



ورقة سياسات

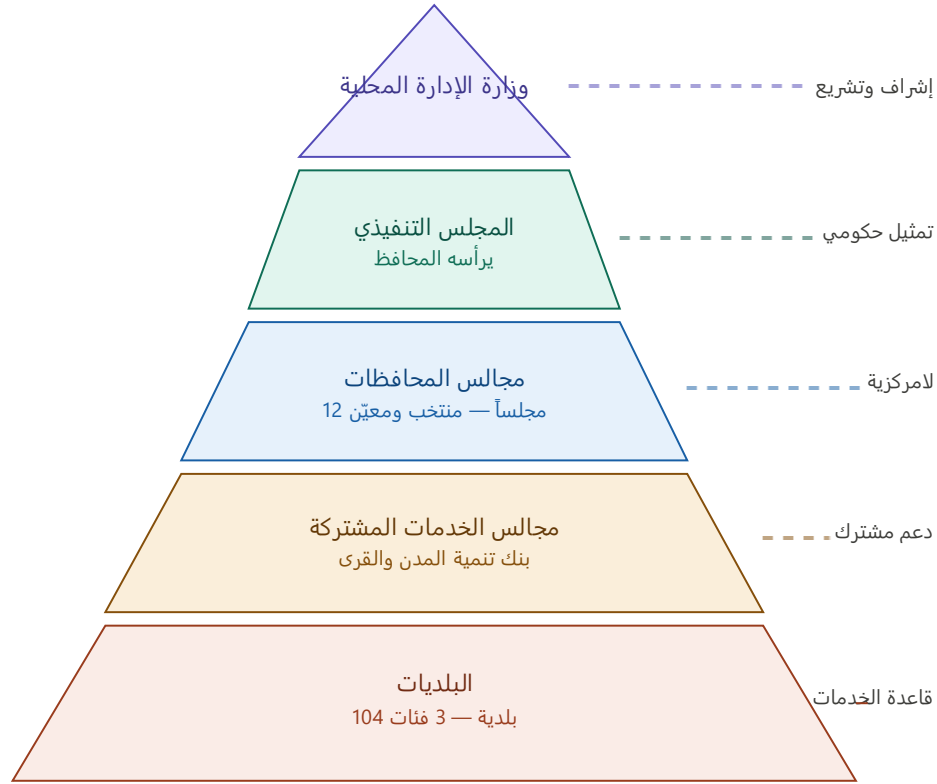
الإدارة المحلية بين الشكل والوظيفة: أين يتعطل الأثر؟

نيسان 2026



الملخص التنفيذي

- تتناول هذه الورقة واقع الإدارة المحلية في الأردن من حيث الفجوة بين الشكل المؤسسي والوظيفة الفعلية، في ظل مسار الإصلاح السياسي والإداري الذي تقوده الدولة ضمن مخرجات اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية. وتُظهر الورقة أن الإدارة المحلية ما تزال تعاني من اختلالات بنيوية تحدّ من قدرتها على التحول إلى مستوى حكم محلي فاعل.
- تشير البيانات إلى أن نسب المشاركة في الانتخابات المحلية شهدت تراجعاً ملحوظاً خلال السنوات الأخيرة، إذ انخفضت من نحو 45%-43% في انتخابات 2013 إلى حوالي 31%-30% في 2017، ثم استقرت عند حدود 32%-29% في 2022، ما يعكس تراجع الثقة العامة بالمجالس المحلية وضعف التفاعل الشعبي معها.
- على المستوى المالي، تكشف الورقة أن بلديات الفئة الأولى تخصص حوالي 78% من إنفاقها للنفقات الجارية مقابل 22% فقط للنفقات الرأسمالية، وهو ما يوضح اختلالاً هيكلياً في توزيع الموارد لصالح التشغيل على حساب التنمية، ويحد من القدرة على تنفيذ مشاريع تنموية ذات أثر ملموس.
- كما تُظهر الورقة أن الإدارة المحلية تعاني من اعتماد مرتفع على التحويلات المركزية مقابل ضعف الإيرادات الذاتية، إضافة إلى تراكم المديونية في بعض البلديات، وتذبذب مصادر التمويل مثل عوائد المحروقات، إلى جانب ضعف كفاءة التحصيل ووجود ذمم مالية غير مستردة.
- وتبرز أيضاً تحديات تتعلق بضعف الدور التنموي للبلديات، حيث يظل تركيزها منصباً على الخدمات اليومية الأساسية، مقابل محدودية في التخطيط الاقتصادي وجذب الاستثمارات، إضافة إلى فجوات في التحول الرقمي، وضعف تطبيق مفاهيم المدن الذكية، وتفاوت القدرات المؤسسية بين البلديات.
- كما تشير الورقة إلى تحديات أخرى تشمل ارتفاع كلف الطاقة والصيانة، وضعف الاستنادة من الأصول والأراضي، وتشتت العلاقة مع شركات الخدمات العامة، وضعف التعاون بين البلديات، إلى جانب نقص في برامج بناء القدرات والتدريب، وضعف أدوات الرقابة والتخطيط والمساءلة.
- وفي ضوء ذلك، تقدم الورقة حزمة من التوصيات الإصلاحية، أبرزها: تعزيز اللامركزية الحقيقية وتوسيع الصلاحيات، إصلاح النظام المالي عبر تنويع الإيرادات وترشيد النفقات، تفعيل الموازنة التشاركية، إنشاء اتحاد بلديات، تطوير المدن الذكية، تحسين منظومة الرقابة، بناء القدرات المؤسسية، وتفعيل الشراكات مع القطاع الخاص، إلى جانب إعادة تنظيم العلاقة مع شركات الخدمات واستعادة بعض الصلاحيات التنموية مثل النقل العام.
- وتخلص الورقة إلى أن انه ينبغي إعادة النظر لمنظومة الإدارة المحلية بوصفها ركيزة أساسية في مشروع التحديث الوطني برؤى التحديث الثالث، من خلال تطوير المجالس المحلية لتتجاوز الدور الخدمي التقليدي نحو أدوار تنموية واستثمارية واجتماعية وديمقراطية، وتعزيز صلاحياتها واستقلاليتها وقدراتها المؤسسية، بما يمكنها من ترجمة سياسات الدولة إلى نتائج ملموسة، ويعزز المشاركة السياسية، والعدالة التنموية، وكفاءة الحكم المحلي.



مؤسسات الإدارة المحلية¹.

¹ أولاً، البلديات: وهي الأكثر معرفة بمؤسسات الإدارة المحلية والتي وصل عددها إلى 104 بلديات مقسمة إلى ثلاث فئات حسب عدد سكان المحافظة.

ثانياً، مجالس المحافظات: وهي مجالس اللامركزية وعددها 12 مجلس حسب عدد المحافظات تتكون من جزئين جزء منتخب على مستوى المحافظة ومناطقها وجزء معين من مؤسسات أصلاً منتخبة مثل غرف التجارة والصناعة واتحاد المزارعين ومؤسسات الأعمار.

ثالثاً، المجلس التنفيذي: وهو المجلس الذي يمثل الحكومة المركزية في المحافظة ويتشكل برئاسة المحافظ وعضوية متصرفي الأولوية ومدراء الدوائر في المحافظة الذين يمثلون الحكومة المركزية مثل مدراء الصحة الاشغال التريبة الزراعة ... الخ

رابعاً، مجالس الخدمات المشتركة: هي مجالس تتكون من مجموع رؤساء البلديات المتجاورة يرأسها موظف يعينه وزير الادارة المحلية يقوم هذا المجلس على خدمة البلديات المشتركة في مجالات متعددة مثل إدارة مكبات النفايات مساعدة البلديات في الأزمات والطوارئ خدمات النظافة رش المبيدات ويعامل معاملة بلدية من الفئة الثانية.

خامساً، بنك تنمية المدن والقرى: هو الذراع المالي للبلديات أو صندوق البلديات الذي تودع فيه البلديات اموالها حيث يقوم البنك بإدارة هذه الأموال ودعم البلديات في القروض والمنح والشراكة في تنفيذ المشاريع المشتركة.

سادساً، وزارة الإدارة المحلية: هي الوزارة التي تشرف على عمل مؤسسات الإدارة المحلية وتعد التشريعات وتراقب تنفيذ وتطبيق التشريعات وتقديم الدعم الفني والمالي ويتبع لها مديريات في كافة المحافظات



المقدمة

يُعد تطوير منظومة الإدارة المحلية في الأردن أحد أبرز مسارات الإصلاح السياسي والإداري التي يجري الدفع بها ضمن رؤية شاملة لتحديث الدولة، والتي يقودها جلالة الملك عبدالله الثاني، وتُرجمت ملامحها من خلال مخرجات اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، بما شمل التعديلات الدستورية، وقانوني الانتخاب والأحزاب، إلى جانب التشريعات الناظمة للإدارة المحلية. وقد أكدت الرسالة الملكية الموجهة إلى اللجنة أهمية هذا المسار من خلال الدعوة إلى "تطوير التشريعات الناظمة للإدارة المحلية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع القرار، وتهيئة البيئة التشريعية والسياسية الضامنة لدور الشباب والمرأة في الحياة العامة"، بما يعكس مركزية هذا الملف في عملية الإصلاح الشامل.

في هذا السياق، تبرز الإدارة المحلية بوصفها ركيزة أساسية في تحقيق التنمية المتوازنة وتعزيز المشاركة السياسية، حيث يرتبط مستوى تطور الدولة بقدرتها على تمكين وحداتها المحلية، لا سيما البلديات، من القيام بأدوارها التنموية والخدمية بكفاءة وفاعلية، وبما يضمن تحسين مستوى الخدمات ورفع جودة الحياة في مختلف المناطق.

