

# الحكم المحلي في فلسطين واقع ورؤية مستقبلية

مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

رام الله - فلسطين

٢٠١٤



## ساهم في إعداد هذا الكتاب (الأسماء مع حفظ الألقاب)

### ورقة حول الحكم المحلي في فلسطين

أحمد مصلىح  
محاضر في جامعة بيرزيت وباحث في النظم السياسية.

جورج جقمان  
المدير العام لمؤسسة مواطن، وعضو هيئة تدريسية في دائرة الفلسفة والدراسات الثقافية في جامعة بيرزيت.

عزمي الشعبي  
عضو مجلس تشريعي سابق، خبير في مجال الحكم الصالح.

عمار دويك  
محام وأستاذ الإدارة العامة في جامعة بيرزيت.

مي الجيوسي  
مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.

عشرون عاماً بعد أوسلو: الحكم المحلي في فلسطين إنجازات وتحديات

عبير المشني  
أستاذة في كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت. تعمل حالياً على الحصول على أطروحة الدكتوراه من كلية الحقوق في جامعة السوربون في باريس.

نظام الحكم المحلي في فلسطين: نماذج مقارنة إقليمياً ودولياً

عبير المشني

## Local Government in Palestine Vision and Reality

© Copyright: MUWATIN - The Palestinian  
Institute for the Study of Democracy  
P.O.Box: 1845 Ramallah, Palestine  
2014

ISBN: 978-9950-312-81-4

This book is published as part of an agreement of cooperation  
with Oxfam Novib, Netherlands

جميع الحقوق محفوظة  
مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية  
ص.ب ١٨٤٥، رام الله، فلسطين  
هاتف: ١١٠٨ ٢٩٥ - ٢ - ٩٧٠ +، فاكس: ٢٨٥ ٠٢٩٦ - ٢ - ٩٧٠ +  
البريد الإلكتروني: muwatin@muwatin.org  
٢٠١٤

يصدر هذا الكتاب ضمن اتفاقية تعاون مع مؤسسة أوكسفام نوفب، هولندا

تصميم وتنفيذ مؤسسة ناديا للطباعة والنشر والإعلان والتوزيع  
رام الله - هاتف ٠٩١٩ ٢٩٦ - ٠٢

---

ما يرد في هذا الكتاب من آراء وأفكار يعبر عن وجهة نظر المؤلف ولا يعكس  
بالضرورة موقف مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.

## المحتويات

٧	تقديم جورج جقمان
١١	ورقة حول الحكم المحلي في فلسطين مجموعة السياسات العامة، مؤسسة مواطن
٤٧	عشرون عاماً بعد أوسلو: الحكم المحلي في فلسطين إنجازات وتحديات عبير المشني
٤٩	مقدمة
٥١	الفصل الأول: نحو رؤية لنظام الحكم المحلي في فلسطين
٥٧	الفصل الثاني: الهيئات المحلية في فلسطين قبل أوسلو: موروث قانوني معقد وأداء مؤسساتي ضعيف
٦١	الفصل الثالث: واقع الحكم المحلي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
١١٥	الفصل الرابع: صندوق تطوير وإقراض البلديات
١٣٥	نظام الحكم المحلي في فلسطين: نماذج مقارنة إقليمياً ودولياً عبير المشني

١٤١	تحليل نظم الإدارة المحلية في الدول المقارنة
١٨٣	اللامركزية في الأنظمة المقارنة
١٩٦	الخاتمة
٢٠٣	المراجع
٢١٥	الملاحق

## تقديم

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على عدد من القضايا والمشاكل التي يعاني منها الحكم المحلي، وتقديم اقتراحات وتوصيات لإصلاح الوضع الحالي، حتى تتمكن البلديات والمجالس القروية من تقديم خدمات أفضل للجمهور، وجعلها أقرب إلى المساءلة والمحاسبة مما هو عليه الحال الآن.

وتأتي هذه الدراسة ضمن إطار عمل لجنة أبحاث السياسات في مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، التي تعمل منذ العام ١٩٩٩ على اقتراح إصلاح قوانين محددة لها علاقة بالنظام السياسي الفلسطيني، لغرض جعله أكثر ديمقراطية وأكثر عقلانية مما هو عليه حالياً. ولهذا الغرض، تعمل اللجنة والمؤسسة مباشرة مع المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية وأطراف أخرى ذات اهتمام أو علاقة بما هو مقترح، أو بالإصلاح عامة، لغرض وضع توصياتها موضع التنفيذ بعد نقاشها وتعديلها إن لزم.

ويحتل دور البلديات والمجالس المحلية مكانة خاصة في الدول التي تطمح لأن تكون ديمقراطية، نظراً للتماس المباشر مع المواطن في أمور حياتية يومية، حتى لو أن دور السلطة المركزية يبقى الأبرز في القضايا الوطنية العامة. وفي الحالة الفلسطينية، نجد أن السلطة المركزية هيمنت، بقدر أو بآخر، على عمل الحكم المحلي باتجاه مركزية غير ضرورية ولا مبرر كافيًا لها. ويندر أن نجد وزارة خاصة للحكم المحلي في الكثير من الدول سوى تلك التي ما زال الحكم فيها مركزياً مفترطاً. فالأساس في علم الإدارة، سواء أكان ذلك للمؤسسات أم للدول، هو تجزيء الصلاحيات والتفويض بموجب القانون،

ليس فقط لأن ذلك أنجح من ناحية الكفاءة، وإنما، في حالة الحكم المحلي، حتى يتمكن المواطن من مساءلة مجالس البلديات التي ينتخبها، وحتى تتحمل هي المسؤولية لما تقوم به وتقدمه للمواطن، أو ما لا تقوم به أيضاً.

وفي الحالة الفلسطينية، يوجد نوعان من الإشكاليات الملازمة للعلاقة بين الحكم المحلي والسلطة المركزية. الأول يتعلق بازدواج الصلاحيات وتداخلها بين البلديات والمجالس القروية من جهة، وصلاحيات المحافظين من جهة أخرى. وهذا واضح وبيّن في قانون المحافظين مقارنة مع القانون الناظم لعمل البلديات. والنوع الثاني من الإشكاليات يتعلق بمحدودية الدور المناط بالبلديات والمجالس المحلية من ناحية فعلية، والقيود المالية الموجودة بفعل عدم انتظام الموارد المتاحة لها نظرياً. فعلى سبيل المثال لا الحصر، لا يتيح القانون مجالاً واسعاً لتفويض بعض صلاحيات السلطة المركزية إلى الحكم المحلي على الرغم من أن صلاحيات البلديات من ناحية شكلية تبدو واسعة، لكنها في الممارسة تضيق أيضاً بفعل شح الموارد المالية. فمواردها المالية تأتي أساساً من الرسوم المجبأة، منها رسوم الرخص، والأبنية، والمخالفات. وتجبي السلطة المركزية ضريبة الأملاك والمواصلات بالإناابة عن البلديات، والمفترض أن تحول لها بعد ذلك، ولكن هذا لا يتم بانتظام، الأمر الذي يجعل معظم البلديات في ضائقة مالية شبه مستمرة، أو أن إنفاقها يقتصر على دفع رواتب الموظفين دون إمكانية فعلية على تقديم خدمات أوسع.

وتوصي هذه الدراسة بمجموعة خطوات وتعديلات على الوضع القائم حالياً، سواء أكان من حيث الممارسة أم من ناحية الحاجة لإصلاح القوانين واللوائح الناظمة لعمل المحافظات والحكم المحلي أيضاً. وخلال العمل على هذه الدراسة، تم التشاور مع ممثلين عن بلديات ومجالس محلية عدة، إضافة إلى مسؤولين ووزراء سابقين لهم علاقة بعمل البلديات والمجالس المحلية، لغرض الاسترشاد بأرائهم وتجربتهم. وقد لاقت التوصيات المضمنة في هذه الدراسة ترحيباً منهم، وموافقة على أن الوضع الحالي ليس هو الأمثل، وأنه يمكن إصلاحه إن توفرت الإرادة السياسية.

وإذ يتم وضع هذه الدراسة بين يدي الجمهور العام للاطلاع عليه، ستجري متابعة توصياته مع أعضاء المجلس التشريعي ومع المسؤولين ذوي العلاقة في السلطة التنفيذية، بما في ذلك مجلس الوزراء، على أمل أن يتم اتخاذ خطوات ملموسة تحسّن من أداء الحكم المحلي، وتخفف من المركزية في اتخاذ القرار، التي تكون في كثير من الأحيان عاملاً غير مساعد في تحسين عمل البلديات والمجالس المحلية، ولا تقدم ما هو ممكن وأفضل للمواطنين.

د. جورج جقمان



# ورقة حول الحكم المحلي في فلسطين

مؤسسة مواطن، مجموعة السياسات العامة



## ورقة حول الحكم المحلي في فلسطين<sup>1</sup>

### أولاً. خلفية عامة

يكتسب موضوع الحكم المحلي في فلسطين أهمية خاصة، نظراً لدور الهيئات المحلية التاريخي والسياسي على مدار تاريخ القضية الفلسطينية، ونظراً لما قد يترتب على أي تغييرات في طبيعة نظام الحكم المحلي من تبعات ونتائج سياسية قد يكون لها تأثير ليس على كيفية عمل الإدارة العامة والحكومة بشكل عام فحسب، وإنما أيضاً على مسار القضية الوطنية ذاتها.

تشكّل الحكم المحلي في فلسطين عبر مراحل عدة تعود بداياتها إلى منتصف القرن التاسع عشر في أواخر فترة الحكم العثماني. وقد لعب قطاع الحكم المحلي دوراً مهماً في تقديم العديد من الخدمات الأساسية للسكان

---

<sup>1</sup> هذه الورقة هي حصيلة نقاشات وبحث ضمن مجموعة السياسات العامة في مؤسسة مواطن، التي تكونت لأغراض هذه الورقة من د. جورج جقمان، ومي الجيوسي، ود. عزمي الشعيبي، ود. عمار الدويك، ود. أحمد أبودية. وقد قام بصياغة هذه الورقة د. عمار الدويك ود. أحمد أبودية.

الفلسطينيين في ظل حالة مستمرة من عدم الاستقرار السياسي تحت أنظمة حكم متعاقبة. كما قام بعض قيادات الهيئات المحلية وأعضائها بدور وطني سياسي في مراحل عدة من تاريخ القضية الفلسطينية، بما في ذلك خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة في أعقاب حرب ١٩٦٧.

ففي بداية السبعينيات، كانت هناك محاولات إسرائيلية لاستخدام البلديات والمجالس القروية أداةً لتكريس مفهوم الحكم الذاتي للفلسطينيين في إطار دولة إسرائيل كحل للصراع الفلسطيني الإسرائيلي، وقد راهنت إسرائيل على خلق قيادات محلية تحظى بشرعية انتخابية تكون بديلة عن قيادة منظمة التحرير في الخارج، وذلك كمقدمة للتفاوض معها على فرض حكم ذاتي في الأراضي الفلسطينية، أو استبدال الاحتلال بإدارة مدنية يشارك فيها الفلسطينيون، ويتم نقل بعض السلطات والصلاحيات المحلية إليها كمقدمة لفرض الحكم الذاتي. لكن العكس تماماً هو ما حصل، فقد جاءت انتخابات ١٩٧٦ لتفرز قيادات محلية وطنية موالية لمنظمة التحرير الفلسطينية، حوّلت البلديات إلى رافعة للمشروع الوطني الفلسطيني، ومؤسسات لدعم الصمود ومواجهة الاحتلال، والمطالبة بحق تقرير المصير والاستقلال الكامل، وتعزيز دور منظمة التحرير كممثل وحيد للشعب الفلسطيني. ولعب بعض رؤساء البلديات المنتخبين دوراً مهماً في تمثيل تطلعات السكان في رفض الاحتلال ورفض الحكم الذاتي.<sup>٢</sup> ولا غرابة أن انتخابات ١٩٧٦ كانت هي الانتخابات المحلية الأخيرة في ظل الاحتلال الإسرائيلي قبل نشوء السلطة.<sup>٣</sup>

حاولت إسرائيل تدارك فشل سياستها من خلال استحداث وتعيين ما يعرف بروابط القرى، لكن هذه السياسية أيضاً فشلت في ضوء الرفض الشعبي والوطني لها، والعداء الكبير الذي ووجهت به روابط القرى من قبل المواطنين والفصائل. وقد جاء الرد الإسرائيلي على الدور الوطني المتزايد الذي لعبته البلديات ومجالسها المنتخبة، بممارسة ضغوطات كبيرة عليها، وإجبار بعض رؤساء المجالس البلدية وأعضائها على الاستقالة، وإبعاد البعض الآخر أو

وضعهم تحت الإقامة الجبرية أو اعتقالهم. كذلك شنت بعض القيادات السياسية الإسرائيلية حملات تحريض علني على رؤساء البلديات، الأمر الذي خلق أجواء لمجموعات إرهابية إسرائيلية للقيام بمحاولات الاغتيال المنظمة لعدد من رؤساء البلديات، أدت في عدد من الحالات إلى إلحاق أذى جسدي مثل ما حدث للسيد بسام الشكعة رئيس بلدية نابلس، الذي بترت قدماه نتيجة لعمل إرهابي، وكذلك مع السيد كريم خلف رئيس بلدية رام الله الذي تعرض لاعتداء إرهابي أيضاً. وقامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بتعيين رؤساء بلديات من موظفي الإدارة المدنية الإسرائيليين بدلاً من المستقلين والمبعدين، أو من شخصيات فلسطينية محافظة لا تحظى بالدعم الشعبي.<sup>٤</sup>

مع اندلاع الانتفاضة الفلسطينية في أواخر سنة ١٩٨٧، طلبت قيادة الانتفاضة من أعضاء المجالس البلدية الذين عينتهم الإدارة المدنية بدلاً من الأعضاء المنتخبين الاستقالة، وقد استجاب جزء كبير منهم لهذه الدعوات. لذا، عندما تأسست السلطة الفلسطينية في سنة ١٩٩٤، لم يكن هناك سوى عدد قليل من رؤساء البلديات الفلسطينيين ممن جرى انتخابهم سنة ١٩٧٦ على رأس عملهم، وكانت البلديات قد فقدت كثيراً من شرعيتها ودورها كمؤسسات وطنية، إضافة إلى تراجع دورها الخدمي بشكل كبير نتيجة لظروف الانتفاضة.

## ثانياً. الحكم المحلي بعد السلطة الفلسطينية

تأسست السلطة الفلسطينية في سنة ١٩٩٤ بموجب اتفاق إعلان المبادئ وما تلتها من اتفاقات لنقل السلطات والصلاحيات. وقد نقلت السلطات الإسرائيلية بموجب هذه الاتفاقات، إلى السلطة الفلسطينية الناشئة، صلاحيات في أكثر من ٤٥ مجالاً من المجالات المدنية والخدمية، بما في ذلك الحكم المحلي، إضافة إلى نقل بعض المناطق ضمن مستويات مختلفة (أ، ب، ج) بحيث باتت السلطة تحكم جزراً جغرافية غير متصلة، سواء بين الضفة الغربية وقطاع غزة، أو حتى داخل الضفة الغربية ذاتها وقطاع غزة.

وكأي كيان سياسي حديث النشأة، تبنّت السلطة الفلسطينية، ممثلة بالرئيس ياسر عرفات، توجهات ونزعات مركزية. وسعت إلى تركيز السلطات في يد القيادة الفلسطينية. وقد كانت أولوياتها في المرحلة الأولى من نشوئها هي بناء المؤسسات الوطنية السياسية، وتوحيد الجهاز القضائي بين الضفة وغزة، وبناء الأجهزة الأمنية والأمن الوطني، إضافة إلى محاولة انتزاع أكبر قدر ممكن من الصلاحيات والأراضي من الجانب الإسرائيلي. وقد زاد من هذه النزعة المركزية واقع التجزئة الجغرافية الذي أوجدته اتفاقات أوسلو، بحيث باتت المركزية أداة لتعزيز سيطرة السلطة على المناطق الجغرافية المتباعدة، وتعزيز الطابع الوطني لمؤسسات السلطة الفلسطينية. كما أن سياسات المانحين في بداية تشكيل السلطة ركزت على دعم بناء المؤسسات الوطنية المركزية مع اهتمام أقل بالهيئات المحلية ومستويات الحكم المحلي، أو في دعم التنمية والبنى التحتية في المناطق المصنفة «ج»، التي تتجاوز مساحتها ٦٠٪ من مساحة الضفة الغربية وقطاع غزة.

تعتبر المقدمة أعلاه ضرورية لفهم السياق الذي تشكلت خلاله سياسة السلطة الفلسطينية تجاه الهيئات المحلية، على الأقل خلال أول عشر سنوات من عمر السلطة الفلسطينية. فقد استخدمت السلطة الهيئات المحلية أداة ذات أهداف مزدوجة. فمن جهة، سعت السلطة الفلسطينية إلى استخدام الهيئات المحلية لتوسيع نطاق سيطرتها على أكبر قدر ممكن من الأراضي والتجمعات السكانية في مواجهة السلطات الإسرائيلية، وفي الوقت ذاته، استخدمتها أداة لتوسيع قاعدة الولاءات السياسية للسلطة الفلسطينية ومشروعها السياسي في مواجهة معارضي اتفاق أوسلو. فعلى عكس ما جرى في سنة ١٩٧٦، حيث دعمت منظمة التحرير ممثلي الحركة الوطنية على حساب العائلات، استخدمت السلطة الفلسطينية سياسة التعيين في الهيئات المحلية لاسترضاء بعض العائلات المتنفذة والشخصيات المحلية وكسب ودها، من أجل زيادة قاعدة المنتفعين من مشروع السلطة الفلسطينية. وهذا يعكس تغيراً جوهرياً في النظرة إلى دور المجالس المحلية من آلية لمواجهة المشروع الإسرائيلي في الحكم الذاتي والإدارة المدنية، وشطب تمثيل منظمة

التحرير، إلى أداة لتكريس بناء مشروع السلطة والولاء لها، باعتبار أن مرحلة المواجهة مع الاحتلال قد استبدلت بحالة من التفاوض الرسمي وتوقيع الاتفاقات، وبالتالي بحاجة إلى موالين. وخدمة لهذه السياسة، لم توفر السلطة الفلسطينية التمكين الكافي للهيئات المحلية وتعزز من استقلالها عن السلطة المركزية، وإنما كرّست تبعيتها من خلال استراتيجيات عدة؛ أهمها أتباع سياسة التعيين بدلاً من الانتخابات، وربط قرارات البلديات وميزانياتها بوزارة الحكم المحلي.

وفي هذا السياق، عمدت السلطة إلى زيادة عدد البلديات والمجالس القروية بشكل كبير، وترفع بعض التجمعات الصغيرة إلى مجالس بلدية، ومنحها الشخصية القانونية. فعند قدوم السلطة الفلسطينية، كان عدد البلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة ٣١ بلدية (منها ٢٦ في الضفة و٥ في قطاع غزة)، و٦٨ مجلساً قروياً، إضافة إلى ٢٥٥ تجمعاً سكانياً (قرى وخراب وبلدات) لم يكن لها أي وضع قانوني خاص. فقامت السلطة بمنح صفة قانونية لهذه القرى وتشكيل مجالس بلدية فيها أو لجان مشاريع<sup>٦</sup>. وبعد مرور عشر سنوات من تشكيل السلطة، وصل عدد البلديات ١٠٦ بلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى ٣٧٨ مجلساً قروياً.

يمكن أن تفسر هذه الزيادة أنها جاءت ضمن الرؤية والسياسة المزدوجة التي أشرنا إليها، والتي ترى أن وجود مجالس بلدية تحت مظلة وزارة الحكم المحلي سوف يزيد من قاعدة الولاء للسلطة الفلسطينية، ويعزز من الوجود الفلسطيني في التجمعات السكانية التي قد تكون معزولة أو قريبة من مستوطنات إسرائيلية، وسوف يزيد من سيطرة السلطة الناشئة على أكبر مساحة ممكنة من الأرض وأكبر عدد ممكن من السكان، من خلال منح وضع قانوني (مجلس محلي، أو لجنة مشاريع) للتجمعات السكنية الصغيرة، وتعيين أعضاء لها تحت إشراف الحكم المحلي. لكن السلطة لم تذهب أكثر من ذلك في توظيف الهيئات المحلية في المشروع الوطني، ومنحها دوراً واضحاً في مقاومة الاستيطان والتوسع الإسرائيلي في الضفة الغربية. فقد كانت تعتقد

السلطة أن سيطرة إسرائيل على المناطق المصنفة «ج» هي سيطرة مؤقتة، وبالتالي لم تسع إلى خوض معركة توسيع المخططات الهيكلية للقرى والمدن بما يتناسب مع التطور الطبيعي لزيادة السكان والاحتياجات، ناهيك عن عدم إيلاء موضوع تطوير الموارد المالية للهيئات المحلية أهمية تذكر.

في مقابل سياسة الزيادة العددية للبلديات والمجالس، لم يكن هناك توجه لدى السلطة الفلسطينية في تقوية الهيئات المحلية وإكسابها الشرعية الكافية والاستقلالية عن السلطة المركزية. وقد ظهر ذلك جلياً من خلال ماطلة السلطة في إجراء انتخابات محلية، على الرغم من أن قانون الهيئات المحلية الذي أصدرته السلطة في سنة ١٩٩٧ ينص على وجوب إجرائها، وعلى الرغم من عدم وجود موانع لوجستية أو غيرها تحول دون تنظيم الانتخابات. واستعاضت السلطة عن الانتخابات باتباع سياسة تعيين أشخاص، في الغالب من الموالين أو على الأقل من غير المعارضين للسلطة الفلسطينية وسياساتها، في هذه المجالس. استمرت السلطة في سياسة التعيين حتى سنة ٢٠٠٤، حيث تم تنفيذ الانتخابات المحلية على أربع مراحل حتى سنة ٢٠٠٥، وشملت ٢٦٢ هيئة محلية، بينما لم يتم تنفيذ المرحلة الخامسة والأخيرة التي كان من المفترض أن تشمل ٦٢ هيئة محلية يشكل عدد سكانها أكثر من ٥٠٪ من عدد الناخبين المؤهلين، إذ أنها كانت تشمل هيئات محلية كبيرة مثل غزة، وخان يونس، والخليل. وفي أعقاب الانقسام في سنة ٢٠٠٧، قامت وزارة الحكم المحلي باستبدال العديد من أعضاء المجالس المنتخبين في الضفة الغربية بأشخاص معيّنين.<sup>٧</sup> وبعد تأجيل متكرر، وافقت السلطة على إجراء الانتخابات المحلية في أواخر سنة ٢٠١٢، لكن حركة حماس رفضت السماح بإجراء الانتخابات في قطاع غزة، وقاطعتها في الضفة الغربية. كما لجأت حماس إلى إجراء تعديلات في مجالس الهيئات المحلية في قطاع غزة، بما يخدم تعزيز سيطرتها السياسية على هذه الهيئات.

أبقت السلطة الفلسطينية مخيمات اللاجئين الفلسطينيين خارج إطار تنظيم الهيئات المحلية، بحيث استمرت وكالة غوث وتشغيل اللاجئين «الأونروا» في

تقديم الخدمات الصحة وخدمات التعليم فيها، إضافة إلى خدمات جمع النفايات الصلبة، في حين تولت السلطة الفلسطينية تقديم الماء والكهرباء للمخيمات.

أما بالنسبة للمحافظين، فقد تم استخدام هذا المستوى من الحكم أداة أيضاً لتعزيز السلطة المركزية وبسط نفوذ السلطة في المحافظات. وتجدر الإشارة إلى أنه كانت هناك محاولات من قبل المجلس التشريعي الأول لإقرار قانون يحدد دور المحافظين ومهامهم في إطار هيكلية السلطة، إلا أن الرئيس عرفات رفض المصادقة على مشروع القانون، واستمر في تعيين المحافظين الذين تم إبتاعهم لوزير الداخلية (استمر الرئيس عرفات في شغل هذا المنصب حتى سنة ٢٠٠٢). ولاحقاً، تم إبتاع المحافظين لمكتب الرئيس. لم تكن هذه السياسة الرسمية والساعية إلى سيطرة السلطة التنفيذية في نظام الحكم الناشئ مقتصرة على مؤسسات الحكم المحلي، وإنما يمكن ملاحظتها في مواقع مختلفة من مجالات الحكم. ولا يعني ذلك أن سياسة مركزية فوقية أدت بالضرورة إلى وجود سياسة واضحة وشاملة معتمدة بشأن طبيعة المهام المناطة بالهيئات المحلية والقيام بها بشكل تكاملي مع مؤسسات الدولة الأخرى، أو حتى على صعيد وجود خطة وطنية شاملة تعتمد أولويات الهيئات المحلية في خدمة الخطة الوطنية الشاملة للسلطة أو الحكومة. ووصلت الأمور أحياناً في بعض الهيئات المحلية إلى درجة الشلل، بسبب الاعتماد فقط على مساعدات السلطة والمانحين.

### ثالثاً. المستويات الثلاثة من الحكم

بعد تشكيل السلطة أصبح هناك ثلاثة مستويات من الحكم في فلسطين: الحكومة المركزية، المحافظات، الهيئات المحلية.

#### ١. الحكومة المركزية:

تعتبر وزارة الحكم المحلي حلقة الوصل الأساسية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. وقد أسست وزارة الحكم المحلي في سنة ١٩٩٤ مع قدوم

السلطة، ومنذ ذلك الوقت وهي تقوم بدور محوري في متابعة الهيئات المحلية والإشراف عليها، وفي بعض الحالات إدارتها بشكل مباشر. وقد زاد دور الوزارة طوال الفترات التي لم تجر فيها انتخابات محلية، حيث كانت الوزارة تقوم بتعيين المجالس البلدية والقروية، دون وجود سياسة مكتوبة ومعلنة توضح آلية التعيين الذي كان يتم في الغالب على أسس سياسية أو شخصية أو جهوية، وفي بعض الحالات كان يتم تعيين رؤساء البلديات أو أعضاء المجالس من موظفي الوزارة أنفسهم.<sup>٨</sup>

صدر قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ لينظم عمل الوزارة، ويوضح علاقتها بهيئات الحكم المحلي. وقد نص القانون على أن دور الوزارة يتمثل في رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف هذه المجالس واختصاصاتها وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات، والرقابة المالية والإدارية والقانونية، والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس، إضافة إلى القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين، ووضع أي أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في القانون (المادة ٢). وقد أصدرت الوزارة العديد من الأنظمة تبعاً لهذا القانون، مثل النظام المالي للهيئات المحلية، ونظام الموظفين الموحد لموظفي الهيئات المحلية، اللذين يعطيان الوزارة دوراً كبيراً في المصادقة على الموازنات والتعيينات وإقرار الهيكلية وتسكين الموظفين عليها، وتعيين موظفين جدد. كما تم تعديل قانون الهيئات المحلية بموجب قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٨، الذي أتاح لمجلس الوزراء، بناء على تنسيب وزير الحكم المحلي، حل المجلس المنتخب للهيئة المحلية وتعيين لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل لمدة أقصاها سنة، إذا تجاوز أو أخل المجلس بصلاحياته المنصوص عليها في القانون، أو في حال انتهاء دور المجلس (المادة ٣).

وقد سبق صدور قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧، قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية،<sup>٩</sup> الذي أضفى الصفة الديمقراطية

على الحكم المحلي، بحيث نص على أن جميع المجالس المحلية يجب أن تكون منتخبة، وهو ما أكده قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧.

استبدل القانونان المذكوران مجموعة من التشريعات الأردنية والمصرية، إضافة إلى بعض الأوامر العسكرية التي كانت تنظم الحكم المحلي، ووفراً إطاراً وطنياً موحداً للحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما أنهما عززا من مبدأ ديمقراطية الحكم المحلي، ومنحا المجالس المنتخبة قدراً من الاستقلالية في إدارة شؤونها. إلا أن من المآخذ على قانون الهيئات المحلية أنه اشترط موافقة وزير الحكم المحلي على العديد من القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، مثل إقرار الموازنة العامة، والتصرف في الأموال غير المنقولة، وإصدار الأنظمة، وتوسيع حدود الهيئة المحلية، أو الافتراض بكفالة السلطة الفلسطينية، أو شطب العوائد أو الرسوم المفروضة على أي شخص بسبب فقره، دون أن يضع القانون أية ضوابط أو قيود على قرار الوزير بالموافقة أو الرفض. كما أن القانون لم يفرق بين مستويات أو أنواع الهيئات المحلية (مجالس قروية، ومجالس بلدية) ونص على صلاحيات ومهام واحدة لجميع أنواع الهيئات المحلية دون تفریق.

## ٢. المحافظات:

أما المستوى الثاني من الحكم، فهو المحافظات التي يقف على رأسها المحافظون. هناك عدم وضوح كبير فيما يتعلق بالإطار القانوني الناظم للمحافظين، وفي طبيعة عملهم وصلاحياتهم، وعلاقتهم بالسلطة المركزية والهيئات المحلية والمؤسسات المدنية والعسكرية في محافظاتهم. وقد تمت إعادة تشكيل المحافظات وتعيين المحافظين بعد قدوم السلطة كإحياء لممارسات أردنية ومصرية كانت متبعة قبل سنة ١٩٦٧ في كل من قطاع غزة والضفة الغربية. وقد أبقّت السلطة على التشكيلات الإدارية التي كانت سارية إبان الحقبة الأردنية والمصرية، وزادت عدداً من المحافظات، وهي أريحا، وسلفيت، وقلقيلية، بحيث أصبح عدد المحافظات ١٦ محافظة.<sup>١</sup>

لم يشر القانون الأساسي الفلسطيني إلى هذا المستوى من الحكم (المحافظين)، كما أنه لم يشر إلى موضوع التشكيلات الإدارية بشكل عام. لكن، كانت هناك محاولات من المجلس التشريعي الفلسطيني لتنظيم عمل المحافظين، من خلال مشروع قانون التشكيلات الإدارية الذي صادق عليه المجلس بالقراءة الثانية، لكن رئيس السلطة الفلسطينية لم يقر بالمصادقة عليه، وقام بدلاً من ذلك بإصدار المرسوم الرئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ بشأن اختصاصات المحافظين.

نص المرسوم المذكور على أن المحافظ هو ممثل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ورئيس الإدارة العامة، وأعلى سلطة في محافظته، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للسلطة، وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق محافظته (المادة ٢). وبالنسبة لاختصاصات المحافظين، فقد نص المرسوم على الصلاحيات التالية: ١- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة والصحة العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين. ٢- حماية الأملاك العامة والخاصة وتحقيق الأمن في محافظته، بالتعاون في ذلك قادة الشرطة والأمن العام في المحافظة، وأن تكون هناك اجتماعات دورية ودائمة بينهم. ٣- العمل على الرقي الاقتصادي والعمراني والاجتماعي في المحافظة، وتحقيق المساواة والعدالة وضمأن سيادة القانون. ٤- اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية (المادة ٥).

كذلك نص المرسوم على تشكيل المجلس التنفيذي في المحافظة يرأسه المحافظ، ويتكون من: أ) مديرو الدوائر الحكومية في المحافظة ما عدا المحاكم والنيابة العامة. ب) عدد من رؤساء المجالس البلدية في المحافظة. كما يرأس المحافظ لجنة التنظيم والتخطيط في نطاق محافظته التي تتكون من عدد من رؤساء البلديات والمجالس المحلية في المحافظة.

يلاحظ أن الصلاحيات المنصوص عليها في مرسوم سنة ٢٠٠٣ فيها كثير من العمومية وعدم الوضوح، وبعضها يتداخل مع صلاحيات أجهزة

مركزية أخرى مثل الشرطة، أو مع صلاحيات ومهام الهيئات المحلية. كما أن الأساس القانوني لصلاحيات المحافظين هو محل تساؤل كبير، حيث أن المرسوم الرئاسي يمنح صلاحيات جوهرية لا يمكن تفويضها لأية جهة إدارية بموجب مرسوم رئاسي، وبخاصة أن بعض هذه الصلاحيات قد تم النص عليها بموجب قوانين وأعطيت للهيئات المحلية أو لجهات إدارية أخرى.

### ٣. الهيئات المحلية:

المستوى الثالث من الحكم هو الهيئات المحلية. وقد بين قانون سنة ١٩٩٧ صلاحيات الهيئات المحلية في المادة ١٥، التي فصلت صلاحيات المجالس في أكثر من ٢٥ بنداً، لكن ليست جميع البنود مفعلة أو ممارسة على أرض الواقع.<sup>١١</sup> فبعض المهام والصلاحيات تمارس من قبل شركات (مثل تزويد خدمة الكهرباء) أو من قبل مؤسسات عامة أخرى (مثل مصلحة المياه)، أو من قبل وزارات (مثل منح تراخيص الحرف والصناعات). كذلك، فإن هناك خلطاً في هذه المادة بين المهام والصلاحيات. فالمهام هي ما يتم تكليف المجلس بالقيام به، أما الصلاحيات فهي ما يمنح للمجلس لتمكينه من القيام بمهامه. ومن هذه الصلاحيات/المهام الواردة في المادة المذكورة:

١. إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي قبل إرسالها إلى الوزارة للمصادقة عليها.
٢. إدارة أموال الهيئة المحلية وممتلكاتها.
٣. إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها، وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات، وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.
٤. تخطيط البلدة وفتح الطرق والفاؤها وتعديلها، وتعيين عرضها واستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها، وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها، وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها، ومنع التجاوز عليها.

٥. مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها ومنح تراخيص البناء.
٦. تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب، أو لأية استعمالات أخرى.
٧. تزويد السكان بالكهرباء.
٨. إنشاء خطوط المياه العادمة والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها.
٩. تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها، ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة.
١٠. جمع النفايات والفضلات من الطرق والمنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.
١١. اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة، ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.
١٢. مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتأكد من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة، ومن نظافة الأدوات الصحية في المحال العامة، واتخاذ التدابير اللازمة لإبادة البعوض والحشرات الأخرى ومكافحة الفئران والجرذان والزواحف الضارة.
١٣. مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية، واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
١٤. إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية، ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
١٥. إنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والحمامات.
١٦. اتخاذ الاحتياطات اللازمة للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها.
١٧. إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

١٨. هدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة، أو التي تتبعث منها روائح كريهة مؤذية، وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.

١٩. إنشاء المسالخ وتنظيمها، ومراقبة المتسولين، ومراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات، وإنشاء الأسواق العامة.

تتحصر الصلاحيات (والمهام) أعلاه في مجالات التخطيط والتنظيم العمراني، وتقديم الخدمات الأساسية من مياه وكهرباء وصرف صحي ونفايات صلبة، إضافة إلى خدمات الصحة العامة وترخيص الحرف وبعض الأمور الثقافية مثل إنشاء المكتبات، وتنظيم النشاطات الفنية. وأغلب هذه الخدمات، إن لم يكن جميعها، هي ذاتها الخدمات التي كانت تقدمها البلديات قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، وهي شبيهة بتلك الواردة في قانون البلديات الأردني لسنة ١٩٥٥، ولم يأت القانون بصلاحيات ومهام جديدة. كذلك لم يتح القانون المجال لإمكانية إضافة خدمات أخرى قد تستطيع بعض الهيئات المحلية، وبخاصة الكبيرة منها، الاضطلاع بها مثل الخدمات الاجتماعية بمختلف أنواعها، وخدمات التعليم والصحة. كما لم يتح للسلطة المركزية مجال لتفويض بعض صلاحياتها للهيئات المحلية. كذلك، فإن بعض هذه الصلاحيات يتداخل مع بعض الصلاحيات التي تقدمها الحكومة المركزية؛ مثل ترخيص الحرف والصناعات، وبعض قضايا الصحة العامة والبيئة. من حيث الشكل، المهام المعطاة هي مهام واسعة لكن دون صلاحيات كافية، ولم يكن في ذهن من صاغ القانون توزيع عادل بين مهام الحكومة المركزية والهيئات المحلية، بسبب عدم وجود سياسة واضحة لدى المشرع الفلسطيني في ذلك الوقت.

#### رابعاً. الموارد المالية للهيئات المحلية

بالنسبة للموارد المالية للهيئات المحلية، فقد نص قانون سنة ١٩٩٧ (المادة ٢٢) على أنها تتأتى 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.
- ت. الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية.

من الناحية العملية، فإن موارد البلديات المالية غير كافية وغير مستقرة. وتعتمد البلديات بشكل كبير على الرسوم (وبخاصة رسوم الرخص والأبنية والمخالفات)، وعلى بيع خدمات الكهرباء والمياه،<sup>١٢</sup> إضافة إلى بعض المشاريع المدرة للدخل والمساعدات والمنح الخارجية. أما بالنسبة للضرائب، فإن قاعدة الضرائب المحلية محدودة جداً، والضريبة المحلية الوحيدة التي تجبها البلديات مباشرة هي ضريبة المعارف، وهناك إشكاليات كبيرة في تحصيلها، وبخاصة في البلديات والمجالس الصغيرة، نتيجة انتشار الفقر، ولا تكاد تكفي عوائد هذه الضرائب لتغطية مصاريف صيانة مباني المدارس وترميمها، علماً بأن هذه الضريبة لا يجوز استخدامها إلا لأغراض المدارس مثل الترميم أو إضافة غرف صفية. أما ضريبة الأملاك وضريبة المواصلات، التي تجبها السلطة المركزية نيابة عن البلديات، ومن ثم تقوم بتحويلها إلى البلديات بعد خصم نسبة معينة،<sup>١٣</sup> فإنها لا تجبى في البلديات كافة، كما أن هناك عدم انتظام في تحويلها وعدم شفافية في توضيح قيمتها وآليات احتسابها، أو الإعفاءات التي قد يقوم بها بعض موظفي وزارة المالية دون الرجوع إلى الهيئة المحلية. فحسب القانون الساري في الضفة الغربية، تخصص السلطة المركزية ١٠٪ من قيمة ضريبة الأملاك وتحويل باقي المبلغ للهيئات المحلية. لكن من الناحية الفعلية تقوم وزارة المالية بتحويل مبلغ أقل من المنصوص عليه في القانون. أما بالنسبة لضرائب المواصلات ورسومها، تقوم وزارة المالية بتحويل جزء منها إلى الهيئات المحلية حسب عدد سكان الهيئة، وأيضاً وفقاً للسلطة التقديرية لوزير المالية.<sup>١٤</sup>

نتيجة لذلك، فإن العديد من المجالس بالكاد تغطي نفقاتها التشغيلية الأساسية من رواتب موظفين ونفقات جارية أخرى، دون أن يكون لديها أي موارد لتغطية النفقات التطويرية أو التنموية. ولتغطية العجز الذي تعاني منه بعض البلديات، وبخاصة في ضوء تأخر السلطة المركزية في تحويل عوائد الضرائب والمستحقات المالية لها، وعدم وجود أي بند في الموازنة العامة لدعم الهيئات المحلية، تعتمد الكثير من الهيئات المحلية إلى عدم دفع المستحقات المالية المترتبة عليها إلى شركات الكهرباء والماء الإسرائيلية، على الرغم من قيام هذه البلديات بتحصيل قيمة خدمات الكهرباء والماء من المواطنين، الأمر الذي يراكم ديوناً على السلطة الفلسطينية التي تجد في كثير من الحالات أن الجانب الإسرائيلي قد قام باقتطاع قيمة هذه الديون مباشرة من مستحقات السلطة من الجمارك التي تجيئها إسرائيل لصالح السلطة.

أظهرت التجربة الفلسطينية منذ تأسيس السلطة العديد من المشاكل والتفاوتات الجوهرية بين الهيئات المحلية تبعاً لحجم هذه البلديات والنفوذ السياسي لمن يقوم عليها، إضافة إلى غياب الرؤية الوطنية الواضحة حول دور الهيئات المحلية في المسألة الوطنية والصراع مع الاحتلال الإسرائيلي وفي العلاقة مع السلطة المركزية، وأيضاً في طبيعة دور المحافظات وعلاقتها مع الهيئات المحلية. وقد أشارت الخطة الوطنية للتنمية (٢٠٠٨-٢٠١٠) إلى ضرورة زيادة اللامركزية، لكن لم تقدم تصوراً واضحاً أو أهدافاً محددة قابلة للقياس باتجاه تحقيق هذا التوجه.

في ظل الهجمة الإسرائيلية الشرسة على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية، والأزمات المالية الخانقة التي مرت وتمر بها السلطة الفلسطينية، وتآكل الشرعية الانتخابية للمؤسسات السياسية الوطنية، فإن هناك حاجة لإعادة النظر في دور الهيئات المحلية وإعادة صياغته بما يخدم تحقيق التنمية المحلية، والمشاركة السياسية، وخدمة المشروع الوطني، دون أن تكون الهيئات المحلية بديلاً عن السلطة الفلسطينية.

## خامساً. أهم الإشكاليات التي تواجه الهيئات المحلية

وفي ظل الإرث الذي تشكلت في إطاره هيئات الحكم المحلي في فلسطين، واجهت، وما زالت تواجه، هذه الهيئات العديد من الإشكاليات التي تتمثل في: عدم وضوح الرؤية حول الحاجة المطلوبة من الحكم المحلي، وتحكم الاحتلال بالأراضي الفلسطينية، وعدم الوضوح في نوع أو درجة اللامركزية المطبقة في تشكيل هذه الهيئات، وما يترتب على ذلك من إشكاليات في العلاقة بين الحكومة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، وعدم الوضوح في معايير تشكيل الهيئات وآليات تصنيفها، والتداخل والتعارض في الصلاحيات بين هيئات الحكم المحلي والمحافظين، والإشكاليات المتعلقة بالإطار القانوني والموارد المالية، ودمج الهيئات في إطار مجالس موحدة ومجالس الخدمات المشتركة، وعدم انتظام إجراء الانتخابات لهيئات الحكم المحلي، والفوضى في تقديم الخدمات، وتعدد الجهات التي تتولى تقديم بعضها، وفيما يلي عرض لأبرز هذه الإشكاليات:<sup>١٥</sup>

١. عدم وضوح الرؤية حول المطلوب من الحكم المحلي: إن الإشكالية الأساسية التي واجهت الحكم المحلي في فلسطين مع قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ وتوجهها لتنظيم هذا القطاع، تمثلت في عدم وضوح الرؤية السياسية للسلطة حول ما الذي تريده من الحكم المحلي؟ فغياب السياسة الواضحة تجاه الحكم المحلي، ولّد العديد من الإشكاليات الأخرى التي سبق ذكرها، وفي مقدمتها تضارب المهام والصلاحيات والإشكاليات القانونية والمالية، والإشكاليات المتعلقة بالخدمات.

