IRI INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE
Advancing Democracy Worldwide

نحن نشارك
لتنمية المجتمع المدني

الجامعة الهاشمية
The Hashemite University
JORDAN

ورقة سياسات بعنوان

مجالس المحافظات والدور التنموي

يصدر عن
مركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني
أيلول / سبتمبر 2023

مشروع شراكة مؤسسات المجتمع
المدني والجامعات والنواب في تعزيز
مشاركة المواطنين في صناعة القرار

ورقة سياسات بعنوان

مجالس المحافظات والدور التنموي

فريق إعداد التقرير

محمود الصبيحات

مدير عام مركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني

د.مهند الخمايسة **د.عبدلله الزيود**

تصميم وإخراج فني

كمال قاسم

يصدر عن

مركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني

أيلول / سبتمبر 2023

© جميع الحقوق محفوظة لمركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني 2023

جدول
المحتويات

مركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني 5

مشروع شراكة مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والنواب في تعزيز مشاركة المواطنين في صناعة القرار 6

الشركاء 7

MERCI - IRI 7

الجامعة الهاشمية 7

اللجنة الاستشارية الخاصة بدعم عمل النواب في محافظة الزرقاء 7

ملخص تنفيذي 8

المقدمة 9

الخلفية العامة 11

الخيارات المتاحة 14

أولا: الخيارات التي تتطلب إصدار تعليمات ضمن حدود قانون الإدارة المحلية النافذ 14

ثانيا: اللجوء إلى قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص 15

الخاتمة 18

المراجع 19

مركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني

مؤسسة مجتمع مدني أردنية، غير حكومية، وغير ربحية، تأسست عام 2014 بجهود مجموعة من الشباب والنشطاء المدنيين الأردنيين في محافظة الزرقاء. يهدف مركز نحن نشارك إلى تعزيز مفاهيم المساءلة والمشاركة الشعبية في عملية صنع القرار في الأردن، ضمن مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، حيث يعمل المركز على تعزيز الوعي المجتمعي حول قيم المدنية؛ كالحرية، والمساواة، والعدالة، والمشاركة الفضلى، كما تهدف إلى تعزيز التماسك المجتمعي بين أفراد المجتمع الأردني.

يؤمن مركز نحن نشارك بأهمية الاستثمار الصحيح في طاقة الشباب والمرأة وبأنّهما المحرك الأساسي لتطور المجتمعات، كما يؤمن بأنّ المشاركة الفعّالة هي الأساس في عملية التغيير للوصول إلى مجتمع ديمقراطي ومتماسك وفاعل، لذلك يقوم المركز من خلال نشاطاته المستمرة باستهداف الشباب والمرأة، ويحرص على أن يكون لهم دور حقيقي في رسم استراتيجيات وخطط المركز من خلال عقد جلسات نقاشية معهم لمناقشة التحديات المجتمعية، ووضع خطط وتصورات للطرق المثلى لحل هذه التحديات من وجهة نظر الشباب والمرأة.

بنى مركز نحن نشارك شبكة واسعة مع منظمات المجتمع المدني من خلال تشكيل تحالف «مشاركة» الذي يتكون من 34 مؤسسة من مختلف محافظات ومناطق الأردن، بما في ذلك المناطق الريفية، والنائية، والبادية، ومخيمات اللاجئين؛ لضمان التنفيذ الفعّال والمشاركة الشاملة للمجتمعات المحلية في مختلف التوزيعات الجغرافية والطبقات الاقتصادية.

مشروع شراكة مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والنواب في تعزيز مشاركة المواطنين في صناعة القرار

يعد مشروع شراكة مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والنواب في تعزيز مشاركة المواطنين في صناعة القرار هو احد مشاريع مركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني الذي سيساهم في دعم العمل النيابي تحت قبة البرلمان وفتح قنوات تواصل مابين البرلمانين في محافظة الزرقاء والمجتمع المحلي عن طريق إنشاء لجنة استشارية لدعم عمل النواب الرقابي والتشريعي وذلك بالشراكة مع الجامعة الهاشمية ومؤسسات المجتمع المدني في محافظة الزرقاء .

و ينفذ المشروع من خلال مركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني وبالشراكة مع الجامعة الهاشمية وبدعم من المعهد الجمهوري الدولي - واشنطن.