كما أن تبني نهج اللامركزية يشكل خياراً إصلاحياً يعزز من استقرار الدولة وتماسكها، من خلال توسيع قاعدة المشاركة في صنع القرار، وترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة، بما في ذلك الشفافية والمساءلة وتوزيع الصلاحيات. ويسهم ذلك في إعادة بناء الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة، عبر تمكين المجتمعات المحلية من تحديد أولوياتها التنموية والمشاركة في تنفيذها ومتابعتها.

وتستند هذه الرؤية الإصلاحية إلى فهم جوهري لطبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع؛ إذ لا تقوم هذه العلاقة على منطلق الرعاية أحادية الاتجاه، بل هي علاقة تعاقدية متبادلة تقوم على المواطنة الفاعلة والمسؤولية المشتركة وفي هذا الإطار، تُمثل الإدارة المحلية الفضاء الأكثر قرباً من المواطن لتجسيد هذه العلاقة فعلياً؛ فهي المستوى الذي تتحوّل فيه السياسات العامة إلى خدمات ملموسة، وتتشكل فيه الثقة أو تتآكل بحسب مدى استجابة المؤسسات لاحتياجات المجتمع. ومن هنا، فإن إصلاح الإدارة المحلية ليس شأنًا إدارياً بحتاً، إنما هو في جوهره إعادة بناء لعقد اجتماعي يُرسخ حق المواطن في المشاركة والمساءلة والانتماء؛ لذلك لا ينبغي النظر إلى الإدارة المحلية من منظور خدمي ضيق يختزلها في تقديم البنية التحتية وصيانة الطرق، إنما ينبغي استيعاب دورها التنموي الشامل بوصفها محركاً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي. فالبلدية القادرة والمُمكنة هي التي تستطيع استقطاب الاستثمار، وتوفير بيئة أعمال محلية مناسبة، وتوليد فرص العمل، والحفاظ على الموروث الثقافي والبيئي لمجتمعها. كما أن دورها في تعزيز التماسك الاجتماعي، وضمان العدالة في توزيع الموارد بين المناطق والفئات، يجعلها ركيزة لا غنى عنها في أي استراتيجية تنموية وطنية متكاملة.

وانطلاقاً من ذلك، ينبغي أن يُؤسس مشروع قانون الإدارة المحلية على منظومة واضحة من الأهداف والقيم التي تشكّل المرجع التقييمي لأي إصلاح تشريعي في هذا المجال؛ وفي مقدمتها قيمة المشاركة بوصفها حقاً دستورياً لا إجراءً شكلياً، وقيمة العدالة التوزيعية التي تكفل للمناطق الأقل نمواً نصيبها من الموارد والاهتمام، وقيمة المساءلة التي تُحوّل المجالس المحلية إلى هيئات



خاضعة للرقابة الشعبية والمؤسسية، فضلاً عن قيمة الاستدامة التي تربط القرارات المحلية بأثرها البعيد على البيئة والمجتمع. وستُشكّل هذه القيم الإطار الذي تُقيّم في ضوءه هذه الورقة مدى استيفاء مشروع القانون لمتطلبات الإصلاح الفعلي.

إلا أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب إصلاحاً بنيوياً شاملاً لمنظومة الإدارة المحلية، يقوم على الانتقال من نماذج الإدارة التقليدية القائمة على الاجتهادات الفردية، إلى نماذج مؤسسية تستند إلى قواعد واضحة من الكفاءة والمساءلة وتوزيع الأدوار، وتعزيز الاستقلالية الإدارية والمالية، بما يتجاوز التعديلات الشكلية إلى إصلاح فعلي في بنية النظام المحلي.

وانطلاقاً من ذلك، تسعى هذه الورقة إلى تحليل واقع الإدارة المحلية في الأردن في ضوء مشروع قانون الإدارة المحلية، من خلال رصد أبرز التحديات التي تواجه هذا القطاع، وإعادة تقييم العلاقة بين الحكومة المركزية ومؤسسات الإدارة المحلية على أساس الشراكة لا الوصاية، كما تهدف إلى تقديم مجموعة من البدائل والتوصيات المستندة إلى أفضل الممارسات، بما يساهم في تطوير نموذج أكثر فاعلية للإدارة المحلية وصولاً إلى ترسيخ أسس الحكم المحلي.



تمهيد

مكانة الإدارة المحلية في النظام السياسي الأردني

تتسم مكانة الإدارة المحلية في الأردن بطبيعة مزدوجة تجمع بين الأهمية من حيث الدور الخدمي والتنموي، وبين محدودية الاستقلالية من حيث الصلاحيات الفعلية؛ فالأردن، بوصفه دولة ذات نظام حكم مركزي، يعتمد على الحكومة المركزية في صياغة السياسات العامة وإدارة الملفات الاقتصادية والمالية الكبرى، في حين تُترك للإدارة المحلية مسؤولية تقديم الخدمات اليومية للمواطنين في المحافظات والبلديات.

وعلى الرغم من هذا الطابع المركزي القوي، فقد نشأت مؤسسات الإدارة المحلية وتطورت منذ عقود بوصفها جزءاً أساسياً من بنية الدولة الإدارية، ووسيلة لتقريب الخدمات من المواطنين وتخفيف الضغط عن المركز وتعزيز التنمية المحلية. وقد ارتبط هذا المستوى من الحكم تاريخياً بتحقيق العدالة المكانية في توزيع الخدمات، وتمكين المجتمعات المحلية من إدارة بعض شؤونها اليومية ضمن حدود محددة.

ومن الناحية النظرية، يُنظر إلى الإدارة المحلية في الأردن على أنها أداة مهمة لتعزيز المشاركة الشعبية، سواء من خلال الانتخابات المحلية أو تمثيل المواطنين في المجالس البلدية ومجالس المحافظات، كما يُفترض أن توفر هذه المنظومة مساحة للتعبير عن الاحتياجات المحلية المختلفة، خصوصاً في ظل التباين بين المحافظات من حيث الموارد والفرص التنموية.

وتُشكّل الإدارة المحلية كذلك فضاءً لتوسيع الرقابة المجتمعية على الخدمات العامة؛ إذ يكون المواطن أقرب إلى صانع القرار المحلي منه إلى المستوى المركزي، مما يُتيح له التأثير عبر المشاركة والمحاسبة والضغط المجتمعي. غير أن هذا الدور يظل محكوماً بإطار تحتفظ فيه الحكومة المركزية بصلاحيات الإشراف والرقابة على الموازنات والتعيينات والسياسات العامة، مما يجعل العلاقة بين المركز والمحلي علاقة توازن مستمر بين منح الوحدات المحلية استقلالية كافية لأداء دورها، وبين ضمان حسن إدارة موارد الدولة.

وعلى المستوى العملي، يتأثر نطاق الاستقلال المحلي بعدة عوامل، أبرزها محدودية الموارد المالية الذاتية وارتباط جزء كبير من التمويل بالتحويلات الحكومية، إضافة إلى التفاوت في القدرات الإدارية بين البلديات. وهذا الواقع يجعل أداء الإدارة المحلية متفاوتاً بين منطقة وأخرى، وقدرتها على المبادرة والتخطيط التنموي مرتبطة بالإمكانات المتاحة لا بالصلاحيات القانونية وحدها، فضلاً عن أنه يضعها في موقع حساس بين توقعات المواطنين المتزايدة من جهة، والطاقة الاستيعابية المحدودة من جهة أخرى.

وبناءً على ذلك، فإن فهم الإدارة المحلية في الأردن يكمن باعتبارها جزءاً من منظومة حكم أوسع، تتقاطع فيها اعتبارات التنمية والمشاركة والمساءلة والموارد، ضمن إطار مستمر من التحديث والإصلاح الإداري والسياسي، وليس النظر إليها كمجالس خدمية فقط.



الإشكالية

تتمثل الإشكالية في منظومة الإدارة المحلية في الأردن في وجود فجوة بين الأدوار المتوقعة للمجالس المحلية وبين الأدوات والصلاحيات المتاحة لها فعلياً لممارسة هذه الأدوار، فعلى الرغم من وجود مجالس منتخبة على مستوى البلديات والمحافظات، إلا أن العديد من القرارات الأساسية المرتبطة بالموازنات، والتمويل، وتنفيذ المشاريع، ما تزال تمر عبر مستويات مركزية، الأمر الذي يحدّ من قدرة هذه المجالس على الاستجابة المباشرة لاحتياجات المجتمعات المحلية، كما يشهد الإطار المؤسسي تداخلاً في الأدوار بين الجهات التنفيذية المعينة والمجالس المنتخبة، في ظل توجهات لإعادة توزيع بعض الصلاحيات، وهو ما يؤثر على وضوح عملية اتخاذ القرار على المستوى المحلي.

وفي الجانب المالي، تواجه المجالس المحلية تحديات تتعلق بضعف الاستقلال المالي، وارتفاع نسبة النفقات الجارية، خاصة الرواتب، مقارنة بحجم الإنفاق الموجه للمشاريع التنموية، ما يقيّد قدرتها على إحداث أثر ملموس على مستوى الخدمات والتنمية. إضافة إلى ذلك، يبرز ضعف في أدوات التخطيط والتنفيذ إلى جانب محدودية في منظومات الرقابة والتقييم، ما ينعكس على كفاءة الأداء العام. وقد ساهمت هذه العوامل مجتمعة في تراجع مستوى ثقة المواطنين بالمجالس المحلية، وانخفاض مستويات المشاركة والتفاعل معها.