٢. سياسات الاحتلال الإسرائيلي: قامت إسرائيل ومنذ احتلالها لما تبقى من الأراضي الفلسطينية في العام ١٩٦٧، بوضع تقسيمات جغرافية وخدمية تتلاءم مع أهداف الاحتلال، وبعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو وقيام السلطة الوطنية، لم تلتزم إسرائيل بنقل الصلاحيات المدنية المتعلقة بالأراضي الفلسطينية في المنطقة المصنفة «C»، التي تشكل أكثر من ٦٠٪ من مساحة الضفة الغربية، وأبقت على التنظيم الهيكلي بيدها في

هذه المناطق. من جهة أخرى، لم تبادر السلطة الوطنية للتعامل مع هذه المناطق بمد ولاية الهيئات المحلية، بحيث يتم تقسيم المناطق C بينها، بحيث لا تبقى أي أراض خارج حدود مسؤولية أي من الهيئات المحلية.

٣. الهيئات المحلية بين المركزية واللامركزية: على الرغم من اعتماد مسمى هيئات الحكم المحلي و«وزارة الحكم المحلي» للإشارة إلى الهيئات المحلية في فلسطين، وهو ما يعكس توجهاً لتبني اللامركزية في هذا المجال وبأوسع صورته (لامركزية إدارية ولامركزية سياسية) فإن التطبيق العملي يظهر عدم وضوح النموذج المتبع في تنظيم هذه الهيئات. فهل هي هيئات حكم محلي أم إدارة محلية؟ ومن غير الواضح درجة اللامركزية المطبقة في هذا النظام، فالقانون الأساسي الفلسطيني يشير في مادته رقم ٥٨ إلى تلك الهيئات بوحدات للإدارة المحلية فقط، ويحيل تحديد اختصاصاتها ومواردها والرقابة عليها وعلاقتها بالسلطة المركزية إلى القانون.<sup>١٦</sup>

أما قانون الهيئات المحلية، كما أسلفنا، فلم يمنح هيئات الحكم المحلي الاستقلال المالي المطلوب، ومنح وزارة الحكم المحلي سلطة الإشراف على اختصاصاتها وميزانياتها والرقابة المالية والإدارية عليها، ما يعني التوجه المركزي في العلاقة بين هيئات الحكم المحلي ووزارة الحكم المحلي.

في حين أن العلاقة الواقعية السائدة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية تختلف من هيئة محلية إلى أخرى، فالبليات الكبرى تتجاوز في حدود صلاحياتها واختصاصاتها ما حدده القانون، وتمارس نشاطاتها بعيداً عن تحكم وزارة الحكم المحلي وسيطرتها، أما الهيئات المحلية الصغيرة فتخضع بشكل كبير لوزارة الحكم المحلي.

ومن ثم فإن الإطار القانوني للحكم المحلي قائم على علاقة تحكومية بين الوزارة والهيئات المحلية، الأمر الذي يتناقض مع المبادئ العامة للامركزية المحلية، أو أسس الإدارة المحلية التي نص عليها القانون الأساسي، الأمر الذي يتطلب بلورة مدخل واضح لقطاع الحكم المحلي

يزيل اللبس والتعارض القائم، ويوزع المهام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وفقاً للقدرات والموارد المتاحة.

٤. تشكيل الهيئات المحلية: بعد قيام السلطة الوطنية وتشكيل وزارة الحكم المحلي بدأت الوزارة بإنشاء مجالس ولجان خدمات في كل تجمع سكاني دون دراسة أو تخطيط مسبق للشكل المناسب للهيئات المحلية وبشكل ارتجالي، الأمر الذي أدى إلى زيادة عدد هذه الهيئات بشكل كبير، في حين لم يواكب هذا التطور الكمي تطوير نوعي في نمط الإدارة، وحجم الموازنات المخصصة، ودمقرطة إدارة قطاع الحكم المحلي من حيث توسيع الصلاحيات وتنويع التمثيل السياسي والاجتماعي، حيث بقيت الصلاحيات التي تتمتع بها الهيئات المحلية بموجب القانون هي صلاحيات محدودة ومحصورة بشكل أساسي في تنظيم البناء والأسواق العامة والنقل والمرور والمتنزهات، ولا تتمتع الهيئات المحلية بصلاحيات فعلية في مجال التعليم والشؤون الاجتماعية أو الخدمات الصحية.

وقد ترتب على ذلك زيادة التوجه المركزي في العلاقة مع وزارة الحكم المحلي والاعتماد عليها بشكل كبير، وبخاصة في الهيئات المحلية ذات العدد السكاني المحدود بسبب ضعف الموارد، وهو ما تم استدراكه مؤخراً من قبل وزارة الحكم المحلي التي سعت إلى تغيير هذه السياسة بالاعتماد على حلول كالدمج، ومجالس الخدمات المشتركة.

من جهة أخرى، فإن قيام وزارة الحكم المحلي بتصنيف الهيئات المحلية (البلديات: أ، ب، ج، د) لم يستند إلى قانون أو نظام مصادق عليه من قبل مجلس الوزراء، كما نصت على ذلك المادة رقم (٤) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، التي تحدد الجهة المختصة بتنظيم هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية، وتحدد تشكيلاتها وحدودها من خلال لائحة تصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من وزارة الحكم المحلي، الأمر الذي أدى إلى المزيد من عدم الوضوح في الأسس والمعايير الخاصة بتشكيل الهيئات المحلية وتصنيفها.

٥. عدم الانتظام في إجراء الانتخابات للهيئات المحلية: على الرغم من كون قانون انتخابات الهيئات المحلية من أوائل القوانين التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني وذلك في العام ١٩٩٦، فإن السلطة الوطنية لم تتم بإجراء الانتخابات للهيئات المحلية إلا في العام ٢٠٠٤ وعلى مراحل، وتم استثناء الهيئات المهمة منها، وقد استعاضت السلطة عن ذلك بسياسة التعيينات، ونتج عن ذلك غياب الرقابة والمساءلة الشعبية لمجالس هذه الهيئات، وغياب الشعور لدى المواطنين بأهمية الهيئات المحلية، وبالتالي غياب المشاركة الشعبية في الحكم المحلي وعدم انفتاح الهيئات المحلية أمام الجمهور. كما أدى تأخير الانتخابات في الهيئات المحلية حتى سنة ٢٠٠٥ إلى تهميش دورها السياسي خلال السنوات الأولى من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية.

٦. إشكالية علاقة الهيئات المحلية بالمحافظين: يضاف إلى ما تقدم عدم وضوح النصوص القانونية التي تحدد المهام والمسؤوليات لكل من الهيئات المحلية والمحافظين (قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، ونظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٦٦، والمرسوم الرئاسي الفلسطيني الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١/١ بشأن اختصاصات المحافظين)، فأحدى مسؤوليات المحافظين الإشراف على الخدمات العامة ورعايتها والعمل على تحقيقها بالتعاون مع السلطات والهيئات المختصة، ومن جهة أخرى، فإن توفير الخدمات المحلية في مجالات عديدة هو من اختصاص الهيئات المحلية في الوقت ذاته.

٧. الإشكاليات المتعلقة بالوضع المالي للهيئات المحلية: هناك ضعف لدى عدد كبير من الهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة منها فيما يتعلق بالإيرادات المالية، كما توجد فروق واسعة فيما يتعلق بدخل هذه الهيئات من الضرائب والرسوم، ذلك أن معظم الضرائب والرسوم تتم جبايتها من السلطة المركزية ممثلة بوزارة المالية لحساب الهيئات المحلية، مثل ضريبة الأملاك، ومقابل هذه الجباية تخصص الوزارة جزءاً منها، وهناك

العديد من الصعوبات التي تواجه عملية الجباية بسبب عدم تجاوب المواطنين، وبخاصة في الضرائب والرسوم المباشرة التي تجبها الهيئات المحلية، والتأخير في تحويل وزارة المالية لحصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المحلية في حالة الضرائب غير المباشرة، كما أن هناك عدم وضوح في آليات توزيع الموارد والعائدات على الهيئات المحلية.

من جهة أخرى، هناك غياب للتشريعات التي تمنح الهيئات المحلية صلاحيات إنشاء مشاريع اقتصادية لتعزيز مصادر دخلها، والمركزية المالية العالية من قبل وزارة الحكم المحلي، حيث لم يتم منح الهيئات المحلية أي صلاحيات تساعد في تعزيز مواردها المالية ومصادرها، إضافة إلى وجود إشكاليات تتعلق في وضع الموازنات من حيث غياب إطار موحد للموازنة، والإجراءات المتبعة من قبل وزارة الحكم المحلي للمصادقة على موازنات الهيئات المحلية عشوائية وغير مترابطة على الرغم من وجود دليل مالي وإداري، وضعف القدرات المحاسبية والإدارية لدى موظفي الهيئات المحلية في إدارة المصادر والموارد في الهيئات المحلية.<sup>١٧</sup>

٨. **مجائس الخدمات المشتركة:** تواجه المجالس المشتركة العديد من الإشكاليات منها: غياب الأسس المعتمدة لتشكيل المجالس المشتركة. فالعديد منها تشكل على عجل، وذلك بغرض الحصول على تمويل من المانحين لتنفيذ بعض المشاريع، حيث أهملت جوانب ذات علاقة بالنسيج الاجتماعي والحجم الجغرافي المناسب لكل مجلس، والقدرات الإدارية اللازمة لتوفير الخدمات للمواطنين، ما أدى إلى فشل عدد كبير منها، واختلاف الرؤية الاستراتيجية حول الدور والهدف من إنشاء المجالس المشتركة بين من يرى أنها جاءت بهدف تطوير قدرات الهيئات المحلية والخدمات التي تقدمها للمواطنين، وطلب الكفاءات البشرية لتنفيذ المشاريع التي تكون أكبر من قدرة كل هيئة محلية منفردة، وبين من يرى أنها تهدف إلى خلق واقع مادي يعزز العمل المشترك لدى هذه الهيئات، ويمهد لمرحلة دمجها في هيئة محلية واحدة، كما أن هناك مركزية في

العلاقة بين وزارة الحكم المحلي وهذه المجالس، وعدم تطوير القوانين والأنظمة واللوائح اللازمة لدعم عمل هذه المجالس وتوجهاتها.

٩. دمج الهيئات المحلية الصغيرة في إطار بلديات موحدة: واجهت العديد من عمليات الدمج مجموعة من الإشكاليات أدت ببعض الهيئات المحلية المدمجة إلى طلب الانفصال عن البلديات المستحدثة، ومن هذه الإشكاليات: عدم وجود نظام دمج معتمد وفقاً للأصول، وغياب التخطيط المسبق والأسس والمعايير الخاصة بعمليات الدمج، كما أن بعض قرارات الدمج جاءت بشكل قسري ودون التشاور مع الأهالي والمجتمع المحلي، أو وفق قاعدة الاختيار وإقناع المواطنين بالتوجه نحو الدمج كوسيلة لتطوير مناطقهم وتميئتها، وعدم القيام بدراسات ميدانية مسبقة لتحديد الهيئات الراغبة والمستعدة لعملية الدمج، وعدم توفر الخبرة والتجربة الكافية لدى وزارة الحكم المحلي في هذا المجال، وعدم قيام الوزارة بمتابعة الإشكاليات التي برزت في تجارب البلديات المدمجة وأخذها بالاعتبار في التجارب الجديدة، وضعف حملات التوعية للأهالي من الفائدة التي يمكن أن تتحقق من عمليات الدمج، وبخاصة أن النسيج الفكري الاجتماعي لا يساعد على هذا النوع من التغيير، وضعف الدعم والامتيازات المقدمة للبلديات المستحدثة، الأمر الذي يشجع على نجاح هذا التوجه، وعدم مراعاة البعد السياسي في عملية الدمج، إلى جانب البعد التنموي، وبخاصة فيما يتعلق بالانتخابات لمجالس هذه الهيئات، فليس هناك أي خصوصية لهذه البلديات في قانون انتخابات الهيئات المحلية أو الأنظمة التنفيذية له، وعدم تعديل التشريعات ذات العلاقة التي تضمن العدالة في التمثيل وتوزيع المشاريع والخدمات بين الهيئات المدمجة.

١٠. التداخل والتعدد في الصلاحيات الواردة في التشريعات ذات العلاقة بصلاحيات الهيئات المحلية: فالمهام والصلاحيات المنصوص عليها في قانون الهيئات المحلية، وبخاصة تلك المتعلقة بالخدمات

والتطوير، تتداخل مع صلاحيات جهات أخرى منظمة بقوانين، ومنها على سبيل المثال: الصلاحيات التي يمنحها قانون البيئة لسنة ١٩٩٩ لسلطة البيئة، الصلاحيات التي يمنحها قانون الصحة العامة لوزارة الصحة، الصلاحيات التي يمنحها قانون الكهرباء العام لسلطة الطاقة، الصلاحيات التي يمنحها قانون المياه لسلطة المياه، الصلاحيات التي يمنحها قانون الدفاع المدني لجهاز الدفاع المدني، وغيرها، وهو ما يقتضي مراجعة شاملة لهذه التشريعات من أجل تحديد واضح للأدوار.

١١. فوضى تقديم الخدمات وتوزعها: فخدمات المياه والكهرباء وجمع النفايات ومنح التراخيص وغيرها من الخدمات موزعة بين العديد من الجهات. فخدمات المياه والكهرباء يقدم بعضها في إطار شركات أو مصالح خاصة، وأخرى مقدمة من قبل الهيئات المحلية، والعديد من المشاريع والخدمات تقدم من خلال صندوق تطوير البلديات أو مجالس الخدمات المشتركة، أو حتى وزارة الحكم المحلي مباشرة، وأما التراخيص والأذونات فتشترك العديد من المؤسسات والوزارات بمنحها (وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة الصحة، وزارة الحكم المحلي، وزارة التربية والتعليم، سلطة جودة البيئة، الدفاع المدني ... الخ)، الأمر الذي يؤدي إلى الفوضى والتشتت في تقديم هذه الخدمات ووضع العقوبات أمام الجمهور في الحصول عليها.

### سادساً. نحو نموذج مقترح للحكم المحلي في فلسطين

تسعى هذه المحاولة إلى تبني نموذج مقترح للحكم المحلي مع الأخذ بالاعتبار محاولة إيجاد إجابات واضحة عن مجموعة من التساؤلات التي ما زالت مطروحة في إطار هذا القطاع من قبيل: ما هي طبيعة العلاقة المقترحة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية؟ ما هي طبيعة علاقة الهيئات المحلية بمحيطها المحلي وبغيرها من الهيئات والمؤسسات الرسمية والمجتمعية القائمة في الإطار الإقليمي ذاته (على صعيد المحافظة)؟ ما هي الوظائف والمهام التي تود الحكومة المركزية أن تؤديها هيئات الحكم المحلي للمواطنين المشمولين

في نطاقها، وبشكل خاص في مجالات الصحة، والتعليم، والشؤون الاجتماعية، والثقافة، والشباب والرياضة، وغيرها من الخدمات؟ كيف ينظر لدور هذه الهيئات على صعيد التخطيط والتنمية في إطار إقليمها؟ ما هو دور هذه الهيئات في إدارة الصراع مع الاحتلال وتعزيز الصمود والمقاومة على الأرض.

وينطلق هذا النموذج من رؤية تقوم على أهمية تعزيز قدرة السلطة الوطنية على مواجهة المشروع الصهيوني الذي يعمل على السيطرة على الأرض، وجعل حياة المواطنين غير قابلة للاستمرار، والضغط على السلطة وإضعافها كلما حاولت مقاومة هذا المشروع، وذلك من خلال إعادة الدور الوطني المقاوم للهيئات المحلية من خلال نقل جزء من الخدمات التي تقدمها السلطة المركزية إلى هذه الهيئات، بما يخفف الضغط على السلطة المركزية، ويستعيد أدوات مقاومة كان لها دور مهم في هذا المجال تاريخياً.

كما يأتي هذا النموذج في إطار إعادة تحديد مهام الهيئات المحلية، من خلال إحالة جزء مهم من المهام والوظائف التي تقوم بها الحكومة المركزية إلى بنية وسيطة ممثلة بمنطقة المحافظة، وذلك بعد إعادة تشكيلها على أسس ديمقراطية، أبرزها أجسام منتخبة مركزها الهيئات المحلية.

وفي إطار الإجابات عن الأسئلة السابقة والرؤية المقترحة، يمكن بلورة النموذج المقترح للحكم المحلي في فلسطين، الذي نقترح أن يقوم على مجموعة المبادئ التالية:

أولاً. ضرورة وجود ثلاثة مستويات من الحكم ضمن الكيان السياسي الفلسطيني: الأول السلطة المركزية المتمثلة بالحكومة بسلطاتها الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وما يتبعها من هيئات ومؤسسات الدولة الرسمية، والثانية سلطة إقليمية على مستوى المحافظة، والثالثة سلطة الهيئات المحلية.

وينبغي أن يتضمن المستوى الثاني من السلطة (المحافظات) أجساماً تمثيلية منتخبة حتى تكون ذات مصداقية شعبية، فمن المفترض أن تمثل في إطار

هذا المستوى هيئات قيادية محلية منتخبة كأعضاء المجالس المحلية، ومجالس النقابات، والاتحادات، وغيرها من الأجسام المنتخبة التي تقع في الإطار الجغرافي للمحافظة.

ويمكن أن تتشكل الأجسام القيادية في كل محافظة من مجلس المحافظة، الذي يمثل الإطار السياسي المرجعي على مستوى المحافظة، ويتشكل من رؤساء الهيئات المحلية والمؤسسات التمثيلية المنتخبة، والإدارة التنفيذية برئاسة المحافظ التي تمثل سلطة تنفيذية إقليمية على مستوى المحافظة، وتكون مسؤولة أمام مجلس المحافظة وأمام الحكومة المركزية ممثلة بمجلس الوزراء، وتنفذ السياسات التي يقرها مجلس المحافظة والحكومة المركزية. ويعين المحافظ من قبل مجلس الوزراء ليكون حلقة الوصل بين المحافظة والحكومة المركزية، ويمكن أن يتم تشكيل مجلس يتكون من المحافظين كافة (مجلس المحافظين) يتبع رئيس الوزراء، يجتمع بشكل شهري ويناقش سياسية الحكومة بحضور الوزراء المعنيين بالموضوع محل النقاش.

وسيشكل هذا المستوى حلقة وسطى من جهة، وحلقة وصل بين الحكومة المركزية والأطراف الأخرى بما فيها الهيئات المحلية من جهة أخرى.

ثانياً. إعادة تشكيل الهيئات المحلية: إن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء عدد كبير من الهيئات المحلية بلغت نحو ٥١٩ هيئة؛ العديد منها تم إنشاؤه في إطار جغرافي وسكاني محدود، أدى إلى تفتت الموارد والجهود وحال دون قدرة هذه الهيئات على أداء الكثير من المهام التي أنيطت بها، الأمر الذي يستدعي إعادة تشكيل الهيئات المحلية من جديد، وتقليل عدد هذه المجالس بدمج الصغيرة منها، أو من خلال إنشاء مجالس مشتركة وفق أسس واضحة وتخطيط دقيق، وإعادة النظر بالمخططات الهيكلية لجميع الهيئات المحلية، بحيث تتم توسيعها لتشمل جميع الأراضي التي تقع بين هذه الهيئات. كما أن تشكيل الهيئات المحلية ينبغي أن يقوم على أسس ومعايير واضحة كعدد السكان، وحجم الموارد التي ينبغي توفرها للهيئة. فالتجزئة المبالغ بها للهيئات المحلية التي تحدد سلطاتها في مساحات جغرافية صغيرة بغض

النظر عن مواردها، جعل قدرتها على أداء وظائف رئيسية ومهمة عملية شبه مستحيلة دون تدخل الحكومة المركزية.

ثالثاً. ضرورة تحديد المهام والوظائف المرتبطة بكل مستوى من المستويات السابقة التي يمكن تصورها على النحو الآتي:

١. الحكومة المركزية (الوزارات): وتختص بوضع السياسات العامة، والخطط الوطنية، وضمان التنمية المتوازنة بين جميع المناطق، وتوزيع الموارد العامة بطريقة عادلة، وإدارة الأمن الوطني، وضمان سير مرفق العدالة، وتنظيم العلاقات الخارجية والتجارة الدولية وتعزيز الهوية الوطنية والمحافظة عليها، إلى غير ذلك من القضايا السيادية الأخرى.

٢. المحافظات: وتختص بتنسيق الجهود في إطار الإقليم المحدد الذي يشمل مجموعة من الهيئات المحلية، والتخطيط على مستوى هذا الإقليم، وتنفيذ السياسة الحكومية في إطار المحافظة، والعمل كحلقة وصل بين الحكومة المركزية والأطراف الأخرى على مستوى المحافظة، وتنسيق خدمات المياه والكهرباء والاتصالات على مستوى المحافظة، وبالشراكة مع الهيئات والشركات العاملة في هذا المجال، ومتابعة تنفيذ مشاريع البنى التحتية التي تتطلب موارد كبيرة لا تستطيع الهيئات المحلية بمفردها تنفيذها، وبما لا يتعارض مع مهام الهيئات المحلية وصلاحياتها. وتتولى كل محافظة المسؤولية عن الأراضي كافة التي تقع في إطار كل منها، وبخاصة تلك التي تقع في المناطق المصنفة (ج)، وتتولى النظر في الهيكليات التنظيمية للهيئات المحلية وإقرارها، كما سيقع على عاتق المحافظة قيادة العمل الوطني على مستوى المحافظة، وستشكل مركز الصراع مع الاحتلال الإسرائيلي وسياساته الاستيطانية. وينبغي أن يكون خط المساءلة لهذا المستوى واضحاً، وذلك أمام المجلس التمثيلي في المحافظة أولاً، وأمام مجلس الوزراء من خلال تقديم التقارير الدورية والموازنات لمجلس الوزراء.

٣. الهيئات المحلية: على الرغم من تباين الوظائف العامة التي تقوم بها الهيئات المحلية بين دولة وأخرى، وتبعاً لظروف كل منها، ومستوى النمو

الاقتصادي فيها، وإرثها السياسي، وحجم المجالس المحلية فيها، وعلى الرغم من صعوبة تحديد وظائف محددة للهيئات المحلية، فإنه يمكن إجمال أبرز أهم الوظائف التي تؤديها هيئات الحكم المحلي في تجارب دولية مختلفة بما يلي:

- الخدمات العامة: وتشمل: التعليم ما قبل المدرسي، خدمة الرعاية الصحية الأولية، إسكان، عمل طرق ومواصلات، المحافظة على البيئة والتخلص من النفايات ومراقبة التلوث والأوبئة.
- الخدمات التجارية: وتشمل: إدارة الأسواق ومراقبتها، متابعة الباعة المتجولين ومنح التراخيص والأذونات الخاصة بالحرف والصناعات.
- الخدمات السياحة والترفيه والثقافة، كالإشراف على الملاعب والمتاحف والمسارح والنوادي ... الخ.
- خدمات الحماية: مثل الشرطة والدفاع المدني والإطفاء وحماية المستهلك والحماية الاجتماعية.

رابعاً. تخصيص موارد مالية للهيئات المحلية عبر الإدارة الشفافة لعملية جمع الضرائب والرسوم، فعلى الرغم من أن إدارة الموارد المالية من المواضيع محل النزاع بين الحكومات المركزية والمحلية، فإن الاتجاهات الحديثة في الحكم المحلي تتجه نحو منح الحكومات والإدارات المحلية موارد كافية للدخل حتى تتمكن من تمويل خدماتها وإنشاء مشاريعها، وبما يلبي احتياجات جمهورها.

ويطرح الوضع الفلسطيني إشكالية مهمة في شح الموارد المالية، وبالتالي الصراع على إدارتها بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. فالضرائب والرسوم التي تتم جبايتها مباشرة من قبل الهيئات المحلية غير منتظمة، وتصطدم بعدم تجاوب المواطنين، أما الضرائب والرسوم التي تجبها الحكومة المركزية لصالح الهيئات المحلية، فهناك تأخير في تحويلها من قبل الحكومة، إضافة إلى اقتطاع نسبة منها.

وعليه، ينبغي أن تنفق كامل الضرائب والرسوم التي تتم جبايتها على المستوى المحلي في منطقة الجباية ذاتها، وأن يخصص الجزء الأكبر من الضرائب ذات الطابع المحلي التي تجبها السلطة المركزية للهيئات المحلية.

خامساً. اعتماد الانتخابات سبيلاً وحيداً لتشكيل المجالس المحلية وتعزيز المشاركة المجتمعية في إطارها، فاستقلالية هيئات الحكم المحلي مرهونة بقدرة المجتمع المحلي على انتخاب سلطته المحلية وقدرته على تغييرها عبر صناديق الاقتراع، فالمبدأ العام الذي يحكم العلاقة بين مجلس الحكم المحلي والمجتمع المحلي يستند إلى أن الهيئة المنتخبة، أو المجلس المنتخب، يكون مسؤولاً مسؤولية مباشرة عن أعماله أمام الجمهور الذي انتخبه.

كما أن من ميزات انتخاب أعضاء مجالس الهيئات المحلية من المجتمع المحلي ذاته، أن أبناء المنطقة المحلية هم الأقدر على تحديد احتياجاتهم ووسائل تحقيقها، ويمنح كذلك أعضاء المجالس المنتخبة الحافز الفعلي للاضطلاع بمسؤولياتهم وتوطيد علاقاتهم بمؤسسات المجتمع المحلي وجمهوره.

فالاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية المنتخبة تحد من هيمنة الحكومة المركزية وتدفعها إلى الاهتمام بمطالب السلطات المحلية، كونها الأكثر دراية بواقعها واحتياجات مناطقها. ومن ثم ينبغي وقف سياسة تعيين أعضاء المجالس المحلية ورؤسائها، أو حصرها في أضيق الحدود والتأكيد على دورية إجراء الانتخابات.

من جهة أخرى، يشير الواقع الفلسطيني إلى ضرورة الاهتمام بتعزيز وتنمية العلاقة بين مجالس الهيئات المحلية المنتخبة وجمهورها الذي انتخبها لتمثيل مصالحه، وبناء علاقة منتظمة بينها وبين المجتمع المدني المحلي في المنطقة، بما يساهم في تنمية الموارد المحلية، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني (النقابات العمالية والمهنية والاتحادات الجماهيرية والأحزاب السياسية، والمنظمات الأهلية المختلفة، ... وغيرها) في تطوير الخدمات المقدمة للمواطن.

سادساً. الرقابة على عمل الهيئات المحلية: لا يعني تمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية النسبية عن الحكومة المركزية عدم الخضوع في أعمالها ونشاطاتها للرقابة من قبل أجهزة الرقابة المركزية مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية، والمجلس التشريعي، كما أن الحكومة المركزية هي من يضع الخطط والسياسات العامة في المجالات المختلفة كالتعليم، والصحة، والشؤون الاجتماعية، التي تقوم هيئات الحكم المحلي بوضعها موضع التنفيذ، كل في إطار حدوده الإقليمية، كما أن الحكومة المركزية تستطيع فرض نوع من الرقابة على أعمال الهيئات المحلية من خلال المعونات المالية التي تقدمها لها للتأكد من أن صرفها يتم وفقاً للأصول وفي المجالات المخصصة لها، وكذلك الرقابة المركزية من خلال الخطط وبرامج التنمية المختلفة.

وتمثل الرقابة المجتمعية والمساءلة من قبل الناخبين للهيئات المحلية أبرز أدوات الرقابة في هذا المجال، حيث يمكن للجمهور ومؤسسات المجتمع المدني المحلية مراقبة أعمال الهيئات المحلية ونشر التقارير عن الخدمات التي تقدمها، وحضور الاجتماعات واللجان المتخصصة لها، وممارسة الضغوط وتقديم العرائض إلى غير ذلك من وسائل وأشكال الرقابة والمساءلة الشعبية المجتمعية.

سابعاً. ضرورة الانطلاق من التقسيم الجغرافي للمحافظة نحو توزيع جميع الأراضي وبشكل يؤدي إلى مد ولاية مجالس الهيئات المحلية لتشمل جميع الأراضي الفلسطينية، بحيث لا تكون هناك أي أراضٍ أو مناطق لا تتبع لهيئة محلية، حتى لا يسهل تنفيذ السياسات الاستيطانية للاحتلال الإسرائيلي.

ثامناً. استخدام الهيئات المحلية أداة أساسية في إدارة الصراع مع الاحتلال، ومنحها دوراً في تعزيز القدرة والصمود للمواطنين للثبات على الأرض، مع عدم الإخلال بدور الحكومة المركزية في هذا الشأن، ومن خلال مشاركة مباشرة للهيئات المحلية المنتخبة في الأطر القيادية الخاصة بكل محافظة، فالوضع الفلسطيني يشير إلى أن قطاع الحكم المحلي لم يكن رأس الحربة في الصراع مع الاحتلال، وإنما تركزت عملية إدارة الصراع في المستويات

العليا من السلطة المركزية، على الرغم من أن مناطق الهيئات المحلية تشكل نقاط الاحتكاك الأساسية مع الاحتلال، وعلى الرغم أيضاً، من أن السياسات الاستيطانية تسعى إلى السيطرة على الأراضي التي هي في إطار مناطق الهيئات المحلية.

## التوصيات

إن إعادة صياغة قطاع الحكم المحلي وفقاً للنموذج المقترح السابق ذكره في هذه الورقة، تتطلب إجراء تعديلات قد تكون جذرية في السياسات العامة والإطار التشريعي والمؤسسي المتعلق لهذا القطاع وعلاقاته بالقطاعات والمؤسسات الأخرى في إطار الدولة، وعليه لا بد من الأخذ بالاعتبار ما يلي:

١. ضرورة إطلاق حوار معمق بين الحكومة المركزية وهيئات الحكم المحلي للتوافق على تقسيم المهام والصلاحيات بين الجانبين، وبخاصة تلك المهام التي يمكن للهيئات المحلية أن تؤديها وترغب الحكومة في نقلها لهذه الهيئات، وما يترتب على ذلك من إعادة توزيع للصلاحيات بين الحكومة المركزية والمستويات الأخرى للحكم (مستوى المحافظة، مستوى الهيئات المحلية).

٢. تخصيص الموارد المالية بما يتواءم والمهام المناطة بالهيئات المحلية المتوافق عليها، وهو ما يقتضي إعادة النظر في حجم المخصصات للهيئات المحلية وآليات جمع هذه الموارد وتحصيلها ودور الهيئات المحلية في ذلك.

٣. نظراً لتنوع الهيئات المحلية من حيث الحجم والقدرات، فإن هناك حاجة لتصنيف هذه الهيئات لمستويات عدة وفقاً لمعيار المهام التي يستطيع كل مستوى أداءه من هذه المهام، وبخاصة قضايا مثل: التعليم والصحة الأولية والشرطة المحلية ... الخ، ويمكن في هذا الإطار أن يتم نقل بعض صلاحيات الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية بشكل تدريجي، بحيث يتم البدء بالهيئات المحلية الكبرى التي تملك الخبرات والموارد المالية

والبشرية. فيمكن مثلاً نقل صلاحية الرعاية الصحية الأولية والتعليم الأولي وخدمات الطوارئ وبعض خدمات الرعاية الاجتماعية (مثل الإعاقة والمساعدات النقدية) إلى البلديات الكبرى، مع استمرار السلطة المركزية في تمويل هذه الخدمات. يتم بعد ذلك تقييم التجربة واستخلاص العبر وتعميمها إلى هيئات محلية أخرى.

٤. تبني سياسة عامة تقوم على تجميع الهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة منها في إطار هيئات ومجالس مشتركة، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على توفير الموارد لهذه الهيئات وعدم تشتيتها، ومن ثم زيادة قدرتها على أداء المهام التي تتطلبها المرحلة المقبلة، والدور المطلوب منها في إطار النموذج المقترح، على أن يجري ذلك بشكل تدريجي، ومن خلال الحوار وتقديم الحوافز الحقيقية للتشجيع على تبني هذا التوجه.

٥. أهمية إعادة النظر في الإطار التشريعي المتعلق بقطاع الحكم المحلي، بما يتواءم والسياسات العامة الجديدة التي يطرحها النموذج المقترح، وعلى وجه التحديد تبرز الحاجة لتعديل قانون الهيئات المحلية وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، وقانون التشكيلات الإدارية، والقوانين الخاصة بالخدمات المقدمة في إطار الهيئات المحلية، التي تتداخل فيها المهام والصلاحيات بين الهيئات المحلية والعديد من المؤسسات والهيئات العامة مثل: قانون البيئة، قانون الصحة العامة، قانون الكهرباء، قانون المياه، قانون الدفاع المدني والتشريعات الخاصة بمنح التراخيص والتصاريح والأذونات للمهن والخدمات المختلفة.

### التوصيات الخاصة بالإطار التشريعي:

إن تبني الرؤية المشار إليها سالفاً، يقتضي إدخال تعديلات جوهرية على الإطار القانوني الناظم للهيئات المحلية والمحافظات، بل قد يقتضي إصدار قوانين جديدة تستبدل القوانين القائمة. وفيما يلي أهم المحاور التي يجب أن يتضمنها أي تعديل أو قانون جديد في سبيل تحقيق هذه الرؤية:

١. ضرورة صدور قانون جديد بشأن المحافظات أو التشكيلات الإدارية، بحيث يلغي كافة التشريعات الأردنية والمصرية والمراسيم الصادر عن السلطة الفلسطينية بشأن المحافظات والمحافظين. ينبغي أن ينص القانون الجديد على وجود جسم تمثيلي يكون مرجعية لعمل المحافظ (مجلس المحافظة)، بحيث يتكون من ممثلين عن الهيئات المحلية المنتخبة، إضافة إلى ممثلين عن أجسام تمثيلية أخرى مثل النقابات والاتحادات ضمن المحافظة، وأن يتم النص على صلاحيات محددة لمجلس المحافظة، وآليات المساءلة فيه، مع تخصيص الموازنات اللازمة للقيام بمهامه. وأن يكون إنشاء هذا الجسم الجديد بقرار من مجلس الوزراء، حسب القانون الأساسي. ويكون لهذا المجلس دور في صنع السياسات العامة على مستوى المحافظة، إضافة إلى دور رقابي على المحافظة، أما تنفيذ السياسات المتعلقة بالهيئة المحلية فيكون من قبل هذه الهيئات.

٢. ينبغي أن تكون تبعية المحافظين لمجلس الوزراء، وليس إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا ينسجم مع القانون الأساسي الفلسطيني الذي منح مجلس الوزراء السلطات التنفيذية اللازمة لتسيير شؤون الأجهزة الإدارية والتنفيذية (المادة ٦٩)، في حين منح الرئيس سلطات تنفيذية محدودة، لا يدخل ضمنها موضوع المحافظات. وأن تقدم المحافظات تقارير دورية لمجلس الوزراء، وتقدم موازنتها له، وتتابع تنفيذ السياسات الحكومية في إطار منطقتها.

٣. إلغاء القرار بقانون المعدل لقانون الهيئات المحلية الصادر في سنة ٢٠٠٨، الذي يتيح لمجلس الوزراء أن يحل هيئات محلية منتخبة بناء على تنسيب من وزير الحكم المحلي، وحصص صلاحيات حل هيئات أو مجالس منتخبة بالقضاء، وبناء على مخالفات جسيمة يتم النص عليها بشكل واضح.

٤. تعديل قانون الهيئات المحلية، بحيث يشمل ما يلي:

أ. إعادة النظر في المهام الواردة في القانون، وترشيدها بشكل أوضح مع ربطها بتصنيف الهيئات المحلية، وإفساح المجال لنقل صلاحيات

للهيئات المحلية بشكل تدريجي من السلطة المركزية، وإتاحة المجال لقيام السلطة المركزية بتفويض جزء من مهامها وصلاحياتها إلى الهيئات المحلية، أو شراء خدمات من الهيئات المحلية.

ب. أن يتم وضع ضوابط على الحالات التي يجوز فيها لوزير الحكم المحلي المصادقة أو رفض المصادقة على قرارات الهيئات المحلية، بما يضمن عدم التعسف.

ت. منح الهيئات المحلية صلاحية تنمية الموارد من خلال الشراكات مع القطاع الخاص وعمل مشاريع خاصة.

٥. إعادة النظر في التشريعات النازمة للضرائب المحلية، بما في ذلك قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم ١١ لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته الساري في الضفة، وقانون المعارف لسنة ١٩٣٣ الساري في الضفة وغزة، وقانون ضريبة الأملاك في المدن لسنة ١٩٤٠ وتعديلاته الساري في غزة، بما يعطي صلاحية مباشرة للبلديات في جباية الضرائب، أو أن يضع آليات تضمن شفافية جبايتها من قبل الحكومة المركزية وتحويلها في الوقت المناسب للهيئات المحلية، وفي كل الأحوال ينبغي أن توضع الموارد المالية التي تجبى لصالح الهيئات المحلية في حسابات خاصة لهذه الهيئات، بحيث لا يجوز استخدامها في مجالات أخرى، وتمهيداً لنقلها إلى حسابات الهيئات المحلية.

## الهوامش

<sup>٢</sup> جيفري أورونسون. سياسة الأمر الواقع في الضفة الغربية: إسرائيل والفلسطينيون من حرب ١٩٦٧ إلى الانتفاضة، (بيروت): مؤسسة الدراسات الفلسطينية بالاشتراك مع جامعة البحرين، ١٩٩٠.

<sup>٣</sup> جرت الانتخابات في بلديات الضفة الغربية فقط، أما قطاع غزة، فلم تجر فيه انتخابات في سنة ١٩٧٦، وتم اتباع سياسة التعيين وفقاً للقانون المصري.

<sup>4</sup> Aude Signoles, Local Government in Palestine, AFD October 2010, pp 15-17. Available at: <http://www.afd.fr/webdav/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Focales/02-VA-Focales.pdf>

<sup>٥</sup> في بعض الحالات، كان يتم تعيين رؤساء بلديات وتضريفهم على كادر السلطة الفلسطينية وصرف رواتب دائمة لهم.

<sup>٦</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: مشروع دعم إصلاح الحكم المحلي: تقرير تشخيصي لواقع الحكم المحلي في فلسطين، ٢٠٠٤. (تقرير غير منشور صادر في إطار دعم حكومة اليابان لخطة «المئة يوم للإصلاح» التي تبنته السلطة الفلسطينية في سنة ٢٠٠٢)

<sup>٧</sup> لمزيد من المعلومات حول الانتخابات المحلية، راجع: عمار الدويك. «الانتخابات والانتقال السلمي للسلطة»، في: أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة، رام الله: مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ٢٠١٣.

<sup>٨</sup> عمار الدويك. «الانتخابات والانتقال السلمي للسلطة»، مرجع سابق.

<sup>٩</sup> ألغي هذا القانون لاحقاً بموجب قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ الذي نص على أن جميع مجالس الهيئة المحلية تتم بالانتخاب المباشرة وفق نظام التمثيل النسبي، في حين كان يجري الانتخاب وفق نظام الأغلبية حسب قانون سنة ١٩٩٦، انظر في هذا الخصوص: أوراق في النظام السياسي، رام الله: مؤسسة مواطن، ٢٠١٣، مرجع سابق.

<sup>١٠</sup> لم تلتزم السلطة إلا بمستوى واحد من التشكيلات الإدارية وهو المحافظات، وأهملت المستويات الأخرى، وهي الألوية، والمتصرفيات، المنصوص عليها في القانون الأردني. انظر: باسم بشناق. التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، سلسلة تقارير قانونية (٢٤)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠٣، متوفر على الرابط:

<http://www.ichr.ps/pdfs/legal50.pdf>

<sup>١١</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سابق.

<sup>١٢</sup> بعض المجالس تشتري الكهرباء من شركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية وتبيعها للسكان مع هامش ربح معين.

<sup>١٣</sup> وفق قانون ضريبة الأملاك في المدن الساري في قطاع غزة، تقوم الهيئات المحلية بجباية ضريبة الأملاك مباشرة.

<sup>١٤</sup> في سنة ٢٠٠٨، حصلت وزارة المالية مبلغ ٦٤،٦٦٨،٠٠٠ شيكل من ضريبة الأملاك، وهو ما يشكل ٨٥% من قيمة الضريبة المفروض تحصيلها، والبالغ قيمتها ٧٥،٣٨٤،٠٠٠ شيكل. انظر: Aude Signoles, Local Government in Palestine, AFD October 2010, p 27.

<sup>١٥</sup> عبير المشني. الحكم المحلي في فلسطين: إنجازات وتحديات، رام الله: مواطن: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ٢٠١٤.

<sup>١٦</sup> طارق طوقان. حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠٠١.

<sup>١٧</sup> انظر: أيمن طه أحمد. المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية، رسالة ماجستير، نابلس: كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٨. انظر أيضاً: عبد الكريم سعيد إسماعيل. دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية، رسالة ماجستير، نابلس: كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٥.

عشرون عاماً بعد أوسلو  
الحكم المحلي في فلسطين  
إنجازات وتحديات  
عبير المشني



# عشرون عاماً بعد أوسلو

## الحكم المحلي في فلسطين

### إنجازات وتحديات

#### عبير المشني

#### مقدمة

تبرز أهمية هذه الدراسة من حيث تعرضها لتطور نظام الحكم المحلي في فلسطين خلال عشرين عاماً، منذ توقيع اتفاقية أوسلو العام ١٩٩٣ وحتى الآن. وتستعرض هذه الدراسة التقسيمات الإدارية لنظام الحكم المحلي في فلسطين في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، والإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية، كما تفرّد هذه الدراسة مساحة للحديث عن أهم الإنجازات التي تم تحقيقها من أجل تطوير قدرات الهيئات المحلية، بحيث ترقى بمستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين، مع توقفها عند الإشكاليات القانونية والإدارية والسياسية التي لا يزال يواجهها هذا القطاع.

