



جامعة آل البيت
معهد بيت الحكمة
قسم العلوم السياسية

دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن

(2017-2015)

The Role Of Decentralization in the Jordanian political Reform

(2015-2017)

إعداد الطالبة :

بنان سالم شديفات

الرقم الجامعي : 1520600016

إشراف الأستاذ الدكتور

محمد عوض الهزايمة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم

السياسية في معهد بيت الحكمة في جامعة آل البيت

العام الدراسي

2017/2016

قرار لجنة المناقشة

دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن (2015-2017)

The Role Of Decentralization in the Jordanian political Reform (2015-2017)

إعداد الطالبة

بنان سالم شديفات

الرقم الجامعي

1520600016

إشراف الأستاذ الدكتور

محمد عوض الهزايمة

التوقيع	أعضاء لجنة المناقشة
	أ. د. محمد عوض الهزايمة مشرفا ورئيسا
	د. أمين العزام عضوا
	د. عبد السلام الخوالدة عضوا
	د. حمزة إسماعيل أبو شريعة عضوا خارجيا

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية

نوقشت وأوصي بإجازتها بتاريخ / 2017

التفويض

أنا الطالبة: بنان سالم شديفات؛ أعلن بأنني أمنح جامعة آل البيت حق تزويد نسخ من أطروحتي للمكتبات، أو الهيئات، أو المنظمات والمؤسسات البحثية عند الحاجة إليها.

التوقيع:.....

التاريخ: / / 2017م

الإقرار

الرقم الجامعي: (1520600016)

أنا الطالبة: بنان سالم شديفات

الكلية: معهد بيت الحكمة

التخصص: علوم سياسية

أقر بالتزامي بقوانين جامعة آل البيت الموقرة وأنظمتها وتعليماتها وقراراتها السارية المفعول المتعلقة بإعداد أطروحات الماجستير عندما قمت شخصياً بإعداد أطروحتي :
دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن
(2015-2017)

مراعياً الأمانة العلمية المتعارف عليها في البحث العلمي . كما أنني أعلن بأن رسالتي هذه غير مستلة أو منقولة من رسائل أو أطاريح أو كتب أو أبحاث أو أي منشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة إعلامية، وبناء على ما ذكر فإنني أتحمّل أشد المسؤولية اذ اتضح غير ذلك بما فيه حق مجلس العمداء في جامعة آل البيت بإلغاء قرار منحي درجة الماجستير التي حصلت عليها وإلغاء شهادة التخرج بعد صدورها ، دون أن يكون لي أي محاولة للتظلم أو الطعن أو الاعتراض بأي شكل من الاشكال في القرار المتخذ عن مجلس العمداء.

توقيع الطالب: التاريخ / / 2017م

الإهداء

إلى بؤرة النور التي عبرت بي نحو الأمل و الأمنيات الجميلة وأتسع قلبه ليحتوي حلمي حين ضاقت الدنيا فروض الصعاب من أجلي وسار في دربي ليغرس معالم النور في قلبي علمني أعيش من أجل الحق و العلم لنظل أحياء حتى لو فارقت أرواحنا أجسادنا ولطالما تفتطر قلبه شوقا وحتت عيناه الوضائتان إلى رؤيتي متقلده شهادة الماجستير وها هي أينعت لأقدمها بين يديك والدي لأعيش في ظل علما نافعا كريم ومن أجل أن أمثل أمامك بشهادتي التي تعترف كل قصاصتا فيها بأنك سبب وجودها في مدارك العلم وكان إرضائك طموحي إليك والدي أهديك رسالتي.

والى ما تتسابق الكلمات لتخرج معبرتا عن مكنون ذاتها إلى التي تمتهن الحب وتنشر الأمل في قلبي وتبقى روعي مشرقتا لطالما كانت دعواتها عنوان دربي وتبقى امنياتي على وشك التحقق طالما يدها في يدي وصنارة جهدها وسهرها تصطاد لي الراحة إلى أمي سأبقى أهتف بفضلها حين أتقدم في علمي درجات لكي يا والدتي يا سيدة القلب والحياة أهديكي رسالتي

إلى من رافقني منذ أن حملنا حقائب صغيرة ومعه سرت الدرب وأضاء لي الطريق وساندتني أشكرك على مواقفك النبيلة أخي حمزة أهديك رسالتي

إلى من شجعني ووقف جانبي وما زال يرافقني لمواصلة مسيرتي العلمية رفيق دربي و توأم روعي زوجي علي

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة إلى رياحين حياتي الى من أرى التفاؤل بعينهم... والسعادة في ضحكتهم أخواتي آلاء وتسنيم و ريماس والى كل من شجعني و ساعدني على اتمام هذا العمل اهديكم رسالتي.

شكر وتقدير

وبعد أن أنهيت متطلبات هذه الدراسة، يطيب لي أن أرفع خالص الشكر والتحايا والتقدير إلى أستاذي الدكتور الفاضل (محمد عوض الهزايمة) الذي اشرف على رسالتي هذه وأعطاني من وقته الثمين وجهده المميز الذي أضفاه على تنقيح و اخراج هذه الرسالة بثوبها الحالي وجنبني أخطاء ما كنت لا أتخلص منها لولا رعايته واهتمامه .

وخالص التقدير والشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة (الدكتور أمين العزام) ، و (الدكتور عبد السلام خوالدة) ، و (الدكتور حمزة اسماعيل أبو شريعة) من الجامعة الإسلامية الذي تفضلوا بقبول مناقشة رسالتي وملاحظاتهم و توجيهاتهم.

وأتقدم بالشكر الجزيل إلى كل الاساتذة الكرام الأفاضل من أساتذة معهد بيت الحكمة للعلوم السياسية الذين تشرفت بأن أكون طالبا عند حضراتهم .

هذا والحمد لله رب العالمين والصلاة و السلام على نبينا الكريم كلما ذكره الذاكرون وغفل عن ذكره الغافلون

الباحث

بنان سالم شديفات

فهرس المحتويات

ز	فهرس المحتويات
ط	الملخص
1	المقدمة :
1	أولا : أهمية الدراسة
2	ثانيا :أهداف الدراسة :
2	ثالثا : مشكلة الدراسة وأسئلتها :
3	رابعا :فروض الدراسة :
3	خامسا : حدود الدراسة:
4	سادسا : محددات الدراسة :
4	سابعا : متغيرات الدراسة :
4	ثامنا :مفردات الدراسة :
5	تاسعا :منهجية الدراسة :
7	عاشرا : الدراسات السابقة :
10	الفصل الأول الخيارات الحاكمة في تنظيم الدولة و إداراتها.....
11	المبحث الأول الخيار المركزي في الحكم (الخيار التقليدي)
12	المطلب الأول: التعريف بالحاكمة المركزية
15	المطلب الثاني: سمات الحاكمة المركزية وتطورها
20	المبحث الثاني الخيار اللامركزي في الحكم (الخيار المنوي استحداثه)
21	المطلب الأول : ماهية الخيار اللامركزي.....
26	المطلب الثاني : مقومات اللامركزية و الممارسات العملية
37	الفصل الثاني قانون اللامركزية في الأردن
38	المبحث الأول : التوجهات اللامركزية في الحاكمة الأردنية
39	المطلب الأول : التوجهات الملكية للنهج اللامركزي.....
44	المطلب الثاني : التوجهات الرسمية الأخرى للنهج اللامركزي.....
48	المبحث الثاني :المجالس المعنية في تنفيذ اللامركزية ومتطلباتها
49	المطلب الأول: اللامركزية و المجالس المعنية
59	المطلب الثاني :اللامركزية الأردنية ومتطلبات النجاح

65	الفصل الثالث اللامركزية والإصلاحات السياسية الأردنية
66	المبحث الأول: زيادة المشاركة السياسية
67	المطلب الأول: استنهاض المشاركة الشعبية
69	المطلب الثاني: توسيع صلاحيات الحكام الإداريين
72	المبحث الثاني: زيادة الفرص التنموية
73	المطلب الأول: تنمية المجتمع المحلي
77	المطلب الثاني: تنمية الوعي السياسي لدى الشباب الأردني
81	المبحث الثالث: السيناريوهات المستقبلية للعمل باللامركزية
81	المطلب الأول: سيناريو النجاح
82	المطلب الثاني: سيناريو الفشل
83	المطلب الثالث: سيناريو عدم التغيير
84	الخاتمة:
87	المصادر والمراجع:
87	أولا: الكتب
89	ثانيا: الأبحاث والرسائل الجامعية
91	ثالثا: دوريات
92	رابعا: مواقع انترنت
93	خامسا: القوانين
93	سادسا: المراجع الأجنبية
94	Abstract

الملخص

دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن

(2015-2017)

إعداد

بنان سالم شديفات

إشراف

الأستاذ الدكتور محمد الهزائمة

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على دور قانون اللامركزية الإدارية في عملية الإصلاح السياسي في الفترة (2015-2017) ، هذا وقد بينت الدراسة فرضية مفادها :أن هناك علاقة ارتباطية بين اقرار قانون اللامركزية في الأردن وبين تعزيز عملية الإصلاح السياسي ، في حين تمحورت اشكالية الدراسة بسؤال محوري مفاده : ما دور اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن في الفترة من (2015-2017)، وللوصول إلى نتائج هامة استخدمت هذه الدراسة منهجي صنع القرار ومنهج تحليل النظم . وقد كان من ابرز نتائج الدراسة هي : أن أهم عوامل تحقيق قانون اللامركزية هو تحقيق أهداف التنمية والاستقرار السياسي والإداري، فالتغير المستمر في الحكومات الأردنية وإعادة تشكيلها يضعف الأبنية الأساسية اللامركزية، وان ضرورة التركيز على الوضع الاقتصادي قبل إعداد خطط الإصلاح السياسي والإداري والتنموي له ما يبرره، وتطبيق اللامركزية يحتم علينا إعادة النظر في التشريعات والقوانين الإدارية والمالية التي تعوق اللامركزية وبرامج الإصلاح السياسي ، وكذلك فإن جهاز اللامركزية الأردني يعاني من عدم استقرار في السلطة السياسية ، إذا أن اللامركزية إذا ما نجحت فإنها ستعمل على تهيئة المناخ الاستثماري والتنموي وتشجيعه في الأردن وإخضاع الظروف السياسية والاقتصادية والتشريعية لخدمة المستثمرين بهدف زيادة النمو السياسي والاقتصادي.

ومن التوصيات التي دعا إليها الباحث أن تتفرغ الحكومة للإصلاح السياسي والإداري وتعميم التجربة الأردنية في تطبيق الأسلوب اللامركزي، وإجراء المزيد من الدراسات والأبحاث على الموضوع لأهميته.

الكلمات الدالة : الدور ، اللامركزية ، الإصلاح السياسي .

المقدمة :

لقد اعتبر التنظيم الإداري من وجهة نظر العديد من ذوي الاختصاص باعتباره مجموعة من التطورات الهامة والتي يمكن حصرها في نظامين أساسيين هما : نظام وحدة السلطة الإدارية ويطلق عليها (المركزية الإدارية) ونظام تعدد السلطات الإدارية و يطلق عليها (اللامركزية الإدارية) . وقد لوحظ العديد من الفروق بين النظامين، فكان المقصود باللامركزية الإدارية تركيز السلطة الإدارية في يد رجال السلطة المركزية في العاصمة ، مع خضوع السلطات للوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى بوزارته . وكان لهذه المركزية صورتان ، حيث كانت الأولى تعني التركيز الإداري والذي يقتصر على اتخاذ القرارات الإدارية المعتمدة على الوزارة في العاصمة عمان . أما الصورة الثانية للمركزية فكانت تتمثل في عدم التركيز الإداري وبمعنى اخر الاعتراف لبعض موظفي الوزارة و المؤسسات الأخرى بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة دون الرجوع إلى السلطة العليا أو الوزير المختص.

ومن جانب اخر فقد كانت اللامركزية بديلا عن المركزية و التي تسمح بمنح جزء من الوظيفة الإدارية لأيدي هيئات إدارية أدنى والتي شكلت في مضمونها أسلوبا جديدا في الإدارة والتنمية و التخلص من الكثير من القضايا البيروقراطية التي أعاقت وتعيق اتخاذ القرار وسرعة تنفيذه لتساهم في جذب الاستثمارات المحلية و الأجنبية خارج اطار العاصمة عمان كي يتم تنمية تلك المناطق والمحافظات لأن هناك العديد من تجارب الدول التي طبقت هذا المفهوم ونجحت في تطبيقه .

ان اللامركزية أسلوب في الحاكمية يؤدي الى زيادة فعالية التي يقوم بها موظفو الدولة ممن هم في المناطق التي ينوي تطبيق اللامركزية عليها ، وان هذا الأسلوب يعطي موظفو الدولة اكثر انغراسا في العمل الذي يبعد عن الشكل الروتيني ، والذي يعمل به في رفع المعاملات والطلبات للجهات اللامركزية في مركز الدولة ، و ينتظر عندها الموظف وكذلك أصحاب المعاملات وهذا بدوره قتلا للوقت ، وكذلك ربما يجبر هؤلاء بتحمل نفقات أكثر وهم يعملون على تنفيذ معاملاتهم .

أولا : أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في النواحي التالية :

1- الناحية العلمية (النظرية):

تكمن الأهمية العلمية لهذه الدراسة في كونها إلقاء الضوء على العمل اللامركزي وما ينتج عنه من إصلاحات متوقفة في حالة تطبيق هذا النموذج ، وبالتالي تشكل هذه الدراسة كمرجعية مرفقيه لأولئك الذين سينغمسون في العمل اللامركزي ، كما انها تقدم معرفة في التوجه نحو تطبيق اللامركزية في التنظيم الإداري لكل من مديري الدوائر الحكومية والمؤسسات الإدارية الأخرى في المحافظات ، وكذلك التنويه لأماكن الخلل المتوقفة عن تطبيق هذا الأسلوب .

2- الناحية العملية (التطبيقية) :

تتجلى هذه الأهمية في ضرورة قيام كل الأجهزة الحكومية التي ستنشغل في المستقبل في العمل اللامركزي بإعداد الخطط اللازمة لإنجاح هذا الأسلوب الجديد في الحكم ، كما تكمن الأهمية من الناحية العملية في معرفة قدرة الإرادة السياسية لتطبيق هذا القانون وتنفيذه على ارض الواقع لاتخاذ السياسات والقرارات المتعلقة بتعزيز نظام اللامركزية في المؤسسات الإدارية المختلفة وزيادة درجة التفويض الممنوحة لمديري الدوائر الحكومية والمؤسسات الأهلية كالمبديات و الجامعات في محاولة منها للوقوف على حل المعوقات التي تمنع او تحد من تطبيق هذا المشروع الوطني .

ثانياً: أهداف الدراسة :

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية :

- 1) بيان الخيارات الحاكمة في تنظيم الدولة .
- 2) التعريف بالحكم اللامركزي .
- 3) بيان مقومات الحكم اللامركزي .
- 4) التعريف بقانون اللامركزي في الأردن .
- 5) إبراز أهم الإصلاحات السياسية في حالة تطبيق اللامركزية في الأردن .

ثالثاً : مشكلة الدراسة وأسئلتها :

ان عملية اللامركزية في الأردن تعتبر قضية جديدة في صناعة السياسة الداخلية الأردنية من حيث تفويض المناطق و المحافظات بإدارة شؤونها المحلية دون الرجوع إلى المركز(عمان) ، وبالتالي سوف تشكل هذه القضية إشكالية قد تؤرق صانع القرار .

وعليه فإن السؤال الرئيس في هذه الدراسة هو : ما دور اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي في الأردن في الفترة من (2015-2017) وينبثق عن هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية :

1-ما الخيارات التي تحكم الدول في عملية تنظيمها ؟

2-ماذا يعني مفهوم اللامركزية كمفهوم حديث؟

3-ما مقومات الحكم اللامركزي ؟

4-ما القانون الذي يتعلق باللامركزية في الأردن ؟

5-ما ابرز الإصلاحات السياسية المتوقعة في حال تطبيق اللامركزية في الأردن؟

رابعا:فروض الدراسة :

بناء على مشكلة الدراسة و تساؤلاتها و أهدافها ، تقوم الدراسة على اختبار الفرضية الرئيسية

التالية :

"هناك علاقة ارتباطية بين قرار قانون اللامركزية في الأردن وبين تعزيز عملية الإصلاح السياسي

" ويتفرع عن هذه الفرضية عدة فرضيات فرعية هي :

- هناك علاقة ارتباطية بين قانون الإدارة اللامركزية وتطوير المجتمع المحلي.

- هناك علاقة ارتباطية بين قرارات قانون اللامركزية وتطوير الإدارة السياسة الوطنية.

- هناك علاقة ارتباطية بين قانون اللامركزية، وإشباع حاجات المواطنين سياسيا، وإداريا،

واقتماديا.

خامسا : حدود الدراسة:

- الحدود الزمنية :

يمثل عام 2015 بداية الدراسة حيث تم إقرار (قانون اللامركزية) ، اما عام 2017 فهو العام

الذي تنتهي عنده حدود الدراسة ،والمعلومات الموجودة لغاية هذا التاريخ .

- الحدود المكانية :

ان الحدود المكانية لهذه الدراسة هي المساحة التي تشغلها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية ،ويمكن

تعميمها للدول ذات الطبيعة المتشابهة مع طبيعة الحكم في الأردن .

سادسا : محددات الدراسة :

لقد اقتصر الباحث بشكل رئيسي على دراسة الإصلاح السياسي في الأردن ودور اللامركزية عليه ، و دور اللامركزية الإدارية في الاطلاع على المشاكل والمعوقات التي تواجه الإصلاح ، وذلك للمساعدة في تعميم نتائج الدراسة .

سابعاً : متغيرات الدراسة :

يبرز في هذه الدراسة المتغيرات الرئيسيان التاليان :

(1) المتغير المستقل : اللامركزية .

(2) المتغير التابع : الإصلاح السياسي في الأردن .

ثامناً : مفردات الدراسة :

استكمالاً للمنهجية اللازمة لإتمام العملية البحثية لا بد من تحديدي المفاهيم التي قامت عليها

هذه الدراسة وهي :

(1) اللامركزية :

(أ) التعريف الاصطلاحي : تعرف اللامركزية بأنها : (منح جزء من الوظيفة الإدارية وانتقالها من أيدي هيئة إدارية عليا الى هيئة إدارية دنيا) (عساف، 2012: 35) .

وبدورنا فأنا نرى باللامركزية بأنها : (تحويل العمل الإداري و الخروج من العمل

الروتيني الى العمل الجاد من حيث نقل المسؤولية وتكليف آخرين بالقيام بها) .

(ب) التعريف الإجرائي : عملية نقل السلطة بأنواعها التنفيذية والاقتصادية و التشريعية من مستوى إداري أعلى إلى مستوى إداري أدنى . (مطوع، 2005: 8) .

مما تقدم استنتج بأن اللامركزية ترتبط بالمركية ارتباطاً مباشراً ، حيث انها عملية تفويض جزء

من السلطة و الصلاحيات إلى مستويات إدارية أدنى بهدف دور التشارك الإداري، والمساهمة في اتخاذ القرارات الإدارية ، وتسير و تسهيل العمل الإداري .

(2) الإصلاح:

(أ) التعريف الاصطلاحي : الإصلاح يعني : (التغيير من وضع إلى وضع أفضل ،أو التحول عن

شيء والانصراف عنها الى سواه . كما يعني الإصلاح تحسين النظام السياسي من اجل ازالة

الفساد والاستبداد (السيد ، 2011 : 11-23) ، وهو يعتبر الركن الأساسي للحكم الرشيد ،

ب) ومظهرا من سيادة القانون والشفافية والمشاركة الشعبية في اتخاذ القرار والعدل وفعالية الانجاز وكفاءة السلطة العامة . كما ان الإصلاح يعني التجديد في كافة مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها ، وهو تصحيح لمساراتها ، والتطوير الايجابي في بنية الدولة وتحديث مؤسساتها ونهجها وذلك بما يخدم الأهداف الرئيسية والثانوية التي قامت عليها . (القصبي ، 2004: 37) .

وعرف الإصلاح بأكثر من ما سبق فهو :

- عملية تعديل و تطوير جذري في العلاقات الاجتماعية وشكلها داخل الدولة في اطار النظام القائم و بالوسائل المتاحة . (عبد العظيم ، 2005 : 33- 34) .
- التغيير أو التعديل نحو الأحسن لوضع شيء ، أو تصحيح خطأ ، أو هو عملية تعديل وتطوير جذرية أو جزئية في شكل الحكم داخل الدولة في إطار النظام السياسي القائم وبالوسائل المتاحة واستنادا لمفهوم التدرج . (المشاقبة ، 2010 : 7) .
- وبدورنا نعرف الإصلاح بأنه : (تقويم الأمور التي أصابها خلل في أجهزة الدولة ، وتحسين أداء الدولة بما يحقق رضاء الشعب ورفاهيته) .

ب)التعريف الإجرائي : يقصد بالإصلاح إجرائيا بأنه عملية نقل النموذج المطبق في أجهزة الدولة من مرتبة الى مرتبة أعلى أفضل من السابق ،وهذا يؤدي بدوره الى مسaireة التحديث التي تمر به الإدارات المعمول بها في تنظيم الدولة (مبارك،2010).

تاسعا :منهجية الدراسة :

ان استخدام مناهج البحث العلمي السليم يؤدي بالباحث بالوصول للحقيقة وبالتالي فإن هذه الدراسة سيتم فيها استخدام:

- 1) منهج صنع القرار: حيث تم توظيف هذا المنهج في هذه الدراسة على اساس افتراض مؤداه ان الإصلاح السياسة يعني في النهاية سلسلة من صنع القرارات ، قد تبدأ قبل ظهور القرار ، حيث عمليات التحضير لصنع القرار ،وتستمر بعد صدوره ثم تنفيذه وتقويمه.فإن بؤرة البحث تدور حول الإداريين والمسؤولين وهم مجموعة محددة مشاركة في صنع القرار ،تتمثل في محور اللامركزية ببعض موظفي الوزارة والمؤسسات الأخرى ورئيس الوزراء بسلطة اتخاذ بعض القرارات (الحمداي، 2004 : 33).

ومن خلال ذلك وبالتالي فإن منظري هذا المنهج ريتشارد سنايدر وزميله ايلسون وضعوا له

عدة مقولات أهمها كالتالي (الحمداي، 2004: 33-34):

أ) ان عملية صنع القرار عملية جماعية متكاملة ، وان الانتهاء منها الى قرار معين يمثل

ذروة التفاعل على عدد من المستويات التنظيمية .

ب) ان المجهود الرئيسي الذي يبذله يتركز في تجمع الحقائق المترابطة بموضوع القرار.

ج) ان الاستقرار على بديل معين، لا يمكن ان يتم عشوائيا ولكن يأتي بعد فترة من التقدير

الكامل وبعد محاولات على تنفيذ هذا القرار.

2) منهج تحليل النظم : وهو المنهج الذي يبحث في تحليل النظم السياسية من خلال النموذج

التحليلي المعروف باسم نموذج " المدخلات والمخرجات " وكذلك العمليات والتغذية الراجعة،

بنظرة وظيفية، والمنظر الرئيس لهذا المنهج هو ديفيد ايستون David Easton ، حيث يمكن

توظيف هذا المنهج على اساس المدخلات والمخرجات، حيث أن المدخلات تتكون من

عنصرين أساسيين هما (Easton, 1987, 1-17):

1- المطالب الصادرة عن المجتمع، والتي يجب أن يعبر عنها على شكل تظاهرات سياسية

عقلانية ومنظمة.

2- دعم ومساندة النظام السياسي، والإيمان بقواعد اللعبة السياسية.

أما بخصوص المخرجات فهي عبارة عن رد فعل المؤسسات السياسية الحاكمة على المطالب

الصادرة عن المجتمع، وذلك عن طريق التغذية الراجعة ويكون رد فعل النظام السياسي إما ايجابيا أو

سلبيا عندما يتخذ النظام السياسي تدابير سياسية ايجابية تتمثل في قبول وتحقيق مطالب المحيط، من

ثم ترجمتها في شكل سياسيات عامة، ويتخذ رد الفعل طريقا سلبيا عندما تقال مطالب المحيط بالرفض

والتدابير الجزرية والقمعية. (Easton, 1987, 17-33).

وعمليا فإن هذا المنهج يساعد على تحليل الظواهر الرئيسية المترتبة على اللامركزية وأثرها على

عملية الإصلاح السياسي في الأردن، إن دراسة التغيير الحكومية تعني دراسة احد العناصر المكونة للنظام

السياسي، وبما أن اللامركزية الحكومية تعتبر إحدى الوحدات المكونة للنظام من البيئة مما يتعين عليها

مشاركة هذا النظام في الاستجابة لهذه المؤثرات ولكن هذا التغيير له آثار كثيرة على الإصلاح السياسي ويمكن للتغيير أن يستجيب بشكل ايجابي أو سلبي على رغبات النظام السياسي الأمر الذي قد يحدث حالة من عدم الاستقرار بالنسبة للامركزية الحكومية .

وبناء على ما ذكرت سابقا من مناهج، فإنهما المنهجان الأنسب لهذه الدراسة.

عاشرا : الدراسات السابقة :

هنالك العديد من الدراسات العلمية الهامة ذات العلاقة بموضوع دراستي البحثية ، والتي قدمها المهتمون و المختصون لذا لا بد من استعراض عدد من هذه الدراسات الهامة .

-دراسة الزعبي (1993) بعنوان : تشكيل المجالس المحلية و أثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ،وقد تضمنت هذه الدراسة الطريقة التي يتم من خلالها تشكيل المجالس المحلية في الأردن و أثر الطريقة المتبعة في تشكيلها على أدائها في القانون الاردني .

- دراسة (جوجيان،1995) بأجراء دراسة بعنوان (درجة تطبيق اللامركزية في التنظيم الإداري

المدرسي من وجهة نظر مديري المدارس الثانوية في الأردن) ،

ووجدت الدراسة ان لا توجد فروق ذات احصائية في تطبيق اللامركزية ، وأوصت الباحثة

بضرورة اهتمام مديري المدارس بتطبيق اللامركزية ، واعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي .

- دراسة (حامدون،2006) بأجراء دراسة عنوانها (اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية).

