

الانتخابات البلدية واللامركزية الأردنية ٢٠١٧

دراسة إحصائية وسياسية

الملخص التنفيذي

تُعدّ الانتخابات البلدية واللامركزية في الأردن إحدى أدوات تفعيل الدور الشعبي في التنمية المحلية، وتوسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات. وقد جرت الانتخابات البلدية لعام 2017 في 15 آب/ أغسطس وفق نظام جديد، كما تزامنت مع انتخابات اللامركزية لاختيار مجالس المحافظات التي جرت لأول مرة في الأردن بعد اعتماد قانون اللامركزية رقم 49 لعام 2015.

تمثّل هذه الدراسة محاولة لقراءة الفاعلية الانتخابية للقانون الجديد، وتهدف إلى تبيّن التركيبة السياسية للبلاد والتحوّلات التي جرت عليها، وكذلك البحث عن نقاط القوة والضعف والإشكالات التي واجهت الانتخابات في هذه الدورة.

أولاً: المجالس البلدية والمحلية

يقسّم قانون البلديات الحالي معظم بلديات المملكة إلى مجالس محلية، وبذلك تضم المملكة 101 بلدية، بما فيها أمانة عمّان الكبرى، ويتبع لـ 82 بلدية منها 357 مجلساً محلياً، بينما هناك 18 بلدية لم تقسّم إلى مجالس محلية، يُنتخب رئيسها وأعضاؤها بشكل مباشر.

وتعدّ فكرة المجالس المحلية جديدة على التجربة الأردنية، حيث كان يتم انتخاب مجلس البلدية ورئيسها مباشرة من قِبَل الناخبين سابقاً، لكنّ القانون الحالي وضع ثلاثة أشكال للتمثيل الشعبي في المجالس البلدية والنيابية: أولها التمثيل الشعبي الكامل، حيث يُختار الناخبون كامل أعضاء المجالس البلدية والمحلية ورؤسائها عبر الاقتراع. وثانيها التمثيل الشعبي الناقص، حيث يُختار الناخبون جزءاً من أعضاء المجالس المحلية عبر الاقتراع، فيما تعيّن الحكومة الجزء الآخر، ويتمثّل هذا الشكل في أمانة عمان الكبرى. وثالثها غياب التمثيل الشعبي، حيث لا تجري انتخابات في مناطق محدّدة في البلاد، وتُعيّن الحكومة من يديرها، وهناك منطقتان ينطبق عليهما هذا الشكل، هما: سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وسلطة إقليم البتراء التنموي السياحي.

ثانياً: مجالس المحافظات (انتخابات اللامركزية)

وهي الانتخابات التي تجرى لأول مرة في المملكة، وقد هدفت الحكومة من هذا القانون إلى تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى المحافظات، كما هدفت إلى التوسع في تبني الانتخابات نهجاً لعمل الدولة، ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي. وبموجب قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015، يُشكّل في كلّ محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة، يتم انتخاب (88٪) من أعضائه،

والباقى يعيّنهم مجلس الوزراء بتنسيب من وزير الداخلية، بموجب المادة 6- د من قانون اللامركزية.

ويبلغ مجموع مقاعد مجالس المحافظات (380) مقعداً منها (32) للكويتا النسائية، و(45) عضواً تعينهم الحكومة.

ثالثاً: خريطة المرشحين لانتخابات البلديات واللامركزية

بلغ عدد الناخبين الذين يحقّ لهم الاقتراع في المملكة (4.109.423) ناخباً وناخبة، وبلغ مجموع المرشحين للانتخابات البلدية واللامركزية (6517) مرشحاً ومرشحة، تنافسوا على (2444) مقعداً لرئاسة البلديات وعضوية المجالس البلدية والمحلية ومجالس المحافظات (اللامركزية)، فيما بلغ عدد المرشحات (1160) بنسبة (17.8٪) من مجموع المرشحين.

