

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية

إعداد

سناء قاسم محمد حسيب

إشراف

الدكتور علي عبد الحميد

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في التخطيط الحضري والإقليمي بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2006م

واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية

إعداد

سناء قاسم محمد حسيبا

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 3 / 12 / 2006 وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع

.....

1. د. علي عبد الحميد (مشرفاً ورئيساً)

.....

2. د. أيمن طلال يوسف (ممتحناً خارجياً)

.....

3. أ.د. عبد الستار قاسم (ممتحناً داخلياً)

.....

4. د. حسين الأعرج (ممتحناً داخلياً)

الإهداء

إلى والدي العزيزين

إلى زوجي وأولادي

إلى بناتي وأزواجهن

إلى هؤلاء جميعاً لتشجيعهم ومساعدتهم لي

الشكر والتقدير

الشكر لله سبحانه وتعالى على توفيقى لإتمام هذه الأطروحة، وأتقدم بالشكر والتقدير للدكتور علي عبد الحميد على توجيهاته وإشرافه على هذه الأطروحة، كما أتقدم بالشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة المكونة من الدكتور حسين الأعرج والأستاذ الدكتور عبد الستار قاسم والدكتور أيمن طلال على ملاحظاتهم وتوجيهاتهم القيمة.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ت	الإهداء
ث	الشكر والتقدير
ج	فهرس المحتويات
د	فهرس الجداول
ذ	فهرس الخرائط
ر	فهرس الملاحق
ز	الملخص باللغة العربية
الفصل الاول: الاطار العام للدراسة	
2	1.1 مقدمة
3	2.1 مشكلة الدراسة
3	3.1 أسئلة الدراسة وفرضياتها
5	4.1 أهمية الدراسة
6	5.1 أهداف الدراسة
6	6.1 خطة الدراسة ومحتوياتها
الفصل الثاني: منهجية وإجراءات الدراسة	
11	1.2 منهجية الدراسة
12	2.2 مجتمع الدراسة وعينتها
13	3.2 أداة الدراسة (الاستبانة)
14	1.3.2 صدق الأداة
14	2.3.2 ثبات الأداة
14	4.2 إجراءات الدراسة
14	5.2 متغيرات الدراسة
15	6.2 المعالجات الإحصائية
الفصل الثالث: التنظيمات الإدارية	
17	1.3 التطور التاريخي للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية.
19	2.3 أساليب التنظيم الإداري.

الصفحة	الموضوع
19	المركزية. 1.2.3
22	اللامركزية. 2.2.3
27	الحكمانية. 3.3
28	التنظيمات المحلية "الإدارة المحلية والحكم المحلي". 4.3
28	الحكومة والإدارة. 1.4.3
29	دور الإدارة المحلية في التنمية. 2.4.3
30	الإدارة المحلية والحكم المحلي. 3.4.3
32	أسباب ظهور الإدارة المحلية 4.4.3
34	مقومات الإدارة المحلية 5.4.3
الفصل الرابع: الإدارة المحلية في فلسطين	
38	الإدارة المحلية قبل مجيء السلطة الفلسطينية. 1.4
38	فترة الحكم العثماني. 1.1.4
41	فترة الانتداب البريطاني. 2.1.4
44	الإدارة الأردنية في الضفة الغربية. 3.1.4
48	الإدارة المصرية في غزة. 4.1.4
50	فترة الإحتلال الإسرائيلي. 5.1.4
56	الإدارة المحلية في عهد السلطة الفلسطينية. 2.4
56	الهيئات المحلية عند قدوم السلطة الفلسطينية. 1.2.4
58	نظام الإدارة المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة. 2.2.4
62	الإطار القانوني للهيئات المحلية. 3.2.4
63	البلديات ودورها في عهد السلطة الفلسطينية. 4.2.4
65	القدرة المالية للهيئات المحلية. 5.2.4
66	مصادر الدخل الرئيسية. 6.2.4
68	طريقة إختيار رؤساء ومجالس البلديات والمجالس القروية. 7.2.4
الفصل الخامس: تحليل نتائج الدراسة.	
71	المقدمة. 1.5
71	تحليل نتائج الإستبانة. 2.5

الصفحة	الموضوع	
72	تحليل نتائج أسئلة الاستبانة.	1.2.5
74	تحليل نتائج فرضيات الاستبانة.	2.2.5
78	تقييم واقع الإدارة المحلية الفلسطينية	3.5
78	تقييم الوضع القانوني	1.3.5
81	تقييم الناحية الإدارية.	2.3.5
81	وزارة الحكم المحلي.	(1)
83	البلديات والهيئات المحلية.	(2)
84	التخطيط الاستراتيجي للبنية التحتية الأساسية.	(3)
84	تقييم الوضع المالي.	3.3.5
87	تقييم سلوكيات الفرد الفلسطيني.	4.3.5
88	تقييم أداء المؤسسات الفلسطينية	5.3.5
الفصل السادس: الإستراتيجية المقترحة للإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية		
91	مقدمة	1.6
91	عوامل نجاح الإستراتيجية	2.6
94	مكونات الاستراتيجية	3.6
94	دور وزارة الحكم المحلي	1.3.6
96	تطوير نظام الإدارة المحلية الفلسطينية.	2.3.6
100	الاستراتيجية المالية.	3.3.6
102	الاستراتيجية القانونية.	4.3.6
الفصل السابع: النتائج والتوصيات.		
104	النتائج	1.7
105	التوصيات	2.7
109	المراجع	
114	الملاحق	
b	الملخص باللغة الإنجليزية	

فهرس الجداول

الصفحة	الجدول
12	جدول 1.2 توزيع عينة الدراسة حسب متغير طريقة اختيار المجالس للهيئات المحلية
12	جدول 2.2 توزيع عينة الدراسة حسب متغير الجنس
13	جدول 3.2 توزيع عينة الدراسة حسب متغير الدرجة العلمية
13	جدول 4.2 توزيع عينة الدراسة حسب متغير العمر
60	جدول 1.4 تطور وتوزيع الهيئات المحلية الفلسطينية
64	جدول 2.4 توزيع تصنيفات البلديات في الضفة الغربية
71	جدول 1.5 تحليل نتائج استبانة الدراسة
73	جدول 2.5 نتائج اختبار متغير طريقة اختيار المجالس للهيئات المحلية
74	جدول 3.5 نتائج اختبار متغير الجنس
75	جدول 4.5 المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفئات متغير الدرجة العلمية
75	جدول 5.5 نتائج اختبار متغير الدرجة العلمية
76	جدول 6.5 المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفئات متغير العمر
76	جدول 7.5 نتائج اختبار متغير العمر

فهرس الخرائط

الصفحة	الخارطة
40	خارطة رقم 1. التقسيمات الإدارية لفلسطين في فترة الحكم العثماني
43	خارطة رقم 2. الأضية والبلديات الفلسطينية حسب التقسيم الإداري للانتداب البريطاني (1917-1948)
49	خارطة رقم 3. ألوية ومحافظات الضفة الغربية وقطاع غزة حسب التقسيم الإداري الأردني والمصري بين عامي 1948 و 1967
53	خارطة رقم 4. التقسيمات الإدارية للأراضي الفلسطينية في فترة الاحتلال الإسرائيلي
59	خارطة رقم 5. التقسيم الإداري للضفة الغربية وغزة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

فهرس الملاحق

الصفحة	المحتوى
115	ملحق رقم 1. نموذج استبانة الدراسة
119	ملحق رقم 2. أسماء المحكمين على صدق الاستبانة
120	ملحق رقم 3. قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1997

واقع واستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية

اعداد

سناء قاسم محمد حسيبا

اشراف

الدكتور علي عبد الحميد

الملخص

تناولت هذه الأطروحة دراسة الإدارة المحلية الفلسطينية من خلال مراجعة مراحل التطور للإدارة المحلية في فلسطين في الفترات السابقة، وتحليل وتقييم الواقع الحالي بعد مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية.

الهدف الرئيس لهذه الأطروحة، هو تقييم الواقع الحالي للإدارة المحلية الفلسطينية في ظل الظروف القائمة، وتحديد المعوقات والصعوبات التي تواجهها، ووضع برامج ومقترحات لإستراتيجية مستقبلية من أجل النهوض بمستوى الهيئات المحلية لتعزيز دورها ومساهمتها في عملية التنمية وبناء الدولة الفلسطينية المستقبلية.

ولتحقيق هذا الهدف تم دراسة المفاهيم والنماذج المتعلقة بالنظم الإدارية والإدارة المحلية، وكذلك الإطلاع على المراحل السابقة لتطور الإدارة المحلية في فلسطين. واعتمدت الدراسة على المنهج المسحي الوصفي، وكذلك المنهج التحليلي لتقييم الواقع الفلسطيني بالاعتماد على المعلومات والبيانات المتوفرة من مصادر مختلفة، بالإضافة إلى نتائج الاستبانة التي وزعت على عدد من البلديات والأشخاص المعنيين في شمال الضفة الغربية.

أشارت نتائج الدراسة إلى وجود مركزية في نظام الإدارة المحلية الفلسطينية، وتعدد المستويات الإدارية، ووجود عدد كبير من الهيئات المحلية (خاصة البلديات المستحدثة)، وكذلك عجز الهيئات عن أداء دورها ومهامها، وتلبية حاجات المواطنين. من جهة أخرى أظهرت الدراسة عدم ملاءمة قانون الهيئات المحلية الفلسطينية للواقع الحالي في الأراضي الفلسطينية، وعدم توفر المرونة اللازمة لمواجهة التطورات والتحديات المختلفة.

وقد خلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات، أهمها إعادة النظر في دور وزارة الحكم المحلي بحيث يكون دورا إشرافيا ورقابيا فقط، كذلك العمل على تحسين الوضع الإداري للهيئات المحلية وتقليص عدد المستويات الإدارية وتفعيل دور المحافظ ودمج البلديات (كلياً أو جزئياً) مع بعضها البعض، بالإضافة إلى إعطاء الهيئات المحلية الاستقلال المالي وتطوير النظم الضريبية والمحاسبية وتعزيز اللامركزية الإدارية في علاقتها مع وزارة الحكم المحلي. وأخيراً أوصت الدراسة بضرورة وضع قانون جديد للهيئات المحلية يحتوي على صياغات قانونية وتشريعات مناسبة، مع الأخذ بعين الاعتبار إشراك جميع الأطراف المعنية في وضع الإستراتيجية، ومراعاة العوامل النفسية والسلوكية والبيئية للشعب الفلسطيني.

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

1.1 مقدمة

2.1 مشكلة الدراسة

3.1 أسئلة الدراسة وفرضياتها

4.1 أهمية الدراسة

5.1 أهداف الدراسة

6.1 خطة الدراسة ومحتوياتها

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

1.1 مقدمة:

أثبتت التجارب عبر التاريخ أن ممارسة الديمقراطية ومشاركة الشعوب في اتخاذ القرارات له الأثر الفعال في التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاجية لهذا الشعوب. وعليه فقد تم تقسيم صلاحيات تقديم الخدمات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية نتيجة لهذه التجارب حيث ثبت أنه كلما كان مصدر تقديم الخدمات أقرب إلى السكان كانت النتائج أفضل لإشباع رغبات الأفراد، وفي الاقتصاديات الحديثة، لعبت السلطات المحلية دوراً مركزياً في التنمية الاقتصادية والتطور الاقتصادي وتحقيق الرفاهية.

تعد المركزية واللامركزية من أساليب التنظيم الإداري المعمول به في أكثر الدول النامية على حد سواء ولقد شهد نظام الإدارة المحلية منذ مطلع القرن العشرين خدمات كبيرة ومهمة بسبب التغيرات والتطورات العالمية التي بدأت تتسارع معدلاتها منذ مطلع القرن المذكور، وكانت في مقدمة هذه التحولات الانفجار السكاني، (الثورة الحضرية) والثورة التكنولوجية.

الإدارة المحلية خير تطبيق لما يسمى مبدأ الديمقراطية في الإدارة على اعتبار أنه التعبير عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، كما وأنه نظام يضمن الحريات، ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في أمورهم وحل مشاكلهم، إضافة إلى أن وجود المجالس المحلية المنتخبة التي تعمل على تنظيم حياة المواطنين على نحو يحقق لهم أكبر قسط من الرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي والسياسي.

أما النظام المحلي في فلسطين فقد بدأ مع بداية الحكم العثماني لفلسطين، ولم يستند تصميم الإطار القانوني والأنظمة الإدارية إلى الحاجات المحلية، بل استند بالأساس إلى متطلبات المؤسسة الحاكمة في كل من الفترة العثمانية وفترة الإنتداب البريطاني وفترة الحكم الأردني والمصري والإحتلال الإسرائيلي، وهي فترات كان الاهتمام فيها منصبا على مسائل الأمن

والسيطرة أكثر من قضايا التنمية والتطوير، لهذا كانت قوانين الحكم المحلي مصممة للحفاظ على السلطة المركزية، ولم تكن اللامركزية والحكم المحلي الديمقراطي من الأهداف التي تسعى السياسات إلى تحقيقها.

2.1 مشكلة الدراسة:-

تبرز مشكلة الدراسة في فشل وزارة الحكم المحلي في تعزيز اللامركزية في الإدارة من خلال استحداث عدد من البلديات الجديدة وتحويل المجالس القروية الى مجالس بلدية، وإعطائها بعض الصلاحيات الإدارية والتنظيمية، إلا أن التجربة لم يكتب لها النجاح الكامل بسبب عدد من المعوقات والصعوبات أهمها: عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، وضعف الهيكل الإداري، وعدم نضوج فكرة اللامركزية وتعارضها مع مفهوم المركزية الإدارية الذي ما زال يفرض سيطرته في المؤسسة السياسية والإدارية. وسنحاول في هذه الدراسة تشخيص الوضع الحالي وتحديد المعوقات والصعوبات التي تواجهها السلطة المحلية الفلسطينية من جهة والصعوبات التي يفرضها الواقع السياسي والاقتصادي والإداري أمام تطبيق مفهوم اللامركزية وإنجاح التجربة الفلسطينية.

3.1 أسئلة الدراسة وفرضياتها:-

للوصول إلى الهدف المطلوب من محاور الدراسة وهو استراتيجيات تطوير الحكم المحلي الفلسطيني من خلال معالجةنا لموضوع الإدارة المحلية الفلسطيني، سيتم طرح مجموعة من الأسئلة والقضايا، والتي سيتم الإجابة عنها ومن ثم الوصول إلى استنتاجات ووضع رؤى مستقبلية لتطوير الإدارة المحلية في فلسطين. وهذه الأسئلة هي كما يلي:-

1. ما هي العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية؟ وكيف نشأت؟

2. ما هي الأساليب التي اتبعتها الدول في مجال تقسيم السلطات والاختصاصات بين

الحكومة المركزية والسلطات المحلية؟

3. ما هي التنظيمات المحلية المتبعة؟ وما الفرق بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي؟

4. ما هي أسباب ظهور الإدارة المحلية؟ وما هو دورها في التنمية وتأثيرها على برامج الحكومة على المستوى المحلي؟

5. ما نوع العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية؟ وهل النظام السياسي القائم في تلك الفترة ابتداءً من الحكم العثماني وانتهاءً بالاحتلال الاسرائيلي له تأثير على دور الهيئات المحلية الفلسطينية؟

6. ما هو توجه السلطة الفلسطينية بالنسبة للهيئات المحلية؟ وما هي الإجراءات التي قامت بها في سبيل تطوير الهيئات المحلية؟

7. ما هي المعوقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي حدت من تطور الهيئات المحلية عند استلام السلطة؟

8. هل القوانين الفلسطينية التي وضعتها السلطة الفلسطينية تختلف عن القوانين السابقة وتتاسب و ظروف البيئة الفلسطينية؟

9. هل الوضع الإداري بشكل عام والتقسيمات الإدارية بشكل خاص تتناسب مع الوضع القائم؟ وما تأثير ذلك على عمل الهيئات المحلية؟

10. هل السياسة المالية المتبعة حسب القانون الفلسطيني تعطي الهيئات المحلية الاستقلال المالي والذي هو الأساس لاستقلال الهيئات المحلية؟

11. ما هي الصلاحيات والاختصاصات والدور الذي يفترض أن تقوم به الهيئات المحلية من أجل تطوير المجتمع الفلسطيني وخدمته؟

12. ما هو دور المواطن الفلسطيني نحو الهيئات المحلية الفلسطينية، وما تأثير دوره على عملية تطوير الهيئات المحلية؟

13. ما هي الإجراءات التي من المفترض اتباعها لتحقيق الاستقلال المالي للهيئات المحلية ودعم قدرتها على التصرف واتخاذ القرار في النواحي المالية؟

14. هل القوانين الفلسطينية المطبقة حالياً تتلاءم والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أم هي بحاجة الى تغيير؟

تقوم الدراسة على فرضية رئيسية تقول: "كلما منحت الهيئات المحلية مزيداً من الاختصاصات والصلاحيات خاصة في مجال تحديد مواردها وميزانياتها بموجب القوانين الموضوعه وفي ظل الاستقرار السياسي، كان هناك مجال أوسع لتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية ولتطوير الهيئات المحلية وتقديم خدمات أشمل للمواطن الفلسطيني". بالإضافة إلى ذلك هناك مجموعة من الفرضيات الأخرى التي تم تناولها في استبانة الدراسة، وتشمل:

- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha=0.05$) في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير طريقة اختيار المجالس للهيئات المحلية.
- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha=0.05$) في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير الجنس.
- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha=0.05$) في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير الدرجة العلمية.
- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha=0.05$) في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير العمر.

4.1 أهمية الدراسة:

تتزامن هذه الدراسة مع إجراء الانتخابات البلدية لأول مرة في الأراضي الفلسطينية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، وفشل وزارة الحكم المحلي في تجربتها بتعزيز أسلوب اللامركزية الإدارية من خلال علاقتها مع الهيئات المحلية. بالإضافة إلى ظهور اهتمام متزايد من قبل مؤسسات محلية وعالمية بموضوع الهيئات المحلية وكيفية تطويرها وإعادة هيكلتها وتنظيمها من أجل خدمة المجتمع الفلسطيني وإشراك المواطن في عملية اتخاذ القرار.

برزت أهمية هذه الدراسة من كونها محاولة لتشخيص وتقييم الوضع الحالي الفلسطيني في ظل هذه الظروف، من خلال تحليل الإدارة المحلية قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، ومعرفة مواطن الضعف والاستفادة منها في تحليل وتقييم الواقع الفلسطيني للهيئات المحلية بعد قدوم السلطة الوطنية من النواحي القانونية والإدارية والمالية، وتحديد المعوقات والصعوبات التي تواجهها وتعيق تطبيق مفهوم اللامركزية، ومن ثم الوصول إلى وضع استراتيجيات ومقترحات لتطوير وتحسين واقع الهيئات المحلية، بحيث تستطيع أن تلعب الدور المطلوب منها في عملية التنمية والبناء.

5.1 أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة بشكل عام إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:-

- 1- مراجعة واقع الإدارة المحلية في فلسطين خلال الفترات السابقة لقدوم السلطة الفلسطينية.
- 2- دراسة وتحليل الواقع الحالي للإدارة المحلية الفلسطينية.
- 3- تقييم الواقع الفلسطيني، وتحديد المشاكل والصعوبات التي تواجهها الهيئات المحلية الفلسطينية على صعيد الجهاز الإداري.
- 4- وضع بعض الاستراتيجيات والمقترحات لتطوير واقع الهيئات المحلية الفلسطينية وتعزيز مفهوم اللامركزية في الإدارة المحلية.

6.1 خطة الدراسة ومحتوياتها:

في إطار أهداف الرسالة تم تقسيم خطة الدراسة إلى المحاور الثلاث التالية:-

- 1- المحور الأول: الإطار العام والنظري.

يتناول المفاهيم والأسس والنماذج والنظريات ذات العلاقة بموضوع الدراسة (المركزية واللامركزية في التنظيمات الإدارية، الإدارة المحلية وأشكالها ودورها في التنمية).

2- المحور الثاني: الإطار المعلوماتي.

يتناول دراسة ومراجعة الإدارة المحلية في فلسطين عبر المراحل الزمنية السابقة ودراسة الواقع الحالي للإدارة المحلية الفلسطينية والهيئات المحلية.

3- المحور الثالث: الإطار التحليلي والتقييم.

يتناول تحليل وتقييم الواقع المحلي الفلسطيني وإبراز المشاكل والصعوبات التي تواجه الهيئات المحلية الفلسطينية، ومحاولة وضع بعض الاستراتيجيات والمقترحات لتطويرها وكذلك الخروج ببعض النتائج والتوصيات.

وبشكل تفصيلي تم تقسيم الدراسة إلى سبعة فصول أساسية: **الفصل الأول** تناول الإطار العام للدراسة من حيث المقدمة، أسئلة الدراسة وفرضيتها، مشكلة الدراسة، أهميتها، أهدافها، وخطة الدراسة ومحتوياتها. أما **الفصل الثاني** وهو منهجية وإجراءات الدراسة، ويضم منهجية الدراسة، مجتمع الدراسة وعينها، أداة الدراسة (الاستبانة) وصدق وثبات هذه الأداة، إجراءات الدراسة، متغيرات الدراسة والمعالجة الإحصائية. بالنسبة **للفصل الثالث** فقد تناول التنظيمات الإدارية وما تشمله من تطور للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وأساليب التنظيم الإداري وهي المركزية واللامركزية، والتنظيمات المحلية، الإدارة المحلية والحكم المحلي وهما نمطان في اللامركزية، يتم بمقتضاهما تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها بواسطة هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، والفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي هو أن الوحدات الإدارية في نظام الإدارة المحلية ليست مستقلة استقلالاً تاماً، وإنما تخضع لما يسمى بالرقابة الإدارية، وهي الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على هذه الوحدات وكل أعمالها وممثليها بهدف حماية ودعم المصالح القومية. أما الحكم المحلي فيقتضي أن تكون الإختصاصات المعطاة للوحدات المحلية ذات طابع سياسي ودستوري. كما اشتمل هذا الفصل على أسباب ظهور الإدارة المحلية ومقوماتها.

وفي **الفصل الرابع** تم استعراض مراحل تطور الإدارة المحلية في فلسطين قبل وبعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية إبتداء من الحكم العثماني والذي ركز على النواحي المادية، وذلك بهدف جمع الضرائب. بالإضافة إلى هيمنة السلطة المركزية على المجالس البلدية، وظهر ذلك في قانون البلديات العثماني الصادر عام 1877. أما مرحلة الإنتداب البريطاني فكان هدف السلطة المركزية هو السيطرة على الأرض لصالح اليهود، وصدر قانون الإنتداب البريطاني عام 1934، هدفه الحاق البلديات بالسلطة المركزية وتقييد صلاحياتها. بعد ذلك وفي اثناء الحكم الأردني للضفة الغربية صدر قانون البلديات لعام 1955، والذي عمل على تقليص صلاحيات المجالس البلدية وتهميش دورها السياسي. وبقي الحال في غزة على ما هو عليه أثناء الإدارة المصرية لها. وجاء الإحتلال الإسرائيلي وكان هدفه الأساسي السيطرة على الأرض وتفريغها من سكانها الأصليين، فصدرت الأوامر العسكرية بحجة الدواعي الأمنية، لكن الهدف الحقيقي هو إحكام سيطرة السلطة المركزية على الهيئات المحلية والإطباق على مختلف صلاحياتها والحد من الإنتشار الفلسطيني الطبيعي فوق أرض فلسطين. وأخيرا الإدارة المحلية بعد قدوم السلطة، تناولها هذا الفصل من حيث وضع الهيئات المحلية في عهد السلطة الفلسطينية والمعوقات والتي أوجدها الإحتلال المتعاقب على فلسطين، وهي المعوقات الإدارية والإقتصادية والسياسية. كما بين طبيعة النظام المحلي الفلسطيني، والإنجازات التي قامت بها السلطة الفلسطينية من تأسيس لوزارة الحكم المحلي وإصدار القوانين الفلسطينية المنظمة للهيئات المحلية، بالإضافة إلى البلديات وتقسيماتها وقدرتها المالية، إضافة إلى مصادر دخلها الرئيسية، وطريقة إختيار رؤساء ومجالس البلديات والمجالس القروية.

أما **الفصل الخامس** فقد اشتمل على تحليل نتائج الدراسة بالاعتماد على تحليل نتائج الاستبانة من حيث تحليل نتائج أسئلة الدراسة وفرضيات الدراسة، ومن ثم تقييم واقع الإدارة المحلية الفلسطينية بناء على هذا التحليل، وتقييم الوضع القانوني والإداري والمالي. واشتمل هذا التحليل على ما قامت به وزارة الحكم المحلي من استحداث مديريات للحكم المحلي في مختلف المناطق، وتحويل عدد من المجالس القروية إلى بلديات، بالإضافة إلى تقييم سلوك الفرد الفلسطيني وأداء المؤسسات الفلسطينية بشكل عام. وتم في **الفصل السادس** وضع استراتيجيات ومقترحات

لتطوير الإدارة المحلية بناء على التحليل والتقييم السابق مع توضيح عوامل نجاح الإستراتيجية ومكوناتها. وهذه إستراتيجيات مقترحة لتطوير وزارة الحكم المحلي، وهيكله البلديات وهيئات الحكم المحلي ودمجها مع بعضها البعض وتقليص عددها، بالإضافة الى الإستراتيجية المالية والإستراتيجية القانونية. وأخيراً تناول **الفصل السابع** أهم النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة وكذلك بعض التوصيات لتحسين وتطوير الإدارة المحلية الفلسطينية.

الفصل الثاني

منهجية وإجراءات الدراسة

1.2 منهجية الدراسة

2.2 مجتمع الدراسة وعينتها.

3.2 أداة الدراسة (الإستبانة).

1.3.2 صدق الأداة

2.3.2 ثبات الأداة

4.2 إجراءات الدراسة

5.2 متغيرات الدراسة

6.2 المعالجات الإحصائية

الفصل الثاني

منهجية الدراسة وإجراءاتها

يتناول هذا الفصل منهجية الدراسة وعرضاً لمجتمع الدراسة وعينتها، كما يتناول وصفاً لأداة الدراسة ودلالات الصدق والثبات المستخدمة بهذه الدراسة، بالإضافة إلى متغيرات الدراسة وإجراءاتها، والمعالجات الإحصائية.

1.2 منهجية الدراسة:

من حيث المنهج العلمي الذي تتبناه هذه الدراسة، فهو المنهج المسحي الوصفي والمنهج التحليلي، وقد أخذت المعلومات من المصادر المكتوبة من خلال مطالعة الكتب والدوريات والمراجع ورسائل الماجستير والدكتوراة ذات العلاقة بالموضوع، بالإضافة إلى الدراسات المتعلقة بالحكم الحضري، الإدارة المحلية، المركزية واللامركزية في الإدارة المحلية. كذلك أخذت المعلومات من المصادر الرسمية وغير الرسمية والتي تشمل الدراسات والتقارير والنشرات الصادرة عن المؤسسات والدوائر الحكومية ذات الصلة مثل وزارة الحكم المحلي، وزارة التخطيط، البلديات والمجالس المحلية. بالإضافة إلى أوراق العمل الصادرة عن مراكز الأبحاث، المؤسسات الأهلية، الجامعات والمنظمات الأهلية المعنية (مثل UNDP، البنك الدولي، وغيرها).

أما سبب اختيار المنهج المسحي الوصفي فيمكن في أنه يساعد في التعرف على نظامي الحكم المحلي، والإدارة المحلية بشكل واضح، كما يمكننا من رصد نقاط القوة والضعف في نظام الإدارة المحلي الفلسطيني، ومحاولة وضع استراتيجيات ومقترحات واضحة وواقعية، تضمن تطوير الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية.

من أجل الوصول إلى نتائج واقعية وواضحة ووضع توصيات لتطوير الهيئات المحلية، تم الإستعانة ببعض الأدوات العلمية، وأهمها الاستبانة التي أعدت بهدف استطلاع آراء الهيئات

المحلية والسلطة المركزية والمواطن الفلسطيني حول واقع الحكم المحلي، بالإضافة إلى المقابلات الشخصية مع المسؤولين وذوي الاختصاص.

2.2 مجتمع الدراسة وعينتها:

تكون مجتمع الدراسة من جميع العاملين في حقل الحكم المحلي مثل أعضاء الهيئات المحلية، والمؤسسات التي تهتم بشؤون الحكم المحلي في فلسطين. وبالنسبة لعينة الدراسة، فقد تكونت من (78) مسؤولاً (مثل رؤساء البلديات، مهندسي البلديات ومستشارين قانونيين) في الهيئات المحلية والمهتمين بشؤون الحكم المحلي، وقد اقتصرت العينة على شمال الضفة الغربية (محافظات نابلس، جنين، طوباس، سلفيت، طولكرم، قلقيلية) بسبب صعوبة الأوضاع الحالية، وتم اختيار العينة بالطريقة العشوائية. والجدول (1.2)، (2.2)، (3.2)، (4.2) تبين توزيع عينة الدراسة حسب متغيراتها.

جدول رقم 1.2. توزيع عينة الدراسة حسب طريقة اختيار المجالس للهيئة المحلية

طريقة الاختيار	التكرار	النسبة المئوية%
الانتخابات	59	75.6
التعيين	19	24.4
المجموع	78	100

جدول رقم 2.2. توزيع عينة الدراسة حسب متغير الجنس

الجنس	التكرار	النسبة المئوية%
ذكر	55	70.5
أنثى	23	29.5
المجموع	78	100

جدول رقم 3.2. توزيع عينة الدراسة حسب الدرجة العلمية

الدرجة العلمية	التكرار	النسبة المئوية%
دبلوم وأقل	16	20.5
بكالوريوس	46	59.0
ماجستير فاعلى	16	20.5
المجموع	78	100

جدول رقم 4.2. توزيع عينة الدراسة حسب متغير العمر

العمر	التكرار	النسبة المئوية%
أقل من 30	7	9.0
30-40	31	39.7
أكثر من 40	40	51.3
المجموع	78	100

3.2 أداة الدراسة:

قامت الباحثة بتطوير إستبانة (ملحق رقم1) أداة للدراسة بعد الإطلاع على الأدب التربوي والدراسات السابقة الخاصة بموضوع الدراسة. وقد تم توزيع 100 إستبانة على الهيئات المحلية والمعنيين بموضوع الحكم المحلي في شمال الضفة الغربية، وأرجعت 78 إستبانة تم تحليلها إحصائياً.

1.3.2 صدق الأداة:

تأكدت الباحثة من صدق الأداة من خلال عرضها على عدد من المحكمين من ذوي الخبرة والاختصاص (ملحق 2)، وأشار المحكمون إلى إجراء بعض التعديلات على أسلوب صياغة الفقرات، وبعد إجراء التعديلات المطلوبة أشار المحكمون بصلاحيه أداة الدراسة.

1.3.2 ثبات الأداة:

لقد تم استخراج معامل ثبات هذه الدراسة باستخدام معادلة كرونباخ الفيا، وقد بلغ قيمة معامل الثبات (0.77)، وهي قيمة جيدة تفي بأغراض البحث العلمي.

4.2 إجراءات الدراسة:

لقد تم إجراء هذه الدراسة وفق الخطوات الآتية:-

- إعداد أداة الدراسة بصورتها النهائية.
- تحديد أفراد عينة الدراسة.
- توزيع الاستبانة.
- تجميع الاستبانة من أفراد العينة وترميزها وإدخالها إلى الحاسب ومعالجتها إحصائياً باستخدام الرزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية (SPSS).
- تفرغ إجابات أفراد العينة.
- استخراج النتائج وتحليلها ومناقشتها.

5.2 متغيرات الدراسة:

تضمنت الدراسة المتغيرات التالية:-

- أ- المتغيرات المستقلة: وتشمل:
 - طريقة اختيار المجالس للهيئة المحلية: ولها مستويان (الانتخابات، والتعيين).

- الجنس: وله مستويان: (ذكر، وأنثى).
 - الدرجة العلمية: ولها ثلاثة مستويات: (دبلوم وأقل، بكالوريوس، وماجستير فأعلى).
 - العمر: وله ثلاثة مستويات: (أقل من 30، 30-40، أكثر من 40).
- ب- المتغير التابع: ويتمثل في الاستجابة على فقرات الاستبانة.

6.2 المعالجات الإحصائية:

بعد تفرغ إجابات أفراد العينة جرى ترميزها وإدخال البيانات باستخدام الحاسوب ثم تمت معالجة البيانات إحصائياً باستخدام برنامج الرزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية (SPSS) ومن المعالجات الإحصائية المستخدمة:

1- التكرارات والمتوسطات الحسابية والنسب المئوية، والانحرافات المعيارية.

2- اختبار "ت" لعينتين مستقلتين (Independent t-test).

3- اختبار تحليل التباين الأحادي One Way ANOVA.

4- معادلة كرونباخ ألفا لحساب معامل الثبات.

الفصل الثالث

التنظيمات الإدارية

1.3 التطور التاريخي للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية.

2.3 أساليب التنظيم الإداري

1.2.3 المركزية

2.2.3 اللامركزية

3.3 الحكمانية

4.3 التنظيمات المحلية "الإدارة المحلية والحكم المحلي"

1.4.3 الحكومة والإدارة

2.4.3 دور الإدارة المحلية في التنمية

3.4.3 الإدارة المحلية والحكم المحلي

4.4.3 أسباب ظهور الإدارة المحلية

5.4.3 مقومات الإدارة المحلية

الفصل الثالث

التنظيمات الإدارية

1.3 التطور التاريخي للعلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية

"الإدارة طراز من النشاط الجمعي المنظم لتنفيذ سياسات معينة، والإدارة لا تعتبر من مستحدثات العصر الحديث، فهي مظهر أساسي للمجتمع البشري، تمتد جذوره عبر التاريخ إلى الجماعات الرعوية التي عرفت بعض أساليب التنظيم البسيطة، نفذتها بمقتضى العرف السائد بينها لصالح أفرادها ثم نمت هذه الأساليب وتقدمت بنمو الجماعات وتطورها" (الزعيبي، 1993، ص17).