الشركاء

MERCI - IRI

المبادرة المدنية الإقليمية للشرق الأوسط (MERCI) التابعة للمعهد الجمهوري الدولي المتواجدة في ثمانية بلدان مستهدفة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ويتم تمويل مشروع (MERCI) من قبل Middle East Partnership Initiative (MEPI)، حيث تقوم هذه المبادرة على تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني في الإدارة التنظيمية وإدارة المشاريع والإدارة المالية والتسويق والتوعية وتطوير الأعمال، كما و تعزز قدرات المنظمات على بناء الديمقراطية القوية المستدامة حيث يقوم فريق (MERCI) بعقد سلسله من المقابلات لتسلط الضوء على تجارب المستفيدين و قصص نجاح ،وأيضا سيساهم برنامج (MERCI) في التمكين الاقتصادي وإشراك الشباب في البلدان المستهدفة من خلال تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني التي تدعو إلى هذه التغييرات.

الجامعة الهاشمية

جامعة حكومية في الأردن ورائدة إقليمياً وعالمياً. تأسست عام 1995. تقع الجامعة في محافظة الزرقاء. يهدف إلى رفع مستوى البحث العلمي والدراسات العليا وتطوير المناهج وخلق بيئة جامعية تحفز على التميز والإبداع وروح القيادة، وإعداد كوادر بشرية مؤهلة قادرة على الإسهام بفاعلية في دعم العملية العلمية والعملية والتنموية واستدامتها. وخدمة المجتمع للنهوض به لمواكبة متطلبات القرن الحالي.

اللجنة الاستشارية الخاصة بدعم عمل النواب في محافظة الزرقاء

الرقم	الاسم
1	د. عبدلله الزيود - الجامعة الهاشمية
2	د. مهند الخمايسة - الجامعة الهاشمية
3	نايف جادلله - مكتب سعادة النائب رائد رباع
4	جهاد البدارنة - مكتب سعادة النائب د. هايل عياش
5	محمد الزيود - مكتب سعادة النائب عمر الزيود
6	سلمى الخلايلة - مكتب سعادة النائب علي سالم الخلايلة
7	منذر ابوغمار - مكتب سعادة النائب رهق الزواهرة

الرقم	الاسم
8	معصتم الغويري - مكتب سعادة النائب محمد موسى الغويري
9	هيثم الغويري - طالب من الجامعة الهاشمية
10	دعاء صدقة - طالب من الجامعة الهاشمية
11	عزالدين واياخ - مؤسسة مجتمع مدني
12	سالي ابو عبيد - مؤسسة مجتمع مدني
13	زيد الكور - مؤسسة مجتمع مدني
14	علاء زياد - مؤسسة مجتمع مدني
15	مرام الزيود - مؤسسة مجتمع مدني .

ملخص تنفيذي

إن فكرة اللامركزية هي فكرة جديدة في الأردن، كما أن التجربة ما تزال في بداياتها وتشهد تحولات وتغييرات بين فترة وأخرى. وبسبب ذلك؛ ما تزال تجربة إعطاء صلاحيات واسعة لمجالس المحافظات تجربة بطيئة تدور حولها العديد من النقاشات والطروحات بين فترة وأخرى. بالإضافة إلى ذلك تظهر بين الفينة والأخرى مشكلات قانونية وإدارية لا بدّ من التعامل معها ومعالجتها إذا ما أرادت المجالس المختلفة القيام بدورها بشكل صحيح.

وتساهم البيروقراطية وعدم منح مجالس المحافظات صلاحيات موسعة بالإضافة إلى فقر القانون لبعض تفاصيل المهمة؛ كلها تساهم في الحد من قدرة مجالس المحافظات على القيام بالدور التنموي الذي يعتبر أحد أهم وظائف تلك المجالس. ولهذا؛ جاءت هذه الورقة من أجل تسليط الضوء على المشكلات التي تعترض الدور التنموي لمجالس المحافظات خاصة المادة القانونية في قانون الإدارة المحلية لعام 2021، والتي تنظم مسألة المشاريع التنموية الواجب على مجالس المحافظات القيام بها. ولذلك جاءت هذه الورقة من أجل وضع المقترحات المختلفة لحل الإشكالية القانونية المتعلقة بكيفية إدارة المشاريع التنموية المختلفة.