وعليه، فإن التحدي الأساسي في مدى تمكين هذه الهياكل من ممارسة أدوارها بفعالية من خلال وضوح الصلاحيات، وتعزيز الاستقلال المالي، وتطوير أدوات الحوكمة، بما يدعم التحول نحو نموذج أكثر كفاءة للإدارة المحلية.

تشخيص واقع الإدارة المحلية في الأردن:

تتناول هذه الجزئية تشخيص واقع الإدارة المحلية في الأردن بهدف تقديم صورة واضحة وموضوعية حول كيفية عمل المجالس المحلية والبلديات في الوقت الحالي، والظروف التي تحكم أدائها، ويأتي هذا التشخيص في إطار فهم أعمق للعوامل المؤثرة على كفاءة الإدارة المحلية، سواء كانت مرتبطة بالإطار القانوني، أو بالموارد المالية، أو بطبيعة العلاقة مع الحكومة المركزية والمجتمع المحلي.

يهدف عرض واقع الحال إلى توضيح البيئة العامة التي تعمل ضمنها المجالس المحلية، بما يساعد على بناء فهم متكامل قبل الانتقال إلى تحليل الإشكاليات واقتراح البدائل الممكنة، ففهم الواقع بشكل دقيق يعد خطوة أساسية لأي عملية تطوير أو إصلاح في منظومة الإدارة المحلية.



1. سلطة الحكومة المركزية وتوزيع الصلاحيات: تعمل المجالس المحلية في الأردن ضمن إطار قانوني وإداري يعطي الحكومة المركزية دورًا واسعًا في إدارة العديد من الملفات الأساسية المرتبطة بعمل هذه المجالس هذا يشمل جوانب مثل إقرار الموازنات، والموافقة على بعض القرارات المالية، والإشراف على العطاءات والمشاريع، إضافة إلى تنظيم بعض الجوانب الإدارية داخل البلديات.

هذا الإطار يجعل العلاقة بين المركز والوحدات المحلية علاقة متداخلة، حيث لا تُتخذ جميع القرارات على المستوى المحلي بشكل مستقل بالكامل، بل تمر في كثير من الحالات عبر مستويات مركزية للمراجعة أو الموافقة. هذا الأمر قد يؤدي أحيانًا إلى إطالة الإجراءات، ويحد من قدرة المجالس على الاستجابة السريعة للاحتياجات المحلية اليومية، كما أن تداخل الصلاحيات بين الجهات المركزية والمحلية يخلق أحيانًا غموضًا في تحديد المسؤوليات، مما يؤثر على وضوح القرار المحلي وعلى كفاءة تنفيذه.

2. ثقة المواطنين بالمجالس المحلية: تشير التجربة العامة إلى وجود تراجع في مستوى ثقة المواطنين بالمجالس المحلية خلال السنوات الأخيرة وهو ما ينعكس في انخفاض نسب المشاركة في الانتخابات المحلية في الدورات المتعاقبة، والتي استقرت في السنوات الأخيرة عند مستويات تقارب 30% ويظهر هذا التراجع كذلك في ضعف التفاعل المستمر بين المواطن والمجالس بعد تشكيلها.

ويرتبط هذا التراجع بمجموعة من العوامل المتداخلة، من أبرزها تغير طبيعة النظام الانتخابي وتطور هيكلية المجالس المحلية، بما في ذلك إدخال مجالس المحافظات في دورة 2017، الأمر الذي أدى إلى قدر من عدم الوضوح لدى المواطنين حول أدوار كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية، كما أن محدودية الأثر الملموس للمجالس في تحسين جودة الخدمات أو التأثير في القرارات التنموية عززت لدى شريحة من المواطنين تصورًا بأن دور هذه المجالس ما يزال محدود الفاعلية.

إضافة إلى ذلك، أسهم ضعف قنوات التواصل المستمر بين المجالس والمواطنين بعد الانتخابات في تعزيز شعور بعدم استمرارية العلاقة، حيث يتركز التفاعل في مرحلة الاقتراع دون امتداد فعلي خلال فترة عمل المجالس. هذا الواقع ساهم في اتساع الفجوة بين المواطن والمؤسسة المحلية، وأضعف منسوب المشاركة المجتمعية في صنع القرار المحلي، سواء من خلال الانتخاب أو من خلال التفاعل اليومي مع المجالس.

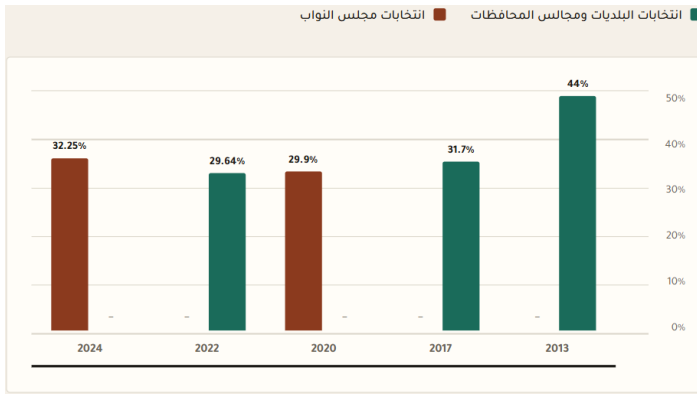
وتتسق هذه المؤشرات مع نتائج استطلاع الرأي² الذي أجراه معهد السياسة والمجتمع حول الإدارة المحلية، والذي أشار إلى وجود مستويات محدودة من الثقة والتفاعل مع المجالس المحلية، بما يعكس استمرار الفجوة بين المواطنين وهذه المؤسسات، ويؤكد الحاجة إلى تعزيز أدوات التواصل والمساءلة على المستوى المحلي؛ إذ أظهر الاستطلاع أن دوافع

² معهد السياسة والمجتمع، "استطلاع رأي ل السياسة والمجتمع: أكثر من نصف المواطنين يميلون للعزوف أو التردد عن المشاركة في الانتخابات المحلية"، 11 يناير/كانون الثاني 2026، انظر: <https://wp.me/pdSluF-5q1>



المشاركة في الانتخابات المحلية ما تزال مرتبطة بشكل أساسي باعتبارات خدمية واجتماعية، حيث أفاد 81.7% من الراغبين بالمشاركة بأن الهدف الأساسي يتمثل في تحسين خدمات البلدية، في المقابل أشار 26.7% إلى تحسين الحوكمة والشفافية، و25.8% إلى الإيمان بالمشاركة الديمقراطية، فيما ذكر 21% أن الدافع هو دعم أحد الأقارب، و19.1% إلى الرغبة في تعزيز تمثيل الشباب والنساء. وتعكس هذه النتائج أن الدافع الخدمي المباشر ما يزال المحرك الأبرز للمشاركة، في مقابل تراجع نسبي في الدوافع المرتبطة بالحوكمة والمشاركة السياسية.

وتزداد دلالة هذه الأرقام عمقاً حين تُقرأ في سياق أشمل؛ فقد تراجعت نسبة المشاركة في انتخابات البلديات ومجالس المحافظات من نحو 44% عام 2013 إلى 29.6% عام 2022³، بتراجع يبلغ 14 نقطة مئوية خلال عقد واحد



وهو مسار يتقاطع مع ما شهدته الانتخابات النيابية؛ إذ سجّلت انتخابات مجلس النواب عام 2020 أدنى نسبة مشاركة في تاريخ الأردن الحديث بلغت 29.9%، لترتفع ارتفاعاً طفيفاً إلى 32.25% عام 2024⁴ وهي نسب لا تتجاوز الفجوة بينها وبين نظيرتها المحلية 2% تقريباً. ويُشير هذا التقارب في مستويات العزوف عبر النوعين من الانتخابات إلى أن الظاهرة ذات طابع بنيوي شامل، لا تُفسرها عوامل

ظرفية مرتبطة بمستوى الحكم المحلي أو الوطني منفردين، بل تعكس أزمة ثقة أوسع بالعملية السياسية برمتها.

3. هيكل الإنفاق المحلي وتحديات التوازن المالي : ويكون ذلك من خلال 3 مسارات :

أولاً: هيكل الإيرادات والاعتماد على التمويل المركزي

تعتمد البلديات ومجالس المحافظات بشكل أساسي على التحويلات المالية من الحكومة، إلى جانب مجموعة من الإيرادات المحلية مثل الرسوم والخدمات والضرائب المحلية. ورغم تعدد مصادر الإيراد نظرياً، إلا أن هذه الموارد غالباً ما تكون غير كافية لتغطية الاحتياجات المتزايدة، كما أنها تتسم بعدم الاستقرار، لارتباط جزء كبير منها بتحويلات مركزية مثل عوائد المحروقات التي تُدار من خلال الحكومة.

كما تواجه المجالس المحلية تحديات عملية في تعزيز إيراداتها الذاتية، لا تقتصر على الإطار القانوني فقط، بل تمتد إلى ضعف كفاءة التحصيل وتراكم الذمم المالية غير المحصلة. ففي بعض الحالات، تمتلك البلديات مستحقات مالية كبيرة على

³ الهيئة المستقلة للانتخاب (الأردن)، "التقرير التفصيلي - انتخابات مجالس المحافظات والمجالس البلدية ومجلس أمانة عمان 2022"، الموقع الرسمي، دون تاريخ، انظر: <https://www.iec.jo/election-inners-pages?nid=21071&tid=35>

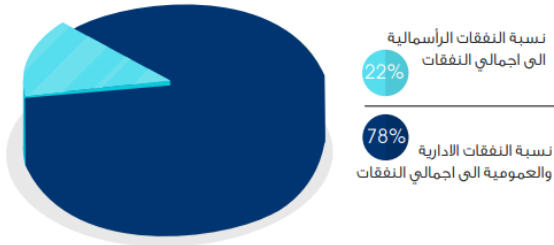
⁴ الهيئة المستقلة للانتخاب (الأردن)، التقرير التفصيلي للعملية الانتخابية النيابية 2024، نسبة الاقتراع -ص100، انظر: <https://www.iec.jo/node/22764>.



