جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

الملتقى الوطني الجماعات المحلية في الوطن العربي، الرهانات و التحديات

مداخلة بعنوان الإدارة المحلية في الأردن : التحديات و الآفاق

من إعداد – الباحث. سويقات عبدالرزاق أستاذ محاضر أ جامعة غرداية

البريد الإلكتروني

souigatazk@yahoo.fr

المقدمة

يكتسي موضوع الإدارة المحلية أهمية بالغة من قبل الحكومات و الدارسين للعلوم السياسية و القانونية ، خاصة بعد التحولات التي شهدها العالم في مختلف المجالات و التي انعكست على دور الدولة و ما تقدمه من خدمات لمواطنيها محليا، و

فرضت عليها تحديات سياسية و اجتماعية و اقتصادية جديدة ، وهذا ما أدى إلى تنامي الإهتمام بتطوير الإدارة المحلية بما يتماشى و الانشغالات الحقيقية للمواطنين على المستوى المحلي .

و لقد شهدت الإدارة المحلية في الأردن عدة جهود إصلاحية خاصة بعد ما رأت الجهات المعنية أن هناك ترهلا و عجزا ماليا تعاني منه المجالس المحلية، مما جعلها غير قادرة على تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، و جعل دورها ينحسر في أحسن الأحوال في النظافة و بعض الأعمال الخدماتية الأخرى، دون أن يكون لها أي حضور في المجالات التنموية و الثقافية و الاجتماعية .مما دفع الحكومة لأن تضع خطة وطنية شاملة لإصلاح نظام الإدارة المحلية في الأردن و تطويره بهدف تمكين المجالس المحلية من القيام بدورها المطلوب.

،سنحاول في هذه الورقة التعرض للإدارة المحلية في الأردن من خلال طرح التساؤل الرئيسي التالي : ما طبيعة نظام الإدارة المحلية في الأردن؟

و يتفرع عن هذا التساؤل الأسئلة الفرعية التالية

-ما هي وحدات الإدارة المحلية في الأردن؟

-ما هي تحديات الإدارة المحلية في الأردن؟

-ما هي مرتكزات إصلاح الإدارة النحلية في الأردن؟

للإجابة على التساؤل الرئيسي و الأسئلة الفرعية سنتعرض للمحاور التالية :

أولا وحدات الإدارة المحلية في الأردن

ثانيا تحديات الإدارة المحلية في الأردن

ثالثا مرتكزات إصلاح الإدارة المحلية في الأردن

رابعا: جهود الحكومة الأردنية لإصلاح الإدارة المحلية

أولا وحدات الإدارة المحلية و تنظيمها الإداري في الأردن

1- وحدات الإدارة المحلية في الأردن:

يحدد الدستور الأردني لعام 1952 والمعمول به حاليا[1] والقوانين والأنظمة الصادرة وتعديلاتها نظام الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، من حيث مستوى الوحدات الإدارية المحلية ومسمياتها وطريقة احد أنها وإلغائها ومجالسها وصالحتاها ومصادر تمويلها وعلاقتها بالحكومة المركزية على النحو التالي :

1. 1المحافظة واللواء والقضاء:

بموجب نظام التقسيمات الإدارية رقم (46) لسنة 2000 و الذي تم العمل به اعتبارا 2001/01/01 قسمت المملكة إلى(12)محافظة [2]، وتتألف كل محافظة من عدد من الألوية والاقضية والتي بلغ عددها (51) لواءا و (38) قضاء.

وبموجب نظام التشكيلات الإدارية رقم (1) لعام 1966 فان المحافظة فقط هي التي لها شخصية اعتبارية معنوية. بينما الألوية والاقضية لا تتمتع بتلك الصفة كونها جزءا من المحافظة[3].

1-2- **البلدية:**

تعتبر البلدية مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي وتحدث وتلغي وتعيين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بموجب قانون الإدارة المحلية لسنة 2021. كما وتصنف البلديات إلى الفئات التالية:

- بلديات الفئة الأولى وهي بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على 200 ألف نسمة.
- بلديات الفئة الثانية وهي بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 50 ألف نسمة ولا يزيد عن 200 ألف نسمة.
- بلديات الفئة الثالثة وهي البلديات الأخرى من غير الفئتين الأولى و الثانية.

---

[1] المادة 120 من الدستور " التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدر ها مجلس الوزراء بموافقة الملك"

المادة 121 من الدستور" الشئون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقا لقوانين خاصة

[2] محمد علي الخليل،**الادارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الاردن و بريطانيا و فرنسا و مصر**.عمان.دار الثقافة للنشر و التوزيع.2013.ص 138

[3] جميل الجالودي، **إصلاح الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية** في كتاب الاصلاح و التطوير الإداري في الوطن العربي، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008، ص 39

قامت الحكومة الأردنية في عام 2001 بعملية دمج البلديات بهدف إيجاد بلديات كبيرة وقادرة على القيام بوظائفها في تحقيق التنمية المحلية بحيث أصبح عددها 93 بلدية بالإضافة إلى أمانة عمان الكبرى.