إن تناول الهيئات المحلية والحكم المحلي في فلسطين كموضوع لهذه الدراسة، إنما يشق أهميته من الدور المتميز للهيئات المحلية في فلسطين في عملية التحرر الوطني، وبخاصة خلال سنوات الاحتلال الإسرائيلي<sup>1</sup>. فقد ساهمت البلديات في فلسطين، وهي المؤسسة السياسية الوحيدة التي سمح الاحتلال الإسرائيلي باستمرارها، في بلورة القرار السياسي الفلسطيني الذي بدأ واضحاً في نتائج الانتخابات المحلية في السبعينيات. كما لا ننكر أهمية الهيئات المحلية في فلسطين كمؤسسات سبقت نشأة مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ومشروع بناء الدولة. إن قدم الهيئات المحلية في فلسطين واستمراريتها، إنما هما مؤثران على ديمومة هذه المؤسسات ودورها في تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق تطلعاتهم على المستوى المحلي، وبخاصة في ظل التساؤلات حول إمكانية قيام الدولة الفلسطينية على أرض الواقع، في ظل فشل اتفاقيات الحل الدائم وتعثر المفاوضات بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، واستحالة تطبيق حل الدولتين نتيجة لاستمرار الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة في بناء الجدار والمستوطنات في الأراضي الفلسطينية، في إشارة صريحة إلى عدم رغبة الجانب الإسرائيلي في قيام دولة فلسطينية على الأراضي الفلسطينية التي احتلت العام ١٩٦٧.

إن الفهم السائد لمؤسسات الحكم المحلي كمؤسسات ذات طابع خدمي، تهدف فقط إلى توفير احتياجات المواطنين في مناطقهم الجغرافية، قد تطور حديثاً ليأخذ بعداً تنموياً، حيث يرتبط الحديث عن الهيئات المحلية بمفاهيم ذات علاقة بالديمقراطية، والمشاركة المجتمعية، والعلاقة ما بين السلطتين المركزية والمحلية. وتطمح هذه الدراسة إلى تناول أهم أبعاد الحكم المحلي في فلسطين ومجالاته، والتطرق إلى الإنجازات التي تم تحقيقها، والمعوقات التي تواجه هذا القطاع، مع التوقف عند أهم التوصيات الموضوعية في هذا الصدد.

## الفصل الأول

### نحو رؤية لنظام الحكم المحلي في فلسطين

#### اتجاهات في المركزية واللامركزية

المركزية: يقصد بالمركزية تركيز السلطة في جهة واحدة قد تكون فرداً أو هيئة أو مجلساً.<sup>٢</sup> وللمركزية ثلاثة أشكال تتلخص في المركزية السياسية، والمركزية الاقتصادية، والمركزية الإدارية. وما يهما هنا هو المركزية الإدارية، حيث تكون السلطة فيما يتعلق بالقرار الإداري بيد الحكومة المركزية، وتكون هنالك تبعية وتدرج هرمي في الجهاز الإداري. وهنالك صورتان للمركزية الإدارية، الأولى تتمثل بالوزارات في المركز، ويطلق عليها اسم «التركيز الإداري» (concentration)، والثانية متمثلة بالإدارات على مستوى الفروع، وهي ما يعرف بالمديريات، ويطلق على هذا النوع من المركزية مصطلح «عدم التركيز الإداري» (deconcentration)، بحيث تفوض الإدارة المركزية في العاصمة موظفيها الممثلين للوزارات في أقاليم الدولة، صلاحية اتخاذ القرار.<sup>٢</sup>

**اللامركزية:** يقصد باللامركزية توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى ذات شخصية معنوية تدير شؤونها الإدارية بشكل مستقل تحت إشراف الدولة ورقابتها. وتطبق الدول المعاصرة هذا النوع من الإدارة اللامركزية للتخفيف من مركزية الدولة الشديدة التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر.<sup>٤</sup> توجد للامركزية صور متعددة، منها اللامركزية الإقليمية التي نحن بصدد تناولها.<sup>٥</sup> وتعني اللامركزية الإقليمية (أو المحلية) أن تقوم الدولة بتوزيع السلطة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية في مناطق الدولة وأقاليمها المختلفة، حيث تمارس هذه الهيئات المحلية نشاطها تحت رقابة الدولة.

### ١. إدارة محلية أم حكم محلي؟

قبل الحديث عن النظام المحلي في فلسطين، وهل هو إدارة محلية أم حكم محلي، ارتأينا استعراض الاتجاهات المختلفة التي تتناول مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي، علماً أن المصطلحين يعبران عن أسلوبين في التنظيم اللامركزي المطبق في الدول البسيطة الموحدة.<sup>٦</sup>

يكثُر النقاش في الأدبيات المختلفة حول مفهومي الإدارة المحلية (Local Administration) والحكم المحلي (Local Government)، حيث تنص بعض هذه الأدبيات على أن المصطلحين مترادفان، ولا يوجد اختلاف جوهري وأساسي بينهما.<sup>٧</sup> في حين ظهر اتجاه ثانٍ يدل على أن هناك اختلافاً واضحاً بين المفهومين من حيث درجة المركزية المطبقة، إذ تزيد درجة المركزية عند مستوى «عدم التركيز الإداري» (deconcentration)، ثم تقل عند مستوى الإدارة المحلية، وتصبح أقل في الحكم المحلي. أما الاتجاه الثالث، فإنه يميز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، وذلك بإعطائه للحكم المحلي وظائف تشريعية وقضائية، وبذلك يعتبره صورة من صور اللامركزية السياسية.<sup>٨</sup>

وفيما يلي تلخيص لهذه الآراء في ثلاثة اتجاهات رئيسية:<sup>٩</sup>

١. ينظر هذا الاتجاه إلى دور الإدارة المحلية على أنه دور إداري فقط، تقوم الإدارة المحلية بتنفيذ الصلاحيات الإدارية الممنوحة لها من قبل الدولة. أما الصلاحيات الممنوحة للحكم المحلي، فهي تتعدى الجوانب الإدارية لتشمل صلاحيات سياسية وتوجيهية وصلاحيات في المجالين التشريعي والقضائي.
٢. يعتبر الاتجاه الثاني أن الإدارة المحلية هي خطوة أولى نحو الحكم المحلي تبدأ بتفويض صلاحيات إدارية لتشمل فيما بعد صلاحيات أوسع واستقلالية أكبر عن المستوى المركزي.
٣. يعتبر الاتجاه الثالث أن المصطلحين مترادفان، وأن كليهما يعبران عن المضمون والممارسة ذاتها.

وحيث أننا لا نتفق مع الاتجاه الذي يعتبر الإدارة المركزية درجة من درجات الحكم المحلي، وأن الإدارة المحلية يمكن أن ترتقي وتتطور إلى نظام حكم محلي، فإننا نأخذ بالرأي الذي يفرق بين المصطلحين ويعتبرهما غير مترادفين. فمن الناحية النظرية، يعرف الحكم المحلي بأنه «توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة، وبين حكومات الأقاليم».<sup>١٠</sup> أما الإدارة المحلية، فهي عبارة «عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمارس عملها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها».<sup>١١</sup> كما يعرفها البعض بأنها «أسلوب لتنظيم الإدارة يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات تتمتع بشخصية اعتبارية، وتستقل بموارد مالية ذاتية، وتمثلها مجالس محلية منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها».<sup>١٢</sup>

إلا أن الخلط في استخدام المفهومين السابقين على أرض الواقع، قد جعل معظم الباحثين يميلون إلى عدم التفرقة بين المصطلحين: «إذ أنه على الرغم من الإقرار بوجود اختلاف بين الحكم والإدارة بصورة مجردة في المصطلحين (الإدارة المحلية والحكم المحلي)، فقد أصبح لهما (المصطلحان) مفهوم

خاص ومستقر وبعيد عن مفهوم الكلمات المجردة.<sup>١٢</sup> وبهذا، يعتبر البعض الإدارة المحلية والحكم المحلي أسلوباً في الإدارة اللامركزية الإقليمية بغض النظر عن الاختلاف في التسمية لدى بعض الدول. فنجد دولاً مثل فرنسا تستخدم مصطلح «الإدارة المحلية» في تسمية نظمها المحلية، في حين تطلق بريطانيا عليها اسم «حكم محلي»، دون أن يكون هناك فرق جوهري بين النظامين. ويرجع البعض تسمية بريطانيا بنظامها المحلي بـ «الحكم المحلي» لأسباب تاريخية. فالنظم المحلية للدولتين تتشكل حديثاً من مجالس محلية تقوم على أساس تمثيل المواطنين بالانتخاب المباشر، وتتمتع باختصاصات واسعة. وبهذا نرى أنه يصعب الاعتماد على مسميات الأنظمة المحلية للتمييز بين أنظمة الدول المحلية، وبخاصة أنه قد تلجأ بعض الدول إلى تغيير مسمى النظام دون أن تغير في جوهر النظام نفسه، مثلما حدث في مصر، حيث أطلق على النظام المحلي اسم «الحكم المحلي» خلال السنوات من ١٩٧٥ - ١٩٨٨، ثم تغير الاسم إلى «إدارة محلية» دون إحداث أي تغير على الصلاحيات، ودون تقليص أيٍّ من الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية.<sup>١٤</sup>

وفي السياق الفلسطيني، حدد القانون الأساسي الفلسطيني والمعدل لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٨٥ طبيعة النظام بالإدارة المحلية، من خلال نصه على «تنظيم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية، ومواردها المالية، وعلاقتها بالسلطة المركزية، ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة. وتراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه». هذا في حين عرّف قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ الوزارة بـ «وزارة الحكم المحلي»، وعرف الوزير بـ «وزير الحكم المحلي». وسواء سمي النظام المحلي في فلسطين «إدارة محلية» أو «حكماً محلياً» فإن ما يهمنا هو نوع ودرجة اللامركزية المطبقة في هذا النظام، حيث يسود الاعتقاد أن «قضايا

مهمة، مثل اللامركزية، لم تكن محددة بوضوح»<sup>15</sup>. لقد بات من الضروري تعريف مفهوم اللامركزية في النظام الفلسطيني، وتعديل الإطار القانوني من أجل تعزيز دور الهيئات المحلية، وبالتالي هناك ضرورة لتبني رؤية لمستقبل الحكم المحلي في فلسطين، وتحديد أي نوع من الحكم المحلي نريد، بحيث يتناسب مع الخصوصية الفلسطينية.

## ٢. رؤية قطاع الحكم المحلي في فلسطين

في التقرير التشخيصي الصادر في ٢٠٠٤ الذي تم إعداده من قبل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تمت الإشارة إلى عدم وجود موقف واضح لدى السلطة الوطنية الفلسطينية فيما يتعلق بالاتجاه المستقبلي للحكم المحلي في فلسطين، وبالتالي غياب لأهم الأسس القوية لبناء رؤية لهذا القطاع. وفي العام ٢٠٠٧، تم الحديث عن رؤية لنظام الحكم المحلي في فلسطين للمرة الأولى، وذلك في خطة الحكومة الفلسطينية للتنمية والإصلاح، إذ أكدت هذه الخطة على التزام السلطة الفلسطينية بتحقيق حكم محلي أقرب إلى الناس، من خلال ضمان حكم محلي أكثر قوة ومساءلة. كما أكدت الحكومة الثالثة عشرة في برنامج عملها للعام ٢٠٠٩، وتحت بند «محور الحكم المحلي»، على أهمية الدور الذي تلعبه هيئات الحكم المحلي في توفير الخدمات للمواطنين، وبالتالي التزمت الحكومة في برنامجها بالسعي «إلى تطوير قدرات هيئات الحكم المحلي وتعزيز مشاركتها في العملية التنموية ومساعدتها للوصول إلى الاستقلال المالي والإداري»، وهو ما يعني منح الهيئات المحلية قدرًا أكبر من اللامركزية. كما تضمن برنامج الحكومة العمل على «تمكين الهيئات المحلية من امتلاك قدرات مؤسسية فاعلة»، وهو ما يعني حكماً محلياً فاعلاً وكفئاً، إضافة إلى حكم محلي ديمقراطي، وهو ما عبرت عنه الخطة بـ«تحقيق مزيد من الديمقراطية والشفافية والمشاركة المجتمعية في قطاع الحكم المحلي»<sup>16</sup>.

إن أي عملية تهدف إلى تمكين قطاع الحكم المحلي والرفع من كفاءته، من خلال وضع برامج عمل وخطط استراتيجية، يجب أن تكون مستمدة

من رؤية واضحة، وبالتالي يجب معالجة عدد من القضايا ذات العلاقة وأهمها:<sup>١٧</sup>

١. تعريف الحكم المحلي (أحد الجوانب الإشكالية التي حددها التقرير التشخيصي وخطة العمل) وتحديد شكل نظام الحكم المحلي. إن أي استراتيجية مستقبلية للقطاع ينبغي أن تحدد المعايير الموجهة لهذا النظام ضمن السياق السياسي الفلسطيني الراهن، وبعد ذلك تحديد ضرورات التغيير في نظام الحكم المحلي، وإلى أي مدى.
٢. تحديد العلاقة بين الوزارة ووحدات الحكم المحلي، سواء على أساس المركزية أو اللامركزية، ومعالجة التداخل بين مهام إدارة الشؤون الإدارية وإدارة الموارد البشرية، وتحسين التنسيق بين وزارة الحكم المحلي، ووحدات الحكم المحلي والوزارات الأخرى، وتحديد دور مجالس الخدمات المشتركة.
٣. تهيئة إطار مؤسسي فاعل ومرن للتعاطي مع هذه التغييرات، وبخاصة الهيكلية التنظيمية للمؤسسات ذات الصلة بالحكم المحلي، والعمل على بناء قدرات العاملين فيها.

## الفصل الثاني

### الهيئات المحلية في فلسطين قبل أوسلو موروث قانوني معقد وأداء مؤسساتي ضعيف

من أجل فهم أعمق لنظام الحكم المحلي في فلسطين، كما هو في وقتنا الحاضر، يجب التوقف عند الموروث المعقد للتشريعات القانونية التي سنت قبل إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية العام ١٩٩٤، والتي تركت بصماتها على نظام الحكم المحلي في فلسطين.

لقد مر نظام الحكم المحلي في فلسطين بأربع مراحل تاريخية حكمت فلسطين خلالها قوى أجنبية وعربية عدة، تمثلت بالحكم العثماني، والبريطاني، والأردني، والمصري، ثم الإسرائيلي. قامت هذه الحكومات المتعاقبة على وضع أسس قانونية لنظام الحكم المحلي في فلسطين، ولكنها فشلت في الوقت ذاته في تمكين هذا النظام وجعله نظاماً مستقلاً يخدم مصالح المواطنين، ويعبر عن طموحاتهم، الأمر الذي أدى إلى جعل هيئات الحكم المحلي المتمثلة بالمجالس والبلديات بمثابة مراكز تابعة للسلطة

المركزية الأجنبية، وتقوم بخدمة مصالحها في المقام الأول، وتساعد في جمع الضرائب وبسط سيطرتها على البلاد والسكان. ويتمثل هذا جلياً من خلال القوانين التي سنتها هذه الحكومات، والتي كانت تعمل على الحد من تطور هذه الهيئات وجعلها أداة للسيطرة على المصالح الاستراتيجية والأمنية والعسكرية، بدلاً من أن تصبح أداة للتطور الاجتماعي والاقتصادي. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الاحتلال الإسرائيلي قد تميز عما سبقه من الحكومات الأجنبية في فلسطين كونه استهدف «إبادة» وإنهاء كل وجود فلسطيني على أراضي فلسطين، أو حتى، في أفضل الأحوال، منع أي تمثيل وطني فلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة بعد العام ١٩٦٧، حيث لا تزال دولة الاحتلال تحتفظ بجزء كبير من هذه الأراضي.<sup>١٨</sup> وفيما يلي ملخص لأهم القوانين التي صدرت خلال الحقب المختلفة والمتعلقة بنشأة نظام الحكم المحلي وتطوره في فلسطين:

١. نظام الحكم المحلي خلال الحكم العثماني (١٥١٦-١٩١٧): في منتصف القرن التاسع عشر، قامت الدولة العثمانية بأول محاولة إصلاح لإنشاء نظام حكم محلي حديث، فأنشأت ما يعرف بمرحلة التنظيمات في الفترة ما بين ١٨٢٩ و ١٨٧٦. خلال هذه الفترة، صدر نظام إدارة الولايات للعام ١٨٦٤، وقانون إدارة الولايات للعام ١٨٧١، الذي نص على تشكيل «مجالس اختيارية الدولة»، حيث يتم انتخاب المختار وأعضاء مجلس الاختيارية من قبل أهالي القرية، بشرط أن يكونوا من رعايا الدولة العثمانية الذين يدفعون للخرينة. في العام ١٨٧٧، صدر عن البرلمان العثماني قانون البلديات لتلك السنة، الذي يعتبر الأساس القانوني والمرتكز التنظيمي لتרכيبة المجالس البلدية وعمل البلديات في العهد العثماني، الذي تم بموجبه تشكيل مجالس بلدية للمدن الفلسطينية، التي، باستثناء القدس، لم يتشكل لها مجالس بلدية.<sup>١٩</sup> ومع نهاية الحكم العثماني (١٩١٧)، بلغ عدد المجالس البلدية في فلسطين الانتدابية اثنين وعشرين مجلساً بلدياً: ثمانية مجالس منها بالضفة الغربية، واثنان في قطاع غزة. (عكا، القدس، حيفا، يافا، اللد، الرملة، شفا عمر، الخليل، بيت لحم، بيت جالا، نابلس،

جنين، طولكرم، المجدل، غزة، خان يونس، بئر السبع، بيسان، طبريا، الناصرة، صفد، رام الله).

٢. الانتداب البريطاني ١٩١٧-١٩٤٨: صدر خلال الفترة الانتدابية مرسوم البلديات العام، ١٩٣٤ الذي أخذ في مجمله من التشريعات السابقة، وبخاصة فيما يتعلق بتشكيل المجالس البلدية والانتخابات، ولكنه أعطى المندوب السامي ممارسة صلاحيات مهمة على المجالس البلدية (منها تحديد عدد أعضاء المجلس المحلي، وتعيين وإقالة رئيس المجلس، والحق في حل المجالس البلدية، إضافة إلى ممارسة الرقابة المالية المشددة على هذه المجالس). ويعتبر مرسوم البلديات للعام ١٩٣٤ الأهم خلال فترة الانتداب البريطاني، حيث أعطى صفة بلدية لمستوطنة تل أبيب، مقطوعاً لها جزءاً من أراضي بلدية يافا. وهو ما كانت تسعى إليه الحركة الصهيونية التي كانت تعتبر إنشاء منظمات محلية للتجمعات اليهودية بداية إقامة دولة يهودية.<sup>٢٠</sup> وقد أجريت انتخابات بلدية عدة خلال فترة الانتداب البريطاني، كان أولها العام ١٩٢٧ بعد صدور مرسوم الانتخابات للبلديات العام ١٩٢٦ الذي اشتق معظم بنوده من القوانين العثمانية.

٣. الضفة الغربية وقطاع غزة في ظل الإدارتين المصرية والأردنية (١٩٤٩-١٩٦٧): لم تدخل الإدارة المصرية سوى القليل من التغييرات على النظام الإداري في قطاع غزة، وأحكمت سيطرتها على المجالس المحلية من خلال الحاكم الإداري الذي كان بيده سلطة تعيين رؤساء وأعضاء بلديتي غزة وخان يونس، إضافة إلى المختار وأعضاء المجلس القروي، والذي قلص عددها إلى سبع قرى.<sup>٢١</sup> أما في الضفة الغربية، فقد أصدرت الحكومة الأردنية قوانين عدة أهمها قانون البلديات للعام ١٩٥٥، الذي حدد مهام السلطات المحلية وواجباتها. يمكن اعتبار هذا القانون مطابقاً لقانون البلديات العثماني للعام ١٩٣٤، باستثناء بعض البنود الجديدة التي أضيفت من أجل إحكام السيطرة من قبل الحكومة المركزية على المجالس المحلية، حيث اشتملت المادة رقم ٥ من القانون على ضرورة موافقة وزير الداخلية على قرار تشكيل أي بلدية، وحل المجلس المنتخب قبل انتهاء

المدة المحددة له وهي أربع سنوات، كما حدد القانون الموارد المالية للمجالس المحلية، ونص على مصادقة السلطة المركزية على ميزانية البلديات قبل تنفيذها. أما قانون ١٩٥٤، فقد أقر بإمكانية تشكيل المجالس القروية بموافقة من وزير الداخلية. أما عدد أعضاء المجلس القروي، فيتم تحديده من قبل المحافظ الذي يحق له تعيين المختار ونائبه، بينما يتم انتخاب أعضاء المجلس بشكل مباشر من قبل أهالي القرية المذكور. وحدد القانون وظائف ومهام المجالس القروية بإنشاء المدارس والحدائق العامة، ومراقبة الأسواق، وتقديم الخدمات الصحية، وبناء الطرق وزراعة الأشجار. ويجدر القول إنه بين العام ١٩٥٢ والعام ١٩٦٧، تم إنشاء ١٧ بلدية في الضفة الغربية، وذلك بسبب أعداد الهجرة الكبيرة إلى المدن الفلسطينية داخل الضفة الغربية، ليصبح مجموعها ٢٥ بلدية منتخبة في الضفة الغربية العام ١٩٦٧، وبلدتين معينتين في قطاع غزة.

٤. الاحتلال الإسرائيلي (١٩٦٧-١٩٩٣): لجأت سلطات الاحتلال الإسرائيلي فور احتلالها لما تبقى من فلسطين التاريخية إلى اتباع سياسة مناهضة للتنمية (anti-development)<sup>٢٢</sup> في المدن والقرى الفلسطينية، حيث أصدرت قوات الاحتلال أمراً عسكرياً يعطي الحكام العسكريين صلاحية الحكم الإداري، ويلغي التقسيمات الإدارية السابقة، ويعيد تقسيم الأراضي المحتلة إلى مناطق حكم عسكري بقيادة حاكم عسكري (الأمر العسكري رقم ١٩٤ للعام ١٩٦٧)، وتم وضع تقسيمات جغرافية وخدمية تتلاءم مع أهداف الاحتلال دون الأخذ بعين الاعتبار أسس التقسيمات السابقة؛ سواء الديمغرافية أو الاقتصادية أو العشائرية، وأصبح سكان بعض القرى يتلقون الخدمات من مراكز مختلفة، ومثال على ذلك المواطن من قرية جماعين الذي كان يتلقى خدمة الصحة من نابلس، والتعليم من قلقيلية، ويدفع الضريبة في طولكرم.<sup>٢٣</sup> ومع نهاية العام ١٩٩١، كان في فلسطين المحتلة العام ١٩٦٧، ٣٠ بلدية بما فيها القدس، منها ٢٦ في الضفة الغربية، و٤ في قطاع غزة.

## الفصل الثالث

### الحكم المحلي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

#### اتفاقيات أوسلو (OSLO ACCORDS) ١٩٩٣ :

خلقت عملية السلام بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، والمتمثلة باتفاقية إعلان المبادئ (أوسلو I) الموقعة العام ١٩٩٣، واقعاً جديداً في الأراضي الفلسطينية المحتلة: ألا وهو: إقامة «حكم ذاتي» فلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتلا «إعلان المبادئ»، التوقيع على مجموعة من الاتفاقيات، فكان أولها اتفاق القاهرة في ٤ أيار ١٩٩٤، الذي بموجبه وافقت الحكومة الإسرائيلية على الانسحاب من أريحا ومعظم قطاع غزة، وفي الرابع والعشرين من أيلول من العام ١٩٩٥، وقعت اتفاقية أوسلو الثانية والمؤقتة، التي بموجبها تم تقسيم الضفة الغربية إلى ثلاث مناطق إدارية مصنفة حسب مستويات السيطرة الفلسطينية عليها. فكانت منطقة (أ) حيث تتمتع السلطة الوطنية بكامل السيطرة الأمنية والمدنية عليها، وتشكل ما يقارب ١٨٪ من مساحة الضفة الغربية الإجمالية، ومنطقة (ب) حيث السيطرة الأمنية

لإسرائيل، في حين تكون السيطرة المدنية للسلطة الفلسطينية، وتشكل ما نسبته ٨, ٢١٪ من المساحة الكلية للضفة الغربية، ومنطقة (ج)،<sup>٢٤</sup> حيث السيطرة والمسؤولية الأمنية والمدنية الكاملة لإسرائيل وتشكل ٦٠٪<sup>٢٥</sup> من المساحة الكلية للضفة الغربية.<sup>٢٦</sup> وعلى الرغم من أن اتفاقية أوسلو تنص على النقل التدريجي لبعض الصلاحيات المدنية المتعلقة بالأراضي إلى السلطة الفلسطينية خلال خمس سنوات من تاريخ توقيع الاتفاقية (ما يعني نقل ٩٥٪ من مساحة الضفة الغربية وقطاع غزة لسيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية)، فإن ذلك لم يحدث على أرض الواقع بسبب توقف الحكومة الإسرائيلية عن المفاوضات،<sup>٢٧</sup> والمماطلة في تنفيذ ما تم الاتفاق عليه، فضلاً عن إعادة التفاوض على ما تم الاتفاق عليه مسبقاً.

وقد أدى هذا التقسيم إلى عزل المدن والقرى الفلسطينية في «كانتونات»، وقطع التواصل الجغرافي بين أراضي الضفة الغربية. وقد كان لهذا التقسيم أثر على الهيئات المحلية الفلسطينية، يمكن تلخيصه في أمرين:

- من جهة، اختلفت الاختصاصات للهيئة المحلية الواحدة بحسب الحدود الإدارية لأراضيها، بحيث صنفت معظم الهيئات المحلية إلى مناطق عدة في الوقت ذاته («أ» و«ب» على سبيل المثال)، وبالتالي فإن القوانين والإجراءات التي تطبقها الهيئة المحلية تختلف بحسب المنطقة المصنفة.

- من جهة أخرى، تتمتع الهيئات المحلية التي تقع في المنطقة (ج) بعدد محدود من الاختصاصات، لاسيما في مجال التخطيط الحضري والإقليمي، بحيث أبقى الجانب الإسرائيلي السيطرة على جميع أنشطة البناء، بما فيها الموافقة على وضع مخططات تنظيمية لتوسيع الحدود البلدية أو حتى الموافقة على استخدام الطرق الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية لنقل النفايات. وبذلك فإنه، وبعد مرور سبعة عشر عاماً على توقيع اتفاقية نقل الصلاحيات (أوسلو II)، ما زال إنشاء أي بناء؛ سواء أكان ذلك البناء منزلاً خاصاً أم حظيرة حيوانات أم حتى مشروع

بنية تحتية بتمويل خارجي، يستلزم الحصول على تصريح من الإدارة المدنية التي تخضع لوزارة الدفاع الإسرائيلية.<sup>٢٨</sup>

وفيما يلي نتناول شرحاً تحليلياً مفصلاً لواقع نظام الحكم المحلي في فلسطين على المستويين المركزي واللامركزي.

## أولاً. المستوى المركزي

### ١ - وزارة الحكم المحلي

بعد توقيع اتفاقية نقل الصلاحيات بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، وإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية العام ١٩٩٤، تم إصدار مرسوم رئاسي يقضي بتشكيل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني في شهر أيار من العام نفسه. وباشرت الوزارة عملها بالاستناد إلى القوانين والتشريعات التي كانت سارية قبل العام ١٩٦٧ إلى حين إصدار قانون الهيئات المحلية رقم ١ للعام ١٩٩٧. وعملت الوزارة مباشرة على إعطاء صفة اعتبارية للتجمعات السكانية التي لم يكن قد تشكلت فيها هيئات محلية في ظل السلطات الأجنبية السابقة، واستحدثت عدداً كبيراً من البلديات والمجالس المحلية والقروية ولجان المشاريع وفق المادة ٨٥ من القانون الأساسي الفلسطيني.<sup>٢٩</sup> وكانت وزارة الحكم المحلي تهدف إلى بسط السيادة الفلسطينية على كامل مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، والعمل على منع ابتلاع الاستيطان للأراضي النائية. كما عملت وزارة الحكم المحلي على سد الفراغات القانونية التي لها علاقة بالحكم المحلي، فأصدرت قانون انتخاب الهيئات المحلية رقم ٥ لسنة ١٩٩٦، وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ١ لسنة ١٩٩٧. وقد حددت المادة رقم ٢ من قانون الهيئات المحلية للعام ١٩٩٧ دور الوزارة وعلاقتها بالهيئات المحلية بما يلي:

١. رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف هذه المجالس واختصاصاتها، وشؤون تنظيم

المشاريع العامة، وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية، والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.

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

٣. وضع أي أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة، أو بمقتضى أحكام القانون.

كما نظمت الوزارة عمل الهيئات المحلية من خلال إصدارها مجموعة من الأنظمة؛ كنظام المالية، ونظام المشتريات، ونظام اللافتات، ونظام الخدمات والرسوم، ونظام المسالخ، ونظام مواقف المركبات.<sup>٣٠</sup> وقد ركزت الوزارة على الهيئات المحلية ذات العدد السكاني الصغير التي تفتقر للخدمات الأساسية مثل الكهرباء، والماء، والصحة، والتعليم، فعملت على تشكيل مجالس الخدمات المشتركة التي تضم عدداً من الهيئات المحلية، بهدف تقديم خدمات مميزة وتحسين نوعيتها وتقليل تكلفتها.

ويؤخذ على عمل وزارة الحكم المحلي دورها الرقابي الشديد على الهيئات المحلية. فقد أشار التقرير التشخيصي الصادر العام ٢٠٠٤ إلى أن الوزارة تمارس رقابة شديدة على الهيئات المحلية الصغيرة، في حين تمارس دوراً رقابياً محدوداً على البلديات الكبيرة. ويضيف التقرير أن الدور الرقابي الذي تمارسه الوزارة بشكل عام على الهيئات المحلية، لا يطبق بالشكل الصحيح نظراً لعدم وجود طاقم كفاء في الوزارة، إضافة إلى العدد الكبير من الهيئات المحلية. وقد خلص التقرير باقتراحه لمجموعة من التوصيات، منها تعديل الهيكلية التنظيمية للوزارة، وأن يشمل الدور الرقابي للوزارة تقديم الدعم من خلال مديريات الوزارة في المحافظات المختلفة، وذلك بعد تعزيز قدرات موظفي الرقابة في هذه المديريات. كما اقترح التقرير تعديل القوانين، بحيث تمنح الوزارة صلاحيات أكبر للهيئات في الشؤون المالية والإدارية، وتطوير آليات اتصال وتواصل بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية والمواطنين والوزارات الفلسطينية ذات العلاقة.<sup>٣١</sup> وعلى الرغم من مرور خمس سنوات

على هذه التوصيات، فقد بين التقرير التشخيصي للعام ٢٠٠٩، أنه لم يحصل أي تقدم يذكر على التوصية بخصوص ضرورة توضيح العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، من خلال توضيح صلاحيات كل منهما في الشؤون المالية والإدارية والقانونية. وذكر التقرير أنه من الصعب تحديد هذه الصلاحيات في ظل غياب رؤية واستراتيجية واضحة لقطاع الحكم المحلي. أما فيما يتعلق بضرورة إدخال تعديلات على القوانين، فقد ذكر التقرير أن التعديلات التي أدخلت على قانون الهيئات المحلية، قد عززت من الرقابة الإدارية للوزارة على الهيئات المحلية، وهو ما سيتم تناوله بالتفصيل في هذه الدراسة عند الحديث عن الإطار القانوني.

### العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية

لقد ذكرنا سابقاً أن الظروف التاريخية والسياسية قد تحكمت في نوع العلاقة السائدة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، بحيث أصبح هناك نوعان من العلاقة، الأولى واقعية بحكم الواقع الحالي للهيئات المحلية، والثانية علاقة قانونية تحكمها القوانين. وقد حكمت العلاقة الواقعية أموراً عدة، منها الدور والخبرة الطويلة للبلديات الفلسطينية بحكم دورها التاريخي، مقابل حداثة نشأة الوزارة، إضافة إلى توفر المصادر المالية والقدرات المادية والبشرية لهذه البلديات، ما جعلها تتمتع باستقلالية كبيرة في العمل، وفي إصدار القرارات والأنظمة واستقطاب الممولين دون الحاجة للرجوع للوزارة. وفي المقابل، نجد أن الهيئات المحلية الصغيرة وحديثة النشأة تعتمد بشكل كبير على وزارة الحكم المحلي في مزاولة نشاطاتها، ما جعل الوزارة تتدخل في صلاحيات الهيئات المحلية بشكل كبير. ويرجع السبب الثاني لمركزية العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية إلى اتباع السلطة المركزية لسياسة تعيين أعضاء المجالس المحلية الذين يعملون على إظهار الولاء للهيئة المركزية. كما تزيد قلة الإمكانيات والمصادر المالية للهيئات المحلية من اعتمادها على وزارة الحكم المحلي، وبالتالي من مركزية العلاقة.<sup>٣٢</sup> ولعل أهم التحديات التي تواجه هذه العلاقة تكمن في ضعف القدرات الإدارية لدى

الطرفين، حيث تعاني الوزارة من ضعف في كوادرها، وبخاصة في الإشراف على المشاريع التي تنفذ لصالح البلديات، في حين تعاني الهيئات المحلية من ضعف الإمكانيات الفنية لتنفيذ هذه المشاريع. ويشكل ضعف التنسيق والتواصل بين الوزارة والهيئات المحلية سبباً آخر لإشكالية العلاقة بين الطرفين، وبخاصة أن نظام المراسلات بين الهيئات المحلية والردود عليها من قبل الوزارة غير فعال. وتشير دراسة قامت بها مجموعة الريادة الاستشارية حول العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية إلى أن مستوى التنسيق بين الطرفين قد تضاءل بفعل ثلاثة عوامل مرتبطة بتوجه الممولين للتعامل بشكل مباشر مع الهيئات المحلية، وضعف إمكانيات السلطة خلال انتفاضة الأقصى، وأخيراً الدور الذي يلعبه صندوق تطوير وإقراض البلديات من خلال دوره المباشر مع الهيئات المحلية، بعد أن كان دائرة في وزارة الحكم المحلي. كما تشكو الهيئات المحلية من أن طبيعة التعامل الإداري بين الوزارة والهيئات المحلية يغلب عليها طابع الفوقية.<sup>٣٣</sup> أما فيما يخص العلاقة القانونية بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية فيشوبها عدد من الإشكاليات، وبخاصة فيما يتعلق بوضوح الأدوار والصلاحيات وغياب خطة وطنية واضحة لتطوير قطاع الحكم. إن عدم وضوح الأنظمة والقوانين وتأكل بعض صلاحيات البلديات كالكهرباء والماء، أضعف الموارد المالية للهيئات المحلية،<sup>٣٤</sup> وكذلك سحب صلاحيات إصدار تراخيص الحرف والصناعات من الهيئات المحلية بقرار من مجلس الوزراء ومنحها لوزارة الصحة، زاد من التوتر في العلاقة بين الطرفين.

وتتلخص أهم التوصيات التي وضعتها الدراسة حول العلاقة بين الوزارة والحكم المحلي فيما يلي:

١. تعديل وتطوير القوانين، وبخاصة قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧، بحيث يتم توضيح العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، وأن يتم إشراك الهيئات المحلية في مراجعة مواد القانون وتعديلاتها، كما يوصى بوضع لوائح تنفيذية منبثقة عن القانون (سيتم تناول إشكالية القانون بشكل تفصيلي فيما بعد).

٢. تطوير الأنظمة والأدلة الإجرائية التي تساهم في تطوير عمل الوزارة والهيئات المحلية مثل تطوير دليل فني لإدارة المشاريع تسترشد به الهيئات المحلية في كل مراحل تنفيذ المشروع، إضافة إلى دليل إجرائي للتخطيط الهيكلي، على أن يتم في كل مرة توحيد الإجراءات والنماذج. كما تبرز أيضاً إشكالية توزيع المنح والمشاريع من قبل الوزارة على الهيئات المحلية كأحد أسباب التوتر في العلاقة بين الطرفين، ولهذا يوصى بوضع دليل إجرائي مكتوب ومحدد يوضح الآلية التي يتم بناء عليها توزيع المنح والمشاريع على الهيئات المحلية.
٣. العمل على تحسين وتفعيل آليات التنسيق بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية.
٤. العمل على توفير الدعم الفني واللوجستي للمديريات باعتبارها حلقة الوصل بين الوزارة والهيئات المحلية وتدريب موظفيها على وضع الموازنات والتخطيط الهيكلي وإدارة المشاريع.
٥. توضيح مفهوم التوجيه والرقابة للهيئات المحلية، وخلق بيئة رقابة إيجابية مبنية على مبدأي الإشراف والدعم. لقد أوصت الدراسة أيضاً بوضع دليل إجراءات للرقابة على الهيئات المحلية على غرار دليل إجراءات الرقابة الداخلية في الوزارة، وهو ما تم عمله، حيث أصدرت دائرة التوجيه والرقابة في الوزارة العام ٢٠١٢ دليل إجراءات الرقابة على الهيئات المحلية الذي تستخدمه الدائرة مرجعاً في عملية الرقابة. كما بدأت الدائرة في التنسيق مع ديوان الرقابة المالية والإدارية منعاً لتداخل الصلاحيات منذ العام ٢٠١٣.
٦. تطوير وتدريب كادر كل من الوزارة والهيئات المحلية، من خلال وضع خطة تدريب شاملة خاصة للهيئات المحلية ومحاولة التنسيق بين برامج التدريب المختلفة، بحيث تكون الخطة مبنية على مسح ودراسة لاحتياجات الهيئات المحلية.

## ٢ - المحافظات

تأتي المحافظات على رأس الهرم الإداري في فلسطين، وتمثل أعلى سلطة إدارية بحكم ارتباط المحافظ برئيس السلطة الوطنية مباشرة، وكونه ممثل رئيس السلطة في محافظته. وأعطيت للمحافظ بموجب المرسوم الرئاسي للعام ٢٠٠٣، صلاحيات الإشراف على تنفيذ السياسات العامة وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة من رئيس السلطة الوطنية أو مجلس الوزراء، والحفاظ على الأمن العام، وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين، والإشراف على تحقيق الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية والاجتماعية والعمرانية والتطويرية في محافظته، بالتعاون مع السلطات المختصة. كما أعطيت للمحافظ صلاحيات الوزير بالنسبة للموظفين الإداريين، ويرأس المحافظ المجلس التنفيذي في المحافظة الذي يضم في عضويته رؤساء الدوائر الحكومية والمجالس البلدية في المحافظة.

وفور إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، تم تقسيم مناطق السلطة الوطنية إلى خمس عشرة محافظة<sup>٣٥</sup> هي: جنين، طولكرم، نابلس، قلقيلية، سلفيت، رام الله والبيرة، أريحا والأغوار، القدس، بيت لحم، الخليل، شمال غزة، غزة، دير البلح، خان يونس، رفح، وتم تعيين محافظين لها وفق نظام التشكيلات الإدارية الأردنية للعام ١٩٦٦. ولم يتم اعتماد أي تشريع في تحديد المحافظات، كما لم يؤخذ بعين الاعتبار التفاوت الكبير في أعداد السكان والمساحات بين المحافظات عند تشكيلها،<sup>٣٦</sup> (حيث يبلغ عدد سكان محافظة الخليل حوالي ٥٦١ ألف نسمة، ويشكل ١٤٪ من مجموع السكان العام، بينما يبلغ عدد سكان محافظة أريحا والأغوار حوالي ٤٥ ألف نسمة، ويشكلون ١،١٪ من مجموع السكان)، بل تم تحويل كافة المحافظات والألوية والأقضية التي كانت قائمة في الضفة الغربية ما قبل الاحتلال الإسرائيلي في حزيران ١٩٦٧، إلى محافظات ما عدا طوباس، التي صدر مرسوم رئاسي بتحويلها إلى محافظة العام ٢٠٠٧.

وتعاني المحافظات من العديد من الإشكاليات فيما يتعلق بالإطار القانوني والتنظيمي الذي ينظمها، ويمكن تعداد تلك الإشكاليات اعتماداً على الدراسات

والتحالف في هذا الخصوص بما يلي:<sup>٢٧</sup>

١. سوء التنظيم الإداري نتيجة غياب تشريع فلسطيني واضح ومتكامل يوضح التقسيمات الإدارية وأسلوب تنظيم المحافظات واختصاصاتها.

٢. عدم الالتزام في تشكيل المحافظات الفلسطينية أو في ممارسة مهامها بالتشريعات المعمول بها.

٣. المركزية الإدارية في تعيين المحافظ وتحديد اختصاصاته ومهامه.

٤. التعارض في القوانين، وبخاصة بين المرسوم الرئاسي رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٣ بشأن اختصاصات المحافظات وبين قانون الهيئات المحلية، حيث اعتبر المرسوم أن المحافظ هو رئيس لجنة التنظيم والتخطيط دون تحديد طريقة ممارسة السلطة ومباشرتها.

٥. عدم وضوح الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للمحافظات.

ويمكن بناء على ما سبق الخروج بمجموعة من التوصيات أهمها:

١. ضرورة إعادة تقييم دور المحافظات ومهامها وعلاقتها مع الهيئات المحلية الفلسطينية.

٢. تعريف وتوضيح طريقة تشكيل المحافظات وعلاقتها مع السلطة المركزية ووزارة الحكم المحلي.