من الملاحظ تاريخياً أن القوى الصغيرة نشأت قبل أن تنشأ الدول، أو قبل أن يتبلور مفهوم الدولة في الوقت الحاضر، كانت هذه القوى أو التجمعات البشرية تجتمع لتصريف شؤونها الداخلية، مثل توفير المأكل والمشرب والسكن لأفرادها، والمراعي لحيواناتها، وتأمين الحماية الداخلية والخارجية لأفراد هذه الجماعة (الشيخلي، 2001، ص18).

نتيجة لشعور أفراد المجتمع البشري البدائي بضرورة قيام كيان سياسي قوي يتولى مهام الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والفصل في المنازعات، تقبلوا فكرة تنظيم أنفسهم في جماعات سياسية منظمة، تتولى تحقيق المهام المنوطة والموكلة إليها. إن هذا الانتقال من مرحلة المجتمع البدائي إلى مرحلة المجتمع السياسي المنظم حمل معه وخلق مشكلات عديدة لم تكن بالحسبان، خصوصاً مشكلة أساليب وأشكال تنظيم هذه الجماعة الوليدة سياسياً وإدارياً.

"بمعنى آخر ما هو الشكل التنظيمي المثالي الذي يتعين الأخذ به لتنظيم الجماعة سياسياً، وللتغلب على مشكلة التنظيم السياسي ظهر أمام أفراد الجماعة مشكلات أو صورتان يمكن الأخذ بهما لتنظيم الجماعة الوليدة سياسياً، يتمثل الشكل الأول في تكوين وإحداث العديد من الجماعات السياسية الصغيرة التي تتولى كل منها تحقيق رفاهية أبناء الجماعة ذاتياً، وقد فضل الأفراد في بداية الأمر هذا الشكل من أشكال التنظيم السياسي، وتكونت العديد من الجماعات السياسية الصغيرة على شكل قبائل أو مدن صغيرة، تتولى كل جماعة منها مهام الدفاع الخارجي عن

حدودها، وحماية أمنها الداخلي، والفصل في المنازعات الناشئة بين أفرادها، ولقد كان اختيار هذا الشكل من أشكال التنظيم السياسي للجماعات البشرية استجابة واضحة للميل الطبيعي الفطري البدائي للأفراد، ورغبتهم في الاستقلال والحرية" (شطناوي، 1994، ص8).

فيما بعد، تبين لأفراد هذه الجماعات السياسية، أن هذا الأسلوب من أساليب التنظيم لا يحقق آمالهم وطموحاتهم التي من أجلها قرروا الانتقال إلى مرحلة المجتمع الجماعي السياسي المنظم، إذ لم تكن الجماعات السياسية كبيرة بحيث تكون قادرة على تولي المهام الموكلة لها، وكانت الجماعات ضعيفة لدرجة أنها لم تتمكن من فرض إرادتها على أفراد الجماعة (شطناوي، 1994، ص8).

تكونت الدول بالمفهوم الحديث المعاصر، والتي أصبح بمقدورها فرض إرادتها وسلطاتها على أفرادها وبالقوة عند الحاجة لذلك، اقتضى الأمر بعد ذلك أن تكون الإجراءات الإدارية المطبقة في جميع أقاليم الدولة موحدة، ومتجانسة ومتناسقة، من أجل ذلك منح الاختصاص باتخاذ الإجراءات الإدارية إلى السلطات المركزية في العاصمة دون أن تشاركها أي جهة أخرى، أن تمارس هذا الاختصاص، من هنا ولدت الأفكار المركزية (التنظيم المركزي)، كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي سمي بالمركزية الإدارية (شطناوي، 1994، ص8).

نتيجة للثورة الصناعية، والعولمة وما أعقب ذلك من انتشار الوعي الثقافي والعلم والمعرفة، وتقدم وسائل المواصلات، والاتصال بين القارات، حصل تغير واضح في مفهوم ووظيفة الدولة، وأصبح من أهم واجباتها تحقيق الرفاه الاجتماعي لجموع شعبها، ووجد هذا المفهوم طريقه إلى مختلف الدساتير، في نفس الوقت ونتيجة لاتساع أعمال الإدارة المركزية وتشعبها، أصبحت الدولة غير قادرة على تحقيق الفائدة المرجوة لسكان تلك الوحدات من حيث تقديم الخدمات، وإنجاز المشاريع التي لها علاقة مباشرة بالسكان (الرواشدة، 1987، ص9).

"أصبحت الحاجة ملحة لتقسيم وتوزيع السلطات والاختصاصات في مجال الدولة بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة من قبل الأهالي، بشكل لا يخل بوحدة البناء الإداري للدولة، فتنازلت السلطة المركزية عن بعض صلاحياتها للوحدات المحلية لإدارة شؤونها بنفسها، مع

بقاء نوع من الرقابة والتدخل من قبل السلطات المركزية بشكل محدود وضمن القانون" (الرواشدة، 1997، ص34).

هذا النظام أدى إلى تنفيذ الإرادة الشعبية لسكان الوحدات المحلية، بواسطة هيئات ومجالس محلية منتخبة تمثل الشعب وتلبي حاجاتهم (الرواشدة، 1997، ص34).

هكذا اختلفت الدول في مجال تقسيم السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية، فمنهم من اتبع أسلوب اللامركزية الإدارية عن طريق توزيع الوظائف الإدارية المحلية، ومنهم من اتبع أسلوب اللامركزية السياسية، وهي إعطاء السلطات والهيئات المحلية اختصاصات أوسع من الاختصاصات الإدارية بموجب القانون، ومنهم من لم يعط أي صلاحية للشعب وبقيت جميع الاختصاصات في يد المركز وهذا ما يسمى بالمركزية (الزعبى، 1993، ص18).

2.3 أساليب التنظيم الإداري.

اختلفت الدول في مجال تقسيم السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية، كل حسب الظروف والأوضاع التاريخية والاجتماعية والسياسية التي مرت بها، فمنها من اتبع أسلوباً مركزياً، ومنها من اتبع أسلوب اللامركزية الإدارية، أو أسلوب اللامركزية السياسية (شطناوي، 1994، ص6).

1.2.3 المركزية:

تقوم المركزية على تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة، بمعنى أنه لا يوجد في الدولة إلا سلطة واحدة، تتولى الوظائف بنفسها، أو بواسطة موظفين، لا تكون لهم سلطة ذاتية، وإنما يستمدون سلطتهم في العمل من السلطة الرئيسية في المركز (الزعبى، 1993، ص19)، والمركزية قد تكون مركزية إدارية أو سياسية أو اقتصادية.

• تقوم المركزية الإدارية على قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة دون مشاركة هيئات أخرى (الطماوي، 1975، ص48). وتعني

أيضاً تركيز ممارسة مظاهر السلطة وتجميعها في يد الحكومة المركزية في العاصمة، وممثليها في الأقاليم، دون مشاركة هيئات شعبية منتخبة (شطناوي، 1994، ص4).

• المركزية السياسية: تقوم على تجميع السلطة السياسية في الدولة في يد هيئة رئيسة واحدة. (الزعيبي، 1993، ص19).

• المركزية الاقتصادية: تقوم على إشراف الدولة على كافة أوجه النشاط الاقتصادي وتوجيهه وفقاً لخطط مرسومة (الزعيبي، 1993، ص11).

وتقوم المركزية الإدارية على ركنين مهمين هما:

1. تركيز السلطة الإدارية بيد الحكومة، أي تكون الحكومة المركزية في العاصمة صاحبة القرار النهائي ولا محل في مثل هذا النظام لمجالس إقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية (الزعيبي، 1993، ص20).

2. التبعية الإدارية: أي تبعية الموظفين وتدرجهم إدارياً، بمعنى أن يتخذ الجهاز الإداري في الدولة صورة هرم متتابع الدرجات، وأن تقوم بين الدرجات نوع من التبعية يكون الموظف في المستويات الدنيا وعليه واجب الخضوع والطاعة، مرتبطاً بالرئيس الإداري بالمستوى الأعلى من الهرم، ويكون للرئيس في المستوى الإداري الأعلى في الهرم سلطة رئاسية على مرؤوسيه وأعمالهم في المستويات الدنيا للهرم (شطناوي، 1994، ص15).

تتجلى صور التنظيم الإداري المركزي في التركيز الإداري المطلق، وعدمه، وذلك حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وتنقسم هذه الصور إلى نوعين هما:

(1) صورة التركيز الإداري:

تعد هذه الصورة من صور التنظيم الإداري المركزي أقدم ظهوراً، وتتمثل في تركيز جميع مظاهر السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، إذ يجمع ممثلو الحكومة في

العاصمة مظاهر السلطة الإدارية، حيث لا يترك لممثليها أي سلطة خاصة في تصريف شؤون أقاليمهم، ويتعين عليهم دوماً مراجعة السلطات المركزية في العاصمة بغية اتخاذ القرارات الإدارية، ولا يتنافى مع هذا أن يكون للسلطات المركزية في العاصمة موظفون يمثلونها في أقاليم الدولة ما داموا لا يتمتعون بأي سلطة إدارية ذاتية (شطناوي، 1994، ص19).

(2) صورة عدم التركيز الإداري:

لجأت الدول إلى التخفيف من حدة التركيز الإداري الصارم إلى أسلوب آخر وهو عدم التركيز الإداري، الذي يقوم على توزيع الاختصاصات التنفيذية المحددة على فروع الوزارات والمصالح في الأقاليم، بحيث تمنح سلطة البث النهائي في حدود ما يخول لها من سلطات، وسلطة البث هذه يتمتع بها بعض الموظفين، ولا يعني هذا استقلالهم عن الوزير، بل يمارس هؤلاء الموظفون سلطتهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين، أي في نطاق السلطة الرئاسية، وهذا الأسلوب يخفف العبء عن السلطات المركزية في العاصمة، ويحقق السرعة التي لا غنى عنها في إنجاز الوظيفة الإدارية خاصة في المناطق النائية عن العاصمة. (الزعبى، 1993، ص21).

تمتاز المركزية الإدارية بعدد من الميزات، أهمها: (شطناوي، 1994، ص33).

1. زيادة هيمنة الدولة على كافة الأمور من وضع سياسات واتخاذ قرارات ضرورية، وخاصة في الدولة الحديثة، وتكون السلطة التنفيذية قوية بفرض نفوذها وسيطرتها على جميع سكان الدولة، وتضمن وحدة إقليم الدولة وتمنع تفككها.
2. تجانس النظم الإدارية لوحدة الإصدار، مما يمنح للعاملين الإحاطة والإلمام بها، وتطبيقها بسهولة ويسر.
3. تحقيق الفاعلية الإدارية إذ تمتلك الإدارة المركزية الأجهزة الفنية المخصصة والقادرة على تنفيذ الأعمال الإدارية بكفاءة معقولة.

4. تحقيق العدالة والمساواة، فالنظام المركزي ينهي دور الكيانات المتنافرة ويقوم بإدارة عامة بعيدة عن الخلافات السياسية.

5. كما أن المركزية الإدارية الوسيلة الوحيدة لتقديم الخدمات العامة، والمرافق العامة، وتوزيع أعبائها المالية على جميع أبناء الوطن، وتمويلها عن طريق الخزينة.

6. الاقتصاد في الإنفاق العام، أو على الأقل ترشيده، فالمركزية الإدارية تعمل على إعداد وتدريب الإداريين المتخصصين في ميادين ومجالات النشاط الإداري، مما يقلل من سوء الإدارة وعشوائية القرارات المالية، وتقليل الإنفاق إلى أقصى حد ممكن.

يوجد للمركزية الإدارية عدد من المساوئ، أهمها: (الرواشدة، 1978، ص22).

1. البطء والتعقيد في أداء الخدمات وتلبية احتياجات المواطنين.
2. عدم ديمقراطية الأسلوب المركزي وإبعاد الكفاءات الوطنية عن الإسهام بالمرافق العامة.
3. تركيز المشروعات والمرافق العامة والصناعات في العاصمة والمدن الكبيرة.
4. حرمان الأقاليم والوحدات الإدارية من نصيب النمو الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وإصابة هذه الأقاليم بالخلل والتخلف الشديدين.
5. مركزية القرار الإداري يجعله غير ملائم للواقع المحلي.
6. عدم استجابته لميول سكان الوحدات المحلية ورغباتهم، فهو لا يفي بالغرض ولا يحقق ميول ورغبات سكان الوحدات المحلية، ولا يشبع حاجاتهم المتعددة والمتنوعة.

2.2.3 اللامركزية

اللامركزية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، ووسيلة لدعم المواطن ومشاركته في عمليات الحكم والإدارة، وفي الوقت نفسه اللامركزية وسيلة فعالة لتحقيق قنوات اتصال سريعة بين المواطن من ناحية، ومؤسسات وضع وتنفيذ السياسة العامة من ناحية أخرى، (رشيد،

1981، ص 31). لهذا كانت الحاجة ماسة لللامركزية في التنظيمات الإدارية وهي تقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونياً. (الزعيبي، 1993، ص 25).

ويكون توزيع الاختصاصات هذه على ثلاثة أشكال وهي: (ARD، 2000، ص 14).

1. تخفيف تركيز صنع القرار ونقله إلى مستويات محلية (Deconcentration): بموجب

هذا الشكل تنتقل السلطة الإدارية من أجهزة الحكم المركزية إلى مكاتب إقليمية أو محلية إدارية، ويكون هناك فرص أوسع لاتخاذ القرار بشكل قريب من المستويات المحلية، وهذا الشكل يعمل على تحسين عمليات الحكم المركزية.

2. التفويض (Delegation): وتعطى هنا مسؤوليات وخدمات محددة للسلطات المحلية

التمثيلية ولكن تحت إشراف صارم نسبياً من الحكومة المركزية، وتعطى أحياناً مسؤوليات جمع الضرائب والرسوم أيضاً تحت الإشراف المركزي، وتميل الحكومة المركزية في هذا الشكل إلى معاملة السلطات المحلية باعتبارها امتداداً للسلطة المركزية.

3. نقل الصلاحيات (Devolution): وبموجب هذا الشكل تنتقل السلطات والصلاحيات

الخاصة بالحكم فعلياً بإجراء كلي أو جزئي إلى وحدات سياسية فرعية كالأقاليم والمدن والبلديات، وتعطى هذه سلطة في اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى السلطات المركزية، باستثناء بعض الأمور المتفق عليها مسبقاً، وهذا الشكل يميل إلى الديمقراطية اللامركزية وقد تكون لامركزية سياسية ولامركزية إدارية.

بالنسبة للامركزية السياسية فهي وضع دستوري يقوم على حساب الوحدة التشريعية والتنفيذية والقضائية. إنها أسلوب من أساليب الحكم، تتوزع فيه الوظائف القضائية والتشريعية والتنفيذية بين الحكومة الموجودة في العاصمة، وحكومات الولايات أو الجمهوريات، وما إلى ذلك من تسميات، حيث تمارس هيئات منتخبة سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية في حدود الأقاليم

والمقاطعات والولايات التي تشكل في مجموعها دولا متحدة. وبموجب الاختصاص المقرر للوحدات المستقلة في دستور الاتحاد، تتمتع بالسيادة القانونية الداخلية، أما فيما يتعلق في الدفاع والشؤون الخارجية، فهذه تتولاها سلطة اتحادية تتألف من ممثلين للأقاليم الحائزة على اللامركزية السياسية. (عواضة، 1983، ص19).

في هذا النظام لا توجد رقابة مباشرة من قبل الحكومة المركزية على هذه الحكومات المحلية، وإنما توجد رقابة غير مباشرة عن طريق المساعدات المالية المشروطة، وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أقدم نظم اللامركزية السياسية في العالم. (عواضة، 1983، ص19).

أما اللامركزية الإدارية فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يتعلق بممارسة الوظيفة الإدارية وتوزيعها بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات محلية أو مصلحة، لها شخصية معنوية مستقلة، لكنها تعمل بإشراف ورقابة من الحكومة المركزية. (عواضة، 1983، ص14).

ترتكز اللامركزية الإدارية على ثلاثة عناصر أساسية هي: (الرواشدة، 1987، ص23).

- استقلال الهيئات المحلية في الأقاليم في مواجهة السلطة المركزية، استقلالاً محدوداً أو محسوباً (أي ليس استقلالاً تاماً) مع خضوعها أثناء ممارسة صلاحياتها المخولة لها لرقابة إدارية من جانب السلطة المركزية أو ممثليها.
- وجود ميثاق مصلحة وإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وقدر من الاستقلال الذاتي في بعض النواحي.
- تصريف بعض الأمور وتسيير شؤون المرافق العامة والعودة إلى السلطة المركزية.
- تأخذ اللامركزية الإدارية صورتين هما: (الزعبي، 1993، ص22).

(1) اللامركزية المرفقية (المصلحية):

الإعتراف لبعض المصالح الحكومية والإدارات العامة، أو أي هيئات عامة مستقلة، بالشخصية المعنوية، وقدر من الاستقلال والحق في الاستقلال المالي والإداري لإدارة بعض المرافق

العامة، بهدف ضمان حسن سير المرفق العام وضمان فعاليته على الصعيدين الإداري والاقتصادي. مثال ذلك شركة الإتصالات الفلسطينية. (الزعي، 1993، ص23).

والهدف من تطبيق هذا الأسلوب هو ضمان حسن سير المرافق العامة، وضمان فعالية المرفق العام على الصعيدين الإداري والاقتصادي.

(2) اللامركزية الإقليمية:

هي الاعتراف لجزء من أقاليم الدولة بالشخصية المعنوية وتكوين المجالس المحلية والإقليمية وقيام هيئات منتخبة من سكانها لإدارة بعض الشؤون المحلية التي تهتم الجماعات تحت وصاية السلطة المركزية (الرواشدة، 1987، ص23). ويكون اختصاص الهيئات المحلية المنتخبة (المجالس المحلية) هنا اختصاصاً عاماً، ولكن تقتصر ممارسة هذا الاختصاص على رقعة جغرافية محدودة. بمقتضى هذا الأسلوب يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محدودة ذات شخصية اعتبارية يقوم على إدارة كل وحدة مجلس محلي منتخب (كله أو أغلبه) على أن تخضع هذه المجالس لرقابة السلطة المركزية (الرواشدة، 1987، ص23)

يوجد للامركزية عدد من المحاسن والايجابيات يمكن تحديدها على النحو التالي: (الرواشدة، 1987، ص24).

1. ضرورة إدارية وسياسية، تحقق مساهمة السكان المحليين في تدبير شؤونهم المحلية، ومدرسة للديمقراطية، وإعداد الكوادر الإدارية والسياسية لتهيئة المواطن للاشتراك في شؤون الدولة.

2. تؤدي إلى تطبيق نظم متباينة وفقاً للظروف الاجتماعية والمعيشية في اتحاد الدولة، فظروف البادية تختلف عن ظروف الريف والمدينة، وما يلائم جهة منها قد لا يلائم الأخرى.

3. السلطة المحلية أكثر إحساساً وإدراكاً لحاجة ومتطلبات السكان المحليين وأكثر تقديراً للظروف، وأحرص على تلبية مطالبهم بصورة أفضل.

4. أصبحت ضرورة إدارية واجتماعية وسياسية ولضمان العمل الإداري ومتطلباته في العصر الحديث.

5. تخفيف العبء عن السلطة المركزية.

6. إثارة وإذكاء حماس الجماهير بإثارة اهتمامهم بقضاياهم المحلية.

7. أقدر على مواجهة الأزمات والعمل باستقلال عن العاصمة.

8. إثارة التنافس بين الأقاليم من جهة والمناطق الإدارية داخل الإقليم الواحد من جهة أخرى في مجال الخدمات والإنتاج.

9. في حالة الطوارئ والاعتداء عليها، تضمن سلامة الإجراءات الإدارية الفاعلة في الأقاليم، وعدم اختلال الحياة العامة لأجزاء الدولة الأخرى.

10. أقدر على مواجهة الأزمات والعمل باستقلال عن العاصمة.

11. يساعد هذا الأسلوب على إزاحة الانحياز من المناطق المتدنية في موضوعات الإنماء، الأمر الذي يسهل إنشاء برامج تنموية مستدامة، وحساسة نحو الحاجات، وفاعلة من ناحية الكلفة، وتحد بالتالي من الفقر، وتعمل على زيادة شفافية المؤسسات ومحاسبتها.

12. تساهم اللامركزية في توزيع الموارد على نحو أكثر توازناً للمناطق الهامشية وخصوصاً المناطق الريفية.

وبالمقابل هناك بعض المساوئ للامركزية، أهمها: (الرواشدة، 1987، ص24).

(1) المساس بالوحدة الإدارية للدولة.

(2) عدم تجانس النظم الإدارية لاحتمال أن تنظم كل هيئة لامركزية بعض جوانبها الإدارية بلوائح صادرة عنها ومختلفة عما قررتة غيرها.

(3) تزيد اللامركزية الفوارق الاجتماعية بين المناطق المختلفة نتيجة لاختلاف الموارد في المناطق.

(4) تنافس الهيئات اللامركزية تنافساً ضاراً أحياناً يؤدي إلى التأثير على الصالح العام.

3.3 الحكمانية:

ذكرنا سابقاً أن معنى اللامركزية هو توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية (الحكومة) وبين هيئات أو سلطات محلية، لتحقيق طموحات المواطنين، ومشاركتهم في عملية صنع القرار وتحقيق تنمية مجتمعية نتيجة لقصور قطاع الحكومة في الدول النامية عن تحقيق التنمية المجتمعية، وتحقيق طموحات المواطنين بتوفير التنمية الشاملة وإدامتها، ظهر مع بداية التسعينات مصطلح جديد شاع استخدامه بشكل واسع من قبل المنظمات الأهلية وهو مصطلح الحكمانية Governance (الكايد، 2003، ص1).

تتطوي منهجية الحكمانية على تكامل أدوار الإدارة الحكومية والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، من خلال المشاركة والتشارك لإعادة الأدوار لكل منهم ليتسنى تحقيق التنمية المجتمعية ذات الكفاءة والفعالية الجيدة من رسم السياسات وتعزيز دولة القانون، واللامركزية لتقريب صنع القرار من المواطنين. (الكايد، 2003، ص3).

"وهناك مصطلح آخر وهو الحكمانية المحلية، وهي تحويل المسؤوليات والقدرات من الحكومة إلى الإدارة المحلية من خلال اللامركزية. واللامركزية بحد ذاتها لن تكون فعالة إذا لم يتم دعم وتقوية الحكمانية المحلية. والحكمانية تستطيع طرح الاهتمامات المحلية بفاعلية أكبر، وتستطيع ممارسة الرقابة، والتأكد من العمليات التي يتم تنفيذها من قبل السلطات المحلية في المجتمع" (الكايد، 2003، ص128). واللامركزية ما هي إلا نمط وعمليات من الحكمانية، والحكمانية الجيدة تتضمن الآليات والعمليات التي تساعد المجتمع لإنجاز تنمية مستدامة، وتتضمن الأهداف التي تعمل على تقليص حدة الفقر، وإدامة الحياة الكريمة في الأحياء السكنية، وإحياء البيئة والمساواة بين الأجناس" (الكايد، 2003، ص123).

وتتضمن الحكمانية ثلاث ميادين رئيسية هي الحكومة، القطاع الخاص والمجتمعات المدنية، فالحكومة تهيب البيئة السياسية والقانونية المساعدة، بينما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل وتحقيق الدخل لافراد المجتمع، أما المجتمعات المدنية فتتهيء التفاعل السياسي والاجتماعي بتسخير الجماعات للمشاركة في الانشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية (الكابد، 2003، ص44).

4.3 التنظيمات المحلية (الإدارة المحلية والحكم المحلي).

تحتل الإدارة المحلية مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، نابعة من صميم الشعب. والإدارة المحلية هي بمثابة حياة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الوفاء بالحاجات من جانب آخر. (الزعيبي، 1993، ص7). والإدارة المحلية تلعب دوراً أساسياً في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح لأن تقطع شوطاً ملموساً على طريقها، (رشيد، 1981، ص85). ويظهر التنظيم اللامركزي كأسلوب عملي متاح لتحقيق هذه المطالب، وذلك بدرجات ولغايات تختلف باختلاف النظم السياسية، وتظهر اللامركزية الحديثة في الحكم وفي الإدارة في وقت واحد، كما تظهر أحياناً في الإدارة فقط، لذلك هناك نمطان محليان في اللامركزية، هما لامركزية الحكم (حكم محلي) ولامركزية الإدارة (الإدارة المحلية). (رشيد، 1981، ص41). إن الفارق بين مصلح الحكم المحلي ومصطلح الإدارة المحلية هو الفارق في المعنى بين كلمة حكم وكلمة إدارة.

1.4.3 الحكومة والإدارة

إن كلمة حكومة مشتقة في الأصل من لفظ لاتيني بمعنى (توجيه) وتستعمل هذه الكلمة بمفهوم عام، فتعني التوجيه العام للسياسة الكلية للدولة، بما في ذلك العمل التشريعي، وبالتالي فإن استعمال الكلمة بمفهومها العام تغني السلطات الثلاث، التشريعية، التنفيذية، والقضائية. وقد تستعمل هذه الكلمة بمعنى محدود أو ضيق، فنعني توجيه النشاط التنفيذي فقط أي نعني الهيئة التنفيذية دون غيرها من الهيئات الأخرى (الزعيبي، 1993، ص28).

أما كلمة إدارة فهي مشتقة من أصل لاتيني بمعنى (الخدمة)، هي بذلك تحدد الجانب الفني من عمل الحكومة، ذلك الجانب الذي يتطلب أداة وخبرة، وتخصصاً وكفاءة خاصة، بمقتضى هذا التحديد اللفظي لاصطلاح الحكومة والإدارة، تختص الحكومة بتقرير السياسة العامة، وتضطلع الإدارة بتنفيذ هذه السياسة العامة في كلياتها وجزئياتها (الزرعي، 1993، ص28).

2.4.3 دور الإدارة المحلية في التنمية

ذكرنا في المقدمة أن الإدارة المحلية تمثل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، لما تقوم به من دور فعال في التنمية. "فالتنمية هي تلك العملية المتعددة الأبعاد التي تتضمن إجراء تغييرات جذرية في الهياكل الاجتماعية السلوكية والثقافية والنظم السياسية والإدارية جنباً إلى جنب مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي واستئصال جذور الفقر في المجتمع.(المؤمن وآخرون، 1997، ص9). "والتنمية هي الجهود المنظمة التي تشترك فيها جميع قطاعات المجتمع للنهوض والوصول به إلى أرفع درجات الرقي والحضارة والإزهار(عساف، 1988، ص32). وعليه فإن التنمية هي التغيير المقصود الموجه والمخطط لتحقيق الاستمرارية والنمو والرفاهية للمجتمع. والعملية التنموية مهمة جداً لما تحققه من دور إيجابي في مجالات هامة منها المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولن تحقق التنمية أهدافها بمعزل عن تعاون مستمر ومتصل مبني على خطة واضحة بين الوحدات المحلية والعاملين فيها من ممثلين للسلطة المركزية والإقليمية والمجالس المحلية، ويشترط في خطة التنمية المحلية والإقليمية أن تكون مكملة لبرامج الحكومة على المستوى الوطني، من هنا برز الاهتمام بالإدارة المحلية والحكم المحلي، لتحديد أهم القواعد التي تتضمن تطويرها، وتوكيد فعاليتها كأداة من أدوات التنمية العامة، ومن أبرز هذه القواعد وأهمها:(عساف، 1988، ص123).

1. قاعدة العمل المنتج:

مفاد هذه القاعدة أن يسمح للهيئات المحلية القيام بأي نشاطات إنتاجية شرط أن لا تتعارض مع مساعي الإنتاج الوطني ومخططاته، وأن يكون تخطيط العمل المحلي بصورة علمية ودقيقة، وأن

يظل في إطار الخطة القومية الإنتاجية، مما يحول دون الازدواجية أو التعددية بين هذه المشاريع في الوحدات المحلية المختلفة، ويحول دون وجود مناخات تصارعية بين هذه الوحدات.

2. قاعدة العمل المشترك:

تعني هذه القاعدة إرساء قواعد مبنية من التعاون القادر على مواجهة أية عقبات أو إنجاز أية مشاريع قد لا تقوى الوحدة المحلية الواحدة على مواجهتها، وتتمثل هذه القاعدة في تعاون الهيئات المحلية كل حسب طاقتها مع الإدارة المركزية، كذلك تقوم بعض الهيئات المحلية بمشاركة القطاع الخاص المحلي في إنجاز بعض المشاريع الأساسية تحقيقاً للمصالح المتبادلة بين الأطراف.

3. قاعدة العمل التطوعي:

تمكن هذه القاعدة الوحدات المحلية من إعادة تنظيم طاقاتها، خاصة الطاقات البشرية فيها بحيث تعمل على استغلالها في صورة أعمال تطوعية كاملة أو جزئية، من أجل إنجاز بعض المشروعات أو الأعمال الداخلية. أهمية هذه القاعدة أنها تعمق إحساس المواطن والانتفاء الوطني، كما تعمق الإدراك بقيمة الموارد والمشاريع العامة والمحلية لدى المواطنين ودفعه لدعم هذه المشاريع وتطويرها، وفي هذا مدخل هام للرقابة الذاتية الناجحة (عساف، 1988، ص123).

والأجهزة المحلية تساعد على توعية الجماهير توعية اقتصادية واجتماعية، وتمنحهم الإمكانيات التي يستطيعون بها مساعدة أنفسهم بأنفسهم عن طريق الإقناع والممارسة الفعلية (الجندي، 1971، ص39).

3.4.3 الإدارة المحلية والحكم المحلي

الإدارة المحلية "هي تنظيم محلي يتم بمقتضاه تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها بواسطة هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتقوم بمباشرة اختصاصاتها بموجب القانون،

مع بقائها خاضعة لرقابة السلطة المركزية" (الرواشدة، 1987، ص35). وقد عرفها John Clerke "بأنها ذلك الجزء من الدولة الذي يهتم بالمسائل التي تهم السكان في منطقة معينة حيث يدير هذا الجزء سلطة محلية منتخبة تكمل دور الحكومة المركزية" (John. C. 1960, p1).

وتمتاز الإدارة المحلية بعدد من الخصائص الإدارية المحلية: (الرواشدة، 1987، ص29).

- وجود مصالح تتطلب قيام نظام قانوني معين.
 - وجود هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية.
 - توفر نوع من الاستقلال القانوني والإداري والمالي للسلطة المحلية بالرغم من خضوعها لإشراف ورقابة السلطة المركزية في مجالات محددة.
 - تدريب الهيئات المحلية على ممارسة حقها السياسي عن طريق انتخاب ممثليها في المجالس المحلية والوحدات الإدارية على مستوياتها المختلفة.
- "والإدارة المحلية خير تطبيق لمبدأ الديمقراطية في الإدارة على اعتبار أنها التعبير السليم عن نظام متحرر يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة الشعب أو ممثليه في تسيير أمورهم وحل مشاكلهم، وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي" (الشيخلي، 2001، ص17).

والوحدات الإدارية في هذه الحالة ليست مستقلة استقلالاً تاماً وإنما تخضع لما يسمى بالرقابة الإدارية، وهي الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على هذه الوحدات وكل أعمالها وممثليها بهدف حماية ودعم المصالح القومية. يطبق نظام الإدارة المحلية في الدول البسيطة والمركبة ومن الأمثلة على هذا النظام الإداري، نظام الإدارة المحلية في فرنسا.

أما بالنسبة للحكم المحلي فيقتضي أن تكون الاختصاصات المحلية ذات طابع سياسي ودستوري، أي أن تمس وضع الدولة السياسي، وتخلع على الهيئة المحلية قدراً من الوظيفتين التشريعية والقضائية فضلاً عن استقلال تلك الهيئة التنفيذية والإدارية. (الجندي، 1971، ص8).

والحكم المحلي يشير إلى ظاهرة التوسع في اللامركزية السياسية، وتتوزع سيادة الدولة السياسية الداخلية على الوحدات المحلية التي تصبح دويلات داخل الدولة، وتتحول الدولة تبعاً لذلك من دولة بسيطة إلى دولة مركبة في صورة الدولة الفيدرالية، وتسمى كذلك دولة الاتحاد المركزي. وبمقتضى هذا الوضع يكون للدولة دستور محلي، وسلطة تشريعية محلية وقضاء محلي إلى جانب ما للدولة المركزية من دستور اتحادي وبرلمان اتحادي وقضاء إتحادي أيضاً. تكون مهمة الدستور الاتحادي تنظيم العلاقة بين هذه السلطات الاتحادية وما يقابلها من سلطات محلية، ووضع الحدود الفاصلة بين كل وحدة وأخرى، ومن الأمثلة على هذا النظام أسلوب اللامركزية السياسية النابعة من التنظيم الدستوري للدولة. (الجندي، 1971، ص9).

4.4.3 أسباب ظهور الإدارة المحلية

تتجه معظم نظم اليوم إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية، وليس هذا الاتجاه إلا وليد الكثير من الاعتبارات والأسباب، منها ما هو سياسي واقتصادي ومنها ما هو اجتماعي وإداري.

أولاً: الأسباب السياسية:- (الرواشدة، 1987، ص38).

تتعدد الأسباب السياسية التي تبرر قيام الإدارة المحلية ويذكر منها:

1. أن الإدارة المحلية تعبر تعبيراً صادقاً عن رغبة المواطنين وتؤكد مبدأ الديمقراطية.
2. تمثل الإدارة المحلية إقراراً لمبدأ حكم الشعب نفسه بنفسه ولمصلحته.
3. تعمل على توفير الفرص لاشتراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية، الأمر الذي يمكنهم من التدرب على ممارسة العمل السياسي.
4. تؤدي الإدارة المحلية إلى تربية الناخبين تربية سياسية من خلال ممارستهم للديمقراطية مما يمكنهم من الاختيار الأفضل لممثليهم.

ثانياً: الأسباب الاقتصادية: (الرواشدة، 1987، ص38).