وهدفت الدراسة الى تحليل مساهمة اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية. وقد حاولت

الدراسة بتعريف اللامركزية الإدارية وشروطها،ايضا تعرضت الدراسة الى تطوير مفهوم التنمية المحلية

و أهدافها ومدى مساهمة اللامركزية الإدارية في تحقيقها،وتضمنت ايضا في ثناياها الى ضرورة مراعاة

عدة اعتبارات عند تطبيق سياسة اللامركزية لضمان تفادي أي اثار سلبية .

- دراسة (النعيرات، 2006) بعنوان (التوجه نحو تطبيق اللامركزية الإدارية في مستشفى جنين).
هدفت دراستها تبيان مبدأ عمل اللامركزية الإدارية وكيف بإمكان اللامركزية رفع كفاءة العاملين ، وجودة الانتاج في تقديم الخدمات الطبية، كما وقدمت نعيرات نماذج وانماط لتطبيق أسس اللامركزية الإدارية . واعتمدت الاستبانة اسلوبا في دراستها ، واستخدمت المنهج الوصفي الإحصائي .

- دراسة (العتيبي ، 2008)دراسة بعنوان (موقوف القيادات الإدارية من تفويض السلطة وأثرها على انجاز العمل).

وهي دراسة مسحية على منظمات الخدمات العامة في المملكة العربية السعودية في مدينة جدة تحديدا . وتركز اهداف البحث في عرض و تحليل و تقديم مدى تطبيق منظمات الخدمات العامة لتفويض السلطة.

- دراسة البطوش (2008) بعنوان : دور المجالس البلدية في تنمية المجتمع المحلي حسب قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 ، وقد تناولت هذه الدراسة آلية تكوين المجالس المحلية ، وطريقة اختيار أعضائها ، وطبيعة العلاقة بين المجالس البلدية و السلطة المركزية و المعوقات التي تقف في وجه التنمية الإدارية و الدور الخدمي للمجالس البلدية في تنمية المجتمع المحلي .

- دراسة عبد مرزوك (2012) بعنوان : النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية ، دراسة مقارنة بين العراق و الأردن ، تناولت هذه الدراسة المفاهيم المتعلقة

- دراسة (الخصاونة، 2015) دراسة بعنوان (اثر جهود الإصلاح السياسي على تحسين مستوى أداء الأجهزة الحكومية من وجهة نظر الموظفين في مراكز الوزارات الأردنية)

وقد هدفت هذه الدراسة الاستطلاعية الى معرفة مستوى الإصلاح السياسي في أداء الأجهزة الحكومية، وبينت مدى تأثير الإصلاح السياسي على أداء الوزارات ، وقام بتقديم (50) استبانة وتحليلها واستخدم عدد من أساليب الإحصاء مثل المتوسطات الحسابية، وأظهرت نتائج الدراسة ان هنالك مستوى متوسط من الإصلاح السياسي وتحسين أداء الحكومة وان هناك تأثير معنوي على نسبة التحسن في الأداء الحكومي ، إضافة تأثير انعكاسات الصراعات الدامية والاحتراب الداخلي في الدول المجاورة للأردن على الإصلاح السياسي في المملكة .

ان أهم ما يميز هذه الدراسة عن سابقتها من الدراسات انها :

ان هذه الدراسة المتحدث عن قانون اللامركزية في الأردن وفي اعتقادنا لم نجد دراسة سبقت هذه الدراسة بتناول اللامركزية ومن تشريع صادر عن الهيئة التشريعية الإدارية وبالتالي فهذه الدراسة تمتاز عن غيرها بأنها تنفرد في تناول هذا الموضوع وسابقة على غيرها .

الفصل الأول

الخيارات الحاكمة في تنظيم الدولة و إداراتها

اليوم ونظرا للتطور المتسارع والتقدم العلمي والتكنولوجي ، واختلاف ظروف العمل والحاجة المتزايدة إلى مواكبة هذا التطور ، والتقدم وزيادة المنافسة، ازداد الاهتمام بدراسة اللامركزية كنوع من أساليب الإدارة المتطورة وتنوع المؤثرات والأساليب المستخدمة في عملية اتخاذ القرارات بشكل عام لكونها تعتبر من العمليات التي تحتاج إلى تقييم ودراسة ومتابعة، أهمية كبيرة في عملية الإصلاح السياسي ومواجهة التحديات والوصول إلى الأهداف.(القاضي، 2010 : 19).

ما يذهب إليه في القول عن حاكمية اللامركزية في تنظيم الدولة و إداراتها هو أسلوب الحكم الذي تتبعه الدولة في إدارة نفسها، حيث تشير اللامركزية إلى نمط من أنماط الحكم الإداري، وهذا النمط يتصف بصفة المرونة، حيث يقوم كل مسؤول إداري بواجباته الموكولة له، وعندما يريد الرجوع إلى أصحاب القرار في القضايا التي تصادفه يجد الأمر سهلا و ميسرا وذلك لأن اللامركزية تكسبه ذلك، لأنه يستطيع ان يوفر الوقت من جهة و يبتعد عن الروتين من جهة أخرى، هذا بالإضافة إلى سهولة الوصول إلى صانع القرار في دائرته ، لكون المسافات أقل والشؤون التي يقوم بمعالجتها صانع القرار محدودة في المنطقة التي هو قائم عليها، فالحاكم الإداري في الحالة هذه يكون أكثر مرونة ويتجاوب مع أحوال المواطنين ويختصر- عليهم المسافات والوقت وكذلك يستطيع مواطنو تلك المنطقة الإدارية مقابلة الحاكم الإداري لتصرف شؤونهم وفي هذا الفصل سنتناوله من خلال مبحثين رئيسيين هما :

المبحث الأول : الخيار المركزي في الحكم (الخيار التقليدي)

المبحث الثاني : الخيار اللامركزي في الحكم (الخيار المستحدث)

المبحث الأول

الخيار المركزي في الحكم (الخيار التقليدي)

ان الصورة النمطية في الحكم منذ قديم الزمان هو الحكم المركزي ويتجلى هذا الحكم بان تكون كل إدارات الدولة مرتبطة بصورة مباشرة مع الجهاز الرئيسي في الدولة ، والذي غالبا ما يكون هذا المركز متواجدا في عواصم الدول ، حيث تكون هذه العواصم بؤرة للنشاط الاقتصادي و السياسي و الإداري و الثقافي ، بحيث تستحوذ على معظم النشاط التي تنشط في الدولة .

ان صورة الحكم المركزي ما هي إلا صورة تقليدية تتبع الدول هذا النوع من الحكم و خاصة الدول التي في طور نشأتها ، لأن هواجس الحرص على الإمساك بالأمور تخالط ذهنية القائمين على الحكم ، والتفريط بأي إدارة من إدارات الدولة ربما يعني لهم ان الحكم في طريقه إلى الانفلات وعدم السيطرة عليه في نهاية الأمر .

ولما كان له الخيار أهمية فإننا سنعالجه في مطلبين رئيسيين هما :

المطلب الأول : التعريف بالحاكمة المركزية

المطلب الثاني :سمات الحاكمة المركزية

المطلب الأول: التعريف بالحاكمة المركزية

إن نظام المركزية الإدارية ليس نظاما وليد اليوم، بل هو ظهر إبان ظهور الدولة الحديثة. وأن جل الأنظمة السياسية إن لم نقل أغلبها انتهجت نظام المركزية الإدارية، في إدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهينة (10-6: 1998: Zuhair).

فقد كانت الدولة تعتمد على هذا الأسلوب لتسيير وتدبير المرافق العامة وبواسطة هذا النظام (أي المركزية الإدارية) استطاعت الدولة بسط نفوذها وهيمنتها على جميع المناطق التابعة لها، سواء من الناحية السياسية أو من الناحية الاقتصادية وهنا تتجلى بوضوح أهمية هذا النظام الإداري. فكل التعليمات والأوامر والقرارات تصدر من المركز أو الحكومة المركزية بالعاصمة، مما يجعلها تبسط نفوذها وسيطرتها على جميع المناطق الأخرى وتظل هذه الأخيرة خاضعة للرقابة من طرفها وتحت تصرفها. واننا سنتناول في هذا المطلب في فقرتين رئيسيتين هما:

أولا: المركزية الإدارية:

ويمكن أن نعرف المركزية الإدارية بأنها مجموع المهام والوظائف الإدارية في الدولة المعهود بها إلى السلطة المركزية في العاصمة، التي قد تفوض القيام ببعضها إلى ممثليها في الأقاليم (السعيد، 2006: 77). ولقد كان نظام المركزية الإدارية هو السائد قبل انتشار المبدأ الديمقراطي بالنسبة لنظام الحكم، وذلك قبل التوجه إلى نظام اللامركزية الإدارية (الصروخ، 2001: 83). بدافع عصرنة أساليب وطرق تسيير وتدبير دواليب الإدارة بما من شأنه تحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي والحضاري للأمة (يحيى، 2004: 91).

وبمقتضى— هذا، يتكلف الوزراء بالوظائف الإدارية للدولة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهكذا يمكن القول أن المركزية الإدارية تنطوي على احتكار الإدارة المركزية في العاصمة لممارسة كل أنواع النشاط الإداري للدولة (السعيد، 2006: 77)

فإن وحدة الإدارة و تسيير الجهاز الإداري و الوظيفية الإدارية الضخمة في الدولة الحديثة يعد غير كاف وفق هذا الأسلوب وذلك للأسباب التالية: (المعاني، 2010: 28)

بالنظر الى تركيز وحصر سلطة التقرير والبت النهائي في شؤون الوظيفة الإدارية في الدولة في يد سلطات الإدارة المركزية في العاصمة ، أصبح أمرا متناقضا و متناقيا مع المفهوم الحديث للديمقراطية ، ومع مفهوم مبدأ الديمقراطية الإدارية ، ومتناقضا مع تطلعات ووعي الشعوب سياسيا و اجتماعيا ، إضافة إلى تزايد دور الدولة في الحياة العامة في الدولة الحديثة و تزايد وظائفها و أعبائها الإدارية يجعلها من المستحيل أن تدير دواليب آلة الأجهزة الإدارية بواسطة الإدارة المركزية وحدها ، و بظهور مفهوم " الدولة النازمة " في الوقت الراهن قلل من دور المركزية الإدارية إلى حد الإشراف و التوجيه ليس إلا ! تاركا المجال واسع للمركزية الإدارية .

وتجدر الإشارة إلى ان هذا الأسلوب يجعل الإدارة غاية قائمة بذاتها ، فيما أن الإدارة في واقعها هي وسيلة تهدف إلى تحقيق متطلبات المصلحة العامة و التطور الاجتماعي و الاقتصادي ، كما أنه يساهم في تعميق الانفصال بين الإدارة و المواطنين و انعدام الثقة بينهم ، و يعقد الإجراءات و المبالغة في البيروقراطية و الروتين الإداري ، ولا يشجع على الابتكار ولا يزيد من روح المثابرة في العمل لدى الموظفين في الوحدات الإدارية ، لا سيما عند عدم الاستجابة لميول سكان الوحدات المحلية بسبب عدم مرونة هذا النظام. (المعاني ، 2010 : 28)، ولهذا برزت اللامركزية كمجال واسع للتنظيم الإداري .

وتعني المركزية " تركيز السلطة في المركز " ، وتتضمن تجميع الصلاحيات و السلطات في أيدي الموظفين العاملين في العاصمة ، وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعى أن كفاءة و فعالية المؤسسة تزداد من خلال اتخاذ القرارات من طرف شخص واحد ، او رئيس منسق واحد ، فهو متخذ القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه ، ويمكنه تفويض اتخاذ بعض القرارات الى مرؤوسيه ، أو إلغاؤها (القرارات) بغض النظر عن مشروعيتها (خليل ، 2005 : 13) .

ثانيا : المركزية و الممارسة الإدارية :

الحكومة المركزية في ظل هذا النظام المركزي و الذي تمارسه فيه كل الوظائف الإدارية في العاصمة والأقاليم المختلفة ، من خلال المؤسسات المركزية و فروعها المتمثلة : (رئيس الدولة ، رئيس الحكومة ، الوزراء و ممثلهم في الأقاليم) وتعود هذه الوحدة الى أسلوب و نمط النظام الإداري في الدولة ، وبناء هيكل النظام الإداري على أساس هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات المتناسقة يعلو بعضها البعض و تخضع للتدرج او ما يعرف بالسلم الإداري(العويسات ، 2003 : 153) .

ونتوقف عند عملية نقل أو تفويض السلطات السياسية والشرعية على مقدار هذه السلطة

التي تعطى من قبل الحكومة المركزية وعلى شكل اللامركزية، ومقدار الدعم الذي تزوده الحكومة المركزية في تنفيذ الوظائف اللامركزية . (Rondilli, 1981 : 132) .

ومما سبق يستنتج الباحث بأن المركزية الإدارية حصر - مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم جميعا للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير ، وانها نسق إداري مؤسس على الإنفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتدير الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من مركز العاصمة ، وتعني أيضا التوحيد وعدم التجزئة، فالمركية هي توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية .

ويستنتج من التعريف السابق للمركزية الإدارية أنها تتكون من ثلاثة عناصر هي : الحصرية -
التبعية الإدارية - السلطة الرئاسية

المطلب الثاني: سمات الحاكمية المركزية وتطورها

هناك سمات تمتاز بها الحاكمية المركزية كأسلوب حكم تختطه الدولة ، وهذه السمات باتت حصر-يا بهذا الأسلوب ، وهذا الأسلوب في اعتقاد الكثير من أهل الاختصاص أصبح في حكم القديم ، لكونه حصر كل الصلاحيات الإدارية في يد هيئة تحكم من خلال إقامتها بالمركز الإداري الرئيسي ، وبذلك تحرم هيئة أخرى تشاركها في الإدارة من خلال الاطلاع على كثير من الأساليب الإدارية التي يتم بها اتخاذ القرار ، وكذلك فإن الحاكمية المركزية تطورت ولم تبقى على حالها ، وهذا جاء ليتوافق مع مقتضيات الحال الإدارية في تنظيم الدول ، لأبد للدول ان تراعي في اسلوب الحكم التحديث ، والبعد عن الجمود لأن الجمود في واقع الأمر سمة ملازمة للدولة التي لا ترغب بالتطور ، وفي هذا المطلب فأنا سنتناوله في فقرتين رئيسيتين هما :-

أولا : سمات الحاكمية المركزية

ثانيا : تطور المركزية

عند الحديث عن المركزية كنظام حكم فلا بد لها من سمات ، ففي هذا المطلب سنتناول أهم

السمات التي كونت هذا النظام : (Zuhair, 1998: 6-10)

أولا : التركيز و حصر- الوظيفة الإدارية في السلطة المركزية ، ويقصد من ذلك أن مرحلة اتخاذ القرار النهائي تكون في يد السلطات الإدارية المركزية (الرئيس ، الوزير الأول ، الوزراء ، الولاة) دون سواها وفي جميع الشؤون الداخلية للإدارة ، بما في ذلك الاختصاص الفني و سلطة اصدار القرارات و تعيين الموظفين ، لأنه من الناحية المنطقية لا يمكن حصر- السلطات المركزية في يد شخص واحد ، بل يقتضي- الأمر منح بعض الموظفين _ المرؤسين _ بعض الصلاحيات في اتخاذ القرارات من اجل تخفيف العبء على السلطة المركزية ، ولكن لا يملكون حق التصرف الذاتي دون الرجوع الى المركز بمجرد التفويض ، وهو نوعان : تفويض الاختصاص، اذ يقوم صاحب الاختصاص بتفويض احد مرؤوسيه للقيام ببعض الاعمال واتخاذ بعض القرارات وهو يخص الجانب السلطوي دون المسؤولية ، أما تفويض التوقيع فإنه يحق للرئيس أن يفوض أحد مرؤوسيه للقيام بعمل معين ويتلخص أساسا في التوقيع، ويقوم أساسا على الثقة الشخصية بين الرئيس و المرؤوس . (Rabdinili, 1981,132)

ثانيا : السلطة الرئاسية ، وتعرف بأنها القوة التي تحرك التدرج و السلم الإداري (الهراكي) وهي نفسها التي يقوم عليها النظام الإداري المركزي ، وتتمثل فيما يملكه الرئيس الإداري من اختصاصات إزاء أشخاص و أعمال مرؤوسيه ، بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به بربطة التبعية الإدارية ، ذلك ان موظفي الإدارة المركزية يتوزعون على السلم الإداري متعددة الدرجات ، ويكون كل منهم رئيس و مرؤوسا في آن واحد ، بحيث الأعلى على الأدنى سلطة رئاسية ، ويرتبط الأدنى ب الأعلى برابطة التبعية الإدارية ، وهذا ما يحافظ على وحدة البناء الإداري للسلطة المركزية مهما تعددت هذه الدرجات أو الوظائف ، ومهما تباعدت مراكز عمل هؤلاء الموظفين (zuhair, 1998: 8-10).

وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها مفترضة ، أي لا تحتاج إلى نص قانوني يقررها ، فالرئيس الإداري لا يحتاج الى نصوص قانونية تعطيه الحق في ممارسة السلطة على المرؤوسين ، فهي مقرررة حكما بمجرد أنه رئيس إداري ، وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها شاملة ، بمعنى أنها تشمل أشخاص و أعمال المرؤوسين (جمال الدين ، 1992 : 76) .

وتجدر الإشارة ، أنه في ظل المركزية الإدارية لابد من تحقق التسلسل الإداري حتى يكون هيكل النظام الإداري متماسك ، في حين نسجل خروج الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية عن التدرج باعتبارها مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية ، ومنه عدم الخضوع للسلطة الرئاسية . وأن السلطة الرئاسية ليست امتيازا ممنوحا للرئيس الإداري ، وانما هي وظيفة أو اختصاص يجب عليه أن يمارس ، ويقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس مسؤولية عن أعمال مرؤوسيه أمام الوزير ، ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني ، وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي (المصري ، 1999 : 112) .

تأخذ السلطة الرئاسية مظاهر عدة ، اذ تمثل السلطة الرئاسية على الأشخاص أحد هذه المظاهر، حيث يملك الرئيس الإداري بمقتضى- سلطته الرئاسية جملة من الاختصاصات على أشخاص مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية، ابتداء من تعيين المرؤوسين و توزيعهم على الوحدات المحلية المختلفة ، وتوزيع الأعمال و المهام فيما بينهم ، فظهور المرؤوسين بمظهر غير لائق في العمل أو تصرفهم بشكل لا يتناسب مع وظيفتهم قد تجعلهم عرضة للتأديب من طرف الرئيس الإداري بمقتضى- سلطته على الأشخاص المرؤوسين ، وصولا الى انتهاء خدمات المرؤوسين (الكيالي ، 1987 : 83) .

وأما السلطة الرئاسية على الأعمال، فإنها بمثابة رقابة الرئيس على أعمال المرؤوسين ، وتتمثل في عدة

نقاط :

(1) يجوز للرئيس ويملك سلطة إصدار مجموعة من الأوامر و النواهي و التوجيهات و التعليمات شفويا و كتابيا من خلال إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة مثل المنشورات والدوريات (الكيالي ، 1987 : 39) .

(2) فالرئيس الإداري يملك الحق في إجازة و إقرار اعمال المرؤوس أو رفضها أو تعديلها أو سحبها ، وفي هذا الشأن يحق للرئيس الإداري أن يتدخل ليعدل عملا أو تصرفا قام به احد مرؤوسيه وكما يحق له ، أن يسحب الأعمال و التصرفات الصادرة عن المرؤوس وسحب التصرفات من تاريخ صدوره ، وكما يقوم بإلغاء أعمال مرؤوسيه التي تخل بقوانين الوظيفة العامة ، بالإضافة أنه يملك حق المصادقة على أعمال المرؤوسين ، ناهيك أنه يملك سلطة الحلول محل المرؤوس في القيام بأعماله و ممارسة اختصاصاته، ومن جانب آخر يمكن ان يجيز ويقر تصرفات و أعمال المرؤوسين ولا تنفذ إلا إذا اقرها صراحة إذا اشترط القانون ذلك لنفاذ التصرف ، ويمكن إقرارها ضميا إذا لم يعارض الرئيس لمدة معينة ذلك التصرف حسب رأي الفقهاء ، وهذه المسألة تعرف بالرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس .

(4) تتمثل الرقابة السابقة أو السلطة التوجيه أحد مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين ، وتشير إلى أن الرئيس في أي مستوى إداري حق توجيه مرؤوسيه أثناء العمل ويصدر له أوامر وتعليمات تتعلق بكيفية ممارستهم لمهامهم في حدود الأنظمة و القوانين المعمول بها بما يتلائم مع وجهة نظره للوحدة الإدارية التي تقوم عليها إدارته ، في ذات الوقت الذي يخضعون فيه للقوانين و اللوائح و النظم العامة (الصائغ ، 1986 : 35) .

ثانيا : تطور المركزية :

لقد تطور مصطلح المركزية (كمفهوم و ممارسة) تبعا للظروف السياسية و الاقتصادية التي مرت بها دول العالم ومن هنا فقد عرفت أدبيات الإدارة الحكومية شكلين من أشكال المركزية و هما :
(أ) التركيز الإداري (Concentration) : وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية الأقدم في الظهور ، والتي تضمن للدولة وحدتها و سلطتها من اجل القيام بوظائفها المختلفة ، حيث يكون النشاط الإداري جميعه محصورا بالإدارة المركزية ولا يسمح للفروع في الإقليم البت

ب) أو الانفراد باتخاذ القرارات فيه ، ولو شاركت هذه الفروع في التحضير و التمهيدي في اتخاذ القرارات من خلال ما تجريه من دراسات أو تنسيقات. (المعاني ، 2010 : 26) .

إن هذه الصورة لم تعد لها وجود في الوقت الحاضر للعمل بها ، لأن محدودية الأنشطة التي كانت تقوم بها الحكومة و أجهزتها التنفيذية ، و التي تمثلت في صيانة الأمن الداخلي و الخارجي و جمع الضرائب لم تعد كما هي ، بسبب كبر حجم التنظيمات الإدارية و توسع نشاطها ، إضافة إلى اعتبارات تتعلق بالسرعة في اتخاذ القرارات و تبسيط الإجراءات (المعاني ، 2010 : 26) .

وعلى العموم ، فإن هذه الصورة يطلق عليها المركزية الإدارية المتشددة أو الوزارية والتي كانت سائدة عندما كانت الدول تتسم بقلّة عدد السكان ، و عدم التدخل في حياة الأفراد ، و قلة عدد الأجهزة الإدارية ، و انتشار نظام الحكم الفردي. (الشطناوي ، 2007 : 33) .

إن الدول التي تتبع نظام المركزية المطلقة (المتشددة أو البحتة) إذا كانت ترمي إلى وحدة الإدارة و تجانس الأساليب التي تتبعها في جميع أرجاء الدولة ، توجيه مواردها بشكل أمثل، بسط نفوذ الدولة و توطيد أركانها ، إقامة المرافق العامة التي تتطلب إمكانات بشرية عالية الكفاءة و إمكانات مادية ضخمة و تحقيق المساواة بين سكان الدولة إلا أن هذا النمط من النظام يصاحبه عدد من النقائص ، و يمكن ذكر ما يلي : تعقيد إجراءات انجاز العمل ، ثقل كاهل الدولة المركزية بأعباء المهام و انشغالها في أمور فرعية قد تضعف قدرتها على التنسيق و التخطيط ، أضعاف روح المبادرة و الإبداع لدى المواطنين سياسيا و اجتماعيا الذين يركنون إلى الاتكالية و اعتمادهم على الدولة في توفير الخدمات و فرص العمل ، مما يتعارض مع ضرورات التنمية السريعة عند متخذي القرارات في المناطق المحلية ، و عدم و قوفهم على حاجات السكان يجعل تلك القرارات غير متفقة مع تطلعاتهم و حاجاتهم ، تقليص مسائلة المواطنين المسؤولين و عدم قدرتهم على تحديد ماهية مسؤوليتهم و محاسبتهم ، و تحميل المواطنين عناء الانتقال من أماكن سكانهم الى العاصمة للحصول على الخدمات الضرورية (المعاني ، 2010 : 27) .

وبظهور مفهوم الدولة المتدخلة الذي يبحث في تزايد النشاط الإداري للدولة و تعدد مهامها و اتساع نطاق أعمالها و واجباتها أصبح التفكير في صورة أخرى وهي عدم التركيز الإداري .

ج) عدم التركيز الإداري : يعتبر عدم التركيز الإداري شكلا مخففا من أشكال المركزية ، ويمكن تعريفه على انه نقل بعض الصلاحيات و الاختصاصات من المركز الى فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة ، وهي مثال على المركزية المخففة ولا يمكن اعتبارها من الإدارة المحلية (الشيخلي ، 2001 : 33) .

إن عدم التركيز الإداري هو عملية تخفيف العبء عن كاهل موظفي العاصمة خصوصا بعد نمو النشاط الإداري للدولة ، لكن مع الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية لهؤلاء الموظفين في الأقاليم لرؤسائهم في الوزارات و الدوائر المركزية في الدولة (الشيخلي ، 2001 : 33) .

وبناء على ما سبق ، وعلى العموم المركزية الإدارية كصورة من صور التنظيم الإداري يسجل لها عدد من الايجابيات في الحياة الدستورية و السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الإدارية في الدولة ، ويتجلى ذلك في النقاط التالية : النظام الإداري المركزي يؤكد و يدعم الوحدة الوطنية و الدستورية في الدولة ، وذلك عن طريق حصر- و تركيز السلطة الإدارية في الدولة و بالذات في يد الحكومة ، وإحكام الرقابة على الوظيفة الإدارية عن طريق الرقابة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية ، ولذلك تتبناه معظم الدول .

يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية الى تحقيق وحدة أسلوب و نمط الوظيفة الإدارية في الدولة ، ويؤدي إلى ثبات و استقرار الإجراءات الإدارية ووضوحها و دقتها ، الأمر الذي يزيد من تقبلها و احترامها من قبل المواطنين ، ومنه النظام الإداري المركزي يعد سبب من أسباب القضاء على البيروقراطية ، وكما يعد الأسلوب الإداري الأمثل الذي تستطيع بواسطته الدولة إدارة و تسيير و تمويل المؤسسات و المرافق الإدارية العامة الكبرى السيادية (مرفق الدفاع الوطني ، مرفق الشؤون الخارجية ، مرفق التعليم الوطني ، المرافق الاقتصادية الكبرى ، وظيفة التخطيط ، ومرافق العدالة) ، فهذه المرافق لا يمكن إدارتها إلا بواسطة النظام الإداري المركزي ، وكذلك يحقق توفير أموال و موارد الدولة ، حيث يقل فيها الإسراف و التبذير ، ناهيك أن النظام الإداري المركزي يلعب دورا هاما في إدارة الدولة من اجل تحقيق وحدة التطبيق و التنفيذ للخطط الوطنية و السياسة العامة السائدة في الدولة (الشيخلي ، 2001 : 56) .