1-3- مجلس الخدمات المشركة:

يجوز لوزير البلديات بتنصيب من المحافظ إنشاء مجلس خدمات مشتركة لمجموعة مقاربة من المجالس البلدية أو القرى أو التجمعات السكنية ويتمتع بالشخصية المعنوية ويمارس صلاحيات المجلس البلدي المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية لسنة 2021 . ويحق لوزير البلديات أيضا بناء على تنسيب المحافظ إلغاء مجلس الخدمات المشترك . ويوجد حاليا 22مجلس خدمات مشترك في المملكة.

2- الهيكل التنظيمي للوحدات الإدارية وصلاحياتها:

2-1- الهيكل التنظيمي في المحافظة:

(أ) المحافظ :

يعتبر المحافظ وفقا للنظام المذكور الشخصية الأساسية في المحافظة و يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء ا على تنسيب من وزير الداخلية و بصدور إرادة ملكية سامية بذالك. و المحافظ له صفتان ، صفة سياسية و صفة إدارية، فهو بصفته السياسية مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة و يمثل السلطة التنفيذية و على رأسها جلالة الملك و يتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة. و أما بصفته الإدارية فهو يتولى تنفيذ القوانين و الأنظمة و القرارات الوزارية في المحافظة و يرأس كل من المجلس التنفيذي و المجلس الاستشاري [1].

(ب) المجلس التنفيذي للمحافظة:

يشكل في كل محافظة مجلس تنفيذي من المحافظ رئيسا وعضوية كل من مساعد المحافظ والمتصرفين الذين يرأسون الألوية في المحافظة و مديري المديريات التنفيذية و الإدارات الخدمية في المحافظة باستثناء رؤساء المحاكم و مديري المناطق التنموية و المدن الصناعية في المحاقظة، بالإضافة إلأى أحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الإقتصادية فيما يتعلق بمحاقظة العقبة.المادة 10 من قانون الإدارة المحلية 2021. و يجتمع المجلس للتداول في جميع الشؤون المتعلقة بالمحافظة و اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها. و يقوم المحافظ بتنفيذ تلك القرارات.[2].

---

[1] محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 144

[2] نفس المرجع السابق.ص35

(ج) **المجلس الاستشاري:**

يشكل في كل محافظة مجلس استشاري برئاسة المحافظ وعضوية عدد منابنا ع المحافظة يعينون بقرار من وزير الداخلية بناء على تسيب المحافظ ولمدة ثلاثة سنوات . ويراعى في تشكيله تمثيل الهيئات التالية ما أمكن: النواب و الأعيان في المحافظة، المجالس البلدية،الغرف التجارية و الصناعية و البنوك، الجمعيات والاندية، المزارعين و الجمعيات التعاونية، و ممثلون عن الأطباء و المهندسين و العمال والمحامين[1].

يتولى المجلس الاستشاري دراسة كافة الشئون المتعلقة بالمحافظة و إصدار التوصيات المناسبة شانها وكذلك المطالع على الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة وإبداء الرأي فيها قبل إقرارها من المجلس التنفيذي[2].

2-2. الهيكل التنظيمي في اللواء:

(أ) المتصرف:

هو الحاكم الإداري للواء حيث يتكون جهاز الإدارة في اللواء من المتصرف و عدد من المساعدين يكون كل منهم برتبة مدير قضاء و عدد من الموظفين و إذا كان منصب المحافظ منصبا سياسيا بالمقام الأول بحيث لا يشترط ان تتوافر في شخص المحافظ شروط محددة تتعلق بالخبرة و بالمؤهل العلمي فإن الأمر مختلف بالنسبة للمتصرف الذي يشترط فيه أن يكون حاصلا على الشهادة الجامعية الاولى على الأقل، عمل في وزارة الداخلية مدة لا تقل عن خمس سنوات و أن لا تقل درجته عن الثانية.

و يرأس المتصرف مجلسا تنفيذيا يتألف من المتصرف رئيسا وعضوية مساعدة و رئيس المركز الأمني و رئيس مركز الدفاع المدني و رؤساء الدوائر في اللواء باستثناء المحاكم، يجتمع هذا المجلس مرة كل شهر على الأقل للتداول في جميع الشؤون المتعلقة باللواء و يتخذ قرارات بشأنها حيث يتولى المتصرف متابعة تنفيذها[3].

(ب) **المجلس الإستشاري:**

يشكل المجلس الإستشاري من المتصرف رئيسا وعضوية عدد من ابناء اللواء يزيد عددهم عن 15 عضو يعينون بقرار من المحافظ بناء على تنسيب من المتصرف ولمدة 3 سنوات.