المقدمة

تعتبر اللامركزية أحد أشكال الحكم الرشيد، إذ تقوم على أساس توسيع المشاركة في عملية صنع القرار على مستوى الدولة، وعدم حصرها في مؤسسة أو جهة معينة من مؤسسات الدولة المختلفة (رابح، 2011). واللامركزية مؤشر على قدرة الدولة على إعطاء أطراف متعددة فرصة المشاركة في صنع القرارات وبالتالي القدرة على تفويض الحكومة المركزية لبعض القرارات ومنحها لجهات أخرى (قد تكون منتخبة شعبياً) وذلك في إطار توزيع المسؤوليات على مختلف المستويات. ولهذا النمط من الحكم عدّة أهداف يأتي التخفيف عن السلطة المركزية وتوزيع المسؤوليات على المحافظات الأخرى في الدولة الهدف الأهم منها. بالإضافة إلى ذلك؛ تهدف اللامركزية إلى تنظيم وقيادة عملية التنمية في المحافظات وصولاً إلى إحداث تنمية حقيقية تساهم في حل مشكلات الدولة المختلفة وخاصةً في المجال الاقتصادي وما إلى ذلك من تأثيرات إيجابية على الدولة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً (الرابطي، 2015).

بدأ تطبيق فكرة اللامركزية في الأردن من خلال إقرار قانون اللامركزية لعام 2015، والذي حدد شكل الإدارة اللامركزية على مستوى المحافظة اعتماداً على «مجلس المحافظة» المنتخب انتخاباً عاماً من قبل المواطنين، ويقوم هذا المجلس بالدور التنموي والخدمي على مستوى المحافظة من خلال مجلس المحافظة، وذلك إلى جانب المجلس التنفيذي واللذان يعملان على التنسيق والتشاور وإقرار المشاريع المختلفة على مستوى المحافظة. وبناء على هذا القانون تم إجراء انتخابات مجالس المحافظات لعام 2017، والتي كانت التجربة الأولى في تطبيق اللامركزية في الأردن. وفي عام 2021، تم إقرار قانون جديد وهو قانون «الإدارة المحلية» والذي أكدّ في البند (2) من الفقرة (أ) من المادة الخامسة من القانون على ضرورة تخصيص ما لا يقل عن (40%) من موازنة المحافظة للمشاريع التنموية. ويعتبر هذا الأمر تطوراً هاماً وإيجابياً في عمل مجالس المحافظات، وهو تطبيق فعلي لفكرة اللامركزية القائمة على قيام مجالس المحافظات بقيادة مسؤولية الدور التنموي في المحافظة. ومن الواضح أن هذا البند لا يزال يواجه مشكلات قانونية وإدارية تعمل على إعاقة دور المجالس في التنمية الحقيقية على مستوى المحافظات، وتحد من قدرة هذه المجالس على القيام بالدور المنوط بها أساساً.

يعتبر علم الاقتصاد هو العلم الذي تناول مفهوم التنمية بشكل خاص، إذ تم استخدامه للدلالة على العملية التي يتم فيها إحداث مجموعة من التغييرات الجذرية بهدف إكساب

المجتمع القدرة على التطور الذاتي بما يضمن التحسن في نوعية الحياة لجميع أفراد المجتمع عن طريق استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة وتوزيع عوائد هذه الموارد بشكل عادل (Kindleberger, 2021). وتُعرّف التنمية على أنها عملية تهدف لتحسين نوعية الحياة لأفراد المجتمع من خلال أدوات مختلفة تتضمن خلق مؤسسات اجتماعية وسياسية واقتصادية من أجل تحقيق الأهداف المرتبطة بعملية التنمية (جبر، 2015).

وعند الحديث عن عملية التنمية لا بد من القول أن من أهم الأدوار التي يجب على مجالس اللامركزية القيام بها هي التغلب على مسألة الاختلالات والتفاوت في التنمية بين المناطق المختلفة داخل المنطقة الواحدة. كما أن العلاقة بين السكان والمجالس المختلفة (الحكومية وغير الحكومية) مبنية على عدم الثقة بسبب التراكمات السابقة العديدة، وبالتالي من المهم الأخذ بعين الاعتبار أهمية اللامركزية في تحقيق التنمية رغم التحديات الكثيرة التي تواجه خطط التنمية (Bezpartochnyi, 2022).

وتحاول هذه الورقة تسليط الضوء على كيفية التعامل مع النسبة المخصصة للتنمية من موازنة المحافظات. كما تهدف هذه الورقة إلى محاولة فهم الإشكالية القانونية والإدارية المتعلقة بهذه المادة من القانون وصولاً إلى تقديم اقتراحات وتوصيات قانونية وإدارية للحكومة في كيفية التعامل مع هذه الإشكالية.

الخلفية العامة

أكدّ قانون الإدارة المحلية لعام 2021، على أن يُشكّل في كل محافظة مجلس يسمى «مجلس المحافظة» ويتشكل من عدد من الأعضاء المنتخبين أو المعينين من قبل الحكومة. كما نص القانون على أن من مهام المجلس «إقرار موازنة المحافظة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجه في الموازنة العامة على أن يكون المشروع ضمن السقوف المالية المحددة من دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية وأن تتضمن موازنة المحافظة ما لا يقل عن 40% منها لغايات إقامة المشاريع التنموية». ويعني ذلك أن أحد أهم وظائف المجلس هي وظيفة تنموية من خلال القيام بمختلف المشاريع التنموية التي تعود بالفائدة على المحافظة، وذلك من خلال مراعاة ذلك عند تحديد الاحتياجات الخاصة بكل محافظة.