المبحث الثاني

الخيار اللامركزي في الحكم (الخيار المنوي استحداثه)

لقد طرأ الجديد على الحاكمة في تنظيم الدولة وهذا ما عرف في الأدبيات الإدارية و السياسية بالحكم اللامركزي او الحكم المستحدث في الدولة ، لكون الخيار التقليدي (المركزي) رأى بعض اهل الاختصاص أنه ملائم للحكم في بداية تأسيس الدول في حين اذا ما تم مرور زمن طويل على الدولة لابد لها من إجراء بعض التغييرات في أسلوب الحكم وهذا الأسلوب يعني التخلي عن الأوامر من حيث الاختصاص وإحاقها بالإدارات الأخرى وخصوصا إذا كانت الدولة متسعة الأطراف فعنها يقوم الحاكم الإداري بالتصرف وكأنه في موقع الحاكم الأول الذي يعهد اليه تسير الأمور (Zuhair, 1998: 1-2).

ان الحكم اللامركزي يعطي عدة ميزات للدولة وإداراتها وفي مقدمة ذلك اختصار الوقت في إجراء المعاملات ومرونة أكثر في البعد عن التعقيدات التي يصادفها المواطنون أثناء سير معاملاتهم ، وفي هذا التوجه سنتناول هذا الخيار اللامركزي في الحكم من خلال مطلبين رئيسيين هما :

المطلب الأول : ماهية الخيار اللامركزي.

المطلب الثاني : مقومات اللامركزية و ممارساتها العملية .

المطلب الأول : ماهية الخيار اللامركزي

ان الخيار اللامركزي طارئ جديد على العمل في الإدارة الأردنية، حيث يرى بعض القائمين وهم الأكثرية بضرورة الخروج من بوابة المركزية في إدارة الدولة ، إلى بوابة أخرى لتوائم الظروف التي تحيط بدائرة الحكم وتسير عجلة الإدارة في الدولة ،لكون اللامركزية لها من الايجابيات الكثير وخصوصا بعد أن أصبحت الدولة الأردنية بمؤسساتها وإدارتها أكثر صلابة بعد مرور ما يقارب قرن من الزمان على تأسيس الدولة والتي بدأت بأمانة وأصبحت اليوم دولة مؤسسات و قانون ، وفي هذا التوجه سنعالج هذا المطلب في فقرتين رئيسيتين هما :

أولا : التعريف باللامركزية

ثانيا : أنواع اللامركزية و إبعادها

أولا : التعريف باللامركزية

يقصد باللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية تتمتع بالشخصية المعنوية ، و بمقتضى- نظام اللامركزية يوجد في الدولة أشخاص معنوية عامة متعددة يطلق عليها اسم الأشخاص الإدارية أو أشخاص القانون العام ، تكون مثلا أشخاص إدارة إقليمية كالمبليات أو أشخاص مرفقية أو مصلحية كالمؤسسات العامة على اختلاف أنواعها .وتهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية إلى جانب السلطة اللامركزية ، وان هذه الجهات الإدارية المستقلة الأصل لا تتبع السلطة المركزية كسلطة رئاسية لها ، إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قبلها ،وذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية ، وذلك من اجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية و الدستورية و الإدارية (العزوي ، 2000 : 77) .

وتجدر الإشارة ، انه إذا كان عدم التركيز الإداري يقوم أيضا على فكرة توزيع الاختصاصات وان اتخاذ القرار يكون محليا ، الا ان لكل من عدم التركيز الإداري و اللامركزية الإدارية دلالات مختلفة من الناحية السياسية و العملية؛ اذ ان عدم التركيز الإداري هو الأسلوب من أساليب القيادة و الإدارة من غير ان يكون له أية أهمية ديمقراطية ، وذلك لان هذا الأسلوب في الإدارة يضع الإدارة كلها بيد السلطة المركزية أو بيد عمالها ، بينما اللامركزية الإدارية فلها أهمية ديمقراطية ،

حيث تؤدي إلى ان يقوم ذوي العلاقة بإدارة الحد الأقصى— من شؤونهم إما مباشرة أو عن طريق ممثليهم (العزوي ، 2000 : 77) .

ولقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم اللامركزية ، تبعا لوجهة نظر الفقهاء و المفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع إن لكل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية و القانونية للدولة التي ينتمي إليها ولا شك إن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها ، و الأهداف التي يرمون إلى تحقيقها ، تدعو إلى التعرف على بعض هذه التعاريف ذات العلاقة بمفهوم نظام اللامركزية الإدارية .

فيعرفها الباحث البريطاني مودي جرام (Modei Grame) بأنها "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين (سكان الوحدة المحلية) ، وتعتبر مكملا لأجهزة الدولة (الشيخلي ، 2002 : 12) .

وبينما نجد عدد من الباحثين العرب قدموا تعريف للامركزية ، ويمكن ذكر من بين هذه التعاريف ما يلي :

تعني اللامركزية " توزيع الوظيفية الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها " . (الزغبى ، 1986 : 25) أن ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي ، و رقابة و إشراف الحكومة المركزية .

وكما تعرف اللامركزية بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة ، تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية و الأجهزة المحلية ، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة ، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد ، فحين تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة (ربابعة ، 1995 : 15) . وما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية و دور السلطة اللامركزية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها .

وكما تعرف بأنها : " أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة الى وحدات ذات مفهوم محلي ، تتمتع بشخصية اعتبارية و تمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية (منصور ، 1980 : 87) .

ويمكن أن نقدم تعريفا اجرائيا للامركزية : " في كونها جزء من النظام العام للدولة تمنحه الحكومة المركزية شخصية معنوية ، وقد أوجد من أجل تلبية احتياجات مجتمعه المحلي ، ويتمثل في هيئة منتخبة تعمل تحت رقابة و اشراف السلطة المركزية " .

ثانيا : أنواع اللامركزية وابعادها:

بعد التعريف باللامركزية لا بد من الوقوف على انواع هذا الأسلوب في تنظيم وإدارة الدولة ،ليتكون لدينا معلومة وافية من حيث الإحاطة بهذا الأسلوب ، ومن ثم لا بد من تناول أبعاد اللامركزية في ظل البيئات التي تعمل بها ، وسنتناول ذلك في فقرتين فرعيتين هما :

(1)أنواع اللامركزية :

وضمن الإطار المفاهيمي العام لمصطلح اللامركزية يمكن التمييز بين نوعين من أنواع اللامركزية ذات الصلة بنظم اللامركزية الإدارية وهي :

أ-اللامركزية السياسية :

وهي وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة -التشريعية و التنفيذية و القضائية - بين الحكومة الاتحادية في العاصمة و حكومة الولايات او غيرها من الوحدات السياسية ، ويسود هذا النمط من اللامركزية في العادة في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية ، وهذا الأسلوب يناسب الدول كبيرة الحجم والتي تعددت فيها القوميات و اللغات و الثقافات (Rondinncli ,1982) ، (وهذا الأسلوب مستبعد من هذه الدراسة).

ب-اللامركزية الإدارية :

وتعني قيام الحكومة بنقل صلاحيات في شؤون التخطيط و إدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان .

أو بعبارة أخرى، أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و بين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منهما ، في جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة و التوجيه (عبدالله بسيوني عبد الغني ، 2004 : 96).

ان مشاركة المواطنين تبقي هي العنصر – الرئيسي – الذي يميز اللامركزية ، لأن فكرة و فلسفة النظام اللامركزية تنطلق أصلا من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة ، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود الى الفعالية و الكفاءة الضرورية لإدارة الدول بشكل عام . ومن هذا المنطلق فإن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية، من حيث كونها تقتصر – على توزيع الوظيفة الإدارية ، ومن حيث امكانية تطبيقها في الدول المركبة و الدول البسيطة على حد سواء ، في حين أن اللامركزية السياسية تعني بتوزيع الوظيفة السياسية (الفرحان و المعاني، 2001 :31).

(2) أبعاد اللامركزية :

تعمل اللامركزية في بيئتين أساسيتين هما البيئة الخارجية و البيئة الداخلية ، وسنبين فيما يلي تلك الابعاد في كل بيئة من تلك البيئات .

(أ) اللامركزية والبيئة الخارجية ففي هذه البيئة تلعب الابعاد التالية (محفوظ، 1997: 31) :

(1) البعد السياسي : بيئة سياسية خالية من الاضطرابات السياسية والضغوط وتمتاز الدولة بهدوء سياسي يؤدي إلى بنية إدارية مستقلة وهادئة، على عكس عدم الاستقرار السياسي الذي توجد فيه ضغوط سياسية متمثلة بجماعات سياسية دائمة الضغط على جهاز الإدارة العامة لتحقيق مصالحها.

(2) البعد الاقتصادي : ويقصد به الوضع الاقتصادي للدولة وهو من أهم العوامل المؤثرة على سلوك الجهاز الإداري اللامركزي في الدولة وبالتالي على الأداء والهدف النهائي تحقيق المصلحة العامة للدولة.

(3) البعد الاجتماعي والثقافي : والمقصود به البيئة الاجتماعية الثقافية التي لها اثر كبير على أداء وسلوك الجهاز الإداري اللامركزي ومنها :

(أ) التنظيمات الأولية ومنها الأسرة والقبيلة اللتان تلعبان دورا مهما في التنشئة وتربية الأجيال على العادات والتقاليد ومن ثم القبيلة والذين يشكلون في نهاية الأمر أسس اللامركزية الإدارية.

(ب) التنظيمات القانونية : مثل النقابات سواء الاقتصادية أو السياسية وبالتالي مدى تأثير هذه التنظيمات في شكل اللامركزية الإدارية.

(ج) القيم الاجتماعية والثقافية : ومن مصادر تكوين هذه القيم التعاليم الدينية والتنشئة الاجتماعية حيث تعتبر التنشئة الاجتماعية العملية التي يتم من خلالها تربية الفرد بطريقة معينة يكون من خلالها قادرا من خلالها على التكيف مع المجتمع الذي يعيش فيه (معروف، 1994 : 43)

د)المستوى التعليمي والثقافي : إن ارتفاع المستوى التعليمي والثقافي يؤثر على مدى نجاح اللامركزية والجهاز الإداري السياسي والإداري بشكل عام وسهولة الاعتماد على الموظفين وتخفيف أعباء الإدارة اللامركزية .

2) اللامركزية والبيئة الداخلية : وهناك عدة عوامل بيئية داخلية تؤثر على الإدارة اللامركزية منها : (المغربي، 1995 : 286-287) :

أ)حجم التنظيم : الأشخاص الذين يعملون لانجاز هدف معين تحكمهم قوانين وأنظمة.

ب)خصائص العاملين : رغبات العاملين وذكائهم والتدريب الذي يلعب دورا في تطوير اللامركزية.

ج)إدراك تعقيدات البيئة : أي ادراك تأثير البيئة على أداء العاملين.

د)مكان العمل : بيئة العمل من حيث المكان الصحي وتوفيرا لمعدات والوسائل.

وبناء على ما تقدم ،فإننا نستطيع القول بأن قانون اللامركزية سيعمل على تحسين أداء مجلس النواب كي يتفرغ للقيام بواجباته الدستورية كسن التشريعات والرقابة على الحكومات ومحاسبتها ، وبالتالي ستتولى المجالس المحلية القيام بتلك الواجبات الإدارية المتعلقة بالمناطق والمحافظات بكل حرفية واختصاص للسعي نحو تطبيق اللامركزية بصورتها البهية والتي تكون محصلتها خدمة أبناء المجتمعات المحلية . كل ذلك ما سيتم مناقشته ودراسته وتحليله في هذه الدراسة البحثية المتواضعة .

المطلب الثاني : مقومات اللامركزية و الممارسات العملية

لابد من ارتكاز اللامركزية على مقومات أساسية حتى تكون صالحة لبناء نهج في الحكم وإدارة الدولة ، حيث تشكل هذه المقومات بمثابة ركائز أساسية اذا ما اهتزت فأن أسلوب الحكم لا يأتي بثمار ترتجى منه ، وهذا بدوره يؤثر في حالة سلبية قواعد اللامركزية إلى اهتزاز في الممارسات العملية ، وتظهر هذه السلبيات بعد أن تكون الدولة اتخذت قرارها في البدء بالعمل باللامركزية ، وهذه السلبيات تكون بكثرة في أول عهد التطبيق ثم تأخذ بالتلاشي شيئا فشيئا اذا ما تم معالجة كل مواطن الخلل في العمل اللامركزي أول بأول ، وفي هذا التوجه و لتحقيق أهداف هذا المطلب سنتناوله في فقرتين فرعيتين هما :

أولا : مقومات اللامركزية و ايجابياتها

ثانيا : صور الممارسة العملية وأهدافها

1- مقومات اللامركزية :

هناك عدة مقومات تتعلق بالحكم اللامركزي هي :

أ - وجود مصلحة ذاتية متميزة :

يعد اعتراف بوجود مصلحة محلية متميزة المقوم الأساسي من مقومات اللامركزية الإدارية ، لأن فلسفة اللامركزية تنطلق أصلا من ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين ، على اعتبارها أكثر كفاءة و فاعلية و استجابة لحاجات المواطنين و أولوياتهم (عواضة ، 1983 : 12) . إن تنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها من خلال الإدارة المحلية ، وهي حاجات عامة تخص كافة إرجاء إقليم الدولة ، وبالذات كافة الأفراد من مختلف مدن و ولايات وأقاليم الدولة و يغلب على هذه الحاجات صفة الوطنية ، وتعرف بالمصلحة الوطنية (كالدفاع الخارجي و الأمن الداخلي) ، إلا أن هناك حاجات خاصة أو مصالح ذاتية تخص جزء من إقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون سواها من المناطق ، ويطلق على هذه الحاجات أو المصالح، المصلحة الذاتية تميزا لها عن المصالح الوطنية (كالمياه ، الكهرباء ، جمع النفايات، الطرق الداخلية ...)

، إذن من الضروري توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم إقليمنا لا يهم بالضرورة الدولة كلها ، ولهذا من حسن التنظيم أن تترك الحاجات العامة الوطنية للسلطات المركزية كي تتولى إشباعها ، لأن ذلك يؤدي الى تحقيق المساواة و العدالة و السيطرة على زمام الأمور، بينما تترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان إقليم كي تقوم بإشباعها، لاعتبارات تتعلق بحسن تقديرهم لهذه الحاجات و شعورهم بأهمية و ضرورة إشباعها أكثر من ممثلي السلطات المركزية ، وأن كانوا يعملون ضمن نطاق هذه الأقاليم (الشطناوي، 2007 : 10) .

ان منطلق اللامركزية يقوم على فكرة ان إدارة المصالح المحلية يجب ان تخرج عن اختصاص السلطة المركزية ، وقد جرت العادة على ان تمنح هذه الاختصاصات من قبل السلطة التشريعية للدولة المعنية باعتبارها ممثلة للإدارة العامة ، واذا كانت بعض المصالح يصادق عليها وصف مصالح وطنية أو مصالح ذاتية ، إلا ان هناك الكثير من الحاجات العامة التي يلتبس الأمر فيها ، ويثور بشأنها الجدل فيما إذا كانت محلية أو وطنية ، ومن هنا كان لا بد البحث عن معيار يتم من خلاله تحديد المصالح الذاتية وتمييزها عن المصالح الوطنية وفي هذا الصدد يطرح معياران هما :

المعيار الأول : تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر- (ويعرف بأسلوب الانجليزي) .

ويقصد بها أن يلجأ المشرع إلى تعداد و ذكر اختصاصات الهيئات اللامركزية (المحلية) على سبيل الحصر-، ضمن قائمة يوردها في متن قوانين الإدارة المحلية و بالمقابل تعتبر المصالح غير المذكورة ضمن قائمة الاختصاصات المنصوص عليها في القانون ضمن قائمة مصالح وطنية ، ويترتب عليها أن لا يجوز للوحدات المحلية النظر و اتخاذ القرارات بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها بالتشريع (الطهراوي ، 2004 : 144) .

المعيار الثاني : تحديد اختصاصات السلطات المحلية طبقا لقاعدة عامة (ويعرف بالأسلوب الفرنسي-) . وهي ان يلجأ المشرع الى وضع معيار عام يوضح بموجبه ما يعتبر اختصاصا محليا و يترك تحديد مضمونه إلى الوحدات المحلية ذاتها مباشرة وتحت إشراف و رقابة السلطة المركزية (الطماوي ، 1992 : 51) .

إن في هذا الأسلوب يتولى المجلس المحلي مهمة تحديد الاختصاصات المحلية ، لكن لا تعتبر سلطته مطلقة بل تعد سلطته مقيدة بقيود معينة تحت إشراف و رقابة سلطات الوصاية الإدارية ، فإن كان هذا المعيار يمنح المجلس المحلي سلطة أكبر في تحديد اختصاصاته وفقا للواقع بدلا من فرضها عليه بموجب نص تشريعي محدد، فإن ما يأخذ على هذا المعيار أنه يحتاج الى عدة معايير تحدد ما يعتبر محليا أو وطنيا ، فالمعيار العام يبقى بحاجة الى معايير تحدد أكثر و ذلك على عكس المعيار الانجليزي الذي يتسم بالبساطة و الوضوح ولا يترك مجالا للتنازع بين الهيئات المحلية و السلطات المركزية حول الاختصاصات ذات الطبيعة المختلطة ، أي ذات السمات المحلية و الوطنية في آن واحد. (الشطناوي ، 2007 : 100)

وعلى هذا الأساس يرى بعض الفقهاء بأنه فعلا الخط الفاصل بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية يمثل خطأ رفيعا جدا ، اذ ان فكرة المصلحة المحلية هي فكرة نسبية، وفي تطور دائم مستمر من زمان الى زمان ومن مكان الى مكان ، فالاختصاصات القومية في دولة ما قد تكون محلية في أخرى ، وكذلك الحال يختلف من مفهوم الشؤون المحلية من نظام سياسي لآخر ،فما يعد شأنًا محليا في ظل النظام الاشتراكي يختلف عما يعد شأنًا محليا في ظل النظام الرأسمالي، إلا أن التشريع يلعب دورا مهما في مسألة التفريق بينهما (الشطناوي، 2007 : 101) .

ب - استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية :

إن مشاركة الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية ، ومنها سلطة التقرير و البت النهائي في بعض الأمور وإدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه الهيئات بالاستقلال عن السلطة المركزية ، فوجود المصالح الذاتية و تميزها عن المصالح الوطنية و جعلها من اختصاص الهيئات اللامركزية لا يكف لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لابد من تمتعها بشخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة و السلطة المركزية و استقلالها من النواحي الإدارية و المالية عن السلطات المركزية (الزعبي ، 1986 : 27) .

أ- الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية :

إن تمتع الهيئات اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة تعني أن تمنح الشخصية المعنوية لتؤكد استقلالها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية ، إذ أنه بموجب هذه الشخصية المعنوية يكون لها كيان قانوني مستقل عن السلطة المركزية ، ولها أهلية وجوب وأهلية أداء تنسجم مع طبيعة هذه الهيئات ، مما يخولها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة ، بمعزل عن السلطة المركزية و ممثليها ، ويعد الاستقلال الإداري إلى جانب الاستقلال المالي من نتائج الشخصية المعنوية (القبيلات ، 2008 : 52) .

ويتحقق الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية من خلال ما يخوله لها القانون من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية ، والبت النهائي في الأمور دون حاجة للرجوع الى السلطة المركزية ، فقرارات هذه الهيئات نهائية و تنفيذية ، ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية كأنظمة الموظفين الخاصة بهذه الهيئات لتمكينها من استقطاب الموارد البشرية الكفؤة و القدرة على القيام بمهام و مسؤوليات هذه الهيئات بفعالية و كفاءة. (الطماوي، 1992:175) .

وحتى يكون الاستقلال الإداري فعليا ، لابد من اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيئات اللامركزية بأسلوب يضمن استقلالها وعد خضوعها لإدارة السلطة المركزية ، و بالنظر إلى المجالس البلدية حتى تجسد متطلبات المجتمع المحلي الحديث من خلال قدرتها على تقديم خدمات متطورة إلى حد رضا سكان الوحدة المحلية التي يمثلها المجلس البلدي ، فإن المشرع من الضروري أن يسعى من خلال القوانين إلى تحكّم المجالس البلدية ، إلى تقرير أسلوب معين لأختيار أعضاء المجلس البلدي يكون في مستوى تطلعات السكان المحليين (الطماوي ، 1992 : 175) ، ومن الأساليب التي تأخذ بها الدول لاختيار أعضاء المجالس البلدية انطلاقا من ظروفها المحلية نذكر ما يلي :

أ _ أسلوب الانتخاب :

موجب هذا الأسلوب يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار أعضاء المجلس البلدي الممثل لوحداتهم المحلية بأنفسهم ، ويعتبر هذا الأسلوب الأصل في تشكيل المجالس البلدية ، ويعد هذا الأسلوب أكثر ديمقراطية من غيره من الأساليب (سواء كان الانتخاب مباشر أو غير مباشر) و أكثر تعبيراً عن إرادة سكان الوحدة المحلية ، غير أن ما يعاب على هذا الأسلوب انه قد يفرز أشخاص تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجلس البلدي (الزغبي ، 1993 : 64) .

ب _ أسلوب المزج بين الانتخاب و الاختيار :

يسعى هذا الأسلوب إلى توفير الاستقلالية و توفير عنصر- الكفاءة ، وذلك من خلال انتخاب عدد من المجلس البلدي بأسلوب مباشر من قبل السكان المحليين ، ومن ثم يقوم الأعضاء المنتخبون باختيار العدد المتبقي من أهل الخبرة و الكفاءة ، وفق أسس تنظيمية محددة، غير أن هذا الأسلوب كذلك قد يكون ناقصاً إذا كان عدد أعضاء المجلس البلدي المنتخبون ينطلقون من ميولات شخصية و فتوية معينة ، ويبقى الأمر يتعلق بطبيعة البت النهائي في القرارات (فرحان و المعاني ، 2001 : 32) .

أسلوب التعيين :

وينطلق من محاولة تجنب الدولة و السكان المحليين الكلفة المادية الزائدة و التعقيدات ، بدافع أن بعض المجتمعات لا تكون بالمستوى الذي يؤهلها لحسن انتخاب من يمثلها في المجالس المحلية ، نتيجة نقص الوعي السياسي و الثقافي لدى هذه المجتمعات (العوامله ، 2000: 18) . وتقوم السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجلس البلدي بمعرفتها ، لتضمن الكفاءة الإدارية ، غير ان هذا الأسلوب كذلك ما يعاب عليه انه اذا يسعى لضمان الكفاءة الإدارية فإنه قد يكون بعيداً عن إرادة السكان المحليين ومعرفة أمورهم ، مما يتسبب في فقدان الثقة بين الطرفين لذا ينصح بمراعاة شروط خاصة في المرشحين قبل الدخول في الترشيح لضمان الكفاءة الإدارية كالمؤهلات العلمية على سبيل المثال .

ج_ أسلوب المختلط :

يسعى هذا الأسلوب الى الجمع بين أسلوبى الانتخاب والتعيين (تمثيل السكان المحليين في المجلس البلدي من خلال الانتخاب ، وإدخال عنصر- الكفاءة من الناحية الإدارية والفنية) لضمان حسن تسير أعمال المجلس البلدي ، ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، فمن جهة إذا كان انتخاب الهيئات المسؤولة عن إدارة الأشخاص الإقليمية شرطا أساسيا لقيام اللامركزية الإدارية فإن ذلك لا يعني أن يكون جميع الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس منتخبين، بل يمكن أن يكون من بينهم أعضاء معينون من قبل السلطات المركزية، ومن جهة أخرى كذلك ، فإن وجود الأعضاء المعينين يجب أن يؤدي إلى إفراغ نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية من محتواه الحقيقي ولهذا يشترط أن تكون الغلبة للأعضاء المنتخبين و العكس .

ب- الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية:

إذا كان الاستقلال الإداري ذو أهمية، فإنه لا يمكن أن يكون بمعزل عن أهمية الاستقلال المالي، وإذا كانت الهيئات اللامركزية تعتمد في تمويلها على الإدارة المركزية، فإن ذلك ينقص من استقلالها ويجعلها خاضعة للسلطة المركزية التي في مقدرتها أن تمارس رقابة مشددة على قرارات ونشاطات الهيئات اللامركزية حسب ما تراه مناسباً، وليس كما تراه الهيئات اللامركزية بالضرورة، ولهذا فإن استقلال الهيئات اللامركزية مالياً يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها. (الزعيبي، 1985: 17)

ويمكن أن يتجسد الاستقلال المالي في عدة نقاط نذكر منها ما يلي (vedel (1984:462):

- ضرورة وجود موازنة خاصة بالهيئة اللامركزية تتميز عن موازنة الدولة العامة،

وتتشكل من إيرادات ونفقات الهيئة اللامركزية، لأن ذلك يساعدها في اتخاذ قرارات ومباشرة أعمال تكون تقتنع بأهميتها وضرورتها، لاسيما في مجال التنمية المحلية، ولو لم تنل موافقة السلطة المركزية، طالما تعمل وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، لكن هذا إذا استطاعت أن تحصل على فائض من إيراداتها، وهذا يبقى يتوقف على مدى قدرتها على تبصر الأمور المحلية بكل موضوعية.

- إن وجود موازنة خاصة بالهيئة اللامركزية لا يكفي لاستقلالها المالي، إذا كانت تمول

هذه الموازنة من قبل السلطة المركزية، حينما تعاني من عجز في مواردها المالية لتغطية نفقاتها،

وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف تسيير الهيئة اللامركزية وجعلها تقع تحت رحمة السلطة المركزية ووفقا لقناعاتها الخاصة.

- ضرورة وجود أنظمة مالية خاصة بالهيئات اللامركزية مستقلة عن الأنظمة المالية للسلطات المركزية كالنظام المالي للبلديات ونظام الأشغال واللوازم الخاصة بالبلديات. وبناء على ما سبق ذكره، فإن فعالية الهيئات اللامركزية وقوتها تبقى تتوقف على جانب هام وهو وفرة الموارد المالية لديها، فمتى امتلكت هذه الهيئات اللامركزية موارد مالية كافية لتنفيذ مشاريعها الطموحة على المستوى المحلي بطرقها الخاصة والمشروعة .