تتمثل الأسباب الاقتصادية الموجبه لقيام الإدارة المحلية فيما يلي:

1. تؤدي إلى الاقتصاد في النفقات وتوفير الوقت والسرعة لإنجاز وتوحيد الأنماط ودقة تنفيذها وسلامة إجراءاتها.
2. تعمل على توفير مصادر محلية، وهي بذلك إنما تخفف العبء عن الخزبية المركزية والمحلية على السواء.
3. تؤدي إلى تنشيط الاقتصاد القومي بالإضافة لخلق نشاط اقتصادي محلي.
4. تؤدي إلى القيام بمشروعات اقتصادية تنطلق من واقع المجتمعات المحلية، وتعمل على تنمية استغلال ما يتوفر لها من موارد طبيعية، وهي بذلك إنما تعمل على تنمية وتقديم المجتمعات المحلية، وترسخ مفهوم التنمية المحلية لديها.

ثالثاً: الأسباب الاجتماعية: (الرواشدة، 1998، ص78).

أن الأسباب الاجتماعية لقيام الإدارة المحلية يمكن إيجازها بما يلي:

1. المساعدة على تطبيق مبدأ المشاركة الاجتماعية للسكان المحليين كقاعدة للديمقراطية.
2. التخلص من بعض العادات والتقاليد الاجتماعية الصادرة كمؤشر على تخلف هذه المجتمعات.
3. الاستغلال الأفضل للطاقات الفكرية والثقافية والفنية والإبداعية لدى السكان المحليين وتوظيفها للصالح العام محلياً.
4. تحقيق ميول ورغبات وحاجات المجتمع المحلي، على ضوء الواقع والإمكانات

5.4.3 مقومات الإدارة المحلية

الإدارة المحلية هي أسلوب إداري يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية وتنظم الشؤون المحلية وتدار من قبل السكان المحليين، ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها، لإدارية مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، فالإدارة المحلية تقوم على أركان ثلاثة هي (الزعيبي، 1993، ص48):-

أولاً: وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.

يتركز نظام الإدارة المحلية بالدرجة الأولى على وجود وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نظام جغرافي معين من أقاليم الدولة، وهذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئها، وممثلها، وبراها بهذا الشكل القانوني الموحد هو حل للاشكالات الناجمة عن قيامها بنشاطاتها، واعتبرت تلك النشاطات، وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلاً للالتزام، وأصبح قادراً على مباشرة التصرفات القانونية، بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات، وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة للأشخاص المعنوية، بما يسمح لها القيام باختصاصاتها، ومن الأمثلة على تلك الأشخاص المعنوية، المحافظات والبلديات. وللوحدات المحلية هذه مطلبان هما تنظيم الوحدات المحلية، ووجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.

المطلب الأول: تنظيم الوحدات المحلية: يقوم تنظيم الوحدات المحلية في الدولة، عن طريق تقسيم أقاليمها إلى تقسيمات فرعية مختلفة، وهذا التقسيم يخضع لاعتبارات متعددة يختلف باختلاف ظروف كل بلد، واختلاف الأزمان.

المطلب الثاني: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية: إن الحاجات الاجتماعية للسكان هي التي يمكن التعبير عنها بالمصالح سواء كانت حاجات مادية كالسكن والنقل والمواصلات والماء والكهرباء، أو حاجات معنوية متعلقة بالنواحي الروحية والأدبية للإنسان، كالأمن والنظام، والتربية والتعليم، والصحة والثقافة.

كما كان الهدف من خلق الوحدات هو وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية لترعى تلك الوحدات، وتتولى إدارتها بأساليب تقوم على التنوع والتعدد، بقدر تعدد الأقاليم والمرافق وتنوعها، فإنه يجدر بنا أن نحاول تمييز هذه المصالح المحلية عن المصالح القومية، وهو ما يوجب التمييز بين ما هو مرفق قومي، ومرفق محلي (الزعبي، 1993، ص55).

بما أن الإدارة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية، فيجب أن يكون لها مصالح محلية خاصة بها تميزها عن الإدارة المركزية، وهناك بعض المسائل التي لا تهم جميع المواطنين في الدولة، بقدر ما تهم قسماً منهم من جهة معينة نتيجة لترابط المصالح الاجتماعية والاقتصادية، فالمرافق العامة القومية هي التي يعم نفعها جميع المواطنين في الدولة على قدم المساواة، أما المرافق ذات الطابع المحلي فهي التي تعود أهميتها على مواطني جهة محلية معينة أكثر من غيرهم، ونلاحظ أنه لا يمكن وضع معيار التمييز بين المرافق القومية والمرافق المحلية، وذلك لمرونة المصالح القومية والمحلية إلى حد كبير حيث تتأثر بالظروف المحيطة بها (الزعبي، 1993، ص56).

ثانياً: قيام مجالس محلية منتخبة.

جوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن ينتجوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم، فلا يكفي أن يعترف المشروع بأن ثمة مصالح محلية متميزة، وإنما يجب أن يشرفوا على هذه المصالح المحلية التي تهمهم بأنفسهم، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلدة، أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فإن الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي (الزعبي، 1993، ص56).

والانتخاب لا يقوم بذات الدور فيما يتعلق بتكوين المجالس التي تتولى إدارة المؤسسات أو الهيئات العامة للاختلاف الكبير بين طبيعة اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المصلحية، ولهذا يكفي المشرع في هذا النوع الأخير من اللامركزية بوضع القواعد التي تكفل استقلال المجالس التي تشرف على المؤسسات أو الهيئات العامة، مع عدم التقيد بالتزام طريقة الانتخاب من تكوين تلك المجالس (الزعبي، 1993، ص56).

ثالثاً: استقلال المجالس المحلية.

إن نظام الإدارة المحلية لا يلغي وجود السلطات المركزية في الدولة التي تبقى مسؤولة عن مباشرة النشاطات الحيوية، وذات الخطورة التي يتعدى أثرها الأقاليم إلى سائر أنحاء الدولة، وتبقى رقيبة ساهرة على حماية المصلحة العامة للدولة وشعبها، لذلك من حقها أن تتأكد أن صفة المجالس تسيير نحو اتجاه لا يتعارض مع المصلحة العامة من جهة، وفي نظام السياسة العامة للدولة من جهة أخرى، فاستقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، إلا أنه ليس مطلقاً، فممارسة الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية هو ما يسمى بالرقابة الإدارية. (الرواشدة، 1987، ص48). ولا تعتبر الرقابة الإدارية قيوداً على حرية الهيئات المحلية، أو معوقاً لأعمالها طالما كانت تمارس في حدود القانون، وكان أسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة، فقديما قال جون ستيوارت ميل "إن الحرية ذاتها في حاجة إلى رقابة" (الزعبي، 1993، ص48).

وعلى هذا فإن وحدات الإدارة المحلية لا تخضع لرياسة الحكومة المركزية ولكنها تخضع لوصايتها في نطاق المشروعية (الزعبي، 1993، ص48).

الفصل الرابع

الإدارة المحلية في فلسطين

1.4 الإدارة المحلية قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية

1.1.4 فترة الحكم العثماني

2.1.4 فترة الانتداب البريطاني

3.1.4 الإدارة الأردنية في الضفة الغربية

4.1.4 الإدارة المصرية في غزة

5.1.4 فترة الإحتلال الإسرائيلي

2.4 الإدارة المحلية في عهد السلطة الفلسطينية

1.2.4 الهيئات المحلية عند قدوم السلطة الفلسطينية

2.2.4 نظام الإدارة المحلية في الضفة الغربية وغزة

3.2.4 الإطار القانوني للهيئات المحلية

4.2.4 البلديات ودورها في عهد السلطة الفلسطينية

5.2.4 القدرة المالية للهيئات المحلية

6.2.4 مصادر الدخل الرئيسية

7.2.4 طريقة إختيار رؤساء ومجالس البلديات والمجالس القروية

الفصل الرابع

الإدارة المحلية في فلسطين

عند الحديث عن الإدارة المحلية في فلسطين، يجب الحديث عن فترتين زمنيتين مهمتين في تطوير الهيئات المحلية، تتناول الأولى واقع السلطات المحلية قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية، ابتداء من العهد العثماني، وبعدها الانتداب البريطاني، ثم الحكم الأردني فالاحتلال الإسرائيلي. والفترة الثانية، تتناول المحاولات الجادة من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية لتطوير نظام السلطات المحلية، وتعزيز مفهوم اللامركزية.

1.4 الإدارة المحلية قبل مجيء السلطة الفلسطينية

1.1.4 فترة الحكم العثماني

قام السلاطين العثمانيون خلال القرن التاسع عشر بمحاولات متتالية للتحديث الإداري، وقد بلغت هذه المحاولات ذروتها بين عامي 1839 و 1876، كان الهدف منها إعادة فرض المركزية في نظام الحكم واستعادة سيطرة اسطنبول على أقاليم الإمبراطورية المترامية الأطراف بعد أن بدأت سيطرتها تضعف بفعل تراكم مجموعة من العوامل الداخلية والتحديات الخارجية.

في عام 1840، شرع العثمانيون باستخدام نظام محلي الهدف منه إيجاد هرم إداري تنظيمي يتسلسل ابتداء من السلطان في اسطنبول، وينتهي بمدير الناحية والمختار في أقصى القرى النائية في الأقاليم. وصدرت فرمانات ومراسيم عالجت مواضيع مثل الضرائب وتشكيل مجالس إدارية وتحقيق المساواة القانونية بين كافة المواطنين. في عام 1864، صدر "قانون الولايات" الذي يعتبر الركيزة الأساسية لعملية الإصلاح الإداري العثماني. أوجد هذا القانون مستويات إدارية جديدة تلائم التقسيمات المستحدثة داخل الولاية. أقام لكل من هذه المستويات مجلساً ادرياً، وركز السلطات والصلاحيات بيد الوالي الممثل الأعلى للسلطة المركزية، وأوجد منصب المختار على صعيد القرية. (اشتية وحباس، 2004، ص12).

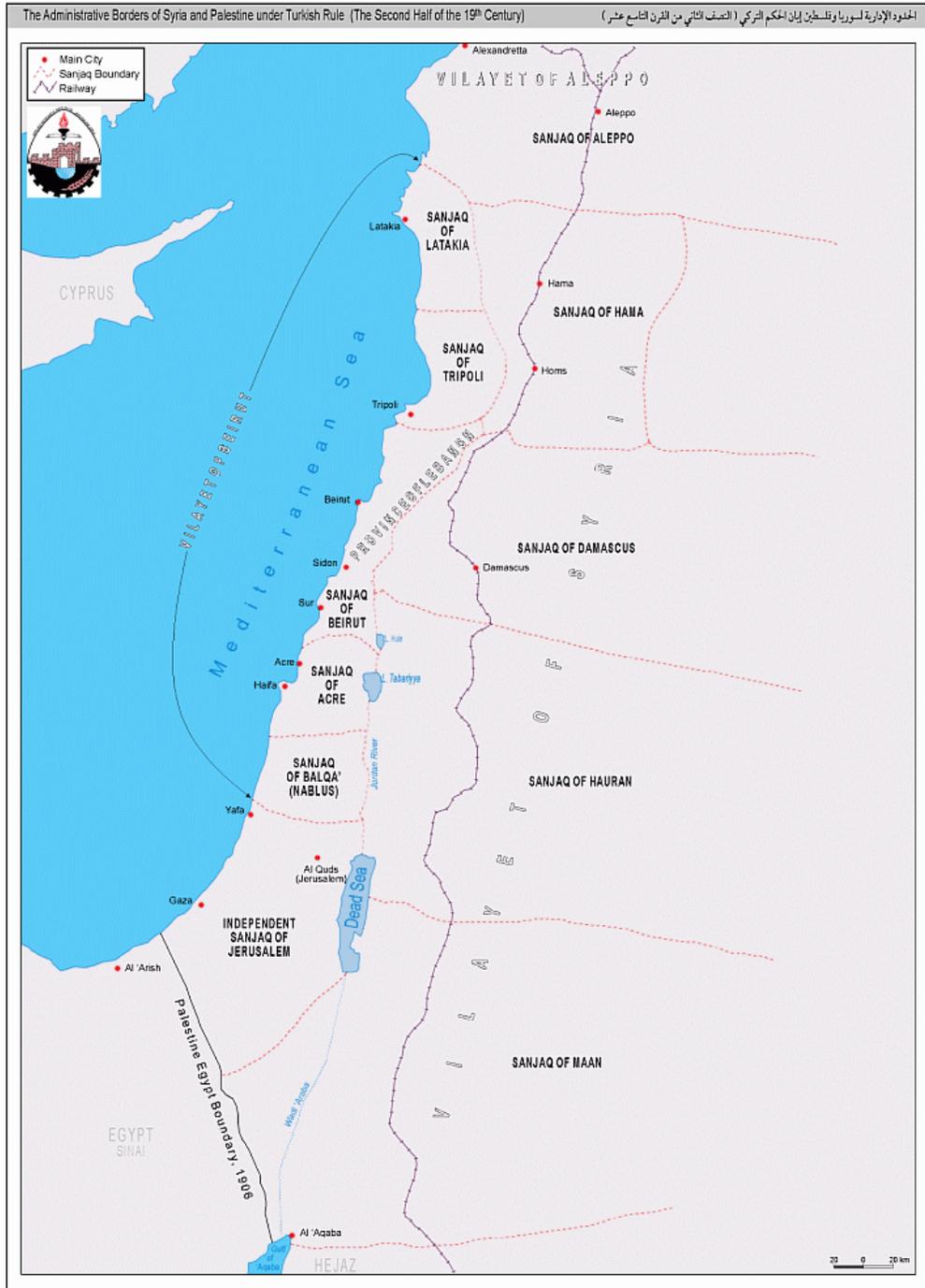
كذلك فإن "قانون إدارة الولايات" الصادر عام 1871 نص في المادة 111 منه على تشكيل المجالس البلدية في كل من مراكز الولاية والمتصرفين والقائمقامين. والمجلس مؤلف من ستة أعضاء، ومن رئيس ومعاونيه، ومن طبيب البلدة والمهندس بوصفهما مستشارين.

تم تأسيس أول بلدية للقدس في عام 1863، وكانت برئاسة عبد الرحمن أفندي الدجاني، وهي من أوائل البلديات في الدولة العثمانية، وكانت بلدية العاصمة (التركية) اسطنبول، البلدية الوحيدة التي سبقتها. تألفت البلدية من خمسة أعضاء معينين، ثلاثة من المسلمين ويهودي ومسيحي واحد. ولم تباشر عملها الفعلي إلا في عام 1867، ويعزى ذلك إلى عدم وجود قانون ينظم عملها.

أصدر البرلمان العثماني عام 1877 قانون البلديات، ويعتبر هذا القانون الأساس التنظيمي للمجالس البلدية في العهد العثماني، إضافة إلى أنه ينظم كيفية اختيار المجلس البلدي، ويفصل إحكام العملية الانتخابية على هذا المستوى، بحيث أصبح يحق لكل مواطن الترشح والانتخاب إذا توفرت فيه الشروط، وكذلك منح مجالس الإدارة في المدن الكبرى حق تقسيمها إلى مناطق حسب سعتها وعدد سكانها، وقد فصل القانون الصلاحيات الموكلة للمجلس البلدي، وهذه الصلاحيات تقع جميعها ضمن نظام تنفيذ مهام خدمية محدودة داخل المدن والبلديات، كمراقبة الأملاك العامة، واستيفاء الرسوم البلدية من السكان، ويقوم هذا القانون بإحكام هيمنة السلطة المركزية على المجالس البلدية وتوظيفها لبط السيطرة على السكان، والقيام بمهمة تزويد الخزينة بالعائدات الضريبية، كذلك فالقانون حدد مصروفات البلدية بعشر وارداتها مما ضمن عائدا كبيرا للخزينة المركزية.

من ناحية التقسيمات الإدارية في فلسطين في العهد العثماني لم تكن ثابتة وفي عام 1910، كانت فلسطين تشمل ثلاث ألوية هي القدس، نابلس وعكا، كانت هذه التسميات تهدف بالأساس إلى إحكام سيطرة الدولة على ولاياتها وتوسيع نفوذها ومركزة السلطة. (طربين، 1990، ص1080). (انظر خارطة رقم 1).

خارطة رقم 1. التقسيمات الإدارية لفلسطين في فترة الحكم العثماني



المصدر: معهد الأبحاث التطبيقية-القدس (أريج، اطلس فلسطين، 2005)

وقد ذهب العثمانيون وابقوا في فلسطين اثنين وعشرين مجلساً بلدياً عام 1917 م. (الجرباوي، 1996).

2.1.4 فترة الانتداب البريطاني

بدأ الانتداب البريطاني لفلسطين باحتلال عسكري بريطاني عام 1917، واستمر الاحتلال العسكري حتى عام 1920، ولم يفرض الانتداب البريطاني للارتقاء بأوضاع البلاد وتهيئتها للاستقلال كما ادعى، وإنما لتأمين تنفيذ وعد بلفور القاضي بإقامة وطن يهودي قوي في فلسطين.

لم تبق الإدارة العسكرية على التقسيمات الإدارية العثمانية، بل أعادت تقسيم البلاد ضمن متصرفية القدس المستقلة، وأجزاء من ولاية بيروت في العهد العثماني إلى ثلاثة عشر لواءً، وعلى رأس كل لواء حاكم عسكري بريطاني، وجميعهم مرتبطون بالحاكم العسكري في القدس الذي بدوره كان مرتبطاً بالقيادة العامة للجيش البريطاني في القاهرة، وخفض هذا العدد إلى عشرة عام 1919. (اشتيه وحباس، 2004)

لم يكن واقع السلطة المحلية الفلسطينية تحت الانتداب البريطاني أفضل حالاً من العهد العثماني، فقد شكل في فلسطين جهازاً إدارياً شديداً مركزياً، يقبع المندوب السامي في أعلى هرمه التنظيمي وغير مقيد بأي نوع من السلطة.

لتحقيق الأهداف الصهيونية عين صومئيل (وهو المندوب السامي البريطاني في ذلك الوقت)، احد الصهاينة ويدعى نورمان بنتوفيتش نائباً عاماً وترك له مهمة إعداد القوانين والأنظمة. صدر قانون نقل ونزع الأراضي سنة 1920، وقانون أساسي في سنة 1922، ساهمت جميعها في إنشاء وطن قومي لليهود، وتأسيس دولة إسرائيل.

بالنسبة لقانون أساسي (دستور) عام 1922، قسمت فلسطين بموجبه إلى ثلاثة ألوية. (طربين، 1990، ص1017).

1- لواء القدس: مركزه القدس، ويضم أفضية القدس وبيت لحم والخليل وأريحا ورام الله.

2- اللواء الشمالي: مركزه حيفا، ويضم عكا والناصره و صفد وطبريا وبيسان وجنين ونابلس وطولكرم.

3- اللواء الجنوبي: مركزه يافا، ويضم أقضية بئر السبع وغزة والرملة.

يعين على كل لواء مسؤول بريطاني يسمى حاكم اللواء يرجع للمندوب السامي في كل الأمور من اجل السيطرة الكاملة على المناطق.

يتأسس المجلس البلدي في كل بلدية رئيس بلدية، حيث يشرف على المرافق والخدمات العامة داخل حدود منطقتة البلدية، أما القرى الكبرى فلها مجالس قروية تدير شؤونها، والمختار في القرى وأحياء المدن. (اشتية وحباس، 2004، ص135).

في عام 1939، زاد عدد الألوية فأصبح ستة ألوية هي: القدس، اللد (مركز لواء يافا)، حيفا، غزة، نابلس والجليل (مركز لواء الناصرة). (انظر إلى خارطة رقم2). وظل هذا التقسيم حتى نهاية الانتداب البريطاني عام 1948. (اشتية وحباس، 2004، ص135).

قرر بلومر المندوب السامي الجديد إجراء انتخابات بلدية في الأراضي الفلسطينية بهدف اختراق المجتمع السياسي الفلسطيني، فقام بتعديل القانون العثماني عن طريق إصدار مرسوم عام 1926 يتعلق بشروط الانتخاب والترشح. جرت أول انتخابات بلدية عام 1927، ولم تتكرر هذه الانتخابات إلا عام 1934 بعد صدور قانون البلديات الانتدابي الجديد وجرى عام 1946 انتخابات بعد إدخال تعديلات على قانون البلديات لعام 1934.

أصدرت حكومة الانتداب عام 1934 قانون البلديات ليصبح المرجع الوحيد المعتمد لتنظيم عمل البلديات في فلسطين منذ ذلك الوقت. كان الهدف من هذا القانون إتباع البلديات وإحاقها بالسلطة المركزية عن طريق حصر وتقييد الصلاحيات البلدية بمهام خدمية أساسية ومنعها من القيام بإعمال تطويرية هامة داخل حدود البلدية، فأصبحت الهيئات المحلية ما هي إلا مؤسسات سلطة محلية ملحق بجهاز الحكم الإداري، الذي يشرف عليها إشرافاً تاماً ومحكماً أدى إلى الحد من مجالها السياسي والوظيفي، وهذا ما اتبعته السلطات العثمانية. (الجرباوي، 1996، ص35).

خارطة رقم 2. الأفضية والبلديات الفلسطينية حسب التقسيم الإداري للانتداب البريطاني (1917-1948)



المصدر: إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، 2004، ص. 234.

بموجب قانون البلديات، استحدثت المندوب السامي مجلساً بلدياً لمدينة تل أبيب، فأصبح عدد البلديات ثلاثاً وعشرين بلدية، وفي عام 1937 استحدثت بلدية في مستعمرة بتاح تكفا (ملبس) ليصبح عدد البلديات أربعاً وعشرين بلدية.

في المجال المالي، منحت السلطة المركزية حق الرقابة الصارمة على البلديات مثلها مثل أي دائرة حكومية أخرى، فميزانية البلدية تخضع بعد إعدادها من قبل المجلس البلدي ومرورها على حاكم اللواء، لموافقة المندوب السامي والذي يملك حق تعديل أو رفض أي من بنودها. (الجرباوي، 1996، ص40). بذلك أصبح أعضاء المجالس البلدية ممثلين للسلطة المركزية ودوائرها الإدارية أمام السكان، بدل أن يكونوا ممثلين للسكان أمام السلطة المركزية، في حين أعطى قانون البلديات للمجالس اليهودية الاستقلالية تمهيداً لإقامة الوطن القومي اليهودي.

3.1.4 الإدارة الأردنية في الضفة الغربية:

بعد انتهاء الانتداب البريطاني، وقيام دولة إسرائيل على الأراضي الفلسطينية عام 1948م، أصبحت باقي الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية) تحت الحكم الأردني، واستطاع الملك عبد الله ضم ذلك الجزء رسمياً في عام 1950، وقامت عمان باتخاذ جميع الإجراءات القانونية والإدارية الضرورية لأحكام استمرار ضم الضفة الغربية، ومنع تبلور قيادات فلسطينية مركزية فيها، قامت الحكومة الأردنية باستقطاب ولاءات فلسطينية عن طريق التعيين في مناصب حكومية، والتوظيف في أجهزة الدولة المختلفة، من أجل إحكام سيطرتها التامة على الضفة الغربية. (الجرباوي، 1996، ص41)

اتخذت الحكومة الأردنية مجموعة من الإجراءات الإدارية لضمان تشجيع عملية الضم والتوحيد كان منها:- (الجرباوي، 1996، ص41).

1-إلغاء الحكم العسكري الذي كان مفروضاً على الضفة الغربية وإيجاد إدارة أردنية بديلة في

آذار عام 1949.

2- تعيين حاكم إداري عام للضفة الغربية، ليرأس ثلاثة حكام إداريين، لأقاليم الوسط (القدس)، والجنوب (الخليل)، والشمال (نابلس).

3- أصدرت مرسوم حكومي في ذات العام، نص على إلحاق جميع الموظفين الحكوميين من الضفة الغربية، إلى الإدارة الأردنية، بما فيها حكام الأقاليم ليصبحوا تابعين لوزير الداخلية الأردني .

4- تعيين ثلاثة وزراء من الضفة الغربية في الحكومة الأردنية عام 1949.

بعد ذلك تم دمج الضفتين بنظام تشريعي موحد، وتم تتويج عملية الضم القانوني بإقرار دستور جديد للمملكة عام 1952. (الجرباوي، 1996، ص41)

تم بعد ذلك توحيد النظم الإدارية والمالية والقضائية بالكامل وجعلت عمان عصب المملكة، والمركز الرئيسي الوحيد للدولة ونظام الحكم.

استغلت السياسة الأردنية الهيئات المحلية كوسيلة لتفتيت الزعامات الفلسطينية، وضمان انشغالهم بالأمر المحلي.

كان عدد البلديات عند ضم الضفة الغربية للأردن ثمانين بلديات، وأصبح عددها عام 1967، خمساً وعشرين بلدية.

بقي قانون البلديات الانتدابي ساري المفعول حتى عام 1951، حيث طرأ تعديل بسيط عليه، وأجريت في ذلك العام انتخابات بلدية. صدر بعد ذلك وفي عام 1954، قانون بلديات أردني شامل، يظهر من خلاله بنوده أن المنطلق الأردني لكيفية تنظيم وعمل السلطة المحلية لم يختلف عن المنطلقات العثمانية والانتدابية البريطانية، وهذا القانون يستهدف بالأساس تمكين السلطة المركزية من إحكام سيطرتها وبسط هيمنتها على السلطة المحلية.

أهم البنود الايجابية لقانون البلديات الأردني لعام 1954م هي: (الجرباوي، 1996، ص43).

1- تقليص الشروط الضريبية، وتخفيض السن القانونية للانتخاب والترشيح.

2- منح أعضاء المجلس البلدي المنتخبين حق اختيار الرئيس ونوابه.

3- ضرورة إجراء انتخابات تكميلية عند حدوث شاغر في المجلس البلدي.

4- تمكين المجلس البلدي من تعيين لجان وإقرار توصيات دون الحاجة إلى الحصول على الموافقة المسبقة لممثل السلطة المركزية.

أما من ناحية صلاحيات البلديات، فقد بقيت على حالها المتوارثة منذ زمن الانتداب، حيث تنحصر صلاحيات السلطة المحلية على القيام بوظائف تنفيذية روتينية في المجال الخدمي على المستوى المحلي. وكانت مسؤولية الرقابة على المجالس البلدية حسب هذا القانون من مهمة السلطة المركزية.

بموجب قانون البلديات الأردني لعام 1954، تمتع وزير الداخلية بصلاحيات واسعة وشبه مطلقة في مجال السلطة المحلية، فلوزير الحق في إلغاء أية هيئة بلدية، وتغيير حدود المناطق البلدية، وتقرير عدد أعضاء المجلس البلدي وتعديله بموافقة مجلس الوزراء، وتعيين موعد إجراء الانتخابات البلدية، وتقسيم المناطق الى دوائر انتخابية، وتحديد عدد الأعضاء الذين يمثلون كل دائرة، ووضع الأنظمة المتعلقة بتحديد طرق الترشح والانتخاب وأعطى القانون الحق لمجلس الوزراء صلاحية إقالة رئيس البلدية، وأجاز لوزير الداخلية إقالة نائب رئيس البلدية (المادتان 47، 48)، ولوزير الداخلية تحديد رواتب رئيس البلدية ونوابه، وتنفيذ أية أنظمة تتعلق بشؤون الموظفين في البلدية. كما أن قانون البلديات لعام 1954 قيد الصلاحيات المالية للمجالس البلدية من ناحية الميزانيات والصرف والنقل والاستثمار والقروض والإيداع والمقاولات.

في عام 1955، صدر قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955، وقد اعتبر هذا القانون بمثابة الإطار القانوني والتنظيمي لتركيبة المجالس المحلية في فلسطين والأردن حتى الوقت الحاضر بالرغم من إجراء بعض التعديلات عليه، وقد جاء هذا القانون كسابقه من القوانين العثمانية والبريطانية. وقد هدفت السلطة المركزية فرض سيطرة مركزية صارمة على مؤسسات الحكم المحلي الفلسطيني بموجب هذا القانون. وأهم بند تضمنه قانون البلديات الأردني

إعطاء السلطة المركزية ممثلة بوزير الداخلية، موافقة مجلس الوزراء صلاحية تعيين عضوين إضافيين يتمتعان بكامل حقوق العضوية إلى أي مجلس بلدي (مادة 27)، هذه الصلاحية تمنح الحكومة المركزية حق التدخل المباشر، وتحديد تركيبة المجالس البلدية لصالحها، كما أعطى القانون مجلس الوزراء حق تعيين رئيس البلدية من بين الأعضاء المنتخبين أو المعيّنين، وتقرير راتبه، وإقالته بقرار يكون قطعياً غير تابع لأي طريقة من طرق الطعن (المادة 34).

بموجب هذا القانون أحكمت السلطة المركزية قبضتها بالكامل على مسألتَي الإشراف والمراقبة على مختلف جوانب عمل المجلس البلدي. واتبعت الحكومة إصدار قانون عام 1955، بإصدار سلسلة من الأنظمة المتعلقة بتنظيم عمل البلديات.

وأهم ما احتواه نظام موظفي البلديات والنظام المالي للبلديات أن الحكومة الأردنية بسطت هيمنتها الكلية على البلديات من خلال مدخلين أساسيين: (الجرباوي، 1996، ص 48) الأول التوظيف المكثف لمجموعة القوانين الصادرة خلال عقد الخمسينيات لتثبيت وتشديد التحكم في البلديات، يتمثل هذا الإجراء في حل العديد من المجالس المحلية وتعيين لجان بلدية بين أعوام 1962-1966، من ناحية ثانية استخدمت السلطة المركزية صلاحياتها بتعيين عضوين إضافيين لأي مجلس بلدي، وذلك لتحقيق أهداف سياسية، فعلى سبيل المثال إضافة عضوين بالتعيين لمجلس عنتابا، وألحقت بمجلس بلديتي بيت لحم ورام الله عضوين مسلمين عام 1960، ومن ناحية ثالثة استخدمت السلطة المركزية صلاحياتها في تعيين رؤساء بلديات من بين أعضاء المجالس البلدية المنتخبة أو الأعضاء المعيّنين.

أما المدخل الثاني: فكان إصدار المزيد من القوانين المكبلة لهيئات وصلاحيات السلطة المحلية، مثال ذلك عام 1962، ثم تعديل قانون البلديات لعام 1955، فأصبح يجيز حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة دورته، وتعيين لجان تقوم مقام المجلس المنحل لمدة لا تزيد عن سنة يجري خلالها انتخاب المجلس الجديد.

كان إصدار نظام التشكيلات الإدارية عام 1962، من أجل إحكام سيطرة السلطة المركزية على السلطة المحلية عن طريق إعطاء المحافظ أو من يقوم مقامه سلطات كثيرة وصلاحيات واسعة،

أدت إلى سيطرة المحافظ على مجرى الحياة العامة في المحافظة وتقليص صلاحيات المجالس البلدية وتهميش دورها السياسي.

حصلت تقسيمات إدارية متتابعة حيث قسمت الضفة الغربية إلى ثلاث أقاليم وهي: إقليم الوسط (القدس)، إقليم الشمال (نابلس)، إقليم الجنوب (الخليل). (انظر خارطة رقم 3).

لم تتمكن هيئات السلطة المحلية الفلسطينية بالتحديد المجالس المحلية من أن تلعب دوراً فعالاً ومؤثراً في الحياة السياسية في الضفة الغربية خلال الحقبة الأردنية، بل كان دورها مقصوراً على المهام التنفيذية والخدمية، ومن هنا نجد تشابهاً في القوانين العثمانية والبريطانية و الأردنية المتعلقة بالبلديات والهيئات المحلية. وبقي الحال كذلك حتى عام 1967 والاحتلال الإسرائيلي.

4.1.4 الإدارة المصرية في غزة:

بعد انتهاء الانتداب البريطاني، وحلول نكبة فلسطين عام 1948، أصبح قطاع غزة تحت حكم الإدارة المصرية، حتى عام 1967. طوال هذه الفترة اعتبر قطاع غزة منطقة خاضعة لرقابة القوات المصرية في فلسطين، واخضع لحاكميه إدارية مصرية عامة، ولم يضم رسمياً إلى مصر، وكان التعامل معه من منطلق الوصاية. (الجرباوي، 1996، ص52).

كانت البلديات والمجالس البلدية في القطاع (بلدية خان يونس وغزة) تعمل طبقاً لقانون البلديات البريطاني (قانون البلديات عام 1934)، والذي بقي ساري المفعول طوال فترة الإدارة المصرية، ولم يجر عليه سوى إدخال بعض التعديلات التشكيلية القليلة، مثل نقل الصلاحيات من المندوب السامي البريطاني إلى الحاكم المصري العام، لذلك لم يخرج نطاق العمل البلدي طوال فترة الإدارة المصرية للقطاع عن المجال الخدمي المباشر للسكان. (انظر خارطة رقم 3).

خارطة رقم 3. ألوية ومحافظات الضفة الغربية وقطاع غزة حسب التقسيم الإداري الأردني والمصري (1948 و 1967)



المصدر: إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، 2004، ص. 237.

لم تستحدث أي بلدية جديدة أو أي هيئة محلية خلال تلك الفترة، ولم تكن هناك سوى بلدية غزة وخانيونس وديرالبلح.(اشتيه وحباس، 2004، ص140). من ناحية الانتخابات، لم تجر أي انتخابات بلدية في القطاع خلال فترة الإدارة المصرية، بل استعيز عنها بنمط تعيين اللجان، وحتى المجالس البلدية.(اشتية وحباس، 2004).

في عام 1955، قامت الحكومة المصرية، بإعداد قانون أساس لقطاع غزة، وقامت بتطبيقه في عام 1958. نص القانون على تشكيل مجلس تنفيذي برئاسة الحاكم العام، يقوم برسم ومراقبة تنفيذ السياسة العامة للحاكمية الإدارية، وتشكل المجلس، بالإضافة إلى الحاكم المصري العام ونائبه ان وجد من رؤساء تسع دوائر حكومية من بينها دائرة الشؤون البلدية والقروية الحديثة.

أما من ناحية صلاحيات المجلس فكانت اعتماد ميزانيات المجالس البلدية والقروية، وحل المجالس البلدية والقروية، وإقرار إجراء انتخابات جديدة، أو تعيين مجالس ولجان لها.