المواطنين لا يتم تحصيلها بفعالية، ما يؤدي إلى فجوة بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات الفعلية، ويحد من قدرة المجالس على التخطيط المالي السليم.

إضافة إلى ذلك، فإن محدودية الاستفادة من مصادر الإيراد المتاحة، مثل أسواق الخضار، ورخص المهن، وضريبة الأبنية والمسقفات، تعكس وجود فجوات في إدارة الموارد المحلية، سواء من حيث التحصيل أو الاستثمار. ويرتبط ذلك أحياناً بضعف قواعد البيانات أو عدم دقتها، ما يؤثر على كفاءة الجباية وتحديد الالتزامات المالية بشكل عادل. ويبرز في هذا السياق أن جزءاً من الإشكالية لا يرتبط فقط بحجم الموارد، بل بآليات إدارتها وتخصيصها؛ حيث يؤثر غياب التخطيط المالي القائم على تخصيص واضح للإيرادات على قدرة المجالس في توجيه الإنفاق نحو أولويات تنموية.

ثانياً: هيكل الإنفاق وضغوط التشغيل تشير البيانات إلى أن هيكل الإنفاق في البلديات يميل بشكل واضح نحو النفقات



الأداء المالي لنفقات بلديات الفئة الأولى⁵

التشغيلية، حيث تستحوذ الرواتب والأجور والمصاريف الإدارية على الحصة الأكبر من الموازنات، مقابل نسبة محدودة مخصصة للإنفاق الرأسمالي، وتجدر الإشارة إلى أن هذه المعطيات تعكس واقع بلديات الفئة الأولى تحديداً، حيث تصل النفقات الجارية فيها إلى نحو 78% من إجمالي الإنفاق، مقابل حوالي 22% فقط للنفقات الرأسمالية.

يعكس هذا التوزيع طبيعة الضغوط التشغيلية التي تواجه البلديات الكبرى، والتي تتطلب الحفاظ على استمرارية الخدمات الأساسية وإدارة جهاز إداري واسع، إلا أنه في الوقت ذاته يحدّ من قدرتها على التوسع في المشاريع التنموية أو الاستثمار في البنية التحتية. كما يشير إلى أن الجزء الأكبر من الموارد يُوجّه لتغطية الالتزامات القائمة، على حساب الإنفاق التطويري.

وفي هذا السياق، لا يقتصر التحدي على حجم الموارد بقدر ما يرتبط بكيفية توزيعها، حيث يصبح تحقيق توازن أفضل بين النفقات التشغيلية والإنفاق التنموي عاملاً حاسماً في تعزيز قدرة الإدارة المحلية على إحداث أثر تنموي ملموس.

ثالثاً: المديونية وتقلب مصادر الإيراد: تواجه بعض البلديات مستويات مختلفة من المديونية، والتي تعود في جزء منها إلى تراكم التزامات سابقة أو إلى تحديات في إدارة الموارد المالية. كما أن بعض القرارات أو الظروف الإدارية ساهمت في زيادة الضغط المالي على بعض الوحدات المحلية. إلى جانب ذلك، شهدت بعض مصادر الإيراد تغيرات خلال السنوات الأخيرة، مثل عوائد المحروقات أو بعض النسب المرتبطة بالخدمات، ما أدى إلى انخفاض أو تذبذب في حجم الموارد المتاحة. هذا التغير في الإيرادات يؤثر على قدرة البلديات في وضع خطط مالية مستقرة، ويجعلها أكثر عرضة للتقلبات في التمويل من

⁵ وزارة الإدارة المحلية، التقرير المالي للبلديات لعام 2019، إصدار رقم (3)، 2020، ص. 21، انظر: <https://2u.pw/996oCa>



سنة إلى أخرى. كما أن ارتفاع المديونية في بعض البلديات يشكل ضغطاً إضافياً على موازنتها، ويحدّ من قدرتها على تنفيذ مشاريع جديدة

4. **ضعف الدور التنموي للمجالس المحلية:** يركز عمل معظم البلديات في الواقع على تقديم الخدمات اليومية الأساسية مثل النظافة، وصيانة الطرق، والخدمات العامة المختلفة. بينما يبقى الدور التنموي، مثل التخطيط الاقتصادي المحلي أو جذب الاستثمارات أو بناء مشاريع إنتاجية، أقل حضوراً، هذا الوضع يعود إلى عدة عوامل مترابطة، منها محدودية الكوادر المتخصصة في مجالات التخطيط والتنمية، وضعف الأدوات الفنية والإدارية اللازمة لإدارة مشاريع تنموية معقدة، إضافة إلى أن الإطار المؤسسي الحالي لا يمنح هذا الدور مساحة واضحة أو أدوات كافية للتوسع فيه. ونتيجة لذلك، تبقى البلديات أقرب إلى جهة خدمية أكثر من كونها جهة تنموية فاعلة.

5. **التحول الرقمي والمدن الذكية:** لا يزال تطبيق مفاهيم التحول الرقمي داخل الإدارة المحلية في مرحلة تطور تدريجي، حيث لم يتم بعد الوصول إلى مستوى شامل من الحوسبة في جميع البلديات أو في جميع الخدمات، هذا التفاوت في تطبيق التكنولوجيا يعني أن بعض الإجراءات ما تزال تُدار بطرق تقليدية، مما يؤثر على سرعة إنجاز المعاملات، ويحد من كفاءة إدارة البيانات، ويقلل من فرص تعزيز الشفافية. كما أن عدم اكتمال الأنظمة الرقمية يجعل عملية متابعة الأداء أو تحليل البيانات بشكل لحظي أكثر صعوبة.

6. **الرقابة والمتابعة :** تحتاج منظومة الإدارة المحلية إلى تطوير مستمر في أدوات الرقابة الإدارية والمالية والفنية، سواء من حيث الآليات أو من حيث استخدام التكنولوجيا الحديثة في المتابعة. في بعض الحالات، يؤدي ضعف هذه الأدوات إلى صعوبة في متابعة تنفيذ المشاريع أو تقييم كفاءة الإنفاق بشكل دقيق. هذا لا يعني غياب الرقابة، لكنه يشير إلى الحاجة إلى تطويرها لتصبح أكثر شمولية وفعالية، بما يساعد على تحسين جودة الأداء العام وتعزيز الشفافية في إدارة الموارد.

7. **التخطيط والمساءلة:** لا تزال بعض المجالس المحلية تفتقر إلى خطط تنفيذية واضحة ومحددة يتم العمل عليها خلال فترة المجلس، في كثير من الحالات، يتم تنفيذ الأنشطة بشكل تدريجي دون وجود إطار تخطيطي شامل يربط بين الأهداف والنتائج. غياب هذه الخطط يجعل من الصعب قياس الإنجاز بشكل موضوعي، كما يحد من القدرة على تقييم الأداء أو محاسبة النتائج بطريقة واضحة. وجود خطط تنفيذية محددة يساعد عادة في تحسين جودة العمل وربط الجهود المحلية بأهداف قابلة للقياس.

8. **الأراضي والأصول المتاحة:** تواجه بعض البلديات محدودية في توفر الأراضي أو الأصول التي يمكن استخدامها في تنفيذ مشاريع خدمية أو تنموية أو استثمارية. هذا النقص يؤثر بشكل مباشر على قدرة البلديات في التوسع أو إطلاق مشاريع جديدة. كما أن محدودية الأصول تقلل من فرص جذب استثمارات محلية أو شراكات مع القطاع الخاص، وتحد من قدرة البلديات على تطوير مصادر دخل إضافية، مما ينعكس على استدامة الخدمات على المدى الطويل.



9. **بناء القدرات والتدريب:** تحتاج الإدارة المحلية إلى تعزيز مستمر في برامج بناء القدرات والتدريب للعاملين فيها سواء على المستوى الإداري أو الفني. طبيعة العمل البلدي أصبحت أكثر تعقيداً، وتتطلب مهارات متخصصة في التخطيط، والإدارة المالية، وإدارة المشاريع.
- وجود كوادر مؤهلة بشكل أفضل ينعكس مباشرة على جودة الخدمات وكفاءة اتخاذ القرار، ويساعد على رفع مستوى الأداء العام داخل المجالس المحلية.
10. **كف التشغيل والطاقة:** تشكل كلف الطاقة وصيانة الآليات جزءاً مهماً من النفقات التشغيلية في البلديات. هذه الكلف أصبحت تشكل عبئاً متزايداً على الموازنات المحلية، خاصة في ظل ارتفاع أسعار الطاقة وكلفة الصيانة المستمرة، هذا الوضع يؤدي إلى تقليل الموارد المتاحة لتطوير الخدمات أو تنفيذ مشاريع جديدة، ويزيد من الضغط على البلديات في إدارة مواردها المحدودة.
11. **العلاقة مع الجهات الخدمية (الكهرباء والمياه):** توجد بعض التحديات في العلاقة بين البلديات والجهات الخدمية مثل شركات الكهرباء والمياه، خصوصاً فيما يتعلق باستخدام البنية التحتية أو آليات التحصيل المالي.
- في بعض الحالات، لا تكون آليات توزيع العوائد أو الالتزامات واضحة بشكل كافٍ، ما يؤدي إلى وجود فجوات في تنظيم العلاقة بين الأطراف المختلفة. تطوير هذه العلاقة بشكل أكثر وضوحاً يمكن أن يساهم في تحسين كفاءة إدارة الموارد.
12. **تعاون بين البلديات:** لا يزال التعاون بين البلديات في تنفيذ المشاريع المشتركة محدوداً، وغالباً ما يتم بشكل غير مؤسسي أو على شكل مبادرات فردية أو مؤقتة، ووجود إطار مؤسسي منظم للتعاون يمكن أن يساعد في تحسين استخدام الموارد، وتنفيذ مشاريع أكبر وأكثر تأثيراً، وتبادل الخبرات بين البلديات المختلفة، بدل العمل بشكل منفصل لكل بلدية.
13. **قطاع النقل العام:** يُعد النقل العام من القطاعات المهمة المرتبطة مباشرة بحياة المواطنين اليومية، إلا أن دوره في بعض المناطق ما يزال بحاجة إلى تطوير أكبر من حيث التخطيط والإدارة.
- هناك فرص واضحة لتحسين هذا القطاع من خلال تعزيز الشراكة بين البلديات والقطاع الخاص، بما يساهم في تحسين جودة الخدمة، وتوسيع نطاقها، وتخفيف الضغط على المواطنين.