من رحمة السلطات المركزية الممولة وهو مصادرة سلطتها التقديرية، إذن فالاستقلال المالي يحق فيه القول أن يكون ركن من أركان اللامركزية الإقليمية، في الوقت الذي أصبح الاستقلال الإداري وتشكيل مجالس إدارتها عن طريق الانتخاب غير ذي جدوى بعدم وجود الاستقلال المالي لديها (الصغير : 2010) .

وفي هذا السياق يتضح أن الاستقلال الإداري والمالي إلى جانب تحديد المصالح المحلية يبقى يتوقف على طبيعة الرقابة والوصاية الإدارية على الإدارة المحلية.

ج- ايجابيات اللامركزية :

هناك عدة ايجابيات تعود على الدولة وادارتها فيما اذا طبقت اللامركزية كأسلوب تنظيم الدولة ، تأتي على شكل فوائد تتحقق للدولة و العاملين عليها وهذه ايجابيات هي أ -تحقق اللامركزية سيطرة تامة على عملية التخطيط القومي فمن خلال تفويض الصلاحيات في تخطيط التنمية والإدارة إلى الموظفين التنفيذيين والذين يعملون في المجال المراد تخطيطه والقريبين من المشاكل، كما تحقق اللامركزية في الإدارة المحلية، وعلى مستوى الأقاليم المعنية، والطبقات من المجتمع متباينة ومتعايشة في ظل ظروف متساوية نوعا ما.

ب - يتحقق الإصلاح السياسي من خلال التخلص من روتين العمل الإداري والسياسي، والذي يعتبر بمثابة مشكلة أساسية تواجه جميع الأطراف كمتعاملين مع الجهاز الإداري، لذا فاللامركزية تحرر كبار السياسيين والإداريين من الروتين وتمسح بتفويض الأعمال الروتينية إلى المستويات الأخرى وإلى الموظفين في الأقاليم المحلية وهذا يرجع إلى متخذي القرارات في المستويات العليا بالعمل بفعالية وعقلانية أكثر كما يساعد على الرقابة والإشراف والمتابعة في تنفيذ السياسات التنموية والإصلاح السياسي.

ج - تسمح اللامركزية بعدت آلات توزيع مصادر دخل الحكومة وتوزيع الاستثمارات نتيجة لعقلانية القرارات التي تصدرها الحكومة، والتي تنبع من التمثيل الصحيح للاتجاهات السياسية والدينية والإقليمية داخل الدولة الواحدة.

د - من خلال اللامركزية تتحقق تنمية القرارات الإدارية داخل جهاز إدارة الدولة والحكومات المحلية في المحافظات والمناطق وتتوسع عملية تقديم الخدمات إلى هذه المناطق، التي كانت تنجز من قبل الوزارات المعنية مثل صيانة الطرق، تشجيع الاستثمار المحلي، وتنمية قدرات الموظفين المحليين.

هـ - تحتاج اللامركزية إلى مشاركة مؤسسية من المواطنين في مجالات تخطيط التنمية الإدارية لبحث الاحتياجات الحقيقية والمعلومات الواقعية التي ترفع من الوحدات المحلية إلى الوزارات المركزية.

و - تولد اللامركزية القناعة الجماهيرية حول القرارات الحكومية والتي ترسم بناء على مشاركة الجمهور والنابعة من حاجاتهم ومشاكلهم أثناء إعداد خطة التنمية الشاملة.

ز - تدعم اللامركزية الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية من خلال مشاركة جميع فئات الشعب في اتخاذ قرارات التنمية مما يؤدي إلى حماية النظام السياسي. (Rodinli,1981:133-138)

إذا كانت تلك تشكل إيجابيات ذات قيمة تعود بالفائدة على تنظيم الدولة ، فهناك إلى جانب هذه الإيجابيات عدة مزايا تلحق باللامركزية و تشكل هي الأخرى فوائد إيجابية تعود على الدولة وهذه المزايا تخفف العبء عن السلطة المركزية خاصة بعد ان تعددت واجبات الإدارة وتنوعت إلى درجة أصبح من الصعب تركيزها في يد السلطة المركزية وهي إنا الهيئات اللامركزية أدرى بشؤونها الإقليمية أو المصلحية كما أن نظام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى السرعة و الدقة لصدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية كما و يحقق النظام اللامركزية نوعا من العدالة في توزيع الضرائب العامة ويعتبر نظام اللامركزية الإدارية اقدر على مواجهة الازمات ،في حين أن اللامركزية الإدارية وسيلة هامة لتحقيق مساهمة السكان المحليين في تدبير شؤونهم المحلية

وتعمل اللامركزية الإدارية على تقريب الإدارة من المواطنين ، وبهذا فهي تشكل أسلوب حضاري و ديمقراطي ، لكون اللامركزية الإدارية تهتم بمشاكل الأفراد .

ثانيا : صور وأهداف الممارسة العملية :

لابد من تناول صور وأهداف الممارسة العملية لاكمال المعلومة عن اللامركزية وسنين ذلك في

فقرتين هما :

1- صور الممارسة العملية :

أ- اللامركزية الإقليمية (Territorial Decentralization) :

تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية ، وبهذا يكون مصطلح اللامركزية مرادفا لمفهوم الإدارة المحلية ، وهو ذلك التنظيم الإداري القائم على وجود مصلحة محلية تتميز عن المصالح القومية تسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية و في حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت رقابة خاصة من السلطة المركزية. (فرحان والمعاني، 2001، 32).

وبعبارة أخرى فإن هذا النوع من اللامركزية يقوم على وجود وحدات إقليمية مستقلة إداريا و ماليا تمكنها من اداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في إقليم محلي أو منطقة محلية من الدولة وهذه الوحدات المحلية تتميز بتمتعها بشخصية اعتباريا تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة و مختارة من قبل سكانها، كالمجالس البلدية (العوامله ، 2000 : 28)

يقتصر - اختصاص الشخص المعنوي الإقليمي على رقعة جغرافية و تمثل حدوده الجغرافية ، وعلى ذلك فالأصل أن اختصاصات الأشخاص المعنوية الإقليمية عامة ، ولكن تمارس على مساحة محددة ، لذا ما يميز شخص معنوي إقليمي عن الآخر هو الحدود الجغرافية فقط .

وتعرف اللامركزية الإقليمية " بأنها نقل او تحويل سلطة اصدار قرارات إدارية الى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين ". (بسيوني، 2004: 96) .

كما تعرف بأنها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي أو جغرافي ، ومن هنا يمارس الأشخاص اللامركزية الإقليمية اختصاصات عامة في منطقة جغرافية محددة تحت إشراف الإدارة المركزية في ظل مفهوم الوصاية الإدارية (ابو زيد ، 1990 : 58) .

ب - اللامركزية المرفقية أو المصلحية :

ويقصد بها توزيع العمل طبقا لطبيعة النشاطات ونوع المرافق و المشاريع التي ينصب عليها

هذا النشاط اللامركزية المصلحية هي ما يسمى بالمؤسسات العمومية التي تتولى إدارة نشاط معين

يسند اليها بحكم القانون ، وتتحقق بمنح المرافق العام سواء أكان وطنيا أو محليا الشخصية المعنوية ، يعنى بمنحه الاستقلال الإداري و المالي في تسير شؤونه الا ان هذا الاستقلال غير مطلق واما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصايا من طرف السلطات المختصة.

وتختلف اللامركزية المرفقية عن الإقليمية بكون الشخص العام المرفقي ينشأ لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدودا فيما لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئ لتحقيقه ، بينما ينشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية نشاط يهتم مصالح سكان منطقة جغرافية محددة بالقانون أو إقليم الدولة .

كما يكون الشخص الإداري المحلي وجود من الناحية المادية يسبق وجود القانون . أما الشخص العام المرفقي فلا يكون له وجود قبل إنشاء المرفق ومنحه الشخصية المعنوية إلى درجة يمكن القول إن الشخص الإداري المحلي يعتبر أعلى درجة وأوسع اختصاص وسلطانا من الشخص الإداري المرفقي .

2- أهداف صور الممارسة العملية :

ان الهدف من اللامركزية الإقليمية ، التربية السياسية ، من حيث الإسهام في تنشئة القيادات المحلية و تدريبها ، ودعم الانسجام و التوافق بين السكان بإتاحة فرصة للسكان المحليين و ممثلهم فرصة اكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات و الصراعات في إطار مجتمع محلي يمكن إدارته ، يراعي حاجات السكان المحليين و رغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة و التخطيط للمشروعات و تنفيذها ، و توزيع أساليب النشاط الإداري حسب تنوع تلك الحاجات الإدارية ، ناهيك أنه يوفر فرص عمل جديدة في المناطق المحلية و الحد من الهجرة للمدينة مما يخفض معدلات البطالة التي تتفاقم ، و يخفف من أعباء التضخم الوظيفي (المغربي ، 1984 : 94) .

أما الهدف من اللامركزية المرفقية : هو تحرير الهيئات من الروتين الحكومي والإجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي ، وتحد من فعاليته ، كما و تمكين هذه الهيئات من استقطاب الكفاءات من ذوي الخبرة و المؤهلات لإدارة نشاط معين بقدر كبير من الحرية و الاستقلال ، وهذا كان نتيجة التطور الفكري الفلسفي الذي انعكس على مضمون النشاط الذي تمارسه الدولة ليتخذ مظاهر متعددة من خلال أساليب إدارية جديدة ، ومن بينها فكرة المؤسسة العامة التي تلجأ إليها الدول لتنفيذ أوجه نشاطها (سليمان ، 1989 : 103)

ولها أهدافها الاجتماعية ومنها إنها تخدم الفئة ذات العلاقة بتقديم التسهيلات للمواطنين كافة في مختلف المجالات ذات الطابع الاجتماعي (السكن ، النقل ، الخدمات الصحية ، الخدمات الزراعية ، المصادر الطبيعية ، الطاقة ، المياه ، النقل البري و الجوي ، الخدمات الاستهلاكية ، الضمان الاجتماعي ، تنمية المدن و القرى ، التدريب المهني ، خدمات الاتصال....)، و يفترض ان تخدم أهداف اقتصادية لا سيما من حيث تحمل قطاعات المشروعات و الخدمات التي يخشى_ القطاع الخاص من الدخول فيها و عدم المجازفة

فيها بإمكانيات عائداتها تكون غير مضمونة له ، فإن المؤسسات العامة تستفيد من نصوص قانونية من حيث التنظيم وإدارة العمل و خضوع هذه المؤسسات للوصاية الإدارية من قبل الجهة المركزية صاحبة الوصاية ، وهي عادة الوزارات التي يتشابه نشاطها مع النشاط الذي تمارسه كل مؤسسة (بسيوني ، 2004 : 99) .

وعلى هذا الأساس يتم اللجوء الى اللامركزية المرفقية من أجل تحقيق ما يلي (المعاني ، 2005 :

: (35

- الابتعاد عن الروتين و التعقيدات المصاحبة للعمل في وزارات الدولة وما يترتب على ذلك من تأخير في الانجاز و بطء في الاستجابة للمستجدات و ظروف البيئة المحيطة .
- استقطاب المهارات الفنية و الكفاءات اللازمة لانجاز العمل بشكل فاعل .
- تقليص حجم البطالة بزيادة فرص العمل .
- حاجة الدولة لمشروعات تحقق ارباحا تدعم بها موازنتها .
- الحد من الاحتكار و المبالغة في تحقيق الارباح الذي تلجأ اليه بعض مؤسسات القطاع الخاص .
- تمكين بعض المرافق الفنية من اختبار أساليب العمل في تلاؤمها دون التقييد بالأساليب المتبعة في وزارات الدولة و أجهزتها المركزية .
- العمل على تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج للتطوير و تحسين مستوى معيشة مواطنيها و العمل على استقرارهم و الحد من هجرتهم .
- توفير المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية و الطاقات التي تحقق عوائد اقتصادية و تنشيط الاقتصاد الوطني و ربطه بسياسات التنمية و خططها .

الفصل الثاني

قانون اللامركزية في الأردن

لقد كان توجه الملك عبدالله الثاني منذ اعتلاءه العرش عام 1999 م إن تتاح الفرصة للمواطنين في صنع القرارات المتعلقة بهم من خلال المشاركة في إدارة أنفسهم على مستوى الحكم المحلي ، وحيث إن هذه المشاركة ومداهما مرتبطة ارتباطا وثيقا بالإصلاح السياسي ومدى التطور الديمقراطي ، لذلك لا بد من البدء بموضوع الإصلاح السياسي في الأردن و الذي لا يزال في فكرته ورؤياه موضوع يأتي من الأعلى إلى الأسفل لأن هناك تقصير واضح من ممثلي الشعب ، الأمر الذي يجعل مبادرات الإصلاح يبادر بها الملك بدل مجلس النواب ، ومن مؤشرات ما ذهبنا إليه كان استحداث وزارة التنمية السياسية ، ورغم انه قد قضى- عليه سنوات عدة وتداول على رئاستها عدة وزراء إلا أن الإصلاح السياسي لا يزال يراوح مكانه وينصب على قانونين أساسيين هما قانون الأحزاب و قانون الانتخابات ، وهذا لا يفي بالأغراض المطلوبة لعملية الإصلاح ، ولا يغطي كل جوانبه (Zuhair, 1998 :1-6).

إن موضوع اللامركزية المطروح حاليا ليس بجديد وانما تم طرحه قبل عقدين من الزمان على وجه التقريب ، وتم عمل دراسات و ورشات عمل شهدتها المحافظات الأردنية ، إلا أن ذلك لم يسفر على شيء له قيمة في التوجه اللامركزي ، وظل ما ذهب إليه المهتمون بهذا الأمر حبر على ورق ولم يترجم على ارض الواقع ، لذا فقانون اللامركزية قانون بحاجة الى توظيف على ارض الواقع وذلك من قبل أهل الاختصاص و مهنية في عملية الحكم ، والا سيذهب الجهد سدى ، ويبدأ الأمر في تخبط ، وحتى نتجاوز ذلك كله ، لابد من تظافر الجهود من قبل

الوزارات المعنية وبنية صادقة ومن خلال مهنية صحيحة ، ليتم تطبيق القانون بصورة رسمية و صحيحة (وزارة التخطيط، 1998: 1-4).

وفي هذا الفصل فإننا سنتناوله في مبحثين رئيسيين هما :

المبحث الأول : التوجهات اللامركزية في الحاكمية الأردنية

المبحث الثاني : المجالس المعنية في تنفيذ اللامركزية الإدارية

المبحث الأول : التوجهات اللامركزية في الحاكمية الأردنية

ان اللامركزية الحقيقية ليست إجراء إداري فقط وإنما إجراء ذا بعد سياسي واقتصادي و اجتماعي وتشريعي ، وإصلاح البنية الهيكلية الإدارية للدولة المنوي تطبيق الحكم اللامركزي فيها ، هذه البنية اذا لم يتم إصلاحها فإن الغاية من تطبيق اللامركزية لن يتم تحقيقها ، وفي مجال الحديث عن المركزية في الأردن نجد ان هناك عقبات تواجه هذا التطوع اللامركزي ، منها ما هو على المستوى الوزاري فيبدو ان هذا المستوى غير مقتنع في ممارسة اللامركزية و الدليل على ذلك التوجهات المستمرة من قبل الملك للحكومات المتعاقبة للأخذ بالحكم اللامركزي ، والتباطؤ في الإجراءات و العمل من قبل هذه الحكومات ، و العقبة الثانية على مستوى المحافظات و البلديات، فإن المحافظات و البلديات تتبعان وزارة الداخلية بشكل صارم و مركزي ، وان حالة التشديد المركزي أو تخفيضها تعتمد على نوعية الوزير و ليس استنادا للأنظمة ، لذا فإن الأمر يتطلب عندئذ الى تغير في اختصاصات الحكم الإداري وعلى أي مستوى ابتداءً من الوزير وحتى وظيفة أدنى موظف في سلسلة دوائر الحكم الإداري لذا فإننا سنتناول هذا الفصل من خلال التوجهات الملكية للنهج اللامركزي ورؤيته وفعاليتها تجاه الموضوع وحرصه على الاهتمام به لما له نفعاً و فائدة على المواطنين بكافة المحافظات ولتسهيل العملية الخدمائية لهم تخفيف العبء على الموظفين، أيضاً التوجهات الرسمية اهتمت في هذا النهج اللامركزي وفي هذا التوجه سوف نتطرق لهذا الموضوع من خلال المطالبين الرئيسيين هما :

المطلب الأول : التوجهات الملكية للنهج اللامركزي

المطلب الثاني : التوجهات الرسمية الأخرى للنهج اللامركزي

المطلب الأول : التوجهات الملكية للنهج اللامركزي

بدأ الحديث الفعلي عن اللامركزية في الأردن في العامين 2004 / 2005 بمبادرة من الملك عبد الله الثاني عندما أكد في وقتها على أهمية إعطاء استقلالية أكبر للمؤسسات على المستوى المحلي .

1- وكانت الفكرة الرئيسية في ذلك الوقت تتمحور حول توزيع المحافظات إداريا الى ثلاث أقاليم ، وذلك باعتبار ان سكان كل إقليم هم أكثر دراية باحتياجاتهم وبناء على ذلك تم تشكيل اللجنة الملكية للإقليم في 31 ايار عام 2005 م قامت اللجنة بدراسة الأمر في 13 تشرين الأول عام 2005 م ورفعت اللجنة النتائج المحالة لها إلى الملك متضمنة التوصيات التي حولت للحكومة وهي : (نصيرات ، 2011 : 35)

2- تقسيم المملكة الى ثلاثة أقاليم وهي إقليم اليرموك وإقليم رعدان وإقليم مؤتة .

3- يكون لكل إقليم مجلس منتخب بشكل سري و مباشر .

4- يكون لكل إقليم مفوض برؤية وزير .

5- استحداث وزارة باسم وزارة الإدارة المحلية وإلغاء وزارة الشؤون البلدية .

ان لجنة الأقاليم المشكلة بتوجيهات من الملك عبد الله الثاني وبعد حوالي سنة من العمل وجدت ان فكرة الأقاليم هي فكرة قابلة للتطبيق في الأردن ونصت في تقريرها مدة تطبيق فترة الأقاليم ، ووضعت لذلك خطة مقترحة والتي يفترض ان تكون لها تصور واضح و عملي وقابل للتطبيق ، إلا أن اللجنة أخذت تراوح مكانها نتيجة الاختلاف في وجهات النظر وعدم ثبوتها على رأي ، مما أدى هذا إلى جعل الملك عبد الله الثاني للإعلان عن مشروع الأقاليم مشروع سابق لأوانه ، كما ان المشروع قد خلق حالة جدل بين النخب السياسية مما جعل الملك ثانيا إلى إيقاف البحث في هذا الموضوع ، وطرح بدلا منه النظر في إمكانية تطبيق اللامركزية .

إن الملك عبد الله الثاني كان يرى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا بد من أن تسير جنباً إلى جنب، مع رؤيته في التنمية السياسية، التي تهدف إلى توسيع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرار وتنفيذه، وتعزيز مبادئ المشاركة والمساءلة وتكافؤ الفرص. كما أن المشاركة في صنع القرار وتنفيذه، وخاصة في المحافظات، تستدعي التفكير في أسلوب إدارة محلية، يميل إلى اللامركزية، ويضمن سرعة وكفاءة التنفيذ. و قد شكل لجنة ملكية متخصصة، لوضع أفضل تصور، لإدارة الحكم المحلي في مناطق المملكة، على أساس احتياجات وأولويات أقاليمها. وهنا لا بد من التأكيد، على أن تفعيل مفهوم الحكم المحلي، هو من أفضل السبل، لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية، وتعزيز التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وبناء على هذه القناعة، فقد أصبح من الضروري اليوم، أن تبادر الحكومة، وبالتعاون مع مجلس الأمة، إلى إعادة دراسة توصيات لجنة الأقاليم، ووضع تشريع يستند لهذه التوصيات، يهدف إلى تمكين المجتمعات المحلية، من تحديد احتياجاتها التنموية وبرامجها ومتابعة تنفيذها.(خطاب العرش، 2007 : 2-3).

أما على صعيد توسيع المشاركة السياسية، على المستوى الوطني الشامل، فإن هذا الطموح، يستدعي حث بعض الفئات، على المشاركة والانتخاب، خاصة الشباب والمرأة، وتشجيعهم على دخول ميادين العمل العام وتولي قيادته. إن المكانة التي يطمح أن يحتلها الأردن عربياً وعالمياً، على صعيد الحريات والانفتاح السياسي، تتطلب عملاً وجهداً رسمياً، من جميع الجهات، لترسيخ ثقافة الديمقراطية، واعتماد الحوار وسيلة للتواصل الحضاري، وتعظيم المشاركة الشعبية، في بيئة تسودها قيم التسامح، وحرية الفكر ورعاية الإبداع، وهذا يتطلب من الإعلام الوطني، مؤسساته وأفراده، مساهمة أساسية وفاعلة، جعل عيون الناس تنظر للحقيقة، وإحدى ركائز مجتمعنا الديمقراطي. وهنا يدعو جميع المعنيين في هذا المجال، إلى التمسك بمبادئ المهنية والموضوعية، للحفاظ على التوازن الضروري، بين الحريات الصحفية والحقوق الشخصية. ولا بد من أن يقابل الارتقاء في مستوى النقد، والجرأة والطرح والتعليق، إرتقاء في سبل البحث والتحليل، وتحويل الرأي الشخصي إلى حقيقة عامة.(خطاب العرش، 2008 : 1-

(3)

وفي خطاب العرش أكد الملك عبد الله الثاني بالقول اننا عازمون على المضي- قدماً في رفع سوية اقتصادنا، من خلال سياسات اقتصادية وبرامج تهدف إلى تحقيق النمو المستدام، وبما يخدم مصالحنا أولاً وآخراً، وترسيخ المشاركة من خلال قانون اللامركزية، ووضع الخطط الضرورية لتطوير القضاء وتعزيز سيادة القانون، بالإضافة إلى العمل على تطوير مواردنا البشرية لتواكب متطلبات العصر وتمكّن شبابنا من تحقيق طموحاتهم، وعلى أساس خدمة الصالح العام.(خطاب العرش ، 2016: 1-3)

وبتحقيق مبدأ لامركزية النمو الهادف إلى تمكين المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، والتي تستهدف على وجه الخصوص رواد الأعمال الشباب، وتمكنهم من مشاركة أكبر في الاقتصاد الرئيسي، فإن ذلك يضمن بناء التنمية الاقتصادية الشاملة ودعم الابتكار وتحسين الكفاءة والتنافسية، وكذلك الأخذ بيد الشباب بعيداً عن التطرف الهدام نحو حياة منتجة وخلقة. وإذا نجحنا في تمكين الشباب من خلال تزويدهم بأدوات الابتكار، وإطلاق طاقاتهم لصنع مستقبل أفضل، فإننا نوفر لهم بذلك الحماية ضد الكراهية وأفكارها الهدامة.(خطاب العرش، 2016: 3-4) .

ومن شأن النجاح في هذه العملية أن يحول التحدي الديموغرافي المتمثل في أن أغلبية السكان هم من فئة الشباب إلى فرصة فريدة. ويعتمد كل ذلك على قدرتنا على توفير الاحتياجات المالية للمشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في دولنا، والتي لا تزال أحد أكبر العوائق التي يواجهها شبابنا، لا يمكن للحكومات المركزية أن تواجه وحدها التحديات التي يفرضها تنامي أعداد السكان. وعليه، فإن مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني مدعوون للانضمام إلى هذه الجهود كشريك كامل، لحفز النمو الشامل والمستدام الذي تعم فوائده على الجميع. كما أن العمل على تنمية وتمكين المجتمعات المحلية في بيئاتها المختلفة، بما في ذلك المراكز الحضرية المكتظة بالسكان، من شأنه تعزيز الأسس الملائمة لتحقيق اللامركزية التي تدعم الأعمال المحلية وتنمي روح الريادة.

و في المنتدى الاقتصادي الإسلامي العالمي الثاني عشر- في مدينة جاكارتا اجتمع الملك عبد الله الثاني بن الحسين و رئيس الوزراء الماليزي، راعي مؤسسة المنتدى الاقتصادي الإسلامي العالمي، ولحكومة إندونيسيا في هذا المنتدى في دورته الثانية عشر، والذي انعقد تحت شعار "لامركزية النمو - تمكين مستقبل الأعمال"، حيث قال الملك عبدالله الثاني بن الحسين انه موضوع مهم وملح في الوقت الذي نواجه فيه مشاكل وتحديات اقتصادية كبيرة.

وهذا ما جعلنا في الأردن نشر-ع في مشروع اللامركزية، وطموحنا أن يكون للمواطنين دور أكبر في بناء مستقبلهم. ومن شأن كل ذلك أن يؤدي إلى زيادة الكفاءة في إدارة المخصصات المالية للإدارة المحلية وتحديد الأولويات التنموية، وبما يمكن المجتمعات المحلية من أن تصبح صاحبة القرار في عملية التنمية وتحقيق النجاح لنفسها. (كلمة جلالة الملك عبد الله الثاني في المنتدى الاقتصادي الإسلامي العالمي الثاني عشر ، 2016 : 1-3)

وعلى صعيد انتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية، شدد الملك عبدالله على ضرورة مواصلة الحكومة تقديم كل أشكال الدعم للهيئة المستقلة للانتخاب في جهودها للتضخيم لهذه الانتخابات، التي تشكل محطة مهمة في المسيرة الإصلاحية. (جلسة مجلس الوزراء ، 14 مارس 2017)
وحدث الملك خلال لقائه ممثلين عن قضاء العارضة بمحافظة البلقاء بمجلس الأمة والحكومة على التعاون لتحقيق اللامركزية في الإدارة المحلية، لافتاً الى ان ابناء مناطق المملكة على دراية واطلاع اكبر على تحديات ومتطلبات مناطقهم. واعتبر جلالتة خلال اللقاء الذي حضره رئيس الوزراء نادر الذهبي ورئيس الديوان الملكي الهاشمي ناصر اللوزي ان اللامركزية "أولوية لمستقبل الأردن" لأهميتها في تفعيل التنمية التي تستهدف تحسين مستوى معيشة المواطن.