كما ان قانون 1955، أولى السلطة التشريعية للحاكم العام مع مجلس تشريعي، يكون ضمن أعضائه رئيس بلدية غزة وثلاثة من أعضائها، ورئيس بلدية خانيونس واثنين من أعضائها. وفي عام 1962م، تم إصدار نظام دستوري لقطاع غزة ليحل مكان القانون الأساسي لعام 1955م، بموجب هذا النظام جردت الهيئات المحلية حتى من المشاركة في الحياة السياسية المحدودة.(الجرباوي، 1996، ص53). وبقي كذلك الوضع حتى قامت إسرائيل عام 1967 باحتلال بقية فلسطين.

5.1.4 فترة الاحتلال الإسرائيلي.

احتلت إسرائيل البقية الباقية من فلسطين في عام 1967، فخضعت بذلك الضفة الغربية، وقطاع غزة لسيطرتها.

أبقت قوات الاحتلال الإسرائيلية القوانين الخاصة بالبلديات من الناحية الرسمية على ما كانت عليه قبل الاحتلال، أما من الناحية العملية، فان سلطات الاحتلال الإسرائيلية قامت بإدخال التعديلات التي تتلاءم ومصالحها وأهدافها وذلك بإصدار العديد من الأوامر العسكرية، كما نقلت

لضابط الداخلية في جهاز الحكم العسكري الكثير من صلاحيات السلطة المركزية المغلقة بالبلديات من أجل إحكام الرقابة على عمل البلديات والحد من استقلاليتها وتطويرها. (شتية، 2004، ص147).

كانت سياسة إسرائيل نحو السلطة المحلية الفلسطينية هي امتداد للسياسة الغربية السابقة، فكان دائماً في علاقة تسلط وهيمنة السلطة المركزية الغربية في فلسطين على السلطة المحلية الفلسطينية المحلية، لم تقم سلطة الاحتلال الإسرائيلي طوال الفترة الاحتلالية سوى استحداث ثلاث بلديات، واحدة في الضفة لمدينة يطا، واثنين بالقطاع لمدينتي رفح ودير البلح، ولم تقم بتطوير الهيئات المحلية وإنما كان الهدف الرئيسي للاحتلال يتلخص بالعمل المستمر والمبرمج لتدمير الوجود الفلسطيني في فلسطين وإحقاق الأرض الفلسطينية المحتلة عام 1967 بسابقتها عام 1948، واستخدمت سلطة الاحتلال الإسرائيلي هيئات السلطة المحلية في الضفة الغربية والقطاع لسيطرتها على الفلسطينيين، وإحكام اختراقها للمجتمع الفلسطيني الطبيعي فوق ارض فلسطين. (الجرباوي، 1996، ص57).

لتحقيق الهدف الإسرائيلي من هيئات السلطة المحلية الفلسطينية في الأرض المحتلة عام 1967، قامت السلطة المحتلة من الناحية العملية بإدخال التعديلات التي تلائم حاجاتها وتوافق مصالحها عن طريق إصدار أوامر عسكرية.

كان لهذه الأوامر المغلفة دائماً بالدواعي الأمنية فعل قانوني يستأثر ويطغى على التركيبة القانونية الموجودة رسمياً في الأرض المحتلة، والتي كانت الموائيق الدولية تكفل ضرورة احترام السلطة المحتلة لاستمرارية تطبيقها الثابت والكامل خلال فترة الاحتلال.

بالنسبة لمدينة القدس الشرقية، قامت إسرائيل بضم المدينة إليها عن طريق تشريع برلماني، تلاه مجموعة من الإجراءات لإدارتها وتهويدها، وفي 29 حزيران 1967، بدأت إسرائيل بحل المجلس البلدي لمدينة القدس الشرقية، وصادرت أملاك وسجلات البلدية، وأخضعت جميع الدوائر الحكومية في المدينة للقانون والقضاء الإسرائيلي.

ما تبقى من الضفة الغربية، والذي أطلق عليه اسم يهودا والسامرة في أواخر يوليو 1967، اخضع لإدارة عسكرية أصبح مركزها الرئيس يقع بالقرب من قرية بتين جوار رام الله (أطلق على المنطقة اسم بيت ايل) . وكان على رأس هذه الإدارة حاكم عسكري عام، يساعده سبعة من الحكام العسكريين الإقليميين، وكانت الضفة مقسمة إلى سبعة أقاليم هي: القدس، بيت لحم، الخليل، رام الله، نابلس، جنين وطولكرم، (انظر خارطة رقم 4). وانقسم جهاز الحكم العسكري إلى قسمين، احدهما عسكري اوكلت إليه متابعة القضايا العسكرية والأمنية، والآخر مدني يمارس صلاحيات دوائر الحكومة الأردنية ووزاراتها. وعمل في القسم المدني مجموعة من الضباط والموظفين ضمن دائرتين، اختصت احدهما بالشؤون الإدارية والخدماتية، والآخرى بالشؤون الاقتصادية والمالية. وتم تطبيق الهيكلية نفسها في قطاع غزة أيضاً مع اختلاف التفاصيل. (الجرباوي، 1996، ص56).

بالرغم من انفصال الضفة الغربية والقطاع قانونياً، إلا أن الأوامر العسكرية كانت غالباً تصدر بالتمثيل بين قانوني المنطقتين العسكريتين.

أهم الأوامر المتعلقة بتنظيم هيئات السلطة المحلية جاء يحمل رقم 194، وصدر عن القائد العسكري للضفة الغربية عام 1967، تم بموجبه إحالة الصلاحيات التي خولها قانون البلديات الإداري لعام 1955، للمتصرف والمحافظ ووزير الداخلية، إلى المسؤول المعين من قبل القائد الإسرائيلي لمنطقة الضفة الغربية (الجرباوي، 1996، ص58).

ومنذ ذلك الحين اعطيت هذه الصلاحيات لرئيس دائرة الإدارة والخدمات الإسرائيلية والذي اعتمد في عمله على ضابط الداخلية المتخصص في الشؤون البلدية وهو أيضاً إسرائيلي يحمل رتبة عسكرية، وأصبح هذا الضابط المسؤول المهيمن بالكامل على هيئات السلطة المحلية الفلسطينية. وبهذا فقدت الهيئات المحلية الفلسطينية الاستقلالية الكاملة في الصلاحيات الخدمية والتنفيذية الممنوحة لها بموجب القوانين الاحتلالية السابقة، ولهذا فقد وصلت الهيئات المحلية الفلسطينية إلى أسوأ حال لها.

خارطة رقم 4. التقسيمات الإدارية للأراضي الفلسطينية في فترة الاحتلال الإسرائيلي



المصدر: معهد الابحاث التطبيقية-القدس (اريج, اطلس فلسطين, 2005)

في عام 1968، صدر الأمر العسكري رقم 197 وخول السلطة العسكرية، صلاحية مراقبة الموازنة السنوية والشهرية للهيئات المحلية الفلسطينية، ومنعها من إنفاق أي مبلغ من المال، بذلك حدد الأمر العسكري البنية الهيكلية للسلطات المحلية في الضفة الغربية والقطاع، وحرمها حتى من إمكانية تقديم الخدمات البسيطة بالرغم من الازدياد السكاني للضفة. وصدرت كثير من الأوامر العسكرية التعسفية، ولكن أهمها المر العسكري 418 الذي جاء ليفرغ صلاحيات الهيئات المحلية في مجال التخطيط وتنظيم المدن والقرى من مضمونها الفعلي. بالإضافة إلى سحب لجان التنظيم المحلي وحرمان المجالس القروية من المشاركة في المهام التنظيمية، وضح هذا الأمر العسكري صلاحيات خاصة لمجلس التنظيم الأعلى، والمكون بغالبية من موظفي الحكم العسكري، وأصبح بموجب هذا الأمر بإمكان المجلس إلغاء مفعول أي رخصة أو تصميم يصدرها المجلس المحلي بشأن إقامة بناء مسكن أو توسيع حدود البلدية، كما وأعطى الأمر لمجلس التنظيم الأعلى صلاحية إصدار أية رخصة بناء أو منع أي شخص من الحصول على رخصة بناء. (خمايسي، 1987).

على الرغم من أن سلطات الاحتلال الإسرائيلي كانت ضد إجراء انتخابات البلدية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، إلا أنها لأهداف تخفيها، قررت إجراء انتخابات بلدية في سنة 1972 و1976، وتبين أنها كانت تهدف من ذلك إلى خداع العالم والظهور أمام العالم بوجه ديمقراطي يحكم في مناطق مستقرة ومؤيدة، وأن الأمور تسير بشكل طبيعي في ظل الاحتلال.

في عام 1972، جرت انتخابات بلدية في الضفة الغربية كانت إسرائيل تهدف من وراء هذه الانتخابات إحضار رؤساء ومجالس بلدية من الموالين لإسرائيل والذين يمكن التعامل معهم كبديل لمنظمة التحرير الفلسطينية، لكن النتيجة كانت عكس ذلك فقد فاز المرشحون الموالون للخط الوطني المقاوم والرافض لإجراءات إملاءات الاحتلال. (شتية وحباس، 2004، ص23).

عام 1976، قررت سلطات الاحتلال السماح بإجراء الانتخابات البلدية لكنها فشلت مرة أخرى في أن تأتي برؤساء بلديات وأعضاء بلدية موالية لها، وفاز في الانتخابات مرشحو الكتل الوطنية الفلسطينية.

في عام 1980، أصدرت سلطات الاحتلال قراراً بإلغاء الانتخابات البلدية، وتم تنفيذ هذا القرار عام 1982، وتم استحداث ما يسمى " بالإدارة المدنية " لسلطات الاحتلال. كما تم طرد وعزل رؤساء البلديات وحل العديد من المجالس البلدية، وحلت محلها لجان بلدية معينة، يرأس ويدير بعضها ضباط إسرائيليون (كما حدث في مدينة نابلس)، ومع إنشاء الإدارة المدنية عام 1982، وحل المجالس المنتخبة بدأت السلطات في الإدارة المدنية في إنشاء ما يسمى في ذلك الوقت (روابط القرى) والتي كانت سلطات الإحتلال تهدف من ورائها بث الفرقة بين سكان القرية والمدينة، ومحاربة المؤيدين لمنظمة التحرير الفلسطينية وجميع القيادات الوطنية، والهدف الثاني من وراء إنشائها هو إيجاد قيادة بديلة لمنظمة التحرير الفلسطينية تتعامل وتتفاوض معها. لكن مخططاتها باءت بالفشل الذريع، حيث أن الناس قاطعوهم واعتبروا القائمين على روابط القرى عملاء لإسرائيل (Saleh,1987,p27).

بقيت الأوضاع كذلك حتى عام 1986، حيث قامت سلطات الإحتلال بتعيين رؤساء بلديات عرب ولجان محلية لإدارة شؤون بعض البلديات، مما أدى إلى فقدان البلديات مكانتها وصلاحياتها وتواصلها الايجابي مع المواطنين، وتحولت إلى هياكل مؤسسات تقدم بعض الخدمات الأساسية للسكان وتنفذ ما تطلبه منها سلطات الإحتلال. (اشتية وحباس، 2004، ص23).

في عام 1987، جاء اندلاع الإنتفاضة الشعبية المباركة، وزادت الأوضاع الإقتصادية والاجتماعية سوء، وزاد تهيمش دور البلديات واللجان البلدية المعينة من قبل الاحتلال وأصبحت بحكم المشلول تماماً. بقيت الأوضاع تزداد سوء، وازدادت هيمنة سلطات أحتلال الإسرائيلية على كامل الأراضي الفلسطينية ضمن خطة مرسومة ومدروسة مما أدى إلى وضع البلديات والهيئات المحلية في ظل الاحتلال الإسرائيلي في أسوأ حال. (اشتية وحباس، 2004، ص43).

2.4 الإدارة المحلية في عهد السلطة الفلسطينية

1.2.4 الهيئات المحلية عند قدوم السلطة الفلسطينية.

يعد الرابع من أيار عام 1994، نقطة تحول تاريخية بالنسبة للشعب الفلسطيني وللهيئات المحلية الفلسطينية التي عانت كثيرا من سيطرة الإدارة المركزية الأجنبية المتعاقبة على فلسطين خلال الفترات السابقة، ففي هذا التاريخ وقعت منظمات التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية الإتفاقية المرحلية المتعلقة بمناطق في قطاع غزة ومدينة أريحا، وعلى أثر ذلك، تم الإعلان عن إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية على الأرض الفلسطينية، ونصت الإتفاقية على أن يستمر سريان القوانين والأوامر العسكرية المعمول بها في قطاع غزة ومنطقة أريحا قبل توقيع هذا الإتفاق، ما لم يتم تعديلها أو ابطالها وفقا لهذه الإتفاقية، وفي العشرين من أيار عام 1994، أصدر الرئيس ياسر عرفات القرار الرئاسي الأول، وجاء فيه أن يستمر العمل بالقوانين والانظمة والاورام التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية، الضفة الغربية وقطاع غزة حتى يتم توحيدها. (الجرباوي، 1996، ص107).

من هنا فقد ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية عبئا ثقيلا من القوانين والأنظمة والتشريعات التي تنظم كافة مناحي الحياة في المجتمع الفلسطيني، وورثت أيضا بلديات ومجالس محلية تعاني العديد من المعوقات أوجدتها السلطات المركزية الأجنبية التي تعاقبت على حكم فلسطين، بدءا بالعهد العثماني وانتهاء بالاحتلال العسكري الإسرائيلي حيث عملت هذه السلطات جاهدة للحيلولة دون تنمية وتطوير البلديات والهيئات المحلية الفلسطينية، من هذه المعوقات ما هو اقتصادي، فقد دأبت السلطات المركزية التي تعاقبت على حكم فلسطين على إحكام قبضتها على الشؤون المالية للبلديات وكذلك وضع الضغوط الاقتصادية عليها حيث وضعت البلديات تحت حصار اقتصادي مستمر ودائم حرصا على ضمان الولاء والتبعية للسلطة المركزية، وسنت القوانين التي تفصل البنود المالية وتحددها بحيث تضمن فرض رقابة مالية صارمة على البلديات، وخصصت موازنات صغيرة الحجم لا تتناسب وحاجات السكان من الخدمات الأساسية، كما سيطرت السلطات المركزية على الضرائب، واعاقت وصول التبرعات والمساعدات الخارجية للبلديات

من أجل زيادة الضغط الإقتصادي على البلديات. ومن الناحية الإدارية فقد عانت البلديات الفلسطينية منذ نشأتها من سيطرة السلطة المركزية الشديدة على إدارة أجهزتها وفي عملية اتخاذ القرار وعدم إعطاء الصلاحيات للهيئات المحلية لخدمة المواطن، كما اتسم الجهاز الإداري بالترهل الإداري والمحسوبية في التوظيف، وتعقيد الإجراءات، وعدم توفير الموارد المالية والنقص في الإمكانيات الفنية والتكنولوجية، وعدم الوعي والإدراك الكامل لمفهوم عملية التنمية، وعدم وجود نظام مراقبة ومتابعة يحقق الهدف المنشود. وقد نتجت هذه المعوقات عن تسلط وتحكم سلطات الحكم المركزي الأجنبي المتعاقب على حكم فلسطين، حيث كان كل ما تمارسه من ضغوط وعراقيل مشروعا بقانون، (قانون البلديات العثماني لعام 1877 م، القانون البريطاني لعام 1934م، القانون الأردني لعام 1955م، والأوامر العسكرية الإسرائيلية)، بموجب ذلك جعلت البلديات وكأنها أجزاء من الجهاز الحكومي المركزي وفي أدنى مستوى منه، تنفذ ما يوكل إليها من مهمات ووظائف بموجب الأنظمة واللوائح المعدة لها. وكان هناك عائق إداري آخر بالإضافة إلى النصوص القانونية المركزية وهو العادات والتقاليد التي كانت سائدة والتي منحت رئيس البلدية صلاحيات واسعة في مجال اتخاذ القرار والتفرغ لإدارة مهام البلدية، واعتبر القانون عضوية المجلس البلدي أشبه بالمكانة الاعتبارية لا حاجة له في صنع القرار مما ساعد على تحكم قوات الاحتلال بالقرارات البلدية عن طريق سيطرتها على رئيس البلدية. (شتيه وحباس، 2006، ص33) هذا ولم تكن السلطة المركزية معنية بتحسين وضع البلديات ولا بتتميتها وتطويرها، فهي تريدها مفرغة من جميع الإمكانيات. وهناك معوقات سياسية وجغرافية، حيث كانت عملية التنمية وتطوير البلديات رهن الوضع السياسي الذي كان سائدا في فلسطين ابتداء من العهد العثماني وانتهاءً بالاحتلال الإسرائيلي، حيث كانت البلديات تعاني من مركزة القرار الإداري والمالي، والاختصاصات البلدية والمحلية جميعها مقيدة ومشروطة بموافقة السلطة المركزية، وبقي الأمر كذلك حتى قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية. والاحتلال الإسرائيلي وهو الأسوأ في تاريخ فلسطين، فهو توسعي واستيطاني حارب تنمية وتطوير البلديات والهيئات المحلية وعمل على تدمير شامل للبنية التحتية في مختلف المدن والبلديات الفلسطينية. وضعت مخططات هيكلية للمدن والقرى الفلسطينية، وكانت مخططات سياسية لا تصلح للتطور العمراني، الهدف منها حصر السكان ومنعهم من التمدد الطبيعي خارج المدن والقرى،

وحصرهم بالطرق الالتفافية التي تلتهم الأراضي الفلسطينية، فكانت هذه المخططات أداه لتحقيق أهداف الاحتلال الإستراتيجية ، وهي تأمين أكبر قدر من الأراضي الفلسطينية للتوسع الاستيطاني، والحد من تطوير وتوسيع المناطق العربية.(اشتية وحباس، 2004، ص36).

2.2.4 نظام الإدارة المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

عند قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994م، قامت السلطة بتقسيم الوطن إلى 16 محافظة تابعة للمركز، 11 محافظة في الضفة الغربية، و5 محافظات في قطاع غزة. (وزارة الحكم المحلي) (انظر خارطة رقم 5).

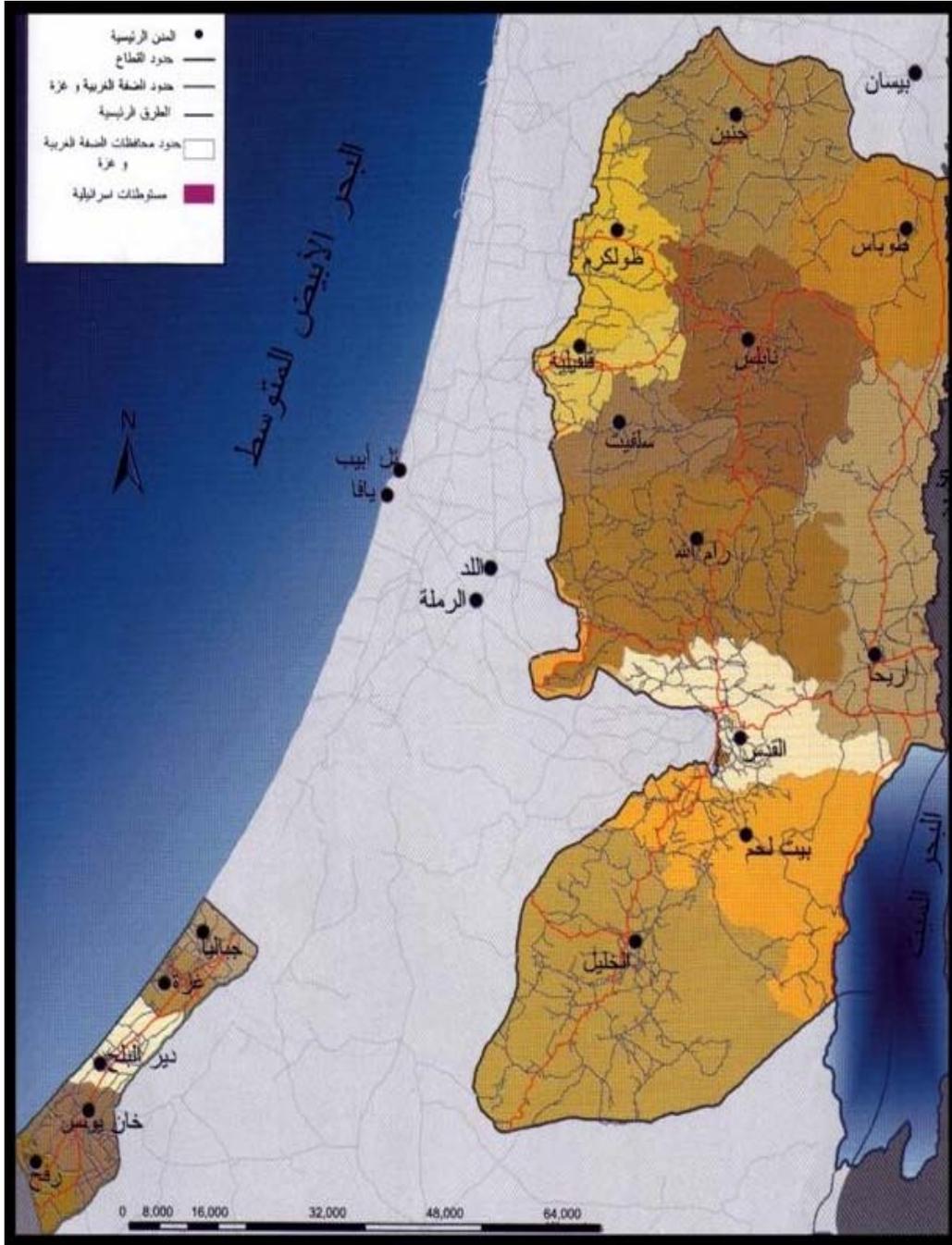
على المستوى المحلي، قامت السلطة بتقسيم المحافظات إلى مدن وقرى ولجان مشاريع. عدد البلديات، وهي أرقى مستوى للهيئات المحلية، فقد بلغ عددها في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية 120 بلدية، 104 بلدية في الضفة الغربية، و16 بلدية في قطاع غزة، بعد أن كان عددها في عهد الإحتلال 26 بلدية في الضفة الغربية و4 بلديات في قطاع غزة.

قسمت البلديات إلى أربع فئات، هي (أ، ب، ج، د).

بالنسبة للمجالس القروية، تم تشكيل 239 مجلساً قروياً في الضفة الغربية و2 في قطاع غزة. القليل من هذه المجالس تستطيع أن تعمل كسلطة محلية كاملة، ويعود ذلك إلى مقيدات شديدة تتعلق بالإيرادات ونقص الموظفين. أما لجان المشاريع، وهي التي تمثل التجمعات السكنية الصغيرة في مناطق الضفة الغربية وغزة، فقد بلغ عددها 241 منها 8 في غزة.(وزارة الحكم المحلي) (انظر جدول رقم 1.4).

أما القوانين ذات العلاقة بالشأن الإداري، فقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء وزارة الحكم المحلي عام 1994، وقد قامت هذه الوزارة بإقرار قانون انتخابات المجالس المحلية لعام 1996، وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1997، ليحدد العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، وكل ما يتعلق بالهيئات المحلية.

خارطة رقم 5. التقسيم الإداري للضفة الغربية و غزة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية



جدول رقم 1.4. تطور وتوزيع الهيئات المحلية الفلسطينية

الهيئات المحلية بعد عام 1994				الهيئات المحلية قبل عام 1994			المنطقة
مجموع الهيئات	لجان مشاريع	مجلس قروي	بلدية	مجموع الهيئات	مجلس قروي	بلدية	
							محافظات الضفة الغربية
78	40	26	12	18	14	4	جنين
17	9	5	3	3	2	1	طوباس
35	12	12	11	16	14	2	طولكرم
34	17	12	5	5	4	1	قلقيلية
60	1	50	9	18	17	1	نابلس
19	-	10	9	9	8	1	سلفيت
70	2	53	15	18	11	7	رام الله والبيرة
9	1	5	3	1	-	1	أريحا
29	1	18	10	8	7	1	القدس
39	8	21	10	7	4	3	بيت لحم
94	50	27	17	20	16	4	الخليل
484	141	239	104	123	97	26	المجموع (الضفة الغربية)
							محافظات قطاع غزة
3	-	-	3	3	3	-	شمال غزة
3	2	-	1	1	-	1	غزة
7	-	2	5	7	6	1	الوسطى (دير البلح)
8	2	-	6	6	5	1	خانيونس
5	4	-	1	1	0	1	رفح
26	-	-	16	18	14	4	المجموع (قطاع غزة)
510	149	241	120	141	111	30	المجموع الكلي

المصدر: 1- وزارة الحكم المحلي، الحكم المحلي الفلسطيني في ثماني سنوات (1994-2003)، منشورات وزارة

الحكم المحلي، رام الله، 2003، ص. 16.

2- إشتية، محمد؛ حباس، أسامة، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين، منشورات المجلس

الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، 2004، ص. 241.

النظام المحلي الذي تتبناه السلطة الوطنية الفلسطينية، هو حكم محلي، لكننا إذا نظرنا إلى الاختصاصات المعطاة للهيئات المحلية في قانون الهيئات المحلية، نرى أن هذه الاختصاصات

محدودة وبناءً على ذلك فإن كفاءة الهيئات المحلية ضعيفة. إذ كلما زادت درجة استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، وتمتعت المجالس المحلية بقدر كاف من حرية ممارسة الاختصاصات التي تخص عملها دون الرجوع إلى السلطة المركزية، يكون هناك ميل للحكم المحلي. (الزعيبي، 1997).

لذلك في الحالة الفلسطينية تحديد الاختصاصات للهيئات المحلية، مع إشراف وزارة الحكم المحلي (المركز) على مباشرة هذه الاختصاصات المحلية، فإنه ومن هذا المنطلق نستطيع أن نقول أن نظام الإدارة المحلية المتبع في فلسطين على المستوى المحلي يميل إلى الإدارة المحلية وليس الحكم المحلي. فالسلطة الوطنية الفلسطينية من ناحية عملية تتبنى نظام الإدارة المحلية وليس الحكم المحلي. وكان الأولى تسمية النظام المحلي، بالإدارة المحلية وليس الحكم المحلي.

للإجابة عن السؤال الآتي، هل النظام المحلي المتبع في الضفة الغربية وغزة متأثر بالنظام الفرنسي؟ أم بالنظام البريطاني؟ أم هو شيء آخر مختلف؟

نستطيع الإجابة من خلال النظر إلى التقسيمات المحلية والقانون المطبق فيها. ان لكل محافظة من المحافظات وكل مدينة من المدن في فلسطين لها خصوصيتها من حيث عدد السكان والموقع الجغرافي والأهمية السياسية والدينية، إلا أن القانون المطبق واحد في جميع هذه الأماكن وهو قانون الهيئات المحلية الفلسطيني، وأن النظم المتبعة أيضاً واحدة دون تمييز بين منطقة وأخرى والقانون الفلسطيني لم يفرق بذلك في الاختصاصات والصلاحيات بين مدينة كبيرة وصغيرة. هنا يلتقي المشرع الفلسطيني مع المشرع الفرنسي الذي يبنى هذا الأسلوب في التعامل مع الوحدات الإدارية وتقسيماتها.

أما من ناحية تحديد الاختصاصات فإن القانون الفلسطيني يتشابه مع القانون المحلي البريطاني من حيث الاعتماد على قاعدة تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر.

نستطيع أن نستنتج من ذلك، أن الوضع الفلسطيني يتشابه بعض الشيء مع النظام الفرنسي والنظام البريطاني ويختلف معهما في أشياء أخرى، أي أنه حالة خاصة تختلف عن النظام الفرنسي والنظام البريطاني وذلك لاختلاف الظروف والأوضاع التي يمر بها الشعب الفلسطيني.

3.2.4 الإطار القانوني للهيئات المحلية:-

صدر قانون انتخاب الهيئات المحلية لعام 1996، وقانون الهيئات المحلية الفلسطيني لعام 1997، ليضعا الإطار القانوني للحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ حدد بموجب هذين القانونين دور المجالس المنتخبة وعلاقاتهم بالحكم المركزي من خلال وزارة الحكم المحلي، وكذلك طريقة الانتخاب وكل ما يتعلق بالهيئات المحلية.

لم تطبق هذه القوانين منذ صدورهما حتى عام 2005، وذلك لأنه يشترط منح المسؤوليات والصلاحيات إلى مجالس منتخبة ورؤساء منتخبين لها، وحيث أن هذه الانتخابات لم تجر طوال هذه الفترة فإن تولي المجالس المسؤوليات بموجب قانون الهيئات المحلي الفلسطيني لم يتم حتى ذلك التاريخ، إذ كان أعضاء المجالس ورؤساؤها يعينون من قبل وزارة الحكم المحلي كما كان يحصل في السابق زمن الاحتلال المتعاقب على فلسطين.

بموجب هذه القوانين، تنتخب المجالس ورؤساؤها لمدة أربع سنوات، وتعطى صلاحيات تحدد لها وتشرف عليها وزارة الحكم المحلي. كما أن الأنظمة الداخلية واللوائح وفرض الضرائب والرسوم كلها بحاجة إلى مصادقة الوزارة، ويجب مصادقة الوزارة أيضاً على الموازنة السنوية، ولا يحق للمجلس المحلي أن يخرج عن هذه الموازنة دون الحصول على موافقة وزير الحكم المحلي على ذلك. (القانون الفلسطيني، 1997، المادة(9) والمادة(31).

بالنسبة للاقتراض وتوقيع العقود التي تزيد مدتها عن ثلاث سنوات يجب أخذ موافقة الوزارة عليها. كما أن الأنظمة المالية وأنظمة المشتريات وتعيين الموظفين تخضع أيضاً لأنظمة الوزارة. (القانون الفلسطيني، 1997، المادة(20) والمادة(21).

من ناحية أخرى فإن القانون يسمح لمجالس الحكم المحلي المتجاورة أن تشكل فيما بينها مجالس خدمات مشتركة لتقوم بمهمة أو مهمات محددة بالتعاون فيما بينها، ويتم إنشاؤها بموافقة الوزير وتخضع لأنظمة الوزارة.

والقانون الفلسطيني بشكل عام يعتبر امتداد للقوانين السابقة من حيث تحكم السلطة المركزية بالهيئات المحلية. وهناك أمور منسوخة من القوانين السابقة يجب تغييرها، ومثال على ذلك القوانين المتعلقة بمسؤوليات وصلاحيات المحافظ منسوخة عن القانون الأردني، كذلك القوانين المأخوذة من الأوامر العسكرية الإسرائيلية فيما يتعلق بالتنظيم الحضري والتي ما زالت موجودة حتى الآن. (ARD، 2000، ص10).

بالنسبة للأمور المالية فإن نظام الحكم المحلي الذي يطرحه القانون هو نظام يتصف بالمركزية وعدم الاستقلال المالي بسبب تحكم السلطة المركزية بالموازنة المالية للهيئات المحلية والتي هي مقياس إستقلالها، بالإضافة إلى التحكم بفرض الضرائب وجبايتها وتحديد نسبتها.

4.2.4 البلديات ودورها في عهد السلطة الفلسطينية:-

قسمت البلديات في عهد السلطة الفلسطينية إلى أربع فئات أو تصنيفات لاعتبارات تتعلق بعدد السكان والقدرات ومجالات النشاط والخدمات. (اشتية وحباس، 2004، ص25).

التصنيف الأول: البلديات المركزية، فئة (أ)، وهي المدن الفلسطينية المركزية (مركز المحافظة)، وتعتبر هذه البلديات هيئات محلية كبيرة الحجم، وتقدم أكثر الخدمات والنشاطات المحلية من حيث الكم والنوع، بالإضافة إلى أنها تهتم بالجوانب التنموية، ليس داخل حدودها التنظيمية فحسب وإنما يتوقع منها دور فعال في مجال التنمية في فلسطين.

التصنيف الثاني: البلديات الرئيسية، فئة (ب)، وهي المدن التي يزيد عدد سكانها عن 25 ألف نسمة، وهذه البلديات متوسطة في حجمها الوظيفي وعلى الرغم من ذلك تشكل هذه البلديات عماد البنية البلدية الفلسطينية.

التصنيف الثالث: البلديات الأساسية، فئة (ج)، وهي البلديات التي تشكلت من البلديات الفلسطينية صغيرة الحجم من حيث عدد السكان (10 آلاف - 25 ألف نسمة)، والقدرة والنشاط الاقتصادية. وحيث أن الموارد الذاتية لمثل هذه البلديات تبقى محدودة ومرتبطة بحجم السكان ونوعية النشاط الاقتصادي، فإن قدراتها ونشاطاتها محصورة في تقديم الخدمات الأساسية والقيام ببعض المشاريع التنموية الصغيرة.

التصنيف الرابع: البلديات الناشئة فئة (د)، وهي البلديات التي تشكلت من البلديات الصغيرة التي يقل عدد سكانها عن 10 آلاف نسمة، حيث أنها كانت إلى وقت قريب مجالس قروية تم ترفيعها إلى مستوى بلدية، وهي تقوم بتقديم الخدمات الأساسية للسكان. (انظر جدول رقم 2.4).