"الفجوات الهيكلية في الإدارة المحلية "

المحور	الفجوة الرئيسية	الأثر على الأداء	مؤشر الاستجابة المطلوبة
الصلاحيات والحوكمة	1. تداخل الأدوار بين المجالس المنتخبة والجهات التنفيذية المعنية. 2. مركزية إقرار الموازنات والعطاءات على المستوى المركزي	1. إطالة دورة القرار وتشتت المساءلة. 2. تقليص هامش المبادرة المحلية وعرقلة التخطيط التنموي المستقل	1. تحديد صلاحيات حصرية واضحة لكل مستوى مع آليات تنسيق مؤسسية. 2. مراجعة حدود التفويض المالي وتوسيعه تدريجياً وفق معايير موضوعية
المالية والإيرادات	1. ارتفاع النفقات الجارية إلى 78% مقابل 22% فقط للإنفاق الرأسمالي 2. ضعف تحصيل الإيرادات الذاتية وتراكم الذمم المالية غير المحصلة. 3. تذبذب عوائد المحروقات والتحويلات المركزية	1. ضالة الأثر التنموي للموسم 2. فجوة بين الإيرادات المتوقعة. والفعالية وتعتل التخطيط المالي. 3. صعوبة التخطيط طويل الأمد وضعف القدرة الاستثمارية	1. وضع سقف للنفقات الجارية ومعايير ملزمة لنسبة الإنفاق التنموي. 2. تطوير منظومة رقمية للجباية وربطها بقواعد بيانات محدثة. 3. بناء احتياطات مالية محلية وتنوع مصادر الإيراد
التخطيط والأداء	1. غياب خطط تنفيذية تربط أولويات المجلس بنتائج قابلة للقياس. 2. محدودية التحول الرقمي وتفاوت مستوى الحوسبة بين البلديات. 3. ضعف منظومة الرقابة الإدارية والمالية والفنية	1. صعوبة تقييم الإنجاز وضعف المحاسبة على النتائج. 2. إطالة إجراءات الخدمات وضعف أدوات الشفافية والرقابة. 3. صعوبة متابعة المشاريع وتقييم كفاءة الإنفاق	1. إلزام المجالس بإعداد خطة عمل مع مؤشرات أداء موثقة. 2. اعتماد خارطة طريق وطنية للتحول الرقمي في البلديات. 3. تطوير وحدات تدقيق داخلية وربطها بمنصات رقابة مفتوحة للعموم
المشاركة والثقة	1. تراجع نسب المشاركة في الانتخابات من ~44% (2013) إلى ~30% (2022). 2. انقطاع قنوات التواصل بين المجالس والمواطنين بعد الانتخابات	1. ضعف الشرعية الشعبية وتآكل الثقة بالمؤسسة المحلية.. 2. تمركز التفاعل في مرحلة الاقتراع فقط	1. مراجعة النظام الانتخابي المحلي وتوضيح أدوار المجالس للمواطنين. 2. اعتماد آليات مأسسة لمشاركة المجتمع ولجان استشارية وتقارير دورية علنية
القدرة المؤسسية	1. محدودية الكوادر المتخصصة في التخطيط التنموي والإدارة المالية. 2. محدودية التعاون المؤسسي بين البلديات في المشاريع المشتركة	1. إضعاف الدور التنموي وإبقاء البلديات في نطاق الخدمات اليومية. 2. تشتت الموارد وضعف القدرة على تنفيذ مشاريع ذات أثر أعلى	1. اعتماد برنامج وطني لبناء القدرات مرتبط بمعايير أداء مؤسسية. 2. بناء إطار قانوني ومالي واضح لشراكات بين البلديات



دور الأحزاب السياسية في إعادة هيكلة التمثيل المحلي وبناء الحكم البرامجي

تُظهر معطيات هذه الورقة أن اختلال منظومة الإدارة المحلية لا يرتبط فقط بمحدودية الصلاحيات أو ضعف الموارد المالية، وإنما بطبيعة التمثيل المحلي ذاته، حيث ما يزال محكومًا بمنطق فردي-خدمي يُضعف من قدرته على إنتاج سياسات عامة محلية قابلة للقياس والمساءلة، وهو ما يفسر تراجع مستويات الثقة والمشاركة، وانحصار الدوافع الانتخابية في اعتبارات مباشرة تتصل بالخدمة أو العلاقات الاجتماعية. في هذا السياق، يبرز إدماج الأحزاب السياسية في الإدارة المحلية ليس كخيار تكميلي، وإنما كمدخل بنيوي لإعادة تشكيل هذا النمط من التمثيل، من خلال نقل العملية المحلية من مستوى التنافس على تقديم الخدمة إلى مستوى التنافس على إنتاج السياسات.

يقوم هذا التحول على إعادة تعريف وظيفة الحزب داخل المجال المحلي بوصفه منتجًا للسياسات، لا مجرد إطار انتخابي. فالحزب، بحكم طبيعته التنظيمية، يمتلك القدرة على تحويل الاحتياجات المجتمعية إلى برامج تنموية متكاملة، وربطها بأولويات وطنية أوسع، وصياغتها ضمن خطط تنفيذية قابلة للقياس، وهو ما يعالج مباشرة إحدى الفجوات المركزية التي ترصدها الورقة والمتمثلة في غياب التخطيط البرامجي وضعف الربط بين الموارد والنتائج. وفي هذا الإطار، يصبح التنافس الانتخابي قائمًا على مفاضلة بين بدائل سياساتية واضحة، لا على تقييمات شخصية أو وعود خدمية جزئية، بما يرفع من جودة الاختيار لدى الناخبين ويؤسس لآلية مساءلة لاحقة أكثر صرامة.

بالتوازي مع ذلك، يعيد الحضور الحزبي تنظيم وظيفة المساءلة داخل الإدارة المحلية، عبر نقلها من مستوى فردي متقطع إلى مستوى مؤسسي مستمر. فوجود أحزاب فاعلة، داخل المجالس وخارجها، يتيح بناء منظومة متابعة قائمة على التقييم الدوري للأداء، وإنتاج تقارير موازية، وربط الالتزامات الانتخابية بنتائج قابلة للتحقق، الأمر الذي يعزز من قدرة النظام المحلي على ضبط أدائه ذاتيًا، ويحد من تشتت المسؤولية الذي ينتج عن الطابع الفردي للتمثيل. كما أن هذا النمط من المساءلة يسهم في إعادة بناء العلاقة بين المواطن والمؤسسة المحلية، من خلال تحويلها من علاقة تقوم على التوقعات غير المحددة إلى علاقة تعاقدية قائمة على برامج والتزامات واضحة.

ويمتد أثر هذا التحول إلى طبيعة العلاقة بين المجالس المحلية والمجتمع، حيث يتيح الدور الحزبي بناء قنوات تواصل مستدامة تتجاوز لحظة الاقتراع، وتؤسس لتفاعل مستمر ينقل المطالب الاجتماعية بشكل منظم، ويعيد إنتاجها ضمن أطر سياساتية قابلة للتنفيذ. وبهذا المعنى، لا يقتصر دور الأحزاب على تمثيل المجتمع، وإنما يسهم في تنظيم هذا التمثيل، بما يحد من عشوائيته ويمنحه طابعًا مؤسسيًا يعزز من استقراره واستمراريته.

غير أن تفعيل هذا الدور يتطلب إعادة هندسة البيئة المؤسسية التي تعمل ضمنها الأحزاب على المستوى المحلي، فعلى مستوى النظام الانتخابي، يستدعي الأمر الانتقال التدريجي نحو تشجيع القوائم البرنامجية، وربط التنافس بوجود برامج معلنة، بما يعيد تعريف معايير الفوز والتمثيل، وعلى مستوى عمل المجالس، يقتضي ذلك إدخال أدوات تنظيمية تُلزم بنشر البرامج التنفيذية، وربط الأداء بمؤشرات قابلة للقياس، وتمكين العمل الجماعي داخل المجلس، بما يحول دون تفكك القرار المحلي إلى مبادرات فردية غير مترابطة. أما على مستوى العلاقة مع المجتمع، فينبغي دمج الأحزاب ضمن آليات المشاركة المجتمعية، بحيث



تضطلع بدور تنظيمي يعزز من فعالية هذه الآليات دون أن يحل محلها، بما يضمن توسيع قاعدة المشاركة وربطها بعملية صنع القرار الفعلي.