٣. تعزيز دور المحافظات في التنمية والتخطيط على المستوى الإقليمي، من خلال اقتراح نماذج لدمج المحافظات في فلسطين.<sup>٢٨</sup>

٤. إصدار تشريع يوضح التقسيمات الإدارية في فلسطين، وتحديد مستوياتها خاصة فيما يتعلق بالمحافظات، واعتماد مبدأ الانتخابات في اختيار المحافظين عملاً بمبدأ الديمقراطية.<sup>٢٩</sup>

### العلاقة بين المحافظ والهيئات المحلية

لقد منح المرسوم الرئاسي للعام ٢٠٠٣ المحافظين صلاحيات عامة تتعلق بالإشراف على الخدمات المحلية، حيث نصت المادة رقم ٩ من المرسوم على أن «يقوم المحافظ، وبالتعاون مع السلطات المختصة، وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها، بالإشراف والرعاية والعمل على تحقيق الخدمات المحلية التي تهم المواطنين في المحافظة من صحية، وتعليمية، وثقافية، واجتماعية، وعمرانية، وتطويرية، وغيرها». ويلاحظ هنا أن القانون منح صلاحيات واسعة وغير محددة في الشأن المحلي من خلال استخدامه مصطلحات عامة وغير واضحة مثل «الإشراف والرعاية»، و«تحقيق الخدمات المحلية»، والتعاون مع السلطات والهيئات المختصة وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها»، وهو ما يتداخل بشكل واضح مع الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية، ويؤدي إلى ازدواجية في السلطة في المنطقة الجغرافية نفسها، وبالتالي يؤدي إلى التنازع والاختلاف بين المؤسساتين.<sup>٤٠</sup> كما أنه بموجب هذه الصلاحيات الممنوحة للمحافظ، تجد الهيئات المحلية نفسها تحت شكل مزدوج من السيطرة، تمارسها وزارة الحكم المحلي والمحافظ.<sup>٤١</sup> ويؤخذ على المرسوم الرئاسي منحه صلاحيات أوسع للمحافظ من سابقه، وهو نظام التشكيلات الأردني لسنة ١٩٦٦، الذي كان معمولاً به حتى العام ٢٠٠٣، وبخاصة في مجال التخطيط، حيث يرأس المحافظ لجنة التخطيط في المحافظة (من أصل سبع لجان يرأسها المحافظ) التي تضم رؤساء البلديات، ورؤساء المجالس القروية في المحافظة.<sup>٤٢</sup>

لقد أشار التقرير التشخيصي العام ٢٠٠٤ إلى ضرورة إعادة النظر في أدوار المحافظ، وأن يتم توضيح هذه الأدوار من خلال إصدار تشريع بهذا الشأن، إضافة إلى تحديد هيكلية المحافظة وعلاقتها بمؤسسات الحكم المحلي، وبخاصة وزارة الحكم المحلي ومديرياتها. وفيما إذا تم تحقيق أي من هذه التوصيات، أشار التقرير التشخيصي العام ٢٠٠٩ إلى أنه لم يحصل أي تقدم

بهذا الخصوص، وأنه لم يتم تطوير رؤية واستراتيجية لقطاع الحكم المحلي. وقد أشار التقرير إلى أهمية أن تجيب الاستراتيجية المستقبلية لقطاع الحكم المحلي في ما يخص المحافظين عن السؤال: «ما يجب أن يكون عليه دور المحافظين في نظام الحكم المحلي؟» (انظر الملحق رقم ٤ الذي يقترح أدوار مؤسسات قطاع الحكم المحلي ومهامها).

كما تم في العام ٢٠٠٨، وبدعم من مكتب رئيس السلطة الوطنية، تطوير «الاستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني»، التي جاءت بأربعة مقترحات لتعزيز دور المحافظين، والعمل على دمجهم في نظام الحكم المحلي، إلا أنه تم تجميد القرار بخصوص تبني هذه الاستراتيجية.

ونخلص إلى القول بناء على ما سبق، أن دور المحافظات في الشؤون المحلية ليس واضحاً، ويعتمد بشكل كبير على شخصية المحافظ ومكانته السياسية، حيث يبرز دور المحافظات في بعض الأحيان كمنافس لدور الهيئة المحلية، كما لا تزال المحافظات تقتصر إلى علاقة واضحة مع باقي مؤسسات الحكم المحلي. إن الثغرات التشريعية المختلفة، تشكل مصدر نزاع على السلطة التي تسمح لكل من يرأس مؤسسات الحكم المحلي أن ينصب نفسه الحكم فيما يتعلق بالمصالح والأولويات المحلية.<sup>٤٣</sup>

## ثانياً. المستوى اللامركزي

### ١ - الإطار المؤسسي

أ. الهيئات المحلية الفلسطينية وتصنيفاتها (البلديات، المجالس القروية، المجالس المحلية، لجان المشاريع)<sup>٤٤</sup>

عَرَّفَ قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ الهيئة المحلية في المادة رقم ١ ب «وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين». كما عَرَّفَ القانون مجلس الهيئة المحلية بأنه «مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو

المجلس القروي أو اللجنة الإدارية أو لجنة التطوير أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لأحكام هذا القانون...، في حين لم يشر قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ إلى كيفية وآلية تصنيف الهيئات المحلية.

قامت السلطة الوطنية الفلسطينية فور تسلمها مهامها العام ١٩٩٥ باستحداث عدد كبير من الهيئات المحلية وتصنيفها، وذلك لسد الفراغ الإداري الذي فرضه الاحتلال الإسرائيلي في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة على المستوى المحلي، وإعطاء هذه الهيئات صفة اعتبارية قانونية لتقديم الخدمات للمواطنين وتلقي التمويل من السلطة الفلسطينية والجهات المانحة. ومن أهم المعايير التي اتبعتها وزارة الحكم المحلي في تصنيف الهيئات المحلية هي: ١- الاقتران بالوضع القائم قبل قيام السلطة الفلسطينية. ٢- الاقتران بالتجمعات السكانية الكبيرة كهيئات محلية. ٣- اعتبار كل التجمعات السكانية فوق ٤ آلاف نسمة مجالس محلية في القدس، وكذلك بعض التجمعات السكانية في أريحا.<sup>٤٥</sup> ٤- اعتبار التجمعات فوق الألف نسمة مجالس قروية. ٥- أما التجمعات دون الألف نسمة فقد اعتبرت لجان مشاريع، ولا تجري فيها انتخابات محلية.<sup>٤٦</sup> وبذلك أصبح عدد الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة في ذلك الوقت ٤٩٧ هيئة محلية،<sup>٤٧</sup> مقسمة إلى ١١٨ بلدية، و ١١ مجلساً محلياً، و ٢٤١ مجلساً قروياً، و ١٢٧ لجنة مشاريع.<sup>٤٨</sup>

وفي خطوة أخرى لتصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية، عملت وزارة الحكم المحلي، وبقرار من وزير الحكم المحلي في العام ١٩٩٨، على تقسيم البلديات إلى أربع فئات (أ، ب، ج، د). وقد اتبعت وزارة الحكم المحلي في تقسيمها للبلديات معايير ذات علاقة بتاريخ نشأة الهيئة المحلية وعدد سكانها وموقعها في المحافظة.<sup>٤٩</sup> وبناء عليه، فقد شملت الفئة (أ) ١٤ بلدية وضمت كافة مراكز المحافظات، وشملت الفئة (ب) ٢٤ بلدية، والفئة (ج) ٤١ بلدية، أما الفئة (د) فقد شملت ٣٩ بلدية.

## جدول رقم (١): تصنيف البلديات إلى أربع فئات

الفئة	العدد	معيّار التصنيف
بلديات (أ)	١٤	مراكز المحافظات
بلديات (ب)	٢٤	أنشئت قبل العام ١٩٩٤، ويبلغ عدد سكانها أكثر من ١٥٠٠٠ نسمة.
بلديات (ج)	٤١	أنشئت بعد العام ١٩٩٤، ويبلغ عدد سكانها أقل من ١٥٠٠٠ نسمة، وأكثر من ٥٠٠٠ نسمة.
بلديات (د)	٣٩	يبلغ عدد سكانها أقل من ٥٠٠٠ نسمة.
المجموع	١١٨	

وقد لاقى هذا القرار العديد من الانتقادات لأسباب عدة، أهمها التعارض الذي جاء في نص القرار، حيث تحدثت مقدمة القرار عن تصنيف للهيئات المحلية (جاء في مقدمة القرار: «يتم تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية إلى الفئات التالية»)، في حين تعرض مضمون القرار إلى تصنيف نوع واحد من الهيئات المحلية وهي البلديات، (نص القرار: «فئة (أ) وتشمل بلديات المدن ... فئة (ب) وتشمل البلديات التي كانت قائمة قبل استلام السلطة الوطنية لصلاحياتها ... فئة (ج) وتشمل البلديات المستحدثة ... فئة (د) وتشمل البلديات التي يبلغ عدد سكانها أقل من خمسة آلاف نسمة»<sup>٥</sup>). إضافة إلى ذلك، يتعارض هذا القرار مع المادتين الأولى والرابعة من قانون الهيئات الفلسطينية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، حيث يتعارض القرار مع المادة رقم ١ من قانون الهيئات المحلية، التي نصت على أن مجلس الهيئة المحلية يشمل مجلس البلدية، أو المجلس المحلي، أو المجلس القروي، أو اللجنة الإدارية، أو لجنة التطوير، في حين اقتصر القرار على تحديد البلديات فقط كهيئات محلية. كما أن قرار تصنيف الهيئات المحلية لم يستند حين صدوره إلى قانون أو نظام مصادق عليه من قبل مجلس الوزراء، كما نصت عليه المادة رقم (٤) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية التي تحدد الجهة المختصة بتنظيم

هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية، وتحدد تشكيلاتها وحدودها، من خلال لائحة تصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تسيب من وزارة الحكم المحلي.<sup>٥١</sup>

لقد أثار قرار تصنيف الهيئات المحلية جدلاً واسعاً لإضافته المزيد من عدم الوضوح على عملية تشكيل وتقسيم الهيئات المحلية الفلسطينية، وهو ما يعكس، بحسب الإدارة العامة للشؤون الإدارية في وزارة الحكم المحلي، عدم وجود تفكير واضح تجاه الشكل الإداري المراد تطبيقه في فلسطين حتى الآن.<sup>٥٢</sup>

### ب. مجالس الخدمات المشتركة

قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) العام ١٩٩٤ في تنفيذ بعض المشاريع التطويرية في التجمعات السكانية المختلفة، أهمها برنامج التنمية الريفية المحلية (LRDP)، الذي عمل على تشجيع المشاركة المجتمعية في تحديد الاحتياجات للمشاريع التنموية، والمشاركة في التخطيط والتنفيذ، وذلك بمشاركة وزارة الحكم المحلي. وركز برنامج التنمية الريفية المحلية على المناطق الريفية المهمشة التي تعاني من تدنٍ في مستوى الخدمات الأساسية كالكهرباء، والماء، والطرق، والمدارس، والمرافق الصحية، وكذلك التجمعات التي تقع بمحاذاة الخط الأخضر، أو تلك القريبة من المستوطنات الإسرائيلية. قام البرنامج بضم الهيئات الصغيرة المتقاربة جغرافياً وإدارياً ضمن الإقليم الواحد، وتصنيفها في مجموعات أكبر، أطلق عليها اسم لجان التخطيط الإقليمية، حيث ضمت هذه اللجان ممثلين عن الهيئات المحلية الواقعة ضمن الإقليم الواحد. كما عمل القائمين على البرنامج، وبالتشاور مع ممثلي الهيئات المحلية، بوضع نظام داخلي صادق عليه وزير الحكم المحلي في ذلك الحين، وعملت بموجبه هذه اللجان. كما تم تحديد إطار إداري لعمل هذه اللجان، وأنيط بها مجموعة من المهام مثل التخطيط للأنشطة التنموية، والإشراف على تنفيذها، والرقابة على المشاريع، إلا أن هذه اللجان كانت تقتصر للمرجعية القانونية. وكان قد تشكلت ١٥ لجنة تخطيط إقليمية تخدم ٢٢٢ هيئة محلية حتى العام ٢٠٠٣.<sup>٥٣</sup>

تحولت فكرة لجان التخطيط الإقليمية إلى مجالس خدمات مشتركة، حيث شجعت وزارة الحكم المحلي تشكيل مجالس خدمات مشتركة في المناطق الريفية التي يوجد فيها عدد كبير من المجالس القروية ولجان المشاريع ذات الأعداد السكانية القليلة والمتباعدة، والتي تفتقر للخدمات الأساسية، وذلك من أجل تسهيل إيصال الخدمات الضرورية لها. كما قامت الوزارة بوضع أرضية قانونية لتشكيل هذه المجالس، وذلك بتخصيص بند لها في قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧، الذي وفر الإطار القانوني الأساسي لتشكيل مجالس الخدمات المشتركة. كما قامت وزارة الحكم المحلي بوضع نظام لمجالس الخدمات المشتركة رقم ١ للعام ١٩٩٨ بموجب المادة ٢ والمادة ١٥/أ من قانون الهيئات المحلية، الذي يمكن لهيئات الحكم المحلي المتجاورة، وبخاصة ذات العدد السكاني القليل، والموارد المالية الشحيحة، تشكيل مجالس خدمات مشتركة. وقد تشكل ٥٠ مجلساً يخدم أكثر من ٣٦٠ هيئة محلية حتى العام ٢٠٠٣، تم تصنيفها إلى مجالس متعددة الخدمات، ومجالس نفايات، ومجالس لتوفير المياه بالصهاريج، ومجالس نضح للمياه العادمة.<sup>٥٤</sup>

وبهذا أصبح هنالك نوعان من مجالس الخدمات المشتركة، وهما:

١. مجالس متعددة الخدمات: وهي مجالس تقوم بتوفير أكثر من خدمة لمواطني الهيئات المحلية المنضوية تحت لواء المجلس المشترك. وتوجد لهذه المجالس هيئة تنفيذية منتخبة تمثل الهيئات المحلية المشتركة في المجلس.
٢. مجالس مشتركة أحادية الخدمة: وهي المجالس التي تقوم بتقديم خدمة واحدة للهيئات المحلية؛ مثل النفايات، والصرف الصحي.

ونظراً للتشابه في الخدمات المقدمة من قبل مجالس الخدمات المشتركة ولجان التخطيط الإقليمية، وازدواجية العضوية، وشح الموارد المالية، إضافة إلى غياب مرجعية قانونية للجان التخطيط، اتخذت وزارة الحكم المحلي العام ٢٠٠٣ قراراً بإلغاء لجان التخطيط الإقليمية، كما وضعت نظاماً معدلاً لمجالس الخدمات المشتركة، وهو نظام رقم (١) للعام ٢٠٠٣، دمجت بموجبه

لجان التخطيط الإقليمية مع مجالس الخدمات المشتركة، حيث أصبحت تعمل تحت اسم مجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير. كما تشكلت في العام ٢٠٠٤ إدارة متخصصة لمتابعة عمل مجالس الخدمات المشتركة تتبع وزارة الحكم المحلي، سميت الإدارة العامة لمجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير.

ولم يتم وضع معايير لعملية تشكيل المجالس المشتركة. فالعديد من مجالس الخدمات المشتركة تشكلت على عجل، وذلك بغرض الحصول على تمويل من المانحين لتنفيذ بعض المشاريع، حيث أهملت جوانب ذات علاقة بالنسيج الاجتماعي، والحجم الجغرافي المناسب لكل مجلس، والقدرات الإدارية اللازمة لتوفير الخدمات للمواطنين، وهو الأمر الذي أدى إلى فشل عدد كبير منها، وأصبحت غير فاعلة في ظل توقف دعم المانحين لها، وعدم وجود مصادر دخل بديلة،<sup>٥٥</sup> إضافة إلى غياب المصادر البشرية والقدرات الإدارية اللازمة لإدارتها. وفي مقابلة<sup>٥٦</sup> مع أحد المسؤولين في الدائرة العامة لمجالس الخدمات المشتركة، ذكر لنا أن أغلبية المجالس المشتركة الفاعلة هي التي تقدم في مجملها خدمة المياه والصرف الصحي، وتلك التي تقدم خدمة جمع النفايات، وذلك بسبب تلقيها رسوماً من الهيئات المحلية التي بدورها تجمعها من المواطنين. وتتبع هذه المجالس سياسة التوقف عن تقديم الخدمة للهيئة المحلية في حال لم تسدد الهيئة ما عليها من رسوم.

لقد عملت الوزارة من خلال الأنظمة التي أصدرتها (نظام ٢٠٠٣، ونظام ٢٠٠٦) والمتعلقة بمجالس الخدمات المشتركة، على التمييز بين نوعين من المجالس، وهما مجالس الخدمات المشتركة، ومجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير، بحيث تقوم مجالس الخدمات المشتركة بمهام ذات طابع خدمي للهيئات مثل جمع النفايات، وخدمة المياه، والصرف الصحي، والى ذلك، بينما يقع على عاتق مجلس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير مسؤولية تنمية الهيئات المحلية، والاضطلاع بمهام ذات علاقة بالتخطيط

والتنمية. إلا أن هذا التصنيف أدى إلى الخلط في المسميات، بحيث أصبح الاسمان يستخدمان بشكل عشوائي دون النظر إلى الوظائف التي يؤديها كل نوع من المجالس، وهو ما سبب خلطاً على أرض الواقع، وخلق لبساً لدى واضعي السياسات والشركاء العاملين في هذا المجال، فأصبح يطلق عليها اسم المجالس المشتركة.<sup>٥٧</sup> ويبلغ العدد الكلي للمجالس المشتركة ٨٦ مجلساً مشتركاً كما هو موضح في الجدول رقم (٢).

جدول رقم (٢): عدد المجالس المشتركة في المحافظات الفلسطينية

المحافظة	مجالس خدمة واحدة	مجالس متعددة الخدمات	المجموع
القدس	١	٥	٦
الخليل	١	٤	٦
بيت لحم	٥	٣	٨
رام الله	١٣	٢	١٥
نابلس	١	٥	٦
قلقيلية	١	٣	٤
سلفيت	١	٣	٤
جنين	١١	٤	١٥
طوباس	١	٢	٣
طولكرم	٢	٤	٦
أريحا	١	٣	٤
غزة	٦	٣	٩
	٤٥	١٤	٨٦

المصدر: الإدارة العامة لمجالس الخدمات المشتركة - وزارة الحكم المحلي ٢٠١٠.

وفيما يلي ملخص لأهم المعوقات التي تعاني منها مجالس الخدمات المشتركة حسب ما أوردتها وزارة الحكم المحلي، ومن خلال مجموعة من التقارير والدراسات حول واقع مجالس الخدمات المشتركة:<sup>٥٨</sup>

١. اختلاف في الرؤية الاستراتيجية لمجالس الخدمات داخل وزارة الحكم المحلي، حيث يرى البعض أن الهدف من إنشاء مجالس الخدمات هو تطوير قدرات الهيئات المحلية والخدمات التي تقدمها للمواطنين، وجلب الكفاءات البشرية لتنفيذ المشاريع التي تكون أكبر من قدرة كل هيئة محلية منفردة، بينما يرى آخرون في وزارة الحكم المحلي أنها تهدف إلى خلق واقع مادي يعزز العمل المشترك لدى هذه الهيئات، ويمهد إلى مرحلة دمجها في هيئة محلية واحدة.

٢. عدم مشاركة مجالس الخدمات المشتركة في عملية التخطيط لمشاريعها التنموية، حيث أن المشاريع التي تنفذها هذه المجالس مرتبطة بمشاريع محددة مسبقاً من قبل المانحين، وتأخذ طابعاً خدمياً ومشاريع بنية تحتية أكثر منه طابعاً تنموياً كمشاريع إنتاجية ومدرة للدخل.

٣. مركزية العلاقة بين وزارة الحكم المحلي وبين المجالس، وبخاصة فيما يتعلق بعمل هذه المجالس، مما يشكل تعارضاً بين أهداف الوزارة كما هو منصوص عليه في الوثائق الصادرة عن دائرة مجالس الخدمات المشتركة، وبين ما هو مطبق على أرض الواقع.<sup>٥٩</sup>

٤. عدم وجود تمويل كافٍ لهذه المجالس، حيث أنه لا يوجد بند في موازنة الوزارة مخصص لتمويل مجالس الخدمات المشتركة، وبالتالي ارتباط جزء كبير من تمويل المجالس بالتمويل الخارجي.

٥. عدم التزام أعضاء المجالس المشتركة بدفع ما عليهم من مستحقات، كما هو الحال في مجلس مشترك دوراً، بسبب اعتقاد المواطنين بوجود تمويل كبير من المانحين للمجلس،<sup>٦٠</sup> وهو ما يدل على غياب المشاركة المجتمعية، وعدم وجود نظام مساءلة يطلع من خلاله المواطنون على

عمل المجلس وموازنته وأوجه صرفها .

٦. غياب المعرفة والوعي لدى المواطنين بدور مجالس الخدمات المشتركة يشكل عائقاً في عملها التنموي، وظهور النزعة العشائرية لدى المواطنين، حيث يعمل كل رئيس مجلس محلي للقرى المشتركة في المجلس المشترك على توفير خدمات عادلة لأهالي قريته، وضمان تنفيذ المشروع على أراضيها، دون أن يولي أي أهمية للفائدة العامة التي يمكن أن تعود على باقي القرى. أضف إلى هذا الظلم الواقع على القرى المصنفة في المنطقة (ج) التي تخضع للسيطرة الإسرائيلية، حيث لا تستطيع مجالس الخدمات المشتركة تنفيذ مشاريع بنية تحتية مثل تمديد شبكات مياه، أو شبكات صرف صحي، أو تعبيد طرق، ما يضعف من فكرة العمل المشترك لدى مواطني هذه القرى.

٧. عدم تطور القوانين والأنظمة واللوائح اللازمة لدعم عمل هذه المجالس وتوجهاتها كهيئات محلية مستقبلية (من خلال دمجها) ذات دور تنموي.

٨. «عجز المجالس المشتركة القائمة عن تحقيق التخطيط الاستراتيجي الجماعي» (الدائرة العامة لمجالس الخدمات المشتركة، ٢٠٠٨)، وعدم امتلاك معظمها إمكانيات تخطيط أو مخططات هيكلية.

٩. الاحتلال الإسرائيلي وسيطرة حكومة الاحتلال على الموارد الطبيعية والمياه، وحرية الحركة والمعابر «وأدوات الاقتصاد الكلي التي تمكن من الاستقلالية الاقتصادية».

لقد تعاقدت وزارة الحكم المحلي في العام ٢٠٠٩ مع معهد الأبحاث التطبيقية - أريج، للقيام بدراسة مسحية لـ ٦٠ مجلساً مشتركاً، بحيث خرجت هذه الدراسة بمجموعة من التوصيات (انظر ملحق رقم ٣) لوضع سياسة موحدة لمجالس الخدمات المشتركة، نلخصها فيما يلي:

- العمل على زيادة وعي المواطنين بدور المجالس المشتركة من خلال وسائل الإعلام والنشرات واللقاءات العامة.

- إدخال مبدأ الكوتا لضمان تمثيل المرأة في الهيئة الإدارية للمجلس المشترك.
- إشراك وزارة الحكم المحلي للمجالس المشتركة في عملية اتخاذ القرار، وبخاصة فيما يتعلق بالقوانين والإجراءات التي تضعها الوزارة.
- وضع آليات رقابة وتوجيه من قبل الوزارة.
- تحديد بشكل واضح الصلاحيات والمسؤوليات التي تضطلع بها المجالس المشتركة.
- وضع هيكلية تنظيمية للمجالس وتحديد مهام كل قسم.
- وضع وصف وظيفي لموظفي المجالس.
- تحديد مواعيد محددة لعقد جلسات واجتماعات الهيئتين الإدارية والعامّة تحت إشراف الوزارة.
- وضع خطة عمل وميزانية للمجلس المشترك، إضافة إلى نظام للإدارة المالية.
- ضرورة مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرار.
- مراجعة وتحديث الدليل الإجرائي لمجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير الذي وضع العام ٢٠٠٤.
- وضع قواعد واضحة فيما يتعلق برسوم الاشتراك.
- تدريب أعضاء المجالس المشتركة على المهارات الإدارية والفنية.
- تجهيز المقرات بالمعدات اللازمة.
- زيادة التعاون بين القطاعين العام والخاص، وبخاصة فيما يتعلق بشق شبكات الطرق والمواصلات وشبكات المياه وتنظيف وإنارة الشوارع والمنتزهات العامة وإدارة النفايات الصلبة والصرف الصحي وغيرها.
- دعم وتشجيع التعاون والتبادل بين المجالس المشتركة.
- إعداد وتطوير مخططات هيكلية تأخذ بعين الاعتبار البيئة ومنع الكوارث والأبعاد الاقتصادية.

أضف إلى ذلك التوصيات التي وضعتها وزارة الحكم المحلي بخصوص دمج مجالس الخدمات المشتركة:<sup>٦١</sup>

- ترسيخ مفاهيم العمل الجماعي المشترك والديمقراطي بين الشركاء.
- مراعاة الظروف الاجتماعية والجغرافية والتنظيمية والسياسية خلال عملية الدمج.
- التعامل مع المجلس المشترك الدائم كوحدة تخطيط إقليمي.
- توسيع صلاحيات المجلس المشترك ليشمل التراخيص وجمع الرسوم وتعدد الموارد.
- توحيد التعامل مع المجلس المشترك كهيئة محلية واحدة من قبل الوزارة على صعيد الميزانيات والمشاريع والرقابة والتخطيط العمراني ... الخ.
- وقف التعامل مع كل هيئة محلية عضو في المجلس المشترك المقترح للدمج أو الدائم، وبخاصة في موضوع المشاريع، ورسوم النقل على الطرق، وتحويلها للمجالس المشتركة.

### ث. دمج الهيئات المحلية

بلغ عدد الهيئات المحلية في فلسطين ٢٧٥ هيئة محلية موزعة بين ٣٥٤ هيئة محلية في الضفة الغربية، و٢٥ في قطاع غزة، وذلك حسب إحصائيات وزارة الحكم المحلي حتى بداية العام ٢٠١٤، حيث يبلغ عدد البلديات ١٣٦ بلدية (انظر الجدول رقم (٣))، وما تبقى منها هو عبارة عن مجالس قروية تقتصر في معظمها إلى البناء المؤسسي وإلى الموارد البشرية والكفاءات الإدارية والفنية.<sup>٦٢</sup> إن هذا التضخم العددي للهيئات المحلية الفلسطينية مقارنة بعدد السكان والمساحة الجغرافية، والتدني في نوع ومستوى الخدمات المقدمة، انعكس على فاعلية أداء الهيئات المحلية وكفاءتها، ما أفقدها المصداقية لدى جمهور المواطنين. كما أن هذا العدد الكبير من الهيئات المحلية الصغيرة زاد من تدخل السلطة المركزية، وذلك لاعتماد هذه الهيئات على وزارة الحكم المحلي بشكل كبير، أدى إلى تجاوز الدور الرقابي

والتوجيهي للسلطة المركزية وتدخلها إلى حد كبير في عمل وصلاحيات الهيئات المحلية.

يضاف إلى ذلك ضعف الموارد المالية لهذه الهيئات، وبخاصة قدرتها على جمع الضرائب، واعتماد غالبية وحدات الحكم المحلي على المنح والمساعدات الخارجية أو الدولية، مع تراجع أو انعدام المساعدات الحكومية لهذه الهيئات (باستثناء رسوم النقل على الطرق وهي غير منتظمة). كما تراجع جمع الرسوم المستحقة على المواطنين لصالح الهيئات المحلية لأسباب سياسية واقتصادية، وفقدان ثقة المواطنين بعمل المجالس المحلية، ومستوى الخدمات المقدمة، وضعف قدرتها على وضع مخططات هيكلية تنظيمية أصلية أو محدثة. وقد بينت دراسة أعدها البنك الدولي أن معظم الهيئات المحلية تقوم فقط بـ ٤ إلى ٦ مهمات من أصل ٢٧ مهمة حددها قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧، في حين تقوم بلدية واحدة فقط بتنفيذ ١٢ مهمة من أصل ٢٧.<sup>٦٣</sup>

إن مجموعة الإشكاليات السابقة الذكر التي تعاني منها الهيئات المحلية الفلسطينية، أدت إلى زيادة عدد الأصوات المطالبة بإدخال إصلاحات على نظام الإدارة المحلية في فلسطين،<sup>٦٤</sup> وضرورة التقليل من عدد الوحدات المحلية، وقد لاقى هذه المطالب صدق داخل وزارة الحكم المحلي، ما جعلها تعمل على فكرة دمج الهيئات المحلية.

#### جدول رقم (٣): عدد البلديات في المحافظات الفلسطينية

عدد البلديات	المحافظة
١٠	القدس
١٤	جنين
١٢	طولكرم
٣	طوباس
٩	نابلس

٥	قائيلية
٩	سلفيت
١٩	رام الله والبيرة
٢	أريحا والأغوار
١٨	الخليل
١٠	بيت لحم
٢٥	قطاع غزة
١٣٦	المجموع

### أشكال الدمج:

تعمل وزارة الحكم المحلي على تنفيذ المهام التي حددتها لها الحكومة الفلسطينية في خطتها «إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال»، وأهمها «تمكين الهيئات المحلية من امتلاك قدرات مؤسسية فاعلة»، حيث ترى الوزارة ضرورة تخفيض عدد الهيئات المحلية من خلال دمجها كآلية لتحقيق هذا الهدف. وبناء عليه، فقد تضمنت خطة الوزارة الاستراتيجية ٢٠١٠-٢٠١٤ العمل على «تطوير خطة ومعايير لأسس دمج الهيئات المحلية بشكل يضمن خلق هيئات محلية بديلة ذات قدرة مؤسسية وموارد قادرة على تقديم خدمات نوعية للمواطنين». وقد حددت الوزارة طرقاً عدة لتخفيض عدد الهيئات المحلية، أهمها دمج وإلغاء الهيئات التي «يقل عد سكانها بشكل عام عن خمسة آلاف نسمة»،<sup>٦٥</sup> من خلال تطبيق نماذج عدة للدمج والإلغاء سوف نستعرضها فيما يلي:<sup>٦٦</sup>

### أولاً. الدمج:

١. «الدمج الكلي» وهو استحداث هيئة جديدة من خلال ضم هيئتين أو أكثر في هيئة واحدة جديدة؛ مثل ضم مجلس قروي المزرعة القبلية وأبو شخيدم بقرار من مجلس الوزراء العام ٢٠٠٥ تحت مسمى بلدية الزيتون.

٢. الدمج الجزئي وهو ضم هيئة أو أكثر إلى بلدية كبيرة قائمة مثل ضم مجلس قروي رأس الواد إلى بلدية زعترة.

٣. الدمج الوظيفي: وهو تحويل مجلس مشترك قابل للدمج إلى بلدية كبيرة مثل مجلس الكفريات، ويبلغ عدد القرى فيها سبع قرى، وتشمل قرية جبارة، والراس، وكفر صور، وكور، وكفر جمال، وكفر زياد، وكفر عبوش، وقد تحول إلى بلدية بقرار صادر عن رئاسة الوزراء العام ٢٠١٠.

### ثانياً. الإلغاء:

١. إلغاء بعض الهيئات المحلية الصغيرة.

٢. إلغاء بعض المجالس المشتركة غير الفاعلة أو دمجها في مجالس مشتركة أخرى.

٣. إلغاء عضوية الهيئات المحلية المتكررة في مجالس مشتركة عدة منعاً للازدواجية.

٤. توحيد المجالس المشتركة المتشابهة في الخدمة في مجلس واحد على مستوى المحافظة.

إضافة إلى إجراءات الضم والإلغاء، وضعت الوزارة مسودة أولى لإعادة تصنيف الهيئات المحلية بهدف استحداث نظام البلديات الكبرى، أو ما يسمى «بالأمانة»، وذلك بهدف «تعاون البلديات فيما بينها في مواضيع التخطيط والبيئة، وإدارة المرور دون الحاجة إلى دمج تلك البلديات بشكل كامل».<sup>٦٧</sup>

وتعتبر وزارة الحكم المحلي دمج الهيئات المحلية جزءاً من رؤيتها، بحيث يأتي تنفيذ الدمج في المرحلة الثالثة من عمل الوزارة بعد أن تم العمل على المرحلتين الأولى التي شملت «تأطير» التجمعات السكانية واستحداث لجان المشاريع، والمرحلة الثانية التي شملت «تجميع الهيئات المحلية» من خلال إنشاء مجالس الخدمات المشتركة.<sup>٦٨</sup> وعملت الوزارة على وضع نظام لدمج

الهيئات المحلية تعمل الوزارة بموجبه على دمج الهيئات المحلية على الرغم من أنه لم يتم المصادقة عليه حتى الآن. كما تسترشد الوزارة بورقة سياسات واستراتيجية للدمج ومسودة دليل إجراءات دمج الهيئات الذي تم وضعه في العام ٢٠٠٩. وقد أثارت عملية الدمج ودليل الإجراءات عدداً من التحفظات بسبب عدم تناولها مجمل القضايا المتعلقة بدمج الهيئات المحلية، حيث لم يكن هنالك دور للمؤسسات الحكومية الأخرى مثل وزارة المواصلات، والأشغال العامة، وسلطة المياه، وغياب للقطاع الخاص، والتركيز على البعد الخدمي دون التنموي، إضافة إلى وجود نوع من «التعسف» في تطبيق قرارات الدمج لعدم شمول النظام مبدأ التوافق في موضوع الدمج، ولم يتم الأخذ بعين الاعتبار التخطيط التنموي والاستدامة البيئية وإشكاليات وفرة المياه ومعوقات الاحتلال.<sup>٦٩</sup>

وقد واجهت عملية الدمج مجموعة من الإشكاليات أدت ببعض الهيئات المحلية إلى طلب الانفصال عن البلدية المستحدثة، وهو ما عبر عنه أهالي ست قرى شرق جنين شمال الضفة الغربية، وهي دير أبو ضعيف، وفقوعة، والجلمة، ودير غزالة، وعربونة، وعابا، من خلال اعتصامهم أمام المحافظة مطالبين بإلغاء دمج قراهم في بلدية مرج ابن عامر شرق جنين، كما أنهم قاطعوا الانتخابات الأخيرة احتجاجاً على الدمج في بلدية واحدة، وذلك لأن الدمج «حرمهم من مواردهم وقلل من مستويات المشاريع في مناطقهم حسب قولهم».<sup>٧٠</sup> ويرى أهالي قريتي اجنسنيا ونصف جبيل اللتين تم ضمهما إلى بلدية سبسطية أسباباً أخرى لرفض الضم، وهي:<sup>٧١</sup>

١. إن قرارات الضم جاءت بشكل قسري ودون التشاور مع أهالي القريتين.
٢. يرى الأهالي في عملية الضم إلغاء لتاريخ وشخصية القرية، ويعتقدون بإزالة القرية عن الخارطة على الرغم من عراقتها وقدمها.
٣. عدم وضوح الأهداف والطريقة التي يتم فيها الدمج لأهالي القريتين.
٤. قلق الهيئات الصغيرة على مصيرها وخشيتها من ابتلاع الهيئات الكبيرة

لها، وبخاصة فيما يتعلق بتحديد احتياجات كل هيئة محلية، حيث عبر الأهالي عن أن أولويات سبسطية «هي سياحية، بينما أولويات اجنسنا ونصف جبيل هي الزراعة وتأمين خدمات الماء والكهرباء».

لقد عكست الأمثلة السابقة المشاكل التي تواجهها الهيئات المحلية المدموجة. وقد عزت وزارة الحكم المحلي هذه المشاكل إلى مجموعة من العوامل بعضها يتعلق بالوزارة، والبعض الآخر يتعلق بالهيئات المحلية التي لخصتها الوزارة في العدد ١٣ من مجلتها الفصلية الحكم المحلي الصادرة في آب ٢٠١٢:

١. عدم توفر الخبرة والتجربة الكافية لدى وزارة الحكم المحلي.
٢. عدم وجود نظام دمج مصادق عليه ومنشور في الجريدة الرسمية.
٣. ضعف حملات التوعية لعملية الدمج من قبل الوزارة والجهات الممولة والمنفذة لعملية الدمج.
٤. تأخر وزارة الحكم المحلي في دعم البلديات المستحدثة وتقديم المشاريع لها.
٥. عدم تحديد مجالس الهيئات المحلية موقفها من الدمج بشكل واضح وصریح، بحيث توافق هذه الهيئات بشكل مبدئي على عملية الدمج بهدف الحصول على مشاريع معينة، ثم تظهر معارضتها للدمج عند التنفيذ.
٦. تضرر المصالح الشخصية لبعض رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، أو بعض الموظفين بسبب عملية الدمج.
٧. نقص الخبرة لدى أعضاء ورؤيس المجلس الجديد للبلدية المستحدثة، بحيث يتم العمل بأسلوب «الحصص» والتطبيق الحرفي للقوانين، واعتماد التصويت داخل المجلس بدل أسلوب التوافق والإقناع، ما يؤدي إلى «تهميش» فئة داخل المجلس.
٨. النسيج الفكري والاجتماعي والخوف من التغيير.

٩. الخوف من طمس هوية وتاريخ القرى المندمجة أو المنضمة، والخوف من سيطرة البلدية أو القرية ذات العدد السكاني الأكبر على القرى الصغيرة.

١٠. «استعجال المواطنين لقطف ثمار الدمج».

ولم تتطرق الوزارة للحلول التي تراها مناسبة من أجل التغلب على هذه المعوقات، وكذلك الخطط والسياسات المستقبلية التي تنوي اتباعها في عملية الدمج. وتفترض الوزارة أن دمج الهيئات المحلية من خلال مجالس الخدمات المشتركة هي خطوة تؤدي إلى دمج الهيئات المحلية على المديين المتوسط والطويل، وقد تساهم في تذليل بعض العقبات التي تم ذكرها سابقاً (انظر الملحق رقم ٢)، إذ أن عملية الدمج قد تستغرق وقتاً طويلاً، وذلك لأنها تتطلب دمجاً كلياً للخدمات والقضايا المالية والإدارية للهيئات المحلية، بينما تشمل مهام المجالس المشتركة تقديم الخدمات والمساهمة في العملية التنموية، وذلك بالعمل من خلال إطار مالي وإداري مستقل عن الهيئات المحلية ويمثلها. كما أن عملية الدمج تزيل الحدود الطبيعية، وتتهي الصفات الاعتبارية للهيئات المحلية، بينما تحافظ مجالس الخدمات المشتركة على الصفة الاعتبارية للهيئة، كما لا تمس المجالس المشتركة بقضية تمثيل الهيئات المحلية في الانتخابات.

وبناء عليه، ترى الوزارة أن تشجيع الهيئات المحلية للاشتراك في مجلس خدمات مشترك أو تشجيعها على تفعيل أو إعادة تنظيم المجلس المشترك هو أكثر واقعية على المدى القريب. وقد حددت الوزارة ثلاث خطوات رئيسية لدمج الهيئات المحلية من خلال المجالس المشتركة تتمثل في تحديد واختيار الهيئات المحلية، وتصنيفها ضمن مجموعات (clusters) يمكن أن تشكل قاعدة للمجالس المشتركة المستدامة، وتحسين الأطر التنظيمية والمؤسسية للمجالس المشتركة، ثم توجيه هذه المجموعات لتشكيل أو تفعيل المجالس المشتركة بشكل منهجي، على أن يترك قرار الدمج للهيئات المحلية كخيار مستقبلي.<sup>٧٢</sup> وتتوقع الوزارة أن يتم دمج مجالس الخدمات المشتركة التي يبلغ عددها ٨٦ مجلساً<sup>٧٣</sup> في ٢٥ مدينة أو مجلساً إقليمياً.<sup>٧٤</sup>

وتعمل وزارة الحكم المحلي حالياً من خلال مشاريع ممولة من الحكومتين البلجيكية والدنماركية على دمج مجموعة من الهيئات المحلية من خلال مجالس الخدمات المشتركة في سبع مناطق في الضفة الغربية، وذلك بهدف استحداث سبع بلديات جديدة.<sup>٧٥</sup>

مما سبق يتضح وجود رؤية لدى الوزارة لخفض عدد الهيئات المحلية في فلسطين، ولكن ما يؤخذ على عمل الوزارة هو عدم ربط هذه الرؤية باستراتيجية وسياسة واضحة للدمج. كما يؤخذ على الوزارة عملها بشكل مركزي دون التشاور مع الهيئات المحلية فيما يتعلق بموضوع الدمج أو تشكيل مجالس الخدمات المشتركة، وهو ما عبر عنه أحد المسؤولين في وزارة الحكم المحلي بقوله «لا توجد سياسة واضحة لدى الوزارة مبنية على المشاركة، فعملية اتخاذ القرار تبدأ بالوزير وتنتهي بالوزير، فالخلل يأتي من الوزارة وليس من القرى من أجل خلق هيئات محلية فعالة».

نرى في عملية الدمج خطوة ضرورية في التقليل من عدد الهيئات المحلية من أجل استغلال أمثل للموارد المحلية، وقيام الهيئات بوظائفها بكفاءة وفعالية وزيادة مصادر الدخل للهيئات المحلية من الرسوم والضرائب وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وهي خطوة مهمة في تعزيز العملية الديمقراطية على المستوى المحلي، إذ أن ١٥٧ هيئة محلية يبلغ عدد سكانها أقل من ١٠٠٠ نسمة، لا يحق لها المشاركة في الانتخابات المحلية حسب ما حددته وزارة الحكم المحلي، ما يعني استمرار التعيين من قبل الوزارة لمجالس هذه الهيئات. وبالتالي، يجب العمل على مجموعة من التوصيات من أجل نجاح عملية الدمج، نلخصها فيما يلي:<sup>٧٦</sup>

- ضرورة وضع استراتيجية تشارك في إعدادها كافة الوزارات ذات العلاقة والمؤسسات والمنظمات الأهلية والقوى السياسية والقطاعات الاجتماعية من المواطنين لتحديد مفهوم الدمج، ولتوحيد الرؤية الشعبية والرسمية منه.

- العمل على وضع عملية الدمج ضمن إطار مؤسساتي وقانوني، من

خلال المصادقة على نظام الدمج، وضمان تمثيل عادل لكافة الهيئات المشاركة في الدمج عبر نظام الكوتا لكل تجمع.

- تشكيل مجلس أعلى للدمج في وزارة الحكم المحلي، وإشراك ممثلين عن المؤسسات ذات العلاقة كافة.

- اعتماد الاستفتاء الشعبي في الهيئات المقترح دمجها قبل البدء بإجراءات دمج الهيئات المحلية، وعدم الاكتفاء بموافقة مجالس الهيئات المحلية من خلال وضع إطار قانوني ينظم هذا الاستفتاء، ويحدد جهة الإشراف والتنفيذ، وجهات دراسة الطعون والشكاوى والرد عليها... الخ.

- عدم اللجوء للدمج القسري، واعتبار موافقة المواطنين وليس موافقة أعضاء المجالس المحلية فقط، شرطاً من شروط إقرار الدمج.

- العمل على وضع برامج توعية وتثقيف للمواطنين عبر وسائل الإعلام، وعبر اللقاءات العامة والمفتوحة، وورش العمل والندوات، حول إيجابيات الدمج، وتنمية التجمعات المشاركة وتحسين الخدمات المقدمة لمواطنيها.

- إعطاء عملية الدمج الوقت اللازم للتحضير لها، ونقل الصلاحيات بالتدريج للهيئة المستحدثة، مع توفير الدعم الفني والمالي للهيئة الجديدة، وتدريب أعضائها وموظفيها.

- إعداد الدراسات اللازمة للهيئات المحلية المراد دمجها وعرضها على الهيئات المحلية، والتأكيد على خصوصية كل حالة من حالات الدمج، بحيث «يراعى عددها وعدد سكانها، وأولويات هذه التجمعات، وفرص الشراكة، وتاريخ العمل المشترك السابق، والقوى والفعاليات المؤثرة في المجتمع؛ «الشركاء المحليين» الذين يتوجب العمل بالشراكة معهم في عملية التوعية والتثقيف وصولاً لتأييد عملية الدمج».