جدول رقم 2.4. توزيع تصنيفات البلديات في الضفة الغربية

التصنيف				المحافظة	الرقم
D	C	B	A		
3	5	3	1	جنين	-1
1	1	1	-	طوباس	-2
3	5	-	1	نابلس	-3
4	6	1	1	طولكرم	-4
3	1	-	1	قلقيلية	-5
7	1	1	-	سلفيت	-6
6	2	5	2	رام الله والبيرة	-7
-	-	-	1	القدس	-8
-	-	-	1	اريجا	-9
3	4	2	1	بيت لحم	-10
4	8	4	1	الخليل	-11
34	33	17	10	الاجمالي	

المصدر: وزارة الحكم المحلي، 2001

بالنسبة للدور الذي لعبته البلديات في العهود السابقة وفي عهد السلطة الفلسطينية هو دور هامشي وبسيط، يقتصر على الخدمات المدنية. أما التعليم والصحة وغيرها جميعها تدار من قبل السلطة المركزية وليس البلديات، ولا توجد في الأراضي الفلسطينية أي بلدية تدير مدرسة أو

عيادة أو مستشفى، وتقع المسؤولية التامة هنا على الوزارات ذات العلاقة. كذلك الحال بالنسبة للمياه، فهو قطاع يقع ضمن مسؤولية سلطة المياه الفلسطينية، أما الكهرباء، فيختلف الحال من منطقة إلى أخرى، ففي منطقة غزة هناك شركة خاصة لتوليد الكهرباء وتبعه للسلطة الفلسطينية. أما في الضفة الغربية، فإن الشركة القطرية الإسرائيلية تزود معظم المدن والقرى بالتيار الكهربائي، ويتم دفع الفواتير عبر وزارة المالية الفلسطينية. وهناك شركة كهرباء القدس التي تشتري التيار الكهربائي من الشركة الإسرائيلية وتبيعه مباشرة للمشاركين، وتقوم شركة القدس بإيصال التيار الكهربائي وجباية ثمن التيار مباشرة من المواطنين. ليس هذا فحسب، فالضرائب بمختلف أنواعها تجمعها السلطة المركزية، وما تجمعها البلديات هو رسوم وليس ضرائب. (اشتية وحباس، 2004).

من الخدمات التي تقدمها البلديات، إدارة النفايات الصلبة والطرق المحلية، المكتبات العامة، المتنزهات، مناطق الاستجمام، الإطفاء، المسالخ، الأسواق، تخطيط وتطوير استخدام الأراضي، المصادقة على البناء وترخيص المهن والأعمال.

5.2.4 القدرة المالية للهيئات المحلية

عانت البلديات وهيئات الحكم المحلي من التبعية وعدم الاستغلال المالي على امتداد العقود الماضية، وحرصت السلطات الأجنبية التي تعاقدت على حكم فلسطين على فرض رقابة مالية مشددة من خلال قوانين البلديات التي أصدرتها.

استمر هذا الوضع بعد قدوم السلطة، واستمرت الصعوبات المالية في الضفة الغربية وقطاع غزة، ووضع قانون الهيئات المحلية الفلسطيني ليمنح الوزارة سلطات واسعة في النواحي المالية ويقيّد الاستقلال المالي للهيئات المحلية، فأقرار النظام المالي وإدارة أموال البلدية تحتاج إلى مصادقة الوزارة. (اشتية وحباس، 2004، ص157).

اشترط القانون موافقة وزير الحكم المحلي على الأنظمة واللوائح الداخلية، وعلى جميع التعاملات المالية. كما أن المجالس المحلية لا تتمتع إلا بالقليل من الاستقلال فيما يتعلق بتقرير

ضرائبها ورسومها التي هي أهم مواردها، واشترط موافقة وزارة الحكم المحلي المسبق على الموازنة وإجراء أي تغيير في بنودها (القانون الفلسطيني، 1997). ووزارة الحكم المحلي ووزارة المالية هما الموكلتان باتخاذ الإجراءات المتعلقة بالرسوم والضرائب، ولا تتمتع السلطات المحلية بالاستفادة الكاملة من هذه الضرائب والرسوم التي أنيطت بها ولا يتوقع من الرسوم التي تجبها المجالس المحلية في كثير من الأحيان أن تغطي تكاليف الخدمات المقدمة.

بالنسبة لضريبة الأملاك فإن وزارة المالية تديرها حالياً بدلاً من السلطات المحلية، وتحول هذه الضريبة إلى ميزانية السلطة المركزية. لهذا فإن عدداً قليلاً من المدن الكبيرة فقط مستعدة لان تمارس استقلالية صنع القرار في المسائل المالية، وفي هذه الحالة فإن الهيئات المحلية الصغيرة ليست مؤهلة للقيام بالوظائف التي أنيطت بها مما يجعلها تعتمد على الوزارة، وبهذا ينتقص استقلالها المالي وتصبح تابعة للمركز. لذلك قامت البلديات والمجتمعات الصغيرة، بالانضمام إلى بعضها البعض وتشكيل مجالس خدمات مشتركة لتقديم خدمة معينة أو أكثر وفوائد ذلك خلق إحساس قوي بالملكية المحلية مما يحفز على جمع الرسوم وتقليل التكاليف محلياً والوصول إلى تصميم أكثر ملائمة للخدمات بحيث تلبى الظروف المحلية. (اشتية وحباس، 2004).

6.2.4 مصادر الدخل الرئيسية للبلديات

إن مصادر دخل الهيئات المحلية قليل جداً بسبب سيطرة السلطة المركزية (وزارة الحكم المحلي والوزارات المعنية الأخرى) على معظم الواردات المحلية للهيئات المحلية ومن هذه المصادر:- (اشتية وحباس، 2004، ص 85).

1- الرسوم التي تجبها البلديات مباشرة مثل التراخيص، إيجارات العقارات ورسوم نقابات وغيرها. وهي إيرادات بسيطة لا تسد باب النفقات المترديد.

2- ضرائب تجبها السلطة الفلسطينية و تحول نسبا معينة منها للبلديات كما هو الحال في ضريبة الأملاك و الوقود، وهنا تتحكم السلطة الفلسطينية في تحديد هذه النسبة، أي ان تحديدها مزاجيا، فالسلطة الفلسطينية تحدد النسبة التي تعطى تتهيئات المحلية من الضرائب التي تجبها

وهذا يعتمد على حجم البلديات وهيئات الحكم المحلي واهميتها الاقتصادية، ولا يوجد بند في القانون الفلسطيني يحدد هذه النسبة. لذلك غالبا ما يكون في الحقيقة تحديدها خاضعا لإعتبارات سياسية. (اشتية وحباس، 2004، ص86).

3- المساعدات الدولية، وغالبا ما تكون هذه المساعدات مشروطة وتتركز في مشاريع البنية التحتية من مياه ومجاري وطرق وغيرها، وليست مشاريع إنتاجية يحصل المواطن منها على دخل مستمر.

4- مشاريع استثمارية، تكون في الشراكة مع القطاع الخاص، من الأمثلة على المشاريع الاستثمارية المراكز التجارية والأسواق ومحطات الباصات والمناطق الصناعية والحرفية والحدائق العامة والمراكز الثقافية وغيرها من المشاريع الاستثمارية التي تعود بالنفع على المواطنين.

أمثلة على ذلك: منطقة صناعية أقامتها بلدية البيرة ضمن حدودها وأقامت أيضا مجمعا تجاريا ومحطة الباصات والسيارات المركزية بالمدينة بالشراكة مع القطاع الخاص لاستيعاب الباصات والسيارات العمومية والخاصة، كما أقامت سوق البيرة التجاري بتمويل مشترك مع مستثمرين من القطاع الخاص.

كما قامت بلدية نابلس بإنشاء مشروع المجمع التجاري ومواقف السيارات، وقامت بإنشاء سوق الخضار المركزي، وتعمل على تطويره كي يستطيع تحقيق أهدافه في دعم موازنة البلدية وتوفير خدمات أفضل لتجار الخضار والفواكه تعود بالنفع والفائدة على المواطنين في المدينة.

من ناحية أخرى يمكن للبلديات أن تدعم اقتصادها الذاتي من خلال العمل على تأسيس البنية التحتية اللازمة لجذب الاستثمار، والتخصص في المجالات التي تشكل فيها البلدية ميزه تنافسية والتركيز على ذلك. من الأمثلة على ذلك: الصناعة في نابلس (صناعة الزيوت والصابون والحلويات)، التجارة في رام الله، السياحة في بيت لحم حيث الأماكن الدينية والأثرية، الزراعة في جنين وطولكرم وقلقيلية، والمناطق الصناعية في رفح وغيرها (اشتية وحباس، 2004).

7.2.4 طريقة اختيار رؤساء مجالس البلديات والمجالس القروية:

بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية كان يتم تعيين رؤساء مجالس البلديات والمجالس القروية في الأراضي الفلسطينية من قبل السلطة الفلسطينية. وقد استندت هذه التعيينات الى معايير أهمها البعد العائلي والعشائري، دون استمراح رغبة المواطنين في تلك التعيينات. في عام 1996، صدر قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الذي ينظم عملية وإدارة الانتخابات، وصره قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، وكان مقرا في عام 1997، إجراء الانتخابات لمجالس البلديات وهيئات الحكم المحلي في جميع مناطق قطاع غزة والضفة الغربية. (اشتية وحباس، 2004، ص150).

قامت السلطة الوطنية ممثلة بلجنة الانتخابات البلدية بالتحضير والإعداد وعمل الترتيبات اللازمة والضرورية لإجراء هذه الانتخابات، ولكن لم تجر الانتخابات بسبب انشغال السلطة بالمفاوضات مع إسرائيل. ومرة اخر تحاول السلطة الوطنية الفلسطينية إنجاز الانتخابات البلدية، وتشكلت لجنة إنتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية عام 2004، وقد كلفت هذه اللجنة بالتحضير للانتخابات في ظروف أمنية معقدة حيث الإجتياحات الإسرائيلية للمدن وظروف الحصار المشدد على المدن والتي زادت من معانات المواطنين الاقتصادية وما رافق ذلك من إغتيالات متكررة لعشرات المناضلين وزجهم في السجون الإسرائيلية.

في هذا المناخ، وجدت اللجنة، وبالتنسيق مع السلطة الفلسطينية، أنه من الملائم إجراء الانتخابات على مراحل بحيث تشمل المرحلة الأولى الهيئات المحلية من فئة بلدية أو مجالس محلية دون أن يشمل ذلك البلديات الكبرى أو المركزية بسبب ظروفها الأمنية. وقد نفذت المرحلة الأولى، والمرحلة الثانية، والمرحلة الثالثة، والمرحلة الرابعة والتي كانت في نهاية عام 2005، لكن المرحلة الخامسة أجلت ولم تنفذ حتى الان.

وبهذه الانتخابات، انتخب رؤساء مجالس البلديات والمجالس القروية لأول مرة في الأراضي الفلسطينية، بعد صدور قانون الانتخابات الفلسطيني عام 1996، وأصبح للمواطن الفلسطيني الحق في الانتخاب.

الفصل الخامس

تحليل نتائج الدراسة

1.5 المقدمة

2.5 تحليل نتائج الاستبانة

1.2.5 تحليل نتائج أسئلة الاستبانة

2.2.5 تحليل نتائج فرضيات الاستبانة

3.5 تقييم واقع الإدارة المحلية الفلسطينية

1.3.5 تقييم الوضع القانوني

2.3.5 تقييم الناحية الإدارية

(1) وزارة الحكم المحلي

(2) البلديات والهيئات المحلية

(3) التخطيط الاستراتيجي للبنية التحتية الأساسية

3.3.5 تقييم الوضع المالي

4.3.5 تقييم سلوكيات الفرد الفلسطيني

5.3.5 تقييم أداء المؤسسات الفلسطينية

الفصل الخامس

تحليل نتائج الدراسة

1.5 مقدمة:

إن تقييم الإدارة المحلية الفلسطينية منذ تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور حتى يومنا هذا، أي الفترة (1994-2006)، يعتمد على تقييم الوضع القانوني والإداري والمالي للهيئات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، كما أن البيئة والأوضاع الفلسطينية لها اثر كبير عند تقييم الواقع الفلسطيني. والتقييم مهم وضروري قبل طرح أي إستراتيجية يمكن تبنيها في المستقبل، حيث يبين لنا نوع التنظيم الذي تتبعه السلطة الوطنية، كما أنه يلقي الضوء على جوانب القصور والضعف لتلافيها عند صياغة الإستراتيجيات المستقبلية.

2.5 تحليل نتائج الاستبانة

يتناول هذا البند عرضاً لنتائج الاستبانة، والتي نحاول من خلالها فحص واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية من حيث هيكلها الإداري، والمالي، وعلاقتها باللجنة المركزية (وزارة الحكم المحلي- مجلس التنظيم الأعلى)، وعلاقة هذا الواقع بمتغيرات (طريقة الاختيار، والجنس، والدرجة العلمية، والعمر). هدفت الاستبانة بشكل أساسي إلى فحص الأسئلة ذات العلاقة بهذا الهدف، وتم استخراج المتوسطات الحسابية، والانحرافات المعيارية والنسب المئوية لفقرات الاستبانة، ومن ثم ترتيبها تنازلياً وفق المتوسط الحسابي، واعتمدت الباحثة التقدير الآتي:

- (80%-100%) عالية جداً
- (70%-79.9%) عالية
- (60%-69.9%) متوسط
- (50%-59.9%) منخفضة
- (أقل من 50%) منخفضة جداً

1.2.5 تحليل نتائج أسئلة الاستبانة:

في ضوء إستبانة الدراسة التي تم توزيعها، تم تحليل نتائجها حسب الأسئلة الواردة في الاستبانة على النحو التالي:

جدول (1.5): تحليل نتائج استبانة الدراسة

الرقم	الفقرة	رقمها في الاستبانة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النسبة المئوية %	درجة التقدير
1	هناك ضرورة لوضع قانون يلائم الواقع الفلسطيني، ويعالج مشاكله الحالية.	17	4.60	0.67	92.0	عالية جداً
2	للمواطن دور في بناء الهيئات المحلية عن طريق دفع مستحقات البلديات.	23	4.60	0.59	92.0	عالية جداً
3	الحواجز والإعاقات على الطرق أثرت على المساعدات الدولية، وعلى الوضع الاقتصادي في فلسطين.	3	4.45	0.71	89.0	عالية جداً
4	هناك حاجة لتعزيز استقلالية الهيئات المحلية في مجال اتخاذ القرار والاستقلال المالي.	19	4.31	0.81	86.2	عالية جداً
5	هناك عدد كبير من البلديات المستحدثة.	5	4.28	0.79	85.6	عالية جداً
6	للمواطن دور فعال في المشاركة في الانتخابات.	22	4.26	0.83	85.2	عالية جداً
7	للمواطن حق في المشاركة في إبداء الرأي واتخاذ القرارات في الخدمات من خلال الاجتماعات والندوات.	24	4.24	0.74	84.8	عالية جداً
8	هناك مركزية في اتخاذ القرارات في النواحي المالية.	8	4.15	0.70	83.0	عالية جداً
9	هناك حاجة لتوضيح بعض البنود في القانون الفلسطيني.	20	4.13	0.65	82.6	عالية جداً
10	قانون الهيئات المحلية الفلسطيني	10	4.05	0.74	81.0	عالية جداً

الرقم	الفقرة	رقمها في الاستبانة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النسبة المئوية %	درجة التقدير
	هو امتداد للقوانين والأنظمة السابقة.					
11	المساعدات الدولية للهيئات المحلية عمل مساعد لتطبيق اللامركزية.	2	3.95	0.68	79.0	عالية
12	الانتخابات البلدية هي عامل مشجع لتطبيق اللامركزية.	4	3.94	0.96	78.8	عالية
13	هناك حاجة لإلغاء البنود المنقولة من القوانين السابقة.	18	3.91	0.90	78.2	عالية
14	يجب إعطاء اللجنة المحلية للتنظيم والبناء صلاحيات أوسع في اتخاذ القرار.	7	3.85	1.06	77.0	عالية
15	اللجنة المركزية لها دور الوسيط بين اللجنة المحلية ومجلس التنظيم الأعلى.	6	3.79	0.59	75.8	عالية
16	هناك عدم وضوح في بعض بنود قانون الهيئات الفلسطينية.	11	3.79	0.78	75.8	عالية
17	الحوجز العسكرية في السنوات الخمس الماضية أثرت على تطبيق اللامركزية.	1	3.76	1.02	75.2	عالية
18	هناك مركزية في القرارات في النواحي التنظيمية.	9	3.69	0.89	73.8	عالية
19	اختصاصات وصلاحيات الهيئات المحلية غير واضحة في القانون الفلسطيني.	21	3.56	0.82	71.2	عالية
20	القانون المحلي للهيئات المحلية لا يعطي الهيئات المحلية الاستقلالية في إعداد الميزانية.	14	3.46	1.11	69.2	متوسطة
21	هناك تعارض في الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية.	12	3.45	0.93	69.0	متوسطة
22	قانون الهيئات المحلية الفلسطيني لا يعطي صلاحيات للهيئة المحلية في مجال تحصيل الإيرادات.	13	3.22	1.04	64.4	متوسطة

الرقم	الفقرة	رقمها في الاستبانة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	النسبة المئوية %	درجة التقدير
23	القرارات الصادرة عن البلدية ليست مستقلة.	15	2.99	1.04	59.8	ضعيفة
24	المجلس البلدي عنده صلاحية وضع الأنظمة الداخلية بحرية.	16	2.92	1.14	58.4	ضعيفة
	الدرجة الكلية		3.89	0.26	77.8	عالية

يتضح من نتائج الجدول (1.5) أن درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية قد أتى بدرجة عالية، بمتوسط حسابي (3.89)، وبنسبة مئوية (77.8).

2.2.5 تحليل نتائج فرضيات الاستبانة:

1- النتائج المتعلقة بالفرضية الأولى والتي نصها:

لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha = 0.05$) في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير طريقة اختيار المجالس للهيئة المحلية.

ولفحص الفرضية استخدمت الباحثة اختبار "ت" لمجموعتين مستقلتين Independent t-test ونتائج الجدول (2.5) تبين ذلك.

الجدول رقم 2.5. نتائج اختبار "ت" لمجموعتين مستقلتين لفحص دلالة الفروق في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير طريقة اختيار المجالس للهيئة المحلية

مستوى الدلالة *	قيمة "T"	درجات الحرية	التعيين (ن=19)		الانتخابات (ن=59)	
			المتوسط	الانحراف	المتوسط	الانحراف
0.650	0.456	76	3.87	0.22	3.90	0.27

* دالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha = 0.05$).

يتضح من نتائج الجدول (2.5) أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة $\alpha = 0.05$ في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير طريقة اختيار المجالس للهيئة المحلية.

2- النتائج المتعلقة بالفرضية الثانية والتي نصها:

لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة $\alpha = 0.05$ في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير الجنس.

ولفحص الفرضية استخدمت الباحثة اختبار "ت" لمجموعتين مستقلتين Independent t-test ونتائج الجدول (3.5) تبين ذلك.

الجدول رقم 3.5. نتائج اختبار "ت" لمجموعتين مستقلتين لفحص دلالة الفروق في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير الجنس

مستوى الدلالة *	قيمة "T"	درجات الحرية	أنثى (ن=23)		ذكر (ن=55)	
			الانحراف	المتوسط	الانحراف	المتوسط
0.671	0.426	76	0.23	3.91	0.27	3.88

* دالة إحصائية عند مستوى الدلالة $\alpha = 0.05$.

يتضح من نتائج الجدول (3.5) أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة $\alpha = 0.05$ في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير الجنس.

3- النتائج المتعلقة بالفرضية الثالثة والتي نصها:

لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha = 0.05$) في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير الدرجة العلمية.

ولفحص الفرضية استخدمت الباحثة اختبار تحليل التباين الأحادي One Way ANOVA ، والجدول (4.5) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفئات متغير الدرجة العلمية، والجدول (5.5) يبين نتائج فحص الفرضية الثالثة.

الجدول رقم 4.5. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفئات متغير الدرجة العلمية

الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	العدد	الدرجة العلمية
0.29	3.99	16	دبلوم وأقل
0.26	3.87	46	بكالوريوس
0.23	3.56	16	ماجستير فأعلى
0.26	3.89	78	المجموع

الجدول رقم 5.5. نتائج اختبار تحليل التباين الأحادي لفحص دلالة الفروق في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير الدرجة العلمية

مصدر التباين	مجموع المربعات	درجات الحرية	متوسط المربعات	قيمة F	مستوى الدلالة
بين المجموعات	0.190	2	0.095	1.429	0.246
خلال المجموعات	4.990	75	0.067		
المجموع	5.180	77			

* دالة إحصائياً عند مستوى الدلالة ($\alpha = 0.05$).

يتضح من نتائج الجدول (5.5) أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha = 0.05$) في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير الدرجة العلمية.

4- النتائج المتعلقة بالفرضية الرابعة والتي نصها:

لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha = 0.05$) في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير العمر.

ولفحص الفرضية استخدمت الباحثة اختبار تحليل التباين الأحادي One Way ANOVA ، والجدول (6.5) يبين المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفئات متغير العمر، والجدول (7.5) يبين نتائج فحص الفرضية الرابعة.

الجدول رقم 6.5. المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفئات متغير العمر

العمر	العدد	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
أقل من 30	7	4.05	0.24
30-40	31	3.86	0.23
40 فأكثر	40	3.89	0.28
المجموع	78	3.89	0.26

الجدول رقم 7.5. نتائج اختبار تحليل التباين الأحادي لفحص دلالة الفروق في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير العمر

مصدر التباين	مجموع المربعات	درجات الحرية	متوسط المربعات	قيمة F	مستوى الدلالة
بين المجموعات	0.204	2	0.102	1.541	0.221
خلال المجموعات	4.976	75	0.066		
المجموع	5.180	77			

* دالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha = 0.05$).

يتضح من نتائج الجدول (7.5) أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة ($\alpha = 0.05$) في درجة واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية تعزى لمتغير العمر.

بناء على الجدول (1.5) نلاحظ ان نتائج الاستبانة تجيب على معظم اسئلة الدراسة وتؤكد صحة فرضياتها، ويتضح ذلك من خلال التأكيد على ضرورة وضع قانون جديد يلائم الواقع الفلسطيني

ويعالج مشاكله الحالية، وإعتبره امتداداً للقوانين والانظمة السابقة والحاجة لإلغاء بعض بنوده المنقولة من القوانين السابقة وتوضيح الغامض منها. كذلك الحاجة لتعزيز استقلالية الهيئات المحلية في مجال اتخاذ القرار والاستقلال المالي بسبب وجود مركزية في اتخاذ القرارات في النواحي المالية، وعدم اعطاء الهيئات المحلية الاستقلالية في اعداد الميزانية. بالإضافة إلى المركزية في القرارات التنظيمية، وظهرت نتائج الاستبانة انه يجب اعطاء اللجنة المحلية للتنظيم والبناء صلاحيات اوسع في اتخاذ القرار. أما بالنسبة للبلديات، فقد أكدت النتائج وجود عدد كبير من البلديات المستحدثة والتي لا تستطيع القيام بتقديم الخدمات المطلوبة. ومن ناحية المواطن الفلسطيني فقد أشارت نتائج الاستبانة أن للمواطن دوراً في بناء الهيئات المحلية عن طريق دفع مستحقات البلدية، وأن له دور فعال بالمشاركة في الانتخابات، كما أن له حق المشاركة في إبداء الرأي واتخاذ القرارات في الخدمات من خلال الاجتماعات والندوات. وقد بينت نتائج الاستبانة ايضاً أن الحواجز والاعاقات اثرت على المساعدات الدولية، وعلى الوضع الاقتصادي في فلسطين.

أما بالنسبة للمتغيرات المستقلة وهي طريقة اختيار المجالس المحلية، الجنس، الدرجة العلمية والعمر، فلا يوجد لها أي تأثير على واقع الهيئات المحلية.

3.5 تقييم واقع الإدارة المحلية

سوف يركز هذا التقييم بشكل رئيسي على نتائج الاستبانة التي تم توزيعها بالإضافة إلى رأي الباحثة بالإعتماد على الدراسات النظرية التي وردت في الفصول السابقة.

1.3.5 تقييم الوضع القانوني

أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية قانون الهيئات المحلية الفلسطيني لعام 1997م، وإذا تأملنا بنود هذا القانون، فإننا نجد أن هناك إيجابيات وسلبيات، لكن السلبيات كثيرة تغلب على الإيجابيات، ونحاول هنا سرد بعض هذه السلبيات من خلال تحليل لبعض بنود القانون.

ورد في المادة (2) من القانون الفلسطيني بالنسبة لعلاقة الوزارة بالهيئات المحلي، وفقا لأحكام القانون تقوم الوزارة بما يلي:-

1- رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.

2- القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين.

3- وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة بمقتضى أحكام القانون.

إن جميع الصلاحيات الواردة في النص السابق سحبت من الهيئات المحلية وأعطيت لوزارة الحكم المحلي وهي اختصاصات محلية، وبذلك أصبحت الهيئات المحلية وكأنها دائرة تابعة للمركز وليست هيئات محلية مستقلة تقوم على خدمة المواطن، فعندما تفقد الهيئات المحلية صلاحية رسم السياسات العامة، وإشراف وزير الحكم المحلي على الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية، تفقد استقلالها وشخصيتها، وهذا يتنافى مع مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي. وخرجت بذلك وزارة الحكم المحلي عن دورها الطبيعي وهو دور إشرافي فقط وليس سيطرة على المجالس المحلية وأعمالها.

ورد في المادة (15) من القانون تعداد صلاحيات ووظائف المجالس المحلية على سبيل الحصر، وفي نفس الوقت قيدت ممارسة هذه الاختصاصات بإشراف الوزارة، وبهذا جاء القانون متشدداً وخرج بذلك عن القانون البريطاني الذي حدد الاختصاصات على سبيل الحصر و لم يقيد هذه الاختصاصات المحددة.

والقانون الفلسطيني جاء غير واضح في المادة (15) بند(9) فقرة (أ)، فقد ورد في هذه المادة أن جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع نقشي الأوبئة بين الناس. هنا لم يوضح القانون طبيعة هذه الإجراءات، فجاءت هذه الفقرة غامضة لا تلزم الهيئة

المحلية بإجراءات معينة. من هنا جاء القانون محدداً للاختصاصات لكنه غامض غير واضح في تفصيلها. وقد أظهرت نتائج الاستبانة أن 82.6% من العينة تشير إلى أن هناك حاجة لتوضيح بعض البنود في قانون الهيئات الفلسطينية (جدول 1.5).

ويؤخذ على القانون أنه يحتوي على بنود اخذت من القوانين السابقة التي وضعتها السلطات المركزية الأجنبية التي تعاقبت على السيطرة على فلسطين، لذلك يعتبر قانون الهيئات المحلية الفلسطينية إمتداداً للقوانين السابقة ويحتوي على بنود لا تتناسب والوضع الفلسطيني، ف جاء مفقراً إلى العديد من متطلبات العصر وتطور القوانين، حيث أعتبر 81.0% من عينة الدراسة أن قانون الهيئات المحلية الفلسطيني هو إمتداد للقوانين والأنظمة السابقة (جدول 1.5).

كما أن القانون يحتوي على بنود منسوخة عن الأوامر العسكرية ولا يزال يعمل بها حتى الآن وهي القوانين التي تتعلق بالتنظيم الحضري مع أنها قوانين وضعتها سلطات الاحتلال للسيطرة على الهيئات المحلية والأراضي الفلسطينية، (حيث أعطيت صلاحيات التنظيم لمجلس التنظيم الأعلى برئاسة وزير الحكم المحلي)، لهذا فإن هناك مركزية في القرارات التنظيمية، (ARD، 2000، ص10). وحسب نتائج الاستبانة فإن 73.8% من العينة توافق الباحث في هذا الرأي (جدول 1.5).

هناك تداخل وازدواجية في الصلاحيات بين الهيئات المحلية والوزارات الأخرى، حيث أعطيت للهيئات المحلية صلاحيات بموجب المادة (15)، وأعطيت نفس الصلاحيات بموجب سلسلة من الأنظمة الداخلية لوزارات أخرى، ففي بند (9)، ورد أن للمجالس المحلية حق الرقابة على الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية، أعطيت نفس الصلاحيات بموجب الأنظمة لوزارتي التموين والصحة مما تسبب في ازدواجية الصلاحيات، وأوجد جواً من الإرباك للمواطن. وقد أيدت 69.0% من العينة ذلك في النتائج التي أظهرتها الاستبانة من خلال الفقرة التي تقول أن هناك تعارضاً في الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية.

كما أن القانون غير ثابت فقد سحبت صلاحيات قانونية من المجالس المحلية، وأعطيت إلى هيئات أخرى بموجب قانون أيضاً، كما حصل في المياه والكهرباء. ورد في المادة (15) أن المياه والكهرباء من صلاحيات الهيئات المحلية، فلهيئات المحلية حق الإشراف عليها و توزيعها. قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتأسيس سلطة المياه ومركزها رام الله، ومنحت هذه السلطة امتياز تزويد المياه للمواطن عن طريق الهيئات المحلية، فسلطة المياه تبيع المياه للسلطات المحلية ومن ثم تقوم الهيئة المحلية بتوزيع المياه على المواطن كذلك الأمر بالنسبة لتوزيع الكهرباء ونقلها وتوليدها فقد سحبت هذه الصلاحيات جميعها من الهيئات المحلية، وأعطيت لسلطة الطاقة الفلسطينية التابعة للسلطة المركزية (وزارة الحكم المحلي). أدى ذلك إلى ارتفاع أثمان المياه والكهرباء وبالتالي زيادة العبء على المواطن الفلسطيني، وحرمان الهيئات المحلية من مورد مهم من الموارد المحلية مما أدى إلى زيادة عجزها وعدم قدرتها على تلبية الاحتياجات الضرورية للمواطن.

ورد في المادة (15)، فقرة (ج) منها يجوز للوزير إنشاء مجلس خدمات مشتركة لمجموعة متقاربة من الهيئات المحلية من أجل التعاون فيما بينها، وتقديم خدمة معينة، وللوزير أيضاً الحق في تحديد وظائفها وعدد أعضائها وطريقة عملها. هذه الصلاحيات في تكوين المجالس المشتركة ما هي إلا طريقة لسيطرة الوزارة على المجالس المشتركة وجعلها تابعة للمركز في جميع أعمالها وخاصة الشؤون المالية (وذلك لأنها بلديات صغيرة وناشئة وإمكاناتها ضعيفة)، وهذا يتنافى مع مبدأ اللامركزية والاستقلال الذاتي للهيئات المحلية.

ونلاحظ عند مراجعة جميع بنود القانون الفلسطيني أن الاختصاصات التي حددت لم تعط للمجالس المحلية أي دور في صياغة الخطط التنموية ولا في تنفيذها، ولا تتضمن اختصاصات من شأنها تنمية المجتمع والوصول في الوحدة المحلية إلى الاكتفاء الذاتي والاستقلال المالي.

وبهذا نستنتج أن القانون يفتقر إلى العديد من متطلبات العصر ولا يتلاءم مع متطلبات الشعب الفلسطيني كما أنه امتداد للقوانين السابقة والصلاحيات الواسعة التي أعطيت لوزارة الحكم المحلي قيدت استقلال وحرية المجالس المحلية كما أن القانون يفتقر للشمول والوضوح والثبات.

وقد أشارت نتائج الاستبانة أن 92.0% من العينة تؤكد ضرورة وضع قانون يلائم الواقع الفلسطيني، ويعالج مشاكله الحالية (جدول 1.5).

2.3.5 تقييم الناحية الإدارية

ويتضمن تقييم الجوانب التالية:

(1) وزارة الحكم المحلي

ورثت البلديات الفلسطينية نظاماً إدارياً مترهلاً يسوده الفساد الإداري ونقشي المحسوبية في التوظيف، والمركزية الشديدة، وتعقيد الإجراءات الإدارية والافتقار إلى نظام مراقبة ومتابعة. جاءت السلطة الوطنية الفلسطينية، بقي هذا النظام قائماً، وشرعت وزارة الحكم المحلي منذ تأسيسها بالسيطرة على الهيئات المحلية وقامت باستحداث مديريات الحكم المحلي، وعملت على تقسيم الوطن إلى ستة عشر دائرة، 11 دائرة في محافظات الضفة الغربية، و5 دوائر في محافظات غزة. سميت الدوائر بمديريات الحكم المحلي، يرأس كل دائرة مدير عام يسيطر على الهيئات المحلية الموجودة في منطقتة، ويمثل وزير الحكم المحلي (وزارة الحكم المحلي). وبهذا أصبحت الهيئات المحلية أجزاءً من السلطة المركزية لا تستطيع القيام بأي عمل إلا تحت إشراف وموافقة الوزارة.

يتم تعيين المدير العام بناء على اعتبارات سياسية وليس حسب الكفاءة، وانعكس ذلك على أداء مديريات الحكم المحلي. للمدير صفتان، الأولى يمثل السلطة المركزية وهي وزارة الحكم المحلي، والثانية يفوض له صلاحيات إدارة الدائرة المحلية التي يوجد على رأسها والتي تمثل السلطة المحلية. وقامت الوزارة بتقسيم المحافظات إلى أصناف متعددة من البلديات وهي أربعة أصناف، ومجالس محلية وقروية.

كما أنها وضعت نظاماً للاتصال الإداري، لضبط آلية العمل واتخاذ القرارات داخل الوزارة، واتبعت نظام التسلسل الهرمي الوظيفي بحيث يوجد الوزير في أعلى الهرم يصدر التعليمات والأوامر، وكأن المجالس المحلية وضعت في أسفل الهرم تتلقى الأوامر والتعليمات من أعلى،

وبهذا النظام فإن وزارة الحكم المحلي اتبعت نظام التركيز الإداري وابتعدت عن اللامركزية في علاقاتها مع الدوائر الأخرى، ولم يكن هناك أي علاقة متوازنة ومتكافئة بين الوزارة والهيئات المحلية. وقد قامت وزارة الحكم المحلي بتشكيل لجان مركزية للتطوير والتنمية في كل المحافظات، وهذه اللجان برئاسة وزارة الحكم المحلي، مما يعني مركزية القرارات التنموية مع انه من الأفضل أن تشترك المجالس المحلية بوضع هذه الخطط لأنها على دراية باحتياجات المواطن أكثر من وزارة الحكم المحلي.

بالإضافة إلى ذلك قامت الوزارة بتشكيل لجان مركزية للتنظيم والبناء في جميع المحافظات والمناطق يرئسها مدير عام الحكم المحلي في المحافظة، ومجلس التنظيم الأعلى يرئسه وزير الحكم المحلي، بذلك تكون السلطة المركزية لها دور كبير في اتخاذ القرارات في ذلك الشأن. وحسب نتائج الاستبانة فإن 77.0% من العينة تشير إلى أنه يجب إعطاء اللجنة المحلية للبناء والتنظيم صلاحيات أوسع في مجال اتخاذ القرار (جدول 1.5).

