بحث

دور الامركزيه الماليه في تعزيز الديمقراطيه في الحكم المحلي الفلسطيني

اعداد

باسم حدايدة

مقدم الى

مؤتمر التنمية الفلسطيني

جامعة النجاح ألوطنيه

اذار \ 2006

المحتويات

مقدمه

1. الفصل الأول: اللامركزيه في الحكم المحلي
    1. اللامركزية ألمقيده
    2. اللامركزية المفوضة
    3. اللامركزية الواسعة
2. الفصل الثاني: اللامركزيه في الحكم المحلي الفلسطيني

1. اللامركزيه في الحكم المحلي ضمن الاشكال المتعددة
2. اللامركزيه المالية في الحكم المحلي الفلسطيني
    1. التمويل
    2. الإنفاق
3. الفصل الثالث: اللامركزيه والديمقراطية في الحكم المحلي الفلسطيني

1. مقومات الديمقراطية في الحكم المحلي الفلسطيني
    1. ألمشاركه
    2. الشفافية
    3. المساءلة
2. اثر اللامركزيه على تعزيز الديمقراطية في الحكم المحلي الفلسطيني
3. متطلبات تعزيز الديمقراطية من خلال اللامركزيه المالية .

ملخص

هدف البحث على التعرف على المقومات الديمقراطية في الحكم المحلي الفلسطيني وعلاقة اللامركزيه المالية في تعزيز ألعمليه الديمقراطية، حيث تم جمع البيانات والمعلومات من وزارة الحكم المحلي والمراجع ألقانونيه.

لقد تبين ألعمليه الديمقراطية مازالت في مهدها، وتقتصر على ألمشاركه في الانتخابات ألمحليه، إلا أن تفعيل عناصر ومقومات الديمقراطية ومنها الشفافية والمشاركة والمساءلة ستسهم في تحسين العلاقات وتعزيز الثقة بين السكان وممثلي الهيئات ألمحليه.

ان استخدام اللامركزيه المالية مثل الموازنة ونشر البيانات المالية والقرارات والتقارير وتوفير المعلومات الضرورية سيسهم في عملية ألمشاركه ويوفر القاعدة الداعمه للهيئات ألمحليه.

ألاستراتيجيه ألتقليديه في تحسين الأوضاع المالية والاداريه هي عبر مجموعة من الإجراءات ألاقتصاديه والمالية، الا الدراسة تسلط الضؤ على استراتيجيه بديله تعتمد استخدام اللامركزيه المالية عبر مقومات الديمقراطية لدعم وتحسين أداء وإمكانيات الاداريه والفنية والمالية للبلديات والمجالس القروية

مقدمه

بإنشاء السلطة ألوطنيه الفلسطينية عام 1994 أعيد إنشاء وتطوير قطاع الحكم المحلي حيث أسست وزارة الحكم المحلي وأوكلت لها مهمة بناء الحكم المحلي الفلسطيني وذلك بإنشاء مؤسساته وإطاره القانوني ورسم سياساته والإشراف على مهامها ووظائفها والإشراف ومتابعة أوضاعها المالية الاداريه والرقابة عليها والقيام بأعمال التخطيط العمراني والهيكلي ودعم مشاريع البنية التحتيه والفوقية لهيئات الحكم المحلي وتطوير مشاركتها في التنمية المحليه

حيث عملت وزارة الحكم المحلي منذ إنشائها على استحداث العديد من الهيئات المحليه وبناء هيكليه جديدة لمؤسسات الحكم المحلي مثل البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات ألمشتركه ولجان المشاريع، وعملت من جهة أخرى على استبدال مجالس بلديه وقروية من زمن الاحتلال الإسرائيلي ،

تطور قطاع الحكم المحلي بشكل متسارع خلال العشرة سنوات الاخيره سواء كان ذلك بتعيين مجالس بلديه وقروية ولجان مشاريع وفعل عمل المجالس المحليه رغم أنها عينت بالأمر المباشر من لسلطه ألوطنيه الفلسطينية ، وتعاظم الاهتمام المحلي للجمهور الفلسطيني باهميه العمل والمشاركة في المجالس المحليه ، وأصبحت محل اهتمام الفصائل الفلسطينية والعائلات والعشائر وحتى الأفراد والمنظمات الغير الحكومية المحليه والاجنبيه ، فقد أصبحت الهيئات المحليه (البلديات والمجالس القروية) إطار ناظم لعلاقة السلطة بممثلي المجتمع المحلي التي لعبت بدورها المحور الأساسي للسياسات المحليه والتنمية المحليه وجوهر عمليه ديمقراطية عن ألمشاركه والانتخاب والمساءلة والشفافية.

بانطلاق ألعمليه ألانتخابيه للبلديات والمجالس القروية عام 2005 وانتهاء عصر تعيين أعضاء المجالس ألبلديه والقروية أصبحت متطلبات ألعمليه الديمقراطيه أكثر تركيزا على عناصرها مثل الشفافية وضرورة معرفة الجمهور والناخبين وإطلاعهم على

حقيقة الأوضاع المالية الاداريه وقرارات مجالس الهيئات المحليه من الضروريات الاساسيه، ومن جهة أخرى تعاظم الجمهور في ألرقابه المحليه والمساءلة والمحاسبة.

2. موضوع وإشكالية البحث

يتناول البحث بشكل أساسي اللامركزيه المالية لقطاع الحكم المحلي والذي يشمل البلديات والمجالس القروية وزارة الحكم المحلي ودورها في تعزيز وتحسين ألعمليه الديمقراطيه المحليه.

وعليه فان البحث سوف يركز على مايلي :

1. الاستقلال المالي والإداري للهيئات المحليه (البلديات والمجالس القروية) وإثره على ألعمليه الديمقراطيه.
2. دور الهيئات المحليه من خلال اللامركزيه المالية في تعزيز الديمقراطيه المحليه في المدن والقرى الفلسطينية.
3. دور وعلاقة السلطة الفلسطينية بالهيئات ضمن إطار اللامركزية المالية، ودورها في دعم الديمقراطيه على المستوى المحلي.