هذا وكان الملك قد دعا في خطاب العرش الحكومة ومجلس الأمة العمل الى إعادة دراسة توصيات لجنة الأقاليم ووضع تشريع يستند لهذه التوصيات يهدف إلى تمكين المجتمعات المحلية من حيث تحديد احتياجاتها التنموية وبرامجها ومتابعة تنفيذها". (الموقع الرسمي لجلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين ، عمان ، جلالة الملك في زيارة لقضاء العارضة ، 7 / تشرين الأول / 2008)
كما وجه الملك عبدالله الثاني، خلال لقائه رئيس وأعضاء مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب ، الحكومة لإجراء انتخابات مجالس المحافظات والبلديات.

كما وجه الملك عبد الله الثاني الحكومة، خلال اللقاء الذي جرى في قصر الحسينية بحضور رئيس الوزراء الدكتور هاني الملقى، إلى تقديم الدعم الكامل للهيئة المستقلة للانتخاب في الإشراف على هذه الانتخابات وإداراتها.

وأكد ضرورة جاهزية الهيئة لإجراء انتخابات مجالس المحافظات والبلديات بشكل يضمن أعلى مستويات النزاهة والشفافية، وأهمية الاستفادة من التجارب السابقة في إدارة العملية الانتخابية. وشدد على أهمية مشروع اللامركزية في إشراك المواطن في عملية صنع القرار، وتعزيز دوره في تحديد الأولويات التنموية والخدماتية في منطقتة، وبما ينعكس إيجاباً على حياته اليومية. ودعا إلى ضرورة تكثيف حملات التوعية حول مشروع اللامركزية، وآلية وإجراءات العملية الانتخابية برمتها، لافتاً جلالتة إلى أهمية التعاون بين جميع مؤسسات الدولة لإنجاح هذه العملية. (الموقع الرسمي للملك عبدالله الثاني ، 12 / شباط / 2017)

من خلال ما سبق في الرؤية الملكية للعمل بنظام اللامركزية تبين لنا ما يلي :

- 1) ان التحديث بات ضرورة ملحة من وجهة نظر الملك .
- 2) أن اللامركزية تؤدي بثمار وإيجابيات تصب في صالح الوطن و المواطن في ان واحد.
- 3) ان اللامركزية تخرج الأردن من مرحلة الترهل الإداري .
- 4) ان اللامركزية تتخطى حاجز الروتين لتفسح المجال الى الإصلاح .

المطلب الثاني : التوجهات الرسمية الأخرى للنهج اللامركزي

سيعالج هذا المطلب رؤية القائمين على الأجهزة الحكومية العملية التحول إلى نظام اللامركزي، على اعتبارهم جزء من صناعة القرار في جميع جوانبه السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، وبالتالي لأرائهم و توجهاتهم التي تدفعهم إلى التصريح أو التلميح للعمل بهذا النظام لها من الأهمية بمكان ، وبالتالي سوف نستعرض ذلك من خلال التوجهات القائمة على الأجهزة الحكومية أو التشريعية و غيرها .

ان رؤية رئيس الوزراء هاني الملقبي بأن اللامركزية لها مفهوم عالمي متطور يظهر حرص القيادة على مشاركة كافة فئات المجتمع في مناطقهم بصياغة مستقبل الوطن. كما أكد ان هذا المشروع الإصلاحى يمثل تفاعلا كبيرا لكل مؤسسات الدولة في كل محافظة بحيث يتم إفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة في صياغة مستقبلهم وتحديد أولوياتهم ،وقال " ما هو موجود حاليا ان من يقوم بالتخطيط للمنطقة او المحافظة من خارجها يكون على أساس ما يعتقد ان المواطنين في تلك المنطقة يريدون هذا الأمر واللامركزية تأتي للعكس الصحيح لهذا الأمر بحيث يكون المواطن من داخل المحافظة هو صاحب القرار في تحديد مجالات الإنفاق سواء على الصناعة أو التعليم أو التدريب المهني وغيرها وأشار إلى ان التخطيط اللامركزي هو ليس فقط تطبيق سياسة تنفيذية للامركزية (الرأي، 2017 : 1-3)

وإنما هي عملية تخطيط يتم التخطيط من القاعدة إلى مركز القرار وبالتالي تصبح الاستجابة والنقاش في مركز القرار هي استجابة لأولويات المواطن في موقعه ، لافتا إلى ان هذا الأمر سيؤدي إلى استقرار المواطن في موقعه دون الحاجة الى الانتقال من مكان إلى اخر لان أولوياته تتم تلبيتها في منطقته ، وأكد ان الحكومة ملتزمة بانجاز كافة الأنظمة والتعليمات اللازمة لتطبيق اللامركزية قبل شهر أيلول القادم وقال " لا بد عندما نصل الى البرلمان القادم ان نكون قد انهينا استحقاقا حقيقيا اقره مجلس النواب السابق وهو قانون اللامركزية. " (الرأي ، 2017 : 1-3)

ولفت إلى ان هذه الأنظمة ستكون بداية لفتح الحوار مع الجهات التي ستطبق اللامركزية التي ستسهم في تحديد الأولويات وأوجه الإنفاق من الموازنة ،وأكد رئيس الوزراء الحاجة إلى تكثيف الندوات والحوارات في المحافظات لشرح قانون اللامركزية بحيث يدرك كل شخص في المحافظة حقوقه وواجباته حتى عندما نصل الى مرحلة الانتخابات يقوم المواطن بانتخاب الشخص القادر على الإدارة المالية

والمعلوماتية والتخصصية للأموال ، وقال " ان يخصص مليون دينار لطريق ولا ينفق في نفس العام ليس انجازا بل تقاعس، والمواطن له علينا حق ان ننفذ له رغبته طالما المال مخصص " مؤكدا ان التوفير يجب ان يكون في المصاريف الجارية ولكن ليس على حساب خدمة المواطن في المشاريع الرأسمالية.

وأشار إلى أهمية دراسة تخصيص أماكن لجلسات الاستماع لجلسات مجلس المحافظة عند مناقشة القضايا الخدمية حتى يشعر كل مواطن بانه يشارك في صنع قراره كل يوم وليس كل أربع سنوات، وقال لا بد من اتخاذ ثلاثة إجراءات مهمة في إطار اللامركزية هي : أولها التحضير التوعوي للاختصاص وصلاحيات مجلس المحافظة وشرح قانون اللامركزية وأهميته في تحديد حاضر ومستقبل المواطنين وبياراتهم وضمن الإمكانيات المتاحة ،وثانيها تحديد الإجراءات والاحتياجات الإدارية للعمل التنفيذي ، وآخرها التحضير للانتخابات وإجراءاتها دون ان يكون هناك تشابك في هذه الإجراءات.

وأكد ضرورة وجود تفاعل ايجابي بين هذه المجالس والحكومة المركزية فيما يتعلق بتقديم الدعم اللازم لافتنا إلى إمكانية وجود نقاش في المحافظات عند إعداد موازنة الدولة كتجربة .

واماوزير الداخلية سلامة حماد فقال في هذا التوجه ان الاجتماع يهدف الى تنظيم العمل في وزارة الداخلية في مجالي اللامركزية والانتخابات البرلمانية القادمة ،وأضاف ان من واجب وزارة الداخلية ان تعمل دوما على تحقيق رؤية جلالة الملك لتحقيق الإصلاحات السياسية التي أرادها جلالته ومن أهمها تنفيذ قانون اللامركزية على ارض الواقع علما بان مفاهيم قانون اللامركزية تدخل في اختصاص وزارات متعددة ، مشيرا الى ان اللجنة الوزارية التي شكلها مجلس الوزراء تتولى العمل على تنفيذ مفاهيم قانون اللامركزية

حيث اجتمعت اللجنة ووضعت تصوراتها التي ستؤدي بعون الله الى التطبيق الأمثل للامركزية ،وقال انه تم رفع مشروع نظام تقسيم الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات الى مجلس الوزراء ، وإعداد مسودة النظام الداخلي لمجالس المحافظات ، وحرصاً على الاحتياجات والمتطلبات الإدارية والفنية واللوجستية والتكنولوجية والتدريبية والكلفة المالية ، وتزويد وزير التخطيط والتعاون الدولي بها حيث جرى الاتفاق بين وزارة التخطيط وبعض الدول حول هذه الاحتياجات ، وأكد ان وزارة الداخلية وتنفيذاً لاحكام القانون باعتبار مجلس المحافظة شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ، طلبت من كافة المحافظين تهيئة قطع اراضي لبناء مقار مجالس المحافظات في كل محافظة ، وتم تزويد

وزارة الأشغال بقطع الأراضي المقترحة للكشف الحسي عليها ، كما تم اعداد التصاميم الخاصة لمقار هذه المجالس ، وفي مجال تدريب وتأهيل الحكام الإداريين وموظفي الوزارة قال حماد : (انه تم تزويد وزارة تطوير القطاع العام ، بخطة وزارة الداخلية المتضمنة برامج تدريبية وتأهيلية على المستوى الوطني ، والابتعاث الخارجي للاطلاع على تجارب الدول الأخرى في مجال اللامركزية إضافة الى اعداد الهيكل التنظيمي المقترح للامركزية ، معرباً عن شكره لأعضاء اللجنة الوزارية، الذين ساهموا بالوصول إلى هذه المرحلة في الاعداد والتحضير لتنفيذ هذا القانون) . (الرأي الأردنية ، 2016 : 2-3) .

كما قال وزير الشؤون البلدية ، ان اللامركزية ستسهم في توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتنفيذه .وتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى محافظات المملكة واعادة توزيع مكاسب التنمية على جميع مناطق المملكة و الحد من الفوارق التنموية بين المحافظات ، واما وزير الشؤون البرلمانية والسياسية فقد أوضح بخصوص اللامركزية انها تهتم بالجانب الخدماتي مما يزيح جزء كبير عن النواب ويجعلهم بعيدين عن الاهتمام بالجانب الخدماتي و الاهتمام بالجانب التشريعي ، هذا وقد تحدث وزير الدولة لشؤون الإعلام الناطق الرسمي باسم الحكومة السابق ، بأن اللامركزية تزيد من جودة القرارات عندما تتخذ من أصحاب العلاقة وذوي الشأن في الميدان وهي بذلك تقلل من العبء الخدماتي الكبير الذي يثقل كاهل النواب بل و يخلق تكامل بين دور المجلس النيابي وبين مجالس المحافظات . (الموقع الرسمي للحكومة الالكترونية ، 2017 : 2-3) .

واما مدير مديرية التنمية المحلية بوزارة الداخلية المحافظ خالد العرموطي قدم ايجازا حول الاطار التنفيذي لتطبيق اللامركزية الذي وضعته اللجنة الوزارية التي شكلها مجلس الوزراء للبدء بالمرحلة التنفيذية لتطبيق اللامركزية استنادا الى رؤية جلالة الملك عبدالله الثاني بهدف توسيع قاعدة المشاركة المجتمعية في صنع القرار التنموي وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين وتحسين كفاءة الإدارة المحلية والاستخدام الامثل للموارد المتاحة وبما ينسجم مع الميزة النسبية لكل محافظة ،واشار الى الجولات الميدانية التي قام بها فريق حكومي برئاسة وزير التخطيط والتعاون الدولي على كافة محافظات المملكة لتهيئة المجتمعات المحلية لتطبيق قانون اللامركزية والتوعية به وتحديد الاحتياجات واولوياتها ومدى استعداد وحدات التنمية المحلية لتطبيق قانون اللامركزية (رئاسة الوزراء ، 2017: 1-3

واما رئيس مجلس النواب فهو يرى ان تطبيق اللامركزية فكرة رائدة تصب في مصلحة زيادة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار من خلال الانتخاب المباشر لأعضاء المجالس المحلية .

وأخيرا ان التوجهات الرسمية الأخرى نحو تطبيق اللامركزية يمكن اجمالها بما يلي :

- 1- ان التوجهات الرسمية الأخرى تتطابق مع التوجهات الملكية في هذا الشأن العمل بأسلوب اللامركزية في الحكم .
- 2- ان التوافق بين اراء اصحاب الشأن الرسمي في الحكومة يدفع وبصورة جادة لتطبيق اللامركزية .
- 3- ان النقلة النوعية في تسير أمور الدولة و تنظيمها لا تجد ما يوفر التوجه للعمل باللامركزية . طبقا للآراء المعلنة من صناع القرار الإداري السياسي في الدولة .

المبحث الثاني: المجالس المعنية في تنفيذ اللامركزية ومتطلباتها

لا بد من التجهيز و التحضير لنقل المؤسسات من العمل بالمركزية الى اللامركزية ، وهذا يقع على عاتق المسؤولين كلا في دائرته ومؤسسته ، فعليهم تطوير المؤسسات و الإدارات لتلائم مع الأسلوب الجديد في الحكم و تنظيم الدولة ، وبالتالي يعني التطوير كافة الإدارات والمؤسسات دون استثناء ، لانها جميعها معنية بتطبيق الجديد في مؤسسات الحكم ، وإن المجالس المعنية بتنفيذ اللامركزية بالأردن هي فروع الوزارات والدوائر في المحافظات والألوية، وهناك إجراءات تنفيذ برنامج اللامركزية في الأردن، تتخذ هذه الإجراءات لترتيب عملية اتخاذ القرار الإداري الواحد والشفاف بما يحقق الهدف ويعزز تفويض الصلاحيات للإدارات والمديريات والمكاتب في المحافظات والألوية.(وزارة التخطيط، 1998 : 2-3).

يتطلب لتنفيذ اللامركزية مجالس معنية وتطلب شروط معينة و تلتزم بمهام معينة لتوفر فرص

نجاحها سنتناولها في المطالبين الرئيسيين التاليين:

المطلب الأول : اللامركزية و المجالس المعنية

المطلب الثاني : اللامركزية الأردنية ومتطلبات النجاح

المطلب الأول: اللامركزية و المجالس المعنية

تتطلب عملية نقل الدولة من العمل المركزي إلى اللامركزية مجالس تلقى على عاتقها عملية هذا النقل ، وهذه المجالس تكون مسؤولة بالدرجة الأولى عن ذلك ، وتتنوع هذه المجالس تبعاً إلى الأدوار التي تلقى على عاتقها ، وعملية تجزئة العمل امر مشروع وذلك لتلاقي الأدوار والأقوال و الأفكار وصولاً الى ما هو صحيح ، بعد عملية تجاوز الأخطاء و الخلل الذي يقع أثناء و خلال العمل باللامركزية وهذه المجالس هي ما سنتناوله في هذا المطلب المحورين التاليين :

أولاً : المجلس التنفيذي .

ثانياً : مجلس المحافظة .

تستند اللامركزية إلى تشكيل مجلسين في كل محافظة من محافظات المملكة الاثني عشر

، المجلس التنفيذي ومجلس المحافظة ، هذا وسنتناولها على النحو التالي :

أولاً : المجلس التنفيذي

وما يخص المجلس التنفيذي في مجال المسؤولية فتتجلى بما يلي:

(أ) يشكل في كل محافظة مجلس يسمى (المجلس التنفيذي) برئاسة المحافظ و عضوية:

1. نائبي المحافظ و المتصرفين الذين يرأسون الألوية و اثنين من مديري الاقضية الذين

يرأسون مديريات الاقضية في المحافظة لشؤون التنمية .

2. مديري المديريات التنفيذية و الإدارات الخدمية في المحافظة وفي حال وجود أكثر

من مدير مديرية أو إدارة تابعة لوزارة معينة يسمى الوزير المختص أو المسؤول الأول عن

إدارة القطاع احد مديري المديريات أو الإدارات حسب مقتضى الحال عضواً في المجلس

التنفيذي .

3. مديري المناطق التنموية و المدن الصناعية في المحافظة ان وجدت

4. ثلاثة من المديرين التنفيذيين في المحافظة كحد أعلى يسميهم وزير الشؤون البلدية.

5. أحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة

العقبة و أحد مفوضي سلطة إقليم البتراء التنموية السياحي يسميه رئيسها فيما يتعلق

بمحافظة معان .

ب) يكون نائب المحافظ نائبا لرئيس المجلس التنفيذي ويرأس المجلس التنفيذي في حال غيابه .
ج) يجتمع المجلس التنفيذي بدعوة من رئيسه او نائبه عند غيابه مرة على الاقل كل شهر ويكون اجتماعه قانونيا بحضور أغلبية أعضائه ويتخذ قراراته وتوصياته و تنسيبته بأغلبية أصوات أعضائه الحاضرين . (قانون اللامركزية ، 2015 : المادة 4)

مهام المجلس التنفيذي :

هناك عدة مهام و مسؤوليات تلقى على عاتق المجلس التنفيذي هي :

1) يتولى المجلس التنفيذي المهام و الصلاحيات التالية وبما لا يتعارض مع احكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة النافذ وقانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي النافذ وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما :

أ- اعداد مشروعات الخطط الإستراتيجية و التنفيذية للمحافظة ومواءمتها مع الخطط الإستراتيجية المعدة من المجالس البلدية و الجهات الرسمية الأخرى و التأكد من انسجامها مع الاستراتيجيات و الخطط الوطنية وإحالتها إلى المجلس لاتخاذ القرار المناسب بشأنها .

ب - اعداد دليل احتياجات المحافظة مع المشاريع التنموية و الخدمية بما فيها دليل الاحتياجات الوارد من البلديات و الجهات الرسمية الأخرى واحالته الى المجلس .

ج - اعداد مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية /دائرة الموازنة العامة واحالته الى المجلس .

د - استعراض الاحوال العامة في المحافظة وبحث الامور المتعلقة بالخدمات العامة فيها والنظر في أي اقتراح يقدمه أي عضو واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها ، والنظر في التقارير التي ترد اليه من المجالس البلدية واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها .

هـ - وضع الاسس التي تكفل حسن سير عمل الأجهزة الإدارية و التنفيذية في المحافظة .

و - تقديم التوصيات اللازمة بشأن الاستثمار في المحافظة وإحالتها الى المجالس ما لم يتعارض مع أي تشريع آخر .

ز - اعداد تقارير عن تقدم سير العمل في المشاريع و الخدمات واحالتها الى المجلس كل ستة اشهر .

ح - اتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوص القرارات و التوصيات الصادرة عن المجلس .

ط - التنسيق مع الهيئات و المؤسسات الرسمية و العامة ذات الاختصاص في الخطط و البرامج التي تتولى تنفيذها .

ك -دراسة الموضوعات التي يحيلها اليه المحافظ أو المجلس .

ي -اعداد خطط الطوارئ اللازمة على مستوى المحافظة لمواجهة الحالات الطارئة و الكوارث كالفيضانات و السيول و الثلوج و الحرائق و غيرها و رفعها الى المجلس .(قانون اللامركزية ، 2015 : المادة 5) .

2 (للمجلس التنفيذي تشكيل لجنة أو أكثر لتنفيذ مهامه او صلاحياته على ان تحدد مهامها في قرار تشكيلها .

3 (لغايات تنفيذ أحكام هذا القانون ، يلتزم مدير و الدوائر الحكومية و المؤسسات العامة في المحافظة بالتعليمات الصادرة عن المحافظ و يعتبرون مسؤولين أمامه عن تنفيذها . (قانون اللامركزية، 2015، المادة 3) .

ج_ مهام المحافظ : لقد بين قانون اللامركزية مهام المحافظ وهي :

1) يتولى المحافظ بالإضافة إلى المهام والصلاحيات المخولة إليه بموجب التشريعات النافذة ما يلي:-

أ_ قيادة الأجهزة الرسمية في المحافظة والإشراف على قيامها بمهامها.

ب -متابعة تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة واتخاذ ما يلزم لقيام الجهات بمراعاتها وقيام دوائر الدولة و مؤسساتها في المحافظة بأعمالها و تنفيذها للقوانين و الأنظمة و التعليمات و البلاغات و التوجيهات الرسمية وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة اذا دعت الحاجة الى ذلك .

ج - التنسيق بين المجلس والبلديات في المحافظة والوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة .

د -الإشراف على الخطط التنموية والخدمية وعلى إعداد الموازنة السنوية للمحافظة .

هـ -اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ قرارات المجلس ورفعها إلى الجهات ذات الاختصاص .

و -العمل في توفير افضل الخدمات للمواطنين بالتنسيق مع المجلس .

ز -العمل مع المجلس والمجلس التنفيذي على توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة .

ح -المحافظة على ممتلكات الدولة والعمل على تطويرها وحسن استغلالها واتخاذ التدابير والإجراءات التي تكفل ذلك.

ط -اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على صحة والسلامة العامة و البيئة و تشكيل لجان الرقابة و التفتيش و صلاحية الاغلاق المؤقت للمحال و المنشآت و المواقع المخالفة و التحفظ على الموجودات الى حين احالة المخالفات للمحكمة المختصة .

ك -اتخاذ الإجراءات اللازمة في الحالات الطارئة وتنسيق جهود جميع الجهات المختصة.

ل -عقد الاجتماعات الدورية للمجالس واللجان التي يرأسها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عنها.

ي -القيام بأي صلاحيات او مهام يكلفه بها مجلس الوزراء او رئيس الوزراء او الوزراء المختصون.

1)توزع قوى الأمن العام والدرك والدفاع المدني في المحافظة وتحدد مراكزها وتلغى بالاتفاق مع المحافظ .

2) اذا تبين للحافظ أن قوى الأمن العام في المحافظة غير كافية للحفاظ على الأمن أو النظام العام أو السلامة العامة فله أن يطلب من الوزير الاستعانة بالقوات المسلحة الأردنية / الجيش العربي . (قانون اللامركزية ، 2015 : المادة 3)

ثانيا : مجلس المحافظة

وإما ما يتعلق بهذا المجلس ، فنجده فيما يلي :

يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الاعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي و إداري ،يحدد عدد اعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية و المقاعد المخصصة لهم في كل محافظة بنظام يصدر لهذه الغاية ،يضاف للنساء ما نسبته (10%) من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين يتم ملؤها من المرشحات الحاصلات على أعلى الاصوات في المحافظة من غير الفائزات ولهذه الغاية يقرب العدد الى أقرب عدد صحيح ،تنظم جميع الشؤون المتعلقة بتخصيص النسبة المشار اليها ،يعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير ما لا يزيد على (15%) من عدد اعضاء المجلس المنتخبين اعضاء في المجلس على ان يخصص ثلث هذه النسبة للنساء. (قانون اللامركزية ،2015 : المادة 6)،مدة المجلس اربع سنوات تبدأ من يوم اعلان اسماء الفائزين في الجريدة الرسمية وتنتهي ولايته بانتهاء تلك المدة او بحله وفقا لأحكام هذا القانون(قانون اللامركزية، 2015 :المادة 7) .

ب -مهام مجلس المحافظة :وتتجلى مهام المجلس في التالي : (قانون اللامركزية،2015: مادة 8)

1) يتولى المجلس المهام التالية وبما لا يتعارض مع احكام قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة النافذ وقانون سلطة إقليم البترا التنموي السياحي النافذ وصلاحيات مجلس المفوضين في كل منهما: أ - اقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والمحالة اليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها.

ب - اقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية / الموازنة العامة المحال اليه من المجلس التنفيذي لادراجه في الموازنة العامة وفق إجراءات اعداد الموازنة العامة للدولة.

ج - الإطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة.

د - اقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية المحال اليه من المجلس التنفيذي وتحديد اولويات تلك الاحتياجات.

هـ - اقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية المحالة اليه من المجلس التنفيذي بعد استكمال الإجراءات اللازمة وفق التشريعات المعمول بها.

و - اقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة على ان يتم الاخذ بعين الاعتبار المشاريع التنموية التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية ضمن المحافظة ورفعها الى المحافظ لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.

ز - مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية في المحافظة تنفيذها بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة الحكومية المختصة ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها.

ح - اقتراح انشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة.

ط - وضع التوصيات والاقتراحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين اداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات.

ك - تحديد المناطق الواقعة ضمن حدود المحافظة التي تعاني من نقص في الخدمات والتنمية او من المشاكل الطارئة واقتراح الحلول لها مع الجهات ذات العلاقة واقرار خطة طوارئ المحافظة.

ل - مناقشة أي من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه.

ي - النظر في أي موضوع يعرضه عليه المحافظ.

2) للمجلس تشكيل لجنة او أكثر من اعضائه لتنفيذ مهامه او صلاحياته على أن يحدد عدد أعضائها ومهامها في قرار تشكيلها .

يعقد المجلس جلساته بدعوة من رئيسه أو نائبه في حال غيابه، يخصص للمجلس في موازنة المحافظة السنوية ما يكفي لإدامة عمله ويكون رئيسه أمر الصرف وتخضع حسابات المجلس لتدقيق ديوان المحاسبة، يقر مجلس الوزراء مكافأة رئيس وأعضاء المجلس بناء على تنسيب الوزير ويجوز الجمع بين هذه المكافآت والرواتب التقاعدية لكل من رئيس المجلس و أعضائه، تحدد الاحكام والإجراءات الخاصة باجتماعات المجلس ومددها ومكان انعقادها وكيفية اتخاذ المجلس لقراراته وإدارة اعماله و تشكيل لجانته بنظام يصدر لهذه الغاية . (قانون اللامركزية، 2015 ، مادة 9) ، تكون وحدة التنمية في المحافظة هي الأمانة العامة لكل من المجلس والمجلس التنفيذي

ويسمي المحافظ من بين موظفي تلك الوحدة أمين سر لكل منهما يتولى توجيه الدعوة لاجتماعاتهما وتدوين محاضر جلساتها وقراراتهما وتوصياتهما وتنسيبتهما في سجل خاص لكل منهما يوقع عليه رئيس المجلس أو رئيس المجلس التنفيذي و الأعضاء الحاضرون حسب مقتضى الحال وتشر على الموقع الالكتروني للمجلس . (قانون اللامركزية، 2015 ، مادة 10) .

(1) عند وجود خلافات بين مجلس المحافظة و المجلس التنفيذي: (قانون اللامركزية، 2015 ، مادة 11)

(2) اذا نشأ خلاف بين المجلس والمجلس التنفيذي حول أي من المسائل المتعلقة بالمحافظة يحال ذلك الخلاف إلى لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس المحافظة وتتكون من عدد متساوٍ من الأعضاء من كلا المجلسين .

(3) تعقد اللجنة اجتماعاتها بدعوة من رئيسها وبحضور أغلبية أعضائها وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس ويكون قرارها ملزماً

(4) في حال تأخر إقرار مشروع موازنة المحافظة لأي سبب من الأسباب يتم الصرف وفق الآلية المتبعة في الصرف من الموازنة العامة للدولة.