● دراسة حالات الدمج المتعثرة التي أعلن المواطنون رفضهم لها، وقاطعوا انتخاباتها، وتعزيز تجربة الدمج لديهم، واتخاذ القرار الملائم لكل حالة، بما في ذلك إمكانية التراجع عن قرارات الدمج وإعادة الهيئات المحلية إلى سابق عهدها قبل الدمج مع التأكيد على أن الدمج هو الأصل، وأن الانفصال هو الاستثناء.

## ٢. الإطار القانوني

### أ. قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته

استمرت وزارة الحكم المحلي بعد تشكيلها وحتى العام ١٩٩٧ في العمل بالقوانين التي كانت تنظم عمل الهيئات المحلية في فلسطين قبل الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة. وجاء قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧<sup>٧٧</sup> ليحل محل قانون البلديات الأردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، وقانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ في الضفة الغربية، وقانون البلديات الانتدابي رقم (١) لسنة ١٩٣٤، وقانون إدارة القرى لسنة ١٩٤٤ في قطاع غزة. ونلاحظ أن المشرع الفلسطيني قد ساوى بين جميع مستويات الهيئات المحلية (البلديات والقرى ولجان المشاريع) وذلك بتشريع قانوناً واحداً هو قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة ١٩٩٧،<sup>٧٨</sup> حدد فيه اختصاصات هذه الهيئات، وبيّن مواردها المالية، كما تناول عملية تشكيل الهيئات المحلية وإلغائها، ونظم رئاسة هذه الهيئات وعضويتها، حيث حدد مدة الرئاسة، والعضوية، وتجديدها، وحالات شغورها وفقدانها، وكيفية استردادها. كما تناول شؤون موظفي الهيئات المحلية، وحدد علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي، وبيّن مسؤوليات الوزارة وصلاحياتها في الرقابة والتوجيه على هذه الهيئات.

ويلاحظ أن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، لم يحدد صلاحيات الهيئات المحلية فيما يتعلق بالتخطيط الإقليمي والحضري، كما لم يتم وضع قانون منفرد بهذا الخصوص. وبالتالي ما زالت الهيئات المحلية الفلسطينية تطبق

قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الأردني رقم ٧٩ للعام ١٩٦٦ في الضفة الغربية، وقانون تنظيم المدن رقم ٢٨ الانتدابي للعام ١٩٣٦ في غزة، فيما يتعلق بإجراءات التنظيم والبناء. وقد أصدر رئيس السلطة الوطنية العام ١٩٩٥ قراراً بتشكيل مجلس التخطيط الأعلى الفلسطيني؛ بهدف دعم تطبيق قوانين التخطيط الأردني والانتدابي.<sup>٧٩</sup> كما صدر عن مجلس الوزراء نظام الأبنية وتنظيم الهيئات المحلية رقم (٥) لسنة ٢٠١١، حيث يستند هذا النظام إلى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) للعام ١٩٦٦، وقانون تنظيم المدن رقم (٢٨) لسنة ١٩٣٦.

مما لا شك فيه أن الإطار القانوني الحالي المنظم لعمل الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، قد تأثر بالموروث القانوني الذي خلفته الحقب التاريخية التي حكمت فلسطين سابقاً، إضافة إلى العوامل والظروف الموضوعية السائدة عند إعادة صياغة هذا الإطار القانوني (نذكر منها، على سبيل المثال، الإرث القانوني وثقافة منظمة التحرير التي حكمت عمل مؤسسات السلطة عند نشأتها، والتي اتسمت بالمركزية العالية) بعد توقيع اتفاقية أوسلو وتسلم السلطة الوطنية الفلسطينية مهامها العام ١٩٩٤.<sup>٨٠</sup> وهو ما قد يفسر بعض جوانب الضعف التي يحتويها القانون، وأهمها درجة المركزية العالية في الرقابة على عمل الهيئات المحلية، حيث يستوجب عدد لا بأس به من أعمال الهيئات المحلية موافقة الوزير، نذكر منها، على سبيل المثال، كل ما يتعلق بالموازنة السنوية للهيئات المحلية، حيث يشترط القانون في المادة رقم (٣١) موافقة الوزير على الموازنة التي يقرها مجلس الهيئة المحلية، كما لا يجوز وفقاً للمادة نفسها نقل مخصصات من فصل إلى آخر، أو من مادة إلى أخرى إلا بقرار من المجلس ومصادقة الوزير، وهو ما يحد، بشكل كبير، من صلاحيات الهيئات المحلية، وبخاصة في مجال التنمية والتطوير.

ومن الإشكاليات التي يعاني منها هذا القانون حتى الآن الغموض الذي يعتري بعض نصوصه،<sup>٨١</sup> وغياب اللوائح التنفيذية التي توضح مواد، وهو ما أشارت إليه ٨٨٪ من الهيئات المحلية التي شاركت في دراسة أعدتها العام ٢٠٠٩

شركة ريادة للاستشارات والتدريب.<sup>٨٢</sup> إن هذا الغموض يؤدي إلى التداخل في بعض الصلاحيات الممنوحة لوزارة الحكم المحلي، وتلك الممنوحة للهيئات المحلية، وبخاصة فيما يتعلق برسم السياسات والإدارة المالية ووضع الأنظمة كما هو الحال في المادة (٢) من القانون، التي نصت على أن تقوم الوزارة بـ «رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، والإشراف على وظائف هذه المجالس واختصاصاتها وشؤون تنظيم المشاريع العامة ... والقيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين ...»<sup>٨٣</sup> كما يؤخذ على القانون وجود تعارض في بعض مواد، كما هو الحال في المادة (١٥) التي تجيز للمجلس إصدار لوائح وأنظمة دون اشتراط موافقة الوزير، فيما تنص المادة نفسها (١٥ ب) على ضرورة موافقة الوزير على أي أنظمة يضعها المجلس.<sup>٨٤</sup> وعلى الرغم من أن القانون أجاز للهيئات المحلية صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح (بموافقة الوزير)، فإن غالبية الهيئات المحلية، ما عدا بعض البلديات، لا تقوم بوضع لوائح وأنظمة لتنظيم أعمالها والقيام بالصلاحيات الممنوحة لها، حيث أن معظم هذه اللوائح والأنظمة يتم وضعها من قبل وزارة الحكم المحلي على خلاف ما كان متبعاً في فترة الانتداب البريطاني والحكم الأردني.<sup>٨٥</sup>

كما لم يشر قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ إلى كيفية وآلية تصنيف الهيئات المحلية، حيث اكتفى القانون في المادة الأولى منه بتعريف الهيئة المحلية بوحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين. كما جمع المشرع اختصاصات الهيئات المحلية بفئاتها كافة من بلديات (أ، ب، ج، د)، ومجالس قروية، ولجان مشاريع بقانون واحد، دون أن يحدد اختصاصات كل فئة، بعكس القوانين السابقة التي شرعت قوانين خاصة بالبلديات، وقوانين خاصة بإدارة القرى.<sup>٨٦</sup> وعلى الرغم من أن القانون اعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام قانون الهيئات المحلية، فإنه لم يمنحها الاستقلال الإداري.<sup>٨٧</sup> فالمتفحص لمواد القانون يلاحظ أنه وعلى الرغم من منح القانون درجة من الاستقلالية للبلديات في العديد من المجالات فإن رقابة وزارة الحكم المحلي

أبعد من أن تكون غائبة، حيث منح القانون سلطة رقابية مسبقة للوزارة على العديد من نشاطات الهيئات المحلية، وبخاصة فيما يتعلق بموافقة الوزارة النهائية وإقرارها لميزانية البلديات، والموافقة على القرارات الصادرة عن البلديات، والموافقة على العقود التي تبرمها الهيئات المحلية فيما يتعلق برهن وتأجير أو هبة لأماكنها التي تزيد مدتها على ثلاث سنوات، وأخيراً موافقتها على أي تغييرات على الضرائب المحلية والرسوم وعلى حقها في الاقتراض. كما أن المادة الثانية من القانون نظمت العلاقة بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي، بحيث تقوم الوزارة برسم السياسات العامة لأعمال مجالس الهيئات المحلية، والإشراف على وظائف هذه المجالس، وشؤون تنظيم المشاريع العامة، وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية. وبهذا يكون القانون قد ربط الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي، وأنهى ارتباطها بالمحافظات كما كان سائداً في ظل الحكم الأردني.

وجاء القرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ ليعطي مزيداً من الصلاحيات لصالح السلطة التنفيذية، وبخاصة وزير الحكم المحلي. إذ تجيز المادة الثالثة من التعديل لمجلس الوزراء حل مجلس الهيئة المحلية بالتنسيق من الوزير في حال تجاوز أو أخل المجلس بصلاحياته المنصوص عليها في القانون، أو في حالة انتهاء مدة دورة المجلس، وتعيين لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل لمدة أقصاها سنة، بحيث تجري انتخابات مجلس الهيئة المحلية خلال هذه الفترة. وقد ذهب القانون أبعد من ذلك بإعطاء الوزير الصلاحية بإقالة رئيس المجلس من رئاسة الهيئة، بحيث يقوم الأعضاء بانتخاب رئيس جديد من بينهم لرئاسة المجلس،<sup>٨٨</sup> وهو ما أخل باستقلالية الهيئات المحلية وزاد من درجة المركزية.<sup>٨٩</sup> لقد رأى البعض أن القانون أعطى صلاحيات مطلقة للوزير دون أن يكون للهيئات المحلية أي قرار بهذا الشأن سوى «الطاعة لقرار الوزير».<sup>٩٠</sup>

إن الحاجة لتحديث الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية هو ضرورة ملحة، وذلك بهدف استبدال مواد القانون الحالي والمأخوذة من قوانين عدة

سابقة، ووضعها ضمن إطار قانوني موحد، وبالتالي يجب وضع استراتيجية بهذا الخصوص تأخذ بعين الاعتبار ما يلي:<sup>٩١</sup>

١. أن يتم تحديث قانون الهيئات المحلية، بحيث تسترشد مواد المعدلة برؤية قطاع الحكم المحلي، وأن يتم الأخذ بعين الاعتبار برنامج الحكومة الذي يؤكد على حكم محلي لا مركزي وقريب من المواطنين.

٢. ضرورة العمل على إزالة المصطلحات القانونية المبهمة وغير المتناسقة في القانون الحالي، ومنها، على سبيل المثال، اختلاف المسميات لنظام الحكم المحلي في التشريعات الفلسطينية المختلفة.

٣. ضرورة العمل على وضع آليات تمكن الهيئات المحلية من تطبيق القانون وإنفاذه.

٤. ضرورة تعديل القانون بحيث يتم توضيح العلاقة بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي والمحافظين واتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية.

٥. تمكين الهيئات المحلية وإعطاؤها مزيداً من الصلاحيات لإصدار لوائح تنظيمية، بحيث يتم العمل على نشر هذه الأنظمة واللوائح في الوقائع الفلسطينية.

ب. قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية وتعديلاته أقر المجلس التشريعي الفلسطيني قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦<sup>٩٢</sup> بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية، وهو أول قانون يتعلق بالهيئات المحلية وينظم إجراءات الانتخاب والترشيح لرئاسة الهيئات المحلية وعضويتها. ويحدد القانون النظام الانتخابي للهيئات المحلية الذي يقوم على اعتبار كل هيئة محلية دائرة انتخابية واحدة، ويتم الترشيح للانتخابات وفقاً لنظام القوائم الانتخابية على أساس نظام التمثيل النسبي. ويدير كل هيئة محلية مجلس مكون من عدد محدد من الأعضاء بناء على عدد سكان الهيئة المحلية، حيث يبلغ عدد أعضاء مجلس بلديات مراكز المحافظات ١٥ عضواً، ويبلغ

عدد أعضاء مجلس البلديات التي يزيد عدد سكانها على ١٥ ألف نسمة ١٣ عضواً، ويبلغ عدد أعضاء مجلس الهيئات المحلية التي يزيد عدد سكانها على ٥٠٠٠ نسمة ١١ عضواً، في حين يبلغ عدد أعضاء مجلس الهيئات المحلية التي يزيد عدد سكانها على ١٠٠٠ نسمة ولا يتجاوز ٥٠٠٠ نسمة ٩ أعضاء. ويحدد قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل في المادة رقم (١٧)، نسبة تمثيل المرأة في انتخابات الهيئات المحلية، وطريقة تمثيلها في القوائم الانتخابية.<sup>٩٣</sup> أما قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥ بشأن تعديل بعض أحكام قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، فقد عدّل المادة (١٧) من القانون السابق، وحدد في المادة رقم (١) عدد المقاعد المخصصة للنساء بما لا يقل عن مقعدين في الهيئة التي لا يزيد عدد مقاعدها على ثلاثة عشر مقعداً.<sup>٩٤</sup>

وقد جرى تعديل على هذا القانون أربع مرات على النحو التالي:

١. جاء القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٤ ليعدل بعض أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦. وأهم ما جاء فيه أنه: ١- أوكل مهمة التحضير للانتخابات المحلية وتنظيمها وإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها للجنة الانتخابات المركزية، بعد أن كانت هذه المهمة موكلة للجنة الانتخابات المحلية في ظل القانون الأصلي (المادة رقم ١). ٢- جعل انتخاب رئيس مجلس الهيئة المحلية من قبل أعضاء المجلس بدلاً من انتخابه مباشرة من قبل الناخبين المادة (٥١). ٣- حدد تمثيل المرأة في الانتخابات المحلية، وذلك لدعم مشاركتها، بحيث اشترط القانون أن لا يقل تمثيل المرأة حيثما رشحت في مجالس الهيئات المحلية عن مقعدين لمن يحصلن على أعلى الأصوات من بين المرشحات المادة (٢٨).<sup>٩٥</sup> وقد أجريت، بموجب هذا القانون وتعديلاته، مرحلتان انتخابيتان هما المرحلة الأولى والمرحلة الثانية.

٢. جاء قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، الذي أقره المجلس التشريعي بتاريخ ١٣/٨/٢٠٠٥، وألغى القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ والقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكامه. وأهم

ما جاء فيه: ١- غير النظام الانتخابي من نظام الأغلبية (الدوائر) إلى النظام النسبي (القوائم).

٣. جاء القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥ ليعدل بعض أحكام قانون مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥، وذلك بهدف تعزيز مشاركة المرأة الفلسطينية في الانتخابات المحلية. وحدد القانون عدد المقاعد المخصصة للنساء بما لا يقل عن مقعدين في الهيئة التي لا يزيد عدد مقاعدها على ثلاثة عشر مقعداً (بدلاً من ٢٠٪). كما أعطى القانون الرئيس الحق بإصدار مرسوم رئاسي يخصص فيه عدداً من المقاعد للمسيحيين في بعض الهيئات المحلية. وقد أجريت، بموجب هذه التعديلات، المرحتان الانتخابيتان الثالثة والرابعة.

٤. أما أهم ما جاء في القرار بقانون رقم ( ) تم اصدار القرار بهذا الشكل ودون رقم لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، الذي صدر في ١٤/٥/٢٠١٢، فقد ألغى القانون المادة رقم (٤) من القانون الأصلي، واستعاض عنها بالمادة رقم (٢) التي يجيز بموجبها لمجلس الوزراء «إصدار قرار بإجراء الانتخابات على مراحل وفق ما تقتضيه المصلحة العامة».

تعتبر الانتخابات المحلية من الركائز المهمة في النظم السياسية للدول على الصعيد المحلي، التي تعطي مؤشرات ذات دلالة على نوعية النظام السياسي المتبع في الدولة، وعلى قوى المجتمع وقدراته التنظيمية وإمكاناته التنموية. كما تعبر الانتخابات المحلية عن المشاركة الشعبية في اختيار ممثليهم في مناطقهم الجغرافية، وفي إدارة احتياجاتهم من الخدمات، إذ تعتبر المشاركة الشعبية عاملاً مهماً في ترشيد القرار المركزي، بما يحقق المصلحة للجميع. أضف إلى ذلك أن المشاركة المحلية تضع المواطن في موقع المسؤولية المشتركة مع الجهات الرسمية، وتعزز من مفهوم «الملكية» لديه، ما يزيد من مستوى الوعي لديه للمحافظة على الممتلكات العامة والانخراط في التنمية المحلية.

وفي الحالة الفلسطينية، يمثل إجراء الانتخابات فرصة كبيرة لتحريك المجتمع السياسي الفلسطيني، وتقديم النخب، وإعادة بناء قاعدة الهرم السياسي. إلا أن أكثر ما يلاحظ على موضوع الانتخابات في فلسطين، الدور الذي ما زالت تلعبه العشائرية في الانتخابات المحلية، وهو ما ظهر جلياً في نتائج الانتخابات المحلية الأخيرة لعام ٢٠١٢، حيث فازت ١٧٩ هيئة محلية في الضفة الغربية بالتزكية، في حين جرت الانتخابات فقط في ٣٤ هيئة محلية،<sup>٩٦</sup> حيث كان أحد أسباب ذلك مقاطعة حركة المقاومة الإسلامية للانتخابات المحلية، ما فرغ العملية الانتخابية من محتواها الديمقراطي، أضف إلى ذلك ارتداء الأحزاب التي شاركت في الانتخابات عباءة العشائرية ودعمها للمرشحين بناء على اعتبارات عائلية. كما أن عدم انتظام دورية هذه الانتخابات يشكل عائقاً أمام المجالس المحلية لتلعب دوراً تنموياً في تطوير الهيئات المحلية، وبخاصة في ظل الوضع السياسي الداخلي، والانقسام بين شقي الوطن، كما يؤدي إلى تعزيز سلطة الحكومة ويزيد من مركزيتها، وهو ما انعكس بوضوح من خلال تدخل وزارة الحكم المحلي في مجال التعيينات والتقلات الوظيفية في الفترة التي سبقت عقد الانتخابات المحلية العام الماضي، حيث عمدت وزارة الحكم المحلي بعد انتهاء ولاية المجالس المنتخبة إلى حل جزء من المجالس المنتخبة، واستبدالها بلجان معينة، أو موظفين حكوميين، في حين اعتبرت الجزء الآخر مجالس لتصرف الأعمال.<sup>٩٧</sup>

ولا يزال موضوع عقد الانتخابات المحلية ودوريتها يخضع لمزاج السلطة المركزية، حيث أصدر مكتب الرئيس ومجلس الوزراء قرارات متتابعة بهذا الخصوص، ولعل أخطرها صدور قرار من مجلس الوزراء بتاريخ ١٠/٦/٢٠١٠ (في اليوم الأخير لقبول المرشحين) بإلغاء الانتخابات المحلية في جميع أرجاء الوطن، التي كان مقرراً عقدها في الضفة الغربية بناء على قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٥/٤/٢٠١٠،<sup>٩٨</sup> وهو ما أدى إلى قيام عدد من الشخصيات والمؤسسات الفلسطينية في الضفة الغربية بالتوجه إلى محكمة العدل العليا للطعن في قرار مجلس الوزراء المتعلق بإلغاء الانتخابات المحلية، حيث أصدرت محكمة العدل

العليا بناء عليه بتاريخ ١٣/١٢/٢٠١٠ قراراً يؤكد عدم قانونية إلغاء الانتخابات، وصدور بيان من مجلس الوزراء يؤكد فيه التزام المجلس باحترام قرار محكمة العدل العليا، ثم الدعوة لاحقاً لإجراء الانتخابات المحلية في العام ٢٠١١.<sup>٩٩</sup>

وفيما يتعلق بدورية الانتخابات، فقد صدرت مجموعة من القرارات التي تدعو إلى إجراء الانتخابات في تواريخ معينة، ثم يتم إلغاؤها بقرارات أخرى مماثلة بحجة عدم استقرار الأوضاع في الأراضي الفلسطينية. ومن الأمثلة على ذلك، قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتأجيل موعد إجراء الانتخابات المحلية في المحافظات الشمالية الذي كان مقرراً بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١١ إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجرائها في محافظات الوطن كافة،<sup>١٠٠</sup> ثم تبع ذلك قرار لرئيس الوزراء سلام فياض بشأن انتخابات مجالس الهيئات المحلية، يؤكد من خلاله على إجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية في أنحاء الوطن كافة، وتحديد يوم السبت الموافق ٢٠/١٠/٢٠١٢ يوم اقتراع، وتكليفه لجنة الانتخابات المركزية باتخاذ الإجراءات اللازمة لإجرائها، وتكليف وزير الحكم المحلي بمتابعة إجراء تلك الانتخابات بالتنسيق مع لجنة الانتخابات المركزية نيابة عن مجلس الوزراء،<sup>١٠١</sup> ثم صدر قرار آخر من قبل رئيس الوزراء بشأن التأكيد على إجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية في موعدها بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٢ في محافظات الضفة الغربية فقط، دون إجرائها في قطاع غزة نتيجة لرفض حركة حماس المشاركة في الانتخابات، ورفضها السماح للجنة الانتخابات المركزية بالقيام بمهامها في قطاع غزة.<sup>١٠٢</sup>

وقد تم إجراء الانتخابات المحلية في موعدها المحدد كما تم ذكره سابقاً في الضفة الغربية دون قطاع غزة، إلا أن الانتخابات لم تعقد في جميع الهيئات المحلية الفلسطينية في الضفة الغربية بما يقارب ١٨١ هيئة محلية لتشكل قوائمها وفق مبدأ التوافق أو التزكية.<sup>١٠٣</sup> وبناء عليه، أصدر مجلس الوزراء قراراً بشأن الانتخابات التكميلية في مجالس الهيئات المحلية، حيث نص القرار على تحديد يوم السبت الموافق ٢٤/١١/٢٠١٢ يوماً لإجراء الانتخابات التكميلية لمجالس الهيئات المحلية،<sup>١٠٤</sup> وهو ما تم إلغاؤه بقرار آخر من مجلس الوزراء

وتأجيل إجراء الانتخابات التكميلية لمجالس الهيئات المحلية إلى إشعار آخر «بسبب الأوضاع الحالية التي يواجهها شعبنا».<sup>١٠٥</sup> وقد جرت المرحلة الأولى من الانتخابات التكميلية في ٢٢/١٢/٢٠١٢،<sup>١٠٦</sup> وما زالت ٣٦ هيئة محلية تتوزع في معظم المحافظات الفلسطينية تنتظر إجراء الانتخابات في ١/٦/٢٠١٣.<sup>١٠٧</sup>

نلاحظ، من خلال سلسلة القرارات المتتابة، عدم التزام السلطة المركزية بعقد الانتخابات في موعدها، وتأجيلها لأسباب سياسية في الدرجة الأولى تتمثل في اعتراض حركة حماس على إجراء الانتخابات دون قطاع غزة، وإعطاء فرصة لتوحيد شطري الوطن، وإجراء الانتخابات فيهما، إضافة إلى أسباب تتعلق بالخلافات الداخلية داخل حركة فتح، وعدم الاتفاق فيما بينها على القوائم الانتخابية<sup>١٠٨</sup> من ناحية، وعدم اكتمال النصاب القانوني للمجالس المحلية المنتخبة من ناحية أخرى، نتيجة استقالة الأعضاء منها، أو الخلافات فيما بينها، ما حال دون اكتمال القوائم.

وفيما يلي ملخص لأهم الإشكاليات التي يواجهها النظام السياسي لقطاع الحكم المحلي في فلسطين:

١. الصلاحيات التي منحها القانون للحكومة المركزية بحل المجالس المنتخبة للهيئات المحلية وتعيين أفراد أو لجان من وزارة الحكم المحلي أو من خارجها، للقيام بعمل المجلس، إضافة إلى الصلاحيات التي منحها القانون لوزير الحكم المحلي بإقالة رئيس المجلس، وهو ما أخل بالعملية الديمقراطية وزاد من المركزية. كما أفرزت عملية استقالة المجالس المحلية قبل الانتخابات الأخيرة، وتعيين أخرى مكانها، حالة من «الالتباس» في إدارة المجالس المحلية، ما أثر على ثقة المواطنين وعلى العمل الديمقراطي (مقابلة مع أحد المسؤولين في وزارة الحكم المحلي).

٢. عدم الالتزام بدورية الانتخابات، وهو ما يعتبر مخالفة واضحة للقوانين ولخطط الحكومة المركزية والمتمثل ببرنامجها الذي يؤكد على تحقيق مزيد من الديمقراطية والشفافية والمشاركة المجتمعية في قطاع الحكم

المحلي، من خلال «إجراء الانتخابات في الهيئات المحلية بشكل دوري» (برنامج الحكومة الثالثة عشرة)، وما تبعه من قرار مجلس الوزراء في العام ٢٠١٠ بإلغاء الانتخابات المحلية.

٣. الانقسام الداخلي ومقاطعة حركة حماس للانتخابات المحلية أضعف عملية الحراك الديمقراطي في المجتمع الفلسطيني، فتحوّلت الانتخابات المحلية إلى انتخابات عشائرية مغلقة بطابع حزبي.

٤. تدخل السلطة المركزية في عملية الانتخابات، وهو ما تمّ تتبعه بوضوح في الانتخابات الأخيرة من خلال طرح السلطة المركزية قوائم انتخابية، ومحاولة فرضها على المواطنين، مثلما حدث في مدينة رام الله على سبيل المثال.

٥. عدم وضوح طريقة الاحتساب للمواطنين، وهو ما يعرف بسانت لوجي،<sup>١٠٩</sup> وتفاجأ الناس من النتيجة النهائية، ما يؤدي إلى خيبة أمل ومقاطعة المجلس، وذلك لعدم فوز المرشحين (مقابلة مع باحث من معهد أريج في نيسان ٢٠١٢).

٦. اعتماد القانون طريقة التمثيل النسبي وانتخاب المواطن مرشحه بالتصويت على قائمة، وهو نظام يحتاج إلى عملية ديمقراطية حقيقية تشارك فيها جميع الأحزاب السياسية، وتشارك فيها جميع محافظات الوطن في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو ما أعطى نتائج سلبية في الانتخابات الأخيرة، حيث أفرزت هذه القوائم أشخاصاً غير مؤهلين.

٧. تحديد القانون لسن الترشح للانتخابات بـ ٢٥ سنة، وهو ما يشكل عائقاً أمام من هم بين سن ٢١ و٢٤ من الترشح للانتخابات، ويحرم ما يقارب من مئة ألف شاب من ذلك (مقابلة مع عبد الكريم سدر/ وزارة الحكم المحلي).

بعد الاطلاع على الإطار القانوني المنظم لعملية انتخابات مجالس الهيئات المحلية وإشكالاته، فإنه يمكن الخروج بعدد من التوصيات التي يمكنها أن تساهم في تطوير القانون وتعزيز المشاركة في الانتخابات المحلية من قبل

المواطنين، لما فيه من المصلحة التي تعود على جميع أفراد المجتمع. وفيما يلي ملخص لأهم التوصيات:

١. الحفاظ على استقلالية المجالس المنتخبة، وذلك من خلال تعديل مواد القانون التي تمنح صلاحيات للسلطة التنفيذية بحل المجلس المحلي المنتخب، وإقالة رئيسه، واستبدالها بمواد تؤكد على استقلالية المجالس المنتخبة بعيداً عن الخلافات السياسية بين الأحزاب.
٢. تمكين وتعزيز دور الاتحاد العام للهيئات المحلية بصفته الهيئة الممثلة للمجالس المحلية.<sup>١١٠</sup>
٣. عدم المس ببدورية الانتخابات المحلية، لكونها الوسيلة الأفضل لاختيار المواطنين لممثليهم بطريقة ديمقراطية، ما يعزز من المشاركة المجتمعية في المجتمع المحلي.
٤. تعديل نظام الانتخابات وعدم اقتصاره على نظام القوائم أو التمثيل النسبي، وإنما ضرورة إعطاء فرصة للمستقلين والأفراد من خلال اعتماد نظام الدوائر أيضاً أو النظام الفردي للترشح للانتخابات.
٥. التأكيد على ضرورة إجراء الانتخابات المحلية في شقي الوطن في الضفة الغربية وقطاع غزة.

#### ت. مشاركة المرأة في الانتخابات المحلية:

لقد ارتأينا لأهمية الموضوع تخصيص جزئية منفردة للحديث عن أهم التعديلات في قانون الانتخاب والمتعلقة بمشاركة المرأة في الانتخابات. إذ أنه بسبب الطبيعة المحافظة للمجتمع الفلسطيني، وبسبب الطابع «الذكوري» الذي يحد من مشاركة المرأة في العملية السياسية، تم تعديل قانون انتخاب الهيئات المحلية ليشمل مقاعد مخصصة للمرأة من خلال نظام الكوتا. وبالرجوع إلى نتائج الانتخابات المحلية السابقة، واستناداً إلى أرقام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، نلاحظ ارتفاعاً نسبياً ملحوظاً لمشاركة

المرأة في الانتخابات المحلية، وتمثيلها في المجالس المحلية. فمثلاً، لو رجعنا إلى المجالس المحلية للعام ١٩٩٧، فإن نسبة تمثيل المرأة فيها لم تتعد ٥٠،٠٪؛ أي بمعدل ١٠ نساء من أصل ٣٠٥٥ رجلاً، أما في العام ١٩٩٩، فقد تمثلت نسبة تمثيل المرأة في المجالس بمعدل ١٪؛ أي بمعدل ٤٠ امرأة لكل ٣٦٨٠ رجلاً. أما في العام ٢٠٠٠، فقد أصبح هناك ارتفاع ملحوظ نسبياً لتمثيل المرأة بمعدل ٦٣ امرأة لكل ٣٥٩٧ رجلاً.<sup>١١١</sup> أما بعد إجراء الانتخابات المحلية الأخيرة التي عقدت في ٢٠١٢، فقد أصبحت نسبة تمثيل العضوات في المجالس المحلية ٧،٢٠٪ في الضفة الغربية مقابل نسبة ٣،٧٩٪ للرجل، حيث كانت أعلى مشاركة للمرأة في الانتخابات المحلية في محافظة رام الله والبيرة بمعدل ٩،١٨٪، وأقلها في أريحا بنسبة ٣،٢٪ خلال العام ٢٠١٢.<sup>١١٢</sup>

إن هذا التزايد الملحوظ لتمثيل المرأة في مجالس الهيئات المحلية، يرجع بشكل رئيس إلى التعديل في قانون الانتخابات المحلية، وزيادة الوعي بضرورة مشاركة المرأة إلى جانب الرجل في إدارة شؤون المجتمع المحلي، من خلال زيادة الوعي بأهمية الشراكة والمشاركة في اتخاذ القرارات، حيث تمت إعادة النظر في مقاعد الكوتا النسائية، وترتيب هذه الحصة في القوائم الحزبية، وضمان تمثيل امرأتين على الأقل في المجالس المحلية بدلاً من ٢٠٪، وهي التعديلات التي جرت على أساسها المرحتان الثالثة والرابعة من الانتخابات.<sup>١١٣</sup>

يمكن تلخيص أهم التعديلات بخصوص الكوتا النسائية بما يلي:

١. التعديل الأول تم بموجب أحكام المادة ١ من قانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥، بتعديل بعض أحكام قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، حيث نص على «يجب أن لا يقل تمثيل المرأة في أي من مجالس الهيئات المحلية عن ٢٠٪، على أن تتضمن كل قائمة من القوائم حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن امرأة من بين الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة، وامرأة من بين الأسماء الأربعة التي تلي ذلك، وامرأة من بين الأسماء التي تلي ذلك».<sup>١١٤</sup>

٢. التعديل الثاني تمثل في تعديل نسبة تمثيل المرأة بناءً على قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية

رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ حسب المادة ١ من التعديل التي نصت على: «تعديل المادة ١٧ من قانون انتخابات المجالس المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ لتصبح: في الهيئة المحلية التي لا يزيد عدد مقاعدها على ١٣ مقعداً يجب أن لا يقل تمثيل المرأة عن مقعدين...»<sup>١١٥</sup>.

وعلى الرغم من هذه التعديلات والزيادة في مشاركة المرأة وتمثيلها في المجالس المحلية، فإن عملية الانتخابات لم تخلُ من بعض التحديات التي واجهتها المرأة، من أهمها الاعتبارات العائلية والعشائرية والجهوية والمناطقية، وعدم وعي المرأة بحقوقها وواجباتها، وعدم الوعي بأهمية الانتخابات،<sup>١١٦</sup> والنظرة التقليدية لدور المرأة، والحزبية واستغلال المرأة لاستكمال القوائم دون إعطاء أي دور لها في المجلس بعد تشكيله، وقلة الوعي بدور المرأة إلى جانب الرجل في المشاركة واتخاذ القرارات.

يمكن التذكير هنا بأن بعض القوائم النسائية لم تكن راضية عن أسلوب التمثيل النسبي، أو الترشح عن طريق القوائم، ما دفعها إلى تشكيل قوائم نسائية بنسبة تمثل المرأة ١٠٠٪، ويحضرنا هنا تجربة النساء في إحدى القرى الفلسطينية غرب رام الله، حيث قامت مجموعة من النساء في قرية صفا بتشكيل قائمة «نسوية» فقط تحت اسم قائمة «بنات البلد»، وخضن الانتخابات، إلا أنه لم يحالفهن الحظ، لكن مع حصولها على عدد لا بأس به من الأصوات (٨٧) صوتاً. تعطي هذه التجربة مؤشراً على وعي المرأة بدورها دون التزامها بأي أجندة سياسة على الرغم من تعرضها لمجموعة من الانتقادات من العائلات والأحزاب الموجودة، وعزوف المواطنين عن التصويت لتلك القائمة لأنها «نسوية».

إن مشاركة المرأة في الانتخابات ضرورة ملحة، إذ كانت ولا زالت المرأة الفلسطينية شريكة الرجل في النضال، ولذلك لا بد لها أن تكون شريكة له في صنع القرار. إن المطلوب على المستوى السياسي والرسمي هو إرادة سياسية لتشجيع مشاركة المرأة وتمثيلها في المجالس المحلية، وإعطائها الفرصة لممارسة دورها ومهامها وصلاتها دون أي تسلط من الأعضاء «الذكور» في الهيئات المحلية، إضافة إلى ضرورة تعزيز الوعي بأهمية المشاركة في الحياة

السياسية، مع ضرورة تعديل القوانين بما يعطي صلاحيات وفرصاً للمشاركة بشكل أكثر مما هو عليه الآن.

### ٣- الإطار المالي

إن نجاح الهيئات المحلية الفلسطينية في القيام بدورها يعتمد بالدرجة الأولى على وجود مصادر دخل توفر لها استقلالاً مالياً يجعلها حرة التصرف في إدارة مصادرها ونطاق صرفها بكفاءة وفاعلية. إن الاستقلال المالي يعتبر إحدى أهم الركائز لوجود هيئات محلية قادرة على تحقيق التنمية المستدامة بكفاءة وفاعلية، مع وجود دور إشرافي ورقابي لوزارة الحكم المحلي، للتأكد من أوجه صرف الهيئات المحلية لأموالها، وتوجيهها نحو تحقيق الخطة الوطنية. إلا أن قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ يكبل الهيئات المحلية في المجال المالي، ما يفقدها الكثير من الاستقلالية المالية. وتعتمد الهيئات المحلية في فلسطين اعتماداً كبيراً على ما يحوّل لها من السلطة المركزية، وبخاصة الهيئات المحلية صغيرة الحجم التي تفتقر إلى القدرة على تقديم الخدمات وتحقيق وفورات الحجم. ولقد حدد قانون الهيئات المحلية مجموعة من مصادر الدخل للهيئات المحلية، إلا أنها لا تكفي لتغطية نفقات الهيئات المحلية، حيث أنه بحسب دراسة للبنك الدولي، فإن ما يقارب ٩٠٪ من موازنة البلديات (جميع الفئات) تنفق على التكاليف التشغيلية لتغطية الرواتب بشكل رئيسي.<sup>١١٧</sup> كما تفتقر البلديات إلى مصادر دخل تمكنها من الحصول على رأسمال كافٍ للاستثمار.

### الإطار القانوني الناظم لمالية الحكم المحلي

يحكم النظام المالي للهيئات المحلية مجموعة من التشريعات؛ أهمها قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ المعدل بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٨، الذي نظم الأمور المتعلقة بمالية الهيئات المحلية ابتداءً من أهم الإيرادات، والرسوم، وإعداد الموازنة، وآلية توزيع الموارد، إضافة إلى النظام المالي للهيئات المحلية لسنة ١٩٩٩، ونظام اللوازم والعطاءات والتوريدات.

## أولاً. قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧

لقد تناولت المادة ٢٢ من القانون أهم مصادر دخل الهيئات المحلية دون أن يشملها التعديل على القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٨، وهي كما يلي:<sup>١١٨</sup>

الضرائب والرسوم والأموال المفروضة والمتأتية بمقتضى أحكام القانون، وأي نظام صادر بالإسناد عنه: تعتبر الضرائب أحد أهم مصادر دخل الهيئات المحلية، إلا أنها جاءت محدودة في الحالة الفلسطينية ومطابقة لما ورد في قانون البلديات الأردني لسنة ١٩٥٤، حيث اقتصرت إيرادات الهيئات المحلية من الضرائب على ضريبة الأبنية والأراضي التي تتم جبايتها من قبل وزارة المالية حسب قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل الهيئة المحلية.<sup>١١٩</sup> وتقوم الوزارة بخصم ١٠٪ من تلك القيمة مقابل جباية وتحويل الباقي إلى الهيئة المحلية في حال لم يكن عليها أي ديون كهرباء أو مياه.<sup>١٢٠</sup> كما تقوم وزارة المالية بجباية رسوم رخص المهن (حسب القانون الأردني للمهن والصناعات لسنة ١٩٦٦) لصالح الهيئات المحلية، وتحويل ٩٠٪ للهيئات المحلية حيث تمت جبايتها. وتقوم وزارة المالية بتحويل ٥٠٪ فقط من رسوم غرامات النقل على الطرق التي تستوفى بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة، وتتكون من رخص اقتناء المركبات، ومن غرامات المخالفات.<sup>١٢١</sup> على الرغم من كون تلك الإيرادات تعود للهيئات المحلية، فإنه ليس لها صلاحية التصرف فيها سواء بجبايتها أو تغيير قيمتها، حيث تحتفظ السلطة المركزية ممثلة بوزارة المالية بسلطة توزيع النسب المتبقية على الهيئات المحلية بالطريقة التي يقرها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من وزير الحكم المحلي، وبناء على أربعة اعتبارات تعطي المجال للسلطة المركزية للسيطرة التامة على طريقة توزيعها.

يعطي القانون الهيئات المحلية صلاحية جباية رسوم بشكل مباشر مثل رسوم رخص البناء، بحيث تجمع البلديات هذه الرسوم بشكل مباشر، في حين تجمع المجالس القروية عمولات رخص البناء، وتقوم مديريات

الحكم المحلي بجمع الرسوم بدلاً عنها، إضافة إلى رسوم الياضات، والأسواق العامة، وإيجارات الممتلكات العامة. وتنعكس محدودية هذه الإيرادات على الهيئات المحلية، ما يضعها في وضع مالي سيئ، ويزيد من مديونيتها واعتمادها على مساعدات الحكومة المركزية، وبخاصة في ظل الوضع الاقتصادي السيئ، وامتناع المواطنين عن تسديد ما عليهم من مستحقات. وقد صدرت عن المجلس التشريعي مجموعة من القرارات والتوصيات بخصوص تعزيز موارد الهيئات المحلية، من ضمنها الطلب من وزارة المالية دفع مستحقات الهيئات المحلية من رسوم السير والغرامات، لتستطيع البلدية القيام بواجباتها للمواطنين، وتخصيص نسبة من أرباح المحروقات وتضمينه في قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧، وقانون البترول.<sup>١٢٢</sup>

وفيما يتعلق بأموال الهيئة وممتلكاتها، فقد نصت المادة ٢٠ من قانون الهيئات المحلية المتعلقة بالتصرف بأموال الهيئة، على ضرورة موافقة الوزير على تسجيل أموال الهيئة غير المنقولة، كما قيد القانون من صلاحيات المجالس في مجال الرهن والتأجير، كما يعطي القانون صلاحيات واسعة للوزير في المادة ٢١ من القانون بخصوص القروض، بحيث يشترط القانون موافقة مسبقة من الوزير على أي قرض تسعى الهيئات المحلية إلى الحصول عليه، كما اشترط توضيح الغاية التي ستفق عليها أموال القرض، وكيفية التسديد، ومدة القرض، والجهة الممولة للقرض.

كما نظم قانون الهيئات المحلية الجانب المالي في المادة ٣١، والأمور المتعلقة بموازنة الهيئة المحلية ابتداءً من عملية إقرار الموازنة من قبل المجلس البلدي، ومن ثم تحويلها إلى الوزير للمصادقة عليها، بشرط أن لا تتجاوز الهيئة المحلية النفقات التي خصصت في السنة المالية السابقة، إلى أن يتم تصديق الموازنة الجديدة. كما نص القانون على أنه لا يجوز للهيئات المحلية التصرف في بنود الموازنة بعد تصديقها من الوزير إلا

وفق ما أقر، ويعني بذلك عدم جواز نقل مخصصات من بند إلى آخر إلا بعد موافقة الوزير على ذلك، وقد حدد المشرع مدة زمنية للهيئات المحلية لتقديم موازنتها والتصديق عليها قبل شهرين من انتهاء السنة المالية. أما الأنظمة المتعلقة بالشؤون المالية وتنظيم عمليات اتباع اللوازم وإرساء العطاءات والمقاولات، فقد أسندها المشرع وجعلها بيد الوزير بموجب أنظمة ولوائح تصدر عنه.<sup>١٢٣</sup>

### ثانياً. نظام بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية

منح قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٨، وزير الحكم المحلي صلاحية إصدار نظام بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات، ينص فيه على كيفية اتباع اللوازم وقيدها وحفظها والتصرف بها، وعلى كيفية إجراء المناقصات والمزايدات والمقاولات والأمور الأخرى المتعلقة بأشغال الهيئة المحلية.<sup>١٢٤</sup> وتطبيقاً لصلاحيته وممارسة مهامه، أصدر الوزير صائب عريقات نظاماً بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية الفلسطينية تحت مسمى نظام بشأن توريدات المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

لقد نظم هذا النظام كل الأعمال المتعلقة بتوريد المواد، والمناقصات العامة والإعلان عنها، وإدارة العطاءات، وعمليات الشراء في الهيئة المحلية. ونلاحظ عند الاطلاع على مواد هذا النظام مدى الصلاحيات التي يمارسها الوزير؛ سواء في الموافقة على العطاء، أو التوريد، أو إلغائهما والتحكم بالمناقصات، وكذلك فرض العقوبات في حال مخالفة تلك المواد،<sup>١٢٥</sup> ما يعني وجود مركزية شديدة حتى في الأمور المتعلقة بتسيير أمور الهيئة المحلية وإدارتها لنشاطاتها. ولم يجر أي تعديل على هذا النظام حتى الآن.