يتولى المجلس نفس المهام الإسشتارية التي يقوم بها المجلس الاستشاري للمحافظة[1].

---

[1] محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 36

[2] جميل الجالودي .مرجع السابق، ص 41

[3] محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 145

2-3- الهيكل التنظيمي في البلدية:

(أ) رئيس البلدية:

هو رئيس المجلس البلدي والذي ينتخب من أبناء البلدة انتخابا مباشرا ويستثنى من ذلك أمانة عمان الكبرى الذي يتم تعيين رئيسها (أمين عمان) من قبل مجلس الوزراء من وزير البلديات. وهو أيضا رئيس الجهاز التنفيذي في البلدية ومرجع دوائرها ويمارس رئيس البلدية الصلاحيات التالية:

- رئاسة المجلس البلدي وإدارته فيما يتعلق بدعوته للاجتماع وتحديد جدول أعماله.
- تنفيذ قرارات المجلس. .
- التوقيع على عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والمعطاءات والتعهدات والمقاولات والبيع والشراء نيابة عن المجلس البلدي وفقا للأنظمة السارية المفعول.
- تمثيل البلدية في الاجتماعات والندوات والمحاضرات ولدى الجهات الرسمية الأخرى.
- الحفاظ علي حقوق البلدية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية لدى الجهات الأخرى.

(ب) المجلس البلدي:

يتولى إدارة البلدية (باستثناء أمانة عمان الكبرى) مجلس بلدي يتألف من رئيس وعدد من الأعضاء. ويقرر وزير البلديات الحد الأعلى لعدد الأعضاء ، لذا نجد تفاوتا في عدد أعضاء المجلس من بلدية الأخرى.

ويتم انتخاب رئيس المجلس وأعضائه انتخابا مباشرا من أبناء البلدية ، أما مجلس أمانة عمان الكبرى فيقوم مجلس الوزراء بتحديد عدد أعضائه وينتخب نصفهم ويعين النصف الآخر من قبل مجلس الوزراء بناء على تنصيب من وزير البلديات.

حددت المادة 15 فقرة أ من قانون الإدارة المحلية سنة 2021 مهمة المجلس البلدي وهي : تخطيط البلدة والشوارع ترخيص البناء وتنظيمه ومراقبته إنشاء المرافق الصحية وإدارتها ومراقبتها ، تصريف المياه العذبة ومياه إنشاء الأسواق العامة ومراقبتها ، تنظيم الحرف والصناعات ، إنشاء وتنظيم مواقف وسائط النقل مراقبة المجالات العامة كمحلات البيع والمطاعم والمقاهي والأندية والسينما وغيرها إنشاء وتنظيم المرافق الترفيهية كالحدائق والمتنزهات العامة والمسابح العامة, إنشاء وتنظيم ومراقبة المؤسسات الثقافية والتعليمية والرياضية والمتاحف مراقبة المواد الغذائية (نباتية ، حيوانية) وإنشاء المسالك جمع النفايات،

---

[1] جميل الجالودي، مرجع سابق، ص 42

الحفاظ على الصحة العامة إنشاء المقابر وتنظيمها الحفاظ على السالمة العامة من كافة انواع المخاطر: ترخيص لوحات الاعالنات ومراقبتها إدارة أموال البلدية المنقولة وغير المنقولة اقرار موازنة البلدية والحساب الختامي قبل تصديقها من الجهات الرسمية العليا[1].

(ج)- مدير البلدية:

تنص المادة 19 من قانون الإدارة المحلية سنة 2021 على أنه يعين في كل بلدية مدير البلدية . و يعين المدير وفقا لهذه المادة بقرار من الوزير بناءا على تنسيب المجلس البلدي، حيث يرشح المجلس البلدي للوزير ثلاثة أشخاص لمنصب المدير التنفيذي للبلدية ممن تنطبق عليهم الشروط المطلوبة و يعين الوزير أحدهم مديرا تنفيذيا للبلدية و يحدد في قرار تعيينه راتبه و علاقاته و شروط استخدامه و سائر حقوقه المالية على أن يتقاضاها من صندوق البلدية و يجدد عقده و تنهى خدماته بقرار من المجلس البلدي و موافقة الوزير.[2].

و يعتبر مدير البلدية مدير الجهاز التنفيذي في البلدية وهو مسئول امام المجلس البلدي عن حسن تنفيذ مهامه وهي[3]:

- يعتبر رئيس جهاز الموظفين في البلدية و هو مسئول عن حسن سير عمل الجهاز التنفيذي للبلدية.
- إعداد جدول أعمال المجلس البلدي وحضور اجتماعاته والاشتراك في المناقشة دون حق التصويت.
- تنفيذ قرارات المجلس البلدي بإشراف الرئيس و متابعة تنفيذ العقود.
- إدارة أموال البلدية المنقولة وغير المنقولة.
- إعداد مشاريع الموازنة السنوية و التقرير السنوي و ربع السنوي و الحساب الختامي و رفعه للرئيس في الوقت المحدد.
- الإشراف على صيانة أملاك البلدية و أموالها و المحافظة عليها.
- مراقبة تحصيل واردات البلدية و متابعتها و الأمر بصرف النفقات و إصدار الحوالات وفقا للقرارات الصادرة بمقتضى القوانين المعمول بها.