وبعد انتخاب مجالس اللامركزية وفقاً لهذا القانون بدأت تظهر مشكلة التعامل مع النسبة المخصصة للمشاريع التنموية، خاصة أن فكرة اللامركزية هي فكرة حديثة التطبيق ليس على مستوى الأردن فحسب، وأنما على مستوى العالم العربي. إذ لا يوجد خبرة تراكمية سابقة لدى المجالس المختلفة في القيام بعملية التنمية التي كانت منوطة حصراً بالمؤسسات المركزية التابعة للحكومة وأجهزتها.

وتكمن المشكلة في مسألة التنمية الموكولة في القانون على عاتق مجالس المحافظات في أن قانون الإدارة المحلية لسنة 2021، لم يوضح آلية التعامل مع النسبة المخصصة للتنمية من موازنة المحافظات. إذ لا يوجد تعريف واضح في قانون الإدارة المحلية لمصطلح مشاريع تنموية، كما أن القانون لم يوضّح آلية إدارة المشاريع التنموية في المستقبل بعد إنشائها، كما لم يُبين القانون كيفية التصرف بالعوائد المالية المتأتية من المشاريع التنموية المختلفة خاصة أن القانون لا يسمح لمجالس المحافظات بالتصرف بهذه الأموال. وتعتبر هذه المشكلات وغيرها من القضايا التي تقف عائقاً أمام مجالس المحافظات في تطبيق الدور التنموي الذي خوّلها القانون القيام به.

وبسبب المشكلات التي تعترض عملية التنمية لمجالس المحافظات المختلفة منذ بداية تطبيق الفكرة، فأن دور هذه المجالس ينحصر في تقديم المهمات الخدمية وهو الدور الذي يجب أن تقوم به المؤسسات الحكومية والوزارات المختلفة، مثل: بناء المدارس، والمراكز الصحية والمستشفيات، وتزويدها بالأجهزة المختلفة، وبناء الحدائق وغيرها، وهذه أدوار يجب ألا تنحصر مهام مجالس المحافظات فيها فقط. إذ أن الهدف الأساس لفكرة اللامركزية هو تحقيق التنمية الشاملة وبناء تنمية حقيقية يمكن من خلالها تحقيق أهداف

الدولة والمجتمع في التخفيف من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، بحيث يمكن لهذه المشاريع أن تقلل من نسب الفقر والبطالة وتساهم إلى جانب مؤسسات الدولة الأخرى بالتخفيف من المشكلات المختلفة بهدف المضي قُدماً في التنمية الشاملة لتحقيق نهضة حقيقية بعيداً عن الأدوار التقليدية للمجالس المنتخبة والتي تتمحور فقط في تقديم الخدمات.

وفي هذا الإطار لا بدّ من الحديث عن مجموعة من المشكلات والتحديات التي تواجه مجالس المحافظات في القيام بعملها في تحقيق التنمية المنوطة بها حسب مواد القانون والتي تتواءم مع الهدف الرئيسي الذي جاءت من أجله فكرة اللامركزية، والتي يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