ويبلغ مجموع المرشحين لانتخابات مجالس المحافظات (اللامركزية) (1239) مرشحاً، من بينهم (115) مرشحة، بنسبة (9.3٪) من مجموع المرشحين. وبلغ عدد المرشحين للانتخابات البلدية (رؤساء بلديات وأعضاء مجالس بلدية وأعضاء مجالس محلية وأعضاء أمانة عمان) ما مجموعه (4470) مرشحاً ومرشحة، يتنافسون على (1961) مقعداً، من بينهم (1041) مرشحة، بنسبة (21.9٪) من مجموع المرشحين. فيما بلغ مجموع المرشحين لرئاسة البلديات (538) مرشحاً ومرشحة، منهم (4) مرشحات، بنسبة (0.74٪) من مجموع

المرشحين.

تُشير الأرقام أعلاه إلى أن حدة التنافس (عدد المرشحين إلى عدد المقاعد) على مقعد (رئيس بلدية وعضو مجلس بلدي وعضو مجلس محلي وعضو أمانة عمان وعضو مجلس محافظة) بلغ (2.66) مرشحاً لكل مقعد، وهي نسبة متدنية إذا ما قورنت بحدة التنافس في الانتخابات النيابية التي جرت عام 2016، والتي بلغت (16.55) مرشحاً لكل مقعد. كما أنّ حدة التنافس في انتخابات البلدية واللامركزية لعام 2017، انخفضت قليلاً عن حدة التنافس لانتخابات البلدية عام 2013، التي بلغت حينها (3.5) مرشحاً لكل مقعد.

رابعاً: نسبة المشاركة في الانتخابات البلدية واللامركزية

بلغت نسبة المشاركة في الانتخابات البلدية واللامركزية حسب الهيئة المستقلة للانتخاب (31.7٪)، حيث بلغ عدد المصوتين (1.302.901) ناخباً وناخبة من مجموع الذين يحق لهم الاقتراع، والبالغ عددهم (4.109.423) ناخباً وناخبة.

ويلاحظ زيادة نسبة المشاركة في انتخابات عام 2017، حيث بلغت (31.7٪) عنها في انتخابات 2013 التي كانت قد بلغت (24٪)، ويمكن أن يُعزى ذلك إلى دخول متغيرات جديدة على انتخابات 2017، منها زيادة عدد المرشحين بمقدار (1556) مرشحاً

ومرشحة وبنسبة تصل إلى (41٪)، إذ تناسبت زيادة عدد المقترعين مع ازدياد عدد المرشحين، إضافة إلى أنّ انتخابات مجالس المحافظات (اللامركزية) تعدّ تجربة جديدة في المملكة. وثمة متغير آخر حسب الكثير من المراقبين، وهو المشاركة الفاعلة للحركة الإسلامية القوية، والتي كانت قد قاطعت انتخابات البلديات لعام 2013، وقد خاضت الانتخابات هذه المرة تحت مظلة "التحالف الوطني للإصلاح".

وأوضحت الهيئة المستقلة للانتخاب أنّ مشاركة الشباب في هذه الانتخابات شكّلت ما نسبته (43٪) من نسبة المقترعين في المملكة، حيث وصل عدد المقترعين من سن 18-35 عاماً إلى (560) ألفاً تقريباً من أصل مجموع المقترعين الكلي. بينما شكلت نسبة الإناث المشاركات من مجموع الإناث المسجّلات والمؤهلات للاقتراع (28.7٪)، وشكلت نسبة الذكور المشاركين من مجموع الذكور المسجلين والمؤهلين للاقتراع (35.1٪). كما أشارت الهيئة إلى أنّ أعداد الأوراق الباطلة والبيضاء بلغ (145,309) ورقة ما نسبته (4.8٪) تقريباً من إجمالي عدد أوراق الاقتراع، من بينها (79,504) ورقة أي ما نسبته (2.6٪) تقريباً أوراقاً باطلة من إجمالي عدد أوراق الاقتراع.

خامساً: أمانة عمان

استثنى قانون البلديات أمانة عمان من انتخاب كامل أعضاء مجلس الأمانة بما فيهم الأمين، وأقرّ القانون تعيين الحكومة لـ (25٪)

من أعضاء مجلس الأمانة وللأمين. وقد بلغ عدد المرشحين لأمانة عمان (145) مرشحاً منهم (12) مرشحة، تنافسوا على (28) مقعداً منها (6) مخصصة للكوتا النسائية، كما بلغت حدة التنافس (5.2) مرشحاً لكل مقعد، وهي أقل بقليل عن حدة التنافس العامة لانتخابات عام 2013، التي بلغت (5.4)، لكنّها في ذات الوقت أكبر من حدة التنافس في بلديتي إربد الكبرى، والزرقاء وتزيد بمقدار الضعف عن حدة التنافس العامة.