3. أهداف البحث:

يهدف البحث إلى ما يلي :

1. تحديد وتوضيح دور اللامركزيه المالية للحكم المحلي الفلسطيني في تعزيز ألعمليه الديمقراطيه على المستوي المحلي للتجمعات السكانية.
2. تقديم إطار عام عملي ونظري لدور الهيئات المحليه (البلديات والمجالس القروية) لدعم ألعمليه الديمقراطيه.
3. تقديم مقترحات وإطار عمل للسلطة ألوطنيه الفلسطينية في دعم وتعزيز ديمقراطية الحكم المحلي.

4. دراسات وابحاث سابقه

لا توجد دراسات سابقة في الضفة الغربية وقطاع غزة ربطت بين اللامركزية المالية للحكم المحلي وبين الديمقراطية من جهة أخرى، لذا سيتم الاستفادة من عدد من الدراسات التي اهتمت بموضوع الحكم المحلي الفلسطيني خاصة وعامة، ودراسات وأوراق عمل حول اللامركزية المالية في الحكم المحلي، ومن الدراسات التي تتعلق بالحكم المحلي الفلسطيني عامة دراسة للدكتور عدنان عمر بعنوان " الإدارة المحلية الفلسطينية" حيث تناول فيها ماهية الحكم المحلي ومكوناته وتطرق إلى دراسة الإدارة المحلية ومنها إنشاء وتشكيل المجالس البلدية والقروية في زمن الاحتلال الإسرائيلي وفي عهد السلطة الوطنية، كما تناول صلاحيات ووظائف البلديات والمجالس القروية، والأسس القانونية للحكم المحلي الفلسطيني وتناول أيضاً تمويل البلديات والمجالس القروية.

1- الدراسة التشخيصية لنظام الحكم المحلي الفلسطيني2004.

من الدراسات ألهامه في فلسطين والذي اعد من قبل undpحيث تناول التقرير المحاور ألرئيسيه في الحكم المحلي الفلسطيني ومنها، الإطار الإداري، المالي، القانوني، التنموي، الهندسي، والإطار الإداري المركزي للحكم المحلي.

شخص التقرير أوضاع الحكم المحلي الفلسطيني ضمن الإطارات ألسابقه، وقدم توصياته واقتراحاته، ففي الإطار المالي قدم التقرير تشخيصا للأوضاع المالية لهيئات الحكم المحلي ، مصادر التمويل وأوجه الإنفاق ، وعلاقة السلطة ألمركزيه بالهيئات المحليه ،

عمل التقرير من خلال مجموعة أهداف من أهمها المفهوم القائم على تحسن مستوى اللامركزيه ينعكس إيجابيا على أداء الهيئات المحليه ، كما دعم التقرير موضوع ألمشاركه المحليه والشفافية والمسائلة كوسائل لتعزيز الديمقراطيه .

جدير بالذكر أن تقرير تشخيص الحكم المحلي الفلسطيني نتج عنه خطة عمل تم تبنيها وطنيا لتطوير وإصلاح الحكم المحلي الفلسطيني بمكوناته الثلاث وهي السلطة ألوطنيه، الهيئات المحليه ، اتحاد الهيئات المحليه ،

ويعتبر الإصلاح المالي احد المكونات ألرئيسيه لخطة العمل ومن أهدافها ليس فقط تحسين مستوى اللامركزيه بل دعم مبدأ الشفافية والمسائلة وتعزيز ألمشاركه المحليه في الحكم المحلي .

2- اللامركزية والديمقراطية والحكم المحلي في العالم العربي 2003

بحث رئيسي من إعداد المركز اللبناني للدراسات قدم لمنتدى الحكم المحلي للدول العربية المنعقد في صنعاء (اليمن) كانون ثاني/2003.

تعد الدراسة من أهم الدراسات في الوطن العربي والتي تناولت موضوع الحكم المحلي واللامركزية وعلاقتها بالعملية الديمقراطيه.

حيث تناولت الدراسة تعريفاً للحكم المحلي واللامركزية وتحديد مقومات اللامركزية السياسية والمالية والإدارية، وعلاقة اللامركزية بالديمقراطية والتنمية، وأهمية دور المواطنين وتحديد دور الدولة وأهمية المشاركة في تفعيل العملية الديمقراطية ومحاربة الفساد.

كما تناولت الدراسة حالة اللامركزية في الوطن العربي ومقوماته وأوضاعها من حيث تناولت التشريعات القانونية والدستورية في الوطن العربي ، وأسباب اختيار النمط اللامركزي في البلاد العربية ففي بعض الحالات أسباب اقتصادية الهدف منها تخفيف الإنفاق الحكومي وفي حالات أخرى سياسية مرتبط بالأجندة السياسية للأنظمة العربية، كما قدم البحث عوائق تقدم اللامركزية حيث يرجع السبب إلى ارتباطها بالأمن القومي للأنظمة العربية والاستقرار السياسي.

وتناولت الدراسة أوضاع الانتخابات المحلية في الوطن العربي وتشريعاتها، وهيئاتها المنتخبة وتشريعاتها، وموضوع المشاركة في المنطقة العربية ودور

الانتخابات واحتياجاتها في تعزيز دور المواطن في المشاركة، كما أجرى البحث مقارنة بين ما يسمى التشاركية والوسائل بمعنى الاحتياجات المطلوبة من المعلومات، القرارات، والوسائل المطلوبة أو للوصول لتلك المعومات والقرارات وإثرها على عملية اللامركزية.

وقد خلص البحث إلى أن عملية اللامركزية في الوطن العربي وتطوير الديمقراطية ما زالت في مراحلها الابتدائية مع حالة عدم الثبات والتعرض للفشل.

أكد البحث على دور التشريعات والإجراءات المرتبطة بالعملية الديمقراطية ومنها الانتخابات الشفافية، المشاركة دور أساسي في تعزيز اللامركزية.

وقد خلص البحث إلى ضرورة استكشاف أنواع من اللامركزية وتكييفها وتنويعها وتطويرها لتعزيز العملية الديمقراطية ونظام الحكم المحلي.