يصدر مجلس الوزراء قرار باجراء الانتخابات لمجلس المحافظة على النحو التالي :

(1) حيث تحدد الهيئة تاريخ الانتخاب ويجوز أن يتفق مع موعد اجراء الانتخابات البلدية وينشر- القراران في الجريدة الرسمية وللهيئة أن تعين يوماً خاصاً للاقتراع لبعض الدوائر الانتخابية في غير الموعد المحدد وفق احكام هذه الفقرة إذا اقتضت ذلك سلامة الانتخاب أو المصلحة العامة

(2) لمجلس الوزراء ارجاء اجراء انتخابات المجالس اذا تم ارجاء اجراء الانتخابات البلدية.

(أ) تشرع الهيئة باتخاذ الإجراءات اللازمة لانتخاب المجلس قبل ستة أشهر من التاريخ المحدد لاجرائها او خلال الاشهر الستة التي تسبق انتهاء مدة المجلس .

ب) إذا تعذر إجراء الانتخابات بعد انتهاء مدة المجلس يستمر المجلس القائم إلى حين إجراء الانتخابات . (قانون اللامركزية، 2015 ، مادة 12) .

3) شروط الانتخاب : للمجلسين عدة شروط للانتخاب فهي :

أ) شروط التقدم لعضوية المجلس التنفيذي :

لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس المفوضين الحق في انتخاب أعضاء المجلس اذا كان مسجلا في احد الجداول الانتخابية النهائية، ويحرم من ممارسة حق الانتخاب من كان :

1) محكوما عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره قانونيا

2) مجنونا أو معتوها

3) محجورا عليه ولم يرفع الحجر عنه .

على المحاكم تزويد الدوائر في بداية شهري كانون الثاني وتموز من كل سنة أو أي تاريخ آخر تحدده الهيئة ، بجميع الاحكام القطعية الصادرة عنها و المتعلقة بالحجر و الافلاس على أن تكون متضمنة الأسماء الكاملة للأشخاص الصادرة بحقهم تلك الاحكام وأرقامهم الوطنية عند نفاذ أحكام هذا القانون ، على الدائرة اتخاذ ما يلزم من إجراءات لشطب اسماء الأشخاص المتوفين من قيودها لضمان عدم ادراجهم في الجداول الانتخابية . (قانون اللامركزية، 2015 ، مادة 13)

ب) شروط المتقدم لعضوية مجلس المحافظة (المجلس) ما يلي :

أ- الشروط العامة هي :

أ) أن يكون أردنيا منذ عشر سنوات على الأقل .

ب) أن يكون مسجلا في جدول الناخبين النهائي في دائرته الانتخابية .

ج) أن يكون قد أتم خمس وعشرين سنة شمسية من عمره في يوم الانتخاب .

د) ان لا يكون محكوما عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره قانونيا .

ه) أن لا يكون منتميا لأي حزب أو تنظيم سياسي غير أردني .

ب - يشترط توافر الشروط المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة في الاعضاء المعينين في المجلس .
(قانون اللامركزية، 2015 ، مادة 19)

لا يجوز لأي من المذكورين ادناه الترشح لعضوية المجلس الا اذا قدم استقالته قبل (15) يوماً
من الموعد المحدد للترشح وهم :

أ) أعضاء مجلس الأمة.

ب) الوزراء وموظفي الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية والعامّة.

ج) أمين عمان واعضاء مجلس الأمانة وموظفيها.

د) رؤساء المجالس البلدية والمحلية وأعضائهما وموظفيهما.

ه) موظفي الهيئات العربية والإقليمية والدولية (قانون اللامركزية، 2015 ، مادة 20)

يبدأ الترشح لعضوية المجلس في التاريخ الذي تحدده الهيئة على ان يكون قبل اليوم المحدد للانتخاب بثلاثين يوماً على الأقل و يستمر لمدة ثلاثة أيام وخلال الساعات المقررة للعمل الرسمي بما في ذلك أيام العطل الرسمية ولا يقبل أي طلب ترشح يقدم بعد انتهاء هذه المدة .

(قانون اللامركزية، 2015 ، مادة 21)، وعلى كل من يترشح لعضوية المجلس أن يدفع الى وزارة المالية او أي من مديرياتها مبلغ مائتين وخمسين ديناراً بقيد ايراد للخزينة غير قابل للاسترداد .
(قانون اللامركزية، 2015 ، مادة 22) .

ج) اعتبارات عامة للمجلسين :

- 1- يدعو المحافظ المجلس لعقد أول اجتماع له خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية ويرأس الجلسة أكبر الاعضاء سناً ويقوم المجلس بانتخاب رئيس له نائب ومساعد للرئيس من بين اعضائه بالاقتراع السري المباشر.
- 2- يعتبر فائزاً بمنصب رئيس المجلس و نائبه و مساعده من نال أعلى أصوات الحاضرين واذا تساوت الأصوات بين مرشحين او أكثر تجرى القرعة بينهم .
- 3- تكون مدة رئيس المجلس ونائبه ومساعده سنتين .
- 4- يمارس نائب رئيس المجلس صلاحيات رئيس المجلس في حال غيابه (قانون اللامركزية، 2015 ، مادة (34) .

د) فقدان العضوية :

يفقد عضو المجلس عضويته حكماً في أي من الحالات التالية :-

- 1- اذا فقد أياً من شروط الترشح المنصوص عليها في هذا القانون .
 - 2- اذا عمل محامياً او خبيراً او مستشاراً في قضية ضد المجلس او أصبحت له منفعة في أي من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس اقرارها .
 - 3-يفقد عضو المجلس عضويته فيه بقرار من المجلس اذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس .
- يقدم العضو استقالته خطياً للمجلس وتعتبر نافذة من تاريخ قبول المجلس لها . (قانون اللامركزية، 2015 ، مادة (34) .

من خلال ما سبق في الحديث عن اللامركزية و المجالس المعنية يتبين لنا ما يلي :

- 1- ان المجالس التي تشكل للقيام بالمهام اللامركزية تأخذ ادوار جديدة وتحمل مسؤوليات لم تكن بالأمس قبل العمل باللامركزية .
- 2- ان المجالس التي تشكل تكون اكثر نشاطا وفاعلية من ذي قبل ، بعد ان غلب عليها العمل الروتيني الذي اصاب الدولة و مؤسساتها بالترهل الإداري وعلى جميع الوجوه .
- 3- ان المجالس المراد انشاؤها تجعل حراكا شعبيا غير مسبوق في التنافس لأخذ مكان في هذه المجالس ، وهذا يعزز حرص الجميع على أخذ ادوار والتسابق في خدمة الدولة .
- 4- ان المجالس المراد إنشاؤها تزود الدولة بخبرات وافكار جديدة ، ما كان لها ان تنهض أو تتفعل لولا العمل بالحكم اللامركزي .
- 5- فتح الأبواب مشرعة للجميع للانغماس بالعمل الحكومي .

المطلب الثاني: اللامركزية الأردنية ومتطلبات النجاح

من السابق لأوانه ان نتحدث عن اللامركزية دون استعراض المبادئ الاساسية التي تقوم عليها هذه اللامركزية.

وكذلك استعراض اجراءات تنفيذ البرنامج اللامركزي وما يمكن ان تحققه عملية العمل باللامركزية ، لذا كل ذلك لا بد من استعراضه لذي هل يتوافق العمل باللامركزية و الأهداف التي يرنوا اليها صانع القرار و التي سيجنيها من وراء هذا العمل الجديد ، والذي سيستحدث في عملية تنظيم الدولة ، وهل سيأتي هذا العمل الية تطوير وصولا الى الإصلاح الذي ينظر اليه الجميع ؟ وهذا المطلب سيتم معالجته عن طريق المحاور التالية وهما:

أولا : أدبيات مبادئ العمل اللامركزي .

ثانيا : إجراءات التنفيذ المسبقة للبرنامج .

ثالثا : إسهامات اللامركزية .

أولاً : أدبيات مبادئ العمل اللامركزي

ان قانون اللامركزية، من أهم القوانين المعنية بالتدرج في الوصول إلى الديمقراطية الحقيقية وتحقيق الرفاه الاقتصادي، من خلال بناء حياة سياسية فاعلة، تنطلق من المشاركة على المستوى المحلي، ووضع آليات لضمان العدالة في توزيع مكتسبات التنمية على مستوى المحافظات والبلديات والقرى.

والسؤال المركزي هو: هل يحقق قانون اللامركزية الأهداف المرجوة منه؟

فإننا ننظر إليه من خلال عدسة المبادئ الأساسية التي تسعى اللامركزية عادة إلى تحقيقها .

إن مراجعة سريعة لهذه المبادئ تؤشر إلى أنه يمثل نقلة نوعية إلى الأمام على مستوى المشاركة

المحلي ، تطرح أدبيات اللامركزية مجموعة مبادئ رئيسة تسعى التشريعات إلى الالتزام بها، وهي:

(أ) مؤشرات النقلة النوعية اللامركزية هي : (الرزاز ، 2017 : 1-2)

1) مشاركة المجتمع المحلي: يسعى المشروعان، بشكل واضح، إلى مزيد من المشاركة الشعبية على مستوى المحافظة والبلدية، مقارنة بما هو قائم الآن. فمشروع قانون البلديات يضيف مجالس محلية منتخبة على مستوى البلدية لتعزيز المشاركة. وكذلك مشروع قانون اللامركزية الذي يستحدث مجالس المحافظة المنتخبة. إلا أن مشروع "اللامركزية" يعطي مجلس الوزراء صلاحية تعيين ما لا يزيد على 25 % من عدد أعضاء المجلس المنتخبين. وهنا يمكن طرح بديل آخر، وهو مجلس محافظة منتخب بالكامل، ولكن ليس بشكل مباشر؛ أي تشكيله من أعضاء منتخبين من خلال المجالس البلدية، وغرف التجارة والصناعة. وهذا سيحقق غرض التمثيل الديمقراطي، بالإضافة إلى زيادة كفاءة مجالس المحافظات ماليا وإداريا، كما سنعرض لاحقا.

2) فصل السلطات بين واضح الاستراتيجيات ومنفذها: الجانب المهم في فصل السلطات على

مستوى المحافظة هو التأكد من أن لدى مجلس المحافظة المنتخب السلطة والصلاحية لإقرار الاستراتيجيات والأولويات التنموية، ومراقبة ومساءلة المجلس التنفيذي على أدائه. إلا أن مشروع قانون اللامركزية لا يعطي سلطة لمجلس المحافظة المنتخب على المجلس التنفيذي المعين، بل إن مرجعيتها في حال حدوث خلاف، هو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء، لكن بناء على تنسيب المحافظ الذي يتأسس المجلس التنفيذي المعين (المادة 11)! فلا مرجعية لمجلس المحافظة من دون إذن المحافظ! وبينما نتفق مع ضرورة أن يكون المجلس التنفيذي ممثلا للوزارات المركزية، من خلال مديرياتها العاملة ومتصرفيها في المحافظات، وأن يقوم المحافظ فيه بدور تنسيقي بين هذا المديرين والمناطق الممثلة في المجلس التنفيذي، إلا أننا لا نتفق، في المقابل، على أن يعلو المجلس التنفيذي على مجلس المحافظة المنتخب.

وليس هناك من مادة واحدة في مشروع القانون تعطي مجلس المحافظة الحق في مراقبة أداء المجلس التنفيذي، ناهيك عن مساءلته أو محاسبته. فما الهدف، إذن، من مجلس المحافظة، غير إقرار خطة تنمية للمحافظة يعدها المجلس التنفيذي المعين؟ فصلاحيات المحافظ في هذا المشروع تدخل في صلب صلاحيات مجلس المحافظة، بما فيها تعيين أمين سر مجلس المحافظة (المادة 10)!

3) تحديد الأدوار بين المستويات الثلاثة (الحكومة المركزية، والمحافظة، والبلدية): المبدأ هنا أن يضطلع كل مستوى بالمشاريع ذات الأثر عليه (المستوى)؛ فتضطلع البلدية بالمشاريع والخدمات ذات الأثر على المستوى البلدي، والمحافظة بالمشاريع والخدمات على مستواها، والحكومة المركزية بالمشاريع ذات البعد الاستراتيجي الوطني. وهنا تبرز في كل من مشروع القانونين ضبابية في الأدوار، ومغالاة في العودة إلى الوزارات ومجلس الوزراء في قضايا وأولويات محلية بحتة.

ففي مشروع قانون البلديات، نجد أن إعداد الخطط الإستراتيجية والتنموية، وتحديد احتياجات منطقة البلدية وأولوياتها، ليسا من صلاحيات المجلس البلدي المطلقة، بل هي بحاجة إلى أن ترفع للمجلس التنفيذي (الممثل للحكومة المركزية من خلال المحافظ). أما الخطط والبرامج والشراكات لتحقيق التنمية المستدامة، فيشترط مشروع القانون موافقة وزير الشؤون البلدية المسبقة عليها (المادة 5/أ)؛ وهذا يتضارب مع الأسباب الموجبة للقانون، والتي تتضمن "تعزيز استقلالية البلديات والتوسع في الوظائف والمسؤوليات المناطة بها". وإذا سلمنا بأن بعض مشاريع وبرامج البلدية قد يتجاوز تأثيرها حدود البلدية، فأليس من الأفضل أن تكون التراتبية المرجعية بعودة البلدية لمجلس المحافظة المشكل بموجب مشروع قانون اللامركزية، بدلا من العودة إلى الحكومة المركزية؟ فمجلس المحافظة هو الجهة الممثلة لمصالح المحافظة التي قد تتجاوز بتأثيرها سلبا أو ايجابا حدود البلدية، وتأخذ بعين الاعتبار المناطق المحيطة.

4) تحقيق مزيد من العدالة المناطقية: بالرغم من أهمية هذا الموضوع، فإنه ليس هناك في مشروع قانون اللامركزية تحديد للمعايير التي يحدد من خلالها سقف الميزانية للمحافظة من قبل وزارة المالية. ومن الممكن إدراج عدة آليات ومعايير لدعم الميزانية للمحافظة، منها تقديم تمويل إضافي مشروط بتحقيق مؤشرات تنمية محددة (مثل الاعتماد على الطاقة البديلة، أو تخفيض فاتورة الأجور كنسبة من الإنفاق الكلي)، ودعم إضافي لمشاريع تنمية محددة من قبل الحكومة.

5) نظام مالي وإداري كفؤ ومستدام: لم يرافق مشروع القانونين أي تقدير للكلف الإدارية الدورية المتوقعة من استحداث مجالس المحافظات والمجالس المحلية في البلديات. ومع أن الكلفة

ليست المعيار الوحيد في اختيار الهيكل التنظيمي والإداري للامركزية، إلا أن مخاطر إغفال تقدير الكلف قد تكون كبيرة في حالة عدم القدرة على تغطيتها، أو حتى استحوادها على جزء كبير من الميزانية التنموية.

ب (المتطلبات اللازمة للامركزية : (ملحم ، 2015 : 1-3).

وإنّ هناك مجموعة من المتطلبات اللازم توفرها لإنجاح تجربة اللامركزية في الأردن، ومنها:

- 1) جدية الجهات الرسمية في إجراء انتخابات نزيهة، بحيث تكون المؤسسات الرسمية محايدة.
- 2) ربط مجالس المحافظات برئاسة الوزراء أو استحداث وزارة للحكم المحلي، وعدم ربطها بوزارة الداخلية. وإن كان ولا بدّ من ذلك؛ فهذا يستدعي تغيير هيكل في وزارة الداخلية وفي طبيعة الحكام الإداريين ومهامهم، كما ويتطلب خضوع الموظفين لتدريب عميق.
- 3) قيام مجلس الوزراء بتخفيض نسب التعيين المتاحة له، والتي قد تصل إلى 25% من أعضاء المجلس المنتخبين؛ إذ مجلس الوزراء ليس ملزماً بالوصول إلى هذه النسبة، ويمكن له أن يكتفي بنسبة أقل، الأمر الذي يدعم الممارسة الديمقراطية.
- 4) توعية المواطن الأردني بمواصفات المرشح المناسب لعضوية مجلس المحافظة، وخطورة وصول أعضاء غير أكفاء للموقع؛ مما سينتج فعلاً عكسياً سلبياً للتجربة؛ فسنجد أنفسنا أمام مسؤولين غير مؤهلين على اتخاذ القرارات المناسبة بخصوص الخطط والمشاريع، وسنزيد من الترهل والفساد.
- 5) العمل على توفير آليات مرنة للتنسيق بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي، بحيث يتم تحديد الإجراءات المطلوبة ومتطلباتها السابقة وجهة تنفيذها والزمن المستغرق لذلك.
- 6) الاستباقية في معالجة أي تعارضات يتوقع أن تنشأ بين الجهات المتداخلة وذات العلاقة مثل وزارة الداخلية ووزارة البلديات ومجلس المحافظة والمجلس التنفيذي والبلديات.
- 7) التطوير على التشريعات والقوانين والهيكل الحكومية لاستيعاب اللامركزية؛ إذ أنّ المؤسسات الرسمية استقرت على الأداء المركزي. وهذا يستدعي تدريب العاملين في القطاع العام، والتعديل على الثقافة التنظيمية الحكومية السائدة.

ثانيا : إجراءات التنفيذ المسبقة للبرنامج :

إن إجراءات تنفيذ اللامركزية في الأردن هو على النحو التالي:(وزارة التخطيط 1998 :1-5) :

- 1- مراجعة التشريعات المتعلقة بالشؤون المالية واللوازم والمشتريات ونقل صلاحيات اتخاذ القرار لمديري فروع الوزارات والدوائر في المحافظات والألوية.
- 2- أن يتولى كل أمين عام (وكيل وزارة) مراجعة آليات العمل والخدمات المقدمة في داخل الدائرة ويعيد النظر بها، بما يحقق هذا الهدف ، ويعزز تفويض الصلاحيات للمديريات والمكاتب في المحافظات والألوية.
- 3- إقامة رابطة للبلديات لتعزيز التعاون والتنسيق بهدف تطوير المجتمعات المحلية.
- 4- إعادة النظر في قانون الإدارة المحلية لتأكيد أهمية اختيار وصلاحيات الحاكم الإداري وأسلوب عمله ومساءلته.
- 5- إعادة بعض الخدمات للمجالس المحلية (البلدية) : والهيئات المحلية بما في ذلك تحصيل براءتها والتصرف بها.
- 6- توفير نظم معلومات عن الإدارات المحلية وضمن نظام معلومات وطني رسمي.

ثالثا : اسهامات اللامركزية :

إن اللامركزية تساهم في الحد من التضخم الوظيفي وتبسيط التنظيم في الجهاز الإداري من خلال ما يلي : (درة، 1994 : 3-7)

- 1- تشجيع الإبداع : تعمل اللامركزية على تطوير الخدمات والإنتاج واللامركزية في العلاقات وفتح قنوات الاتصال وتشجيع الكفاءات وإذابة أزمة القيادة، والنتيجة عن عبء العمل واستمرارية العلاقات الرسمية وتعقيدها، وانجاز الأعمال تحت رقابة القائد، وإهمال النوعية والجودة في الخدمات والإنتاج، كل ذلك يتلشى من خلال التخلي عن بعض السلطات إلى المستوى الثاني في النظم ولتشجيع الإبداع والاختراق في العمل، مما يساعد على تطوير الجهاز الإداري والسياسي.
- 2- التوجيه : إن تقسيم العمل وتنظيمه بين المستويات الإدارية والسياسية يتطلب الاستقلالية وحرية التصرف والمرونة، بهدف خلق قيادات إدارية سياسية ذات خبرة عملية وقدرة على اتخاذ القرارات نتيجة لتفويض السلطات من القيادات الإدارية والسياسية العليا التي توجه وتشرف على تحقيق السياسة والأهداف المرسومة.

3- التفويض : إن الإدارة الناجحة تستجيب إلى مواجهة أزمة الاستقلال الذاتي، وذلك من خلال برامج التفويض واللامركزية ، فهذه البرامج تتيح الفرصة للجهاز الإداري للاستجابة لمطالب الجمهور، والعاملين فيه، مما يستلزم عدم غياب عنصر الرقابة أثناء التفويض حتى لا يختل التوازن اللامركزية.

4- التعاون : من خلال المرونة في الإجراءات مع الجمهور يتحقق الرضا عن الجهاز الإداري والسياسي وينعكس ايجابيا على العاملين فيه، وتزداد ثقتهم وانتمائهم له، مما يولد الشعور بمصلحة العمل وزيادة الكفاءة، والفاعلية، وهذه من أهم أهداف الإصلاح الإداري والسياسي.

وأخيرا يمكننا من خلال تناول اللامركزية الأردنية ان نصل الى الحقائق التالية :

1) ان اللامركزية و العمل بها بعد العمل بشوط طويل من الحكم المركزي يتطلب وضع الامور في نصابها بمعنى بلوغ غاية التخطيط الذي تم قبل العمل في هذا النوع من الحكم .

2) ان التراخي في اجراءات التنفيذ أو اخذها على محمل غير محمل الجد يؤدي الى فشل العمل بالنظام اللامركزي .

3) ان الجديد في العمل اللامركزي سيكون له بعض الهفوات في بادئ الأمر لأن التغير دائما في بداية الامر يكون غير مقبول حتى يتعود الانسان على العمل بالأسلوب الجديد .

الفصل الثالث

اللامركزية والإصلاحات السياسية الأردنية

إن قانون اللامركزية يعد احد المحاور الرئيسية في عملية الإصلاح الشاملة التي تنتهجها المملكة بقيادة الهاشمية الحكيمة التي تسعى دائما إلى جعل الأردن يقفز خطوات واثقة تجاه مستقبل أفضل ينشده الأردنيون نحو تحقيق التنمية المستدامة.

و إن اللامركزية تسعى عبر احد محاورها ومضامينها إلى تحديد أولويات واحتياجات المحافظات، ووضع الخطط التنموية والاستثمارية ومراقبة سير عمل المرافق العامة والمشاريع الرأسمالية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين على المستوى المحلي، وتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتشجيع الاستثمار .

و انطلاقا من حرص الملك عبدالله الثاني بن الحسين ، في تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطن والارتقاء به في مختلف المواقع وجعله يأخذ موقعه في صناعة القرار والمشاركة الفاعلة في وضع برامج ونهج الإدارة وفقا لاحتياجاته ، فقد حظي هذا المشروع بدعم منقطع النظير من لدن الملك عبد الله حتى خرج الى حيز الوجود بعد جهد بذل من مختلف الجهات والقطاعات للوصول الى القواعد القانونية التي تخدم المصلحة الوطنية.

يتناول الباحث في هذا الفصل المباحث التاليين وهما:

المبحث الأول : زيادة المشاركة السياسية

المبحث الثاني : زيادة الفرص التنموية

المبحث الثالث: السيناريوهات المستقبلية للعمل باللامركزية

المبحث الأول: زيادة المشاركة السياسية

تعتبر المشاركة السياسية هي أساس الديمقراطية والتعبير الواضح عن مبدأ سيادة الشعب وتفضى- المشاركة السياسية وجود مجموعة بشرية من المواطنين الذين يتوافر لديهم شعور الانتماء والاهتمام بالشأن العام .

والمشاركة هي أرقى تعبير عن المواطنة التي تمثل من جملة النشاطات التي تساعد على ممارسة السلطة السياسية ، ولما كان الشباب عنصر فعال وهام من قضايا التنمية وذلك دفعنا أن نؤكد ونلقى الضوء على المشاركة السياسية بالنسبة للشباب لأن الشباب هم من يملكون الطاقة والقدرة على العطاء وهم ثروة بشرية قادرة على العمل والإنتاج ، والشباب هم الحل لكافة مشاكل المجتمع.

تلعب المشاركة السياسية دوراً مهماً في تطوير آليات وقواعد الحكم الديمقراطي، والمشاركة السياسية كمفهوم بات قيد التداول السياسي في الوقت الراهن، وفي إطار ما يعرف "بالتنمية المستدامة" للمجتمعات خاصة مجتمعات العالم الثالث التي توصف أنظمتها بالشمولية أو بسيادة المفاهيم المتوارثة على مفاهيم المواطنة والمشاركة في صنع القرار وتحديد النخبة الحاكمة وهي في هذا الإطار ركيزة أساسية من ركائز النظام السياسي لجهة شرعيته الدستورية والشعبية. تعتبر مشاركة الشباب أحد أشكال الديمقراطية التشاركية، كما أنها إحدى أشكال الحكم الصالح، وهي شكل من أشكال الرقابة الشعبية، كما أن مشاركة الشباب سيعزز من التنمية السياسية، وتفعيل المشاركة السياسية للشباب سيققل من حالة الفراغ السياسي التي يعيشها الشباب عبر تهميشهم وعدم الاهتمام بقضاياهم في برامج وأنشطة الأحزاب السياسية ، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في كيفية تفعيل طاقات الشباب وإعادة جذبها إلى الأحزاب والعمل العام، وتفعيل دور المؤسسات الأهلية، وذلك من خلال إعادة صياغة أولوياتها وبرامجها انسجاماً مع الأجندة الوطنية، بما يحقق التكامل في العمل بينها وبين المؤسسات الرسمية.

يتناول هذا المبحث المطلبين التاليين وهما:

المطلب الأول : استنهاض المشاركة الشعبية .

المطلب الثاني : توسيع صلاحيات الحكام الإداريين .

المطلب الأول : استنهاض المشاركة الشعبية

إن قانون اللامركزية يعتبر قانوناً إصلاحياً يهدف إلى زيادة مشاركة المواطنين في الحياة العامة ورفع مستوى المشاركة في عملية صنع القرار التنموي وتحقيق التوازن التنموي في المحافظات ، وان نجاح تطبيق القانون وانتخاب أعضاء مجالس المحافظات سيساعد على إيجاد وسيط قوي بين المجتمع و مؤسسات الدولة لا سيما إن ممثلي المجالس المنتخبة هم الذين لهم الدور في تحديد و ملامسة احتياجات المواطنين واتخاذ القرارات المناسبة و تليتها .

وان جوهر عملية اللامركزية هو توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار من خلال تفويض ونقل الصلاحيات من المركز إلى المحافظات ، إذ تعد اللامركزية من أهم مبادئ الحكم الرشيد فالناس في مجتمعاتهم المحلية ومناطقهم أعرف باحتياجاتهم و تحدياتهم ، الأمر الذي يتيح لهم المشاركة في صنع القرار الخدمي و التنموي الذي يمس حياتهم اليومية . (الدستور ، عمان ، 2017 م : 1-3).