(د)- الجهاز التنفيذي للبلدية:

---

[1] جميل الجالودي، مرجع سابق، ص 44

[2] المادة 19 الفقرة أ من قانون الإدارة المحلية 2021

[3] المادة 19 الفقرة أ من قانون الإدارة المحلية 2021

يتكون الجهاز التنفيذي البلدية من عدد من الدوائر والأقسام الضرورية لتنفيذ مهام البلدية وهو يختلف من بلدية لأخرى نظرا لاختلاف البلديات من حيث حجمها وعدد سكانها وتصنيفها و قدراتها المالية والفنية . (انظر الهيكل التنظيمي لبلدية البريد ولبلدية السلطة).

ثانيا: تحديات الإدارة المحلية في الأردن:

لم تتمكن هيئات الإدارة المحلية في الأردن من القيام بواجباتها تجاه المجتمعات المحلية بشكل يضمن تقديم الخدمات العامة المحلية دون الاعتماد الرئيسي على مؤسسات الحكومة المركزية، ويعود ذلك إلى التحديات التي واجهت وما زالت تواجه هيئات الإدارة المحلية والمتمثلة فيما يلي[1]:

1- المركزية الشديدة في تقديم الخدمات العامة المحلية, من الملاحظ أن الخدمات العامة في المحافظة تقوم بها الدوائر الرسمية التابعة للوزارات المختلفة فقط حيثأن هذه الدوائر تتلقي التعليمات النافذة من قبل كبار المسئولين في الوزارة وتخضع لإشرافهم المباشر.

أما بالنسبة للخدمات العامة المحلية على مستوى البلدية فإننا نجد أيضا أن عددا كبيرا منها يتم تقديمه من قبل الحكومة المركزية ودوائرها في البلديات وليس من البلديات نفسها. بالرغم من أن قانون البلديات لسنة 1954 كان يحدد 39 وظيفة البلدية وقد جرى تخفيضها في قانون البلديات لسنة 2007 إلى 28 وظيفة.

ومع ذلك نجد أكثر من 20 وظيفة من التي نص عليها القانون الحالي وما زالت تعتبر من مهام الوزارات والدوائر الرسمية التابعة لها في الهيئات المحلية وتنفذ مركزيا, وتعود إلى الأسباب إلى النزعة لدى الحكومات المركزية في الماضي إلى زيادة نفوذها من جهة والى عدم قدرة الهيئات المحلية من الناحية المالية والإدارية والفنية على القيام بمهامها من جهة أخرى.

2- إقتصار دور المحافظ على الدور الأمني وضعف دوره التنموي فسلطة المحافظ ضعيفة على مدراء الدوائر الرسمية في محافظته لأن تعيينهم وترقيتهم ومكافئتهم يتم من قبل وزرائهم أو رؤسائهم في الحكومة المركزية, كما أن الموافقة على نوعية وحجم الخدمات وتخصيص الأموال اللازمة لها يتم من قبل وزاراتهم.

3- عدم وجود موازنة مستقلة للمحافظة تشمل الموارد المالية المخصصة للمحافظة وأوجه إنفاقها, بل أن الموازنة الحالية هي تقتصر على موازنة المحافظ وجهاز المحافظة الذي هي جزء من مخصصات وزارة الداخلية . أما موازنة الدوائر الرسمية في المحافظة فهي جزء من موازنة الوزارات التي تتبع لها هذه الدوائر.

---

[1] جميل الجالودي، مرجع سابق، ص 45

بالتالي نلاحظ أن القوانين السارية لا تنص بصراحة على وجود موازنة مستقلة للمحافظة وعلى منح المحافظة موارد ذاتية مستقلة تجعلها قادرة على القيام بدورة في التخطيط والتنمية الإقليمية بكفاية.

4- ضعف القدرات الإدارية من بشرية وفنية في المحافظة مما يجعلها عاجزة عن قيامها بمهامها بكفاية.

5- أن تشكيل مجالس المحافظة ال يضمن مشاركة شعبية حقيقية وواسعة الأمر الذي أدى إلى تدني مستوى المشاركة الشعبية والى ضعف دور مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في تنمية المحافظة وكذلك ضعف التنسيق بين هذه المؤسسات والمؤسسات الرسمية في المحافظة.