3- أسس لا مركزية الحكم المحلي على الضفة الغربية وقطاع غزة 2000 .

دراسة أعدتها مؤسسة ARD عام 2000 هدفت الدراسة إلى مراجعة الوضع الإداري والقانوني للحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث قدمت الدراسة الأسس القانونية الذي بني عليه الحكم المحلي الفلسطيني، وهيكلية هيئات الحكم المحلي الفلسطيني من بلديات بمجالس قروية في الضفة الغربية وقطاع غزة وتقديم إطار عام لوظائف ومسؤوليات البلديات والمجالس القروية.

وبحثت الدراسة في اللامركزية وقد وصفها بالمحدودة والمقيدة على المستوى الحكومي والمحلي ، ومن جهة أخرى عرضت الدراسة إطاراً نظرياً للامركزية والديمقراطية في الحكم المحلي حيث ربطت بشكل وثيق لعلاقة لا مركزية بالعملية الديمقراطية والتي تحتاج إلى مشاركة مباشرة من المواطنين في عملية صنع القرار، وضرورة عملية الانتخابات لتعزيز المسائلة المحلية للمجالس البلدية والقروية،

وقد عرضت الدراسة سيناريوهات للامركزية في الحكم المحلي منها سيناريو يركز على المشاركة ويؤدي إلى تعددية وسيناريو يقلل من المشاركة ويؤدي البيروقراطية والتركز السلطة.

وقد قدمت الدراسة موضوع بناء منظومة لدعم الحكم المحلي اللامركزي تعتمد أساساً على زيادة الاستقلالية لهيئات الحكم المحلي المالية والإدارية من أجل زيادة الإمكانيات في تقديم خدمات فعالة وزيادة مشاركة المواطن وقد قدمت الدراسة موضوع السياسات المالية والاتجاهات الاستراتيجية ومنها تحسين مستوى اللامركزية الإدارية المالية، والإصلاح القانوني لمنظومة القوانين في الحكم المحلي.

4- الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي 1996

دراسة للدكتور حسين الأعرج، د.فوزي العكش، د. هشام جبر، تناولت الدراسة موضوع الإدارة المحلية في فلسطين من تاريخ تأسيسها والأنظمة الإدارية والمالية والقانونية للحكم المحلي في فلسطين، وتمويل الهيئات المحلية وشؤون إدارة الموازنات والرقابة ووظائف وصلاحيات البلديات والمجالس القروية، وقدمت الدراسة مقارنة وتعريفاً لنظم الحكم المحلي، الوطن العربي والعالم.

5- أي نوع من السلطة المحلية تريد 1996

دراسة للدكتور علي جرباوي وهي من أولى الدراسات التي تحدثت عن مفاهيم للحكم المحلي وللامركزية بأنواعها، حيث تناولت توضيحاً وتفسيراً لمعنى الحكم المحلي ودور اللامركزية فيه كما تناولت دور السلطة الفلسطينية في إنشاء وتشكيل البلديات والمجالس القروية وصياغة محتوى الحكم المحلي.

ناقشت الدراسة وعرضت أفكاراً تتعلق باللامركزية المالية الإدارية والإنمائية وحرية واستقلالية الهيئات المحلية في المالي والإداري ضمن إطار دستوري قانوني، كما نقدت الدراسة إجراءات السلطة الوطنية في تعيين المجالس البلدية والقروية واستبعاد الانتخابات كوسيلة ديمقراطية، وقد قدمت الدراسة مفهوماً قانونيا وإداريا لمفهوم الحكم المحلي المبني على اللامركزية.

6- الإدارة المحلية في فلسطين 1850 - 1951

دراسة للدكتور عدنان عمرو، تناول فيها تاريخ تشكيل وإنشاء البلديات والمجالس القروية والأسس القانونية والإدارية لعملها، ناقشت الدراسة أثر العوامل السياسية والاقتصادية على إنشاء تلك المجالس وطبيعة دورها في كل مرحلة تاريخية.

5. فرضية البحث

وضمن الإطار العام لتلك الأهداف والفهم المبني عليه البحث انه كلما تقدم قطاع الحكم المحلي في توفير وتحقيق المتطلبات الاساسيه للعمليه الديمقراطية كلما تحسنت وتعززت سبل ألمشاركه المحليه للمواطنين في عملية التنمية وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والسياسي وتقليل مستويات الفساد من خلال تعظيم ألرقابه المحليه للمواطنين وتحسن مستوى اللامركزيه المالية الاداريه ومن جهة أخرى دعم الاستقلالية المالية الاداريه لهيئات الحكم المحلي فان لقطاع الحكم المحلي الفلسطيني بمكوناته ألرئيسه أولا الهيئات المحليه التي تشكل العلاقة ألمباشره مع المواطن من خلال توفير المتطلبات الاساسيه للديمقراطية وهي الشفافيه والمسائله والمشاركة وثانيا السلطة الوطنيه الفلسطينية بما توفره من بيئة قانونيه واجرائيه على المستويات المالية الاداريه والفنية لتعزيز الدمقرطه المحليه، حيث يبرز السؤال الأساسي للبحث :

1. ما دور الهيئات المحليه في تعزيز ألعمليه الديمقراطية المحليه والمتطلبات المرتبطة بتحقيقها.

2. ما هو دور الحكومة ألمركزيه في دعم التوجه نحو الديمقراطيه على المستوى المحلي (البلديات والمجالس القروي)

6. منهجية البحث

سيقوم البحث بدراسة وصفيه لواقع اللامركزيه المالية للحكم المحلي، من خلال جمع البيانات والمعلومات من المراجع والمصادر ألمكتبيه والحكومية ومن البلديات والمجالس القروية والمراجع ألبحثيه ، ولمجموعة الانظمه والقوانين والإجراءات والقرارات المتعلقة بقطاع الحكم المحلي على مستوى البلديات والمجالس القروية وعلى المستوى الحكومي ، وتحليلها وإعداد المقارنات الضرورية ، وبيان مدى ملاءمتها في تعزيز الديمقراطية المحليه من خلال تصميم مجموعة من المعايير المرتبطة بالأسس الديمقراطية مثل الشفافية والمسائلة والمحاسبة وتعزيز ألمشاركه بالانتخابات المحليه .