يعتبر الكثير من فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية ليست أسلوباً إدارياً صرفاً إنما شكل من أشكال وجود السلطة، باعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة ومط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع.

والهدف الرئيسي لمشروع اللامركزية هو تعزيز المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار و المساهمة في تضيق الفجوة التنموية بين المحافظات ، و إن قانون اللامركزية حفظ حق تمثيل المرأة في هذه المجالس (التنفيذي و المحافظة) ، حيث حدد السقف الأدنى لتمثيل المرأة في المجالس المحلية بعضو واحد ، وفي المجالس البلدية بما لا يقل عن 25 % من عدد أعضاء المجالس ، وما لا يقل عن 10 % من عدد أعضاء مجالس المحافظات . (الكلالدة ، الدستور ، 2017م : 1-2) .

وان أهمية اللامركزية تتجلى في المشاركة الشعبية و توسيع دائرة المشاركة ودورها في صياغة معالم المستقبل و مساهمتها بتحديد الاحتياجات و الأولويات التنموية لمناطقهم بالتشارك مع المجالس المحلية و البلدية وباقي الجهات المعنية ، ودور الرقابة المجتمعية التي تعتبر من أهم الضمانات للأخذ بها وإبراز دور المجتمع بتحديد أولويات و المساهمة بالتنمية المحلية و إنجاح التجربة الأولى للمركزية في الأردن . (المدينة نيوز ، 2017 : 1-2) .

ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمده العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية.

وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال "الأطراف" نتيجة لسيطرة "المركز" على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصاً أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم. وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميداناً لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبرزت العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ "البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراود له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي- في الدول النامية، وفي هذا الصدد يعتبر أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعالم .

وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في أن القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة والتي يستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها.

وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر، فالإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم .

وتمثل البلديات مسرحاً لتجسيد التعاون والتضامن، بدءاً بالاتصال المباشر بالناس، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية، عبر أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد. فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي . (ولد حامدون ، 2006 ، جامعة سيها) .

وان اللامركزية سوف تزيد من المشاركة الشعبية في صنع القرار من خلال عملية الانتخاب التي ستحدث في كل محافظة و سوف يكون المواطن هو المسؤول عن اختيار مشاريعه التنموية وأولوياتها من خلال مجالس المحافظات المحلية .

المطلب الثاني : توسيع صلاحيات الحكام الإداريين

فوضت للحكام الإداريين جميع صلاحياته بموجب القانون للمحافظين لمعالجة كافة المشاكل العالقة كل ضمن منطقة اختصاصه في المحافظات مهما استعصت، وبذل الجهود المستمرة لحلها دون كلل أو ملل.

وشدد الزعبي لدى اجتماعه بمحافظي المركز والميدان، على إن المحافظين هم قادة العمل العام باعتبارهم يمثلون السلطة التنفيذية في مناطق اختصاصهم، مؤكدا إن الوزارة ستدعم عمل الحكام الإداريين لتحقيق هدفها المتمثل بخدمة المواطن ومعالجة جميع المشاكل التي يواجهها. وأكد وجوب أن يواكب عمل الحاكم الإداري التطورات والمستجدات التي تطرأ على المجتمع وقضاياها المختلفة، تحقيقا للرؤى الملكية السامية الداعية دوما إلى التواصل المستمر مع المواطنين في مناطق سكناهم والوقوف على مطالبهم واحتياجاتهم على ارض الواقع والعمل على تلبيتها في إطار من العدالة والمساواة.

وركز وزير الداخلية الأردني ضرورة ان يعتمد الحاكم الإداري لقاء جميع مكونات المجتمع المدني والمواطنين في مواقعهم باستمرار كونهم الأكثر تلمسا لهموم الناس وتلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم. وقال إن الحكام الإداريون هم حلقة الوصل بين الحكومة والمواطنين باعتبارهم منفذين لسياساتها وملتزمين بتوجيهاتها ويقع على عاتقهم حل مشكلات المواطنين ونقل تطلعاتهم الى الحلقات الإدارية الأعلى.

وأشار إلى أن دور المحافظين في تشجيع وتحفيز التنمية يتضمن فتح المجال للاستثمارات وفقا لخصوصية كل محافظة وطبيعتها الجغرافية والسياحية وصولا الى توفير فرص العمل للمواطنين والحد من الفقر والتحديات الاقتصادية التي تواجهها المحافظات، وتوفير الحماية للاستثمارات بالتعاون مع الأجهزة المعنية، إضافة إلى نقل الصورة الواضحة إلى الحكومة حول احتياجات المحافظات لتوجيه الدعم لها بالأسلوب الأمثل.

وطلب وزير الداخلية من المحافظين تزويده بتقرير شهري يتضمن أوضاع المحافظات وابرز القضايا والتحديات التي تواجهها، ليتسنى للحكومة العمل على حلها أولاً بأول وعدم ترك الصعاب التي يواجهها المواطنون ووفقاً للإجراءات المتبعة.

وقال " يقع على عاتق وزارة الداخلية واذرعها التنفيذية تحقيق مفهوم الأمن الشامل بتطبيق لقانون اللامركزية والوقوف على مسافة واحدة من الجميع دون تمييز." وأشار الى ان تشخيص الاحتياجات والمتطلبات التنموية للبؤر الفقيرة والمناطق النائية في المملكة والمعوقات التي تواجهها ، تعتبر ركنا أساسيا في إنجاح المشاريع التي يتم تنفيذها في هذه المناطق بما ينعكس إيجاباً على المستوى المعيشي— والوظيفي لأبنائها. وفيما يتعلق بالاستعدادات الجارية حالياً لتنفيذ مشروع اللامركزية أكد الوزير الزعبي الجاهزية لإجراء انتخابات مجالس المحافظات ، معتبراً أن اللامركزية تحولا جذريا في المفاهيم السياسية والتنموية والاقتصادية التي تقود الفرد إلى مرحلة جديدة من التفاعل الايجابي مع البرامج التي تحدد مستقبله.(الغد الأردني ، بترا ، 2017م: 1-3) .

وبناء على ما سبق سوف اذكر الصلاحيات الموكولة لكلا من : (وزارة الداخلية ، 2017 ، مهام الحكام الإداريين)

المحافظ :

و يرأس المحافظة و يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية. و هو رئيس الإدارة العامة في محافظته وأعلى سلطة تنفيذية فيها ويتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة.
المتصرف:

هو رئيس الإدارة العامة في اللواء وأعلى سلطة تنفيذية فيه، ويتقدم على جميع موظفي الدولة في اللواء. وهو يتمتع بصلاحيات مماثلة لصلاحيات المحافظ في منطقتة.

مدير القضاء:

هو رئيس الإدارة العامة في القضاء وأعلى سلطة تنفيذية فيه، ويتقدم على جميع موظفي الدولة في القضاء.

مهام الحكام الإداريون:

1. صون الحريات العامة وحقوق المواطنين.
2. المحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة وسلامة الأفراد وممتلكاتهم واتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لذلك.
3. المحافظة على النظام العام والآداب العامة وتأمين الراحة العامة.
4. تعزيز الوحدة الوطنية بين أبناء المحافظة.
5. الاهتمام بالمناسبات الدينية والوطنية والإشراف على حسن تنظيمها بالتنسيق مع الجهات المختصة.
6. متابعة قيام دوائر الدولة ومؤسساتها بأعمالها وتنفيذها للقوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات والتوجيهات الرسمية وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
7. العمل على توفير أفضل الخدمات للمواطنين.
8. تحقيق العدالة بين الجميع ضمن سيادة القانون وبما لا يتعارض مع استقلال القضاء.
9. العمل على توفير المناخ الملائم لتشجيع الإستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
10. تفتيش مراكز الإصلاح والتأهيل ودور التوقيف في المحافظة.
11. الإشراف على المجالس المحلية بما يكفل قيامها بواجباتها على أكمل وجه.
12. المحافظة على ممتلكات الدولة والعمل على تطويرها وحسن استغلالها.
13. عقد الاجتماعات الدورية للمجالس واللجان التي يرأسها واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عنها.
14. يقوم المحافظ أو من يفوضه خطياً بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلق بالجرم المشهود كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية.
15. يبلغ المحافظ المدعي العام ضمن منطقة اختصاصه عن الجرائم غير المشهوددة التي يطلع عليها.

المبحث الثاني : زيادة الفرص التنموية

تفضي- الإستراتيجية اللامركزية على أن لا يقتصر دور الحكومة على التخطيط ورسم السياسات والمتابعة والتقييم والاتصال الخارجي بل أيضا زيادة الفرص التنموية وتشجيع الاستثمار ومثلما تتضمن إستراتيجية اللامركزية اتخاذ القرار لتمكين الإدارات المحلية من تقديم العديد من الخدمات وتنمية المجتمعات المحلية اقتصاديا من خلال التشجيع على الاستثمار وزيادة الفرص التنموية، وهذا يستلزم أن تمارس الإدارات المحلية دورها في إيجاد الفرص التنموية. (Zahair , 1998 : 62-66) .

يتناول الباحث في هذا المبحث المطالبين الاثنين :

المطلب الأول : تنمية المجتمع المحلي .

المطلب الثاني : تنمية الوعي السياسي الشبابي.

المطلب الأول : تنمية المجتمع المحلي

تطور مفهوم ومجال التنمية كثيرا خلال العقود الأخيرة، وهكذا ظهرت إلى جانب مصطلح التنمية الاقتصادية عدة مسميات كالتنمية الاجتماعية، والتنمية البشرية المستدامة، والتنمية الإنسانية. كما عرف الخطاب التنموي بروز عدة مفاهيم تعنى بتحديد نطاق التنمية من قبيل التنمية القطرية (الوطنية)، والجهوية (الإقليمية)، والتنمية المحلية. وهي كما نلاحظ تسعى إلى حصر - مجال التنمية أو نطاقها في حدود ومجالات أصغر، ومع تركيز هياكل إدارية تعنى باللامركزية ومنح الأجهزة الإدارية المحلية صلاحيات أوسع.

كما ساهمت المنظمات غير الحكومية في ترسيخ الاقتناع بأهمية التنمية المحلية من خلال برامج التنمية الذاتية والتضامن وتثبيت السكان في مواقعهم الأصلية والمحافظة على البيئة وتهيئة المجال المحلي وإسناد برامج التنمية الحكومية التي تبنتها .

وباعتمادها على تصورات وطنية، وبمشاركة السكان تستهدف إرساء قواعد المجتمع المدني والتقاليد الديمقراطية و جعلها تملئ أحيانا التصورات والبرامج (مامسر، 2011: 45-46).

ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية في تحقيق التنمية، عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية، مما يستوجب تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في التنمية القطرية.

ويقوم مفهوم التنمية المحلية على عنصرين رئيسيين هما:

المشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية، والتي تقود إلى مشاركة السكان في جميع الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين على مبادراتهم الذاتية. توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع الاعتماد على النفس والمشاركة (الجيرودي ، 2011: 51-53).

أما من حيث الأهداف المرجوة منها فإن التنمية المحلية تهدف إلى الآتي:

1. تطوير عناصر البنية الأساسية كالنقل والمياه والكهرباء حيث يعتبر النهوض بهذه القطاعات أساساً لعملية التنمية ولتطوير المجتمع المحلي.
2. زيادة التعاون والمشاركة بين السكان مما يساعد في نقل المواطنين من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.
3. زيادة حرص المواطنين على المحافظة على المشروعات التي يساهمون في تخطيطها وتنفيذها.

إن التنمية المحلية تعمق مبدأ المشاركة في التنمية بهدف تحقيق ديمقراطية التنمية المحلية فمنطلق التنمية المحلية إذن هو تبني مبدأ البناء من أسفل، بأن نجعل من تنمية الجماعات المحلية نقطة الانطلاق الأساسية لتنمية المجتمع ككل،

بما أن اللامركزية هي الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذن أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها (حوس، 2011: 13-15).

اللامركزية كإطار ملائم لتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية عامةً، والتنمية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية تنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.

إن عملية التخطيط في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل، فالتخطيط والبناء من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة هذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، ولكن ليس بمفهومها السياسي فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار كما أن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية. (أبو سيف ، 2017 : 3-4)

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية. (ولد حامدون ، 2006: 22-23)

إن تنمية المجتمع المحلي مرتبطة بعملية التنمية السياسية وهي تأتي من خلال الخطوات التالية : (الخصاونة، 1997 : 1-3)

- 1- تدعيم المالية العامة من خلال وقف نزف المال العام على شكل مساعدات وكفالات للمشروعات الخاسرة.
- 2- جذب الاستثمارات الخارجية إلى الاقتصاد الوطني.
- 3- تحسين مستوى الأداء التشغيلي للمشاريع التي تم خصصتها .
- 4- تطوير السوق المحلي الرأس المال وتوسيع قاعدة الملكية وتوجيه المدخرات الخاصة نحو الاستثمارات طويلة الأجل .
- 5- تشجيع قوى العرض والطلب في السوق دون تدخل مباشر من الحكومة .
- 6- رفد علاقات الدولة الخارجية وخاصة على الصعيد التجاري من خلال تصدير منتجات القطاع الخاص ذات الجودة العالية ، وهذا يثري سمعة ومركز الدولة في مختلف دول العالم.

يجب هنا استغلال القطاع العسكري (الجيش) في عملية تنمية المجتمع المحلي، حيث أن مشاركة القوات المسلحة في تنفيذ برامج ومشاريع التنمية يعني استغلال الطاقات الكامنة وتقليل الأعباء والتكاليف وزمن التنفيذ بالإضافة إلى اكتساب العاملين فيها الخبرات والمهارات المدنية ومساهماتهم في المشاريع الاستثمارية المحلية وذات الجدوى الاقتصادية. (زي 1986 : 229).

يساهم القوات المسلحة في التنمية المحلية من خلال مشاركتها في قوات حفظ السلام الدولية، حيث تم تصنيف الأردن من الدول المشاركة في قوات حفظ السلام الدولية، حيث يسند إلى بعض الوحدات العسكرية واجبات خارج الأردن في مناطق الصراعات في بعض الدول سواء في إفريقيا أو أوروبا، وتم هذه المشاركة من خلال إرسال القوى البشرية المدربة والمعدات والتجهيزات اللازمة، بحيث يتم إرسال أعداد كبيرة من صنوف القوات المسلحة بكافة تجهيزاتهم، ومقابل ذلك تقوم الأمم المتحدة والدول الكبرى بتحمل كافة التكاليف المادية للمعدات والأجهزة المختلفة كما تقوم بدفع رواتب عالية تفوق ما يتقاضاه الفرد داخل الأردن إضعاف كثيرة، كما وتتقاضى الدولة مساعدات وبدلاً للمشاركة الأمر الذي ينعكس إيجاباً على المجتمع المحلي. (ملكاوي، 1994 : 22-50).

وتشارك القوات المسلحة في تنمية المجتمع المحلي من خلال تنمية قطاع الخدمات حيث أن القوات المسلحة تشكل أكثر مؤسسات الدولة استيعاباً للقوى البشرية إضافة للتنوع الغني والتقني وقدرتها المميزة في مختلف المجالات وهذا يعطيها القدرة على التفاعل البناء مع مختلف قطاعات المجتمع وفي مجالات عدة منها : (الخزاعلة، 2009 : 33).

- 1) الخدمات الطبية ، حيث أن الخدمات الطبية لها دورها في تشجيع تدفق العملات الأجنبية إلى الأردن، ورفع سوق العمل الأردني بكوادر مدربة.
- 2) الاتصالات : من خلال تنفيذ مشاريع الاتصالات التي تخدم القطاعين العسكري والمدني في آن واحد، بتنفيذ المشاريع الاتصالية.
- 3) المحافظة على البيئة المحلية من خلال تنظيف البنية المحلية من الملوثات البيئية وتجميل البيئة في الأردن في المدن والأرياف والبادي والمحافظة على الغابات.
- 4) الدور التعليمي والثقافة العسكرية.
- 5) الدور التدريبي للقوات المسلحة.

المطلب الثاني: تنمية الوعي السياسي لدى الشباب الأردني

يعرف الوعي السياسي بأنه "مدى معرفة وإدراك واهتمام الناس بالقضايا والمؤسسات والقيادات السياسية على مختلف المستويات المحلية والقومية والدولية". (الفردى، 2010: 63).

ويرجع البعض إلى ان تعريف الوعي السياسي بأنه "عملية تطويرية لاكتساب المعلومات والقيم السياسية. ومن هذه المعلومات يكوّن الفرد فهما للمؤسسات والرموز والظواهر في البيئة السياسية من حوله ، ليساعده هذا التصور في القيام بدور سياسي نشط. أي أن مرحلة الوعي تقود الفرد إلى مرحلة أكثر تقدماً هي مرحلة الاهتمام والرغبة في متابعة المعلومات المتعلقة بقضايا البيئة السياسية ؛ ليصل إلى مرحلة أكثر تقدماً ، تلك هي مرحلة المشاركة السياسية.(علوش ، 2016: 1)

ومن تعريف «الوعي السياسي» أيضاً: مدى الوعي السياسي لأي إنسان راشد عاقل، يعني، إذًا: مدى معرفة ذلك الإنسان بواقعه السياسي العام، أو الواقع السلطوي السياسي لمجتمعه، ومنطقته، والعالم -بصفة عامة- ومدى فهمه لـ«البدائل» السياسية المتاحة والممكنة (والتي يفترض أن تكون أفضل، أو أسوأ من ما يسود في واقعه وواقع العالم من حوله)، إضافة إلى: مدى إلمامه بالمفاهيم والمصطلحات السياسية (الرئيسية) السائدة والممكنة.

ويمكن، بذلك، أن نقول: إنه كلما ارتفع مستوى فهم الإنسان (أي إنسان راشد عاقل) لواقعه السلطوي السياسي، وللواقع السياسي الذي يسود في منطقته والعالم من حوله، وارتقى إلمامه بالبدائل السياسية المتاحة والممكنة (لواقع السياسي لمجتمعه وللعالم بصفة عامة)، وزاد إلمامه بمعاني وأبعاد المفاهيم والمصطلحات السياسية الرئيسية، السائدة والممكنة... ارتفع وعي ذلك الإنسان السياسي؛ والعكس صحيح.

وواضح أننا طبّقنا هنا التعريف العام لـ«الوعي العام» للإنسان على المجال السياسي وحده.

ومن هذا التعريف، تتضح أهم «عناصر» الوعي السياسي: (علوش ، 2016: 1-3)

أهمية الوعي السياسي:

إن أهمية الوعي السياسي تنبع من أهمية وخطورة «السياسة» في حياة البشر... تلك الأهمية الحاسمة، ويمكن القول: إن ثقافة أي مثقف لا تكتمل إلاً باكتمال وعيه السياسي.. بل إن الوعي السياسي (المعقول) هو أول عناصر الوعي العام للشخص بصفة عامة. وقد لا نبالغ إذا قلنا بأن أي

إنسان يسعى إلى تثقيف نفسه، ورفع مستواه الثقافي، سيحتاج -أول ما يحتاج، بعد الثقافة الدينية- إلى تنمية وعيه السياسي، ورفع مستوى ذلك الوعي.. وهذا ما يمكن أن يتحقق عبر الاطلاع العام المستمر.

كما أن عليه أن يعقد «المقارنات» بين ما يرى ويلمس ويقرأ ويسمع.. من أشياء سياسية، من جنس واحد. ولا شك أن التربية والتعليم هما أساس الثقافة.. والوعي بصفة عامة. لذا، فإن تطوير التربية والتعليم إلى الأفضل يسهم إيجاباً في تنمية الوعي بأنواعه. وغالباً ما يرتفع الوعي السياسي للشخص كلما ارتفع مستوى تعليمه. ولكن ذلك يلاحظ غالباً وليس دائماً. إذ كثيراً ما يلاحظ وجود أشخاص على درجة عالية من العلم المتخصص، ولكن مستوى وعيهم السياسي يكون متدنياً. ليمثل الوعي السياسي لكثير من محدودى التعليم والثقافة.

وقد لاحظ بعض المعنيين بموضوع الوعي السياسي أن هناك بعضاً من أساتذة الجامعات، في تخصصات مختلفة.. هم فيها مبرزون.. ولكن سرعان ما يكتشف المتحدث إليهم (في أمور سياسية) أنهم أميون في مجال السياسة، أو شبه أميين، رغم أنهم (كغيرهم من بني البشر) يدلون بدلوهم في كثير من المواضيع السياسية.. ولكن تحليلاتهم السياسية (البديهية) تنم عن جهل مريع بالسياسة. (آل طويورش، 2012: 1-3)

إن أهمية الوعي السياسي هي أهمية حاسمة.. فكلما كان الوعي السياسي العام في مجتمع ما مرتفعاً، قلت (مثلاً) إمكانية وجود ما يُسمى بـ (الفساد السياسي) في ذلك المجتمع. والعكس صحيح. وهذه الحقيقة توضح الأثر الإيجابي العظيم للوعي السياسي في رقي الأمم وتقدمها. لذلك، نجد الأمم المتقدمة تهتم (غالباً) بتنمية الوعي السياسي داخلها لأقصى حد ممكن، ويكون الوعي السياسي فيها مرتفعاً. بينما يلاحظ انخفاض الوعي السياسي في بعض الدول المتخلفة.. وعدم اكتراث بتنميته.. بل قد يوجد فيها ما يجعل الوعي السياسي في انخفاض مستمر، وتدهور متواصل. الأمر الذي يكرس التخلف في شتى مجالات الحياة.

عادة ما تركز الكثير من المجتمعات على كيفية تحقيق التنمية بمفهومها الاقتصادي أو الاجتماعي وغيرها من القطاعات، ولكن في معظم الأوقات لا تشكل التنمية السياسية أولوية من بين هذه القطاعات (علوش، 2016: 1-3).

البعض يعتقد أن التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى تطوير القدرات العسكرية يعد أولوية على بقية القطاعات الأخرى، ولكنه لا ينظر إلى أهمية التنمية السياسية وارتباطها بقطاعات التنمية الأخرى. الأهمية هنا تتعلق بترابط كافة القطاعات في الدولة لتحقيق أهداف التنمية وتطلعاتها المختلفة، ولذلك فإن التركيز على جانب معين من جوانبها وعدم الاهتمام بالجوانب الأخرى يؤدي إلى تأثيرها، وفي أوقات كثيرة إلى إعاقتها وعدم تحقق التنمية. في ضوء ذلك، ظهرت التنمية السياسية لتكون العملية الموازية لعمليات التنمية الأخرى في مختلف القطاعات، فليس منطقياً أن يتم استقطاب الاستثمارات في الدولة وتحديث مشاريع البنية التحتية دون أن تكون هناك مؤسسات دولة حديثة تقوم على سيادة القانون واحترامه تنظم العلاقة بين الأفراد والأفراد من جهة، وبين الأفراد والمؤسسات من جهة أخرى، وبين المؤسسات والمؤسسات من جهة ثالثة. هذا المثل يعطينا دلالة بأهمية التنمية السياسية. عملية التنمية لا تتم في وقت زمني قصير، بل هي عملية مستمرة، ومتواصلة لا تتوقف لتزامنها مع تطور المجتمع، وتأثره بالظروف الإقليمية والدولية. (آل طوبورش، 2012: 2-3)

ولذلك، فإن نتائجها تظهر على المدى الزمني المتوسط أو الطويل، ولذلك أيضاً لا ينظر لها على أنها مهمة مقارنة بالتنمية في قطاعات أخرى تظهر نتائج الجهود فيها سريعاً، مثل القطاع الاقتصادي، أو قطاع البنية التحتية.

قد تختلف التنمية السياسية عن بقية القطاعات الأخرى في أنها تتطلب جهوداً مشتركة وجماعية من أطراف عدة، مثل مؤسسات الدولة الرسمية، ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها الجمعيات السياسية، وأيضاً المسؤولية مشتركة مع وسائل الإعلام التقليدية وغير التقليدية، بالإضافة إلى مسؤولية الأفراد. كما تتنوع مسؤولية كل طرف في تحقيق التنمية السياسية طبقاً لطبيعة الدور الذي يقوم به في المجتمع. (علوش، 2016: 1-3)

المحور الأكثر أهمية في التنمية السياسية هو الوعي السياسي لدى الشباب الذي يعد من مخرجات التنمية ونتائجها. فلا جدوى من التنمية إذا لم تُنتج مثل هذا الوعي الذي يحتاجه الشباب لتطوير مجتمعهم و تحويله لديمقراطي، والوعي أيضاً يعد نتاج عملية طويلة المدى ولها متطلباتها وجهودها المختلفة.

الوعي السياسي يتضمن مجموعة كبيرة من الأفكار والقيم تجاه مختلف القضايا والظواهر السياسية، والوعي نفسه هو الذي يتحكم بالسلوك السياسي لأي فرد أو حتى المؤسسات المختلفة. فعلى سبيل المثال، عندما يتم الحديث عن تراجع مشاركة المرأة السياسية في الانتخابات، فإن تفسير ذلك قد

يكون من أسبابه تراجع الوعي السياسي لدى الناخبين، وقناعتهم بعدم أهمية مشاركتها وعدم جدوى انتخابها أيضاً. فإن التنمية السياسية تعد من عوامل حفظ الأمن والاستقرار الوطني في أي مجتمع، خاصة وأن الوعي السياسي هو الذي يدفع المواطنين نحو احترام سيادة القانون، وهيبة الدولة، والاندفاع بإيجابية نحو مزيد من المشاركة السياسية. (البحرين الثقافي، 2012 : 1-2)

وآخرًا إن عملية الوعي الشبابي ترتبط بأداء الدولة في حماية امن الإنسان وذلك على النحو التالي : (عضايلة، 2011 : 77-80)

- 1) امن الإنسان : حيث يمثل امن الإنسان الركيزة الأساسية للتنمية البشرية ففي الوقت الذي تعني التنمية البشرية بتوسيع قدرات الأفراد والفرص والمتاحة لهم، يهتم امن الإنسان بتمكين الشعوب من احتواء أو تجنب المخاطر التي تهدد حياتهم، وسبل معيشتهم وكرامتهم.
- 2) الدستورية : بالرغم من تقدم الدستور الأردني على كافة الدساتير العربية، إلا انه بحاجة إلى تعديلات بما يضمن اتفاهه مع المعايير الدولية ومرحلة الوعي السياسي المجتمعي وإزالة التشوهات التي تمت للدستور عبر مراحلها منذ عام 1951م وبما يمكن من عملية الفصل بين السلطات.
- 3) قوانين الحريات : لا يختلف احد على تراجع مسيرة الحريات في الأردن وكذلك القوانين الناظمة لحرية التعبير خلال العقدين الماضيين ولعل قوانين الأحزاب والصحافة الالكترونية ومكافحة الإرهاب والفساد والجمعيات والاجتماعات العامة نماذج على ذلك حيث تفتقر بعضها إلى المصداقية لعل بعض القوانين الصادرة في خمسينات القرن الماضي أكثر وعياً وتقدماً من بعض القوانين الحالية.
- 4) القضاء : يمثل القضاء المستقبل جانباً في الوعي وتوازت السلطات والرقابة المتبادلة بين المؤسسات في أي دولة.
- 5) الأمن الشخصي- : عدم الجدية في محاربة الجريمة ووضع القوانين الناظمة لذلك والدليل كثرة الجرائم.