1. **يتمثل التحدي الأول في عدم الاتفاق حول مفهوم التنمية:** إذ يقصد بها البعض بأنها مشاريع اقتصادية لها جدوى اقتصادية ذات مردود مالي جيد يمكن من خلالها التغلب على مشكلات اقتصادية واجتماعية في المحافظة. ولكن من الجانب التطبيقي يُلاحظ بأن مفهوم المجالس عن التنمية هو تقديم خدمات، مثل: بناء مدارس، وترميم مراكز صحية وحدائق، وشراء أجهزة طبية لبعض المستشفيات، وهي مهام الأصل أن تقوم بها الوزارات المعنية. وهذا يعني أن الجانب الخدمي يطغى على الجانب التنموي في عمل مجالس المحافظات. إن السبب الرئيس وراء اختلاف وجهات النظر بتعريف المشروع التنموي هو سكوت القانون عن تعريفه أو وضع معايير تميزه على الأقل. وقد يكون سبب آخر وراء التباين هو الجهل أو عدم الخبرة الكافية لدى بعض أعضاء مجالس المحافظات، وبالتالي عدم قدرتهم على تقدير الموقف في مسألة التفريق بين المشاريع التنموية الموكولة لهم حسب المادة الخامسة من القانون وبين الخدمات التي يمكن لهم تقديمها ولكنها ليست الهدف الأساس من فكرة مجالس المحافظات.
2. **مشكلة عدم امتلاك مجالس المحافظات للقرار النهائي في هذا الموضوع:** إذ إنّ المجلس التنفيذي والذي يرأسه المحافظ هو المعني بإعداد مشاريع الخطط الاستراتيجية والتنموية للمحافظة، كما أن المجلس التنفيذي هو الذي يقوم بإعداد مشروع موازنة المحافظة ويقوم بإعداد دليل احتياجات المحافظة من تنموية أو خدمية. وبما أن تشكيل مجالس المحافظات يختلف عن تشكيل أعضاء المجلس التنفيذي، فإن هناك تعارض وتصادم في الصلاحيات بين الطرفين وهذا يحد من قدرة مجالس المحافظات على القيام بتحقيق التنمية ضمن النسبة الموجودة في القانون وبشكل منفرد ودون تدخل من أي طرف كان. وبالتالي فإن من العدل القول بأن مجالس المحافظات لا تتحمل وحدها عدم القدرة على التصرف بالنسبة المخصصة للمشاريع التنموية في قانون الإدارة المحلية.

3. **عدم قيام مجالس المحافظات بالتشاور مع الجهات المعنية داخل المحافظات:** إذ لا تقوم مجالس المحافظات بأخذ رأي غرف الصناعة في المحافظات مثلاً والتي لديها باع طويل ونجاح واضح في إدارة العديد من المشاريع في الأردن، كما أن غرف الصناعة تُحقق أرباحاً كبيرة لمنتسبيها ولديها الخبرة الكافية لمساعدة مجالس المحافظات في القيام بمشاريع تنموية وإدارتها على أكمل وجه. كما يمكن لمجالس المحافظات أن تستفيد من الدور الذي يمكن أن تقدمه الجامعات الحكومية والخاصة والمنتشرة في المحافظات من خلال تزويدها بالدراسات والخبرات اللازمة لتحقيق التنمية المطلوبة في كل منطقة.
4. **مشكلات إدارية:** تتعلق بالبيروقراطية بجانبها السلبي والذي يُحتّم على مجالس المحافظات أخذ موافقات مسبقة من جهات حكومية كثيرة جداً، ومتابعة المعاملات والتواقيع الرسمية لأي مشروع تنوي المجالس في تنفيذه. إذ إنّ كثرة الأذونات المسبقة المطلوبة من مجالس المحافظات تعيق عمل هذه المجالس في القيام بعملها وتطيل عُمر المشروع الذي تود تنفيذه، بل أن بعض المشاريع تتطلب الموافقات عليها سنوات عديدة وقد ينتهي عمر المجلس دون تنفيذها وهذا تحدي إداري هائل يقف عائقاً أمام عمل مجالس المحافظات.
5. **مشكلات قانونية:** إذ تواجه مجالس المحافظات مشكلة قانونية تتمثل بعدم وجود نصوص قانونية في قانون الإدارة المحلية تُبين آلية القيام بتنفيذ المشاريع التنموية ومن يقوم على تنفيذها وإدارتها والإشراف عليها لاحقاً. كما تثور مسألة مهمة وهي آلية التصرف في العوائد المالية المتأتية من المشاريع التنموية، ومن هي الجهة التي يجب عليها التصرف في الأموال التي تجنيها هذه المشاريع. ويمكن القول إنّ هذه المشكلة هي من أهم المشكلات التي تواجه مجالس المحافظات دون إغفال لأهمية التحديات والمشكلات الأخرى. ولكن عدم وجود نصوص قانونية تؤدي إلى التخبط وعدم المضي قدماً في بناء مشاريع تنموية حقيقية في المحافظات المختلفة وهو ما يؤدي إلى عدم استغلال الأموال المخصصة للمشاريع التنموية من موازنة المحافظات المختلفة.

إن تحقيق التنمية الشاملة يتطلب معالجة المشكلات التي تحول دون قيام المجالس المختلفة بالدور الواجب عليها، ويعني ذلك القضاء على المشكلات القانونية والإدارية التي تعترض سبيل هذه المجالس في القيام بأدوارها. كما أنّ ذلك يتطلب تغييراً في عقلية وكيفية تعامل مختلف مؤسسات الدولة مع مجالس المحافظات المنتخبة بشكل يؤدي إلى الإسهام في تذليل كل العراقيل وتسهيل كل الإجراءات التي من شأنها قيام تلك المجالس بدورها التنموي.