الفصل الأول

الامركزيه في الحكم المحلي

تعتمد ألفكره الاساسيه في تضبيق الامركزيه على نقل صلاحيات ومسؤوليات الحكومه المركزيه ومنها القانونيه والادرايه والخدماتيه والامنيه الى وحدات محليه منتخبه وممثله للسكان ، تقوم محل الحكومه وفقا للدستور .

وتهدف الامركزيه الى بشكل اساسي الى تحسين البيئه السياسيه والاجماعيه والاقتصاديه للسكان عبر مشاركة الحكومه مسؤوليات ادارة شؤون السكان .

ولا يعني تخلي الحكومه المركزيه عن مسؤولياتها وصلاحياتها بل ان الوجه الاخر للامركزيه تكمن في تعزيز قدرة الحكومه على السيطره على اقاليمها .

وتأخذ الامركزيه اشكالا متعدده ترتبط بالنهج السياسي القائم بالدوله ومدى تحقيق مصالحلها ودرجة سيطرتها على اراضيها وقدراتها الاقتصاديه والاجتماعيه .

ومن اشكال الامركزيه :

1. **الامركزيه المقيده :**

وفقا لهذا الشكل يتم تعيين ممثلين للهيئات المحليه من قبل الحكومه المركزيه وتلعب الحكومه الدور الاساسي في الاشراف والرقابه والاداره وتسيير الأعمال والخدمات، حيث ترتبط الوحده المحليه بالحكومه المركزيه وتعتبر مسؤوله امامها ، كما لا تمنح الوحدة المحليه صلاحيات ماليه في التمويل والانفاق بل تعتمد كليا على الحكومه المركزيه ، كما ان العاملين في الوحدة المحليه موظفين حكوميين ، وتعتبر هذا النوع الوحده المحليه وحدة حكوميه . وتمارس الحكومه رقابه على الوحدة المحليه .

2. **لامركزية مفوضه:**

وفقا لهذا الشكل يفوض ممثلي الوحده المحليه من السلطه المركزيه بصلاحيات ومسؤوليات محدده بقرارات اداريه يمكن سحبها او تعديلها او الغائها، ويتم تعيين ممثلي الوحده المحليه مع امكانيه انتخابهم ، وتمنح الوحده المحليه اطارا عاما للانفاق لا يسمح بتجاوزه ويتم عبر سلسلة اجراءات مصادقة ولها صلاحيات محدوده وفي تحصيل ايرادات والتمويل بشكل عام تسيطر عليه الحكومه المركزيه ، كما ان الموظفين والعاملين يعملون وفقا لانظمه وشروط حكوميه ويحق للحكومه ان تتخذ تدابير متعلقه بالموظفين. وتمارس الحكومه رقابه على الوحده المحليه .

3. الامركزيه الواسعه :

يتم انتخاب ممثلي الوحده المحليه وفقا لانتخابات حره وديمقراطيه تقوم على تعدديه سياسيه ، ولا تملك الحكومه المركزيه حق التعيين او اضافة اعضاء للمجلس المحلي ، ولممثلي الوحدة ألمحليه الحق في ادارة وتخطيط نفقاتها وتحد اوجه الانفاق واعداد موازنه سنويه عامه ، كما لها الحق في توفير مصادر دخل مستقله ، كما تتمتع باستقلاليه اداريه وذلك في تسيير شؤونها الداخليه دون تدخل من المركز ، كما تمنح صلاحيات في اعداد انظمه داخليه محليه لتنظيم شؤون السكان لا تتعارض مع الدستور وأية قوانين أخرى ، تمارس الحكومه المركزيه رقابه رسميه كما يمارس المجتمع المحلي رقابه مجتمعيه .

الفصل الثاني

الامركزيه في الحكم المحلي الفلسطيني

يحدد شكل الامركزيه في الحكم المحلي الفلسطيني القانون الاساسي وقانون الهيئات المحليه ، حيث تنص الماده "85 " من القانون الاساسي على تنظيم البلاد (الضفه الغربيه وقطاع) الى وحدات اداريه محليه تتمتع بشخصيه اعتباريه ويكون لها مجلس منتخب .

وقد نظم قانون الهيئات المحليه رقم 1 لعام 1997 صلاحيات وواجبات الهيئات المحليه واوجه الرقابه عليها وعلاقتها بالسلطه الفلسطينيه ، وقد حدد القانون واجبات الهيئات المحليه كما يلي :

1. تخطيط البلده والشوارع
2. تنظيم والحرف والصناعات
3. تنظيم المباني ورخص البناء
4. تنظيم الاسواق العامه
5. تنظيم الشؤون الماليه والاداريه
6. تنظيم الصحه والشؤون البيئيه .
7. تقديم خدمات المياه والكهربا والبنيه التحيتيه .

وقدد حدد القانون المذكور مهام وواجبات وزارة الحكم المحلي بما يلي :

1. وضع السياسات العامه للحكم المحلي ،
2. الرقابه الماليه والاداريه والاشراف على اعمال الهيئات المحليه
3. القيام بالعمال التنظيم والتخطيط العمراني
4. تنظيم مشاريع التنمويه للحكم المحلي
5. اعداد الانظمه والقوانين المتعلقه بالحكم المحلي .

1. الامركزيه في الحكم المحلي الفلسطيني ضمن الاشكال المتعدده

يعتبر الحكم المحلي حديث التاسيس، حيث انشات وزارة الحكم المحلي عام 1994 ، وشرعت من خلال العديد من الاجراءات الاداريه والانظمه القوانين قي بناء وصياغة نمط للحكم المحلي .