### ثالثاً. النظام المالي للهيئات المحلية للعام ١٩٩٩

لقد جاء النظام المالي، والصادر عن وزير الحكم السابق صائب عريقات العام ١٩٩٩، في خمسة فصول، تتناول تنظيم الأمور المالية للهيئات المحلية،

حيث تناول الفصل الأول المحور المتعلق بواجبات المسؤول المالي أو محاسب الهيئة في المادة ٣-٥ من النظام نفسه. وبالرجوع إلى المادة ٣ من النظام نفسه، نرى أن أهم واجبات المحاسب أو المسؤول المالي تتمثل في التأكد من قانونية الإجراءات المتبعة في جباية الأموال، والتأكد من تطبيق النظام المالي في الهيئة، والإشراف على مصروفات المجلس ووارداتها ونفقاتها وتقييدها، والحفاظ على أموال المجلس، والتأكد من الالتزام بعملية الصرف ضمن ما خصص له.<sup>١٢٦</sup>

أما الفصل الثاني من النظام، فقد تناول في مواده الجزء المتعلق بموازنة الهيئة المحلية، حيث جاءت أحكام هذا النظام مكملة لأحكام قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ فيما يتعلق بإعداد الموازنة، حيث أكدت مواد النظام على مسؤولية المجلس في إعداد الموازنة التقديرية للسنة المالية بتقدير النفقات والإيرادات، ورفعها للوزير للمصادقة عليها،<sup>١٢٧</sup> كما أكدت الأحكام في النظام على ضرورة التزام المجلس بالبنود المخصصة في الموازنة دون الخروج عنها إلا بموافقة الوزير.<sup>١٢٨</sup> أما الفصل الثالث من النظام، فقد تطرق إلى الحديث عن مخصصات الصرف، والإجراءات المتبعة، وأوجه الإنفاق والصرف المختلفة، الالتزام بأنظمة التوريد وعدم صرف مبالغ مالية خارج بنود الموازنة، حيث تم تحديد أوجه الصرف في النفقات الدورية، سواء أكانت إدارية أم تشغيلية مثل الكهرباء أو الهاتف حسب الموازنة دون الخروج عنها.<sup>١٢٩</sup> كما حدد النظام في مواده في الفصل الرابع كل ما يتعلق بالمدفوعات وإجراءاتها الخاصة وشروطها، مع التأكيد على أن مسؤولية إدارة المدفوعات تقع على عاتق المحاسب أو المسؤول المالي للهيئة المحلية، كما أكد النظام على ضرورة أن يشمل سند الصرف على توقيع المحاسب، ورئيس الهيئة، وأمين الصندوق، والمدقق، ما يعطي مؤشراً على وجود مركزية مالية.<sup>١٣٠</sup> أما الفصل الخامس من النظام نفسه، فقد تناول موضوع المقبوضات من حيث إدارتها، وعدم إبقاء أي مبالغ في الصندوق، وذلك في المواد ٥٨ و٦٠ من النظام. كما شدد النظام على ضرورة الحصول

على مصادقة الوزارة من أجل التصرف بالأموال؛ سواء بوضعها في البنك، أو بالاحتفاظ بها في الصندوق،<sup>١٣١</sup> ما يعني وجود تحكم شديد ومركزية عالية من قبل الوزارة في الشؤون المالية.

إن الهيئات المحلية تعاني من نقص وشح الموارد والمصادر المادية والمالية، لذلك لا بد من الاتجاه نحو تعزيز اللامركزية المالية في التعامل مع الهيئات المحلية، والتخفيف من حدة المركزية، وسيطرة السلطة المركزية على كل ما يتعلق بالمواضيع المالية.<sup>١٣٢</sup>

لقد أشار التقرير التشخيصي الصادر العام ٢٠٠٤ حول الوضع المالي للهيئات المحلية إلى إشكاليات عدة تتركز في ثلاثة محاور:

أ- إيرادات الهيئات المحلية الفلسطينية: حيث خلص التقرير إلى أن عدداً كبيراً من الهيئات المحلية ينقصها مصادر دخل، وأن هنالك فروقاً واسعة فيما يتعلق بدخل هذه الهيئات من الضرائب والرسوم. وقد أوصى التقرير بضرورة العمل على زيادة إيرادات الهيئات المحلية، وذلك من خلال تعديل القانون بهدف منح الهيئات المحلية درجة أعلى من اللامركزية المالية تمكنها من فرض ضرائب جديدة أو رفع قيمة الضرائب والرسوم الحالية. كما أوصى التقرير بوضع آلية واضحة لتحويل مستحقات الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم التي تجبها وزارة المالية لصالحها، إضافة إلى تحسين وسائل الجباية عن الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية.

ب- الإدارة المالية للهيئات المحلية: حيث أشار التقرير إلى وجود إشكاليات تتعلق في وضع الموازنات من حيث غياب إطار موحد للموازنة، وأن الهيئات المحلية تستخدم نموذجاً للموازنة منذ العام ١٩٦٨ دون أن يتم تعديله. كما أشار التقرير إلى ضرورة توحيد أنظمة المحاسبة، والتقليل من استخدام السيولة النقدية.

ت- الرقابة والإشراف المالي: أشار التقرير إلى أن الإجراءات المتبعة

من قبل وزارة الحكم المحلي للمصادقة على موازنات الهيئات المحلية عشوائية وغير مترابطة على الرغم من وجود أنظمة وإجراءات بهذا الخصوص، بما فيها الدليل المالي والإداري.

وفي دراسة عما تم تنفيذه خلال خمس سنوات، أشار التقرير التشخيصي الصادر العام ٢٠٠٩ إلى أنه وبناء على توصيات التقرير السابقة، تم العمل على تنفيذ مشاريع عدة من قبل الممولين لإصلاح النظام المالي للهيئات المحلية (انظر الملحق رقم ٥)، منها ما كان موجهاً لبناء قدرات الهيئات المحلية، في حين عمل الجزء الآخر من هذه المشاريع على وضع سياسات وإجراءات مالية ونظم محاسبية للبلديات، وبرامج لجباية رسوم الخدمات، كما تم وضع العديد من اللوائح والأنظمة الداخلية وأدلة الإجراءات حول الأسس والإجراءات المحاسبية ونماذج الناطمة المحاسبية الإلكترونية، إضافة إلى عقد العديد من الدورات التدريبية لمحاسبي الهيئات المحلية ورؤساء البلديات حول الأمور المالية.

وفيما يلي ملخص لأهم المشاريع التي تم تنفيذها في هذا المجال:<sup>١٣٣</sup>

- تدريب رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية الجدد في الأمور المالية، من خلال عقد ورش عمل وورش توجيهية للتعريف بالقوانين، وكل ما يتعلق بالأمور والجوانب المالية.
- إعداد دليل حول آلية إعداد الموازنة لدى الهيئات المحلية.
- تنمية مهارات بعض موظفي الهيئات المحلية بتدريبهم على البرامج المحاسبية، وإدخال طرق محاسبية حديثة، وبخاصة في البلديات القادرة مالياً.
- تشجيع الهيئات المحلية على استخدام طرق حديثة في إدارة الموارد المالية.
- توعية الهيئات المحلية بالأمور المالية والنظم المحاسبية عن طريق إعداد دليل تدريبي وإرشادي فيها.

- إعداد نموذج لهيكل الموازنة العام ٢٠٠٦.
- إقرار نظام موظفي الهيئات المحلية للعام ٢٠٠٩.
- اعتماد نظام الرقابة الداخلية في الوزارة للعام ٢٠٠٨.
- جاري العمل على إعداد نظام الرقابة على الهيئات المحلية.
- جاري العمل على إعداد نظام التوجيه لأعمال الهيئات المحلية.
- اعتماد جزئية خاصة بمالية مجالس الخدمات المشتركة العام ٢٠٠٨.
- إقرار نظام إعداد الموازنة العام ٢٠٠٦.

أما فيما يتعلق بتعزيز مصادر دخل الهيئات المحلية، فالقليل من المشاريع تم تنفيذها بهذا المجال، حيث تم تنفيذ بعض المشاريع لدعم تحصيل وتخمين ضريبة الأملاك، وجباية الرسوم مقابل الخدمات. ولم يحصل أي تقدم يذكر بخصوص تعزيز فرص الاستثمار لدى الهيئات المحلية.<sup>١٣٤</sup> وما زالت الهيئات المحلية تعاني من نقص في مواردها، وبخاصة في ظل استمرار وزارة المالية في التأخر في تحويل مستحقات الهيئات المحلية، أو في الخصم منها على الرغم من تسديد العديد من الهيئات ما عليها من التزامات تجاه الحكومة، وتجاه الموردين لخدمات المياه والكهرباء. وترتبط مشكلة الهيئات المحلية لدى الحكومة بغياب معايير واضحة لتحويل المستحقات وغياب البيانات الرسمية المكتوبة بهذا الصدد، ما يجبر رؤساء الهيئات المحلية على التوجه لوزارة المالية لمعرفة بياناتهم المالية، وما يستحق لهم من أموال، وما عليهم من ديون، للحصول على بياناتهم بشكل شفهي. ويشكور رؤساء الهيئات المحلية من أن التعامل معهم من قبل موظفي وزارة المالية يكون بصفة مراجع عادي، وليس بصفتهم الاعتبارية كرؤساء هيئات منتخبين، كما لا يحق لهم مراجعة وتدقيق بياناتهم المالية لدى الوزارة. كما يؤخذ على وزارة المالية عدم دقة البيانات المالية التي تخص الهيئات المحلية لديها، وكذلك عدم وفاء الوزارة بالمستحقات القانونية؛ سواء من حيث «التوقيت أو القيمة، وهو ما يسبب إرباكاً وتعثراً في تطبيق خطط الهيئات المحلية». ولا يوجد أي تنسيق بين وزارة المالية والهيئات المحلية، حيث أن عمليات التقاص تجري من قبل

موظف الوزارة من دون التنسيق أو مراجعة الهيئة، كما تقوم الوزارة بتجميد المستحقات وحجب المشاريع بشكل عشوائي عن الهيئات المحلية بحجة عدم وفائها بالتزاماتها.<sup>١٣٥</sup>

ومما سبق يمكن ملاحظة مجموعة من التحديات التي تواجه الهيئات المحلية في هذا الإطار تلخص فيما يلي:

١. نقص الموارد المالية للهيئات المحلية، وبخاصة الصغيرة منها. إذ لم يتم إجراء أي تعديل على قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ فيما يتعلق بتعزيز موارد الهيئات المحلية، وطرق توزيعها، وأساليب جباية الضرائب والرسوم.

٢. المركزية المالية العالية من قبل وزارة الحكم المحلي، حيث لم يتم منح الهيئات المحلية أي صلاحيات تساعد الهيئات المحلية في تعزيز مواردها ومصادرهما.

٣. غياب التشريعات التي تمنح للهيئات المحلية صلاحيات إنشاء مشاريع اقتصادية.

٤. غياب آليات واضحة لتوزيع الموارد والعائدات على الهيئات المحلية، إضافة إلى التأخير في دفع تلك المستحقات للهيئات المحلية بعد خصم نسبة منها لوزارة المالية.

٥. ضعف قدرات موظفي الهيئات المحلية في إدارة المصادر والموارد في الهيئات المحلية لغياب الوعي القانوني والمالي، وغياب القدرات المحاسبية والإدارية لديهم.

٦. لا يوجد أي تغيير يذكر على النظام المالي للهيئات المحلية رقم ١٩٩٩، وبخاصة فيما يتعلق بعمليات التعاملات المالية من صرف ودفع ونفقات وشراء.

على الرغم من المشاريع والإنجازات التي تم تحقيقها لتطوير الجوانب المالية للهيئات المحلية، تبقى هناك إشكالية كبيرة تعترض طريق تطوير الهيئات

المحلية ومواردها المالية، تتمثل في عدم منح الهيئات المحلية صلاحيات مكفولة بالقوانين المعمول بها من أجل إدارة أمورها المالية وتعزيز مواردها. ويمكن الوصول إلى هيئات محلية ذات استقلال مالي، من خلال تنفيذ التوصيات التالية:

١. خلق بيئة قانونية وتنظيمية ملائمة تسمح للهيئات المحلية بالقيام بمهامها وتعزيز مواردها، ويتطلب ذلك تعديل القوانين، وبخاصة قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته، وتعديل النظام المالي للهيئات المحلية، وإصدار أنظمة توضح الإجراءات المالية مثل نظام المشتريات ونظام التوريدات والعطاءات واللوازم.

٢. دمج الهيئات المحلية ووضع أنظمة مالية وإدارية للبلديات المستحدثة، وعقد برامج تدريبية لتنمية مهارات موظفيها على الأمور المحاسبية والإدارية والمالية.

٣. تمكين مجالس الخدمات المشتركة من إدارة مواردها المالية، وإدخال نظم مالية ومحاسبية حديثة في تعاملاتها، وهو ما يساهم في خفض نفقات الهيئات المحلية الصغيرة واستخدام أمثل لمواردها.

٤. التزام السلطة المركزية بتحويل مستحقات الهيئات المحلية، وعدم التأخر فيها، إلى أن يتم تأهيل الهيئات المحلية لتصبح قادرة على جباية الإيرادات الخاصة بها، دون الحاجة إلى تدخل السلطة المركزية.

٥. حصر دور السلطة المركزية في الإشراف والرقابة على أعمال الهيئات المحلية في الجوانب القانونية والمالية والفنية والإدارية، للوصول إلى تنمية مستدامة.

٦. إعداد سياسة مالية موحدة للهيئات المحلية تتسم بالشفافية والمساءلة، ومستمدة من رؤية السلطة المركزية لقطاع الحكم المحلي.



## الفصل الرابع

### صندوق تطوير وإقراض البلديات

يشكل صندوق تطوير وإقراض البلديات رافعة مهمة في دعم أداء البلديات وتطويره في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث قام الصندوق منذ نشأته بتنفيذ برامج عدة تهدف إلى تزويد الهيئات المحلية بأدوات لرفع كفاءتها في الأداء والتخطيط وتعزيز قدراتها للوصول إلى المصادر المالية وغيرها من وسائل الدعم المختلفة. وفي حديثه عن صندوق تطوير وإقراض البلديات، وصف رئيس الوزراء السابق الدكتور سلام فياض عمل الصندوق بأنه «نفذ منذ العام ٢٠٠٧ حوالي ١٩٢٩ برنامجاً ومشروعاً في الضفة الغربية وقطاع غزة، بلغ عدد المشاريع التي نفذت في قطاع غزة ١٠٧٤ مشروعاً وفي الضفة الغربية ٨٨٢ مشروعاً، حيث بلغت القيمة الإجمالية لجميع هذه المشاريع ٢٢٢ مليون دولار، حيث توزعت المشاريع على قطاع الطرق، والأرصنة، والجدران الاستنادية، والمنشآت العامة، والمدارس، والمراكز الصحية، والملاعب، والقاعات الرياضية، والحدائق، والمراكز المجتمعية، وإدارة النفايات الصلبة. إن دور

الصندوق لم يقتصر على دعم هيئات الحكم المحلي في تقديم خدمات البنية التحتية، بل امتد إلى مسانبتها في بناء قدراتها الإدارية، حيث أدار برنامجاً لبناء قدرات الحكم المحلي في المجالات المؤسسية والمالية والإدارية والتخطيطية للبلديات كافة، ودعمها بالخبراء المحليين في مجال العمل المالي والمحاسبي، وتقييم الأصول الثابتة ونشر ثقافة التدقيق الخارجي. كما زود البلديات بأنظمة مالية موحدة ومتطورة، إضافة إلى المساهمة في بناء قدرتها على صعيد التخطيط المحلي والتخطيط التنموي الاستراتيجي»<sup>١٣٦</sup>. وأضاف الدكتور سلام فياض إلى أن السلطة الوطنية تسعى بكل جهدها إلى تطوير عمل الصندوق وتوفير المصادر التي تمكنه من الاستمرار في تحقيق أهدافه التي أنشئ من أجلها. ولا يخفى على القارئ العدد الكبير للمشاريع التي تم تنفيذها خلال السنوات الخمس السابقة، وحجم التمويل الذي قارب على ربع مليار دولار.

سيحاول الباحث في هذه الجزئية الإجابة عن بعض الأسئلة حول ماهية صندوق تطوير وإقراض البلديات والأهداف التي أنشئ من أجلها؟ وما هو دور الصندوق في تطوير أداء البلديات؟ وهل نجح الصندوق بالفعل في تحقيق هذه الأهداف؟

### نشأة الصندوق ومهامه

تم إنشاء الصندوق في العام ٢٠٠٣ استناداً إلى المرسوم رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٣ باسم صندوق البلديات، حيث تم إسناد هذه المهمة إلى وحدة تنسيق المشاريع داخل وزارة الحكم المحلي التي أدارت صندوقاً للطوارئ بتمويل من البنك الدولي بقيمة ٢٠ مليون دولار، ومشروعاً آخر بتمويل من الاتحاد الأوروبي بقيمة ٣٠ مليون يورو. كانت الفكرة من وراء إنشاء الصندوق هي إنشاء هيئة تنفيذية تقوم بدعم وتنفيذ جميع السياسات الوطنية واستراتيجيات قطاع الحكم المحلي، في حين تعمل وزارة الحكم المحلي على صنع السياسات وتنظيم القطاع.<sup>١٣٧</sup> في العام ٢٠٠٥، عملت السلطة الفلسطينية على اعتماد قرار باعتبار الصندوق هيئة قانونية مستقلة، حيث أصدر مجلس الوزراء

بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٥ قرار رقم ٢٢/٣٦/٠٩ بتشكيل الصندوق كقناة لتنسيق وصرف الدعم الدولي والوطني للبلديات بطريقة شفافة ومهنية، للمساعدة في تنمية قطاع الحكم المحلي، وأصبح يطلق عليه اسم صندوق تطوير واقراض البلديات. يدير الصندوق مجلس إدارة يتكون من ١١ عضواً ابتداءً من وزارة الحكم المحلي مروراً بالوزارات كافة؛ مثل المالية، والتخطيط، والاقتصاد الوطني، والأشغال العامة، انتهاءً باتحاد الهيئات المحلية، ونقابة المهندسين، والبنوك، ورؤساء بعض البلديات. ويدعم الصندوق عدد من الدول المانحة، منها البنك الدولي، والدنمارك، وألمانيا، واليابان، وإيطاليا، وفرنسا، والسويد، وهولندا، وينفذ الصندوق عدداً من البرامج، منها برنامج تطوير البلديات على سبيل المثال، الذي يتضمن في إطاره ٧ جهات مانحة في مجال تنمية الهيئات المحلية بميزانية أولية للسنة الأولى بمقدار ٣٢ مليون يورو، تساهم السلطة الوطنية الفلسطينية بقيمة ١٠٪ منها.<sup>١٣٨</sup>

وتتلخص مهمة الصندوق الأساسية في ترجمة السياسات إلى برامج ومشاريع قابلة للتنفيذ، وإدارة التمويل المتاح لقطاع الحكم المحلي، ومساعدة الهيئات المحلية على تقديم خدمات متميزة، والمساهمة في تحقيق تنمية مستدامة تتسجم مع الخطط والسياسات الوطنية. ومن أهداف الصندوق أيضاً مساعدة الهيئات المحلية للوصول إلى المصادر المالية، وبناء قدراتها، من خلال المساعدة في تصميم المشاريع وتدريب موظفيها، وتوحيد الإجراءات في تنفيذ المشاريع وتوسيع المشاركة المجتمعية في الاختيار وتحديد الأولويات.<sup>١٣٩</sup>

لقد تركزت معظم نشاطات صندوق تطوير البلديات على البرامج الخاصة بتنمية قدرات البلديات المستهدفة في النواحي الفنية والإدارية والمحاسبية ودعم المشاريع التشغيلية، دون تركيزه على المشاريع الاستثمارية التنموية المدرة للدخل. كما يعمل الصندوق على مساعدة الهيئات المحلية في وضع خططها الاستراتيجية وتنفيذها، من خلال دعم البلديات التي تستوفي الشروط والمعايير المناسبة من حيث عدد السكان، وطبيعة المشاريع التي تقدمها، والفائض الموجود لديها، وما يتعلق بأدائها. ولم يقيم الصندوق

بأي نشاط يذكر فيما يتعلق بمهمة إقراض البلديات بشكل كامل، حيث يعاني الصندوق من غياب سياسة شاملة خاصة بعملية الإقراض للبلديات، وتم إحراز تقدم ضئيل في مجال الترويج للفرص الاستثمارية لوحدات الحكم المحلي، حيث أوصى التقرير التشخيصي المحدث والصادر في العام ٢٠٠٩ بضرورة فحص إمكانية إصدار القروض للبلديات من قبل الصندوق لتمويل مشاريع التنمية والاستثمار، وهو ما يتطلب تفعيل دور الصندوق في هذا المجال، وتوفير الظروف والبيئة المناسبة التي من أهمها وجود سياسة إقراض واضحة، ومعايير محددة، وشروط معينة تنظم عملية الإقراض للبلديات، إضافة إلى تطوير مصادر الإيرادات للبلديات من أجل ضمان استمرارية عملية الإقراض وديمومتها.<sup>١٤٠</sup>

## **دور صندوق تطوير وإقراض البلديات في تطوير قطاع الحكم المحلي**

قام الصندوق بإجراء مجموعة من الدراسات لتحديد احتياجات البلديات وحصرها في ثلاثة محاور، تتمثل في ضرورة تعزيز الإدارة المالية والإدارية للبلديات، حيث وجد الصندوق أنه لا يوجد فصل ما بين أداء الموازنة والتخطيط لها في البلديات، إضافة إلى ضرورة تعزيز قدرة البلديات في عملية التخطيط التنموي الاستراتيجي والتخطيط العمراني.<sup>١٤١</sup>

### **أولاً. دور الصندوق في بناء القدرات وتعزيز الكفاءة الإدارية والمالية للبلديات**

يعمل صندوق تطوير البلديات على تعزيز قدرات البلديات وكفاءتها في الأمور الإدارية والمالية والمحاسبية والفنية من خلال برامج ونشاطات متنوعة تستهدف البلديات دون المجالس القروية، أهمها برنامج تطوير البلديات الذي يعمل على ترجمة الخطط الاستراتيجية إلى برامج عمل واقعية، وعلى مراحل، وبدعم من الجهات المانحة الدولية.

كما يهدف البرنامج إلى تطوير الأداء الإداري للبلديات واستمرارية تقديم الخدمات فيها في حال تقليص موارد الهيئات المحلية، ما يمكنها أيضاً من الحصول على ثقة السوق التمويلية في المستقبل من أجل الاستمرار في تقديم خدمات ذات جودة للمواطنين، وهو ما يعتبره الصندوق هدفاً تمويماً في حد ذاته.<sup>١٤٢</sup>

يحتوي برنامج تطوير البلديات على مجموعة من النواخذ التي تستهدف مجموعة من المشاريع المتمثلة في مشاريع البنية التحتية، والمشاريع الريادية، ومشروع بناء القدرات للبلديات في الجوانب المحاسبية والإدارية والفنية والتخطيط الاستراتيجي،<sup>١٤٣</sup> حيث بدأ الصندوق بتنفيذ برنامج تدريبي لتعزيز القدرات المالية والإدارية للبلديات، وإصلاح أنظمة المحاسبة والإدارة المالية لديها، من خلال حوسبة النظم الإدارية والمالية لتشمل الأجهزة والبرامج الخاصة، والتوثيق والتدريب، وإيجاد جدول حسابات وأطر وهياكل للموازنة، ووضع برنامج محاسبي موحد لجميع البلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة يربطها مع دائرة الموازنات في وزارة الحكم المحلي. ويهدف البرنامج إلى تعزيز قدرة البلديات في تسجيل وإدارة مصادرها المالية من جهة، وتطوير عملها في وضع الموازنات، من خلال توحيد نماذج وإجراءات عمل الموازنات وتسليم تقارير موحدة للوزارة من جهة أخرى. كما يعزز البرنامج أيضاً الدور الرقابي والتوجيهي لوزارة الحكم المحلي على الأمور المحاسبية والمالية في البلديات بشكل عام، وعلى الموازنات بشكل خاص.<sup>١٤٤</sup>

واجهت عملية تنفيذ البرنامج المحاسبي مجموعة من الإشكاليات أدت إلى توقف العمل فيه، وكان من أهمها أن البرنامج المحاسبي تم وضعه من قبل شركة كندية، ولا يتناسب مع حجم البلديات ودخلها، ويحتوي على الكثير من التعقيدات التي تتطلب الكثير من الوقت والجهد أدت إلى صعوبة استخدام البرنامج من قبل البلديات، وعدم توفر كادر متخصص في وزارة الحكم المحلي قادر على توفير الدعم التقني والمعلوماتي للبلديات، ومغادرة مستشاري الشركة الكندية البلاد.<sup>١٤٥</sup>

## ثانياً. دور الصندوق في وضع الخطط الاستراتيجية للبلديات

يلعب الصندوق دوراً مهماً في تطوير سياسات قطاع الحكم المحلي، وذلك من خلال مساعدة البلديات في وضع الخطط الاستراتيجية، وتحديد أولوياتها التنموية والخدمية، ضمن برنامج تطوير سياسات قطاع الحكم المحلي، بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، وبخاصة وزارة الحكم المحلي، حيث عمل الصندوق على عقد ورش عمل وندوات تدريبية، ومن ثم المشاركة في وضع الخطط الاستراتيجية للبلديات، ومتابعة تنفيذها. وقد شارك صندوق إقراض وتطوير البلديات في وضع خطط استراتيجية لـ ١١٠ بلديات من أصل ١٣٥ بلدية في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث يعمل الصندوق على تنفيذ جزء من المشاريع المذكورة ضمن هذه الخطط، وبتمويل من مجموعة من الممولين مثل البنك الدولي، ووكالة التنمية الفرنسية، والوكالة الدنماركية للتنمية، والوكالة السويدية للتنمية الدولية، والتعاون الألماني من خلال البنك الألماني للتنمية، والوكالة الألمانية للدعم الفني، والوكالة البلجيكية للتنمية.<sup>١٤٦</sup>

ويعتبر صندوق تطوير وإقراض البلديات أن أداء أكثر من ٩٨ بلدية قد تحسن بشكل عام بعد إدخال مجموعة من النظم في عملها؛ مثل الخطط العمرانية، والخطط الاستراتيجية، وبرامج الإدارة المالية في الفترة ما بين ٢٠٠٩-٢٠١٢، وسوف يقوم الصندوق بوضع مؤشرات وقياس مدى استعمالات البلديات لهذه الأدوات، وكذلك قياس مدى الجودة والتغطية في تقديم الخدمات ابتداء من نهاية العام ٢٠١٣ وحتى العام ٢٠١٤.<sup>١٤٧</sup>

وعلى الرغم من الدور الذي يلعبه الصندوق في تطوير أداء البلديات وتعزيز مصادرها من خلال مساعدتها في وضع خططها الاستراتيجية، وتنفيذ بعض المشاريع التي تتضمنها هذه الخطط، فإن بعض البلديات ترى أن هذه المشاريع في أغلبها مشاريع تأهيلية وخدمية وليست مشاريع إنتاجية أو إنمائية، حيث يعتقد بعض رؤساء البلديات أن الصندوق يساهم في وضع الخطط الاستراتيجية واختيار المشاريع في بعض الأحيان ليس بناء على أولوية البلديات، وإنما حسب توجهات المانحين، وحسب شروط ومعايير

معينة منها عدم قبول خطط استراتيجية تقوم بوضعها الهيئة المحلية وحدها دون مشاركة الصندوق، وتعتقد هذه البلديات أنه في حال عدم التزامها يتم قطع المنح عنها. في حين اعتبرت بعض البلديات التي تمت مقابلة رؤسائها أن قيمة المنحة المقدمة من الصندوق للمشاريع قليلة، ولا تكفي لتنفيذ أي مشاريع تموية، وهو ما أكده الصندوق من أن طبيعة المشاريع الممولة في أغلبها تتركز في بناء مدارس وعيادات، وشق طرق وشوارع.<sup>١٤٨</sup> وتعرض بعض البلديات على المعايير التي وضعها الصندوق لتصنيف البلديات من أجل حصولها على المنح، وترى ضرورة وضع آلية جديدة ومراجعة لطبيعة المنح المعطاة بناءً عليها.<sup>١٤٩</sup>

## الخلاصة

مما لا شك فيه أن لصندوق تطوير وإقراض البلديات دوراً مهماً في تطوير البلديات، وتعزيز قدراتها المالية والمحاسبية والفنية والإدارية، إضافة إلى دوره في إدارة معظم أموال المانحين في قطاع الحكم المحلي (انظر الملحق رقم ١)، وهو ما عزز من الشفافية والمساءلة في صرف المنح<sup>١٥٠</sup> وتوزيعها، كما أتاح المجال لوزارة الحكم المحلي للاضطلاع بدورها الرئيس في وضع السياسات والأنظمة للقطاع.<sup>١٥١</sup> إلا أن هناك عدداً من الملاحظات من قبل بعض البلديات على عمل الصندوق، حيث انتقدت بعض البلديات المعايير والشروط التي يعتمدها الصندوق لدعم البلديات بمشاريع ومنح معينة، واعتبارها غير موضوعية ولا تتناسب مع واقع البلديات، ومن ضمن تلك الشروط مثلاً ضرورة وجود فائض لدى البلدية للحصول على تصنيف (أ)،<sup>١٥٢</sup> وهو الأمر الذي اعتبرته البلديات صعب التحقق نتيجة للظروف الاقتصادية الصعبة التي تمر بها البلديات الفلسطينية. كما رأى البعض أن طريقة الاختيار بحاجة إلى مزيد من الشفافية، وأنها تخضع في بعض الأحيان «لعامل العلاقات الشخصية» وقدرة بعض البلديات، وبخاصة الكبيرة منها، على التأثير على الصندوق للحصول على منح أكبر، حيث أكد بعض الرؤساء أن بعض البلديات رفضت المنح المقدمة من الصندوق لصغر قيمتها، ولكونها

لا تتلاءم مع وضع البلدية وحجم الخدمات التي تقدمها، ما حدا بالصندوق إلى رفع قيمة المنحة. ومن هنا يطالب هؤلاء بضرورة مراجعة المعايير التي يتم على أساسها إعطاء المنح.

وتعتبر النسبة المرتفعة التي يقطعها الصندوق كمصروفات إدارية عن كل مشروع مقدم للبلديات من أهم الانتقادات الموجهة للصندوق، حيث ترى البلديات أن نسبة ٧ بالمائة هي نسبة مرتفعة مقارنة بقيمة المشاريع الممنوحة. كما لا تعتقد كثير من البلديات بوجود جانب إنمائي لتلك المشاريع، في حين اعتبر بعض الرؤساء أن هناك تدخلاً في انتقاء المشاريع المدرجة في الخطط الاستراتيجية من قبل المانحين، وعدم الأخذ بعين الاعتبار مطلب البلديات. ويرى البعض أن نسبة تمثيل البلديات في الصندوق ضئيلة مقارنة بعدد الوزارات وغيرها من الجهات الممثلة بإدارة الصندوق<sup>١٥٣</sup> حالياً، وهو ما يؤدي إلى تهميش دور البلديات في الصندوق، ويرون إلى ضرورة إشراك الجامعات والوزارات ذات العلاقة المباشرة من أجل إدخال البعد العلمي والتخطيطي في إدارته وتطوير عمله حتى يتمكن من تغطية احتياجات الشعب الفلسطيني في المدن والقرى الفلسطينية كافة.

## الهوامش

- <sup>1</sup> Aude Signoles. " Local Government in Palestine", in *Focales*, n 02, October 2010, p.9.
- <sup>٢</sup> صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي. **المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص ٢٥.**
- <sup>٣</sup> أيمن المعاني. **الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية ٢٠١٣، ص ٢٧.**
- <sup>4</sup> John Agnew, "Symposium on Political Centralization and Decentralization in Europe and North America: Sources of Change and Implications for Public Policies", *Policy Studies Journal*, Volume 18, Issue 3, 1990, pp 681-682.
- <sup>٥</sup> اختلف الباحثون العرب حول صور النظام اللامركزي، فمنهم من اقتصر على الحديث عن صورتين للمركزية (المرفقية والإقليمية) مثل صلاح عبد العاطي في دراسته **الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين،** وأيمن المعاني في كتابه **الإدارة المحلية،** ومنهم من تحدث عن ثلاثة صور للمركزية ( المرفقية، والإقليمية، والسياسية) مثل صفوان المبيضين وحسين الطراونة في **المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية.** في حين صنف المحامي طارق طوقان اللامركزية إلى أربعة أشكال (السياسية، الإدارية، الاقتصادية، المالية) في دراسته **حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين.**
- <sup>٦</sup> الدول الموحدة البسيطة هي الدول التي تكون السلطة فيها واحدة، و يكون شعبها وحدة بشرية متجانسة تخضع لدستور واحد وقوانين واحدة داخل إقليم الدولة الموحدة.
- <sup>٧</sup> عبد الرزاق إبراهيم الشخلي. **العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية،** المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، ٢٠٠١، ص ٢.
- <sup>٨</sup> أيمن المعاني. مرجع سابق، ص ٤١.
- <sup>٩</sup> باسم زيبيدي. **نحو صياغة رؤية للحكم المحلي في فلسطين،** رام الله: وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٩، ص ٣.
- <sup>١٠</sup> وداعة الله حمراوي. «لا مركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج تطبيقية»، **مجلة الإدارة العامة،** عدد ٤٣، معهد الادارة العامة، المملكة العربية السعودية، ١٩٨٤.
- <sup>١١</sup> المعاني. مرجع سابق، ص ٤٢.
- <sup>١٢</sup> خالد الزعبي. **العلاقة بين الادارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها،** عمان: منشورات الجامعة الاردنية، ٢٠٠٣، ص ٢٢.
- <sup>١٣</sup> عبد الرزاق إبراهيم الشخلي. مصدر سابق، ص ٣.
- <sup>١٤</sup> سمير عبد الوهاب. **الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي،** القاهرة: دار الجلال للطباعة والنشر، ٢٠٠٩، ص ١٥.

<sup>١٥</sup> زيبيدي. مصدر سابق، ص ٤.

<sup>١٦</sup> «فلسطين: إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة»، برنامج عمل الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة، ٢٠٠٩، ص ٢٣.

<sup>١٧</sup> زيبيدي. مصدر سابق، ص ٣٤.

<sup>18</sup> Jean-François Legrain, "Politiques israéliennes du Territoire en Cisjordanie-Gaza (1967-1995)", dans *Monde arabe, Maghreb/ Machrek*, n 152, avril-juin 1996, p. 70.

<sup>١٩</sup> تشكل لها مجلس بلدي في العام ١٨٥٧، وكانت القدس ثاني مدينة يتشكل لها مجلس بلدي في العهد العثماني بعد اسطنبول التي تشكل لها مجلس بلدي بموجب مرسوم خاص العام ١٨٥٤.

<sup>20</sup> Daniel Elazar, Chaim Kalcheim, *Local Government in Israel*, Lanham-London-New York, University Press of America, 1988.

<sup>٢١</sup> جمال البابا. التقسيمات الإدارية والحكم المحلي في فلسطين. غزة: مركز التخطيط الفلسطيني، ١٩٩٦، ص ١٠.

<sup>22</sup> Sarah Roy, *The Gaza Strip: The Political Economy of De-Development*, Washington D.C.: Institute for Palestine Studies, 1995 pp 372.

<sup>٢٣</sup> مسودة الاستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني، هورايزن للتنمية المستدامة، رام الله، ص ١٧.

<sup>٢٤</sup> خلافاً لأراضي المنطقتين (أ) و (ب) اللتين حددهما اتفاق أوسلو بوضوح، بقيت أراضي المنطقة (ج) غير واضحة، حيث نص البند ١١ من اتفاقية أوسلو الثانية والمؤقتة في تعريفه للمنطقة (ج) على ما يلي: «المنطقة «ج» تعني مناطق في الضفة الغربية خارج مناطق «أ» و«ب»، سيتم نقلها تدريجياً للولاية الفلسطينية بموجب هذه الاتفاقية باستثناء قضايا سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي».

<sup>٢٥</sup> إن ما يقارب من ٧٠٪ من أراضي الضفة الغربية المصنفة داخل منطقة «ج» لا يسمح للفلسطينيين البناء فيها، حيث خصص معظمها للمستوطنات أو للجيش الإسرائيلي.

<sup>٢٦</sup> معهد الأبحاث التطبيقية - أريج، وحدة نظم المعلومات الجغرافية.

<sup>٢٧</sup> في بيان لرئيس الوزراء الإسرائيلي، شمعون بيريس، في نيسان ١٩٩٦ قبل افتتاح المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية حول الوضع النهائي، قال فيه «إن معالم هذا الاتفاق المستقبلي واضحة: لا للدولة ثنائية القومية، ... القدس عاصمة لإسرائيل، وادي الأردن حدود آمنة لإسرائيل، إبقاء جميع المستعمرات في مكانها، هذا كل شيء».

<sup>٢٨</sup> مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة - الأمم المتحدة (OCHA) - تقرير خاص «تقييد الحيز: سياسة تخطيط المناطق التي تطبقها إسرائيل في المنطقة «ج» في الضفة الغربية»، ٢٠٠٩، ص ٢.

<sup>٢٩</sup> تنص المادة ٨٥ من القانون الأساسي الفلسطيني على: «تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية، وعلاقتها بالسلطة المركزية، ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة. وتراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه».

<sup>٣٠</sup> وزارة الحكم المحلي، «تقرير الدراسة التقييمية ووثيقة الإطار العام للتطوير المؤسسي لوزارة الحكم المحلي»، ٢٠٠٨، ص ٦.

<sup>31</sup> Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian territory, UNDP, Part 1, 2009, p13.

<sup>٣٢</sup> وزارة الحكم المحلي. دراسة حول الهيئات المحلية في ظل السلطة الوطنية، ص ٦٠.

<sup>٣٣</sup> شركة ريادة للاستشارات والتدريب. دراسة بعنوان دعم وتطوير العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، ٢٠٠٩، ص ١٠.

<sup>٣٤</sup> المصدر السابق، ص ٣٩.

<sup>٣٥</sup> يبلغ عدد محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة اليوم ١٦ محافظة، حيث تم تحويل طوباس إلى محافظة العام ٢٠٠٧.

<sup>٣٦</sup> الاستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني. مرجع سابق، ص ٢٢.

<sup>٣٧</sup> باسم بشناق. التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين. رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن. سلسلة تقارير ٣٤، ٢٠٠٣، ص ٥٠.

<sup>38</sup> Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory, UNDP, p.30, 2009.

<sup>٣٩</sup> بشناق، مصدر سابق، ص ٥٥.

<sup>٤٠</sup> غسان المصري. العلاقة بين مؤسستي المحافظات والبلديات وانعكاس ذلك على أدائهما في منطقة الضفة الغربية (١٩٩٤-٢٠٠٤)، رسالة ماجستير، نابلس: جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٦، ص ٦٨.

<sup>٤١</sup> عبد الكريم إسماعيل. دور الهيئات المحلية في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية، رسالة ماجستير، نابلس: جامعة النجاح الوطنية، ص ٢٠٠٥.

<sup>42</sup> Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory, UNDP, Part 2, 2009, pp27.

<sup>43</sup> Aude Signoles, "Local Government in Palestine", in *Focales*, n 02, October 2010, pp. 23.

<sup>٤٤</sup> تم حل جزء من لجان المشاريع وضمها إلى الهيئات المحلية المجاورة العام ٢٠١٠، وذلك بقرار مجلس وزراء رقم (١٣/٦٥/٠٢/م.و.س.ف) الصادر بتاريخ ١٦/٩/٢٠١٠، وكذلك قرار مجلس وزراء رقم (١٣/٧٢/٠٣/م.و.س.ف) الصادر بتاريخ ١٠/١١/٢٠١٠، وبذلك تصبح الهيئات المحلية في فلسطين مشكلة من مجالس بلدية ومجالس قروية. أما الجزء المتبقي، فقد تم ترفيعه إلى مجالس قروية، وذلك بقرار وزير الحكم المحلي العام ٢٠١٢، وبناء عليه أصبحت الهيئات المحلية في فلسطين تتشكل من مجالس بلدية ومجالس قروية ومجالس محلية.

<sup>٤٥</sup> اعتبر المشرع الفلسطيني المجلس المحلي مستوى من مستويات الهيئات المحلية، وقد أطلقت هذه التسمية على جميع المجالس التابعة لمحافظة القدس، وذلك لإعطائها صلاحيات المجالس البلدية من حيث جباية رسوم الترخيص، وكذلك لاعتبارات سياسية لتثبيت وجود بلدية أو أمانة القدس الكبرى. كما أطلق هذا المصطلح على بعض التجمعات السكانية في محافظة أريحا، وذلك لخصوصيتها السياحية والتاريخية وكونها معبراً حدودياً.

<sup>٤٦</sup> وزارة الحكم المحلي. دراسة استطلاعية .. مجالس الخدمات المشتركة .. واقع وطموحات، ٢٠٠٥، ص ١٢.

<sup>٤٧</sup> تضاربت البيانات حول مجموع عدد الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة بعد استحداثها وتصنيفها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك بحسب الجهة التي أعدت الدراسة أو التقرير ( وزارة الحكم المحلي، الدوائر المختلفة في وزارة الحكم المحلي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وزارة الداخلية ...).

<sup>٤٨</sup> وزارة الحكم المحلي - الإدارة العامة للتطوير والبحث والدراسات. دراسة استطلاعية حول تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية، ٢٠٠٥، ص ٣٦.

<sup>٤٩</sup> المرجع السابق، ص ٣٧.

<sup>٥٠</sup> انظر النص الكامل للقرار الصادر عن وزير الحكم المحلي في ٢٠/٤/١٩٩٨ حول تصنيف الهيئات المحلية.

<sup>٥١</sup> قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، المادة رقم (٤).