6- ترهل إداري في الهيئات المحلية وتدني كفاية العاملين فيها وضعف أدوات المساءلة وغياب أسس التعيين والترقية , بل أن تعيين الموظفين يتم في الغالب من قبل الحكومة المركزية أو بموافقتها ودون الأخذ بعين الاعتبار حاجة ورأي المجالس البلدية. فقد بلغ عدد الموظفين العاملين في المجالس البلدية(93) ومجالس

الخدمات المشتركة (22) حوالي 31750 موظفا حسب التقرير السنوي لوزارة الشئون البلدية لسنة 2007.

7- تواجه البلديات تحديات مالية تتمثل في:

- انخفاض حصتها من الموارد المالية العامة فقد انخفضت النسبة من 12.7% في
- عام 1975 إلى 3% في عام 2007.
- انخفاض نسبة الإنفاق العام المحلي من الإنفاق العام فقد انخفضت النسبة من 6.4% في عام 1975 إلى 3% في عام 2007, وهي نسبة منخفضة أيضا عندمقارنتها في دول الشرق و الأوسط والتي بلغت 11% وفي الدول النامية 19 % وفي الدول المتقدمة التي تصل إلى 38% في بعض منها كألمانيا الاتحادية.
- ضعف قدرتها على تحصيل الإيرادات الذاتية.
- ضعف قدرتها على إعداد الموازنات المالية والتخطيط المالي.
- ارتفاع مديونية المجالس البلدية.
- تزايد اعتماد البلديات على دعم الحكومة المركزية.
- عدم وجود الكوادر البشرية المؤهلة والمدربة في مالية البلديات.
- ضعف المساءلة والرقابة المالية.

8- عدم وجود قاعدة بيانات شاملة ودقيقة عن المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والسكانية والبيئية والطبيعية والمناخية والعمرانية اللازمة للتخطيط والتنمية المحلية.

9- ضعف المشاركة الشعبية والرقابة الشعبية على أعمال المجلس البلدي.

10- ضعف دور القطاع الخاص المحلي ومؤسسات المجتمع المدني في تقديم الخدمات المحلية.

11- ضعف التنسيق بين المؤسسات العامة والبلديات.

1- ضعف التنسيق بين المؤسسات الخاصة المقدمة للخدمات المحلية والبلديات.

ثالثا: مرتكزات إصلاح الإدارة المحلية في الأردن:

1. الإرادة السياسية:

أكد جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين منذ توليه سلطاته الدستورية على ضرورة إصلاح الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية وفقا لمبادئ الحكم الرشيد[1], ومطالبا جلالته الحكومات الأردنية في كتب التكليف السامي لها بضرورة إعداد التصورات اللازمة لتعزيز اللامركزية الإدارية والعمل على تنفيذ ها وفق خطط زمنية تعد لهذه الغاية وبالتعاون مع بيوت الخبرة الدولية.

فبناء على توجيهات الملك في عام 2005, ثم تشكيل لجنة الأجندة الوطنية من ممثلين عن الحكومة و البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني والقطا ع الخاص ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية, بهدف صياغة أجندة وطنية تحدد الأوليات الوطنية خلال الفترة الزمنية (2015-2016). ومن الأهداف التي تسعى الأجندة الوطنية إلى تحقيقها نذكر منها[2]:

- زيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني.
- بناء الثقة بين المؤسسات الرسمية والمواطنين واعتماد مبدأ الشفافية والحاكمية الرشيدة والمساءلة.

وبإرادة ملكية في عام (2005)[3] أيضا شكلت لجنة الأقاليم برئاسة رئيس مجلس الأعيان الأردني وعضوية عدد من أهل الخبرة والمشورة في مجال الإدارة العامة بهدف وضع تصور العادة النظر في التقسيمات الإدارية وإصلاح نظام الإدارة المحلية

---

[1] مبادئ الحكم الراشد هي: المشاركة، الإدامة، الشرعية، الشفافية، العدالة، المساواة، سيادة القانون، التمكين و التخويل، الكفاية والفاعلية، واللامركزية

[2] جميل الجالودي.مرجع سابق.ص 47

[3]تعزيزا لمسيرتنا الديمقراطية واستكمالا لعملية الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري وحرصا منا على إشراك المواطنين في محافظاتهم في المرافق العامة وأولويات الاستثمار والانفاق على المشاريع الرأسمالية والخدماتية وفي الاشراف على أداء الأجهزة الرسمية في مختلف المناطق, فقد رأينا أن نعيد النظر في التقسيمات الإدارية في المملكة, بحيث يكون لدينا عدد من المناطق التنموية أو الأقاليم, التي يضم كل أقاليم منها عددا من المحافظات: ويكون لكل إقليم مجلس محلي منتخب انتخابا مباشرا من سكان هذا الإقليم, ليقوم هذا المجلس, بالإضافة إلى المجالس البلدية المنتخبة في المحافظات:

بهدف تحقيق التنمية الإقليمية والمحلية التي تضمن الحياة الكريمة للمواطن و العدالة في توزيع مكاسب التنمية. وقامت اللجنة بإعداد مشروع نموذج لنظام الإدارة الإقليمية والمحلية ومشروع تعديل القوانين والأنظمة اللازمة لذلك.