الخيارات المتاحة

عملت مجالس المحافظات منذ بداية تطبيق الفكرة وحتى الآن بدور لا يمكن إغفاله في إطار تحقيق نوع من الحكم اللامركزي في الأردن. وعلى الرغم من تحقيق بعض النجاحات؛ إلّا أنّ الدور المأمول من مجالس المحافظات هو دور تنموي أكبر من الدور التقليدي للمجالس المختلفة والتي ينحصر في الدور الخدمي فقط. وحتى نكون منصفين في هذا الأمر، فإنّ فشل هذه المجالس في تحقيق أهدافها حتى الآن يعود إلى مشكلات بعضها عقبات هيكلية وبنيوية تحتاج لفترات زمنية وجهد كبير للقضاء عليها. وفي الجانب الآخر هناك حلول وخيارات متاحة يمكن العمل عليها من أجل حل الإشكالية المتعلقة بعمل مجالس المحافظات في مسألة التنمية.

ولأنّ هذه الورقة تُسلط الضوء على المشكلة المتعلقة بالمادة الخامسة من قانون الإدارة المحلية والمتعلق بكيفية التصرف بالنسبة المخصصة للتنمية من موازنة المحافظات، فإننا نسلط الضوء على مجموعة من الخيارات التي يمكن للمشرّع أن يقوم بها من أجل تقويم وتسهيل مهمة مجالس المحافظات في القيام بدورها في هذا المجال. بالنظر إلى البيئة التشريعية التي يعمل قانون الإدارة المحلية عموماً ومجالس المحافظات خصوصاً في ظلها، فإنّه يمكن تقسيم الخيارات المتاحة لحل هذه المشكلة إلى نوعين من الخيارات: الأول يتمثل في إعادة النظر في التشريعات وتغطية النقص الواضح فيها عبر التعليمات ضمن الحدود الدستورية، ذلك أنّ حل المشكلة بهذه الطريقة من شأنه تخفيف الأعباء المالية على الدولة والتسريع في إيجاد الحلول للمشكلة. أمّا النوع الثاني من الخيارات فإنّه يتلخص في توجيه مجالس المحافظات إلى الاستفادة من التشريعات الأخرى غير قانون الإدارة المحلية من أجل القيام بواجباتها التنموية، مثل قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. يغطي الجزء الآتي من الورقة هذين النوعين من الخيارات بالتوالي.

أولا: الخيارات التي تتطلب إصدار تعليمات ضمن حدود قانون الإدارة المحلية النافذ

1. النص على تعريف للمشروع التنموي أو تحديد معايير مميزة له لحل مشكلة التباين في وجهات النظر حول التعريف والتي نوقش أثرها الكبير أعلاه.
2. تفويض سلطة للقيام بكل ما يتعلق بالدور التنموي لمجالس المحافظات وبشكل

حصري، وذلك لأن تلك المجالس هي مجالس منتخبة وتضم في عضويتها عدداً من القيادات التي لها باع في عملية التنمية داخل كل محافظة.

3. إقرار تعليمات من خلال وزارة الإدارة المحلية يتم فيها إعطاء مجالس المحافظات صلاحية إقرار المشاريع التنموية بالتشارك مع المجلس التنفيذي بناءً على تحديد الاحتياجات الخاصة بكل محافظة. بحيث يمكن لهذه المجالس أن تمتلك الصلاحية لبناء مشاريع تنموية (بعد الاتفاق على ماهية المشروع التنموي)، وأن يمتلك مجلس المحافظة الصلاحية في إدارة المشاريع التنموية التي يتمّ إقامتها في كل محافظة.
4. ضرورة أن يقوم المشرّع بتحديد الجهة التي تؤول إليها عوائد المشاريع التنموية، بحيث يتمّ إعادة هذه العوائد المالية إلى خزينة الدولة بشرط تحديد نسبة من هذه العوائد لكل محافظة؛ من أجل زيادة مستوى التنافسية بين المجالس المختلفة في المحافظات، وتحقيق نوع من العدالة في هذا المجال.
5. حث مؤسسات الدولة على ضرورة تسهيل مهمة مجالس المحافظات في بناء وإدارة المشاريع التنموية، وتذليل العقبات التي تعترض سبيل التنمية التي تقوم بها هذه المجالس، وذلك لأن العديد من مجالس المحافظات تشتكي من البيروقراطية السلبية في المعاملات الرسمية التي على مجالس المحافظات القيام بها.
6. ضرورة حث الجامعات (هناك جامعة حكومية واحدة على الأقل تقريباً في كل محافظة) على أهمية التنسيق مع مجالس المحافظات من أجل التشاور حول طبيعة المشاريع التنموية التي يمكن القيام بها، وكذلك الاستفادة من الخبرة الموجودة عند أعضاء هيئة التدريس والجامعات من أجل النهوض بالمحافظة. ويمكن إعطاء حوافز مختلفة للجامعات أو الكليات التي تقوم بهذا الدور مع مجالس المحافظات.