<sup>٥٢</sup> وزارة الحكم المحلي - الإدارة العامة للتطوير والبحث والدراسات. دراسة استطلاعية حول تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية، ٢٠٠٥، ص ٤٠.

<sup>٥٣</sup> وزارة الحكم المحلي الفلسطيني. مجالس الخدمات المشتركة: [http://www.molg.pna.ps/Join\\_council\\_aboutus.aspx](http://www.molg.pna.ps/Join_council_aboutus.aspx)

<sup>٥٤</sup> وزارة الحكم المحلي - دائرة التطوير والبحث والدراسات. مجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير: واقع وطموحات، مرجع سابق، ص ١٧.

<sup>٥٥</sup> وذلك حسب الدراسة التي أعدها معهد الأبحاث التطبيقية - أريج حول استراتيجية المجالس المشتركة:

<sup>٥٦</sup> أُجريت المقابلة في ٢٠١٣/٢/٢ في وزارة الحكم المحلي في رام الله.

<sup>٥٧</sup> معهد الأبحاث التطبيقية - أريج حول استراتيجية المجالس المشتركة، مرجع سابق:

The Scope of the Joint Council Strategy and TOR for National Consultancy, 2009, p2

<sup>٥٨</sup> تمت دراسة مجموعة من التقارير والدراسات ورسائل الماجستير نذكر منها: «دور المجالس المشتركة في التنمية المحلية»، كامل حميد (٢٠٠٨)؛ «دور المجالس المشتركة في الضفة الغربية في التنمية والحكم»، رسالة ماجستير، حسن عبد ربة (٢٠٠٩)؛ معهد الأبحاث التطبيقية - أريج، "Inception Report: The Development of the Joint Councils Strategy, 2009"

<sup>٥٩</sup> ترى الوزارة أن نجاح مجالس الخدمات المشتركة يساهم في تعزيز اللامركزية في الحكم المحلي، وذلك في الدراسة التي أعدتها الدائرة حول «دور المجالس المشتركة في التنمية المحلية»، ٢٠٠٨. <sup>٦٠</sup> World Bank, Social Accountability in Palestinian Local Governance and Service Provisions: Issues and Opportunities, Ibid, p 22.

<sup>٦١</sup> تم عرض هذه التوصيات خلال ورشة عمل حول مجالس الخدمات المشتركة في جامعة بيرزيت العام ٢٠١١.

<sup>٦٢</sup> حسب إحصائيات وزارة الحكم المحلي حتى تاريخ ٢٠١٤/١/٢٠، حيث تم ترقيع مجلس قروي كفر دان في محافظة جنين إلى بلدية بقرار من وزير الحكم المحلي بتاريخ ٢٠١٤/١/١٤.

<sup>٦٣</sup> عبد الكريم سدر. مرجع سابق، ص ٢٠.

<sup>٦٤</sup> كان للجهات المانحة دور كبير في الضغط على الحكومة الفلسطينية باتجاه وضع خطة إصلاح لنظام الحكم المحلي في فلسطين. أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية العام ٢٠٠٢ خطة إصلاح «المائة يوم» التي قام بموجبها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإصدار تقرير تشخيصي في إطار مشروع دعم إصلاح الحكم المحلي العام ٢٠٠٤.

<sup>٦٥</sup> عبد الكريم سدر (الوكيل المساعد لشؤون الهيئات المحلية). الحكم المحلي، مجلة فصلية تصدر عن العلاقات العامة في وزارة الحكم المحلي، رام الله، عدد ١٣، ٢٠١٢، ص ٢٠.

<sup>٦٦</sup> الإدارة العامة للمجالس المشتركة. مسودة مشروع تخفيض عدد الهيئات المحلية والمجالس المشتركة ودمجها (٢٠٠٨-٢٠١٠)، ٢٠٠٨، ص ١٢.

<sup>٦٧</sup> سدر. مصدر سابق، ص ٢١.

<sup>٦٨</sup> مازن غنيم (وكيل وزارة الحكم المحلي). «قرار دمج البلديات والمجالس القروية ولجان المشاريع: الفرص والمخاطر»، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، مائدة مستديرة، ٢٠١١، ص ٢.

<sup>٦٩</sup> خليل شاهين وآخرون. «قرار دمج البلديات والمجالس القروية ولجان المشاريع: الفرص والمخاطر»، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، مائدة مستديرة، ٢٠١١، ص ٥.

<sup>٧٠</sup> وكالة الصحافة الفلسطينية (صفا)، ٢١ كانون الثاني 2013. <http://safa.ps/details/news>

- <sup>٧١</sup> باسم زيدي. دراسة «سياسة التعيينات والدمج في مجالس الهيئات المحلية»، مركز كارتر، رام الله، ٢٠١٢، ص ٢٢.
- <sup>72</sup> The Scope of the Joint Council Strategy and ToR for National Consultancy, 2009, p4.
- <sup>٧٣</sup> يبلغ عدد المجالس المشتركة عند كتابة هذا البحث، وبحسب مصادر غير منشورة لوزارة الحكم المحلي، ٦٩ مجلساً، وذلك نتيجة لتحويل جزء من المجالس إلى بلديات، وضم وإلغاء جزء آخر منها.
- <sup>74</sup> Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory, UNDP, part I, 2009, p22.
- <sup>٧٥</sup> مقابلة مع السيد وليد حلايقة، مدير عام الإدارة العامة لمجالس الخدمات المشتركة، وزارة الحكم المحلي، شباط ٢٠١٣.
- <sup>٧٦</sup> رائد البرغوثي. دمج الهيئات المحلية الفلسطينية .. الضرورة ومصاعب التطبيق، رسالة ماجستير غير منشورة، ٢٠١٣، ص ٧٥.
- <sup>٧٧</sup> الوقائع الفلسطينية - الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية. ع ٢٠، صادر بتاريخ: ٢٩ تشرين الثاني ١٩٩٧.
- <sup>٧٨</sup> دراسة حول نشأة وتطور الهيئات المحلية في فلسطين، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، ٢٠١٠، ص ١٥.
- <sup>٧٩</sup> تقرير الدراسة التقييمية ووثيقة الإطار العام للتطوير المؤسسي لوزارة الحكم المحلي، مرجع سابق، ص ٦.
- <sup>٨٠</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). دراسة تحليلية حول الأوضاع المالية والإدارية في الهيئات المحلية، مسودة رقم ٥، ص ١.
- <sup>٨١</sup> اعتمدت مؤسسات السلطة في عملها قبل انتخاب المجلس التشريعي على المراسيم الرئاسية، وأهمها المرسوم الرئاسي الذي نص على استمرار العمل بجميع الأنظمة والقوانين السارية قبل العام ١٩٦٧ في الضفة الغربية وقطاع غزة، الأمر الذي أدى إلى غموض النصوص القانونية أو تعارضها، وهو ما أدى إلى التداخل أو الازدواجية في عمل بعض المؤسسات مثل مؤسستي المحافظات والبلديات.
- <sup>٨٢</sup> دراسة حول دعم وتطوير العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، شركة ريادة للاستشارات والتدريب، رام الله، ٢٠٠٩، ص ٣٢.
- <sup>٨٣</sup> انظر النص الكامل للمادة رقم (٢) من قانون الهيئات المحلية رقم (١) للعام ١٩٩٧.
- <sup>٨٤</sup> تنص المادة (١٥ أ) على أنه «يجوز للمجلس إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجياتها»، في حين تنص المادة (١٥ ب) على أنه «يحق للمجلس وبموافقة الوزير أن يضع أنظمة لتمكينه من القيام بأي وظيفة من الوظائف أو ممارسة أي صلاحية من الصلاحيات المذكورة في هذا القانون».

<sup>85</sup> Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory, UNDP, Part 2, 2009, p3.

<sup>8٦</sup> عبد الكريم إسماعيل. دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة وإحداث التنمية السياسية، أطروحة ماجستير، نابلس: جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٥، ص ١٣٤.

<sup>8٧</sup> عدنان عمرو، مصدر سابق، ص ٤١٧.

<sup>8٨</sup> انظر قانون رقم ٩ للعام ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم ١ للعام ١٩٩٧.

<sup>8٩</sup> باسم زيدي. سياسة التعيينات والدمج في مجالس الهيئات المحلية، مركز كارتر، رام الله، ٢٠١١ ص ٣.

<sup>٩٠</sup> في مقال ل عمر سمحة الوكيل المساعد بوزارة الحكم المحلي حول تعديل قانون الهيئات المحلية الذي نشر على الصفحة الإلكترونية ل وكالة معا الإخبارية بتاريخ ٢٠١١/٣/١، قال فيه: «وتجاوزت الفقرة الثالثة حدود التوقعات لتعطي للوزير حق إقالة رئيس المجلس من الرئاسة، ويقوم الأعضاء بانتخاب رئيس من بينهم، هكذا بهذه البساطة ودون أن يكون لهم حق الاعتراض على مزاج السيد الوزير، ودون أن يكون هناك أسباب تبرر متى يحق للوزير إقالة رئيس المجلس، وبذلك فإن حصيلة هذه الفقرة هي صلاحيات مطلقة للوزير، وهي مسألة تتردد فيها أكثر الأنظمة شمولية ولا تعني سوى إبقاء سيف الوزير مسلطاً على رقاب رؤساء الهيئات المحلية، مع الإبقاء على أعضاء مهمتهم الطاعة لقرار الوزير وانتخاب رئيس جديد».

<sup>91</sup> Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory, UNDP, Part 2, 2009, p32.

<sup>٩٢</sup> الوقائع الفلسطينية - الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، ع ١٦، بتاريخ: ٣٠ كانون الثاني ١٩٩٧.

<sup>٩٣</sup> تنص المادة (١٧) من قانون انتخاب الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل على: «يجب ألا يقل تمثيل المرأة في أي من مجالس الهيئات المحلية عن ٢٠٪، على أن تتضمن كل قائمة من القوائم حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن: أ) امرأة من بين الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة. ب) امرأة من بين الأسماء الأربعة التي تلي ذلك. ج) امرأة من بين الأسماء التي تلي ذلك».

<sup>٩٤</sup> انظر المادة رقم (١) من قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥.

<sup>٩٥</sup> دراسة حول نشأة وتطور الهيئات المحلية في فلسطين، معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، مرجع سابق، ص ١٣.

<sup>٩٦</sup> موقع لجنة الانتخابات المركزية. «ملخص الهيئات التي جرت انتخابات لمجالسها في ٢٠١٢/١٠/٢٠».

<sup>٩٧</sup> حسب دراسة أعدها مركز كارتر حول سياسة التعيينات والدمج في الهيئات المحلية، تبين أن وزارة الحكم المحلي قامت بتعيين موظف من الوزارة بمنصب قائم بأعمال رئيس الهيئة المحلية

في ١٣ هيئة محلية لإدارتها، حيث كان معظم الموظفين المعيّنين بدرجة مدير أو مدير عام في الوزارة. كما عينت الوزارة ١٤ مراقباً مالياً في ١٤ هيئة محلية أخرى في الفترة الواقعة بين ٢٠٠٩/٨/١١ و ٢٠١٠/١١/٥.

<sup>٩٨</sup> صدر قرار من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٠/٢/٨ بخصوص إجراء الانتخابات المحلية في أرجاء الوطن بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٧، ونتيجة الانشقاق السياسي، وعدم تمكن لجنة الانتخابات المركزية من القيام بمهامها في قطاع غزة، أصدر مجلس الوزراء قراراً في ٢٠١٠/٤/٢٥ بتأجيل انتخابات مجالس الهيئات المحلية في قطاع غزة إلى حين تتمكن لجنة الانتخابات المركزية من استكمال استعداداتها الإدارية والفنية ومتطلبات عقدها وفق القانون.

<sup>٩٩</sup> موقع لجنة الانتخابات المركزية، مصدر سابق.

<sup>١٠٠</sup> قرار رقم ( ) صدر القرار بهذا الشكل لسنة ٢٠١١ بخصوص تأجيل موعد إجراء الانتخابات الفلسطينية الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ ٢٠١١/٠٨/٢٢.

<sup>١٠١</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (٠١/٠٨/١٤/م.و.س.ف) للعام ٢٠١٢ بشأن إجراء انتخابات مجالس الهيئات المحلية الصادر في رام الله بتاريخ ٢٠١٢/٠٧/١٠.

<sup>١٠٢</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (٠٦/١٠/١٤/م.و.س.ف) للعام ٢٠١٢ بشأن التأكيد على إجراء انتخابات مجلس الهيئات المحلية في محافظات الضفة الغربية الصادر في رام الله بتاريخ ٢٠١٢/٠٧/٢٤.

<sup>١٠٣</sup> طه، زين. «قوائم التوافق... خوفاً من الإشكاليات وخروجاً من المأزق». وكالة وفا الإخبارية: <http://www.wafa.ps/arabic/index.php/index.php?action=detail&id=140257>

<sup>١٠٤</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (٠١/١٩/١٤/م.و.س.ف) للعام ٢٠١٢ بشأن الانتخابات التكميلية في مجالس الهيئات المحلية الصادر في رام الله بتاريخ ٢٠١٢/٠٩/٢٥.

<sup>١٠٥</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (٠٢/٢٦/١٤/م.و.س.ف) للعام ٢٠١٢، بشأن تأجيل إجراء الانتخابات التكميلية في مجالس الهيئات المحلية الصادر في رام الله بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٠.

<sup>١٠٦</sup> صدر قرار بإجراء الانتخابات المحلية بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٢، حيث نص القرار على تحديد ذلك الموعد يوماً لإجراء الانتخابات التكميلية لمجالس الهيئات المحلية، مع استثناء بعض المجالس المحلية، منها مثل مجلس بلدي دورا، ومجلس قروي دير رازح، ومجلس قروي خرسا، إلى حين صدور القرار القضائي بشأنها، مع تكليف لجنة الانتخابات المركزية ووزير الحكم المحلي بمتابعة إجراءاتها في التاريخ المحدد.

<sup>١٠٧</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (١٠/٤٦/١٤/م.و.س.ف) للعام ٢٠١٣، بشأن استكمال إجراء الانتخابات في مجالس الهيئات المحلية الصادر في رام الله بتاريخ ٢٠١٣/٠٣/١٢.

<sup>١٠٨</sup> تقرير وكالة معا: «ما هي الأسباب الحقيقية وراء تأجيل الانتخابات المحلية»، ٢٠١٢.

<sup>١٠٩</sup> طريقة توزيع المقاعد حسب المادة ٥٢ من قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠

لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته، حيث عدلت بموجب أحكام المادة ٣ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥، وتوزع المقاعد وفقاً لما يلي: «يقسم عدد الأصوات الذي حصلت عليه كل قائمة على ١، ٣، ٥، ٧، ٩، ١١ وهكذا حسبما تدعو الضرورة من أجل تخصيص المقاعد، ومن ثم ترتب أرقام نواتج القسمة ترتيباً تنازلياً، وبعدها يتم توزيع المقاعد حسب الترتيب بداية من أعلى رقم إلى أن ينتهي توزيع كل المقاعد...».

<sup>110</sup> Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory, UNDP, Part 2, 2009, p33.

<sup>111</sup> المشاركة السياسية للمرأة الفلسطينية. مركز إعلام حقوق الإنسان - شمس: www.shams-pal.org، ص٧.

<sup>112</sup> علا عوض. «بيان صحفي لمناسبة يوم المرأة العالمي ٢٠١٣»، رئيس الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: www.amad.ps.

<sup>113</sup> الزبيدي، باسم. نحو صياغة رؤية جديدة للحكم المحلي في فلسطين، مصدر سابق، ص ٢٠.

<sup>114</sup> المادة (١) من قانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥.

<sup>115</sup> المادة (١) من قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥.

<sup>116</sup> مركز إعلام حقوق الإنسان - شمس، المشاركة السياسية للمرأة الفلسطينية: www.shams-pal.org، ص ١٣.

<sup>117</sup> World Bank, "Towards a Palestinian State: Reforms for Fiscal Strengthening" pp25, 2010.

<sup>118</sup> المادة ٢٢ من قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته، قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٨.

<sup>119</sup> المادة ٢٢ من القانون، مصدر سابق.

<sup>120</sup> نائلة صوافطة. مدى جاهزة بلديات أوب لإدارة مسؤولية ضريبة الأملاك وخص المهن. اطروحة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، ٢٠١١.

<sup>121</sup> المادة ٢٥ من القانون نفسه، مصدر سابق.

<sup>122</sup> قرار المجلس التشريعي رقم ١/٥٢١أ/٢٠٠١ في ٢٠٠١.

<sup>123</sup> عبد الكريم. مصدر سابق، ص١٤٧.

<sup>124</sup> المادة ٣٤ من قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته.

<sup>125</sup> الموارد رقم ١٠، ١١، و١٢، و١٧ من نظام اللوازم والعهادات والمواد رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

<sup>126</sup> المادة ٣ من النظام المالي للهيئات المحلية لسنة ١٩٩٩.

<sup>١٢٧</sup> المادة ٨ من النظام المالي.

<sup>١٢٨</sup> المادة ١١ من النظام المالي.

<sup>١٢٩</sup> المواد ١٦، ١٨، ٢١ و ٢٤ من النظام المالي.

<sup>١٣٠</sup> المادة ٣٠ من النظام المالي.

<sup>١٣١</sup> المادتان ٥٨ و ٦٠ من النظام المالي.

<sup>132</sup> Final draft , Reform Action Plan for the Palestinian Local Government System, 2004, p.34.

<sup>133</sup> Ibid, pp 37.

<sup>134</sup> Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory, UNDP, Part 2, 2009, pp35.

<sup>١٣٥</sup> زياد مشرف. «مستحقات الهيئات المحلية على السلطة الوطنية الفلسطينية»، الإدارة العامة للتوجيه والرقابة، مجلة الحكم المحلي، عدد ١٢، ٢٠١٢، ص ٦٠.

<sup>١٣٦</sup> بقعة ضوء. نشرة تصدر عن صندوق تطوير وإقراض البلديات، العدد ١/٢٠١٢، ص ٢.

<sup>137</sup> Update of the Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory (OPT), Part I, Update on Major Interventions in the Local Governance Sector since 2004, UNDP, June 2009, pp44.

<sup>١٣٨</sup> نشرة مؤتمر التعاون اللامركزي الفرنسي الفلسطيني. صندوق تطوير وإقراض البلديات وبرنامج تطوير البلديات، تصدر عن الوكالة الفرنسية للتنمية وصندوق تطوير وإقراض البلديات، ٢٠١٢، ص ١.

<sup>١٣٩</sup> موقع صندوق تطوير وإقراض البلديات:

<http://www.mdlf.org.ps/details.aspx?langID=En&pageID=284>

<sup>140</sup> Update of the Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory (OPT), Part I, Update on Major Interventions in the Local Governance Sector since 2004, UNDP, June 2009, pp73.

<sup>١٤١</sup> مقابلة مع مدير عام الصندوق المهندس عبد المغني نوفل بتاريخ ٢٧/٧/٢٠١٣ في مقر صندوق تطوير وإقراض البلديات في رام الله.

<sup>١٤٢</sup> الموقع الإلكتروني لصندوق تطوير وإقراض البلديات:

<http://www.mdlf.org.ps/details.aspx?langID=Ar&pageID=175>

<sup>١٤٣</sup> الموقع الإلكتروني لصندوق تطوير وإقراض البلديات، مصدر سابق.

<sup>١٤٤</sup> إيهاب محارمة، بحث تخرج حول «دور صندوق تطوير وإقراض البلديات في تحقيق التنمية في البلديات المركزية في الضفة الغربية»، جامعة بيرزيت، ٢٠٠٩.

<sup>١٤٥</sup> عبد المغني نوفل، مصدر سابق.

<sup>١٤٦</sup> المصدر السابق.

<sup>١٤٧</sup> المصدر السابق.

<sup>١٤٨</sup> يعتبر الصندوق أن البلدية هي الجهة التي تحدد وتختار مشاريعها، وذلك حسب خطتها الاستراتيجية وأولوياتها.

<sup>١٤٩</sup> مقابلة مع بعض رؤساء البلديات حول دور الصندوق في تطوير البلديات، أيلول ٢٠١٣.

<sup>150</sup> Sector Strategy Fiche 2010-2013, Municipal Development and Local Governance (MDLG), European Union, January 2012 , p.4

<sup>151</sup> Update of the Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian Territory (OPT), Part I, Update on Major Interventions in the Local Governance Sector since 2004, UNDP, June 2009, pp73.

<sup>١٥٢</sup> هنالك خلط لدى بعض البلديات بين تصنيف وزارة الحكم المحلي للبلديات (أ، ب، ج، د) وبين تصنيف الصندوق للبلديات حسب المعايير الموضوعية لديه التي تحدد حجم الاستحقاق الذي تحصل عليه البلديات من المنح، والذي يتبع طريقة التصنيف (أ، ب، ج) نفسها.

<sup>١٥٣</sup> يتكون مجلس إدارة الصندوق من ١١ عضواً ممثلاً برئاسة وزير الحكم المحلي وعضوية ممثلي الوزارات ذات الصلة، بما فيها وزارات المالية، والتخطيط والتنمية الإدارية، والاقتصاد الوطني، والأشغال العامة والإسكان، واتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية، ونقابة المهندسين، وجمعية البنوك، ومركز المرأة الفلسطينية للأبحاث والتوثيق، إضافة إلى رؤساء بلديتين من الضفة الغربية وقطاع غزة.



# نظام الحكم المحلي في فلسطين

نماذج مقارنة إقليمية ودولياً

عبير المشني



# نظام الحكم المحلي في فلسطين

## نماذج مقارنة إقليمية ودولياً

### عبير المشني

#### مقدمة

عملت الدول على تقسيم أراضيها إلى وحدات جغرافية تديرها هيئات محلية أوكل إليها عبر القوانين والتشريعات بإدارة شؤون المواطنين وتقديم الخدمات لهم. ويأتي هذا استجابة إلى تطور دور الدولة وتوسع وظائفها وزيادة الطلب من قبل المواطنين للحصول على خدمات كثيرة ومتنوعة، ما جعل الحكومات غير قادرة على تلبية هذه الطلبات وتقديم الخدمات بمفردها، وهو ما اقتضى توزيع السلطة بين الحكومات المركزية والهيئات المحلية. وتعتمد الدول إلى إرساء وتدعيم النظم المحلية على أراضيها انطلاقاً من قناعتها أن هذه النظم هي «وسيلتها المثلى لحسن أداء وظيفتها»، وإيماناً منها بأن قوام الإدارة المحلية هو وجود نظام ديمقراطي يركز على أساسين مهمين هما تحقيق اللامركزية، والمشاركة الشعبية.<sup>1</sup> وفي الحالة الفلسطينية، فإنه غني عن

القول أن تجربة الشعب الفلسطيني في مجال اللامركزية قد سبقت تجربته في الحكم المركزي بأكثر من مئة عام، وهو ما يدل على أصالة الهيئات المحلية في المجتمع الفلسطيني. وبعد نشوء السلطة الفلسطينية العام ١٩٩٤، نظمت أحكام قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (١) لسنة ١٩٩٧ والمعدل بموجب القرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨، الإطار القانوني لأعمال الهيئات المحلية وعلاقتها مع بعضها البعض، وكذلك علاقتها مع وزارة الحكم المحلي، كما نظمت أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣، الأساس الدستوري للهيئات المحلية الذي تنص المادة (٨٥) منه على تنظيم البلاد في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية. كما أشارت المادة نفسها إلى أن أي قانون بشأن الهيئات المحلية يجب أن ينظم علاقة الهيئات المحلية بالسلطة المركزية، ويحدد اختصاصاتها، ومواردها المالية، وأوجه الرقابة عليها، وهو ما سنتعرض له خلال هذه الدراسة في ضوء توجهات السلطة المركزية نحو زيادة درجة اللامركزية لدى الهيئات المحلية.

تبحث هذه الدراسة في نظام الحكم المحلي في فلسطين من منظور إقليمي ودولي مقارن، من خلال المقارنة بين نظام الحكم المحلي في فلسطين من جهة، وأنظمة الحكم المحلي والإدارة المحلية في كل من الأردن و«إسرائيل» وفرنسا وجنوب أفريقيا من جهة أخرى، وذلك لأهمية الدراسة المقارنة في إثراء البحث العلمي أولاً، ولأن الأنظمة المشار إليها تتميز إما بعمق التجربة المحلية فيها وأما بقربها من النموذج الفلسطيني جغرافياً أو سياسياً وتأثره فيها ثانياً. وتهدف الدراسة إلى النظر في الإصلاحات التي اتخذتها هذه الدول في توجهها نحو اللامركزية، لإلقاء الضوء على التجربة الفلسطينية، ومحاولة تحديد أين نحن من الإصلاحات التي تم تبنيها في هذا الصدد؛ لقد تبنت وزارة الحكم المحلي منذ العام ٢٠٠٣ سياسة «التدرج المدروس نحو اللامركزية»، وتقليص عدد الهيئات المحلية من أجل تمكينها من التوجه نحو اللامركزية، وكذلك العمل على توسيع المشاركة المجتمعية في أعمال الهيئات المحلية. تنقسم الدراسة إلى شقين، حيث يستعرض الباحث في الشق الأول

أنظمة الإدارة المحلية والحكم المحلي في الأردن و«إسرائيل» وفرنسا وجنوب أفريقيا وفلسطين، في حين ينظر الباحث في الشق الثاني بشيء من التحليل في الإصلاحات التي أحدثتها كل دولة لتطبيق اللامركزية على أراضيها، ومقارنتها بفلسطين. إن تناول اللامركزية كموضوع مقارنة في هذه الدراسة، جاء لأهمية الدور الذي تلعبه اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية، ومن ضرورة العمل الدؤوب على تمكين هيئاتنا المحلية التي تعاني من تحديات كبيرة تهدد قدرتها على القيام بدورها الوطني والخدمي والتنمية.



## تحليل نظم الإدارة المحلية في الدول المقارنة

### أولاً. نظام الإدارة المحلية في الأردن

شهد نظام الإدارة المحلية في الأردن مؤخرًا تطورات مهمة تمثلت في تبني قانون جديد للبلديات العام ٢٠١٢، متوجاً مجموعة من الخطوات الإصلاحية التي قامت بها الحكومة لتدارك الترهل والعجز المالي اللذين تعاني منهما المجالس المحلية في الأردن. جزء من هذه الخطوات تمثل في وضع الحكومة خطة وطنية شاملة لإصلاح نظام الإدارة المحلية، لترتقي بدور هيئاتها من مجرد هيئات تقدم خدمات نضافة، إلى هيئات ذات دور تطويري وتنموي. بدأت عملية الإصلاح في الأردن بالعمل على دمج المجالس المحلية للتقليل من عدد الهيئات المحلية. وذلك بتعديل القانون العام ١٩٩٤، وفي العام ١٩٩٦ تم ضم جميع المجالس القروية للبلديات، فأصبح عدد الهيئات المحلية في الأردن ٣٢٨ بلدية. إلا أن التداخل العمراني والسكاني الكبير بين البلديات، دفع بالحكومة المركزية العام ٢٠٠١ إلى دمج هذه البلديات تحت مسمى «البلديات الكبرى»، فأصبح عددها الكلي ٩٩ بلدية (يبلغ عدد البلديات في

الأردن حالياً ١٠٠ بلدية بعد استحداث بلدية جديدة مؤخراً). كما عملت الحكومة على تقليص عدد مجالس الخدمات المشتركة، وبخاصة غير الفاعلة منها، فأصبح عددها عشرين مجلساً.

### ١ - الإطار القانوني المنظم لعمل الهيئات المحلية

نصت المادة (١٢١) من دستور العام ١٩٥٢ على أن «الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة»، واستناداً إلى هذا النص الدستوري صدر قانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤، كما صدر قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٩٥، الذي حلت محله قوانين عدة للبلديات كان آخرها قانون البلديات الحالي رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.<sup>٢</sup>

تكوّن نظام الإدارة المحلية في الأردن من المجالس البلدية والمجالس القروية حتى العام ١٩٩٦، حيث تم إدخال مجموعة من التعديلات على قانون البلديات، تم بموجبها دمج المجالس القروية مع البلديات في إطار خطة إصلاح الإدارة المحلية في الأردن؛ وذلك لتدارك الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي كانت تعاني منها المجالس المحلية، وعدم قدرتها على تقديم الخدمات للمواطنين، التي وصل عددها إلى ٦٣٧ مجلساً محلياً منها ٣٠٩ مجالس قروية، و٣٨٢ مجلساً بلدياً.<sup>٣</sup> وفي خطوة ثانية، عملت الحكومة على دمج البلديات باعتمادها على أسس ديمغرافية وجغرافية، قلصت، بناءً عليها، عدد البلديات العام ٢٠٠١ من ٣٨٢ إلى ٩٩ بلدية (كما سبق وأشار).

يعتبر قانون البلديات رقم (٧) لسنة ٢٠١٢ بمثابة الإطار القانوني الأحدث لتنظيم عمل الهيئات المحلية في الأردن، حيث نظم اختصاصات البلديات وتصنيفاتها، وحدد مواردها المالية، ونظم علاقتها مع السلطة المركزية. عرف القانون البلدية بأنها «مؤسسة أهلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري يتم استحداثها وإلغاؤها وتعيين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون باستثناء أمانة عمان، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وسلطة إقليم البتراء التنموي السياحي، والمناطق التنموية، حيث

يتولى إدارة البلدية «مجلس بلدي يتألف من رئيس وأعضاء يحدد الحد الأعلى لعددهم بقرار من الوزير»<sup>٤</sup>.

كما نظم القانون آلية انتخاب المجلس البلدي، حيث يتم انتخاب رئيس المجلس وأعضائه مباشرة وفقاً للقانون، باستثناء أمانة عمان الكبرى، فيتولى إدارتها مجلس يحدد مجلس الوزراء عدد أعضائه، على أن ينتخب ثلثها من انتخاباً مباشراً وفقاً لأحكام هذا القانون.<sup>٥</sup> يتعامل القانون مع أمانة عمان بصورة استثنائية، حيث يقسم مجلس الوزراء الأمانة إلى دوائر انتخابية يحددها ويحدد عدد الأعضاء الذين ينتخبون من كل دائرة منها، ويعين الثلث الباقي من أعضاء مجلس الأمانة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير، كما يعين مجلس الوزراء أمين عمان من بين أعضاء مجلس الأمانة بتنسيب من الوزير.

## ٢- تصنيف البلديات

قسم المشرع الأردني البلديات وفقاً للمادة (٤) من قانون البلديات إلى أربع فئات:<sup>٦</sup>

١. بلديات مراكز المحافظات، وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على مائة ألف نسمة.
٢. بلديات مراكز الألوية، والبلديات التي يزيد عدد سكانها على خمسة عشر ألف نسمة ولا يتجاوز مائة ألف نسمة.
٣. بلديات مراكز الأفضية، والبلديات التي يزيد عدد سكانها على خمسة آلاف نسمة، ولا يتجاوز خمسة عشر ألف نسمة.
٤. البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية والثالثة.

يتولى الوزير مهمة تصنيف البلديات من خلال إصدار قرار مناسب بتصنيف أي بلدية استناداً إلى الإحصاءات الرسمية الفعلية والتقديرية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة.

### ٣. اختصاصات البلديات

نظم قانون البلديات الأردني أهم اختصاصات المجالس البلدية، حيث وردت تلك الاختصاصات على سبيل الحصر في توزيع الاختصاصات ما بين الحكومة المركزية والمجالس البلدية.

إن المجالس البلدية محصورة في ممارسة اختصاصاتها حسب ما تم إقراره في القانون، ولا يمكن لها أن تتجاوز ما حدد لها من اختصاصات، وعلى الرغم من أن معظم تلك الاختصاصات واسعة من الناحية النظرية، غير أن هناك تداخلاً في ممارسة تلك الاختصاصات ما بين المجالس البلدية والحكومة المركزية، تتمثل في وجود اختصاصات تمارسها وزارات أو دوائر مركزية أو مؤسسات عامة.<sup>٧</sup>

حدد قانون البلديات صلاحيات المجالس البلدية في ٢٨ مهمة، تمارس منها البلديات ٢٤ مهمة، وتتصف معظم تلك المهام بأنها أعمال خدمية وتنظيم ورقابة في ظل غياب الصلاحيات المتعلقة بإنشاء مشاريع تنمية تعود بالفائدة على المجالس البلدية نفسها.<sup>٨</sup> كما نظم القانون الطريقة التي يمكن للمجالس البلدية ممارسة مهامها، حيث يحق لها أن تمارس اختصاصاتها ومهامها مباشرة عن طريق موظفيها ومستخدميها، أو الإيعاز ببعض تلك المهام إلى مقاولين أو متعهدين، أو إعطاء صلاحية تنفيذ المهام إلى أشخاص أو شركات لمدة لا تتجاوز ثلاثين سنة، شريطة موافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه.<sup>٩</sup>

يمكن تصنيف الاختصاصات التي حددها القانون للبلديات من الناحية الوظيفية إلى خمسة قطاعات رئيسية تتمثل في:<sup>١٠</sup>

١. قطاع الطرق والمرور الذي يشمل: فتح الشوارع، إنشاء مواقف المركبات، بيع فضلات الطرق أو استغلالها.

٢. قطاع الحرف والمهن من خلال: تنظيم الحرف والصناعات، إنشاء الأسواق العامة، مراقبة المطاعم والمقاهي، تنظيم شؤون الباعة، ترخيص اللوحات والإعلانات.

٣. قطاع الصحة العامة والوقاية من الكوارث.

٤. قطاع الأبنية وتخطيط المدن.

٥. الوظائف الإدارية والمالية من خلال التصرف بأموال البلدية وإقرار الموازنة السنوية.

وعلى الرغم من تعدد المهام والاختصاصات للمجالس البلدية، تعاني البلديات الأردنية من الازدواجية في الأداء؛ حيث تقوم العديد من الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة بالمهام ذاتها، أضف إلى ذلك أن بعض المهام تحتاج إلى وجود مصادر مادية وفنية وبشرية لا تتوفر في معظم البلديات، ومن الأمثلة على تلك الوظائف: إنشاء المتاحف، إغاثة منكوبي الحرائق، المساهمة في مكافحة الغلاء، المحافظة على الصحة العامة.<sup>١١</sup>

#### ٤. الموارد المالية للبلديات

تعتمد المجالس البلدية في مواردها المالية على الضرائب والرسوم والأموال المفروضة مقابل تقديم الخدمات للمواطنين، حيث تعتبر مصادر مباشرة تتم جبايتها مباشرة من المجالس البلدية ذاتها، أو من الحكومة، أو بواسطة متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين.<sup>١٢</sup> كما يحق للهيئات المحلية اقتراض الأموال من جهات معينة ضمن شروط محددة، تم تنظيمها في قانون البلديات الأردني، بشرط بيان الغاية من القرض وآلية التسديد وموافقة الجهات المختصة المتمثلة في وزير الشؤون البلدية، وموافقة مجلس الوزراء.<sup>١٣</sup>

كما نظم القانون أهم الشروط المتعلقة بفرض الضرائب على الممتلكات والمباني والأراضي في حدود البلدية أو خارجها، وحدد نسبة الرسوم المخصصة للبلديات من الرسوم التي تستوفى بمقتضى قانون السير النافذ عن رخص اقتناء المركبات، إضافة إلى تحديد النسبة المستوفاة من مخالفات قانون السير والمخالفات الصحية والبلدية والمخصصة للبلديات.<sup>١٤</sup>

تتولى وزارة المالية توزيع حصيلة الواردات على البلديات بالنسب التي يقرها مجلس الوزراء، بناء على تنسيب الوزير، على أن يراعى عدد من الاعتبارات عند تعيين حصة كل بلدية يتمثل أهمها: عدد سكان البلدية، نسبة مساهمة البلدية في جلب الإيرادات، المركز الذي تتمتع به البلدية، ما يترتب عليها من مسؤوليات ليس لها طابع محلي.<sup>١٥</sup>

لا تملك البلديات أي صلاحيات فيما يتعلق باستيفاء جميع الإيرادات كما تم ذكرنا سابقاً، كما تناولت المادة (٥١) من القانون ذاته صلاحية مجلس الوزراء -بناء على تنسيب الوزير- في تخصيص قسم من حصيلة الواردات للعديد من الأمور تتمثل في:

١. دفع مساعدات مالية لمجالس الخدمات المشتركة والقرى التي لا توجد فيها مجالس لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة.

٢. دفع نفقات فحص حسابات البلديات إذا دعت الحاجة لذلك.

كما يحق لمجلس الوزراء بناء على قرار مجلس البلدية أو الأمانة، وتنسيب الوزير، أن يقرر شطب أي مبلغ مستحق للبلدية إذا ثبت، بعد مرور ثلاث سنوات على استحقاقه، تعذر تحصيله، كما يحق له بالطريقة ذاتها أن يقرر شطب أي قسم من مبلغ مستحق للبلدية إذا تبين له أن ذلك أقرب إلى تحقيق العدالة والإنصاف، أو اقتنع بأنه لمصلحة البلدية.<sup>١٦</sup>

أما فيما يتعلق بالموازنة، فإنها تتطلب بعد إقرارها من المجلس المصادقة عليها من قبل الوزير، على أن لا تتجاوز النفقات ما خصص لها من موازنة السنة السابقة، إلى أن يتم تصديق الموازنة الجديدة، كما يجوز نقل المخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى بقرار من المجلس وموافقة الوزير.<sup>١٧</sup>

أما أهم مصادر تمويل المجالس البلدية الأردنية، فتتمثل في الضرائب، وأهمها: ضريبة الأبنية والأراضي (المسقفات)، حيث تبلغ قيمة تلك الضرائب ١٠٪ من صافي قيمة الإيجار السنوي للأبنية المؤجرة، و٢٪ من صافي قيمة

الإيجار السنوي للأراضي الخلاء المؤجرة الواقعة ضمن منطقة البلدية، وتتولى وزارة المالية تقدير الأملاك غير المؤجرة، كما تتولى جبايتها لمصلحة البلديات، باستثناء بعض البلديات الكبرى التي لديها القدرة على جبايتها؛<sup>١٨</sup> وضريبة التحسين التي تفرض على أصحاب العقارات الواقعة ضمن منطقة تنظيم المجلس البلدي، إضافة إلى الرسوم مثل رسوم المشتقات النفطية، ورسوم رخص المهن، ورسوم الحرف والصناعات، ورسوم خدمات المكاتب المهنية، ورسوم ترخيص الباعة المتجولين، ورسوم ترخيص وسائل الدعاية، ورسوم الأبنية، ورسوم الدلالة. كما تقوم البلديات بجباية العوائد التي تتمثل في عوائد التنظيم العامة، وعوائد التنظيم الخاصة، وعوائد تحسين الأراضي. كما أن هناك مصادر مالية أخرى مثل الغرامات، والبدل، وإيرادات الأملاك العامة للمجالس البلدية، والقروض، والتبرعات والوصايا، والمساعدات، والهبات المقدمة من بنك تنمية المدن والقرى.<sup>١٩</sup>

## ٥. انتخابات البلديات

ينص القانون على اعتماد الانتخاب كأسلوب رئيسي في تشكيل المجالس البلدية في الأردن، حيث تطرقت المادة رقم (٤) من قانون البلديات الحالي إلى موضوع الانتخاب، ونصت على أن «يجري انتخاب جميع المجالس البلدية في يوم واحد خلال المدة التي يحددها الوزير كل أربع سنوات، وإذا حل مجلس بلدي وفق القانون قبل إكمال مدته، تعين لجنة مؤقتة للبلدية للمدة المتبقية إذا كانت أقل من سنة، أما إذا كانت المدة المتبقية أكثر من ذلك، فتقوم اللجنة المؤقتة بعمله لمدة ثلاثة أشهر يجري خلالها انتخاب مجلس جديد لإكمال مدة المجلس السابق».

حدد المشرع مدة العضوية بأربع سنوات في المجالس البلدية، كما أجاز المشرع حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدته دورته، وتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل لمدة لا تزيد على سنة، يجري خلالها انتخاب المجلس البلدي الجديد، وذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء، بناء على تسيب وزير الشؤون البلدية والبيئة مع بيان الأسباب الموجبة للحل.

كما خصص القانون «كوتا» للمرشحات لعضوية المجلس نسبتها لا تقل عن ٢٥٪ من عدد مقاعد المجلس، لإشغالها من اللواتي حصلن على أعلى الأصوات بالنسبة لعدد المقترعين ضمن دائرتهم الانتخابية ولم يحالفهن الحظ بالتنافس المباشر، وإذا لم يتقدم العدد المطلوب من المرشحات، أو لم يتوافر العدد الذي يساوي هذه النسبة من عدد أعضاء المجلس لإشغالها، فيتم التعيين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تسيب الوزير في حدود هذه النسبة من ضمن الناخبات المسجلات في قوائم الناخبين في منطقة البلدية، ويطبق هذا النص على أمانة عمان الكبرى فيما يتعلق بالأعضاء المنتخبين.<sup>٢٠</sup>

### ثانياً. نظام الحكم المحلي في «إسرائيل»

تأثرت السلطات المحلية في إسرائيل في تحديد إطارها التنظيمي بالقوانين التي كانت سائدة خلال فترة الانتداب البريطاني في فلسطين. حدد قانون البلديات لسنة ١٩٣٤ وتعديلاته نشأة البلديات وصلحايتها، أما المجالس المحلية فقد نظمها قانون المجالس المحلية لسنة ١٩٤١ وتعديلاته. كما أعطت سلطة الانتداب العام ١٩٤١ السلطات المحلية اليهودية سلطة التشريع للقوانين، مع ضرورة موافقة اللجنة البريطانية العليا، إلى أن تم الإعلان عن تأسيس دولة إسرائيل العام ١٩٤٨، حيث نقلت صلاحيات التشريع إلى وزارة الداخلية، ووضعت السلطات المحلية تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها. كما نظم قرار وزير الداخلية الإسرائيلي لسنة ١٩٥٨ نشأة المجالس الإقليمية وعملها.