لكنّ الإقبال على الترشيح لم يقابله ذات الزخم في الإقبال على التصويت؛ إذ تشير الأرقام المتوفرة إلى أنّ نسبة الاقتراع في حدود أمانة عمان هي الأدنى في جميع مناطق المملكة، حيث بلغت في محافظة عمان (17.56٪)، مع ملاحظة أنّ هذه النسبة تمثل محافظة عمان التي تضم مناطق أمانة عمان الـ (22) وعدة بلديات أخرى تكون نسبة المشاركة فيها عادة كبيرة، مما يعني أنّ نسبة المشاركة في حدود أمانة عمان هي أقل من تلك النسبة، هذا إذا أخذنا بالاعتبار أنّ نسبة التصويت في مناطق أمانة عمان عام 2013، بلغت (10.4٪). وهذا يعطي انطباعاً أنّ حراك المترشحين رغم عددهم المرتفع لم يقنع أو يحفز الناخبين للذهاب لصناديق الاقتراع بشكل ملحوظ كما حصل في بقية المناطق.

ومن الجدير بالذكر أنّ مسألة تخصيص العاصمة، التي تضم (1.630.204) ناخباً وناخبة، بآليات انتخاب مختلفة، وهي التي تُعدّ المركز السياسي والثقافي والاقتصادي والاجتماعي والعلمي في المملكة،

تثير هذه المسألة جدلاً سياسياً وقانونياً وحقوقياً، خصوصاً أنها تضم النخبة السياسية والاقتصادية والعلمية.

سادساً: الكوتا النسائية

بلغ مجموع المرشحات في الانتخابات وأمانة عمان (1160) مرشحة بنسبة (17.8٪) من مجموع المرشحين، وبلغ عدد المرشحات لمقاعد المجالس المحلية وأمانة عمان (1041) مرشحة بنسبة (21.9٪) من مجموع المرشحين، فيما بلغ عدد المرشحات لمقاعد مجالس المحافظات (اللامركزية) (115) مرشحة بنسبة (9.3٪) من مجموع المرشحين، وبلغ عدد المرشحات لمقاعد رؤساء البلديات (4) مرشحات بنسبة (0.7٪) من مجموع المرشحين، فيما بلغ عدد المرشحات لأمانة عمان (10) مرشحات بنسبة (6.9٪) من مجموع مرشحي الأمانة.

وقد بينت نتائج الانتخابات أنّ المرأة استطاعت الحصول على (241) مقعداً بالتنافس، إضافة إلى (549) مقعداً عبر الكوتا، بواقع (175) مقعداً في المجالس البلدية و(342) مقعداً في المجالس المحلية و(32) مقعداً في مجالس المحافظات، أي أنّ نسبة تمثيل النساء في المجالس البلدية والمحلية والمحافظات بلغت (32.3٪) من مجموع المقاعد. وبلغت نسبة فوز المرأة تنافسياً في المجالس البلدية (11٪) من مجموع المقاعد، وهي أعلى نسبة تحصل عليها المرأة في تاريخ الانتخابات الأردنية سواءً البلدية أو النيابية، لكنّها في ذات الوقت سجّلت خسارة كبيرة في

انتخابات اللامركزية، إذ لم تفز سوى بـ (4) مقاعد بالتنافس، من أصل (335) مقعداً. كما سجّلت المرأة خسارة كبيرة على صعيد انتخاب رؤساء البلديات وأعضاء أمانة عمّان، إذ لم تحصل على أي مقعد لرئيس بلدية، أو أي مقعد في دوائر أمانة عمّان.