والمادة (2)، من قانون الهيئات المحلية جاءت لتعزيز سيطرة السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي على السلطة المحلية، وهذا يتنافى مع مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي والتي تعني الاستقلال المحلي واللامركزية المحلية. وهذه المادة لا تبقى للوحدات المحلية أي استقلال عندما أسندت للوزارة رسم السياسة العامة لأعمال المجالس المحلية، والإشراف على وظائفها واختصاصاتها، وشؤون تنظيم المشاريع العامة والميزانيات والتفتيش الإداري والمالي والقانوني والإجراءات الخاصة لتشكيل المجالس. بهذا فقد تعاملت وزارة الحكم المحلي مع الهيئات المحلية باعتبارها إدارات تابعة للسلطة المركزية. وتشير نتائج الاستبانة أن 86.2% من العينة أن هناك حاجة لتعزيز استقلالية الهيئات المحلية في مجال اتخاذ القرار والإستقلال المالي.

بعد هذا التقييم نستطيع أن نستنتج أن هناك مركزية على مستوى الحكم المحلي من خلال علاقة وزارة الحكم المحلي مع الهيئات المحلية.

(2) البلديات والهيئات المحلية

نلاحظ أنه بعد عام 1994م، أصبح هناك عدد كبير من البلديات نتيجة ترقية عدد كبير من المجالس القروية إلى بلديات، بدون توفر الإمكانيات لدى معظمها لدعم نفسها ذاتياً، فالموارد المالية والبشرية ستبقى شحيحة مما سيدفعها إلى الاعتماد المباشر والمستمر على المساعدات التي تتلقاها من السلطة المركزية، أدى ذلك إلى تحكم وسيطرة الوزارة على هذه البلديات وأصبحت جزءاً من إدارتها، وفقدت بذلك استقلالها وفتحت المجال أمام السلطة المركزية للتدخل والتحكم بالهيئات المحلية. وحسب نتائج الاستبانة فإن 85.6% من العينة تشير إلى أن هناك عدد كبير من البلديات المستحدثة. (جدول 1.5).

كذلك فإن البلديات، حسب تصنيف وزارة الحكم المحلي، قسمت إلى أربع فئات وهي (أ، ب، ج، د). وهذه الفئات متقاربة في تقديم الخدمات وعدد السكان خاصة البلديات من فئة (ج، د)، فهذه المستويات الكثيرة تعيق عمل المجالس البلدية وتعمل على عدم التوزيع المتوازن للموارد والاختصاصات، وعدم التنسيق بين البلديات.

من ناحية الجهاز الإداري في البلديات في الضفة وغزة، فهو يعاني من المركزية الشديدة، والترهل الإداري، وتعقيد الإجراءات، والمحسوبية في التعيينات، كما تعاني من نقص كبير في الكوادر البشرية المدربة والخبرات في المجالات الإدارية والمالية والبرامج المحاسبية مما يعني عدم الكفاءة بالعمل. هذا وتفتقر البلديات إلى التكنولوجيا الحديثة ونظم المعلومات التي تسهل العمل، بالإضافة إلى ضعف الأجهزة الرقابية والمحاسبية والضريبية، وضعف الإيرادات والعجز المالي الذي تعاني منه معظم البلديات والمجالس المحلية نتيجة للمركزية التي تعاني منها الهيئات المحلية. كما تفتقر البلديات إلى القيادات الواعية المؤهلة خاصة في البلديات المستحدثة.

(3) التخطيط الاستراتيجي للبنية التحتية الأساسية

من الملاحظ في الحالة الفلسطينية ان التخطيط لكثير من البنية التحتية للبلديات يتم بصورة فردية، أي أن كل بلدية تخطط على حدة دون التنسيق فيما بينها خاصة البلديات القريبة

والمتجاورة، مما يؤدي إلى شبكات غير متوازنة للطرق والمياه والطاقة وإدارة استخدام الأراضي (ARD، 2000، ص21). فانعدام التعاون في التخطيط على مستوى الإقليم بين البلديات كما ذكرنا يؤدي إلى مشاكل كثيرة وتداخل في الصلاحيات. وهناك سبب آخر يعيق التخطيط الشامل الإقليمي وهو وجود المستوطنات الإسرائيلية والبنية التحتية العسكرية والطرق الالتفافية التي تلتهم أجزاء كبيرة من الأراضي. كل ذلك يجعل التخطيط الاستراتيجي الإقليمي صعب (نلاحظ اثر ذلك على شبكة الطرق المهملة بين المدن).

3.3.5 تقييم الوضع المالي

عانت البلديات وهيئات الحكم المحلي الفلسطيني من التبعية وعدم الاستقلال المالي على امتداد العقود الماضية، ورغم التطورات والتغييرات في المجتمع الفلسطيني، إلا أن الصلاحيات المالية التي منحها المشرع للهيئات المحلية في قانون الهيئات المحلية لعام 1997م، قد جاءت كسابقاتها من القوانين المنظمة لعمل الهيئات المحلية منذ عام 1934م، وحتى عام 2006م، فجميع الصلاحيات المالية الممنوحة للهيئات المحلية مقيدة بموافقة السلطة المركزية، فهي في القانون البريطاني لعام 1934م، مقيدة بموافقة المندوب السامي، وفي قانون البلديات الأردني لعام 1955م، مقيدة بموافقة مجلس الوزراء أو الملك، وقانون الهيئات المحلية الفلسطيني لعام 1997م، مقيد بموافقة وزير الحكم المحلي. فالمادة (15) بند (ب)، اشترطت ضرورة موافقة وزير الحكم المحلي على الأنظمة واللوائح الداخلية، حتى الغرامات والمخالفات، وهذه أعمال يومية يمارسها المجلس بموجب القانون العام المنظم للهيئات المحلية مما يدل على عدم الاستقلال المالي حتى في الأعمال اليومية (القانون الفلسطيني، 1997) المادة (20)، (21)، (30) والمادة (31). وقد أظهرت نتائج الاستبانة أن 83.0% من العينة تشير أن هناك مركزية في اتخاذ القرارات في النواحي المالية (جدول 1.5).

وسلب المشرع الفلسطيني الاستقلالية الذاتية المالية للهيئات المحلية عن طريق التحكم بالإيرادات والنفقات، ومنح للسلطة المركزية الحق في جباية الضرائب والتي هي أهم باب من أبواب إيرادات الهيئات المحلية كما في ضريبة الأملاك ورسوم رخص المهن، حيث تجبها وزارة

المالية وتجبها لحسابها الخاص. وقد أشارت نتائج الاستبانة أن 64.4% من العينة تعتبر أن قانون الهيئات المحلية لا يعطي صلاحيات كافية للهيئة المحلية في مجال تحصيل الإيرادات (جدول 1.5).

كما منح القانون الفلسطيني للسلطات المركزية صلاحية توزيع إيرادات الهيئات المحلية التي تجبى بواسطتها، وتحديد النسبة المخصصة لكل هيئة، مما جعل التوزيع مزاجيا حسب الوضع السياسي والاقتصادي دون مراعاة الموارد المحلية للهيئات المحلية واحتياجاتها، ورد ذلك في المادة (26)، من قانون الهيئات المحلية. واتسم القانون بذلك بالغموض وعدم الوضوح. وقد أظهرت نتائج الاستبانة أن نسبة 75.8% من العينة تشير الى أن هناك عدم وضوح في بعض بنود قانون الهيئات المحلية الفلسطيني (جدول 1.5).

وضع القانون قيودا على القروض التي وجدت من أجل دعم الوضع المالي للهيئات المحلية، واشترط موافقة الوزير للحصول على القروض في المادة (21)، وعلى الجهة المقترحة لأخذ القروض منها والغاية التي ستفق من أجلها وكيفية تسديدها ومدتها. كما اشترط موافقة الوزير على العقود التي تزيد مدتها على ثلاث سنوات.

بالنسبة لموازنة الهيئة المحلية، وهي أساس عمل هذه الهيئة والضمان الوحيد لاستقلالها المالي، فهي مشروطة بمصادقة الوزير، ولا يجوز تجاوز النفقات المخصصة في ميزانية السنة السابقة إلى أن يتم تصديق الموازنة الجديدة، كما أن نقل المخصصات من بند إلى آخر أو من مادة إلى أخرى لا يتم إلا بموافقة الوزير عليها. وبهذا اتسم القانون الفلسطيني بعدم المرونة في النواحي المالية، هذا وحسب نتائج الاستبانة فإن 69.2% من العينة تؤكد أن قانون الهيئات المحلية الفلسطيني لا يعطي الهيئات المحلية الإستقلالية في إعداد الميزانية (جدول 1.5).

المحلية وذلك في المادة (31)، والخاص بالموازنة. أما المادة (20) والمتعلقة بالتصرف بأموال الهيئة المحلية، فقد اشترط القانون موافقة الوزير على تسجيل أموال الهيئة غير المنقولة، وقيدت صلاحيات المجالس البلدية في مجال الرهن والهبة والتأجير.

لم يكتمل المشروع بإعطاء صلاحية جباية الضرائب والإيرادات المهمة للسلطة المركزية، بل حذف بعض الإيرادات المقررة للهيئات المحلية في القوانين السابقة، مثال على ذلك ضريبة المحروقات والرسوم الجمركية التي وردت في القانون الأردني وحذفت من القانون الفلسطيني على الرغم من شح الموارد المحلية وزيادة أعباء البلديات، فبالإضافة إلى الخدمات الأساسية يطلب منها اليوم تقديم خدمات تطويرية تعمل على تطوير المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.

بالنسبة لصندوق الهيئات المحلية والذي وضع لحفظ أموال الهيئات من النقود، فقد قيدت صلاحيات الإيداع والصرف من الصندوق واشترط موافقة الوزير، ورد ذلك في المادة (30) من القانون الفلسطيني. وبهذا تكون صلاحيات الهيئات المحلية المالية محدودة جداً حتى في أبسط الأمور المالية. ومن خلال العرض السابق لمواد القانون نلاحظ أن الموارد المالية مقيدة ومشروطة حتى الموازنة والتي هي المعيار الأساسي لاستقلال الهيئات المحلية. بناء على ذلك فإن البلديات الكبيرة فقط هي التي تستطيع القيام بالمسؤوليات المالية والخدماتية للمواطن، بينما البلديات الصغيرة أصبحت عاجزة عن القيام بمهامها بسبب قلة الموارد المالية وسيطرة السلطة المركزية على معظمها والتحكم بها، مما جعل هذه البلديات جزء من السلطة المركزية وفقدت بذلك وظيفتها الأساسية. وهناك سبب آخر لقلة موارد البلديات وهو عدم التزام المواطن الفلسطيني بدفع المستحقات التي عليه مقابل الخدمات التي يتلقاها، يرجع السبب في ذلك لتردي الوضع الاقتصادي والسياسي، بالإضافة إلى النظرة السلبية التي تكونت عند المواطن الفلسطيني تجاه الهيئات المحلية وهي أنه ليس له حق في المشاركة في إبداء الرأي واتخاذ القرارات في الخدمات. وحسب نتائج الاستبانة فإن 84.8% من العينة تشير إلى أن هناك حقاً للمواطن في المشاركة في إبداء الرأي واتخاذ القرارات من خلال الاجتماعات والندوات (جدول 1.5).

4.3.5 تقييم سلوكيات الفرد الفلسطيني

إن النظام السياسي والاستعمار المتعاقب على فلسطين كان لهما أثر كبير على الهيئات المحلية الفلسطينية بشكل عام وعلى الفرد الفلسطيني بشكل خاص. وضعت القوانين والنظم الإدارية من أجل السيطرة على كافة مناحي الحياة، وبما أن السلطة المركزية كانت أجنبية وغريبة فقد عملت

طوال الفترات السابقة على خدمة مصالحها، وعملت على إحقاق السلطة المحلية بالسلطة المركزية من أجل اختراق المجتمع الفلسطيني، فشجعت الطائفية والفئوية والعشائرية بهدف تفكيك المجتمع الفلسطيني (الجرباوي، 1996، ص152)، وامتد أثر ذلك إلى الوقت الحاضر، وظهر هذا بشكل واضح بعد مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث برزت الطائفية والعشائرية في تعييناتها لأعضاء مجالس الهيئات المحلية ورؤسائها، مما كان له أكبر الأثر على الحد من تطور الهيئات المحلية الفلسطينية، والحد من تطبيق اللامركزية.

من جهة أخرى استطاع الاستعمار أن يخلق حالة من التبعية الثقافية أدخل بالتوازن الثقافي في المناطق الفلسطينية المحتلة، مما أدى إلى ظهور قيم غير متناسقة مع القواعد العامة للنظام الاجتماعي. وبرزت هناك ظاهرة الانفصال بين الحكومة والشعب سببها إحقاق السلطة المحلية بالسلطة المركزية وجعلها تابعة لها تنفذ مخططاتها وتعمل لخدمتها، مما أدى إلى تكوين كثير من المعتقدات الخاطئة. عندما تغير النظام السياسي بقيت رواسب التبعية الثقافية والسلوكيات الخاطئة، من هذه المعتقدات نظرته للسلطة المركزية الفلسطينية بأنها صاحبة القرار النهائي لعمل الهيئات المحلية، والمواطن لا يملك الحق في الحصول على الخدمة وإنما عليه واجبات ملزم بالقيام بها مثل دفع الضرائب وما إلى ذلك. لهذا أصبح هناك هوة كبيرة بين المواطن والهيئات المحلية، وأصبحت الهيئات المحلية معزولة عن المواطن، وتشكلت لدى الفرد الفلسطيني رؤية سلبية تقليدية تحولت إلى معتقدات خاطئة وتقاليد وثقافة متوارثة ليس من السهل تغييرها (الجوهري، 2000، ص82). فأصبح يمارس سلوكيات سلبية، ويعتبر أموال البلديات أموالاً قابلة للنهب والسرقة وليست ملكاً عاماً. وبذلك تحول بعض أفراد من المجتمع الفلسطيني إلى عناصر هدامة، تجهل دورها في بناء الهيئات المحلية عن طريق دفع المستحقات والمشاركة في الانتخابات مما اثر سلباً على الهيئات المحلية. وقد أشارت نتائج الاستبانة أن 92.0% من العينة تؤكد أن للمواطن الفلسطيني دوراً في بناء الهيئات المحلية عن طريق دفع مستحقات البلدية ونسبة 85.2% من العينة تؤكد أيضاً أن للمواطن دوراً فعالاً في المشاركة في الانتخابات (جدول 1.5).

5.3.5 تقييم أداء المؤسسات الفلسطينية

إذا حاولنا تقييم المؤسسات الفلسطينية بشكل عام، فإننا نلاحظ أن مؤسساتنا ما زالت تتعامل مع عدد كبير من الأنظمة والقوانين الموروثة والتي انعكست سلبيا على أدائها، وتحد من تطبيق اللامركزية وذلك أنها تفرض واقعا يفترض التعاون معه بغض النظر عن عدم ملاءمة هذه القوانين للواقع الفلسطيني واحتياجاته. وقد أكدت نتائج الاستبانة، بنسبة 81.0% من العينة أن قانون الهيئات المحلية الفلسطيني هو إمتداد للقوانين والأنظمة السابقة (جدول 1.5).

فمن حيث أداء المؤسسات السابقة وتعاملها مع الوضع الفلسطيني، نجد أنها في جميع الفترات السابقة لمرحلة السلطة كانت تهدف للسيطرة على الأرض وعلى السكان، وذلك من خلال تشريع قوانين وأنظمة تساعد مؤسساتها لتحقيق هذه الأهداف. والمؤسسات الفلسطينية يمكن أن نعتبرها امتدادا للمؤسسات السابقة، كونها ما زالت تتعامل مع معظم هذه الأنظمة والقوانين باختلاف أساسي وجوهري وهي أنها تدار ولأول مرة من أصحاب الأرض الشرعيين. وباستعراض المراحل السابقة (قبل مجيء السلطة الفلسطينية)، نجد أن كل مرحلة تميزت بوجود هدف محدد لها. فالمرحلة العثمانية تركزت على النواحي المادية بهدف جباية الضرائب، والهدف في مرحلة الاحتلال الانتداب البريطاني هو السيطرة على الأرض لصالح اليهود، أما فترة الاحتلال الإسرائيلي فالهدف هو السيطرة على الأرض وتفريغها من سكانها الأصليين، أما هدف السلطة الفلسطينية فهو إقامة دولة ذات سيادة كهدف عام، أي أن هذا الهدف يختلف عن كافة الأهداف السابقة. لذلك نستطيع أن نقيم القوانين السابقة بأنها لا تتناسب والأهداف الحقيقية للسلطة الوطنية الفلسطينية. لذلك يجب على المؤسسات أن تلغي ما يتعارض وأهدافها من هذه القوانين لكي يتحسن أدائها. وقد أظهرت نتائج الاستبانة أن 78.2% من العينة تؤيد الرأي في أن هناك حاجة لإلغاء البنود المنقولة من القوانين السابقة.

كما أن هناك عوائق أخرى أثرت على أداء المؤسسات الفلسطينية وهو الوضع السياسي، فمن عدم السيادة والسيطرة الكاملة على الأراضي الفلسطينية، والتقسيمات الإدارية والأمنية للمناطق (A.B.C)، وتحديد الدول المانحة لأوليات الصرف والمساعدات أدى ذلك إلى الحد من عمل

المؤسسات الفلسطينية وسوء العمل في بعض الأحيان. بالإضافة لهذا هناك عامل آخر أثر سلبياً على أداء المؤسسات الفلسطينية وهو الانفلات الأمني وعدم احترام القانون من بعض المواطنين والذين يعتقدون أن التطاول على القانون وإحداث الفوضى هي أعمال بطولية، وأسباب ذلك ترجع إلى الضيق الاقتصادي والسياسي والمعاناة التي يعيشها الشعب الفلسطيني بسبب الاحتلال والحصار المفروض عليه. وقد أشارت نتائج الاستبانة أن 89.0% من العينة تعتبر أن الحواجز والإعاقات على الطرق تؤثر على الوضع الاقتصادي في فلسطين. (جدول 1.5).

الفصل السادس

الاستراتيجية المقترحة للإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية

1.6 مقدمة

2.6 عوامل نجاح الإستراتيجية

3.6 مكونات الاستراتيجية

1.3.6 دور وزارة الحكم المحلي

2.3.6 تطوير نظام الإدارة المحلية الفلسطينية

3.3.6 الاستراتيجية المالية

4.3.6 الاستراتيجية القانونية

الفصل السادس

الإستراتيجية المقترحة للإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية

1.6 مقدمة

بعد العرض السابق لمراحل تطور الهيئات المحلية، وتقييم الواقع الحالي الفلسطيني، ونتائج الاستبانة يتضح أن التنظيم المحلي الفلسطيني يسير نحو عدم التركيز الإداري وهذا بدوره يؤثر على النظام السياسي الفلسطيني، إذ لا يمكن لأي نظام سياسي أن يتطور في ظل إدارة محلية تعزز التركيز الإداري. وبما أننا شعب كباقي الشعوب يتوق إلى الاستقلال، فإن من أبسط حقوقنا كشعب فلسطيني أن يساهم في صنع القرار المحلي ويعبر عن متطلباته الحياتية ويشارك في وضع السياسة العامة، وإقامة نظام محلي لا مركزي في المستقبل القريب، كبداية للوصول إلى مرحلة الاستقلال والتحرر من الاحتلال الإسرائيلي وإقامة دولة فلسطينية. من أجل ذلك علينا تشكيل رؤية مستقبلية تتضمن بناء إطار حكم محلي فلسطيني يساهم في نقل سلطة الحكم المحلي للتجمعات السكانية ويضمن مشاركة المواطن في عملية صنع القرار والمساءلة والتنمية، ويمكن السلطات المحلية من القيام بمسؤولياتها ووظائفها القانونية من خلال إعطائها صلاحيات تضمن إدارة أفضل لاقتصادها المحلي وتلبي احتياجاتها الاجتماعية والثقافية والترفيهية من أجل بناء إستراتيجية مستقبلية مقترحة.

2.6 عوامل نجاح الإستراتيجية:

حتى نضمن نجاح واستمرار أي إستراتيجية هناك عوامل يجب مراعاتها وهي:-

1- تطوير برامج لتتقيد الفرد الفلسطيني، بحيث تهدف هذه البرامج إلى تغيير سلوك الفرد وثقافته تغييراً إيجابياً من أجل إنجاح أي إستراتيجية. فمعظم الاستراتيجيات لم تلق النجاح لأنها تركز على حلول تطويرية هيكلية رسمية وشكلية جاهزة، وتهمل إهمالاً شبه كامل العامل النفسي والسلوكي والثقافة السائدة في المجتمع، وهي تركز على الوسائل السهلة قصيرة الأمد التي يجسدها الخبراء الإداريون، وتتجنب البرامج والوسائل التي تستهدف التطوير الفعلي للسلوك

وتتمية الدوافع والاتجاهات النفسية والإيجابية (عاشور، 1995، ص109). وفي مجتمعنا الفلسطيني، يوجد سلوك سلبي وعادات وتقاليد بالية وثقافة فرضت عليه نتيجة الاحتلال المتعاقب على فلسطين، والذي كان له أثر هدام على المجتمع الفلسطيني وما زال أثره حتى اليوم. فالنظرة السلبية للهيئات المحلية واعتبارها هيئات تابعة للمركز ولا تعمل لخدمة المواطن أصبحت عادات وتقاليد موروثة، فالمواطن لا دور له في المشاركة وصنع القرار، فاتخذ موقفاً سلبياً من الهيئات المحلية لذلك هناك حاجة ماسة لوضع برامج لتثقيف الفرد الفلسطيني وتعريفه بدور الهيئات المحلية في التأثير على مجرى حياته من خلال ما تقدم له من خدمات، كذلك تعرفه بدوره وحثه على أخذ دور مشارك وفعال في الشؤون المحلية، والعمل على تغيير النمط المتوارث لعلاقة السلطة المحلية بالسلطة المركزية، فهي علاقة تبادلية وليست علاقة هيمنة. كما أن للفرد دوراً كبيراً في هيمنة السلطة المركزية على الهيئات المحلية، لجهله وعدم معرفته بدوره الأساسي في المشاركة. فمعرفة المواطن بدوره وتغيير نظرته للسلطة المحلية، وطريقة تعامله معها بحيث تصبح نظرة إيجابية من خلال برامج تدريبية وتثقيفية لعامة الشعب، وأيضاً عن طريق إدخال المفاهيم التي تتعلق بالهيئات المحلية ودورها ودور المواطن في المساهمة في تطويرها في المناهج الفلسطينية، كذلك تثقيف المجتمع الفلسطيني في هذه النواحي عن طريق وسائل الإعلام المختلفة. بحيث يصبح الفرد عنصراً بناءً في المجتمع لا عنصراً هداماً، كما هو الآن في الوضع الحالي. لذلك يجب ان يشارك في بناء أي إستراتيجية من شأنها تطوير الهيئات المحلية والتي تعود بالفائدة والمصلحة له ولعامة الشعب. كما يعمل على تطبيق بنودها وتنفيذها.

2- إشراك كافة الأطراف من أصحاب العلاقة بوضع الإستراتيجية، فالتشاور وتبادل الآراء والأفكار ورسم السياسات من أنجع الطرق لضمان نجاح الإستراتيجية واستمراريتها. فلم يعد مقبولاً في هذا الوقت تقديم استراتيجيات جاهزة لا تتناسب مع أوضاع وأحوال المجتمع الفلسطيني، بل يجب أن تكون الإستراتيجية ذاتية المنبع، تعبر عن احتياجات وطموح المواطن وتضع حلولاً تناسب البيئة والمجتمع، وأن يشارك في وضعها كافة الأطراف ممن لهم العلاقة في ذلك (عاشور، 1995، ص108). والأطراف هنا المواطن والمؤسسات الأهلية، والهيئات المحلية بالإضافة إلى السلطة المركزية ولجنة الخبراء والمتخصصين. بالنسبة للمواطن

والمؤسسات الأهلية، وهم الطرف الأساسي في الإستراتيجية ولهم دور كبير في المشاركة في صياغة وصناعة القرار لكي تكون الإستراتيجية ذاتية المنبع تعبر عن هموم المواطن ومشاكله وهي موجهة لتحسين وضعه وتطويره. فالمواطن هو المستفيد من تطوير ووضع الإستراتيجية وتزداد دافعيته لقبولها وتوفير سبل نجاحها كلما كان مشاركا في صنع القرار، و الأهم من ذلك انه سيكون رقيقا على تنفيذها عندما يكون مشاركا في وضعها، فالرقابة الشعبية عامل مهم لاستمرارية أي خطة تنموية تطويرية وبذلك يعمل على وقف الممارسات الهدامة التي يمارسها بعض أفراد الشعب الفلسطيني ضد ممتلكات الهيئات المحلية وأموالها، ويلتزم بدفع المستحقات التي عليه، بالإضافة إلى مساهمة المؤسسات الأهلية بالدعم المالي والمعنوي للإستراتيجية. أما من ناحية الهيئات المحلية والتي تقدم الخدمات الأساسية بالإضافة إلى الخدمات التطويرية والتنموية في بعض الأحيان فإن الإستراتيجية موجهة لتطويرها وتحسين أدائها من أجل خدمة المواطن الفلسطيني وتنفيذ رغباته، وهنا يكون دورها في المشاركة في صنع القرار ووضع السياسة العامة، وتحديد المشاكل التي تعاني منها من هياكل تنظيمية وقوانين محلية، ومركزية مالية إلى قلة الموارد الذاتية وعدم توفر الموارد البشرية المؤهلة، وما إلى ذلك من مشاكل. أما السلطة المركزية، فلها دور أساسي في إنجاح الإستراتيجية من خلال المساعدة في التخطيط والتنظيم والتنفيذ والتمويل، وتوفير المناخ المناسب من تشريعات وقوانين ونظم محلية، فدور السلطة المركزية هذا يقوم على توفير الموارد المالية والقوة والفعالية للإستراتيجية خاصة عندما يتطلب الأمر تغيرات لها مضامين سياسية واجتماعية.

أما لجنة الخبراء والمتخصصين، فنتكون من خبراء في الإدارة العامة من الأكاديميين والمهنيين، ومن ممثلين عن المجالس التشريعية وجميعهم من ذوي الاختصاص في التطوير الإداري وفي المجال السكاني والجغرافي والاقتصادي وبحيث لا يكون اختيارهم على أسس سياسية منحازة، وتكون مهمة اللجنة وضع استراتيجيه عامة لإصلاح الوضع الإداري ووضع خطة ذات مراحل لتنفيذ الإستراتيجيه، والقيام بمتابعة وتقييم الإنجاز المحقق عبر مراحل التنفيذ.

3- الظروف والأوضاع السياسية التي فرضتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي. هناك أمور أساسية في واقعنا الفلسطيني يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند وضع أي استراتيجية لكي تكون

شاملة، فالسلطة الوطنية الفلسطينية لا تملك الصلاحيات والسيطرة الكاملة على الأراضي الفلسطينية، وباستطاعة الاحتلال الإسرائيلي أن يسيطر على ما يشاء من الأرض بغض النظر عن الاتفاقيات المبرمة سابقاً وما نتج عنها من تقسيمات للأراضي الفلسطينية مثل اتفاقية أوسلو وغيرها. كما يجب أن لا نغفل مستقبل المستوطنات الموجودة على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وغزة من حيث إدراجها في عملية تصنيف البلديات وهيئات الحكم المحلي بعد إخلائها من المستوطنين اليهود وإعادتها للفلسطينيين كما حصل في قطاع غزة. في هذه الحالة هناك إمكانية لجعل هذه المستوطنات سكنات لأهالي الشهداء المعوزين، ولللسطينيين الذين ابعدوا وشردوا عن أرضهم ووطنهم. لذلك يجب أن تتميز أي استراتيجية مستقبلية مقترحة بالمرونة لكي تستوعب أي تعديل أو إضافة.

3.6 مكونات الإستراتيجية

ترتكز الإستراتيجية المقترحة لتطوير الإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية على العناصر التالية:

1.3.6 دور وزارة الحكم المحلي

تشكل وزارة الحكم المحلي عنصراً أساسياً في الإستراتيجية المقترحة، فعلى عاتقها تقع مهمة تطوير البلديات وهيئات الحكم المحلي، وترسيخ الديمقراطية واللامركزية. وهي رأس الهرم الإداري، ودورها مهم جداً في تطوير قاعدة الهرم الإداري المتمثلة بالهيئات المحلية والبلديات. لذلك لا بد من وضع بعض المقترحات لتطوير هذا الدور، وتتمثل فيما يلي:-

1- إعادة صياغة دور وزارة الحكم المحلي بحيث يرتبط بالأساس بالعمل الرقابي والتنظيمي، وخلق الأطر القانونية، وتحديد الأعمال التي يجب أن تقوم بها من أجل تطوير حكم محلي لا مركزي، وتصميم خطة لدعم البلديات وتحسين قدراتها على اتخاذ القرارات ودعمها مالياً ومعنوياً.

2- العمل على توزيع الموارد بشكل عادل من أجل تلبية احتياجات البلديات وتطوير توازن اقتصادي إقليمي، من ناحية المخصصات المركزية والمساعدات الداخلية والخارجية، وقد تنهار الكثير من السياسات والبرامج التنموية نتيجة قصور الموارد المخصصة لها وسوء توزيعها. لذلك فإن قضية توفير وتوزيع الموارد اللازمة وتخصيصها ينبغي أن يلقى العناية الواجبة خلال مرحلة صياغة البرامج والاستراتيجيات، ويتم ذلك بدراسة الإحتياجات المالية الفعلية بدقة لكل بلدية من قبل وزارة الحكم المحلي والبلديات، وتوفير الموارد المالية اللازمة إستناداً إلى تلك الإحتياجات. بالإضافة لدعم وتنمية الموارد الذاتية للبلديات واستغلالها الإستغلال الأمثل.

3- تحديد دور كل من وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية وتحديد العلاقة بينهما بحيث تكون علاقة تبادلية متوازنة وواضحة.

4- وضع نظام إداري شامل للوزارة، قائم على مفهوم اللامركزية الإدارية، وصولاً إلى مفهوم اللامركزية السياسية عن طريق إعطاء وزارة الحكم المحلي المزيد من الإختصاصات والصلاحيات للهيئات المحلية، خاصة في مجال فرض الضرائب وجبايتها، ومن خلال منحها صلاحيات وضع نظمها ولوائحها الداخلية بدعم من السلطة المركزية.

5- الاهتمام بالتخطيط الإقليمي بالتشارك والتشاور مع الهيئات المحلية الأخرى. فأى خطة إقليمية لا بد من مشاركة الهيئات المحلية والبلديات في إعدادها، والمشاركة في تنفيذها وفتح قنوات إتصال بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية من أجل التنسيق وتبادل الآراء وحل النزاع الذي قد ينشأ بين البلديات. فالمشاركة بالتخطيط الإقليمي يعمل على تنفيذ الأعمال بشكل فاعل، ويضمن عدم الإزدواجية وعدم التعارض، ويحافظ على المال العام وتوفير الوقت والجهد الأزمين لأداء الخدمات وإنجاز الخطط والبرامج على أكمل وجه.

6- إلغاء بعض القواعد واللوائح والإجراءات، وتبسيط البعض الآخر منها بالقدر الذي يقلص من تدخل السلطة المركزية، وييسر على الجمهور التعامل مع الهيئات المحلية والحد من الإجراءات المعقدة والروتين القاتل خاصة في التعاملات اليومية، عن طريق إنشاء قواعد بيانات واستخدام الكمبيوتر في إنجاز الأعمال، وإيجاد تشريعات جديدة تدعم هذا التوجه.

2.3.6 تطوير نظام الهيئات المحلية الفلسطينية

يمكن تطوير نظام الهيئات المحلية الفلسطينية من النواحي التالية:-

(أ) - المستويات الإدارية:

تتوجه معظم الدول إلى تخفيض عدد الوحدات المحلية، وهذا يعني زيادة الرقعة الجغرافية للوحدة وعدد سكانها. يكون لهذه الوحدات الكبيرة نسبياً مزايا تفوق مزايا الوحدات المحلية الصغيرة. من هذه المزايا المقدرّة على توفير خدمات أفضل وتوفير كفايات بشرية متخصصة أكثر، ووجود موارد محلية أكثر مما يمكنها من إثبات وجودها واجتذاب إهتمام المواطنين ببرامجها التطويرية. كما أن كبر حجم الوحدة واعتمادها على مواردها الذاتية يحد من تدخل السلطة المركزية بها، وبالتالي تنشأ علاقة متبادلة تزيد من قدرة الوحدة المحلية وإمكاناتها الإدارية والخدماتية. هناك ميزة أخرى للوحدات الكبيرة وهي الإستفادة من إقتصاديات الحجم الكبير، فكلما كان حجم الإنتاج كبير كلما قلت تكفة إنتاج الوحدة. لذلك يمكن اقتراح مستويين إداريين فقط في الأراضي الفلسطينية، على غرار النظام الفرنسي، هما:-

1- مستوى المحافظات:-

للمحافظات هنا صفتان، الأولى وحدة إدارية لامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية، ويقوم على إدارة كل محافظة مجلس (مجلس المحافظة)، يتشكل هذا المجلس من أعضاء البلديات المنتخبة وممثلين منتخبين عن مؤسسات المجتمع المدني، ويعنى بوضع السياسة العامة للمحافظة ومتابعة الخدمات المقدمة على مستوى المحافظة.

الثانية وحدة إدارية مركزية يتولى إدارة شؤونها بهذه الصفة المحافظ، ودوره هنا وسيط بين السلطة المحلية والسلطة المركزية، ويعطى صلاحيات يحددها القانون بحيث يفعل دوره في مجال تقديم الخدمات ودعم الهيئات المحلية، ويتم انتخاب محافظ لكل إقليم إداري مباشرة من قبل المواطنين ضمن حدود المحافظة ويكون من سكان الإقليم ليكون مقبولاً من السكان.