ويرتبط نجاح هذا التحول كذلك بقدرة الأحزاب على تطوير بنيتها الداخلية، من خلال الاستثمار في بناء القدرات، وإعداد كوادر مؤهلة في مجالات التخطيط المحلي والإدارة المالية والتنمية الاقتصادية، بما يضمن أن لا يتحول الحضور الحزبي إلى مجرد إعادة إنتاج للنمط الفردي بواجهة تنظيمية. فجوهر هذا التحول لا يكمن في إدخال الأحزاب إلى الإدارة المحلية، وإنما في تمكينها من أداء وظيفة نوعية مختلفة تعيد تشكيل طبيعة العمل المحلي نفسه.

وفي هذا السياق، تكتسب هذه المقاربة أهميتها من كونها لا تمثل مساراً إصلاحياً منفصلاً، هي أداة قادرة على معالجة مجموعة من الاختلالات البنوية التي ترصدها الورقة، بدءاً من ضعف التخطيط وغياب البرامج، مروراً بتراجع المساءلة، وصولاً إلى أزمة الثقة وضعف المشاركة. ومع ذلك، يظل هذا المسار محكوماً بجملة من التحديات، أبرزها مخاطر تسييس الخدمات، وضعف البنية التنظيمية للأحزاب، وإمكانية وجود مقاومة اجتماعية في المراحل الأولى. إلا أن إدارة هذه التحديات لا تستدعي الحد من الدور الحزبي، وإنما تنظيمه ضمن إطار تدريجي، وربطه بمعايير أداء واضحة، بما يضمن تحقيق التوازن بين تطوير العمل السياسي المحلي والحفاظ على كفاءة تقديم الخدمات.

أولاً، التوصيات الرئيسية وسبل الحل:

1. سلطة الحكومة المركزية والسلطات: تستدعي عملية تطوير منظومة الإدارة المحلية إعادة تنظيم العلاقة بين الحكومة ومؤسسات الحكم المحلي ضمن إطار تدريجي قائم على اللامركزية الإدارية. ويقوم هذا التوجه على تعزيز صلاحيات البلديات والمجالس المحلية بما ينسجم مع متطلبات الحكم المحلي الفعال، وبالتوازي مع ترسيخ أدوات الرقابة والمتابعة المؤسسية عبر الجهات المختصة مثل ديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، بما يضمن تحقيق التوازن بين توسيع الصلاحيات وتعزيز المساءلة.

وفي هذا السياق، يمكن النظر في مراجعة التوزيع الحالي للصلاحيات التي تطورت عبر مراحل تشريعية مختلفة منذ قانون عام 1955، بما يحقق قدرًا أكبر من الوضوح في تحديد الأدوار بين المستويات المختلفة للإدارة. كما يُطرح أهمية الحفاظ على مركزية القرار داخل المجالس المنتخبة باعتبارها الجهة المعبرة عن الإرادة المحلية، بما يعزز من فاعلية العملية الانتخابية ويضمن استمرارية الطابع التمثيلي للمؤسسات البلدية؛ ويقوم هذا التوجه على قاعدة مفادها أنه كلما توسعت صلاحيات الإدارة المحلية، تزداد الحاجة إلى تطوير أدوات الرقابة المؤسسية وتحديث آليات الحوكمة، بالتوازي مع إعادة تنظيم العلاقة مع الحكومة المركزية، بما ينسجم مع مسار الإصلاح الإداري والسياسي الشامل.

2. دور الأحزاب السياسية في الإدارة المحلية: يُعدّ تمكين الأحزاب السياسية من الانخراط الفعلي في الإدارة المحلية أحد المدخلات الأساسية لتطوير العملية الديمقراطية على المستوى المحلي، من خلال تحويل الانتخابات من منافسة أفراد إلى منافسة برامج وسياسات



قابلة للقياس والمحاسبة. ويقتضي ذلك تشجيع الأحزاب على تقديم قوائم وبرامج انتخابية محلية واضحة تتضمن أولويات تنموية محددة لكل بلدية، بما يتيح للناخبين الاختيار على أساس برامجي لا شخصي.

كما تسهم الأحزاب في تعزيز الرقابة المجتمعية من خلال أدوارها داخل المجالس المنتخبة وخارجها، عبر متابعة تنفيذ البرامج الانتخابية، وتقديم تقارير دورية حول الأداء البلدي، والمساهمة في فتح قنوات تواصل منظمة بين المواطنين والمجالس المحلية. ويُسهم ذلك في تقليص فجوة الثقة، وتعزيز الاستمرارية المؤسسية، والحد من شخصنة القرار المحلي.

ويُشترط لفعالية هذا الدور توفير بيئة تشريعية وتنظيمية تسمح بتواجد حزبي حقيقي داخل المجالس، وتمنع تهميش العمل الحزبي لصالح الاعتبارات الفردية أو العشائرية، بما يعزز منطق الحكم المحلي القائم على البرامج لا الأشخاص.

3. **التمثيل الانتخابي وشروط الترشح:** يجب أن يكون تمثيل المجالس المحلية انتخابياً بالكامل دون تعيين، بما يشمل إقليم العقبة والبتراء وأمانة عمان. كما يجب أن يكون حق الترشح متاحاً للجميع دون اشتراطات تعجيزية، لأن وضع شروط على المترشحين يتعارض مع مبدأ المساواة الدستورية بين الأردنيين في الحقوق والواجبات. ومن مؤشرات قياس ديمقراطية الانتخابات غيابُ القيود على الترشح، إذ يجب ترك الناخب يختار من يراه الأنسب. أما التعيين في المجالس فتحكمه قاعدة أساسية: لا يجوز للمعين أن يُذهب ما أنتجته إرادة المنتخب الشعبية .

4. **بنك تنمية المدن والقرى:** بما أن البنك يعتمد على أموال البلديات في تمويل عملياته، يجب إعادة هيكلته بحيث يمثل رؤساء البلديات غالبية مجلس إدارته، مما يوقف تغول الحكومة على هذه الأموال ويضمن توجيهها نحو المشاريع التنموية التي تخدم المجتمعات المحلية. كما يمكن لاتحاد البلديات المقترح أن يضطلع بدور في تخفيف المديونية المتراكمة على بعض البلديات من خلال آليات تمويل مشتركة وبرامج إعادة جدولة .

5. **الدور التنموي والاستثماري:** تعزيز الدور التنموي والاستثماري للبلديات من خلال تحسين التشريعات الداعمة وإعداد دليل للشراكة مع القطاع الخاص، وتجهيز فريق متخصص يخدم مجموع البلديات ويدرس الموارد والفرص والميزة النسبية لكل بلدية للخروج بمجموعة من المشاريع التنموية المقترحة. تُقدّم البلدية في هذا النموذج عقارات غير مستخدمة أو أراضي أو تراخيص ميسرة مقابل اشتراط توظيف العمالة من المنطقة وتخصيص جزء من الرسوم لصالحها. وتُعقد مؤتمرات دورية لعرض الفرص الاستثمارية على القطاع الخاص، مع ضرورة أن يتنافس المرشحون على أسس برامجية واضحة يُحاسَبون عليها .

6. **الموازنة التشاركية – المفهوم والفوائد وآليات التطبيق⁶ :**

تشير الموازنة التشاركية إلى إشراك المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في عملية إعداد الموازنة البلدية وتنفيذها، بما يُتيح لهم المساهمة في تحديد أولويات الإنفاق العام. ويهدف هذا النهج إلى تعزيز الشفافية وتوسيع دائرة المساءلة وضمان

⁶ معهد السياسة والمجتمع، "حزبي تنموي- التدريب الثالث : إعداد الموازونات :المنهجية المقترحة، خامساً"، 10 يوليو/تموز 2024، ص61-62، انظر:

<https://politicsociety.org/2024/07/10/%d8%ad%d8%b2%d8%a8%d9%8a-%d8%aa%d9%86%d9%85%d9%88%d9%8a/>.



مواءمة القرارات المالية مع الاحتياجات الفعلية للمجتمع المحلي. وفي السياق الأردني، تُمثل الموازنة التشاركية أداة لاستعادة ثقة المواطن بالبلدية وتعزيز المصداقية عبر إشراكه في صنع القرار لا مجرد تلقّي الخدمة. وتتمثل أبرز فوائد الموازنة التشاركية في تعزيز الشفافية وبناء الثقة من خلال إشراك المواطنين في مراحل إعداد الموازنة، ما يحدّ من الغموض ويعزز الثقة بين البلدية والمجتمع، إضافة إلى توجيه الموارد نحو الأولويات الفعلية عبر تمكين المواطنين من تحديد احتياجاتهم، مما يساهم في توجيه الإنفاق نحو القضايا الأكثر إلحاحاً. كما تُسهم في تعزيز المساءلة، حيث يصبح المواطنون أكثر قدرة على متابعة أوجه الإنفاق ومراقبة تنفيذ المشاريع، إلى جانب تحسين جودة القرارات المالية نتيجة دمج وجهات نظر متعددة، بما يدعم اتخاذ قرارات أكثر دقة واستدامة.

أما آليات التطبيق في الحالة الأردنية فتشمل عقد جلسات استماع عامة دورية مع المواطنين لعرض توجهات الموازنة والاستماع إلى مقترحاتهم واحتياجاتهم، مع اشتراط توثيق المخرجات ونشرها رسمياً، إلى جانب تشكيل لجان تمثيلية من المجتمع تضم ممثلين عن الشباب والنساء وذوي الاحتياجات الخاصة ومؤسسات المجتمع المدني للمشاركة في إعداد الموازنة ومتابعة تنفيذها. كما يُعتمد التصويت على الأولويات من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين للاختيار من قائمة الأولويات وإدراجها في الموازنة وفق نتائج التصويت، بما يمنح الموازنة شرعية شعبية مباشرة.