إنّ جميع هذه الخيارات تتطلب خطوات تشريعية قانونية وإدارية من أجل إعدادها وإظهارها وصولاً إلى تطبيقها على أرض الواقع، كما تتطلب شراكات مع مختلف المؤسسات من أجل ضمان تطبيقها وصولاً إلى الاستفادة من مجالس المحافظات في تطبيق الفكر التنموي بعيداً عن الدور الخدمي التقليدي.

ثانيا: اللجوء إلى قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص

دخل هذا القانون حيز التنفيذ منذ عام 2014 إلّا أنّه لم يُحقّق الأهداف المرجوة منه، مما أدى إلى إعادة النظر فيه أكثر من مرة إلى أن تمّ إقراره مؤخراً في آب 2023. بحسب وكالة أنباء بترا، فإنّ «مشروع القانون يأتي منسجماً مع تنفيذ رؤية التَّحديث الاقتصادي، ولغايات تهيئة

البيئة الاستثماريَّة المحفّزة لبناء شراكات مع القطاع الخاص؛ للاستفادة من خبراته الفنيَّة والتقنيَّة في إنشاء المشروعات المتعلّقة بالبُنى التحتيَّة والمرافق العامَّة، وتقديم الخدمات وتحسينها، وتعظيم الإنتاجيَّة؛ بما يسهم في تعزيز النمو الاقتصادي والتَّنمية الاجتماعيَّة المستدامة في المملكة. ويهدف كذلك إلى إيجاد إطار مؤسّسي فاعل وإجراءات واضحة وبسيطة وشفّافة، وفقاً لمبادئ الحوكمة الرّشيدة لتأهيل واختيار وتنفيذ مشروعات تُقدّم للمواطنين خدمات مميّزة، وتُحقّق التّناسب ما بين الكُلفة المتوقَّعة والمنفعة المستهدفة بأقصى كفاءة وفاعليّة».

إنّ النظر في نصوص هذا القانون يجعله مؤهلاً لتفادي الفراغ التشريعي وغيرها من المشكلات التي تواجه مجالس المحافظات في إنفاق النسبة من موازنتها المخصصة للمشاريع التنموية، حيث إنّه يمنح مرونة كبيرة ويتضمن بعض المعايير والتعريفات المهمة لهذه الغاية.

نصت المادة الثانية من القانون على أنّ الجهة الحكومية بموجب أحكامه هي: أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية عامة أو مؤسسة عامة أو هيئة أو مجلس أو سلطة أو بلدية أو شركة مملوكة بالكامل للحكومة أو أي من تلك الجهات أو التي تساهم فيها الحكومة بنسبة تزيد على (50%). وبالتالي فإنّ لمجالس المحافظات الاستعانة بأحكام هذا القانون. وتنص المادة الثالثة منه على أنّ السياسة العامة للشراكة بين القطاع العام والخاص في المملكة تقوم على مبادئ الحوكمة الرشيدة، وتهدف إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة من خلال المساهمة في إنشاء البنية التحتية العامة، والمرافق العامة، أو إعادة تأهيلها، أو تشغيلها، أو صيانتها، أو إدارتها، أو تطويرها، ممّا يتسق مع فكرة المشروع التنموي ويُحدّد له بعض المعايير التي تساعد على اختيار المشروعات المناسبة. كما أجاز القانون لأيّ جهة من جهات القطاع الخاص عرض فكرة مشروع الشراكة عرضاً مباشراً على الجهات الحكومية بما فيها المجالس، ممّا يترك المجال أمام القطاع الخاص لاختيار المشاريع المناسبة للمجتمع المحلي والمتفقة مع احتياجاته، وقد تعتبر هذه الصلاحية القانونية حلاً من الحلول المتاحة لتجاوز نقص الخبرة التي تعاني منها بعض المجالس بما يتعلق بالشؤون الاستثمارية. وتضمّن القانون أيضاً حلاً لمآل أرباح المشاريع، حيث نص على حق «شركة المشروع» بتحصيلها. وشركة المشروع هي الشركة التي يتمّ تأسيسها لتنفيذ مشروع الشراكة وفقاً لأحكام القانون.