المبحث الثالث: السيناريوهات المستقبلية للعمل باللامركزية

السيناريوهات المستقبلية لقانون اللامركزية في الإطار الإصلاحي في الأردن ، هناك عدة سيناريوهات تنتظر تطبيق اللامركزية في الإطار الإصلاحي الأردني وهذه السيناريوهات يمكن

الإشارة إليها على النحو التالي :

المطلب الأول : سيناريو النجاح .

المطلب الثاني : سيناريو الفشل .

المطلب الثالث : سيناريو عدم التغيير.

المطلب الأول: سيناريو النجاح

سيناريو النجاح في العملية الإصلاحية ، وهذا السيناريو يقوم على مقومات أساسية هي الأخذ بما هو جديد و متطور على الساحة الدولية لدى الدول التي أخذت بهذا السيناريو وحققت الكثير من الاصلاحات التي عادت على الشعوب بالاستقرار الدائم وإحقاق حقوق الإنسان على اختلاف هذه الحقوق ، بالإضافة إلى توفير الوقت والجهد الذي كان يبذل هدرا عند تطبيق المركزية في الحكم ، بالإضافة إن هذا السيناريو يزيد النشاط لدى الموظفين نتيجة إلقاء ادوار وظيفية على عاتقهم لابد من أن يقوموا بها ، ويذهب الترهل عن مؤسسات الدولة بعدما أُلقت الخمول الذي ألقى بظلالها مركزية الحكم ، كما أن اللامركزية في حال النجاح تجعل عملية الحكم أكثر شفافية وهذه بدورها تنقلب بالنجاح أيضا على العمليات الإصلاحية أيا كانت لكون الشفافية في الحكم تجعل كل شيء ظاهر للعيان ، فيستطيع عندها المواطن معرفة ما إذا تحقق الإصلاح ، وكذلك يستطيع قياس ما كان قبل تبني الأمر الإصلاحي ، وما بعد الفراغ منه .

المطلب الثاني : سيناريو الفشل

سيناريو الفشل في تحقيق النتائج المرجوة من عملية تطبيق اللامركزية ، وهذا له ما يبرره بداية أن كل شيء جديد يلقي معارضة لأن الناس ألفوا ما كان ولا يرغبون بالتجديد ، لأسباب كونهم غير متأكدين من نجاح الفاعل الجديد بداية ، وكذلك لا يرغبون بتغيير الروتين الذي ألفوه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى إن الكثير من الذين امتلكوا صلاحيات في الإدارة السابقة عند العمل باللامركزية ، لا يرغبون بالتخلي عنها نتيجة انتقالها إلى عناصر أخرى في الهيكل الإداري ، وهذا بدوره يلقي بظلاله على المسيرة الإصلاحية التي قد تقوم بها الدولة ، إضافة أن هناك داعي لهذا السيناريو يتعلق بتشابك الصلاحيات نتيجة بروز عدة أقطاب إدارية في الهيكل التنظيمي لعملية الأخذ باللامركزية ، ويكون الأمر عندها بين شد وجذب فيستطيع الإصلاح عند التنازع على الصلاحيات لذا فإذا ما قدر للعملية اللامركزية بالنجاح فأن ذلك يحتاج إلى وقت كبير هذا الوقت في بداياته إخفاقات وإصلاح ثم إخفاق وإصلاح ، وهذا يحتاج إلى نفس طويل قد يأخذ منها أكثر من عقد من الزمان ، إن العملية الإصلاحية و الحالة هذه مرتبطة ارتباطا وثيقا بالقدر الذي تستطيع الدولة ضبط عملية الانتقال من المركزية إلى اللامركزية ، وبالقدر الذي تستجيب له الكوادر الوظيفية والتماشي مع الأسلوب الجديد في الحكم .

المطلب الثالث: سيناريو عدم التغيير

إن ها السيناريو ما يقصد به تحقيق نتائج إصلاحية في عملية الحكم بالقدر الذي تحقق في العملية السابقة بمعنى عندما كان يؤخذ بالمركزية ، وهذا له ما يبرره ، فمن جهة الحماس عند الأخذ باللامركزية قد يضيع هذا الحماس بالأداء الوظيفي نتيجة تشابك الصلاحيات وهذا ما بينه في السيناريو الثاني ، الأمر الذي يجعل عملية الحكم ما هي إلا صراع على الصلاحيات فيولد هذا الملل لدى القائمين على العمل فيقوم الموظف الاداري بعمله عندئذ بصورة كتلك التي كان يزاولها عندما كان العمل بالمركزية ، أن الجيل الذي آلف نوعا معيناً من أنواع الحكم لا يرون بالجديد جديد إلا التسمية ، وهذا يعني إن النتائج التي تم تحقيقها عند العمل باللامركزية ، كون يرى بالمركزية حكم و باللامركزية حكم ، فيسحب نتائج اللامركزية ثم نتائج المركزية التي اخذ بها بالأمس ، أضف أن الموظف الذي أخذ موقعا جديدا باللامركزية ، ربما يأخذ بأسلوب معاملة الآخرين بطريقة ليست لديها مقومات المرونة، وبالتالي تصبح العلاقة بين الطرفين علاقة صراع فتتبدد الثقة بين الطرفين ويصبح الأمر روتيني مثل ما هو في عهد المركزية .

وبعد أن بيننا السيناريوهات المحتملة فأني أميل إلى السيناريو الأول ليتفوق على السيناريو الثاني و الثالث و للأسباب التالية :

1. إن الحراك الشعبي الذي كان و لا يزال يدفع إلى ضرورات القيام إلى إصلاحات فعلية و واقعية على الأرض ، وبالتالي التغيير في أسلوب الحكم نحو اللامركزية يدع المواطن للارتياح من إن إصلاحات جديدة سترى النور في ظل تغيير في عملية الحكم .
2. أن الجماهير الشعبية لم يعد أن ينطلي عليها الكثير من الادعاءات بالإصلاحات التي لا أساس لها ، ولم يكن لها وجود على الساحة الفعلية للدولة ، وبالتالي عملية اللامركزية تؤطر إلى شفافية أكثر من استخدام المركزية .
3. إن النجاح الذي يتحقق على ساحة العمل الحكومي ، ينعكس مباشرة على عمليات الإصلاح السياسي سلباً أم إيجاباً ، ولما كانت الحكومة قد رأت بأمر عينها ما جرى بعمليات الحراك الشعبي ، تعمل كل جهدها على تفادي هذه الظاهرة بإصلاحات حقيقية و واقعية .
4. إن العمل باللامركزية في اعتقادنا يحقق نجاحاً ويتكامل هذا النجاح بالرقابة و الشفافية كل مفاصل الحكم و الدولة .

الخاتمة:

يتبين لنا مما سبق أن اللامركزية هي محور هام ومهم من محاور الإدارة الحكومية ولها دور كبير في الإستراتيجية الوطنية للإصلاح السياسي والتنمية لنقل أو تفويض السلطات الشرعية والسياسية في عمليات التخطيط وصنع القرار الوطني وإدارة الوظيفة العامة .
النتائج و التوصيات

بعد استعراض ما سبق في هذه الدراسة حول دور قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي، فأنا توصلنا الى عدة استنتاجات تطلبت بدورها عدة توصيات نستعرضها على النحو التالي :

أولا : الاستنتاجات التي أفضت بها الدراسة كالتالية :

- 1- إن استراتيجيات قانون اللامركزية في عملية الإصلاح السياسي والإداري الشاملة تنعكس ايجابيا على الإصلاح السياسي والاقتصادي الوطني، ولا غنى عنها تحقيق الطفرات الإيمائية السياسية والاقتصادية الإدارية.
- 2- أبرزت الدراسة أن هناك بعض المشاكل والصعوبات التي تعترض قانون اللامركزية عن تحقيق أهدافه سواء الإدارية أم السياسية ومن أبرزها :
 - أ) غياب البناء المؤسس في إدارة الأجهزة الحكومية.
 - ب) الاعتماد على الآراء الشخصية في العمل السياسي والإداري.
 - ج) التناقض بين الوضع الرسمي والوضع الحقيقي.
 - د) عدم التقيد بالقوانين والأنظمة والتعليمات.
 - هـ) سوء إدارة القطاع العام وخاصة أثناء القيام بالأعمال ذات طابع اقتصادي والسياسي.
- 3- إن تضخم الجهاز الإداري نتيجة للنمو المتواصل والتوظيف العشوائي انعكس سلبا على الجهاز السياسي وكانت تلك من ابرز مشاكل اللامركزية وتطبيقها.
- 4- يعاني جهاز اللامركزية في الأردن من عدم الاستقرار في السلطة التنفيذية، فالتغير المستمر في الحكومات الأردنية، وإعادة تشكيلها مرة أخرى يضعف البنية المؤسسية، لتنفيذ السياسة العامة في الدولة وتعرقل خطط التنمية الشاملة ، كما أن ضعف الرقابة السياسية والإدارية والمالية وعدم التنسيق بين الأجهزة المعنية بالرقابة لها من المشاكل الرئيسة مساس في إضعاف المسائلة والمحاسبة، وتأثير ذلك على الأداء العام والإصلاح السياسي لكل المؤسسات العامة.

- 5- إن التجربة الأردنية في اللامركزية والإصلاح السياسي والإداري كانت من غابات الدراسة فتحول الأردن إلى مرحلة الانفتاح والديمقراطية، والسلام، وما تستلزمه هذه المرحلة من تغيير وإصلاح ومواكبة للمناسبات السياسية والإدارية والاقتصادية والتكنولوجية في المنطقة المحلية يتطلب أن يكون الجهاز الإداري والسياسي قادرا على تنشيط عجلة الإصلاح السياسي لمسايرة ذلك.
- 6- إن اللامركزية إذا ما نجحت ستعمل على تهيئة المناخ الاستثماري والتنموي وتشجيعه في الأردن، وإخضاع الظروف السياسية والاقتصادية والتشريعية لخدمة المستثمرين بهدف زيادة النمو السياسي والاقتصادي وتقليل نفقات الحكومة من أعباء الديون الخارجية وتشغيل العاطلين عن العمل والقضاء على الفساد والرشوة وإغراءات الوظيفة.
- 7- تشير الدراسة إلى أن هناك علاقة طردية ما بين اللامركزية ، وما بين تحقيق التنمية الاقتصادية وإزالة التشوهات في الاقتصادي الأردني.
- 8- إن تطبيق إستراتيجية اللامركزية لمواكبة النظام العالمي الجديد (العولمة) ومشاركة القطاع الخاص في إدارة شؤون المواطنين وتقديم الخدمات ورفع يد الحكومات عن الاحتكار للخدمات والمنافسة، وإتباع النظام الاقتصادي الحر، وبالتالي تخليص جيب الحكومة من النفقات والخسائر في إدارة المشاريع والمؤسسات العامة التي تحقق خسائر متلاحقة وبذلك تتفرع الحكومة وتوجهاتها الأساسية في الشؤون الأمنية والسياسية وتحقيق الرفاه العام للمواطنين.
- 9- إن تطبيق أسلوب اللامركزية له دور في تفعيل مؤسسات الإصلاح الإداري والرقابة المالية، ويؤدي ذلك حتما إلى الوصول إلى خطط التنمية والإصلاح السياسي والإداري بكفاءة وفاعلية.

ثانيا : التوصيات : لقد تطلبت الاستنتاجات السابقة عدة توصيات هي :

بناء على نتائج الدراسة فإن الباحث يوصي بما يلي :

- 1- ضرورة الاخذ بقانون اللامركزية لأنه يؤدي الى تحقيق أهداف التنمية والاستقرار السياسي والإداري فالتغير المستمر في الحكومات الأردنية وإعادة تشكيلها لفترات قصيرة يؤدي لضعف البنية المؤسسية اللامركزية ويعرقل خطط التنمية لذا لا بد من الالتزام السياسي حيال تطبيق اللامركزية وأهداف الخطط التنموية .

- 2 ضرورة التركيز على الوضع الاقتصادي مثل إعداد خطط الإصلاح السياسي والإداري والتنموي، والاقتصادي هو أساس نجاح اللامركزية وبرامج التنمية الشاملة.
- 3 لإنجاح اللامركزية لابد من إعادة النظر في التشريعات والقوانين الإدارية والمالية التي تعوق اللامركزية وبرامج الإصلاح السياسي والتنموي حيث وضعت في أوقات لا تناسب التغيرات الحالية في الاقتصاد والسياسة العالمية لذا يجب أن تكون القوانين والتغيرات أسلوب اللامركزية أن تفرغ الحكومة للإصلاح السياسي والإداري.
- 4 إجراء المزيد من الدراسات والأبحاث حول هذا الموضوع لأهميته العلمية والعملية.
- 5 تعميم التجربة الأردنية في تطبيق أسلوب اللامركزية لما له من فوائد كثيرة.

المصادر والمراجع:

أولا : الكتب

- بسيوني (2004)، عبد الغني عبدالله، "التنظيم الإداري"، منشأة المعارف، القاهرة، ط1.
- جمال الدين، سامي، "قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992 م .
- الجيرودي، أروى، البرامج الحكومية في مجالات التنمية الاجتماعية والسياسية البشرية، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان ، الأردن، ط1
- الحمداني ، قطحان، (2004) الأساس في العلوم السياسية ،- دار مجدولاي للنشر والتوزيع، ط1.
- حوسة ، ريم (2011)، واقع التنمية الاجتماعية والبشرية في الأردن، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان ، الأردن، ط1.
- الخصاونة، صالح(1997) الآثار الاجتماعية والاقتصادية للخصخصة ، المعهد الدبلوماسي الأردني، عمان، الأردن.
- الزعبي، خالد(1985) ، "التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية ، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية " ، دار الثقافة ، عمان .
- الزعبي خالد ، (1993) ، " تشكيل المجالس المحلية و أثرها على كفايتها في تنظيم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة " ، ط3 ، عمان ، ، دار الثقافة .
- الزعبي، خالد (1986)، "القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية " ، دار الثقافة، عمان .
- أبو زيد، مصطفى فهمي(1990)، "القانون الإداري"،الدار الجامعية، الإسكندرية .
- السعيد، توفيق، "القانون الإداري"، ط1، 2006 م .
- سليمان، عبد المجيد عبد الحفيظ،(1989) "أصول القانون الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1.

- الشطناوي، علي(2007) ، "الادار المحلية" ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007م .
- الشخيلي، عبد الرزاق (2001)، الإدارة المحلية، دار المسيرة ، عمان .
- الصائغ ، ناصر محمد،(1986) "الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي" ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان .
- الصروخ، مليكة، "القانون الإداري دراسة مقارنة"،(د.م) ط1، 2001.
- الطماوي، سليمان(1992م)،الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي،القاهرة ط1،
- الطهراوي، هاني(2004م)،" قانون الإدارة المحلية- الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا" ،دار الثقافة، عمان.
- العزوي ، محمد سليم(2000)،" نظرات حول الديمقراطية" ، ط1 ، دار وائل للنشر والتوزيع،عمان.
- عساف ، عبد الفتاح، (2012) التنظيم الإداري في الدولة العصرية، القاهرة، الملكية المصرية.
- العضيلة ، مراد (2011) آفاق ومستقبل واقع التنمية الاجتماعية والبشرية، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ط1.
- عواظة ، حسن(1983م)، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية" ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، لبنان .
- العواملة ، نائل(2000)، " إدارة التنمية وتطبيقاتها" ،ياسين للخدمات الطلابية،عمان.
- الفرحان ،أمل و المعاني ، أيمن (2001) ، " إدارة مؤسسات عامة " ، عمان، الجامعة الأردنية
- الفردي ، عبدالله(2010) . الوعي السياسي في الإعلام، دار طويق للنشر والتوزيع، الرياض.
- القاضي ، ركان نواف(2010) اثر العوامل والأساليب المستخدمة في فعالية قرارات الحكام الإداريين ، دار الخليج للنشر والتوزيع ، عمان، ط1.

- القبيلات، حمدي ، " القانون الإداري " ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص:52، 2008م.
- الكيالي، خالد محمد وآخرون (1987) ، مدخل إلى الإدارة العامة ، ط3، الإمارات العربية المتحدة، دبي.
- مامسر، محمد خير (2011)، برامج التنمية البشرية بالأردن، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان ، الأردن، ط1
- مبارك عبد الرحمن، (2010) الحياد المركزي اللامركزي في إدارة الدولة أبو ظبي، د.ن.
- المصري ، السعيد محمد، (1999) التنظيم والإدارة : مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الدار الجامعية، الاسكندرية.
- المعاني ، أيمن عودة ، (2010) ، " الإدارة المحلية " ، ط1 ، الأردن ، دار وائل للنشر و التوزيع .
- المعاني ، أيمن (2005)، الإدارة المحلية:أسس تطبيقها، ط1.
- المعاني، أيمن عودة، 2010 ، "الإدارة المحلية "، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن.
- المغربي، محمود عبد المجيد، (1983) ، "المدخل الى القانون الإداري " ج 2 ، طرابلس، دار البلاد.
- منصور، شاب تومة (1980) ، " القانون الإداري " ، جامعة بغداد، العراق، ط1.
- موسى، خليل (2005)، الدارة المعاصرة:المبادئ والوظائف والممارسة، مجد للدراسات والنشر - بيروت، ط1.
- يحيى، محمد، (2004) "المغرب الإداري"، الرباط ، مراكش ، ط1.

ثانيا: الأبحاث والرسائل الجامعية

- 1) جوجيان ، ماهر فؤاد : ” درجة تطبيق اللامركزية في التنظيم الإداري المدرسي من وجهة نظر مديري المدارس الثانوية في الأردن ” ، (رسالة ماجستير غير منشورة) ، الجامعة الأردنية ، عمان ، الأردن ، 1995.

- (2) الخصاونة، انيس صقر (2015) "اثر جهود الإصلاح السياسي في الأردن على تحسين مستوى أداء الاجهزة الحكومية من وجهة نظر الموظفين في مراكز الوزارات الأردنية: دراسة استطلاعية"، الأردن المجلة الأردنية في إدارة الاعمال ، عدد رقم4.
- (3) ربابعة ، فاطمة، " دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية " ، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الأردنية، عمان ، 1995م .
- (4) الشبخلي ، عبد العزيز ، 2002 ، " العلاقات بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية - دراسة مقارنة " (ندوى العلاقات بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية ، المعهد العربي لأماء المدن) ، بيروت .
- (5) العتيبي ،غائض سعدون السويقي ،موقف القيادات الإدارية من تفويض السلطة واثره على انجاز الاعمال ، (رسالة ماجستير غير منشورة) ،جامعة الملك عبد العزيز ، الرياض ؛ السعودية ،2008 .
- (6) ملكاوي، عبد الكريم، (1994)، أوجه التكامل المدني وتطويره لخدمة التقنية (رسالة ماجستير في العلوم العسكرية غير منشورة)، كلية الحرب والأركان عمان، الأردن.
- (7) نعيقات ، مجدولين عبدالله : "التوجه نحو تطبيق اللامركزية الإدارية في مستشفى جنين"،(رسالة ماجستير غير منشورة) ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، 2006 .
- (8) ولد حامدون ، سليمان ، 2006 ، رسالة جامعية ، " اللامركزية الإدارية و مساهمتها في التنمية المحلية ، موريتانيا " دراسة منشورة في (مجلة جامعة سبها) للعلوم الإنسانية.
- (9) الزعبي ، خالد ،(1993)، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الادارة المحلية ، دراسة مقارنة ، ط3 ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان .
- (10)البطوش ، عبدالله عطا الله المزارقة ،(2008) ، دور المجالس البلدية في تنمية المجتمع المحلي حسب قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 ، رسالة ماجستير ، جامعة مؤتة .
- (11)عبد مرزوك، أبو ذر شاكر ، (2013)، النظام القانوني لإدارة المجالس البلدي ، دراسة مقارنة بين العراق و الأردن ، رسالة ماجستير ،جامعة الشرق الأوسط، الأردن .

ثالثا : دوريات

- (1) جريدة البحرين الثقافية الالكترونية ، عدد4 ، البحرين ، 16 / 7 / 2012 م .
- (2) جريدة الغد الأردني الالكترونية ، عمان ، 5 نيسان 2011 م .
- (3) جلسة مجلس الوزراء ، عمان ، 14 آذار 2017
- (4) حامدون ، سليمان (2006) ”اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية“، ليبيا ،مجلة جامعة سبها .
- (5) خطاب العرش، لسنة / 2007.
- (6) خطاب العرش، لسنة / 2008.
- (7) خطاب العرش، لسنة / 20016.
- (8) الدستور، ع 943328 ، عمان ، 17 آذار 2017 م .
- (9) الدستور ، ع 948413 ، عمان ، 27 آذار 2017 م .
- (10) جريدة الرأي الأردنية 2017 ، العدد10379370
- (11) جريدة الرأي الأردنية 2016/2/23، العدد 10379150.
- (12) السيد محمود، (2011) مفهوم الإصلاح السياسي، الحوار المتمدن، العدد 3555.
- (13) كلمة الملك عبد الله الثاني في المنتدى الاقتصادي الإسلامي العالمي الثاني عشر،، جاكارتا ، اندونيسيا ، 2 / اب / 2016.
- (14) المدينة نيوز ، ع 574471 ، عمان ، 1 ايار 2017 م .
- (15) مطاوع، وليد(2005) دور اللامركزية في تنظيم شؤون الدولة، مجلة الصراط، الجزائر، مجلد عدد 22، العدد 7.
- (16) الموقع الرسمي للحكومة الالكترونية 3/2/2017
- (17) وزارة التخطيط الأردنية (1989)، الخطة الاقتصادية والاجتماعية، عمان، الأردن.

رابعاً : مواقع انترنت

- (1) آل طويسي، موسى محمد (2012) الوعي السياسي الجامعة المستنصرية بغداد، انظر threnewiaq-com/28/2/2012/10:15
- (2) رئاسة الوزراء ، رئيس الوزراء - الملقى: <http://www.al-madina.com/article/94033>
- (3) الزعبي، خالد، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985 : 17 .
- (4) سليمان، نصيرات ، " اللامركزية بين التخبط و التخطيط - انظر الرابط على الشبكة العنكبوتية www.alunsairat.com
- (5) الصغير، أحمد "التمويل المحلي وتحليل مقارن لمصادر التمويل وأحجامه وأوجه الصرف في المحليات العربية والتوجهات العالمية"، أنظر <http://publications.ksu.edu.Sa> .
- (6) علوش محمد ، مصطفى، (2016) أهمية الوعي السياسي صحيفة الشرق الأوسط، - al-sharq.com/3/12/2016/01:32 : انظر الموقع
- (7) الموقع الرسمي لجلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين ، عمان ، 12 شباط 2017 ، " الملك يوجه الحكومة لأجراء انتخابات مجالس المحافظات و البلديات " - انظر الرابط على الشبكة العنكبوتية <https://Kingbdullah.jo>
- (8) وزير الداخلية ، غالب الزعبي ، جريدة الغد الأردني الالكترونية ، 23 كانون الثاني / يناير / 2017 ، " خلال لقاءه للحكام الإداريين جاهزية الوزارة لأجراء انتخابات مجالس المحافظات " يفوض صلاحيات للحكام الإداريين لحل المشاكل العالقة بالمحافظات " .
- (9) أبو سيف ، محمد ، " دور اللامركزية و الرؤية " - أنظر الشبكة العنكبوتية <http://www.jfranews.com.jo/post.php?id=164623> أطلاع يوم 3 آذار 2017 .
- (10) الرزاز، "المبادئ الاساسية في نجاح اللامركزية " - أنظر الشبكة العنكبوتية <http://www.alghad.com/prints/886850> أطلاع يوم 5 نيسان 2017 .

خامسا : القوانين

(1) قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015

سادسا : المراجع الأجنبية

1. Easton , David , (1987) A system Analgysis of political life, Jhon willy and sons , inc , New York and printing .
2. Jordan zad Http: //www.jordanzad .com /index.php?page article=21327
3. Rondilli , Dennis(1981) A Government Decentralization in comparative perspective International Review of Administrative science.
4. Rondinnclli A.,"Analysis Decentralization policies In Deeveloping Countries ",In political Ecoomy France work , sage , London,Vol 20 , 1982 , p2 .
5. Vedel A (ed) ،Delvolve : Droit Administratife ،(Paris : P.V.F ،1984) ،P 462.
6. Zuhair Al- keyed and others (1998) Decentralized Good Governance Jordon case study Amman Jordon.

**The role of decentralization in the Jordanian political
reform**

(2015-2017)

Preparation

Banan Salem Shdefat

supervision

Professor Mohammed Al-Hazaima

Abstract

The study aimed to identify the role of the law of administrative decentralization in the political reform process in the period 2015-2017. The study showed that there is a correlation between the adoption of the decentralization law in Jordan and the promotion of the political reform process. A central question is: What is the role of decentralization in the process of political reform in Jordan from 2015 to 2017. To reach important results, this study used the decision-making methodology and system analysis methodology. The main results of the study are: The most important factors to achieve the decentralization law is achieving the objectives of development and political and administrative stability. The continuous change in the Jordanian governments and their restructuring weaken the decentralized infrastructure. The necessity of focusing on the economic situation before preparation of political, administrative and developmental reform plans is justified.

, And decentralization requires that we review the legislation and administrative and financial laws that impede decentralization and political reform programs, as well as the Jordanian decentralization system suffers from instability in political power, if decentralization is successful,

It will create and encourage the investment and development climate in Jordan and subject political, economic and legislative conditions to serve investors in order to increase political and economic growth.

Among the recommendations that the researcher called for the government to devise political and administrative reform and generalize the Jordanian experience in the application of decentralized method, and to conduct further studies and research on the subject of its importance.

Keywords: role, decentralization, political reform.