والمحافظات في هذا التقسيم تمثل المستوى الأعلى في التقسيمات الإدارية المحلية ومسؤولة عن مكبات النفايات، التخطيط الإقليمي، التنسيق مع المحافظات المجاورة، وتقديم الخدمات للمناطق الواقعة خارج حدود البلديات عن طريق لجان متخصصة فنيا يشرف عليها المحافظ.

2- مستوى البلديات:-

توزيع البلديات في مستويين من أجل تقليل التكاليف و تنسيق العمل والتعاون بين البلديات والكفاءة في تقديم الخدمات.

المستوى الأول:- يتكون من دمج بلدية مركزية من فئة (أ) مع مجموعة بلديات صغيرة مجاورة لها من فئات (ب، ج، د) دمجاً كلياً من أجل إقامة مدن تطويرية كبرى، تخدم مناطق كثيرة حولها، عن طريق إقامة مشاريع تطويرية وخدمات متميزة لجميع المناطق التابعة لها، وإقامة شبكة من المواصلات تربط المدن مع بعضها البعض بحيث تعمل على الحد من هجرة أبناء المناطق الصغيرة إلى المناطق الكبيرة. في الحالة الفلسطينية معظم المدن الفلسطينية الموجودة في الضفة الغربية وغزة أغلبها مدن صغيرة بالمفهوم العالمي من حيث عدد سكانها ومساحتها، ولقد اثبتت الوقائع انه كلما كانت المدينة أكبر، كلما كانت أقدر على استقطاب أعداد إضافية وخلق فرص عمل إضافية دون أن يكون هناك ضغط هائل على البنية التحتية والموارد الطبيعية الموجودة فيها. عند إقامة المدن المركزية يجب تطويرها وتخطيطها بشكل يمكنها من استيعاب السكان الجدد وفتح فرص عمل جديدة، واستقطاب المستثمرين والعاملين في المجالات المختلفة وفتح الأسواق والمرافق العامة والعمل على تخفيض الضرائب المحلية (الأعرج، 2005، ص164). مع مراعاة أن يكون حجم المدن المركزية متوازناً مع قدرتها على تقديم الخدمات والبنية التحتية والموارد الموجودة فيها بحيث لا يكون ضغط هائل عليها، ويؤمن عدم خلق مشاكل حضرية في هذه المراكز (خمايسي، 1995، ص14). وهناك شرط اخر لعملية الدمج وهو عدم نشوء مدينة مركزية واحدة في المنطقة، وإنما نشوء عدد من المدن المتدرجة في الأهمية، بحيث يكون هناك تسلسل هرمي تدريجي للمدن الفلسطينية (خمايسي، 1955، ص13).

أما المستوى الثاني:- يتكون من دمج عدد من البلديات الصغيرة والقريبة من بعضها البعض من فئة (ب، ج، د) دمجاً جزئياً وتكوين مجلس تخطيط مشترك من أجل إقامة مشاريع تنموية مشتركة تخدم هذه المناطق وتعمل على تطويرها وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين في هذه المناطق.

يجب أن يكون الدمج على أسس علمية وإدارية سليمة ومدروسة، ويجب إقرار هذا المجلس من وزارة الحكم المحلي بعد التباحث مع الهيئات المحلية المستهدفة وسكانها وفق آلية عمل واضحة ومقبولة، للمحافظة على التوازن في المصالح بين كافة الشركاء.

(ب) - هيكل البلديات وهيئات الحكم المحلي

إن الهيكل التنظيمي لأي مؤسسة (بلدية أو هيئة حكم محلي)، هو الذي يتم من خلاله ممارسة مختلف أوجه النشاط، أي أنه الإطار الذي تعمل الإدارة بداخله. والهيكل التنظيمي للمؤسسة ليس شيئاً ثابتاً، فمن وقت لآخر يغير حسب الظروف. كما ينبغي إعادة النظر فيه، وإدخال التعديلات اللازمة عليه، أو تغييره كلياً إذا اقتضى الأمر بما يتلاءم مع التطورات التي تستلزم إحداث هذا التغيير. (اشتية وحباس، 2004، ص102). لذلك يجب وضع استراتيجية لإجراء الإصلاحات على هيكلية البلديات وهيئات الحكم المحلي من أجل تفعيل أدائها، وزيادة نشاطها، ومحاربة الفساد الإداري فيها من خلال الوسائل التالية:-

1- إعطاء البلديات صلاحيات وضع السياسة العامة ووضع نظمها الداخلية وتحديد إيراداتها والاستقلال المالي والإداري عن السلطة المركزية، من أجل القيام بدورها وتقديم الخدمات اللازمة للمواطنين.

2- تحديث طاقم الموظفين بتعيين موظفين من ذوي الخبرات والكفاءات في المجالات المختلفة، واختيار قيادات لها رصيد متميز من الإنجاز والقدرة على المبادرة والإبداع، وتمتلك القدرة على إدارة التغيير في النظم وممارسة العمل في الاتجاه المطلوب. وقد حظت بعض الدول العربية مثل الكويت خطوات طيبة في هذا الاتجاه. فعند اختيار القيادات الإدارية يجب أن يكون على

أسس تنافسية ووفق معايير الجدارة والقدرة على التطور، وبحيث يكون التعيين موقتاً لفترة يتم من خلالها تتبع التغيير في أداء المنظمات (عاشور، 1995، ص78).

3- إعادة تأهيل الموظفين الموجودين حالياً على رأس عملهم عن طريق عقد دورات تدريبية وورش عمل متخصصة بالاعتماد والتعاون مع الجامعات الفلسطينية، من أجل رفع كفاءة الموظف وتأهيله المستمر، وإعطاء هذه البرامج الأولوية من أجل رفع كفاءة الموظف وتأهيله المستمر، وتزويده في المعلومات والتخصصات والمهارات والمعارف الضرورية واللازمة لتحسين أداء العمل وتطوير المستوى العلمي والمسلكي ورفع كفاءتهم الادارية والانتاجية.

4- التعاون مع الهيئات المحلية العربية والأجنبية، وتبادل الخبرات والاستفادة من تجاربها عن طريق إرسال موظفي الهيئات الفلسطينية إلى الخارج ودعوة الخبراء وإقامة مشاريع تطويرية مشتركة.

5- تطوير القيادات والكوادر المهنية العليا، التي تمثل الجهاز العصبي المحرك والموجه لعمل هذه الأجهزة، عن طريق عقد دورات متخصصة في مجال القيادة والمبادرة والتعاون وحب المشاركة والاستقلالية، من أجل قيادة سليمة وموجهة الوجهة الصحيحة، فإذا صلحت القيادة نستطيع الوصول إلى الأهداف المنشودة. فالهيئات المحلية بدون قيادة واعية ومدربة لا تستطيع القيام بدورها في خدمة وتطوير المجتمع.

6- وضع نظام كفوٍ للتعيينات، وتوصيف الوظائف وبناء خرائط وأدلة تنظيمية، ووضع لوائح ونظم عمل واضحة، وتبسيط الإجراءات. كل ذلك يساعد على تحديث وتنميط العملية الادارية داخل البلديات وهيئات الحكم المحلي، كما يؤدي الى حفز وزيادة كفاءة تنفيذ المهمات وتحقيق الأهداف.

7- الاهتمام بالتقنيات الحديثة وتحسين المستخدم منها في الهيئات المحلية، وتحسين التجهيزات في مختلف الأقسام واستيعاب نظم المعلومات والتكنولوجيا الحديثة، وتعيين المتخصصين ببرمجتها واستخدامها. ووضع برامج محاسبية حديثة لضبط العمل وسرعة الانجاز، والتعاون

مع مؤسسات أجنبية وعربية لهذه الغاية، والاهتمام بالنواحي التطويرية والتنموية إلى جانب الاهتمام بالدور التقليدي للبلديات.

8- وضع نظام داخلي للرقابة، بحيث يكون هناك نوع من المساءلة والمحاسبة وضبط العمل في الأقسام المختلفة للهيئات. ووضع نظام رقابي خاص بالأجهزة المحلية التي تباشر وتقدم خدمات محورية مثل إصدار التراخيص والرقابة على المواصفات، وإخضاعها لرقابة مستمرة لضبط عملها ومنع الرشاوي والاختلاسات وكذلك وضع نظام رقابي على المسؤولين على الميزانية وصرفها وإيداعها والرقابة هنا تكون من السلطة المركزية مع الهيئات المحلية.

9- إقامة علاقات متبادلة بين البلديات المختلفة من أجل تبادل الخبرات والتعاون والتنسيق في ما بينهم، وإقامة مشاريع إقليمية مشتركة، والاشتراك في التخطيط الإقليمي الشامل للبنية التحتية في البلديات بحيث تتشكل لجنة أعضاؤها من البلديات المختلفة للتعاون في التخطيط الإقليمي خاصة طرق المواصلات خارج حدود البلديات بين المناطق المختلفة، وإقامة مشاريع مشتركة مثل إعادة تصنيع النفايات الصلبة.

3.3.6 الإستراتيجية المالية

تعتبر الإستراتيجية المالية أحد العناصر الرئيسية في تفعيل الإدارة المحلية وتطويرها، لذلك يجب على البلديات وهيئات الحكم المحلي أن تعمل على استقلالها المالي الذي يدعم قدرتها على التصرف واتخاذ القرار في النواحي المالية ويعزز من قدرتها على إدارة شؤونها بنفسها في مجال الإيرادات خاصة الضرائب وتتعامل بفعالية مع احتياجات السكان المحليين، ويمكنها من استخدام الموارد المتاحة لها الاستخدام الأمثل، كما يجب أن تتضمن الاستقلالية المالية نوع من الرقابة والمحاسبة الداخلية ضمن أقسام الهيئات نفسها، وخارجية من قبل السكان. ولتحقيق هذه الإستراتيجية يمكن اقتراح ما يلي:-

1- توسيع صلاحيات أجهزة الهيئات المحلية في فرض الضرائب والرسوم وجبايتها وتحويلها إلى خزينتها الخاصة بها (في إطار ضوابط مركزية تعمم على الإقليم)، ومنحها صلاحيات

وضع نظمها ولوائحها الداخلية، مع دعم السلطة المركزية لبرامج التطوير التي تضعها الهيئات المحلية والمهام التي تباشرها.

2- إقامة مشاريع ذات الطابع الإنتاجي التي تمكن الهيئات المحلية من الحصول على موارد ذاتية ثابتة تعزز من قدرتها على الاستقلال المالي، ومشاركة القطاع الخاص في بعض المشاريع الإنتاجية من أجل الدعم المالي لهذه المشاريع.

3- تحديث أساليب العمل ونظم المعلومات لأجهزة الإدارة الضريبية وتعميم الحاسب الآلي في كل الوحدات واستعمال البرامج المالية الحديثة من أجل ضبط عمليات الربط والتقدير الضريبي وتفاذي انخفاض نسبة التحصيل.

4- إيجاد محاكم بلدية من أجل ضبط عملية التحصيل الضريبي وتحصيل أثمان الخدمات المقدمة ومحاسبة المتخلفين عن دفع المستحقات ومحاكمتهم في حالة التهرب الضريبي، لكي نضمن هذا المورد الأساسي للهيئات المحلية وذلك أننا في وضع تعاني البلديات فيه من العجز المالي وعدم التزام المواطن بدفع المستحقات التي عليه.

5- تطوير نظم موازنة جديدة للبلديات بحيث يمكن التحول من نظام الموازنة التقليدية (وهي الموازنة التي تهتم ببند الإنفاق والمصروفات والرقابة على عناصر هذا الإنفاق دون أن يوجه أي اهتمام للنواتج أو المخرجات التي يفترض أن هذا الإنفاق يحققها)، إلى موازنة الأداء والتي تعتبر مدخلاً أساسياً للرقابة على الكفاءة في عملية الإنفاق، وتوجيه الاهتمام لتحسين الإنفاق في سبيل الحصول على نواتج فعالة تخدم المجتمع الفلسطيني.

6- تطوير نظام مالي محاسبي والاستعانة بخبرات الدول الأجنبية في استخدام هذه النظم، وكذلك زيادة التعاون مع الجامعات الفلسطينية من أجل تخريج وتدريب وتأهيل كوادر في مجال الإدارة المالية، وهذه البرامج التدريبية مهمة جداً للتوفير للمهارات الأساسية لأي حكم محلي فعال. من ناحية أخرى يمكن إرسال موظفين من الهيئات المحلية للخارج وتأهيلهم في مجال الإدارة المالية.

7 - إقامة علاقات داخلية وخارجية من أجل تمويل الهيئات المحلية سواء أصحاب رؤوس الأموال الفلسطينيين الموجودين في الداخل أو الخارج، أو من الحكومات العربية والمؤسسات الخاصة في الدول العربية والأجنبية والتعاون مع البنك الدولي لدعم المشاريع التنموية والإنتاجية ودعم ميزانيات البلديات عن طريق الهبات أو قروض طويلة الأجل.

4.3.6 الإستراتيجية القانونية

لقد تغير مفهوم وفلسفة هيئات الحكم المحلي الفلسطينية بعد التطورات السريعة في الوضع الفلسطيني، وما يتطلبه هذا الوضع من تكريس وترسيخ لأسس الديمقراطية واللامركزية في الحكم، لذلك لا بد من اجراء تحديث أو تغيير القوانين والتشريعات الفلسطينية الحالية لتتلاءم مع هذا المفهوم الجديد ووضع استراتيجية قانونية تركز على النقاط التالية:-

1- مراجعة القوانين السابقة، وتشمل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية ومعرفة جوانب الضعف في هذين القانونين لتجنبها عند الصياغة الجديدة للقانون.

2- الاستفادة من القوانين المعمول بها في الدول المجاورة وكذلك بعض التجارب العالمية، حيث يمكن الاستفادة من القانون الأردني والقانون المصري وما يتلاءم مع البيئة الفلسطينية.

3- تطوير قانون جديد للهيئات المحلية بحيث يضمن الاستقلال لهذه الهيئات وتحديد دورها واختصاصاتها بوضوح، وتحديد دور السلطة المركزية وحصره بالدور الإشرافي. وان يكون هذا القانون الجديد نابع من واقع المجتمع الفلسطيني يعالج مشاكله وهمومه وأن يكون واضحاً شاملاً، ويضمن جانباً من المرونة في بنوده بحيث يراعي الاختلاف الجغرافي والسكاني والديني والثقافي لمختلف المناطق الفلسطينية، ويضم جميع المقترحات السابقة. عند وضع القانون الجديد يجب اجتماع جميع الأطراف من سلطة مركزية وهيئات محلية ومؤسسات خاصة وأعضاء من المجلس التشريعي ومستشارين قانونيين للتشاور في بلورة وصياغة القانون والنظم الجديدة. بعد ذلك اختبار القانون الجديد عن طريق تطبيقه على مراحل لمعرفة الآثار وردود الفعل على هذا القانون وإمكانية تعديله إذا اقتضى الأمر، ثم اتخاذ الإجراءات الكفيلة لتطبيقه.

الفصل السابع

النتائج والتوصيات

1.7 النتائج

2.7 التوصيات

الفصل السابع

النتائج والتوصيات

1.7 النتائج

في ضوء التحليل والتقييم خلال الفصول السابقة للإدارة المحلية في الأراضي الفلسطينية من جميع النواحي، وبالإرتكاز على نتائج الاستبانة، يمكن القول بأن النظام الحالي للإدارة المحلية الفلسطينية يتميز بالمركزية من خلال علاقة السلطة المركزية بالسلطة المحلية، كما أنه يعتبر امتداداً للأنظمة المحلية السابقة التي طبقت في الأراضي الفلسطينية تبعا للنظام السياسي المسيطر. من جهة أخرى فإن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية غير ملائم للواقع الفلسطيني والأوضاع القائمة، وجاء القانون محددا الاختصاصات على سبيل الحصر، فجميع المجالس مقيدة ضمن اختصاصات واحدة، كما أن القانون كرس المركزية في معظم بنوده. بالإضافة إلى ذلك، هناك تعدد بالمستويات الإدارية، وكثرة أعداد البلديات (خاصة المستحدثة)، مما أدى إلى تشتت الموارد، بالإضافة إلى عدم قدرة هذه البلديات على إدارة مهامها لضعف إمكانياتها الفنية والمالية.

وبشكل عام يمكن الخروج بمجموعة من النتائج أهمها:-

- 1- الترهل الإداري وعدم وجود نظام كفؤ للتعيينات، وتوصيف الوظائف وخرائط وأدلة تنظيمية، سواء للبلديات أو لوزارة الحكم المحلي. والافتقار إلى القيادات المؤهلة من الناحية العلمية والقيادية لدى معظم البلديات وخاصة المستحدثة.
- 2- عدم وجود نظم محاسبية وضريبية حديثة تساعد على إتقان العمل وتسريعه، والافتقار إلى التكنولوجيا الحديثة في العمل وخاصة نظم المعلومات وقواعد البيانات والوزارات.
- 3- عدم الاستغلال المناسب للموارد والإمكانيات المتاحة في المناطق الفلسطينية، وضعف الاهتمام بإقامة مشاريع ذات طابع إنتاجي تدعم ميزانية البلديات وتوفير دخل دائم للمواطن، وعدم إدارة المعونات والتبرعات الخارجية بالشكل الصحيح.

4- عجز معظم البلديات عن إدارة مهامها وتلبية احتياجات المواطنين بسبب قلة الإيرادات المحلية خاصة الضرائب التي تتم جباية معظمها من قبل السلطة المركزية. وعدم التزام المواطن بدفع المستحقات والتهرب من دفع الضرائب، وعدم اتباع ميزانيات حديثة في البلديات.

5- غياب التخطيط الإقليمي الشامل للبنية التحتية للبلديات، وعدم التنسيق والتعاون فيما بينها، بالإضافة إلى غياب المشاريع التنموية المشتركة.

6- إهمال دور المواطن وغياب المشاركة الجماهيرية في الخطط التنموية وعملية صنع القرار المحلي، عدم وجود برامج تثقيفية لتوعية المواطن بدوره في دعم البلديات والمحافظة على ممتلكاتها ودوره في تطويرها، كذلك تعريفه بدور البلديات في التنمية وتقديم الخدمات.

2.7 التوصيات

في ضوء النتائج التي خلصت إليها الدراسة يمكن الوصول إلى عدد من التوصيات أهمها:-

1- مراجعة القوانين الحالية وإمكانية صياغة قوانين جديدة وتشريعات وأنظمة تشرع جميع التوصيات الآتية والمقترحات والنتائج التي تضمنتها الدراسة خاصة إعادة صياغة دور وزارة الحكم المحلي وتطوير الهيئات المحلية والتقسيمات الإدارية الجديدة وتقليص عدد البلديات ودمجها وتفعيل دور المحافظ.

2- تقليص المستويات الإدارية في الهرم التنظيمي المحلي إلى مستويين فقط هما المحافظات والبلديات وكلاهما له مجالس ورؤساء منتخبين مباشرة من المواطنين وإعطاء المحافظات المسؤولية عن مكبات النفايات والتخطيط الإقليمي والتنسيق مع المحافظات المجاورة، لتقديم الخدمات خارج حدود البلديات خاصة تعبيد الطرق الرئيسية بين المحافظات من خلال لجان متخصصة تخضع لإدارة المحافظ. أيضا تقليص عدد البلديات عن طريق الدمج الكلي للبلديات وإقامة مراكز تطويرية تخدم المناطق المجاورة. والدمج الجزئي للبلديات الصغيرة وإقامة مجالس خدمات مشتركة بحيث تتعاون معا في إقامة مشاريع تنموية مشتركة والتعاون في تقديم الخدمات.

2- انتخاب محافظ لكل إقليم إداري مباشرة من المواطنين وتفعيل دوره في مجال خدمة الهيئات المحلية وتشجيع المشاريع الإقليمية والإشراف عليها.

3- العمل على تقليص المركزية الإدارية للسلطة المركزية من خلال إعادة صياغة دور وزارة الحكم المحلي بحيث يكون إشرافيا ورقابيا فقط على الهيئات المحلية، ودعم اللامركزية الإدارية في التنظيم المحلي عن طريق نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية إلى السلطة المحلية، وتوسيع صلاحيات البلديات خاصة في مجال فرض الضرائب وجبايتها، وفي مجال التعليم والصحة ووضع النظم واللوائح الداخلية من أجل تطوير وتحسين الخدمات التي تقدمها والمهام التي تباشرها.

4- دعم البلديات وتحسين قدرتها على اتخاذ القرارات ودعم الاعتمادية الذاتية والاستقلال المالي والإداري للبلديات.

5- تطوير هياكل إدارية جديدة لوزارة الحكم المحلي وللبلديات خاصة في مجال التعيينات وتوصيف الوظائف وبناء خرائط وأدلة تنظيمية ووضع لوائح ونظم عمل واضحة.

6- الغاء بعض القواعد والإجراءات واللوائح وتبسيط البعض الآخر بالقدر الذي يقلص من تدخل السلطة المركزية عن طريق تشريعات جديدة.

7- تخصيص الموارد بشكل عادل لكل بلدية حسب احتياجاتها وإمكانياتها.

8- إخضاع أجهزة السلطة المركزية للرقابة الداخلية بالاشتراك مع مؤسسات المجتمع المدني خاصة في مجال تقديم الخدمات الحيوية مثل إصدار التراخيص والرقابة على المواصفات الفنية تفاديا لحدوث الرشاوي والفساد.

9- الإشراف والرقابة على عمل المحافظات والبلديات في ضوء الاستراتيجية المقترحة.

10- إعطاء الهيئات المحلية دور فاعل وأساسي في تحديد السياسة العامة والخطط التنموية والتطوير المجتمعي في مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

11- إقامة علاقات متبادلة بين البلديات من أجل التنسيق والتعاون بينهم وإقامة مشاريع إقليمية مشتركة، والاشتراك في التخطيط الإقليمي الشامل للبنية التحتية في البلديات، وحل المشكلات بينها.

12- إقامة علاقات دولية مع بلديات في دول عربية وأجنبية من أجل الاستفادة من خبراتهم والدعم المالي والمعنوي للبلديات خاصة وان معظم البلديات تعاني من نقص في الخبرات والعجز المالي نتيجة لقلّة الإيرادات.

13- إدارة الموارد البشرية بشكل صحيح، وإدارة الإعانات والمساعدات الخارجية بكفاءة وعدم هدرها، وإقامة مشاريع إنتاجية تنموية لدعم إيرادات البلديات وتوفير دخل دائم للمواطن الفلسطيني. بالإضافة إلى تكوين لجان شعبية كحل أمثل للاعتماد على الذات واستغلال الموارد الذاتية في ظل الاحتلال.

14- إدخال التكنولوجيا الحديثة وتعميم الحاسب الآلي في عمل البلديات وتطوير النظم المالية خاصة المحاسبية والضريبية، وإدخال نظم المعلومات وقواعد البيانات من أجل ضبط العمل وتسريعه.

15- استبدال الموازنة التقليدية بموازنة الأداء والتي تعتبر مدخلا أساسيا للرقابة على الكفاءة في عملية الإنفاق.

16- تطوير النظم الرقابية من أجل السيطرة الكاملة على أوجه الإيرادات والإنفاق والمساءلة والمحاسبة، وسد ثغرات التهرب الضريبي والاختلاسات.

17- تفعيل دور المواطن ومؤسسات المجتمع المدني عن طريق المشاركة في عملية صنع القرار وصياغة الاستراتيجية المحلية كونها مصدرا لمقترحات وتعديلات مفيدة تدعم فعالية وتطبيق البرامج المقترحة.

- 18- دمج برامج الهيئات المحلية في مجال التطوير الإداري بمقومات النجاح التي احتوتها التجارب العالمية بتوفير سبل المشاركة بها من قبل الأطراف المعنية، والعناية بالعوامل النفسية والسلوكية والثقافية لأفراد المجتمع الفلسطيني قدر عنايتها بالعوامل الهيكلية
- 19- اختيار قيادات لها رصيد متميز من الإنجاز والقدرة والإبداع وإدارة التغيير خاصة وان البلديات لها صبغة جماهيرية وتقوم بمهام حيوية.
- 20- ايجاد محاكم بلدية، وتشديد الروادع والعقوبات المرتبطة بممارسات الفساد والانحراف، ومعاقبة المتخلفين عن دفع المستحقات من الضرائب ورسوم الخدمات. ودعم القيادات السياسية ومؤازرتها لبرامج مكافحة الفساد الإداري وتطبيق العقوبات على المخالفين والمنحرفين.
- 21- إنشاء مكتب قومي له فروع لتلقي شكاوي المواطنين والموظفين على حد سواء والعمل على حل المشاكل من قبل الجهات المختصة. وتثقيف المواطن وتعريفه بدوره ودور البلديات والخدمات التي تقدمها عن طريق عقد دورات وندوات في هذا المجال.
- 22- تطوير برامج تدريبية متخصصة لكوادر الهيئات المحلية وإدخال تخصص الإدارة المحلية للجامعات والمعاهد الفلسطينية.

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

(1) الكتب:

- اشتية، محمد؛ حباس، أسامة: **البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين**، المجلس الفلسطيني للتنمية والاعمار، بكدار، فلسطين، 2004.
- بريز، كامل: **نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة-** ط1، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996.
- الجرباوي، علي: **أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية**، ط1، نابلس، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1996.
- الجندي، مصطفى: **الإدارة المحلية واستراتيجياتها**، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1987.
- الجندي، مصطفى: **المرجع في الإدارة المحلية**، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1970.
- الجوهري، عبد الهادي: **أصول علم الاجتماع السياسي**، الإسكندرية، المكتبة الجامعية، 2000.
- رشيد، أحمد: **الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية**، ط2، القاهرة، دار المعارف، 1981.
- رشيد، أحمد: **نظام الحكم والإدارة المحلية -المفاهيم العلمية وحالات دراسية-** ط1، القاهرة، دار المعارف، 1977.
- الرواشدة، شاهر علي سليمان: **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها**، ط1، عمان، مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1987.
- زحلان، أنطوان (تحرير): **إعادة إعمار فلسطين: القضايا، الخيارات، السياسات والإستراتيجيات**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997.

- الزعيبي، خالد سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها من نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة- ط3، عمان، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، 1993.
- الزعيبي، خالد: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1997.
- السماطوي، اقبال الأمير: التنمية الاجتماعية، القاهرة، 2001.
- شطناوي، علي خطار: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، ط1، عمان، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1994.
- الشيخلي، عبد القادر: الإدارة المحلية -دراسة مقارنة- ط1، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001.
- طربين، احمد: فلسطين في عهد الانتداب البريطاني، الموسوعة الفلسطينية، مج2، ط1، بيروت، 1990.
- الطماوي، سليمان: الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر، 1975.
- عاشور، أحمد صقر: اصلاح الإدارة الحكومية-آفاق استراتيجية لاصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.
- عبد اللطيف، سوسن: التنمية المحلية، المعهد العالمي، القاهرة، 2001.
- العكش، فوزي عبد الله: الحكم المحلي والإدارة المحلية -الأسس والتطبيقات- ط2، العين، المطبعة العصرية، 1988.
- عواضة، حسن محمد: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية -دراسة مقارنة- ط1، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1983.
- غانم، السيد عبد المطلب: أداة الخدمات المحلية في المدن الكبرى، جامعة القاهرة، 2004.

غانم، عبد المطلب: **المحليات -دراسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية**، القاهرة، مكتبة نهضة الشرق، 1981.

غسان، عبد المعطي محمد: **إدارة التنمية -دراسة تحليلية مقارنة- ط1**، الكويت، 1988.

غنيم، عثمان: **التخطيط -أسس ومبادئ عامة**، عمان، دار صفاء للطباعة والنشر، 1998.

الكايد، زهير عبد الكريم: **الحكمانية، قضايا وتطبيقات**، القاهرة، المنظمة العربية، 2003.

كون، أنطوني: **التظيم الهيكلي الإسرائيلي للمدن في الضفة الغربية: القانون والبلدورز في خدمة الإستيطان اليهودي**، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، 1995.

المؤمن، قيس، وآخرون: **التنمية الإدارية**، عمان، 1997.

محمد غزوي، محمد سليم: **نظريات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية**، ط1، عمان، المكتبة الوطنية، 1994.

النمورة، محمود: **الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي**، ج1، ط1، عمان، المكتبة الوطنية، 1994.

(2) الأبحاث وأوراق العمل:

الجرباوي، علي، ورامي عبد الهادي، مخططات التنظيم الإسرائيلية: الأداة الكامنة لدمج الأراضي الفلسطينية المحتلة في إسرائيل، **مجلة الدراسات الفلسطينية**، 1997.

خمايسي، راسم: **مأسسة جهاز التخطيط في فلسطين**، بحث مقدم إلى مؤتمر الاعمار الريفي والحضري في فلسطين، كتاب إعادة اعمار فلسطين، تحرير أنطوان زحلان، بيروت، 1997.

(3) الدراسات والتقارير:

ARD، شركاء في التنمية الريفية: **أسس لامركزية الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة**، المرحلة الأولى، 2000.

الأعرج، حسين: رؤية من أجل فلسطين - تأثيرات العولمة على النظم المحلية-التجربة الفلسطينية، المجلس الاقتصادي الفلسطيني (بكدار)، فلسطين، 2005.

خمايسي، راسم: نحو اختيار استراتيجية للتنمية الحضرية المدنية في فلسطين، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، 1995.

وزارة الحكم المحلي، قانون سلطة المياه، رقم 2002/3، المادة 89 والمادة 2 بند 2، الصادر عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله.

وزارة الحكم المحلي، قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1997، رام الله.

(4) الرسائل الجامعية:

البيدري، توفيق حامد، الثوابت والمتغيرات في مؤسسة التخطيط في فلسطين الدولة واسقاطاتها على التنمية، رسالة ماجستير غير منشورة في التخطيط الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، كانون أول 2003.

مكي، عبد الناصر، العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية: دراسة مقارنة في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة في الإدارة، جامعة بير زيت، بير زيت، 1997.

عزريل، نصره عبد الرحيم، استراتيجيات التخطيط الإقليمي في محافظة سلفيت، رسالة ماجستير غير منشورة في التخطيط الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، تموز 2001.

زهران، معروف محمد ابراهيم، اختصاصات واستراتيجيات البلديات والهيئات المحلية واثارها في المشاركة والتنمية، رسالة ماجستير غير منشورة في التخطيط والتنمية السياسية، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2005.

(5) مقابلات:

مقابلة مع وكيل وزارة الحكم المحلي الدكتور حسين الأعرج، 2006، نابلس.

مقابلة مع المستشار القانوني لوزارة الحكم المحلي الاستاذ عدنان حسيب، 2006، نابلس.

Eddison, Tony, **Management and Corporative Planning**, New York, Barnes and Noble, 1973.

H, Roussillon, **Les structures territoriales descommes Parts**, 1975.

John Clerke, **Outlines of Local Government of the United Kingdom**, 1960.

Levin, M.R, **Community and Regional Planning: Issues in Public Policy**, 1977.

Makky, A. N., **Dilemmas of Local Government Organization in the Emerging Palestinian State**, Unpublished Ph.D. Thesis, Hebrew University of Jerusalem, Fall 2005.

Patsy, H, **Managing Cities: the New Urban Context**, 1995.

Saleh, Ibid, **Israel's Policy of De-Institutionalization: A case Study of Palestinian Local Governments**, Jerusalem, Center for Development Studies, London, 1987.

Steim, **The Land Question in Palestine, (1917-1939)**, London, 1984.

Stevenson, D, **Making Cities Work: the Role of Local Authorities in the Urban Environment**, 1996.

الملاحق

إستبيان حول تقييم واقع الحكم المحلي في الأراضي الفلسطينية

مقدم من الطالبة

سناء حسييا

برنامج ماجستير التخطيط الحضري والإقليمي

جامعة النجاح الوطنية / نابلس

مقدمة:

يهدف هذا الاستبيان إلى استطلاع الرأي حول واقع الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية من حيث هيكلها الإداري والمالي وعلاقتها باللجنة المركزية/وزارة الحكم المحلي/مجلس التنظيم الأعلى.

سيتم استخدام المعلومات لأغراض البحث العلمي والدراسة فقط وسيتم التعامل مع المعلومات بسرية تامة.

أولاً: بيانات عامة:

- (1) اسم الهيئة المحلية:
- (2) عدد السكان:
- (3) سنة التأسيس:
- (4) عدد الاعضاء:
- (5) طريقة اختيار المجالس للهيئة المحلية: الانتخابات التعيين
- (6) الجنس: ذكر انثى
- (7) الدرجة العلمية: دبلوم وأقل بكالوريوس ماجستير فأعلى
- (8) العمر: أقل من 30 30-40 أكثر من 40

ثانياً_ ضع علامة X أمام السؤال في المكان المناسب

السؤال	موافق بشدة	موافق	غير متأكد	غير موافق	غير موافق بشدة
1- الحواجز العسكرية في السنوات الخمس الماضية أثرت على تطبيق اللامركزية					
2- المساعدات الدولية للهيئات المحلية عمل مساعد لتطبيق اللامركزية					
3- الحواجز والإعاقات على الطرق أثرت على المساعدات الدولية وعلى الوضع الاقتصادي في فلسطين.					
4- الانتخابات البلدية هي عامل مشجع لتطبيق اللامركزية					
4- هناك عدد كبير من البلديات المستحدثة					
6- اللجنة المركزية لها دور الوسيط بين اللجنة المحلية ومجلس التنظيم الأعلى					
7- يجب اعطاء اللجنة الحلية للتنظيم والبناء صلاحيات اوسع في اتخاذ القرار					
8- هناك مركزية في اتخاذ القرارات في النواحي المالية					
9- هناك مركزية في القرارات في النواحي التنظيمية					
10- قانون الهيئات المحلية الفلسطيني هو امتداد للقوانين والانظمة السابقة					
11- هناك عدم وضوح في بعض بنود قانون الهيئات الفلسطيني					
12- هناك تعارض في الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية					
13- قانون الهيئات المحلية الفلسطيني لا يعطي صلاحيات للهيئة المحلية في مجال تحصيل الإيرادات					

السؤال	موافق بشدة	موافق	غير متأكد	غير موافق	غير موافق بشدة
14- القانون الفلسطيني للهيئات المحلية لا يعطي الهيئات المحلية الاستقلالية في اعداد الميزانية					
15- القرارات الصادرة عن البلدية ليست مستقلة					
16- المجلس البلدي عنده صلاحية وضع الأنظمة الداخلية بحرية					
17- هناك ضرورة لوضع قانون يلائم الواقع الفلسطيني ويعالج مشاكله الحالية					
18- هناك حاجة لإلغاء البنود المنقولة من القوانين السابقة					
19- هناك حاجة لتعزيز استقلالية الهيئات المحلية في مجال اتخاذ القرار والاستقلال المالي					
20- هناك حاجة لتوضيح بعض البنود في القانون الفلسطيني					
21- اختصاصات وصلاحيات الهيئات المحلية غير واضحة في القانون الفلسطيني					
22- للمواطن دور فعال في المشاركة في الانتخابات					
23- للمواطن دور في بناء الهيئات المحلية عن طريق دفع مستحقات البلديات					
24- للمواطن حق في المشاركة في إبداء الرأي واتخاذ القرارات في الخدمات من خلال الاجتماعات والندوات					

ملحق رقم 2. أسماء المحكمين على صدق الاستبانة:

1. الدكتور حسين أحمد، مدير مركز استطلاعات الرأي والدراسات المسحية/جامعة النجاح

الوطنية.