يعتبر القانون الاساسي الفلسطيني وقانون الهيئات المحليه المحددات الرئيسيه التي تشكل نمط الحكم المحلي السائد ومستوى الامركزيه ، وعند مطابقة العوامل الرئيسيه كمحددات في تحديد شكل ومستوى الامركزيه مع الحكم المحلي الفلسطيني ،

فالجدول التالي مدى تطابق واختلاف الحكم المحلي مع العوامل الرئسه جدول 1

	لامركزيه مقيده	**لامركزيه مفوضه**	**لامركزيه واسعه**
الانتخاب	اعضاء معينين	اعضاء معينين/ منتخبين	اعضاء منخبين
التمويل والانفاق	حكومي	حكومي	محلي / حكومي
الحريه الاداريه	مقيده ، معدومه	حكوميه	سلطات واسعه
الرقابه	حكوميه	حكوميه	شعبي – حكومي

وفقا لما ورد في الجدول السابق يظهر ان نمط الامركزيه في الحكم المحلي خليط من عددة اشكال وان مستوى الامركزيه ما زال محدودا رغم التطورات التي حدثت خلال الانتفاضه الثانيه حيث حصل تقدم على مدى استقلالية البلديات وخصوصا البلديات الكبيره من تصنيف A .

ويعود عدم امكانيه تحديد شكل نهائي للحكم المحلي الى حداثة التأسيس اذ ان عمر الحكم المحلي الفلسطيني لا يتجاوز 12 سنه .

اجريت الانتخابات لأول مره للهيئات المحليه الفلسطينيه في ظل السلطه الفلسطينه بعد اعتماد نظام التعيينات لمده تزيد عن عشرة سنوات ، حيث اجريت في 223 بلديه ومجلس قروي (بيانات وزارة الحكم المحلي) وستجرى في 60 بلديه اخرى ضمن المرحله الخامسه ،

الا ان السلطه الفلسطينيه ما زالت تحتفظ بصلاحية تعيين اعضاء واضافة اعضاء للمجاس المعينه والمنتخبه، كما لم تجرى الانتخابات في اكثر من 154 لجنة مشاريع يقل عدد سكان فيها عن 1000 نسمه " بيانات الحكم المحلي " ، ومازالت صلاحية وزير الحكم المحلي بعيين الاعضاء وانهاء خدماتهم سارية المفعول .

يضع النظام المالي للهيئات المحليه لعام 1999 قيودا على حرية الانفاق وقد تجسد مؤخرآ باصدار وزير الحكم المحلي قرارا يتضمن تقييد صلاحيات البلديات في الانفاق سواء كان باضافة توقيع موظف للوزارة او من خلال تعليق الصلاحيات المتعلقة بالانفاق في حال التاخير في تقديم الموازنه السنويه علما ان النظام المالي لا ينص صراحه على تعليق صلاحيات المجلس الماليه بل يتم الامر باستخدام الوزير لسلطاته .

ولا تزال مصادقة الموازنه من صلاحيات وزارة الحكم المحلي عملا بقانون الهيئات المحليه 1997 والنظام المالي 1999 ، حيث لا يمكن تنفيذ عمليات الانفاق الا بعد مصادقة ، ويمكن الاستمرار بالانفاق حتى بناءآ على نظام الاعتمادات السنويه 1\12 حتى 28 \ 2 من السنه الماليه التي تليها ، كما يفرض القانون ضرورة تصديق تعديل الموازنه في حال احتاجت الهيئه المحلية تعديلها مع ضرورة التقدم بالطلب مسبقا .

وتقدم البلديات تقريرا شهريا مفصلا يحتوي على جميع ايراداتها ونفقاتها لوزارة الحكم المحلي ويتم متابعته من قبل دائرة الموازنه المحليه .

وما تزال الشؤون المتعلقة بموظفي الهيئات المحليه رهنا بيد وزير الحكم المحلي وفقا لقانون الهيئات المحليه 1999 ، حيث ينص على ان وزير الحكم يصدر نظاما لموظفي الهيئات المحليه يحدد به درجاتهم وتعيينهم ورواتبهم وعلاواتهم وتقاعدهم وتصنيفاتهم ، وتقدم الهيئات المحليه كشف سنوي بملحق بالموازنه يحتوي على جميع البينات المتعلقه بموظفي الهيئه المحليه ويصدق بالموازنه ، كما لا يرفع موظف للدرجه الاعلى او يتم تصنيفه الا بعد مصادقة وزير الحكم المحلي .

وفي قطاع غزة تمارس رقابه شديده حيث تشارك وزارة الحكم المحلي التوقيع على الشيكات وتمارس رقابة دوريه شديدة على اجراءات وقرارات البلديات ، حيث يتطلب المصادقة على غالبية القرارات والمحاضر والمناقصات والتعيينات والترقيات والخدمات .

بشكل عام تمارس وزارة الحكم المحلي رقابه شديده ودوريه عبر دوائرها المنتشره في الضفه الغربيه وقطاع غزه ، حيث لدى وزارة الحكم احدى عشر فرعا في الضفة الغربيه ومقرا فرعيا في قطاع غزة ، يحتوى كلا منها على مفتشين ماليين واداريين وفنيين توكل لهم مهمات للرقابه على الهيئات المحليه ورفع تقرير لمقر الوزاره حيث تتخذ القرارات بناء على الجولات التفتيشيه المفاجئه او المخطط لها مسبقا ، كما تشارك الوزاره بشكل رئيسي بلجان فتح العطاءات والنتاقصات والرقابه على المشاريع والخدمات .

2. الامركزيه المالية للحكم المحلي الفلسطيني

لا تخرج الامركزيه الماليه للحكم المحلي الفلسطيني عن مستوى ونمط الحكم المحلي عموما ، فالامركزيه الماليه الفلسطينيه مرتبطه بشكل اساسي بما حدد في القانون الاساسي وبما حدد او رسم في قانون الهيئات المحليه 1997 والنظام المالي 1999 ، وينعكس ذلك الارتباط على مدى استقلاليه الهيئات المحليه اداريا وماليا عن السلطه الفلسطينه سواء بما تعلق بصلاحيات ومهام الانفاق والتمويل او باستقلاليه القرار الاداري والفني .