كما نص القانون في مواده المتعددة على إجراءات سريعة ومدد قصيرة يتمّ خلالها استكمال الإجراءات القانونية المتعلقة بالمشروع، ممّا يحد من المشاكل البيروقراطية التي تعاني منها المجالس الآن والمذكورة أعلاه حيث تتراوح حدود المدد الزمنية بين 15 و 60 يوماً، فاتخاذ إجراء بعضها غير قابل للتمديد. وخوّل القانون مجلس الوزراء بتفويض جهة حكومية واحدة لتوقيع عقد الشراكة وتنفيذه، إذا كان مشروع الشراكة يقع ضمن صلاحيات أكثر من جهة حكومية واحدة، ممّا قد يسهل من مهمة مجالس المحافظات في حال كانت هي هذه الجهة الحكومية، ويحد من تدخلات الجهات الحكومية الأخرى التي قد يعيق تدخلها عمل المجالس.

ونص القانون أيضاً على إنشاء وحدة هي وحدة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتي تُعنى بمساعدة الجهات الحكومية على تحديد مشروعات الشراكة المحتملة وإعداد أدلة إرشادية لعقود الشراكة، وتقديم الدعم الفني للجهات الحكومية والمتعاقدة، ممّا يسهل مهام مجالس المحافظات في هذه الشؤون من بين شؤون أخرى تعنى بها الوحدة.

إنّ من شأن لجوء مجالس المحافظات إلى قانون مشروعات الشراكة لتنفيذ المشاريع التنموية يوفر حلولاً مناسبة لأغلب المشاكل التي كشفت عنها هذه الورقة. على الرغم من ذلك، فإنّ اللجوء إلى هذا القانون يجب ألا ينظر إليه على أنّه حل دائم، وإنّما يجب إعادة النظر في التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية بأسرع وقت لحل المشكلة جذرياً.

الخاتمة

جاءت هذه الورقة من أجل تسليط الضوء على أهمية الدور التنموي لمجالس المحافظات، ووضع الحلول التي تعترض دور هذه المجالس خاصةً المشكلات القانونية والإدارية التي تتمحور تحديداً حول المادة الخامسة من قانون الإدارة المحلية والمتعلقة بآلية التصرف بالنسبة المخصصة للمشاريع التنموية من موازنة المحافظات.

تعتبر اللامركزية أهم أشكال الحكم الحديث البعيد عن الدور المركزي التقليدي الذي كانت تقوم به الحكومات. إذ يعطي المجالس المحافظات دوراً حاسماً في تحديد الأولويات التنموية التي يجب إنجازها، وبما يتواءم مع المتطلبات المختلفة في كل منطقة. ولأنّ الاتجاه العام في العالم يتجه نحو إعطاء المجالس المنتخبة المختلفة دوراً أكبر في تحقيق التنمية الشاملة؛ فإنّ ذلك يتطلب من الدولة حل مختلف المشكلات الإدارية والقانونية والسياسية التي تعترض طريقها، وذلك بهدف الوصول إلى تنمية اقتصادية واجتماعية تساهم في حل المشكلات التي تعاني منها الدولة، وتُخفّف بالتالي من الضغوطات التي تواجه الحكومات في تحقيق التنمية.

إنّ فكرة تخصيص جزء من موازنة المحافظات لتحقيق وإقامة المشاريع التنموية في المحافظات هي فكرة جيدة، وسيكون لها انعكاسات إيجابية على الجميع بشرط أن تقوم المؤسسات المختلفة بالتخلص من العقبات التي تواجه مجالس المحافظات في تحقيق التنمية المطلوبة.

المراجع

1. جبر، وليد. 2015. دور المجالس المحلية في تنمية المجتمع، دراسة اجتماعية - ميانية، مجلة العلوم النفسية والتربوية، العدد 112، ص 121-163
2. رابح، سرير. 2011. المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية. مجلة الفكر. العدد 7 ، ص 73-93
3. الرابطي، ايمان. 2015. المجالس المحلية وفق قانون الإدارة الجديد. مجلة العلوم القانونية. العدد 5 ، ص 266-282
4. Kindleberger, Charles. 2021. Bases Concept and Planning of Economic Development. Arab Press Agency
5. Bezpartochnyi, Maksym & Igor Britchenko. 2022. Decentralization and Rural Development: case study of Ukraine. Research for Rural Development. V (37): 135-142

نحن نشارك
لتنمية المجتمع المدني

We Participate for Civil Society Development نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني

+962 79 8266 195
info@weparticipate.org
weparticipate.org
Participate.We
@We_Participate1
we_participate1
We Participate Center for Civil Society Development