وفي خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الخامس عشر في يوم 2008/10/04 اكد الملك على ضرورة الاستمرار في إصلاح الإدارة المحلية ومطالبة الحكومة باتخاذ السياسات والإجراءات اللازمة لتنفيذ ذلك و على النحو التالي:" إن رؤيتنا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية, تسير جنبا إلى جنب , مع رؤيتنا 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.وكنا قد شكلنا لجنة ملكية متخصصة: لوضع أفضل تصور, لإدارة الحكم المحلي فيم ناطق المملكة, على أساس إحتياجات وأولويات أقاليمها.

وهنا لابد من التأكيد, على أن تفعيل مفهوم الحكم المحلي هو من أفضل قاعدة المشاركة الشعبية, وتعزيز التنمية السياسية والإقتصادية الاجتماعية. وبناء على هذه القناعة, فقد أصبح من الضروري اليوم ، أن تبادر الحكومة وبالتعاون مع مجلسكم الكريم ، إلى إعادة دراسة توصيات لجنة الأقاليم.ووضع تشريع يستند هذه التوصيات يهدف إلى تمكين المجتمعات المحلية من تحديد احتياجاتها التنموية وبرامجها ومتابعة تنفيذها.

وفي 20/10/2008 شكل مجلس الوزراء فريق متخصص للنظر بتنفيذ توصيات لجنة الأقاليم ودراسة التداخل والتشابك في التشريعات وكذلك التدرج وعلى فترات زمنية تتلائم مع الكفاءات اللازمة لذلك في الأقاليم وتطويره التتمكن من القيان بالدور الذي سيناط بها[1].

2. الدعم الدولي:

يحصل الأردن وباستمرار على دعم المنظمات الدولية (كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الانتمائي) والاتحاد الأوروبي والدول المتقدمة كالولايات المتحدة واليابان وألمانيا وفرنسا والدنمارك من الناحية المالية والفنية لتطوير نظام الادارة المحلية وتعزيز قدرات الهيئات المحلية بحيث تصبح قادرة على اداء مهامها بكفاية وفاعلية. ونذكر هنا قائمة باسماء المشاريع الدولية الجاري العمل بها كمثالا على هذا الدعم[2]:

بتحديد الأوليات ووضع الخطط والبرامج المتعلقة بهذا الإقليم, بدلا من اقتصار هذه المهمة على صانع القرار في المركزه فأهل الإقليم ادري بمصالحهم واحتياجاتهم".

[1] جريدة الرأي في 10/21/ 2008.

[2] جميل الحالودي ، مرجع سابق، ص 49

- برنامج الشراكة الأردنية الدنماركية لإعداد رؤية لتحقيق اللامركزية في الأردن ، والذي بموجبه تم إعداد الوثيقة " رؤية لتحقيق اللامركزية في الأردن " في عام 2008.
- مشروع الحد من جلطة المدينة وتوفير البنية التحتية للسالمة المرورية.
- مشروع المراصد الحضرية.

- مشروع الخارطة الاستثمارية في البلديات.
- مشروع نظام الإنذار المبكر للأداء المالي في البلديات.
- مشروع اتحاد البلديات.
- مشروع دليل الموارد المحلية.
- مشروع دليل الاحتياجات المحلية.
- مشروع إستراتيجية التخطيط و التنمية الإقليمية
- مشروع المعهد الوطني لتدريب البلديات
- مشروع برنامج مكافحة الفقر من خلال التنمية المحلية.
- مشروع إعادة هيكلة قطاع البلديات.

رابعا: جهود الحكومة الأردنية الصالح الإدارة المحلية:

1- الجهود الحكومية للإصلاح على مستوى المحافظة:

(أ) تفعيل الدور التنموي للمحافظ:

اصدر الملك عبدا لله الثاني بن الحسين خلال زيارته الرسمية إلى محافظة عجلون في 2002 توجيهاته بتفعيل الدور التنموي للحكام الإداريين ، حيثتم تكليفهم بتولي مسئولية المتابعة والإشراف على تقدم سير العمل في المشاريع التنموية التي يتم تنفيذها في المحافظات[1].

(ب) تأسيس وحدات تنمية:

قامت وزارة التخطيط والتعاون الدولي وبالتعاون مع وزارة الداخلية بمأسسة آلية متابعة تنفيذ المشاريع التنموية في المحافظات من خلال تأسيس وحدات التنمية هي المحافظات برئاسة مساعد المحافظ لشئون التنمية وتعزيزها بالكوادر الفنية المتخصصة وكذلك تزويدها بالاحتياجات اللوجستية لتتولى مساعدة المحافظ وأعضاء المجلس التنفيذي للقيام بدورهم التنموي . وتم إعداد دليل

[1] جميل الجالودي، مرجع سابق، ص51

متابعة تفصيلية لآلية متابعة تنفيذ المشاريع الرأسمالية التنموية في المحافظات يغطي كافة مراحل تقدم سير عمل المشروع ، ويوضح وحدات التنمية في المحافظات. كذلك لم إعداد الاطار التنظيمي الذي يوضح مسار عملية متابعة تفيد المشاريع القطاعية ويحدد دور ومسئولية كل طرف في هذه العملية[1].