وقد تبين من دراسة الجدول السابق رقم 1 خليط نمط الحكم المحلي الفلسطيني مع الاخذ بعين الاعتبار حداثة التاسيس، ويمكن ايضا تحليل مستوى الامركزيه من خلال دراسة التمويل والانفاق في الهيئات المحليه

اولا: التمويل:

يتكون تمويل الهيئات المحليه من مصادر متعدده منها داخليه وخارجيه (دوليه) وحكوميه ، حيث يمكن الحكم على استقلاليه هيئات الحكم المحلي .

1. مصادر التمويل محليه :

وتتمثل في الرسوم وعائدات الخدمات ومشاريع الهيئات المحليه ، فرسوم الخدمات المختلفة مثل المياه والكهرباء والمشاريع ورسوم اخرى تفرضها البلديه بمصادقة الحكم المحلي على الموازنه .

يجب ان يؤخذ بعين الاعتبار ان الايرادات تحدد بنظام وقانون نص عليه قانون الهيئات المحليه والنظام المالي، ولا يجوز تجاوز تلك الايرادات باي حال من الاحوال.

كما تحصل البلديه على عائدات خدمات تقدمها للسكان مثل خدمات المياه والكهرباء وجمع النفايات ، كما تحصل على بعض العائدات الاستثماريه ولكن ذلك المصدر ما زال معطلا في غالبية البلديات سوى عوائد متعلقة بتاجير مباني ومحلات تجاريه .

ويؤخذ بعين الاعتبار ان لا امكانيه لتعديل تلك الرسوم او اسعار المياه والكهرباء الا بعد مصادقة وزارة الحكم المحلي .

وتحصل بعض البلديات على تبرعات من المجتمع المحلي تعتبر جزءآ من التمويل المحلي يجب ادراجها في الموازنه العامه للمصادقة وفي التقرير المالي الشهري

2. مصادر تمويل خارجيه :

يتم التمويل الخاجي عبر تمويل ومساعدات المانحين ، وتسيطر وزارة الحكم المحلي والسلطه الفلسطينه عموما على غالبية التمويل ، حيث ان المشاريع التنمويه تتم عبر دائرة المشاريع في وزارة الحكم المحلي او عبر صندوق البلديات او مؤسسة بكدار او عبر الوزارت المختلفه .

ويمكن لوزارة الحكم المحلي ان توقف تمويل او تعطل تنفيذ مشروع في حال تم خارج موافقة الوزاره او التنسيق معها ، وتلجأ الدول المانحه للتنسيق مع وزارة الحكم المحلي تفاديا لمعارضه التمويل .

3. مصادر تمويل حكوميه:

4. وتتم عبر تحويلات حكوميه لمستحقات رسون التقل على الطرق وعائدات ضريبة الاملاك ومساعدات وهبات تقدم عبر مجلس الوزراء او رئيس السلطه .

وقد قدمت السلطه الفلسطينيه خلال الاعوام 2004-2005 ما يزيد عن 320 مليون شيقل (بيانات وزارة الحكم المحلي)

ثانيا: الانفاق

يتيح قانون الهيئات المحليه والنظام المالي للهيئات المحليه حرية التخطيط وبرمجة الانفاق بما لا يتعارض والانظمه والقوانين او التعليمات الصادره بخصوص اعداد الموازنه العامه .

وقد جرى مؤخرى ضمن الموازنه العامه اصدار* مشروع الموازنه العامه والذي يتضمن دليل اعداد الموازنة العامه والذي يحتوي على مجموعة سياسات ماليه توجه اعداد الموازنه وتحدد الخطوط العامه للانفاق ،* فالموازنه التشغيليه عادة يتم برمجتها وفقا لمبدا ترشيد الانفاق من خلال تحديد النسبه المئويه للزياده في او النقصان في بنود الموازنه التشغيليه ، وتحتوي الموازنه التشغيليه على كافة مجالات الانفاق الصحيه والتعليميه والخدماتيه والاداريه والهندسيه .

بعد مصادقة الموازنة يتم حصر الانفاق في حدود بنود الموازنه والمخصصات المصدقه ، ولا يسمح بتجاوز المخصصات الا بموافقة الوزير ، وتلتزم الهيئات المحليه بتقديم تقرير مالي شهري لفحص استهلاك المخصصات والالتزام بها .

تبقى حرية الانفاق منقوصه ومحدده طالما انها مرتيطه بالاطار العام ووفقا للتعليمات الوارده في الموازنه .

بيانات دائرة الموازنه المحليه ، مشروع اعداد الموازنه العامه وزارة الحكم المحلي

الفصل الثالث

الامركزيه والديمقراطيه في الحكم المحلي الفلسطيني

بدأ الاتجاه حديثا في الحكم المحلي الفلسطيني في تطبيق الديمقراطيه وذلك من خلال اجراء الانتخابات المحليه خلال سنه وعلى مراحل 2004-2005 .

تعد الانتخابات المحليه الشكل الرئيسي للديمقراطيه على المستوى المحلي بل تعتبر البوابه للمشاركه والشفافيه والمساءله والمحاسبه .

الا انه ما زال مفهوم الديمقراطيه الشامل الذي يحتوي مكونات الرئيسيه للديمقراطيه تاقصا في الحكم المحلي الفلسطيني، ويعني هنا بالمكونات الاخرى مثل المشاركه ، الشفافيه ، المساءله والمحاسبه .

اولا: مقومات الديمقراطيه في الحكم المحلي الفلسطيني

1. **المشاركه**

اتاحت الانتخابات الفلسطينيه في الهيئات المحليه لمشاركة جماهيريه واسعة في عالبية التجمعات السكانيه التي أسست بها هيئات للحكم المحلي مثل بلديات ومجالس، حيث سيشارك في الانتخابات المحليه ما يقارب* مليون مواطن فلسطيني وتشمل 283 بلديه ومجلس قروي ، بدون المخيمات ولجان المشاريع.