وتشمل الآليات أيضاً استخدام المنصات الرقمية لتمكين المواطنين من تقديم مقترحاتهم وملاحظاتهم عبر مواقع البلديات ووسائل التواصل الاجتماعي، بما يوسّع قاعدة المشاركة ويتجاوز قيود الحضور الجسدي، إضافة إلى التعامل مع الأولويات غير الممولة من خلال توجه البلدية إلى الجهات الداعمة والمانحين بموازنة تشاركية موثقة تعكس احتياجات ورغبات المجتمع، بما يعزز فرص الحصول على الدعم الخارجي.

7. جاهزية البلديات لإدارة المخاطر والأزمات

يُوصى بتبني نهج منهجي لإدارة المخاطر على مستوى البلديات الأردنية، من خلال إعداد مصفوفة مخاطر شاملة تُغطي ثلاث مراحل متكاملة: مرحلة ما قبل الأزمة (الوقاية والتحضير)، ومرحلة الاستجابة أثناء الأزمة، ومرحلة التعافي وإعادة التأهيل.

➤ مرحلة ما قبل الأزمة - التحضير والوقاية

1. حصر رخص المهن والمصانع والمعامل وتقييم مخاطرها البيئية والصحية (تلوث كيميائي، حوادث غاز، تسمم غذائي).
2. رصد المخاطر البيئية والمناخية تاريخياً مثل: الفيضانات، الثلوج، الانهيارات، الأوبئة، وتحديد المناطق المعرضة.
3. إعداد قاعدة بيانات محدثة للموارد المتاحة: الآليات والمعدات والكوادر، مع أسماء السائقين وأرقام هواتف الطوارئ.
4. حصر المواقع الحساسة في المنطقة: مدارس، مستشفيات، مقابر، مراكز إيواء محتملة.
5. ربط البلدية بالمركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات والجهات الأمنية المعنية وبناء بروتوكولات تنسيق واضحة.



مرحلة الاستجابة أثناء الأزمة

1. تفعيل خطط الطوارئ فور وقوع الحدث.
2. تحريك فرق الاستجابة السريعة والكوادر الميدانية وفق الأولويات.
3. تنسيق فوري مع الجهات الأمنية والصحية والدفاع المدني.
4. إدارة الموارد المتاحة وتوزيعها حسب حجم وطبيعة الأزمة.

➤ مرحلة التعافي وإعادة التأهيل:

1. تقييم الأضرار وحصر الخسائر بشكل دقيق.
2. إعادة تأهيل البنية التحتية والخدمات الأساسية.
3. دعم المجتمعات المحلية المتضررة وإعادة الخدمات تدريجياً.
4. استخلاص الدروس المستفادة لتطوير خطط الاستجابة المستقبلية.

الهيكل المؤسسي المطلوب: يتطلب ذلك إنشاء وحدة متخصصة لإدارة الأزمات داخل كل بلدية، مزودة بكافة البيانات اللازمة وتضم كوادر مدربة، وترتبط بخطة عمل واضحة تحدد كيفية تحريك فريق العمل البلدي بالتنسيق مع الجهات المعنية. كما يُسهم اتحاد البلديات المقترح في توفير الدعم الفني لإنشاء هذه الوحدات وتأهيل كوادرها، لا سيما في البلديات الصغيرة التي تفتقر إلى الإمكانيات البشرية والمادية.

8. **إدخال مفهوم المدن الذكية:** من أهم احتياجات البلدية الذكية توفير بنية تحتية تكنولوجية متطورة تهدف إلى تحسين مستوى الحياة من خلال تعزيز كفاءة الأداء البلدي. يتجلى ذلك في تسهيل الخدمات رقمياً وتقديم التقارير الدورية إلكترونياً مما يقلل البيروقراطية ويوفر الوقت، ويحفظ حقوق البلدية والمواطنين في أن معاً. كما تُسهم المدينة الذكية في تسهيل المشاركة والمراقبة الشعبية عبر منصات تفاعلية تتيح للمواطن متابعة الإنفاق والمشاريع والخدمات بشفافية كاملة .

9. **اتحاد البلديات:** أسوةً بالتجارب العالمية والإقليمية الناجحة، يُوصى بإنشاء اتحاد تقني فني مشترك لدعم البلديات إدارياً ومادياً، يُشجع العمل المشترك الاستثماري لا سيما عند تأسيس صندوق مالي لدعم مشاريع البلديات التنموية. ويُسهّل هذا الاتحاد التعاون مع الاتحادات العالمية للبلديات وجذب الدعم الخارجي، ويُمكن البلديات من تنفيذ مشاريع مشتركة أكبر أثراً مما لو عملت منفردة، فضلاً عن دوره في تخفيف المديونية على البلديات المتعثرة من خلال آليات تمويل جماعية .

10. **إعداد خطط وبرامج تنفيذية والمحاسبة عليها:** يجب على مؤسسات الإدارة المحلية إعداد خطط استراتيجية وتنفيذية بالشراكة مع المجتمع المحلي، يُلزم المجلس المنتخب بإعدادها خلال أشهر من تشكيله، وتقوم عليها المتابعة والرقابة والمحاسبة طوال عمره. كما يجب وجود أساس برامجي في الانتخابات بحيث يتنافس المرشحون على أسس واضحة يُحاسبون عليها، مما يرفع مستوى الجدية والالتزام ويعزز ثقة المواطن بالعملية الانتخابية .



- 1.1. الرقابة الإدارية والمالية والفنية: خلق منظومة مستقلة للرقابة الإدارية والمالية والفنية، مع تعزيز الدور الرقابي وتنويعه باستخدام أدوات تكنولوجية حديثة تُسيطر على متابعة النفقات والإيرادات والإجراءات الإدارية. وتشمل هذه المنظومة تطوير وحدات تدقيق داخلية فاعلة وربطها بمنصات رقابة مفتوحة للعموم. والمبدأ الحاكم هنا أن الخلل والتجاوزات تُعالج بالرقابة والمحاسبة، لا بإلغاء أدوار البلديات أو التراجع عن مخرجات اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية .
- 1.2. نقص الموارد المالية

الاقتراح الأول : العمل على إنشاء صندوق تنموي تساهم فيه المؤسسات والشركات الكبرى والدولة، مع ضرورة زيادة الدعم الحكومي من خلال عوائد المحروقات المفروضة أصلاً لصالح البلديات، وتقديم تسهيلات لجذب الاستثمار. كما يجب تفعيل ومأسسة عملية التحصيل عبر منظومة رقمية محدثة، وتحديد مواطن الخلل في البيانات والذمم غير المستردة ومعالجتها. وتُعدّ إيرادات أسواق الخضار ورخص المهن وضريبة الأبنية والمسقفات من أبرز مصادر التحصيل التي تحتاج إلى تطوير آليات جبايتها .

الاقتراح الثاني: خفض النفقات وزيادة الإيرادات : وذلك من خلال⁷

أولاً: ترشيد النفقات وتحسين كفاءة الإنفاق

- تحسين إدارة المشتريات عبر مراجعة العقود والاتفاقيات والتأكد من التزامها بالشروط، والحد من الهدر والتكاليف الزائدة من خلال رقمنة الإجراءات واعتماد منظومة شراء مركزية .
- معالجة فاتورة الطاقة عبر الاستثمار في الطاقة الشمسية وتسهيل إجراءاتها، واعتماد سياسة استئجار الآليات بدل شرائها، مع التوجه التدريجي نحو استخدام المركبات الكهربائية .
- ضبط الهيكل الوظيفي من خلال مراجعة التوزيع الوظيفي وربطه بالاحتياجات الفعلية للخدمات، والحد من التضخم الإداري الذي يستهلك الجزء الأكبر من الموازنة دون مردود خدمي .

ثانياً: تعزيز الإيرادات وتنويع مصادرها

- تطوير منظومة التحصيل عبر رقمنة الجباية وتحديث قواعد البيانات لمعالجة الذمم غير المستردة، وتحسين كفاءة تحصيل الرسوم والضرائب المحلية بما يراعي الظروف الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين .
- استغلال الممتلكات البلدية من خلال تأجير وتطوير العقارات والأسواق غير المستغلة وفق دراسات جدوى تضمن العائد، إلى جانب الاستفادة من أراضٍ خزينة لتنفيذ مشاريع ذات جدوى تنموية .

⁷ معهد السياسة والمجتمع، "حزبي تنموي- التدريب الثالث : إعداد الموازنات :المنهجية المقترحة، خامساً"، 10 يوليو/تموز 2024، ص60، انظر:

<https://politicsociety.org/2024/07/10/%d8%ad%d8%b2%d8%a8%d9%8a-%d8%aa%d9%86%d9%85%d9%88%d9%8a/>.



- تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص عبر نماذج استثمارية تقوم على توفير البلدية للأرض والتراخيص مقابل حصة من العوائد، بما يحقق مشاريع تنموية ويولد دخلاً مستداماً .
- تطوير قطاع السياحة والثقافة عبر استثمار الموارد المحلية، بما يسهم في زيادة الإيرادات من الزوار وتعزيز الاقتصاد المحلي وبالتالي رفع الحصيلة الضريبية .
- استيفاء المستحقات من شركات الكهرباء والمياه من خلال إلزامها بدفع بدل استخدام البنية التحتية البلدية، وتحصيل كامل رسوم النفايات المرتبطة بالعدادات، باعتبارها إيرادات غير مفعلة حالياً .
- استعادة صلاحيات النقل العام وتمكين البلديات من إدارتها بالشراكة مع القطاع الخاص، بما يحقق عوائد مالية مستدامة على المدى الطويل .