سابعاً: المشاركة الحزبية في الانتخابات البلدية واللامركزية

شكّلت الانتخابات فرصة للأحزاب لإثبات قدراتها وشعبيتها، لكنّ الأحزاب الأردنية تعاني ضعفاً بحيث لا يستطيع معظمها تشكيل قائمة رسمية للمشاركة في الانتخابات، وتكتفي بإعلان مشاركتها دون أن تعلن عن أسماء مرشحيها وفق الآلية المعروفة في الحملات الانتخابية، مكتفية بإعلان أعدادهم فقط عبر وسائل الإعلام، باستثناء قائمة "التحالف الوطني للإصلاح" التي يعدّ حزب جبهة العمل الإسلامي عمودها الفقري.

وفي المقابل لم يشجّع النظام الانتخابي المشاركة الحزبية أو بناء التحالفات سواءً بين الأحزاب ذاتها أو بينها وبين شخصيات وتكتلات غير حزبية، فقد شجّع على المشاركة الفردية، ولم يعتمد نظام الكتل لخوض الانتخابات.

وحسب تصريحات رئيس الهيئة المستقلة للانتخاب خالد الكلالدة، فإنّ عدد الأحزاب التي ترشحت رسمياً لدى الهيئة لخوض الانتخابات وصل إلى (34) حزباً من أصل (49) حزباً مسجلاً في وزارة الشؤون

السياسية والبرلمانية. أي إن نسبة مشاركة الأحزاب في الانتخابات بلغت (69.4%) من مجموع الأحزاب.

١. نسبة المشاركة الحزبية

أعلنت وزارة التنمية السياسية في دراسة لها أن (300) مرشح حزبي ترشّحوا للانتخابات بنسبة (4.6%) من مجموع المرشحين، فاز منهم (87)، أي بنسبة (3.5%) من مجموع المقاعد. وتشير الأرقام السابقة إلى أن المشاركة الحزبية كانت ضعيفة، مقارنة بنسبة (10.3%) في الانتخابات النيابية.

أعلن الناطق الإعلامي باسم حزب جبهة العمل الإسلامي مراد العضيلة أن "التحالف الوطني للإصلاح" رشّح (50) من أعضائه للانتخابات البلدية واللامركزية، و(13) لأمانة عمان الكبرى، إضافة إلى (3) مرشحين لرئاسة البلديات في إربد والزرقاء والرصيفة. ورشّح الحزب (21) عضواً من أعضائه لم ينضوا ضمن قائمة التحالف، كما لم يرفعوا شعار الحزب، لكنهم ترشّحوا بموافقة الحزب ودعمه. أما حزب الوسط الإسلامي فقد أعلن أنه رشّح (50) من أعضائه. ومن جهته أكد أمين عام حزب المؤتمر الوطني "زمزم" رحيل الغرايبة أن الحزب شارك بـ (20) مرشحاً.

أما ائتلاف الأحزاب اليسارية والقومية فقد شارك ودعم (29) مرشحاً لعضوية المجالس البلدية واللامركزية، كما دعم مرشحين

مستقلين في عدد من محافظات المملكة. بينما دعم حزب الوحدة الشعبية (23) مرشحًا. ورشح الحزب الشيوعي (3) مرشحين باسمه لعضوية المجالس البلدية واللامركزية، كما دعم قائمة وطنية في الكرك. وقالت أمين عام حزب الشعب الديمقراطي الأردني (حشد) إنَّ الحزب قدم (25) مرشحًا منهم (2) مرشحين، لرؤساء بلديات في أكثر من منطقة ومحافظه.

وعلى صعيد البرامج، لم يقدم أيّ حزب، باستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي ممثلًا بقائمة التحالف الوطني للإصلاح، أيّ برنامج انتخابي، ويعود ذلك أساسًا إلى غياب القوائم الحزبية. ويشير غياب البرامج الحزبية في أحد جوانبه إلى أنّ الأحزاب لم تولِ هذه الانتخابات الاهتمام الكافي مقارنة بالاهتمام الذي أبدته في الانتخابات النيابية عام 2016. ويُعزى ذلك إلى النظرة التقليدية للانتخابات البلدية، بأنّها انتخابات خدمية وليست سياسية، كما يُعزى إلى طبيعة القانون الذي لا يُشجّع على المشاركة الحزبية على أساس الكتل أو التحالفات.