تسمح المشاركه للمواطنين بالتاثير على القرارات والخطط والسياسات ألعامه والمحلية وعلى خطط الانفاق والتمويل ، بل تؤثر مباشرة على فرص التمويل وتحسين الايرادات واعادة برمجة الايرادات والخطط التنمويه للبلديات والمجالس القرويه ، وتوفر فرصه كبيره لجميع الشرائح المجتمعيه وتحمي حقوق الاقليات والتجمعات السياسيه وتوفر فرصه عظيمه للنساء للتاثير والمشاركه حيث شارك في الانتخابات المحليه الفلسطينيه ضمن المراحل الثلاث الاولى* 528 سيده فاز منهن 206 نساء مقابل 2204 رجلا

*بيانات دائرة التشكيلات والانتخابات وزارة الحكم المحلي

وتعتمد المشاركه على عدة اشكال ، والاكثر شيوعا هي الانتخابات الا ان المشاركه تاخذ إشكالا أخرى منها الاجتماعات والاستطلاعات المراسلات والمشاورات التي يجريها المسؤولين مع ممثلي المجتمع بختلاف توجهاتهم السياسيه والاجتماعيه .

ويؤثر في عملية المشاركه ايضا العوامل الاجتماعيه والارث الثقافي والاجتماعي ومدي تقبل المسؤولين لعملية مشاركه ففي الحكم المحلي الفلسطيني مثلا لا ترتبط المشاركه بالعوامل التاريخيه والاجتماعيه التي تؤسس وتبني على تاريخ طويل من المؤسسه وحماية الحقوق ، بل ان القناعات والانطباعات ان من في القرار قد يكون قادرا اكثر من ما هو خارج دائرة المعلومات وصنع القرار . فالعلاقات بين المجتمع المحلي ضمن اطار مؤسسي يضمن مشاركة المواطنين غير متوفر ، وقد تبنى احيانا كثيره على علاقات عائليه او سياسيه ضيقه .

ساهم قانون الهيئات المحليه الفلسطيني 1997 الماده 8 الحق للمواطنين بحضور اجتماعات المجلس المحلي دون حق التصويت او ابداء الراي ، اما في مصر فلا يسمح للمواطنين بحضور اجتماعات المجالس المحليه

2. **الشفافيه**

مازالت الشفافيه في حدوده الدنيا في الحكم المحلي الفلسطيني ، ويقصد في الشفافيه هنا حرية المواطن بالاطلاع على المعلومات والبيانات الماليه والاداريه والفنيه ، والقرارات والخطط ومحاضر الاجتماعات بل والافصاح عنها وعدم حجبها عن المواطنين .

تشكل معرفة المعلومات والبيانات حجر الزاويه في العمليه الديمقراطيه فدون معرفة المواطنين لما يجرى ستبقى شؤون ادارة السكان سريه ولا يفتح المجال للمشاركه في صنع القرار او التاثير في السياسات العامه .

لم يدرج موضوع شفافية المعلومات على طاولة البحث كما صرح مدير الموازنه الا في سنة 2004 ، حيث تقدمت دائرة الموازنه بمشروع قرار يلزم الهيئات نشر

الموازنه والافصاح عن اوضاعها الماليه والاداريه للمواطنين الا ان مشروع الشفافيه لم يحظى بالاهتمام وتم تاجيله دون البت فيه ،

لا توفر انظمة وتشريعات الحكم المحلي القاعدة القانونيه التي تلزم البلديات في نشر بيناتها الماليه والاداريه ، حيث لا يتوفر في قانون الهيئات المحليه اية مادة تنص على ذلك بشكل مباشر او غير مباشر .

كما لم يجري العرف في الهيئات المحليه كما صرح مدير الموازنه على الطلب من البلديات والمجالس القرويه نشر موازنتها السنويه للمواطنين او نشر اية محاضر او قرارات متعلقه بالهيئات المحليه .

3.المسائله والمحاسبه

تعتبر المشاركه والشفافيه عناصر اساسيه للمسائله والمحاسبه ، ويعني بذلك حق المواطنين على مراجعة ومحاكمة المسؤولين عن تصرفاتهم وقراراتهم واجراءاتهم ، وتسمح القوانين الفلسطينيه للمواطنين بحق رفع الدعوى امام المحاكم الفلسطينيه عموما بحق اية هيئه محليه ، كما ان وزارة الحكم المحلي افتتحت صندوقا للشكاوي عملا بقرار مجلس الوزراء الصادر في آب 2005 ، كما تسمح وزارة الحكم المحلي للمواطنين بالتقدم بشكاوي فرديه لفروعها في المحافظات بحق قرارات الهيئات المحليه وتنظر بها الوزاره وتشكل لجان لمتابعتها ، *ومعظم القضايا والشكاوي متعلقه بشكل برخص البناء والمخالفات التنظيميه المتعلقه بتنظيم الاراضي واستخداماتها .

*مصدر دائرة العلاقات العامه وزارة الحكم المحلي

ثانيا : اثر الامركزيه على تعزيز الديمقراطيه في الحكم المحلي الفلسطيني

تؤدي الامركزيه الماليه والاداريه الى تفعيل وتعزيز مقومات الديمقراطيه وهي المشاركه والانتخابات، الشفافيه ، المساءله والمحاسبه ، ويقصد من جهة اخرى الى تعزيز قدرات الهيئات المحليه الفلسطينيه الى تعزيز الى فهم اوسع لمفهوم الاوليات وتنمية الموارد البشريه .

ان وجود نظام ديمقراطي على المستوى المحلي يؤدي الى توازن لمبدا اتخاذ قرارات والتنمية ألمحليه عبر المشاركه ليس فقط بالانتخابات بل من خلال مبدا الشفافيه التي تحميه الانظمه والقوانين ويصبح ممارسه مؤسسيه عاديه توفر فيه المعلومات وتعرص بكل دوري وصريح دون حجب لبيانات ، ستوصل بلا شك الى تكامل العمليه الديمقراطيه على المستوى المحلي .

ان نشر الموازنه السنويه والتي تعد خطة المجلس المحلي الماليه والتنمويه سيفتح الباب بلا شك الى كثير من التقاش والجدل حول الاولويات والسياسات وانصاف الشرائح المظلومه ، وتصبح الموازنه ورقه للجدل التنموي وماده اعلاميه وانتخابيه ستوجه اهتمامات السكان نحو تحسين الخدمات وتوجيها نحو مستحقيها ، لقد لوحظ في الدعايه الانتخابيه لمجلس بلدي نابلس استخدام شعارات متعلقه بالموازنه مثل تحسين الايرادات، انصاف الموظفين ، البناء المؤسسي، توفير التمويل ، تخفيض الإنفاق ، مما يدل على بداية اهتمام السكان بالقضايا الخدماتيه كاساس للعمليه الانتخابيه .