وتجدر الإشارة إلى أن أي توجه نحو زيادة الرسوم أو الضرائب يجب أن يسبقه تقييم للأثر المالي والاجتماعي، بما يضمن مراعاة ظروف المواطنين وقدرتهم على الدفع، ويحافظ على مستوى الثقة بين البلديات والمجتمع المحلي.

13. الأراضى المخصصة للبلديات : بما أن 80% من أراضي المملكة خزينة غير مستغلة، يجب تخصيص أراضٍ منها لمشاريع البلديات مما يُخفف الكلفة الإنتاجية ويسهم في خلق المشاريع التنموية وتحسين البنية التحتية. وتوفير هذه الأراضى يُعزز قدرة البلديات على تقديم عروض جذابة للقطاع الخاص، ويوفر رافداً استثمارياً مستداماً يُقلص الاعتماد على التحويلات المركزية على المدى البعيد .
14. نقص التأهل وبناء القدرات المؤسسية: ضرورة إنشاء معهد متخصص للتأهيل وبناء القدرات للعاملين في الإدارة المحلية، على أن يعتمد على الخبرات العملية لا الأكاديمية وحسب. وقد باتت طبيعة العمل البلدي تتطلب مهارات متخصصة في التخطيط والإدارة المالية وإدارة المشاريع والتحول الرقمي، مما يجعل الاستثمار في بناء الكوادر البشرية شرطاً أساسياً لتحسين جودة الخدمات وكفاءة اتخاذ القرار .
15. العلاقة مع شركات الكهرباء والمياه: هذه الشركات ذات طابع تجاري ربحي تستخدم أملاك وطرق البلديات دون مقابل، لذلك يجب إلزامها بدفع بدل هذا الاستخدام. كما يجب على شركات الكهرباء دفع كامل اقتطاعات رسوم النفايات على عدادات الكهرباء، مع إعادة إحصاء هذه العدادات بالتعاون مع البلديات لحل الخلاف القائم على أعدادها الفعلية. ويُمثل تنظيم هذه العلاقة مصدر إيراد مستحق للبلديات يسهم في تخفيف ضغط العجز المالي .
16. صلاحيات النقل العام: يجب عودة صلاحيات النقل العام للبلديات، إذ يمكن تحسينه وتطويره بالتعاون مع القطاع الخاص، مما ينعكس على البلديات بعوائد مالية عالية على المدى البعيد. ويُمثل هذا القطاع فرصة تنموية تربط البلدية بحياة المواطن اليومية وتُعزز دورها المحوري في إدارة المدينة وتحسين جودة الحياة فيها.



الخاتمة

في ضوء ما سبق، يتضح أن تطوير الإدارة المحلية لم يعد خيارًا تنظيميًا ثانويًا، بل أصبح ضرورة وطنية واستراتيجية ترتبط مباشرة بكفاءة الحكم الرشيد، وتعزيز مسارات التنمية المستدامة، وتحسين جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين. فالإدارة المحلية تمثل المستوى الأكثر قربًا من المواطن، وبالتالي فإن كفاءتها أو تعثرها ينعكس بصورة مباشرة على مستوى الثقة بين المواطن والدولة، وعلى قدرة الدولة على تحقيق العدالة المكانية في توزيع الخدمات والموارد.

كما أن تحقيق التحديث السياسي والإداري والاقتصادي بوصفه مشروعًا وطنيًا متكاملًا لا يمكن أن يتم من دون إعادة الاعتبار لمنظومة الإدارة المحلية باعتبارها أحد الأعمدة الرئيسية في عملية التحديث الشامل. فالتحديث لا يقتصر على إصلاح المؤسسات المركزية أو تطوير الأطر التشريعية، وإنما يتطلب وجود منظومة حكم محلي فاعلة قادرة على ترجمة الرؤى الوطنية إلى سياسات وبرامج ومشروعات تنموية تمس حياة المواطنين بصورة مباشرة. ومن هنا، فإن أي قراءة وطنية جادة لمسار التحديث يجب أن تنظر إلى الإدارة المحلية باعتبارها شريكًا أساسيًا في صناعة التحول، لا مجرد جهاز تنفيذي تابع للمركز.

وفي هذا السياق، لم يعد من المناسب النظر إلى المجالس المحلية والبلديات بوصفها جهات خدمية تقتصر أدوارها على تعبيد الطرق، وإدارة النفايات، وتنظيم البنية التحتية، رغم أهمية هذه المهام. فهذه المجالس تمثل في جوهرها إحدى أهم أدوات التمثيل الديمقراطي على المستوى المحلي، إذ تمنح المواطنين فرصة المشاركة المباشرة في اختيار ممثليهم، والتأثير في أولويات مناطقهم، ومراقبة الأداء العام. وبالتالي، فإنها تشكل مساحة عملية للممارسة الديمقراطية، ومجالًا حقيقيًا لتعزيز المشاركة السياسية والثقة بالمؤسسات العامة.

كما تؤدي الإدارة المحلية دورًا محوريًا في التعبير عن احتياجات المجتمعات المحلية وتنوعها الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، بما يضمن أن تكون السياسات العامة أكثر قربًا من الواقع وأكثر استجابة للفروقات التنموية بين المحافظات والألوية والبلدات. فالإدارة المحلية الناجحة تتيح الانتقال من منطق السياسات الموحدة إلى منطق التخطيط التنموي القائم على الخصوصية المحلية، الأمر الذي يسهم في تقليص فجوات التنمية وتعزيز العدالة في توزيع الموارد والفرص.

وعليه، فإن الانتقال نحو إدارة محلية فاعلة يتطلب إعادة بناء شاملة للمنظومة على مستويات متعددة، تبدأ من الإطار التشريعي الذي ينظم العلاقة بين المركز والبلديات، مرورًا بتطوير البنية المؤسسية والإدارية، وصولًا إلى تعزيز القدرات البشرية وتحديث أدوات العمل البلدي. كما أن هذا التحول يستدعي ترسيخ منظومة واضحة للمساءلة والشفافية، وتوسيع أدوات الرقابة الفعالة، إلى جانب تعزيز المشاركة المجتمعية بوصفها عنصرًا جوهريًا في عملية صنع القرار المحلي وليس مجرد إجراء شكلي.

وفي هذا السياق، يمكن بلورة التصور الناجح لتطوير البلديات باعتباره انتقالًا تدريجيًا من نموذج الإدارة المحلية التقليدية، الذي يركز بشكل أساسي على تقديم الخدمات اليومية ضمن حدود مالية وإدارية مقيدة، إلى نموذج حكم محلي تنموي أكثر شمولًا وتكاملًا. ويقوم هذا النموذج على إعادة تعريف دور البلدية بوصفها مؤسسة محلية متعددة الوظائف، لا تقتصر على البعد



الخدمي، بل تمتد لتشمل الأبعاد التنموية والاقتصادية والتخطيطية والاجتماعية والثقافية، بما يجعلها فاعلاً رئيسياً في إدارة التنمية على المستوى المحلي.

ويستند هذا التصور إلى تعزيز استقلالية البلديات في اتخاذ القرار ضمن إطار وطني منضبط، بما يتيح لها مرونة أكبر في التخطيط وتحديد الأولويات وتنفيذ المشاريع، إلى جانب تطوير نموذج مالي أكثر استدامة يقلل من الاعتماد على التحويلات المركزية، ويعزز تنوع مصادر الإيراد من خلال تحسين الجباية، وتفعيل الأصول البلدية، وتوسيع الشراكات مع القطاع الخاص، بما ينعكس على رفع القدرة الاستثمارية للبلديات.

كما يقوم هذا النموذج على تعزيز البعد التنموي للبلديات باعتبارها محركاً للنمو الاقتصادي المحلي، من خلال استثمار الميزة النسبية لكل منطقة، وتطوير مشاريع إنتاجية قادرة على خلق فرص عمل وتحفيز النشاط الاقتصادي المحلي، بدل الاقتصاد على إدارة الخدمات الأساسية. وفي موازاة ذلك، يبرز دور المشاركة المجتمعية والأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في تعزيز الحوكمة المحلية، من خلال المشاركة في صياغة الأولويات، ومتابعة التنفيذ، وتقييم الأداء، بما يسهم في تعزيز الشفافية وتقوية المساءلة وربط الأداء البلدي بنتائج قابلة للقياس.

ومن جهة أخرى، فإن نجاح هذا التحول يرتبط بشكل مباشر بتطوير بيئة مؤسسية داعمة، تشمل تحديث أدوات التخطيط والمراقبة، وتعزيز التحول الرقمي، وتطوير قدرات العاملين في الإدارة المحلية، بما يضمن رفع كفاءة اتخاذ القرار وتحسين جودة الخدمات. كما أن بناء منظومة رقابية متكاملة وفعالة يشكل عنصراً أساسياً لضمان استدامة هذا النموذج والحد من الانحرافات الإدارية والمالية.

وعليه، فإن تبني سياسات إصلاح متكاملة، مدعومة بإرادة سياسية واضحة، وتنسيق فعال بين المستويات المركزية والمحلية، من شأنه أن يسهم في إعادة تشكيل منظومة الإدارة المحلية على أسس أكثر توازناً وفعالية، بما يعزز قدرتها على الاستجابة للاحتياجات التنموية المتغيرة، ويرسخ الثقة بين المواطن والمؤسسات العامة، ويدعم استقرار الدولة على المدى الطويل، ويحول البلديات إلى رافعة حقيقية للتنمية المحلية المستدامة، وإحدى الركائز الأساسية في مشروع الدولة الحديثة.