(ج) إنشاء قاعدة بيانات وربطها بالشبكة الالكترونية مع وزارة التخطيط:

قامت وزارة التخطيط و التعاون الدولي ببناء قاعدة بيانات تنموية على مستوى المحافظات تشمل على تفاصيل الواقع التنموي الاقتصادي و الاجتماعي و كذلك قاعدة بيانات شاملة لتفاصيل المشاريع الرأسمالية التنموية التي تنفذها الحكومة وفق خططها وبرامجها السنوية.

ولتعظيم الفائدة من مشروع قاعدة البيانات المحوسبة ، وإتاحة الفرصة لجميع المعنيين بهذا الشأن للاستفادة من البيانات سواء في مركز وزارة التخطيط والتعاون الدولي أو وزارة الداخلية ، فقد تم إنشاء شبكة الكترونية لربط جميع المحافظات مع الوزارتين المذكورتين.

وتم تدريب جميع موظفي الوحدات التنموية على استخدام تطبيقات برنامج متابعة تنفيذ المشاريع التنموية وتقييم أثرها التنموي في المحافظات[2].

هـ–نقل الصلاحيات

أصدر رئيس الوزراء بتاريخ 2008/02/28 تعميما على مؤسسات الدولة يطلب بموجبه نقل 92 مهمة محددة من مهام الوزارات إلى الدوائر الحكومية في المحافظات، و يجب على السلطات العامة تبسيط الإجراءات و الاعلان عن المتطلبات و الخطوات و الوقت اللازم لتقديم الخدمات و الأماكن التي تتوفر فيها الخدمات.

و– التمويل و الموازنات

تم تغيير عملية إعداد الموازنة من قبل وزارة المالية و اعتبارا من عام 2008 بحيث توضع موازنة موحدة لكل محافظة من قبل دائرة الموازنة العامة و موافقة وزارة المالية بناءا على احتياجات المحافظة و من ثم تحويل المخصصات المالية الواردة فيها المحافظة من أجل

---

[1] نفس المرجع السابق، ص 51

[2] جميل الجالودي، مرجع سابق، ص52

التنفيذ. و ما زال المحافظ كرئيس للإدارة العامة في المحافظة لا يملك الصلاحية المباشرة على تحديد المخصصات المالية و صرفها و تسليم الخدمات العامة بل تعود هذه الصلاحيات إلى الوزراء و أصحاب القرار المركزي[1].

2-الجهود الحكومية للإصلاح على مستوى البلدية.

أ-دمج البلديات و إلغاء المجالس القروية

قامت الحكومة الأردنية في عام 2001 بتخفيض عدد البلديات في المملكة من 328 بلدية إلى 93 بلدية بالإضافة إلى أمانة عمان الكبرى من خلال دمج البلديات الصغيرة و القرى ببعضها و تكوين بلديات جديدة كبيرة تعتقد الحكومة بقدرتها على القيام بمهامها المحلية للمواطن، و قامت أيضا بإلغاء المجالس القروية، و على ضوء هذه الإصلاحات أعيد النظر في تسمية الوزارة المشرفة على شؤون البلدية بدلا من وزارة الشؤون البلدية و القروية و البيئة[2].كما أصدرت الحكومة عام 2002 القانون المؤقت رقم 70 لسنة 2002 المعدل لقانون البلديات و الذي بموجبه يتم تعيين رؤساء المجالس البلدية و نصف أعضائها بدلا من انتخابهم[3].

بالرغم من أن هذه الخطوة سليمة و في الإتجاه الصحيح إلا أنها غير كافية بسبب عدم اعتماد أساس واضح لعملية الدمج، كما أن الحجم الحالي للبلديات لا يؤهلها للقيام بدورها في التنمية المحلية بكفاءة اقتصادية، و هذا يتضح من خلال أن البلديات ما زالت عاجزة عن القيام بجميع وظائفها ال 28 الواردة في قانون البلديات..

ب-إصدار قانونا جديدا للإدارة المحلية لسنة 2007-و كذلك القانون المعدل لقانون البلديات رقم 07 لسنة 2012.

يلغي العمل بالقانون السابق لسنة 1954 بهدف تعزيز دور الهيئات المحلية في تقديم الخدمات المحلية و في التخطيط و التنمية المحلية من خلال توسيع قاعدة المشاركة الشعبية . و تتمثل التغييرات الجديدة في :

- التأكيد على انتخاب المجالس البلدية انتخابا مباشرا –الرئيس و الأعضاء-و لمدة أربع سنوات[4].