ويعتقد ان توفير البيانات والمعلومات سيساهم في عملية المشاركه سواء في الانتخابات او في عمليات صنع القرارات والسياسات

ان الانتخابات كوسيله للمساءله والمشاركه عبر صندوق الانتخابات تسهم في تعزيز العمليه الديمقراطيه ، والتي هي بحاجة الان واكثر من اى وقت مضى على عملية مؤسسه لمقومات الديمقراطيه ، فلا بد من وجود تشريعات متعلقة بالشفافيه تلزم

ممثلي الحكم المحلي نشر بياناتهم الماليه والاداريه للمواطنين وتضمن من جه اخرى حق الاطلاع والمعرفه .

لا يمكن ان تبقى الهيئات المحليه معزوله ومتفردة في عمليات اتخاذ القرار فلا بد من ان تسهم الامركزيه في الحكم المحلي على اجراء تغييرات في استراتيجيات عمل هيئات الحكم المحلي والتي توجه نحو تعزيز قدراتها الماليه والاداريه عبر تعزيز مقومات العمل الديمقراطي .

قد تكون تلك استراتيجيه جديده وغير مالوفه حيث يدور الحديث عن استراتيجيات تقليديه تتصل بزيادة الايرادة وتخفيض الانفاق عبر آليات ماليه واداريه .

الا ان الدفع نحو استراتيجية تعزيز الديمقراطيه المحليه سيؤدي الى تحسين القدرات الماليه والاداريه ، بواسطة آليات الديمقراطيه وهي الانتخابات والمشاركه والشفافيه والمسائله .

*جدير بالذكر ان البلديات التى اجربت بها الانتخابات ارتفعت نسبة التحصيلات لمستحقات البلديه بما لايقل عن 50-70% ، ففي بلدية عرابه حققت البلديه ايرادات شهريه بلغت 180000 شيقل خلال الاشهر الثلاث الاولى للانتخابات ، وفي بلدية بني نعيم حققت البلديه ايرادات مليون شيقل من خلال حمله لجمع ديونها من المواطنين شملت على العديد من اللقاءات والاجتماعات ، كما حققت بلدية العيزريه خلال حملة جمع الديون اكثر من ربع مليون شيقل

بيانات دائرة الموازنه المحليه ، مشروع اعداد الموازنه العامه وزارة الحكم المحلي

ثالثا : متطلبات تعزيز الديمقراطيه المحليه من خلال الامركزيه الماليه

اولا: متطلبات ماليه واداريه

1. نشر الموازنه السنويه المصدقة للجمهور عبر الوسائل الاعلانيه المختلفه
2. مشاركة الجمهور في اعداد الموازنه العامه للتعرف على توجهاتهم التنمويه والخدماتيه بما يضمن عدالة توزيع المقدرات الانمائيه والماليه وانصاف الطبقات المهمشه .
3. نشر تقارير ماليه دوريه حول اوضاع البلديه و، ويمكن الاستفاده من التقارير الشهريه التي تعدها لوزارة الحكم المحلي ، والتي تبين تحصيل الايرادات واوجه الانفاق ،
4. نشر محاضر الجلسات والقرارات التي تصدر عن اجتماعات المجلس المحلي.
5. اصلاح نظام الشكاوى المتبع في البلديات والمجالس القرويه عبر ضمان الاهتمام بقضايا السكان وطلباتهم.

ثانيا : متطلبات قانونيه وتشريعيه

1. مأسسة الديمقراطيه المحليه من خلال سن تشريعات تحمي شفافية الحكم المحلي وتتيح حرية المواطنين الاطلاع على المعلومات والبيانات ، وتضمن عدم حجب المعلومات وسريتها.
2. دعم اجراء الانتخابات وتحسين النظام الانتخابي بما يضمن الحفاظ على نظام الكوتا النسائيه والتمثيل النسبي مع ضرورة تعديل النظام ليشمل ضمان الترشيح للافراد ضمن نظام مختلط .
3. تعزيز نظام المساءله والمحاسبه بما يسمح للمواطنين بتعزيز الرقابه الشعبيه وتحسين نظام الشكاوي في البلديات .

ثالثا: متطلبات مجتمعيه

تفعيل ألمشاركه ألمحليه من خلال الاجتماعات ألمحليه واللقاءات والاستفتاءات والاستطلاعات، وقد ينجح أسلوب اللقاءات والاجتماعات ألعامه في التجمعات السكانية ألصغيره، والاجتماعات المهنية والموجه نحو شرائح مختلفة واستخدام الاستفتاءات والمشاورات مع النقابات والشرائح السياسية سيكون ناجعا ويؤدي الى نتائج مثمره .

مراجع

1. 1. UNDP . التقرير التشخيصي للحكم المحلي الفلسطيني 2004 .
2. المركز اللبناني للدراسات . اللامركزيه والديمقراطيه والحكم المحلي في الوطن العربي 2003 .
3. ادارة البلديات وتحليل سياسة الامركزيه في المناطق الفلسطينيه د. هشام جبر 2004
4. الاعرج حسين ، العكش ، جبر . الاداره المحليه في فلسطين ، 1996
5. الجرباوي على ، أي نوع من السلطه المحليه نريد 1996.
6. قانون الهيئات المحليه 1997
7. النظام المالي للهيئات المحليه 1999
8. نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطيه . مواطن . 2001 .
9. التجربه الفلسطينيه في الحكم المحلي الفلسطيني باسم حدايده . 2003
10. المرتكزات الدستوريه للحكم المحلي . محمد القاروط . 2005
11. تشكيل لامركزية الحكم المحلي ARD 2000
12. قانون انتخاب مجالس الهيئات المحليه رقم 5 لعام 1995
13. الحكم الصالح مركز رام الله لحقوق الانسان 2004