٢. التحالف الوطني للإصلاح

تعدّ قائمة "التحالف الوطني للإصلاح" القائمة الحزبية الوحيدة التي خاضت الانتخابات بشكل واضح إعلاميًا وميدانيًا. ولكن يلاحظ أنّها اقتصرت على مناطق في عمّان وإربد والزرقاء والبلقاء، وعلى

الملخص التنفيذي

مراكز تلك المدن بالتحديد، فيما غابت عن معظم مناطق المملكة، بخلاف ما كانت عليه في الانتخابات النيابية.

وشكّل عدد مرشحي قائمة التحالف حوالي (36.6٪) من مجموع مرشحي الأحزاب، لكن القائمة شكّلت حوالي (95٪) من مجموع المرشحين الذين خاضوا الانتخابات على أساس حزبي.

وحصلت قائمة التحالف الوطني للإصلاح على (43) مقعداً، بنسبة نجاح بلغت (39٪)، وشكّلت ما نسبته (49.4٪) من مجموع الفائزين الحزبيين. ويشير ذلك إلى أنّ حزب جبهة العمل الإسلامي، وهو العمود الفقري للتحالف كما سبقت الإشارة، لا زال هو الحزب الأكبر والأوسع انتشاراً في المملكة.

وأشارت نتائج الانتخابات إلى حصول التحالف على (5) مقاعد في مجلس أمانة عمان، وعلى رئاسة بلدية الزرقاء، ثاني أكبر بلدية في المملكة، وعلى (22) مقعداً في المجالس المحلية، و(15) مقعداً في مجالس المحافظات.

وأشارت الأرقام إلى أنّ (28٪) من مرشحي التحالف في عمان حصلوا على مقاعد، فيما حصل (47.5٪) من مرشحي التحالف في مدينة الزرقاء على مقاعد، و(26.3٪) من مرشحي التحالف حصلوا على مقاعد في مدينة الرصيفة، و(50٪) من مرشحي التحالف حصلوا على مقاعد في مدينة إربد، و(37.5٪) من مرشحي التحالف حصلوا على مقاعد في محافظة البلقاء.

٣. نتائج المشاركة الحزبية

وفق دراسة وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية فقد فاز (87) مرشحاً حزبياً من أصل (300) ترشحوا للانتخابات بأشكال مختلفة، وهو ما يشير إلى عدم قدرة غالبية الأحزاب على دعم مرشحيها للفوز إلاً بحصولهم على الدعم العشائري لاعتبارات أساسية خاصة في الانتخابات البلدية، حيث استطاع أقلّ من ثلث المرشحين الحزبيين الفوز، بنسبة تصل إلى (29٪) من مجموع المرشحين الحزبيين.

ورغم أنّ معظم الأحزاب، باستثناء قائمة التحالف الوطني للإصلاح، والتي أعلنت فوز 43 من مرشحيها، لم تعلن أسماء مرشحيها، إلا أنها سارعت وبعد إعلان النتائج إلى إعلان فوزها بعدد المقاعد. فقد أعلن حزب الوسط الإسلامي فوز (31) من مرشحيه، وحزب الشعب الديمقراطي الأردني "حشد" فوز (7) مرشحين، وحزب المؤتمر الوطني "زمزم" فوز (6) من أعضائه، وحزب الشورى فوز (4) من أعضائه. كما أعلن حزب البعث العربي الاشتراكي فوز (5) مرشحين، وحزب "الأردن أقوى" فوز (4) من مرشحيه، كلٌّ من حزب الوحدة الشعبية وحزب البعث العربي التقدمي فوز مرشح واحد لكلّ منهما.

٤. أثر النتائج على الواقع الحزبي

لم تنعكس المشاركة الحزبية في الانتخابات على واقعها بحيث يترسخ دورها في الحياة العامة. لكن واقع المشاركة ذاتها، ثم واقع

