيات والمهام الإدارية والمالية والتنفيذية إلى المحافظات دون الرجوع إلى السلطة المركزية. كما نصل وفق هذه الرؤية إلى جزء من اللامركزية السياسية من خلال مجالس منتخبة وتفرغ مجلس النواب للعمل السياسي والرقابي والتشريعي مع تحقيق جزء من اللامركزية المالية، فيتم تحديد أوجه الإنفاق وأولوياته من خلال المحافظات، دون إعطائها الصلاحيات في فرض الرسوم وتحديد الضرائب والمداخيل لهذه الوحدات، بما يضمن قيام المجالس المحلية المنتخبة بتأدية واجباتها ومسؤولياتها وأن تكون مسؤولة أمام المواطنين وتحت رقابتهم في تنفيذ المشاريع حسب أولوياتهم واختياراتهم ومشاركتهم بصنع القرار وتنفيذه عن طريق ممثليهم. وتحديد الأولويات وأوجه الإنفاق وتحقيق استقلالية المجالس المحلية، وإزالة هيمنة وزارة البلديات عليها، بحيث تستطيع اتخاذ قراراتها وتنفيذ مسؤولياتها بيسر وسهولة ودون وجود عراقيل أو تقييد لأداء مسؤولياتها ومن خلال ما تقدم لقد تم اتوصل لمجموعه من النتائج والتوصيات يمكن بيناها على النحو التالي:

النتائج

- ان إقرار موضوع اللامركزية بقانون وليس بنظام يتعارض مع المادة (120) من الدستور الأردني والمتضمن ان التقسيمات الإدارية وتشكيلات دوائر الحكومة تعين بأنظمة تصدر عن مجلس الوزراء وليس بقوانين.
- ان قانون اللامركزية بصورته الحالية لم يراع التوزيع الجغرافي والديمقراطي بين محافظات المملكة.
- ان القانون (قانون اللامركزية) لم يمنح أيضاً الحكم الاداري صلاحيات اوسع تتماشى مع سلطاته اللامركزية في شؤون محافظته.

التوصيات

- يتطلب تحقيق اللامركزية إلى إعادة صياغة قانون البلديات بما يتضمن قيام المجالس المحلية المنتخبة بتأدية واجباتها ومسؤوليتها وأن تكون مسؤولة امام المواطنين وتحت رقابتهم في تنفيذ المشاريع حسب الأولوية. وانجازاتهم ومشاركتهم في صنع القرار وتنفيذه عن طريق ممثليهم.
- يجب أن يقر موضوع اللامركزية بنظام وليس بقانون ليتماشى ونصوص الدستور الاردني وذلك لسهولة تعديل بعض بنوده اذا ما لزم الأمر دون الرجوع إلى السلطة التشريعية خاصة أن الاردن حديث العهد بنظام اللامركزية.
- يجب ان تراعي التشريعات الجديدة مهمة التمثيل للموطنين في المجالس المحلية المنتخبة بحيث تعبر عن السكان بطرق سليمة. وان تكون هنالك لجان

(ISSN : 2536 - 9555)

محلية في كل منطقة من مناطق البلديات مخوله بتحديد الالوليات وأوجه الانفاق من أجل إزالة تركز العمل لدى وزارة البلديات.

- يجب ايجاد نظام رقابة ومسائلة يمكن المجالس البلدية وأجهزة الرقابة الرسمية والشعبية من محاسبة البلديات ومجالسها وموظفيها عن أي تقصير ووضع معايير وأدوات لقياس جودة الأداء الخدمي والمالي والاداري ومدى توافقه مع الخطط والقوانين الناظمة لذلك.
- يجب توفر المخصصات المالية اللازمة لكل محافظة بحيث تتمكن المجالس من اداء دورها وأن لا تكون مجرد ديكورات لكي تتخلص الحكومات من مسؤولياتها تجاه المواطنين.

المراجع

الكتب القانونيه

أبو شيخة، نادر وعبد المعطي عساف، 1985م، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، منشورات المؤلف، عمان.

أبو عياش، عبد الإله، 1988م، "توجهات التخطيط الإقليمي في الأردن"، مجلة العلوم الاجتماعية، (143)، منشورات مجلس البحث العلمي– جامعة الكويت، الكويت.

الزعبي، خالد، 1989م، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.

الغزاوي، خالدة، 1999م، اقتصاديات تطبيق منهج اللامركزية في إدارة القطاع الزراعي، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان.

غنيم، عثمان، 1998م، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، دار صفاء، عمان.

وزارة التخطيط، اللامركزية في إطار التنمية الإقليمية– دراسة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عمان، 1989م.

سالم, فؤاد وآخرون (2002) "المفاهيم الإدارية الحديثة"، ط6, الأردن, مركز الكتب الأردني.