2. الدكتور حسين الأعرج، وكيل وزارة الحكم المحلي سابقاً، خبير في الإدارة المحلية

والحكم المحلي في فلسطين، جامعة النجاح الوطنية.

3. الدكتور فواز عقل، خبير في أساليب التدريس، جامعة النجاح الوطنية.

4. الدكتور مصطفى الحاج علي، خبير في الإدارة، جامعة النجاح الوطنية.

5. الدكتور سهيل صالحه، خبير في التربية، جامعة النجاح الوطنية.

المادة (1)

تعريف

يكون للألفاظ والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك .

الوزارة : وزارة الحكم المحلي .

الوزير : وزير الحكم المحلي .

الهيئة المحلية : وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين.

المجلس : مجلس الهيئة المحلية ويشمل مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو المجلس القروي أو اللجنة الإدارية أو لجنة التطوير أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لأحكام هذا القانون ويتألف من الرئيس والأعضاء المنتخبين.

الرئيس : رئيس مجلس الهيئة المحلية المنتخب .

العضو : هو عضو مجلس الهيئة المحلية المنتخب .

المقيم : المواطن الفلسطيني المقيم ضمن منطقة هيئة محلية ويكون له سكن أو عمل دائم فيها.

المكلف : أي شخص استحق عليه مبلغ للهيئة المحلية بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر .

قانون الانتخابات : قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة 1996 .

المادة (2)

علاقة الوزارة بالهيئات المحلية

وفقاً لأحكام القانون تقوم الوزارة بما يلي :

1. رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.
2. القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين.
3. وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون .

المادة (3)

الهيئة المحلية

1. تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون.
2. يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضائه وفقاً لنظام يصدر عن الوزير ويصادق عليه مجلس الوزراء وينتخب رئيسه وأعضائه انتخاباً حراً و مباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

المادة (4)

إحداث الهيئات المحلية وإلغاؤها

1. وفقاً لأحكام هذا القانون تنظم هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية وتحدد تشكيلاتها وحدودها لائحة تصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزارة.
2. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون أو المصلحة العامة يكون إحداث أو إلغاء أو ضم أو فصل أية هيئة محلية أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها أو تشكيل هيئة محلية لها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير.
3. يتم توسيع حدود منطقة الهيئة المحلية أو تغييرها بتوصية من المجلس وبقرار من الوزير.

المادة (5)

انتخاب الرئيس

1. يتم انتخاب رئيس الهيئة المحلية في انتخابات حرة ومباشرة تجرى وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.
2. يشترط فيمن ينتخب رئيساً للمجلس التفرغ التام ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأية وظيفة أو مهنة أخرى.
3. إذا كانت لدى رئيس المجلس وظيفة أو مهنة أخرى وجب عليه تقديم استقالته منها أو تركها خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تسلمه لمهام رئاسة المجلس وألا أعتبر مقالاً حكماً بانقضاء مدة الشهر المذكور.

المادة (6)

انتخاب نائب الرئيس

1. ينتخب أعضاء المجلس بالاقتراع السري من بينهم نائباً للرئيس ويتم الانتخاب بالحصول على الأغلبية العادية من الأصوات، ويتم إشعار الوزارة بذلك.
2. عند قيام نائب الرئيس بمهام رئاسة المجلس حال غياب الرئيس أو مرضه مدة تزيد على الأسبوع أو شغور مركز الرئيس، يدفع له مكافأة بقرار من المجلس بناء على ما تقرره اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

المادة (7)

تسلم المجلس الجديد مهامه

1. يتسلم رئيس وأعضاء المجلس المنتخبون مراكزهم ويباشرون مهامهم اعتباراً من اليوم التالي للإعلان عن نتائج الانتخابات وفق أحكام قانون الانتخابات.
2. يباشر العضو الجديد الذي يحل محل عضو شغل مركزه مهام عضويته خلال أسبوعين من تاريخ الشغور بناء على إشعار بذلك من الوزير لرئيس مجلس الهيئة المحلية المعني.

المادة (8)

جلسات المجلس

1. يعقد المجلس في مقر الهيئة المحلية جلسة عادية واحدة على الأقل كل أسبوع يعين موعدها بقرار منه .
2. يجوز للرئيس أو لعدد من الأعضاء لا يقل عن الثلث دعوة المجلس إلى عقد جلسات غير عادية.
3. يبلغ الأعضاء بموعد كل جلسة وجدول أعمالها قبل عقدها بيوم واحد على الأقل ولا يجوز بحث أي موضوع خارج جدول الأعمال إلا إذا كان حاضراً في الجلسة تلمي أعضاء المجلس ووافقوا بالإجماع على طرح أي موضوع طارئ للبحث.
4. في حالة تغيب الرئيس ونائبه يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً.
5. يجوز للمجلس أن يسمح لأي شخص حضور أي جلسة من جلساته إذا قرر ذلك أكثرية أعضائه الحاضرين للمشاركة في مناقشة الموضوع وتصدر قرارات المجلس بحضور الأعضاء فقط.
6. تدون قرارات المجلس ووقائع الجلسات في سجل خاص مثبت الأوراق ويوقع عليه الرئيس والأعضاء الحاضرين .
7. يتكون النصاب القانوني للجلسة من أكثرية أعضاء المجلس فإذا لم يتوفر هذا النصاب في جلستين متتاليتين تعتبر الجلسة الثالثة قانونية بمن حضر من الأعضاء .
8. تتخذ قرارات المجلس بالإجماع أو بأكثرية أصوات الأعضاء وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس الجلسة ويكون التصويت علنياً .
9. يجوز للمجلس تشكيل لجان من بين أعضائه لأية غاية أو لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه ولا تكون توصيات هذه اللجان سارية المفعول ما لم يقرها المجلس .

المادة (9)

دورة المجلس

مدة دورة المجلس أربع سنوات تبدأ اعتباراً من تسلمه مهامه ولا يجوز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين.

المادة (10)

الاستقالة

1. يجوز لرئيس المجلس تقديم استقالته بكتاب مسبب للمجلس ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس ومصادقة الوزير على ذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس.
2. يجوز استقالة العضو من عضوية المجلس بكتاب يقدمه للمجلس ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس عليها وإبلاغ الوزير بذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس.
3. يجوز استقالة أكثرية أعضاء المجلس (نصف + 1) دفعة واحدة بكتاب مسبب يقدم إلى الرئيس ولا تعتبر الاستقالة نافذة إلا بعد مصادقة الوزير خلال أسبوع من تاريخ تقديمها.
4. (أ) في الحالات المشار إليها أعلاه يعقد المجلس جلسة طارئة خلال يومين من تاريخ تقديم الاستقالة للنظر فيها ولاتخاذ المقتضى وفقاً لأحكام هذا القانون.
(ب) تعتبر الاستقالة مقبولة حكماً إذا لم يرد الوزير عليها خلال المدد المقررة في الفقرات المذكورة أعلاه.

المادة (11)

شغور مركز الرئيس

1. (أ) يعد مركز الرئيس شاغراً إذا فقد أهليته القانونية أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجبات وظيفته بمقتضى حكم قضائي قطعي صادر عن محكمة فلسطينية مختصة.
(ب) الاستقالة أو الوفاة .
2. إذا شغر مركز الرئيس وفقاً للفترة (1) أعلاه تطبق أحكام مادة (55) من قانون الانتخابات شريطة ألا تقل المدة المتبقية لدورة المجلس عن ستة أشهر.
3. في حالة تطبيق أحكام الفقرة السابقة تكون مدة الرئيس هي المدة المتبقية لدورة المجلس.

المادة (12)

شغور مركز العضو

1. يعد مركز العضو شاغراً إذا استقال أو توفي أو فقد أهليته القانونية أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجباته بمقتضى حكم قضائي قطعي صادر عن محكمة فلسطينية مختصة.

2. إذا شغل مركز العضو وفقاً للفقرة (1) أعلاه تطبق أحكام المادة (56) من قانون الانتخابات.

3. (أ) في حال شغور مراكز أكثر من نصف الأعضاء دفعة واحدة تجرى انتخابات جديدة في مدة أقصاها شهر من إعلان الشغور لاختيار أعضاء جدد لكامل المجلس وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من المادة (56) من قانون الانتخابات شريطة ألا تقل المدة المتبقية لدورة المجلس عن سنة.
(ب) إذا كانت المدة المتبقية أقل من سنة يتم ملئ الشواغر وفقاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة (56) من قانون الانتخابات.
(ج) وفي جميع الأحوال تكون مدة عضوية الأعضاء هي المدة المتبقية لدورة المجلس.

المادة (13)

فقدان العضوية واستردادها

1. يفقد الرئيس أو العضو عضويته في المجلس حكماً ويعتبر مركز أي منها شاغراً في أي من الحالات التالية :-

- أ. إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مشروع يقبله المجلس.
- ب. إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو تملك حقاً من المجلس مستغلاً بذلك عضويته لمنفعته الشخصية أو بالواسطة.
- ج. إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق تم مع المجلس ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عمومية بشرط أن لا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها .
- د. إذا فقد أياً من المؤهلات التي يجب توافرها بمقتضى أحكام هذا القانون وأحكام قانون الانتخابات والأنظمة الصادرة بمقتضى تلك الأحكام .
- هـ. إذا قام بأي عمل أو ترك خلافاً للصلاحيات أو المسؤوليات والواجبات المنصوص عليها في هذا القانون .

2. يجب على المجلس تبليغ الوزير بفقدان الرئيس أو العضو مركزه في المجلس خلال أسبوع من تاريخ وقوعه .

3. للعضو الذي فقد عضويته بمقتضى أحكام الفقرة (1) من هذه المادة أن يقدم إلى الوزير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ فقدته لمركزه في المجلس طلباً 'معللاً' لإبقائه في ذلك

المركز ويكون قرار الوزير في الطلب قطعياً ويُعلن عن فقدان العضوية في الصحف المحلية

المادة (14)

بما لا يتعارض مع أحكام القانون تعتبر الإجراءات التي اتخذها المجلس قبل بطلان عضوية العضو أو الأعضاء قانونية ما دامت قد اتخذت في حدود الصلاحيات المخولة له قانوناً.

المادة (15)

وظائف وصلاحيات وسلطات المجلس

أ. مع مراعاة أحكام هذا القانون وأي قانون أو تشريع آخر تتناط بمجلس الهيئة المحلية الوظائف والصلاحيات والسلطات المبينة في البنود التالية ضمن حدود منقطة الهيئة المحلية ويحق له أن يمارسها مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين أو أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات .
كما يجوز للمجلس أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة الوزير .
و يجوز للمجلس إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجياتها .

1- تخطيط البلدة والشوارع

تخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها .

2- المباني ورخص البناء

مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وتركيب المصاعد الكهربائية وإنشاء الملاجئ وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال وتحديد مرقع البناء وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عندها وضمان توفر الشروط الصحية فيها .

المياه

تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب أو لأية استعمالات أخرى وتعيين مواصفات لوازمها كالعدادات والمواسير وتنظيم توزيعها وتحديد أسعارها وبدل الاشتراك فيها ومنع تلويث الينابيع والأقنية والأحواض والآبار.

الكهرباء

تزويد السكان بالكهرباء وتحديد أسعار الاستهلاك وبدلات الاشتراك بما لا يتجاوز الحد الأعلى المحدد من الوزارة .

المجاري

إنشاء المجاري والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها .

الأسواق العامة

تنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها و حظر بيعها خارجها.

الحرف والصناعات

تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة.

النظافة

جمع النفايات والفضلات من الشوارع و المنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك

الصحة العامة والرقابة عليها

أ. اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.

ب. مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبت من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية في المحال العامة واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى ومكافحة الفئران والجرذان والزواحف الضارة .

ج. إنشاء المسالخ وتنظيمها وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها .

د. مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها أتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة .

- هـ. إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- 10 **المحلات العامة**
تنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها واستيفاء رسوم بيع تذاكرها.
- 11 **المتنزهات**
إنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك والبحيرات وعلى الساحل ومراقبتها وتنظيمها.
- 12 **الاحتياطات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها**
اتخاذ الاحتياطات لمواجهة أخطار السيول والفيضانات ولمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة واتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين .
- 13 **المؤسسات الثقافية والرياضية**
إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة .
- 14 **وسائل النقل البري والبحري**
إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود الهيئة المحلية ومراقبتها ومراقبة القوارب والسفن والبواخر التي تعمل في المياه التابعة لمنطقة الهيئة المحلية بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة .
- 15 **الباعة المتجولون والبسطات والمظلات**
مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات .
- 16 **الأوزان والقياسات**
مراقبة الأوزان والمكاييل والمقاييس ودمغها ووزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة.
- 17 **الإعلانات**
مراقبة اللوحات والإعلانات وتنظيمها .
- 18 **هدم الأبنية**
هدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة أو التي تتبع منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.
- 19 **فضلات الطرق**
بيع فضلات الطرق مما استملك للمشاريع العامة أو استغلالها .

- 20- التسول
منع التسول وإنشاء الملاجئ للمحتاجين ومراقبة جمع التبرعات في الأماكن العامة .
- 21- المقابر
إنشاء المقابر وإغاؤها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر وذلك بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- 22- الفنادق
مراقبة الفنادق والنزل العمومية وتنظيمها .
- 23- الدواب
مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق .
- 24- الكلاب
مراقبة الكلاب وتنظيم اقتنائها وترخيصها والوقاية من أخطارها والتخلص من الضالة أو العقورة منها .
- 25- الموازنة وملاك الموظفين
إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها .
- 26- إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية
إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات وقبول الهبات والوصايا والتبرعات .
- 27- الوظائف الأخرى
القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع أو قانون آخر .

(ب) تخويل المجلس صلاحية وضع أنظمة : -

1. يحق للمجلس وبموافقة الوزير أن يضع أنظمة لتمكينه من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات المذكورة في هذا القانون وأن يضمن تلك الأنظمة أية ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات.
2. إذا تولت إحدى الجهات الحكومية الأخرى أي عمل من الأعمال المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة كجزء من أعمالها وجب عليها التنسيق مع الوزارة التي تقوم

باستطلاع رأي مجلس الهيئة المحلية في جميع التشريعات والنظم والترتيبات التي تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل .

ج) مجلس الخدمات المشترك : -

1. بموافقة الهيئات المحلية المعنية يجوز للوزير إنشاء مجلس خدمات مشترك لمجموعة متقاربة من الهيئات المحلية.
2. وفقاً لأحكام هذا القانون وبالتنسيق مع الهيئات المحلية المعنية يصدر الوزير الأنظمة اللازمة لإنشاء مجالس الخدمات المشتركة وذلك فيما يتعلق بالأمور التالية :-

- 1- تحديد وظائف مجلس الخدمات المشترك وصلاحياته في إدارة وتشغيل المشاريع المشتركة.
- 2- تحديد عدد الأعضاء الممثلين الذين تسميهم مجالس الهيئات المحلية وطريقة تعيين رئيس مجلس الخدمات المشترك .
- 3- جمع الضرائب والرسوم والعوائد والأجور على المشاريع المشتركة التي يقوم بها المجلس وتحديد طريقة تحصيلها وتوزيعها على أن لا تتعدى الضرائب والرسوم المعمول بها.
- 4- شؤون الموظفين والمستخدمين واللوازم.
- 5- النسب التي تساهم بها الهيئات المحلية المعنية في تمويل مجلس الخدمات المشترك وإعداد ميزانيته وإقرارها .
- 6- تصفية أعمال مجلس الخدمات المشترك وحقوقه والتزاماته عند حله .

المادة (16)

صلاحيات الرئيس ومسؤولياته

تناط بالرئيس الصلاحيات والمسؤوليات التالية :

- أ. دعوة المجلس إلى الانعقاد في المواعيد المحددة وإعداد جداول الأعمال وتبليغها إلى الأعضاء وترأس جلسات المجلس ويتولى إدارتها والمحافظة على النظام فيها.
- ب. تمثيل المجلس في توقيع عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء وفقاً للقوانين والأنظمة السارية المفعول.
- ج. تمثيل الهيئة المحلية في الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية .
- د. القيام بالمحافظة على حقوق الهيئة المحلية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية .

العاملين.

- و. الالتزام بقرارات المجلس والعمل على تنفيذها .
- ز. الإشراف على إيرادات ونفقات الهيئة المحلية ومتابعتها والقيام بأية مهام أو صلاحيات أخرى بمقتضى أحكام القانون .
- ح. للرئيس أن يفوض نائبه أو أي عضو آخر بجزء من صلاحياته .

المادة (17)

صلاحيات نائب الرئيس

يمارس مسؤوليات وصلاحيات الرئيس في حال غيابه أو في حال شغور مركز الرئيس حسب أحكام هذا القانون .

المادة (18)

مدير الهيئة المحلية

يجوز تعيين مدير تنفيذي للهيئة المحلية بقرار من المجلس وفقاً للأنظمة المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية .

المادة (19)

ملاك الوظائف

1. يجري تعيين موظفي الهيئة المحلية وإحداث الوظائف وإلغاؤها وزيادة أو إنقاص مخصصاتها بإثبات ذلك في الموازنة السنوية.
2. أنظمة الموظفين: مع مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية يصدر الوزير أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفيرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم.

الشؤون المالية
المادة (20)
التصرف بالأملك

تسجل أملك للهيئة المحلية غير المنقولة باسم الهيئة المحلية ولا تباع هذه الأملك ولا تستبدل ولا توهب ولا ترهن ولا تؤجر مدة تزيد على ثلاث سنوات إلا بقرار من المجلس يصادق عليه الوزير.

المادة (21)
القروض

يجوز لمجلس الهيئة المحلية أن يقترض أموالاً من أية جهة بعد موافقة الوزير فإذا استلزمت معاملة الاقتراض كفاءة السلطة التنفيذية وجب اخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك .

المادة (22)
الإيرادات

تتكون إيرادات الهيئة المحلية من :-

- أ. الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد إليه أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية .
- ب. التبرعات والهبات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس .
- ج. الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية .

المادة (23)
ضريبة الأبنية والأراضي

تستوفى هذه الضريبة وفقاً لأحكام قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق الهيئات المحلية من حيث التخمين والمراجعة والتحصيل والإعفاءات والغراممة بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها .

المادة (24)

رسم الدلالة

1. تستوفي الهيئة المحلية من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة الهيئة المحلية رسماً بنسبة ثلاثة بالمائة من قيمة المبيع.
2. تجري جميع بيوع المزاد العلني بواسطة دالين يعينهم المجلس وتلزم الهيئة المحلية رسوم الدلالة في مطلع كل سنة مالية بالمزاد العلني .

المادة (25)

رسوم و غرامات النقل على الطرق

يخصص للهيئات المحلية خمسون بالمائة من الرسوم والغرامات التي تستوفي بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية وتتكون من رخص اقتناء المركبات ومن غرامات المخالفات وغيرها .

المادة (26)

توزيع إيرادات الهيئات المحلية التي تجبى بواسطة السلطة التنفيذية

1. تقيد الإيرادات التي تجبى عن طريق السلطة التنفيذية لصالح الهيئات المحلية أمانة للهيئات المحلية لدى وزارة المالية وفقاً لأحكام القانون .
2. توزع حصيلة هذه الإيرادات بنسبة لا تقل عن 50 % على الهيئات المحلية التي جبيت منها ويوزع الباقي بالنسب التي يقرها مجلس الوزراء بناء على تتسيب الوزير في ضوء الاعتبارات التالية عند تعيين حصة كل هيئة محلية.
 - أ. عدد سكانها .
 - ب.نسبة مساهمتها في جلب الإيراد .
 - ج.ما إذا كان لها مركزٌ نو أهمية خاصة .
 - د. ما إذا كانت تترتب عليها مسؤوليات ليس لها طابع محلي .
 - ه. احتياجاتها الأساسية وفق خططها التطويرية المصادق عليها من الوزارة .

3. يجوز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يخصص قسماً من حصيلة هذه الإيرادات كمساعدات مالية للمجالس ومجالس الخدمات المشتركة لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة .

المادة (27)

جباية أموال الهيئة المحلية

1. يعتبر الشخص مكلفاً بالضريبة أو الرسم اعتباراً من بدء السنة المالية التي تلي تملكه أو تصرفه في العقار إن كان مالكاً أو متصرفاً فيه أو أشغاله إياه إن كان مستأجراً .
2. إذا استحق مبلغ للهيئة المحلية بمقتضى أحكام القانون ولم يدفع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ استحقاقه يبلغ الرئيس المكلف إنذاراً تحريراً يبين فيه نوع المبلغ ومقداره والمدة التي استحق عنها ووجوب دفعة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ .
3. يبلغ المكلف الإنذار بتسليمه إياه بالذات فإذا لم يعثر عليه أو رفض التبليغ يعتبر التبليغ واقعاً إذا بلغ الإنذار إلى مكان إقامته الأخير المعروف أو أرسل بالبريد المسجل إلى عنوانه الأخير المعروف.
4. يحق لكل مكلف يعترض على صحة التكاليف أن يرفع بذلك دعوى لدى المحكمة المختصة خلال المدة المعينة في الفقرة (2) من هذه المادة شريطة أن يدفع المبلغ المطلوب منه أو يقدم تأمينات بشأنه ترضى عنها المحكمة ريثما يفصل في دعواه إلا إذا كانت قد أجلت رسوم المحاكمة بسبب فقره .
5. حجز الأموال المنقولة وبيعها : إذا لم يدفع المبلغ خلال المدة المحددة في الفقرة (2) من هذه المادة يقرر الرئيس حجز وبيع ما يكفي لتسديد المبلغ من أموال المكلف المنقولة ويصدر إلى أحد جباة الهيئة المحلية مذكرة موقعه منه ومختومة بختم الهيئة المحلية يأمره فيها بتنفيذ ذلك .
6. (أ) على الجابي عند استلامه المذكرة المبينة في الفقرة السابقة أن يستصحب أحد أفراد الشرطة إذا رأى لزوماً لهذا ويدخل محل عمل المكلف أو أرضه ويحجز من أمواله المنقولة ما يراه كافياً لتسديد المبلغ المطلوب مع نفقات الحجز.
(ب) يحتفظ المجلس بالأموال المحجوزة مدة عشرة أيام وعند انتهاء هذه المدة تباع الأموال بالمزاد العلني إلا إذا دفع المكلف المبلغ والنفقات المذكورة .

- أ. يجوز للرئيس بناء على سبب معقول أبدي إليه أن يمدد مدة الاحتفاظ بالأموال المحجوزة.
- ب. يجوز بيع المال المحجوز أو بعضه قبل انقضاء المدة المذكورة في البند (أ) إذا كان مما يرجح تلفه أو هبوط قيمته إما برضاء المكلف أو بأمر الرئيس .
8. تستثنى الأموال التالية من الحجز أو المصادرة أو البيع :-
- أ. الألبسة والأسيرة والفرش الضرورية للمكلف وأسرته .
- ب. أواني الطبخ الضرورية للمكلف ولأسرته .
- ج. الكتب والأدوات والآلات والأوعية والأمتعة اللازمة لمهنة المكلف أو لحرفته أو لتجارته على ألا يتجاوز مجموع قيمتها خمسة أضعاف قيمة الدين .
- د. المؤونة اللازمة للمكلف وأسرته مدة ثلاثة أشهر ، ومقدار البذور الذي يكفي لبذر الأرض التي اعتاد زراعتها ، إذا كان مزارعاً .
- هـ. حيوانان اثنان من الحيوانات التالية يختارهما المكلف إذا كان مزارعاً :جمال او أبقار أو بغال أو حمير أو خيل أو أغنام أو ماعز .
- و. علف للحيوانين المستثنيين من الحجز يكفيهما مدة ثلاثة أشهر .
- ز. اللباس الرسمي لموظفي الحكومة .
- ح. الأتواب والحل والأدوات والآلات الكنسية التي تستعمل خلال إقامة الصلاة .
- ط. الحصاة المستحقة للحكومة من الحاصلات سواء أكانت محصودة او مقطوفة أم لم تكن .
- ي. حق المطالبة بالتعويضات .
- ك. حق الخدمة الشخصية .
- ل. حق النفقة في المستقبل .
- م. أموال الحكومة المنقولة وغير المنقولة .
- ن. البوالص والشيكات وسندات الأمر ، إلا إذا كانت قد اجري عليها الاخطار بسبب عدم تاديتها أو أعلن إفلاس حاملها ، أو أصبحت في أي حال غير قابلة للانتقال فيمكن حجزها .
- س. الأبنية العائدة للبلديات والهيئات المحلية والأوقاف المخصصة لأداء اعمالها وكذلك الأبنية العائدة للمستشفيات المنشأة للمنافع العامة .
- 9- إذا وقع الحجز على أية أشياء بموجب هذه المادة يجوز لأي شخص لحقه حيف من جراء ذلك أن يرفع دعوى على المجلس يطالب بها برد الأشياء المحجوزة أو قيمتها أو فك الحجز عنها مع المطالبة بالعتل أو الضرر أو بدون ذلك .

- 10- التحصيل عن طريق دائرة الإجراء :- يجوز للرئيس تحصيل الأموال المستحقة للهيئة المحلية بواسطة دائرة الإجراء بالطريقة التي يحصل بها الديون العادية المحكوم بها نهائياً بدلاً من تحصيلها بمقتضى هذه المادة إذا رأى ذلك أضمن لمصلحة الهيئة المحلية .
- 11- حجز الرواتب:- إذا كان المكلف موظفاً أو مستخدماً له راتب أو أجر ثابت يمكن استيفاء المبلغ المستحق عليه بحجز ربع راتب ذلك الموظف أو الأجر فيجب على الرئيس أن يعمل على استيفاء المبلغ بهذه الطريقة قبل الإقدام على الإجراءات المنصوص عليها في الفقرات الرابعة والخامسة من هذه المادة .
- 12- استيفاء ما تجبیه السلطة التنفيذية :- لا تطبق أحكام هذه المادة على الضرائب أو الرسوم التي نص عليها هذا القانون أو أي قانون أو تشريع آخر التي تتولى السلطة التنفيذية استيفائها أو جبايتها لمنفعة الهيئات المحلية .
- 13- يجري تحصيل الإيرادات من قبل مجلس الهيئة المحلية أو من قبل السلطة التنفيذية أو بواسطة متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين تبعاً لأحكام القانون .

المادة (28)

التخفيضات

- أ. يجوز لمجلس الهيئة المحلية بمصادقة الوزير أن يخفض مقدار العوائد أو الرسوم المفروضة على أي شخص أو أن تشطب بسبب فقره إذا تبين له أن ذلك أقرب إلى تحقيق العدالة والإنصاف .
- ب. يجوز لمجلس الهيئة المحلية وبمصادقة الوزير وضع حوافز أو غرامات للمكلفين.

المادة (29)

تسجيل الأموال غير المنقولة

- جميع معاملات تسجيل التصرف بالأموال غير المنقولة يجب ان تكون مشروطة بإبراز شهادة تثبت دفع ضرائب الهيئة المحلية .

المادة (30)

الصندوق

يتكون صندوق الهيئة المحلية من مجموع الأموال التي يستوفيها أو تستوفي بالنيابة عنها أو تؤول إليها بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع آخر وتدفع من الصندوق النفقات والمصروفات التي يقرر المجلس إنفاقها، ولا يدفع أي مبلغ من صندوق الهيئة المحلية إلا إذا كان مقررأ في موازنة السنة الجارية أو إذا قرر المجلس صرفه بصورة خاصة بموافقة الوزير .

المادة (31)

الموازنة

1. توضع للهيئة المحلية موازنة سنوية يعمل بها بعد إقرارها من قبل المجلس وتصديقها من قبل الوزير ويجوز وضع ملاحق للموازنة بالطريق نفسها .
2. يجب تقديم الموازنة السنوية خلال الأربعة أشهر الأخيرة وقبل شهرين من بداية السنة المالية الجديدة ولا يجوز أن تتجاوز النفقات ما خصص لها في ميزانية السنة السابقة إلى أن يتم تصديق الموازنة الجديدة .
3. يجوز نقل مخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى بقرار من المجلس ومصادقة الوزير .

المادة (32)

الحساب الختامي

يقدم الرئيس حساباً ختامياً عن السنة المنتهية خلال شهرين على أكثر من انتهائها ويرسله إلى الوزير للتصديق عليه بعد إقراره من قبل المجلس .

المادة (33)

النظام المالي

بما لا يتعارض مع أحكام القانون تنظم الإجراءات اللازمة لإدارة صندوق الهيئة المحلية والمحافظه عليه وكيفية القبض والصرف ومسك الدفاتر وقيد الحسابات ووضع الموازنة السنوية والحساب الختامي وغير ذلك من الأمور المتعلقة به بنظام مالي يصدره الوزير .

المادة (34)

اللوازم والعطاءات والمقاولات

وفقاً لأحكام هذا القانون يصدر الوزير نظاماً للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات ينص فيه على كيفية ابتياع اللوازم وقيدها وحفظها والتصرف بها وعلى كيفية إجراء المناقصات والمزايدات والمقاولات والأمور الأخرى المتعلقة بأشغال الهيئة المحلية.

المادة (35)

الرقابة

فحص حسابات الهيئة المحلية ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية وجرد موجوداتها يكون من قبل فاحصين مختصين تكلفهم الوزارة او ديوان الرقابة الإدارية والمالية.

المادة (36)

التقرير السنوي

يضع الرئيس تقريراً سنوياً عن الأعمال التي تمت في هيئته المحلية وترسل نسخة من هذا التقرير إلى الوزير مع ملاحظات المجلس .

أحكام عامة وانتقالية

المادة (37)

تبقى الهيئات المحلية المحدثة قبل تاريخ نفاذ هذا القانون قائمة وتعتبر مستوفية لشروط أحداثها.

المادة (38)

تبقى الضرائب والرسوم المستحقة بمقتضى القوانين والأنظمة المعمول بها قبل نفاذ هذا القانون واجبة التحصيل كما لو كانت مستحقة بمقتضاه .

المادة (39)

يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.

المادة (40)

على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

بموجب الصلاحيات المخولة لي أصادق على

إصدار هذا القانون بتاريخ: ١٠/١٢/١٤١٨ هجرية

الموافق: ١٤/١٠/١٩٩٧ ميلادية

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies

Current Situation and Strategies for the Development of Local Administration in the Palestinian Territories

**Prepared by
Sana' Qasem Mohammad Haseeba**

**Supervised by
Dr. Ali Abdel Hamid**

*Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master
in Urban and Regional Planning, Faculty of Graduate Studies, at An-Najah
National University, Nablus, Palestine*

2006

**Current Situation and Strategies for the Development
of Local Administration in the Palestinian Territories**

Prepared by

Sana' Qasem Mohammad Haseeba

Supervised by

Dr. Ali Abdel Hamid

Abstract

This thesis have attempted to examine the Palestinian local administration through reviewing its stages of development, analyzing and evaluating the current situation following the establishment of the Palestinian National Authority

The major aim of the study is to evaluate the current situation of the Palestinian local administration under the present circumstances; and to determine the obstacles and difficulties facing it in order to put programs and proposals for a future strategy, which will improve the performance of the local authorities and enhance their role and contributions in the process of development and the establishment of the future Palestinian State.

To achieve this aim, the concepts and models related to management systems and local administration was studied. Also, the performance of previous local administration in Palestine was reviewed. The study has adopted a historical descriptive approach in addition to applying the analytical approach to analyze and evaluate the existing situation in Palestine depending upon information and data available through various resources, in addition to the results of the questionnaire distributed to a number of local authorities and related persons in north West Bank.

The study's results have pointed out the existence of centralization within the local Palestinian administration system as well as availability of the multi-administrative levels, in addition to the large number of local authorities (particularly newly established municipalities). Also, it revealed the disability of those authorities to perform tasks and duties and meet the needs of citizens. In addition, the study has shown the irrelevance of the local authorities' law to the current situation, and the absence of the vital flexibility to confront challenges and accommodate developments.

The study has concluded by pointing out a number of recommendations. The most important recommendation is to reconsider the role and performance of the Ministry of Local Government; so that it becomes only supervising and monitoring role. Also, it recommended the attempt to improve the administrative role of local authorities, and to reduce the administrative hierarchy. Moreover, the study emphasized the enhancement of the governor's role; and the merging (either wholly or partially) of municipalities. In addition, it recommended offering local authorities financial independence; developing the taxation and accountability systems, as well as reinforcing the decentralized administration policy in their relation with the Ministry of Local Government. Finally, the study has recommended the importance of revising a new law for the local authorities containing appropriate legal and legislative texts taking into consideration the participation of all related parties in laying out the proposed strategies, and considering the psychological, behavioral and environmental factors related to the Palestinian people.