النتائج الضعيفة، يشير إلى أنّ أثر الانتخابات على الأحزاب سيكون ضعيفاً، وذلك لعدة أسباب، من أهمّها: أنّ المشاركة الحزبية لم تكن واضحة، فقد نأت معظم الأحزاب عن تشكيل قوائم تحمل اسمها صراحة، وأنّ الحملات الانتخابية خلّت من أي دعاية أو برامج حزبية، باستثناء حملة التحالف الوطني للإصلاح وبرنامجه، إضافةً إلى النتائج البسيطة التي حصل عليها مرشحو الأحزاب (3.5%) من مجموع المرشحين، وحتى تلك النتائج التي أعلنتها الأحزاب، باستثناء قائمة التحالف، فإنّه لا يمكن الاعتداد بها للتأثير إيجاباً على واقع الأحزاب، حيث من المتوقع أن لا ينعكس الانتماء الحزبي لهؤلاء الأعضاء على عملهم، لأنّ فوز معظمهم لم يعتمد على الحزب بقدر اعتماده على دوافع أخرى أبرزها العشيرة، وعليه، فإنّ نجاحهم في مناصبهم لا يُحسب للأحزاب بقدر ما يُحسب لأشخاصهم.

الخاتمة

- أكدت العديد من المؤسسات المحلية والدولية التي راقبت الانتخابات البلدية واللامركزية على أنّه لم يحدث أي تجاوز يُخلّ بجوهر العملية الانتخابية، باستثناء ما جرى في بلدية الموقر حيث قرّر مجلس مفوضية الهيئة المستقلة للانتخاب إلغاء الانتخاب في 3 مجالس محلية تتبع البلدية والدائرة 28 من مجالس المحافظات (اللامركزية) التي تقع جميعها ضمن منطقة

- البادية الوسطى جنوب عمّان، وذلك إثر ما شاب العملية الانتخابية من اعتداءات على صناديق الاقتراع والعبث بها.
- وصلت نسبة المشاركة في الانتخابات (31.7%) من مجموع الذين يحقّ لهم الاقتراع، ومع ذلك فإنّ ارتفاع عدد المرشّحين قياساً على الانتخابات البلدية لعام 2013، كان من المفترض أن ينعكس على نسبة الإقبال بشكل أكبر، وهو ما لم يحدث. وفي هذا الإطار يمكن النظر إلى تدني نسبة الإقبال في العاصمة عمّان، حيث سجلت أدنى نسبة اقتراع في المملكة، وقد بلغت (17.56%) وهي التي تمثّل النخبة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما أنّها الأكبر من حيث الكثافة السكانية.
 - أثر تزامن إجراء الانتخابات اللامركزية مع البلدية بشكل سلبي على الانتخابات، حيث شاب الانتخابات الغموض والتشويش، وظهر قصور في تعريف الرأي العام بقانون اللامركزية وأهميته.
 - أظهرت نتائج الانتخابات مرّة أخرى ضعف الأحزاب في بناء قواعد شعبية تجعلها قادرة على استثمار الاستحقاقات الانتخابية، كما أظهرت أيضاً أنّ الأحزاب ذات المرجعية الإسلامية هي الأبرز حضوراً على الساحة الأردنية، وبدا حزب جبهة العمل الإسلامي كأقواها، حيث استطاع التحالف الوطني للإصلاح الذي قاده الحزب الحصول على حوالي

(49%) من المقاعد التي حصل عليها الحزبيون. فيما استطاع حزب الوسط الإسلامي الثاني في البلاد الحصول على حوالي (36%) من المقاعد التي حصل عليها الحزبيون أيضاً.

- أظهرت نتائج الانتخابات تقدم المرأة، حيث استطاعت الحصول على (11%) من مجموع المقاعد بالتنافس وليس عن طريق الكوتا، وهي أعلى نسبة تحصل عليها المرأة في تاريخ الانتخابات الأردنية سواء البلدية منها أو النيابية.
- توصي الدراسة السلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات تشريعية وعملية لتطوير الحياة الحزبية لتواكب المسار الديمقراطي المتمثل في الاستحقاقات الانتخابية؛ النيابية والبلدية واللامركزية. وخاصة ما يتعلق منها بتطوير وتحديث قانون الأحزاب، ووقف التدخلات من قبل الأجهزة الرسمية بالنشاط الحزبي والسياسي في البلاد لصالح تنشيط الحياة الحزبية، وتشجيع الانتماء للأحزاب وتفعيلها لا محاصرة أنشطتها ونفوذها والتدخل فيها. وذلك من أجل التقدم نحو واقع أكثر ديمقراطية وعدالة وتشاركية.