- تخفيض سن الانتخاب إلى 18 سنة وفق قانون الانتخاب سنة 2001 بعد ما كان 19 سنة في القانون رقم 22 لسنة 1982[5].

---

[1] جميل الجالودي، مرجع سابق،ص 52

[2] نفس مرجع سابق، ص 52

[3] محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 151

[4]يستثنى من ذلك مجلس أمانة عمان الكبرى حيث ما زال يتم تعيين أمين المجلس و نصف أعضائه من مجلس الوزراء.

[5]محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص165

- تمكين المرأة من المشاركة في العمل البلدي عن منحها 25 بالمائة من مقاعد المجلس البلدي[1] –كوتا نسائية- و تجدر الإشارة هنا إلى أن المرأة لم نكن تملك حق الانتخاب لعضوية المجالس البلدية في الأردن عندما صدر قانون البلديات عام 1955 و استمر هذا الوضع لمدة طويلة حتى تقرر لها هذا الحق عندما عدل القانون سنة 1982 بموجب القانون رقم 22 لسنة 1982[2].

- تخفيض مهام البلدية من 39 وظيفة في قانون البلديات السابق -1955- إلى 29 وظيفة في القانون -2007-هذا التخفيض في المهام البلدية أجرى دون معرفة الأسس والأسباب والكيفية المعتمدة في قدرة البلديات على القيام بها. حيث انه ما زالت عمليا البلديات غير قادرة على القيام بجميعها بلتقوم وحدات الإدارة المركزية بتنفيذها بدلا من البلديات. كما انه من غير الواضح إلى أي مدى توجد تناقضات بين قانون البلديات الجديد والقوانين الأخرى ذات العلاقة بالشأن المحلي[3].

- إحداث وظيفة مدير البلدية من قبل مجلس الوزراء في البلديات التي ينسب بها وزير البلديات ، وتعتبر هذه خطوة هامة في تعزيز قدرة البلديات على القيام بمهامها وهامة أيضا كونها تعزز مبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على المستوى المحلي. إلا أننا مازلنا نلاحظ تناقضا في القانون في هذا المجال حيث أن المجلس البلدي يمارس وظيفة مزدوجة (تشريعية وتنفيذية) مما يضعف دور الرقابة على حسن أداء العمل البلدي. كما يلاحظ أن القانون لا ينص على ضرورة تعيين مديرا للبلدية لكافة بلديات المملكة بل ترك الأمر لوزير البلديات لتحديد التي يتوجب تعيين مديرا لها. وحاليا تم تعيين مدراء البلديات من الفئة الأولى والثانية فقط . لذا نعتقد انه من الضروري أن يتم تعيين مديرا لكل بلدية من بلديات المملكة وان يتم الفصل بين مهام رئيسو أعضاء المجلس البلدي المنتخب (السلطة التشريعية) ومهام مدير البلدية المعين رئيس الجهاز التنفيذي في البلدية المعيين (السلطة التنفيذية) من خلال إجراء التعديلات الضرورية على قانون البلديات الحالي[4].

---

[1] المادة 13.د من قانون الإدارة المحلية سنة 2021

[2] محمد علي الخلايلة ،مرجع لسابق، ص 165.

[3] جميل الجالودي، مرجع سابق، ص 53

[4] نفس المرجع السابق ، ص 54

الخاتمة

من خلال هذد الدراسة نستنتج أن هناك جهود إصلاحية كبيرة تقوم بها الحكومة الأردنية للنهوض بالإدارة المحلية من خلال تفعيل الدور التنموي للمحافظة و البلدية و تجسيد الرقمنة ،و توسيع صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية ، و تطوير إدارة تمويل المحافظات و البلديات ،كما تدعمت تلك الجهود بصدور قانون الإدارة المحلية لسنة 2021 الذي يدعم نهج اللامركزية الإدارية ، و رغم تلك الإصلاحات لا تزال الإدارة المحلية في الأردن بحاجة إلى آليات عملية تمكن من تطوير قدراتها المالية و تمكينها من صلاحيات مهمة للفيام بدورها بما يتوافق و الإنشغالات الخقيقية للمواطنين على المستوى المحلي.

المراجع

أولا الكتب

1- محمد علي الخليل،**الادارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الاردن و بريطانيا و فرنسا و مصر**.عمان.دار الثقافة للنشر و التوزيع.2013.

2- جميل الجالودي، **إصلاح الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية** في كتاب الاصلاح و التطوير الإداري في الوطن العربي، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008.

ثانيا الجرائد

3- جريدة الرأي في 10/21/ 2008.

ثالثا القوانين و المراسيم

1 -قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة 2021

2-قانون البلديات في الأردن الصادر في الجريدة الرسمية رقم 4820 بتاريخ 8/4/2007