شطناوي, علي خطار (2001)، "الادارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا"، ط5, عمان. مركز العربي للخدمات الطلابية.

الزعبي, خالد سمارة, (1993)، "تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها", القاهرة. منشأة المعارف للطباعة والنشر.

الطماوي, سليمان (1992)، "مبادئ علم الادارة العامة"، القاهرة, دار الفكر العربي.

العبيدي، قيس محمد (1997)، "التنظيم (المفهوم والنظريات والمبادئ)"، الاردن، جامعة القدس المفتوحة.

عبد الوهاب، محمد رفعت، ومحمد، حسين عثمان (2001). "مبادئ القانون الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.

نور الله, كمال، اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية (موسوعة الحكم المحلي الجزء الأول، المنظمة العربية للعلوم الإدارية).

(ISSN : 2536 - 9555)

العبادي محمد وليد، 1998، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية (دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

المطيري ثامر بن ملوح (وآخرين)، 1989، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض.

هاينز، ماريون أي (1988)، "إدارة الأداء"، ترجمة، محمد مرسي، زهير الصباغ، الرياض، معهد الادارة العامة.

الشنواني، صلاح. (1999)، "التنظيم والإدارة في قطاع الاعمال"، الاسكندرية، مركز الاسكندرية للكتاب.

الجيوسي، حمد رسلان، وجاد الله، جميلة (1999)، "الإدارة علم وتطبيق"، عمان، دارالميسرة للنشر والتوزيع والطباعة.

ضرار، قاسم (1999)، "تنمية المهارات الاشرافية على المستوى التنفيذي الاول"، الرياض، مطابع سمحة.

المغربي، كامل محمد (1998م)، "الإدارة (مبادئ– مفاهيم– وظائف)". الرياض، مطابع لنا.

جراي، جيري ل. (1987)، "الإشراف. مدخل علم السلوك التطبيقي لادارة الناس"، ترجمة وليد عبد اللطيف هوانة، الرياض، معهد الادارة العامة.

حبيش، فوزي (1991)، "الإدارة العامة والتنظيم الاداري"، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر.

الطهراوي، هاني علي. (2001)، "القانون الإداري"، عمان، الكتاب الأول، الدار العلمية الدولية.

العبادي. محمد وليد (1998)، "الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية (دراسات تحليلية) لنظام الإدارة المحلية في الأردن" عمان, مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

بشايرة, احمد سليمان (1991)، "المركزية واللامركزية في الادارة التربوية", عمان, دار الفرقان.

بشور, منير (1982)، "اتجاهات في التربية العربية", تونس, المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم.

الرسائل الجامعيه

الزهراني، جمعان بن عوضة (2000)، "صنع القرار الاداري في الاجهزة الامنية"، رسالة ماجستير غير منشورة، الرياض، اكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية.

جويحان, ماهرة فؤاد (1995)، "درجة تطبيق اللامركزية في التنظيم الإداري المدرسي من وجهة نظر مديري المدارس الثانوية في الأردن", (رسالة ماجستير غير منشوره), الجامعة الأردنية, عمان, الأردن.

نعيرات، مجدولين، (2006)، التوجه نحو تطبيق اللامركزية الادارية في مستشفى جنين، رسالة ماجستير (غير منشوره)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

المجلات والدوريات

الكبيسي, عامر (1980)، "المركزية واللامركزية في الأدب الإداري", مجلة التنمية الادارية, بغداد, العدد (14).

(ISSN : 2536 - 9555)

العواملة, نائل عبد الحافظ (1994)، "دراسة ميدانية لمفهوم تفويض السلطة في المؤسسات الأردنية الخاصة والعامة". مجلة جامعة الملك عبد العزيز, الاقتصادية والإدارية, المجلد 7, ص ص 93-194.

الصحف

وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1986– 1990، وزارة التخطيط، عمان، 1985م.

صحيفة الرأي الاردنية، العدد الصادر بتاريخ 2014/8/5.

مواقع الكترونيه

موقع **زاد الأردن** بتاريخ 2015/3/15 العجارمة يرد على النواب: مشروع اللامركزية يتفق مع الدستور.

موقع **وكالة الأنباء الأردنية بترا** 2014/8/5.

موقع **تقدم** تاريخ 2014/10/14 المهندس وليد المصري، كيف نصل إلى تطبيق الحكم المحلي في الأردن؟.

موقع **jo24.net** جميل النمري مشروع اللامركزية على صفيح ساخن16-03-2015. (http://www.jo24.net/article-109511)

موقع **عمون** فؤاد الحميدي اقاليم الاردن بين المركزية واللامركزية http://www.ammonnews.net/article2009/3/18.

البطوش، رضا/اللامركزية في الاردن،هل من ضوء نهاية النفق.

القوانين

قانون اللامركزية لعام 2015.

قانون البلديات رقم41 لسنة2015.