يتشكل نظام الحكم المحلي في إسرائيل من البلديات، والمجالس المحلية، والمجالس الإقليمية، حيث يبلغ مجموعها ٢٥٦ سلطة محلية، موزعة بين ٧٧ بلدية، و١٢٦ مجلساً محلياً، و٥٣ مجلساً إقليمياً،<sup>٢١</sup> تشكل السلطات المحلية العربية ثلثها، وتخضع للقوانين ذاتها التي تخضع لها السلطات المحلية اليهودية، ولكن الأولى تتميز عن الثانية في ضعف إيراداتها وتقديمها للخدمات؛ بسبب سياسات التمييز التي تمارسها ضدها الحكومة المركزية، وضعف أدائها، وهو ما سنتناوله فيما بعد بشيء من التفصيل.<sup>٢٢</sup> تشرف وزارة

الداخلية على أعمال السلطات المحلية من خلال إصدار اللوائح والأنظمة، إضافة إلى رقابة تمارسها وزارات ذات العلاقة في مجال الخدمة التي تقدمها السلطات المحلية، وبخاصة في مجال التعليم والشؤون الاجتماعية.<sup>٢٣</sup>

### ١. تصنيف السلطات المحلية

تصنف السلطات المحلية في إسرائيل إلى:<sup>٢٤</sup>

١. البلديات: تمثل مراكز المدن والمراكز الحضرية في التجمعات التي يزيد عدد سكانها على ٢٠,٠٠٠ نسمة.

٢. المجالس المحلية: القرى والتجمعات السكانية التي يتراوح عددها ما بين ٢,٠٠٠ إلى ٢٠,٠٠٠ نسمة.

٣. المجالس الإقليمية: وهي عبارة عن نوع من الفيدراليات بين القرى التي يبلغ عدد سكانها أقل من ٢,٠٠٠ نسمة، حيث يمثل كل قرية أعضاء ممثلون عنها في المجلس الإقليمي.

تعقد انتخابات مجالس السلطات المحلية بناء على نظام التمثيل النسبي مرة كل خمس سنوات، حيث كان يتم انتخاب رئيس السلطة المحلية من قبل أعضاء المجلس المنتخبين حتى العام ١٩٧٨، إذ يتم انتخاب رؤساء المجالس المحلية في انتخابات مباشرة، ما عدا رئيس المجلس الإقليمي الذي يتم اختياره من بين أعضاء المجالس الإقليمية المنتخبة.<sup>٢٥</sup> تحدد وزارة الداخلية أعضاء المجالس المحلية حسب عدد سكان كل سلطة محلية.

### ٢. اختصاصات السلطات المحلية ومهامها

تعمل السلطات المحلية في إسرائيل على تقديم الخدمات في مجالات التعليم والثقافة والرفاه الاجتماعي وصيانة وتعبيد الطرق والمياه والصرف الصحي وإعادة تأهيل الطرق وإدارة المتنزهات العامة والخدمات الاجتماعية والرياضة والصحة والثقافة ومشاريع البنية التحتية.<sup>٢٦</sup>

إن التخطيط المحلي أيضاً من صلاحيات السلطات المحلية التي تقوم بعملها من خلال لجان التخطيط المحلية في التخطيط، ومنح رخص البناء، في حين تشترك السلطات المحلية الصغيرة بلجان تخطيط مشتركة، يقوم وزير الداخلية بتعيين رئيسها، الأمر الذي يحد من استقلاليتها في القرار. إن القرارات التي تتخذها لجان التخطيط المحلية يتم رفعها إلى لجان التخطيط التابعة للمحافظات، التي تقوم بالمصادقة على الخطط التي تضعها السلطات المحلية.<sup>٢٧</sup>

### ٣. الموارد المالية للسلطات المحلية

تشكل مصادر دخل السلطات المحلية في إسرائيل من المصادر التالية:<sup>٢٨</sup>

١. الإيرادات المباشرة من خلال الضرائب ورسوم الخدمات والعوائد المختلفة من ممتلكات السلطات المحلية.
٢. المخصصات والأموال المحولة من السلطة المركزية، حيث تقوم السلطات المحلية بتزويد المواطنين بخدمات في مجال التعليم، أو الشؤون الاجتماعية، وتساهم بحوالي ٢٥٪ من تكاليف التعليم والشؤون الاجتماعية، في حين تتولى السلطة المركزية تمويل ٧٥٪ من هذه الخدمات من موازنة وزارتي التعليم والشؤون الاجتماعية.
٣. المساهمة المباشرة من قبل وزارة المالية أو وزارات أخرى في أعمال ونشاطات السلطات المحلية مثل وزارة الثقافة.
٤. المنح والهيئات المقدمة مثلاً من وزارة الداخلية.
٥. القروض المختلفة؛ سواء أكانت داخلية أم خارجية.

### ٤. العلاقة بين السلطات المحلية في المناطق الريفية والحضرية

تدار التجمعات السكانية في المناطق الريفية في إسرائيل من قبل المجالس الإقليمية، التي تعتمد على مراكز الخدمة الخاصة فيها في الحصول على الخدمات، وليس على المدن المجاورة، وهو ما أدى إلى تقليص دور المدن

الصغيرة ومتوسطة الحجم وصلحياتها، كما زاد من حدة الصراع على الحدود بين البلديات؛ نظراً لأن هذه المجالس تحد من تطور حدود البلديات وتوسعها، ويتطلب تحويل صلاحيات قانونية من المجالس الإقليمية إلى البلديات، وهي عملية صعبة بسبب الأيديولوجية الاقتصادية والاجتماعية التي تحكم طريقة عمل هذه المجالس، والمشكلة من مستعمرات تعاونية «الكيبوتسات»، ورفضها أي نوع من التطور الحضري على أراضيها الزراعية، تحت ذرائع حماية البيئة. إن إنشاء أو إلغاء أو تغيير في حدود السلطات المحلية في إسرائيل، تخضع لصلاحيات وزير الداخلية بناء على تسيب من «لجنة الحدود»، إلا أنه يمكن الطعن في قرارات اللجنة ووزارة الداخلية، وذلك بالاستئناف إلى محكمة العدل العليا، الأمر الذي تلجأ إليه في العادة السلطات المحلية عند رفضها تعديل الحدود.

#### ٥. الإصلاحات في نظام الحكم المحلي

بدأ الحديث عن إصلاح نظام الحكم المحلي في «إسرائيل» في أواخر التسعينيات، بالنظر في إمكانية دمج السلطات المحلية بهدف تقليص الإنفاق العام، والرفع من كفاءة أداء السلطات المحلية، فتم تشكيل لجنة العام ١٩٩٨ تنظر في دمج البلديات. أوصت لجنة «دمج البلديات» الحكومة بالقيام بـ ١٢ عملية دمج بمواقع مختلفة، كما وضعت توصياتها لتطبيق سياسة الدمج على مستوى وطني. إلا أن أيّاً من عمليات الدمج التي أوصت بها اللجنة لم تنفذ من قبل وزارة الداخلية، إلى أن طالب وزير المالية العام ٢٠٠٣، بإجراء إصلاحات كبيرة من خلال دمج الهيئات المحلية، أدى إلى دمج ٢٧ سلطة محلية فقط، من خلال إصدار قانون ينص بذلك، ودون تشكيل لجنة لرسم الحدود الجديدة للسلطات المدموجة. وقد أعادت الحكومة الكرة في العام ٢٠٠٧، حيث عملت على تعيين لجنة دمج جديدة، إلا أنه لم يتم عمل الكثير بهذا الصدد؛ حيث عمدت الحكومة، وفي محاولة أخيرة منها للإصلاح، إلى تطبيق نظام «البلديات الكبرى» أو «المتروبوليتان»، حيث تتم، بناء عليه، إعادة توزيع بعض الضرائب والرسوم بين البلديات المتجاوزة كخطوة بديلة

عن الدمج، وذلك لتشجيع الهيئات الغنية للتشارك في إيراداتها مع الهيئات ذات الإيرادات المحدودة.<sup>٢٩</sup>

كما عملت الحكومة الإسرائيلية على تشجيع التعاون بين البلديات، من خلال إنشاء المناطق الصناعية المشتركة، وخدمات المياه، وشبكات الصرف الصحي، حيث سنت الحكومة العام ٢٠٠١ قانون تشكيل مجالس مشتركة للمياه والصرف الصحي، بحيث يكون الانضمام فيها للسلطات المحلية بشكل طوعي، وقد تم تعديله العام ٢٠٠٤، بحيث تلتزم جميع السلطات المحلية بالانضمام إلى مجلس مشترك للمياه والصرف الصحي بحلول العام ٢٠٠٧. وتبع القانون صدور قرار ينص على أن تدار خدمات المياه والصرف الصحي فقط من قبل المجالس التعاونية المشتركة للسلطات المحلية بحلول ٢٠٠٨، وأن تنقل الصلاحيات إليها.

كما عملت الحكومة على تشجيع البلديات المتلاصقة في الحدود على التعاون فيما بينها، من خلال تشكيل لجان تخطيط محلية مشتركة، وإقرار قانون العام ١٩٩٢ يسمح للبلديات المتجاورة التي تقيم على أراضيها مناطق صناعية على جباية ضريبة على الصناعات وتوزيعها فيما بينها.

## ٦. السلطات المحلية العربية

يسكن أكثر من ٩٠٪ من الفلسطينيين في حوالي ٧٠ سلطة محلية، موزعة ضمن ٣ مناطق جغرافية هي المثلث والجليل في شمال فلسطين التاريخية، والنقب في الجنوب، بينما يسكن الـ ١٠٪ المتبقون في مدن مشتركة يسكنها يهود وعرب. تعاني السلطات المحلية العربية في «إسرائيل» من تمييز واضح من قبل الحكومة الإسرائيلية، وبخاصة فيما يتعلق بتحويل المخصصات الحكومية إليها، التي لا تتجاوز ١٠٪ من موازنة الدولة للسلطات المحلية بشكل عام، الأمر الذي يضعف من أدائها. أما العامل الثاني، فيتمثل بضعف إيراداتها، وذلك بسبب عدم وجود ضرائب تجبئها السلطات من الصناعات والاستثمارات التجارية أو السياحية، ويعود ذلك لعدم توفر مساحات وأراضٍ

تملكها السلطات المحلية لاستقطاب وتشجيع الاستثمارات على أراضيها (تمثل مساحة الأراضي العربية فقط ٢,٥٪ من أراضي «إسرائيل»، حيث تمت مصادرة أكثر من نصف الأراضي المملوكة للمدن والقرى الفلسطينية داخل «إسرائيل» لصالح بناء المستوطنات الإسرائيلية).<sup>٢٠</sup>

كما تعاني السلطات المحلية العربية من صعوبات مالية بسبب عدم التزام المواطنين بالدفع؛ لأسباب اقتصادية تتعلق بعدم الثقة بالقيادات المحلية، وسوء إدارتها للمجالس المحلية. كما تعاني السلطات المحلية تأخيراً من قبل الحكومة المركزية في المصادقة على خطط التنظيم والبناء من قبل المحافظات، ما يدفع المواطنين العرب إلى البناء دون استصدار تراخيص، وهو ما تستخدمه الحكومة المركزية فيما بعد كذريعة لاستصدار أوامر بالهدم.

كذلك تعاني السلطات المحلية العربية من صعوبات مالية وعجز في الموازنة بشكل مستمر، ما يترتب عليه عدم قدرتها على دفع رواتب موظفيها، وتقديم الخدمات للمواطنين من جهة، والحد من استقلالها المالي، وذلك بسبب إدارة موظف وزارة الداخلية لشؤونها المالية من جهة أخرى. إذ قام وزير الداخلية بتعيين موظفين إداريين في ٥١ سلطة محلية من أصل ٧١ سلطة محلية عربية بسبب العجز المالي في موازنتها.<sup>٢١</sup>

## ثالثاً. نظام الإدارة المحلية في فرنسا

### ١. التنظيم الإداري للهيئات المحلية

لا يوجد تعريف للهيئات المحلية في الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ والمعدل العام ٢٠٠٣، وكذلك في قانون الهيئات المحلية الفرنسي للعام ١٩٩٦، وإنما نص الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ في الفقرة الثالثة من المادة (٧٢) على تمتع الهيئات المحلية بصلاحيات إدارية مستقلة، يتم تحديدها في إطار القانون، وهو ما أطلق عليه الدستور «مبدأ الاستقلال في الإدارة» (Libre Administration). تقوم بإدارة شؤون الهيئات مجالس محلية يتم انتخابها

مباشرة من قبل المواطنين. وقد ربط الدستور ما بين مبدأ الاستقلال في إدارة شؤون الهيئات المحلية والانتخاب المباشر لأعضاء مجالس الهيئات المحلية من قبل المواطنين، حيث يتم انتخاب مجالس البلديات والمحافظات والأقاليم كل ٦ سنوات. ويحدد الدستور واجبات الهيئات المحلية واختصاصاتها على أساس الاختصاص العام وليس الحصر، ما أصبح يعرف بالأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاصات ما بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية، حيث منحت الهيئات المحلية سلطة اتخاذ القرارات في المسائل ذات الطابع المحلي كافة.

كانت الهيئات المحلية في فرنسا مكونة من البلديات حتى العام ١٧٨٩، عندما صدر قانون لتشكيل المحافظات أو الدوائر، وذلك لترشيد عدد البلديات الفرنسية. استمر نظام الإدارة المحلية بالعمل بهذين المستويين إلى أن جاء قانون ١٩٨٢، وهو ما يعرف بالمرحلة الأولى من اللامركزية (Act I) لإعطاء الشخصية الاعتبارية للأقاليم، وأصبحت وحدات محلية مستقلة إلى جانب المحافظات والبلديات التي كانت قائمة من قبل، وعليه أصبح هنالك ثلاثة مستويات من التنظيم اللامركزي في فرنسا.

## ٢. التصنيفات الإدارية

تم تقسيم البلاد إلى ثلاثة مستويات محلية تختلف في مهامها واختصاصاتها وفي طبيعة مجالسها، تتمثل تلك المستويات في كل من الأقاليم وعددها اليوم ٢٢ إقليمًا، والدوائر أو المحافظات وعددها ١٠٠، والمجالس البلدية حيث بلغ عددها العام ٢٠٠٤ ما يقارب ٣٦٧٨٤ مجلساً بلدياً.<sup>٣٢</sup>

### أ. المجالس المحلية

تعتبر المجالس من أكثر وحدات الحكم المحلي سيطرة على الشؤون المحلية، حيث تقوم بصيانة الطرق والحدائق العامة ومرافق المياه وإطفاء الحرائق. وتنظم المجالس المحلية وفق قانون البلديات الذي يحدد الجهاز

الإداري للمجلس في رئيس البلدية، والمجلس المحلي. يمارس رئيس الهيئة المحلية صلاحياته باعتباره رئيس الجهاز التنفيذي للمجلس، فهو يعين الموظفين الإداريين وفقاً للتعليمات الصادرة عن المجلس في هذا الشأن، ويباشر الإشراف على العمل التنفيذي. ولكل هيئة محلية مجلس محلي يتم انتخاب أعضائه لمدة ست سنوات، كما يتم تجديد عضوية ثلث الأعضاء كل سنتين، ويقوم مجلس الهيئة المحلية بإقرار الموازنة ويشرف ويراقب الشؤون التنفيذية ذات الصبغة المحلية. ويتم اختيار المجلس البلدي من خلال انتخابات مباشرة بواسطة المواطنين، أما رئيس البلدية فيتم اختياره من قبل أعضاء المجلس المحلي المنتخبين. هذا ويملك رئيس الجمهورية أن يحل مجالس الهيئات المحلية في بعض الحالات الاستثنائية عندما تخل بواجباتها أو تتقاعس عن أداء مسؤولياتها.<sup>٣٣</sup>

بلغ عدد البلديات في فرنسا العام ٢٠٠٤ ما يقارب ٣٦،٧٨٤ بلدية، حيث يسكن ٥٠٪ من عدد سكان فرنسا في بلديات يبلغ عدد سكانها أقل من ١٠ آلاف نسمة، في حين يعيش أقل من ٧٠٠ شخص في ٢٥،٠٠٠ بلدية. وعلى الرغم من عدد سكان الهيئة المحلية وحجمها، فقد منح القانون جميع البلديات الصلاحيات نفسها، وتتمتع المجالس المحلية بصلاحيات عامة "touch a tout" بكل ما له علاقة بإدارة الشأن العام المحلي.

#### ب. الدوائر أو المحافظات

لقد تم إنشاء المحافظات بموجب قانون ٢٦ شباط لسنة ١٧٩٠، حيث كانت تتبع المستوى المركزي وتمثل الدولة، إلى أن جاء قانون ١٨٧١ ليعطيها صفة هيئة محلية. تتم إدارة المحافظات من خلال مجلس عام يتم انتخابه من خلال انتخابات مباشرة، ويتم تقسيم الدوائر الانتخابية إلى «كانتونات» لها مجلس يتم انتخاب عضو يمثلها في مجالس الدائرة، ما يضمن تمثيل معظم الهيئات المحلية في منطقة الدائرة. تضطلع الدوائر أو المحافظات بشكل رئيسي بكل ما له علاقة بالصلاحيات في المجال الاجتماعي.

### ج. الأقاليم

تعتبر الأقاليم من أكبر الوحدات الإدارية في فرنسا، وقد تم تشكيل هذه الأقاليم العام ١٩٥٥ من أجل التخطيط الإقليمي للمدن والبلدات المختلفة، إلى أن تم تحويلها إلى هيئة محلية ذات شخصية معنوية العام ١٩٨٢، وأصبح عددها ٢٢ داخل حدود فرنسا.<sup>٢٤</sup> يتم إدارة الأقاليم من قبل مجلس إقليمي يتم انتخابه بواسطة انتخابات مباشرة من قبل المواطنين، ويتمتع رئيسه بصلاحيات تنفيذية بناء على قانون العام ١٩٨٢.

### ٣. الاختصاصات

نظم قانون الهيئات المحلية الفرنسي للعام ١٩٩٦ والمعدل للعام ٢٠٠٤ أهم اختصاصات الهيئات المحلية وواجباتها حسب كل مستوى إداري، ابتداء من الأقاليم وانتهاء بالبلديات. وجاءت تلك الاختصاصات على شكل حزمة خاصة من خلال تحديد الاختصاصات وفق قاعدة عامة؛ إذ يكون للمستويات الإدارية المختلفة الحرية في طريقة القيام بالأعمال، بمعنى لم تأت الاختصاصات على سبيل الحصر كما هو الحال في أنظمة محلية أخرى.

إن عدم التوجه نحو حصر الاختصاصات جاء من منظور أن الهيئات المحلية هي المسؤولة عن إدارة الشؤون المحلية للمواطنين في المناطق ضمن حدودها، أما الشأن الذي لا يندرج تحت صلاحيات الهيئات المحلية، فإنه يبقى من مسؤولية السلطة المركزية. إن عدم الحصر يعطي حرية أكبر للهيئات المحلية للعب دور أساسي في عملية التنمية المستدامة، من خلال إمكانية تطورها، وقيامها بمهام تتماشى مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع المحلي، وتنفيذها مشاريع تنموية إلى جانب تقديم الخدمات. وفيما يلي اختصاصات كل مستوى من المستويات الإدارية:

### أ. اختصاصات الأقاليم

يتم إدارة الإقليم من قبل مجلس يتولى مهام إدارة الشؤون المتعلقة في الأقاليم

مباشرة، حيث تتمحور مهامه في المسائل المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية في حدود الإقليم.<sup>٣٥</sup> واستناداً إلى القانون تتمتع الأقاليم بصلاحيات متنوعة تتمثل في:<sup>٣٦</sup>

١. المساهمة في التنمية الاقتصادية: وذلك من خلال التخطيط الإقليمي والتنظيم، وإدارة الأراضي والدعم المالي والفني المباشر وغير المباشر إلى القطاع الخاص، وإدارة المواصلات على مستوى الإقليم، والبنية التحتية مثل بناء خطوط ومحطات السكك الحديدية.

٢. المجال التعليمي والتدريب المهني: وذلك من خلال وضع برامج تدريب مهنية مثل التدريب ودمج الشباب في التعليم، وبناء المدارس.

٣. حماية التراث والأماكن التاريخية.

٤. منع التلوث والاهتمام بالبيئة.

٥. بناء وتجهيز وتحمل تكلفة تشغيل المدارس الثانوية.

٦. تدريب الوحدات المحلية الأخرى داخل الأقاليم.

منح القانون الأقاليم اختصاصات عامة في التخطيط التنموي ووضع الاستراتيجيات من أجل تحقيق التنمية المستدامة على مستوى وطني، بالتعاون مع المحافظات والهيئات المحلية الواقعة ضمن حدودها، وذلك لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

#### ب. اختصاصات الدوائر أو المحافظات

يتولى مجلس المحافظة تنظيم سير العمل في المحافظة والهيئات المحلية الواقعة ضمن حدودها، وتحديد اختصاص كل منها، من خلال إنشاء هيئة عامة مشتركة مع الهيئات العامة والبلديات، لتقديم المشورة في الأعمال الفنية والمالية والقانونية، ووضع اللوائح الداخلية في حدود القواعد العامة التي يحددها القانون لاختصاصات المجلس. كما يتولى التصويت على

الموازنة التخطيطية للمحافظة، والعمل على تنفيذها، وإنشاء وإدارة المرافق المحلية التي تعود بالنفع العام على المجتمع المحلي، والإشراف على أملاك الدولة في داخل النطاق المحلي للمحافظة. وتتمثل أهم اختصاصات الدوائر أو المحافظات في المجالات التالية:<sup>٣٧</sup>

أولاً. المجال الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية:

١. الاهتمام بالطفولة، وذلك من خلال إنشاء الحضانات.
٢. الاهتمام بذوي الاحتياجات الخاصة، وتوفير أماكن السكن والاندماج الاجتماعي.
٣. الاهتمام بكبار السن والمسنين، وذلك من خلال بناء بيوت المسنين وتوفير السكن الملائم لهم.
٤. الدعم المادي الاجتماعي، وذلك من خلال تقديم خدمات اجتماعية لتعزيز التضامن، ودعم الحالات الخاصة والعائلات الفقيرة.
٥. توفير الأماكن الرياضية وإدارتها.
٦. التخطيط التنموي والحضري.

ثانياً. مجال التعليم:

١. بناء المدارس للمرحلة الإعدادية وتأهيلها.
٢. إدارة الخدمات الفنية للمدارس.

ثالثاً. مجال التنظيم:

١. إدارة الممتلكات والمياه والسكك.
٢. إدارة الشوارع والمواصلات الرابطة بين أراضيها.

إضافة إلى مجالات متعددة، مثل:

١. تقديم خدمات للمحافظة متعلقة بالتعليم المتوسط والكلية.
٢. فتح الطرق السريعة داخل المحافظة وصيانتها.

٣. تقديم المساعدات العامة وخدمات الرفاهية.

٤. تطوير المناطق الريفية، والاهتمام بالقضايا البيئية في المحافظة.

٥. الاهتمام بالأماكن السياحية في المحافظة.

من الملاحظ أن اختصاصات المحافظات هي أكثر تحديداً وتفصيلاً، وفي مجالات تتعلق بالشؤون الاجتماعية، وتقديم المساعدات، والتعليم، والسياحة، والاهتمام بقضايا البيئة على مستوى الأقاليم، ومعظم مهامها تنفيذية.

### ج. اختصاصات المجالس البلدية:

يختص المجلس البلدي بإدارة وتنظيم كافة الشؤون المحلية التي تهم المجتمع المحلي، وله في سبيل تحقيق ذلك وضع لوائحه الداخلية، والتصويت على الموازنة، وتقدير الرسوم والضرائب المحلية، وعقد القروض، وتحديد أولوية الخدمات. كما يتولى المجلس انتخاب رئيسه ومساعديه والرقابة عليهم وعلى الموظفين التابعين للمجلس والهيئات المحلية.<sup>٣٨</sup> كما لرئيس البلدية اختصاصات متعددة في المجالين الإداري والقضائي، حيث يقوم بتنظيم الانتخابات على أراضي بلديته، والمشاركة في تعداد السكان والأحوال المدنية، مثل عقود الزواج، واستخراج شهادات الولادة والوفاة، وضمان تطبيق وسائل الأمن والحماية العامة. وتتمتع المجالس المحلية بصلاحيات عامة من أجل إدارة الشأن العام المحلي، وهي أكثر تفصيلاً من اختصاصات الأقاليم والمحافظات، وبخاصة أنها الأكثر قرباً للمواطنين، وتتمحور تلك المهام والصلاحيات حول تنظيم شؤون الوحدة المحلية، ويمكن تعداد أهم تلك الصلاحيات في:

١. مجال التخطيط: حيث تقوم البلدية بوضع مخططاتها الهيكلية وإصدار رخص البناء.

٢. المجال التعليمي: إدارة المدارس الابتدائية، وإدارة شؤون التعليم الأساسي.

٣. المجال الاجتماعي: حيث تقوم بالنظر في طلبات المساعدة الاجتماعية، وإبداء رأيها قبل تحويلها إلى المحافظات. كما تقوم بعمل دراسات وتقييم

حاجات المواطنين، وبإمكانها تقديم خدمات اجتماعية من خلال العاقد مع المحافظات في مجالات مختلفة.

٤. المجال الثقافي: وذلك من خلال إدارة المكتبات والمتاحف ومدارس الموسيقى وصلالات المسرح.

٥. المجال الرياضي والترفيهي: وذلك من خلال دعم النشاطات الرياضية، وتوفير المراكز الثقافية والمراكز الرياضية والملاعب (التدريب والسباحة).

٦. مجال صيانة الطرق والتخطيط للبلدية.

إن اختصاصات المجالس المحلية تتركز في المهام الخدمية والاهتمام بالشؤون المحلية اليومية للمواطنين، كما تتمركز حول مهام أساسية محددة، ولا تلعب أي دور في مجال التنمية بشكل مباشر، أو في السياسات الوطنية الاقتصادية أو الاجتماعية.

#### ٤. الموارد المالية

تختلف طبيعة إيرادات الهيئات المحلية الفرنسية من هيئة إلى أخرى، لكن مع ثبات شكل الإيرادات لكل مستوى في جميع أنحاء الجمهورية الفرنسية. تنقسم الموارد في فرنسا إلى قسمين: موارد داخلية، موارد خارجية. إن أهم الموارد المالية الداخلية للمجالس تتمثل في الضرائب والرسوم وأرباح المشروعات الاستثمارية.<sup>٣٩</sup>

أولاً. الموارد الداخلية للهيئات المحلية، وتتلخص بـ:

١. الضرائب على الأملاك العقارية.
٢. الضرائب على قيمة الإيجار التي يراعى فيها إذا ما كان العقار مبنياً أم لا.
٣. الضرائب على المساكن ويتحملها الساكن حتى لو كان مستأجراً.

٤. ضريبة المهن وتفرض على أساس الراتب أو الدخل المتأتي من المهنة، على أن لا تتجاوز نسبة معينة تحددها القوانين، ولقد تم إلغاؤها في الإصلاحات الأخيرة العام ٢٠١٠.

إضافة إلى الرسوم المحلية التي تجبها البلديات؛ مثل رسوم دخول الحدائق والمتاحف التابعة للمجلس المحلي، ورسوم الإعلانات، والرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، وأجور المساكن والعقارات المملوكة للمجلس المحلي، وكذلك أرباح المجالس المحلية من المشروعات الاستثمارية. ثانياً. الموارد الخارجية للهيئات المحلية في فرنسا:

تتمثل تلك الموارد في المنح المحولة من السلطة المركزية للهيئات المحلية، حيث تعتبر مورداً أساسياً في موازنات الهيئات المحلية. إذ يمثل هذا المصدر ما يقارب ٣٥٪ من إجمالي إيرادات الهيئات المحلية العام ٢٠٠٥. كما تعتمد الهيئات المحلية في إنجاز مشروعاتها الكبيرة وبرامج التنمية المحلية على القروض من البنوك والمؤسسات المالية، التي شكلت نسبة ١١٪ من مجمل إيرادات الهيئات المحلية للعام نفسه،<sup>٤٦</sup> وتفرض الدولة على الهيئات المحلية أن تقتصر فقط لدعم مشاريع استثمارية.

#### رابعاً. نظام الحكم المحلي في جنوب أفريقيا

عانى الحكم المحلي في جنوب أفريقيا من تحديات بسبب نظام الفصل العنصري، حيث كان ٦٠٪ سكان جنوب أفريقيا الملونين (الذين يعيشون بالبانانتونوات) محرومين من المياه والكهرباء والخدمات الصحية. وقد كانت البلديات خلال فترة الفصل العنصري مجزأة حسب العرق واللون، وغير متطورة، ولا تخضع إدارتها لأي نوع من المحاسبة، إلى أن جاء الدستور العام ٢٠٠٠، ليعالج مخلفات نظام الفصل العنصري، ويضع الأسس لنظام محلي ديمقراطي. اتجهت السلطة المركزية في جنوب أفريقيا نحو اتخاذ إجراءات إصلاحية متعددة بعد نهاية نظام الفصل العنصري، كان أهمها إعادة هيكلة نظام الحكم المحلي وتعديل نظام البلديات.

نظم الدستور نظام الحكم المحلي في جنوب أفريقيا ، حيث أكد على أن هذا النظام يتكون من البلديات التي تدير الشؤون المحلية في المنطقة الخاصة بها، بما لا يتعارض مع التشريعات الوطنية، وأكد على ضرورة أن تعمل البلديات على تحقيق الهدف الأساسي منها، المتمثل في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين. كما عملت الحكومة في الإطار نفسه على إقرار العديد من التشريعات الجديدة التي تمخضت عنها عملية تقسيم منظمة للأقاليم الموجودة، وإعادة النظر في صلاحيات البلديات ومهامها وإيراداتها. إن توجه الحكومة نحو الإصلاح العام ١٩٩٣ في قطاع الحكم المحلي تمثل في عقد الانتخابات للمجالس الانتقالية الموجودة منذ نظام الفصل العنصري، والتقليل من عدد الهيئات المحلية من ٨٤٣ إلى ٢٧٨، وإجراء الانتخابات المحلية العام ٢٠٠٠.<sup>٤١</sup>

### ١. التنظيم الإداري

أكد الدستور على أن جنوب أفريقيا هي دولة موحدة مع وجود نظام حكم لا مركزي، مع تأكيده على ضرورة وجود تنسيق فعال ورشيد ما بين المستويات لتحقيق الحاجات الأساسية للمواطنين، وتحقيق التنمية في المجتمع المحلي. ويتشكل نظام الحكم في جنوب أفريقيا من ثلاثة مستويات: المستوى الوطني، مستوى المقاطعات، المستوى المحلي.<sup>٤٢</sup>

١. المستوى الوطني: يتمثل المستوى الوطني في الحكومة المركزية التي تقوم بوضع السياسات وإدارة شؤون البلاد الخارجية وتحديد الأولويات من خلال القوانين التي يشرعها البرلمان. وتأتي أهم مصادر دخل الحكومة المركزية من الضرائب، وأهمها ضريبة الدخل، وضريبة القيمة المضافة، والجمارك.

٢. مستوى المقاطعات: تشكل المقاطعات المستوى الثاني في جنوب أفريقيا، حيث حدد الدستور في الباب السادس مقاطعات جنوب أفريقيا التسعة، ووضح الصلاحيات المناطة بحكومات المقاطعات وهيكلها، وبيّن

حدودها. لقد منح الدستور المقاطعات حق التشريع من خلال مجلس تشريعي يتبع للمقاطعة، ومجلس تنفيذي يدير المقاطعة يشكل الحكومة المحلية فيها. تضطلع حكومة المقاطعات بصلاحيات محددة ومحصورة مثل التعليم، والصحة، والرفاه الاجتماعي، وصلاحيات أخرى تشترك فيها مع الحكومة الوطنية ضمن الأولويات التي تحددها الحكومة الوطنية. وينظم الدستور التضارب بين السلطة التشريعية المحلية والوطنية في المسائل المشتركة، ويحدد متى وكيف تختص إحدى السلطتين بإصدار القرار.<sup>٤٣</sup> وتشكل الرسوم على رخص المركبات والرسوم المستوفاة من المستشفيات والضرائب على أندية القمار أهم مصادر دخل المقاطعات.

٣. مستوى البلديات: لقد تناول الباب السابع من الدستور المستوى المحلي، وأقر تشكيل بلديات تضم مناطق البلاد كافة، حيث تملك كل بلدية مجلساً بلدياً يقع على عاتقه مسؤولية اتخاذ القرارات وإدارة الشؤون المحلية في منطقتها مع وجود موظفين فيها. يتم اختيار الأعضاء من خلال انتخابات محلية مدتها خمس سنوات، كما يعمل على عرض ميزانية البلدية كل سنة، مع التركيز على خطط التطوير والتنمية وتقديم الخدمات لكل منطقة.

ولقد حدد الدستور أهداف الحكومة المحلية،<sup>٤٤</sup> وذلك بضرورة العمل على توفير حكومة ديمقراطية ومساءلة أمام المجتمعات المحلية، وضمان توفير الخدمات للمواطنين واستدامتها على المستوى المحلي، وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك تعزيز بيئة آمنة وصحية، وتشجيع مشاركة المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المحلي في قضايا الحكم المحلي، وعلى البلدية أن تعمل بجهد بما لديها من موارد مالية وإدارية لتحقيق الأهداف السابقة الذكر.

## ٢. التصنيفات الإدارية

تصنف البلديات في جنوب أفريقيا إلى ثلاثة مستويات حسب ما حدده الدستور:<sup>٤٥</sup>

١. بلديات (أ): هي بلديات المدن الكبيرة، ويبلغ معدل عدد سكانها ٢,٥ مليون نسمة.<sup>٤٦</sup> ويبلغ عدد البلديات المصنفة ب (أ)، ٨ بلديات كبرى يدير شؤون كل منها مجلس بلدي، كما لديها صلاحيات تشريعية. تتميز هذه البلديات بكونها مراكز اقتصادية، ولديها استقلال مالي وإداري كبير.
٢. بلديات (ب): تشكل باقي بلديات جنوب أفريقيا، وتتشرك في المجلس البلدي نفسه والصلاحيات التشريعية نفسها مع بلدية (ج) التي تقع ضمن حدودها. يبلغ عدد بلديات (ب) ٢٢٦ بلدية، ويختلف عدد سكانها وموازنتها من بلدية إلى أخرى.
٣. بلديات (ج): وهي بلديات الأقاليم، وتضم ضمن حدودها مجموعة من البلديات الصغيرة (ب)، ويتشكل مجلسها البلدي من ممثلين من مجالس بلدية عدة من بلديات الصنف (ب)، ولديها أيضاً صلاحيات تشريعية، ويبلغ عددها ٤٤ بلدية؛ أي بمعدل ٥ بلديات (ج) في كل إقليم.<sup>٤٧</sup>

### ٣. الصلاحيات

لقد أعطى المشرع في جنوب أفريقيا البلديات صلاحيات لتقديم خدمات أساسية للمواطنين، كما منحها صلاحيات تنمية خاصة في مجالات التنمية الاقتصادية. أما على صعيد الخدمات الأساسية، فقد منحها القانون صلاحيات في مجال خدمات المياه، والصرف الصحي، وشبكات الكهرباء، وجمع النفايات، والدفاع المدني، وإدارة العواصف في المناطق السكنية، والمقابر، والنظافة العامة، والحدائق العامة، وإضاءة الشوارع والطرق، والمرور، ومواقف المركبات، والمرافق الرياضية، ومراكز رعاية الطفولة. أما فيما يتعلق بالخدمات التطويرية، فقد منحها المشرع صلاحيات في التخطيط وأنظمة البناء، ووضع الأنظمة التجارية، ومنح التراخيص، والرقابة على المحلات التجارية التي تبيع المواد التموينية والمشروبات الكحولية للعموم، ومنحها أيضاً صلاحيات في الصحة البيئية، والمسالخ، والأسواق، والسياحة المحلية، والمواصلات العامة، داخل حدود

البلدية، والتلوث، والياضات. أما فيما يتعلق بالصلاحيات ذات الطابع التنموي، فهي تشمل على:

أ. تنظيم وإدارة عمليات التخطيط ووضع الموازنة وإدارتها، وإعطاء الأولوية للاحتياجات الأساسية للمجتمع، وتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع.

ب. المشاركة في برامج التنمية التي يتم وضعها على مستوى الحكومة الوطنية والمقاطعات.

#### ٤. الموارد المالية

لقد حدد الدستور الموارد المالية للبلديات، وذلك من خلال:<sup>٤٨</sup>

١. فرض وجباية الضرائب على الممتلكات، وجباية الرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها البلدية أو المقدمة نيابة عنها.
٢. فرض أي رسوم أو ضرائب أخرى لا تتعارض مع التشريعات الوطنية، وتدرج ضمن مناطق البلديات.
٣. القروض من البنوك أو البلديات الأخرى من أجل دعم الموازنة، ودعم احتياجات أساسية مثل الطرق أو شبكات المياه.
٤. التحويلات من الحكومة الوطنية وحكومة المقاطعات كما نص عليها الدستور.

#### ٥. الإصلاحات في نظام الحكم المحلي

كان عدد الهيئات المحلية ما قبل العام ٢٠٠٠ يزيد على ١٠٠٠ هيئة محلية، يطبق فيها نظام الفصل العنصري، إلا أنه وبعد تحول النظام في جنوب أفريقيا إلى نظام ديمقراطي، تم العمل على بناء نظام حكم محلي ديمقراطي خفض فيه عدد الهيئات المحلية، كما تم التركيز بشكل أساسي على بناء قدرات البلديات، حيث أن معظمها لم تتوفر لديها أي قدرات تذكر.

إن أهم التحديات التي يواجهها نظام الحكم المحلي في جنوب أفريقيا، هو العمل مع مستويات الحكم الأخرى بطريقة متكاملة، وبخاصة في مجالات المياه والكهرباء وشبكات الصرف الصحي وشبكات المواصلات والصحة. ولهذا وضعت مبادئ تم العمل بموجبها عند إعادة هيكلة نظام الحكم المحلي، وهي وجود تواصل جغرافي بين المناطق، والعمل على الاشتراك في المصادر، وتحديد حجم البلديات بشكل مناسب، بحيث تسهل إدارتها من النواحي المالية والإدارية والاجتماعية. لقد تم تأسيس هيئة مستقلة لرسم حدود البلديات، بحيث تعمل هذه الهيئة بشكل مستمر على تقييم أداء البلديات في تقديم الخدمات حتى تقوم الحكومة بتعديل الصلاحيات الممنوحة لها بناء على قدراتها.

## ٦. العلاقة بين الحكومة ومؤسسات الحكم المحلي

إن العلاقة ما بين الحكومة الوطنية وحكومة المقاطعات والحكم المحلي هي علاقة حكم تعاونية حسب ما أكد عليه الدستور في الباب الثالث (Cooperative Government)، حيث حدد الدستور العلاقة بين مستويات مؤسسة الحكم الثلاثة: الحكومة الوطنية، المقاطعات، المستوى المحلي، ووضع مجموعة من المبادئ للتعاون بينها على أساس مراعاة مصلحة المواطن، وبالتالي أوجب الدستور هذه المستويات بالتعاون وحل الخلافات بينها ودياً، وفي حال تعذر ذلك يتم اللجوء إلى القضاء. وعلى الرغم من أن قطاع الحكم المحلي هو قطاع مستقل، فإن الحكومة الوطنية وحكومة المقاطعات تمارسان دوراً رقابياً على البلديات، وقد ألزم الدستور الحكومة الوطنية والمقاطعات بتقديم الدعم للبلديات وتعزيز قدراتها من أجل القيام بواجباتها.

وتضطلع الحكومة الوطنية بسلطة وضع القوانين العامة للدولة، إلا أن أي مشاريع أو مسودات لقوانين تضعها الحكومة الوطنية أو حكومة المقاطعات تتعلق بالوضع القانوني أو الصلاحيات الممنوحة للبلديات، يستوجب عرضها على العموم قبل تمريرها أمام البرلمان أو مجلس التشريع في المقاطعة، لإفساح المجال أمام البلديات أو الأفراد للاعتراض أو إبداء رأيهم.

## خامساً. نظام الحكم المحلي في فلسطين

### ١. الهيئات المحلية الفلسطينية

عَرَّفَ قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ والمعدل بموجب القرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨، الهيئة المحلية في المادة رقم (١) فقرة (ب) بأنها: «وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين». كما عَرَّفَ القانون مجلس الهيئة المحلية بأنه «مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو المجلس القروي أو اللجنة الإدارية أو لجنة التطوير أو أي مجلس آخر، يشكل وفقاً لأحكام هذا القانون...»، في حين لم يشر هذا القانون إلى كيفية وآلية تصنيف الهيئات المحلية.

قامت السلطة الوطنية الفلسطينية العام ١٩٩٥ باستحداث عدد كبير من الهيئات المحلية وتصنيفها، وذلك لسد الفراغ الإداري الذي فرضه الاحتلال الإسرائيلي في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة على المستوى المحلي، والاستجابة لمطالب التجمعات الفلسطينية التي اندفعت تطالب عبر ممثليها السياسيين والعشائريين بتمثيل محلي، وذلك من خلال إعطاء هذه التجمعات صفة اعتبارية قانونية لتقديم الخدمات للمواطنين، وتمكنها من تلقي التمويل من السلطة الفلسطينية والجهات المانحة، في ظل غياب استراتيجية واضحة للحكم المحلي في ذلك الوقت.

ومن أهم المعايير التي اتبعتها وزارة الحكم المحلي في تصنيف الهيئات المحلية، هي: ١- الاقتران بالوضع القائم قبل قيام السلطة الفلسطينية. ٢- الاقتران بالتجمعات السكانية الكبيرة كهيئات محلية. ٣- اعتبار كل التجمعات السكانية فوق ٤ آلاف نسمة مجالس محلية في القدس، وكذلك بعض التجمعات السكانية في أريحا.<sup>٤٩</sup> ٤- اعتبار التجمعات فوق الألف نسمة مجالس قروية. ٥- أما التجمعات دون الألف نسمة، فقد اعتبرت لجان مشاريع، ولا تجري فيها انتخابات محلية.<sup>٥٠</sup> وبذلك أصبح عدد الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة في ذلك الوقت ٤٩٧ هيئة محلية،<sup>٥١</sup> مقسمة إلى ١١٨ بلدية، و ١١ مجلساً محلياً، و ٢٤١ مجلساً قروياً، و ١٢٧ لجنة مشاريع.<sup>٥٢</sup>

وفي خطوة أخرى لتصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية، عملت وزارة الحكم المحلي، وقرار من وزير الحكم المحلي في العام ١٩٩٨، على تقسيم البلديات إلى أربع فئات (أ، ب، ج، د). وقد اتبعت وزارة الحكم المحلي في تقسيمها للبلديات معايير ذات علاقة بتاريخ نشأة الهيئة المحلية، وعدد سكانها، وموقعها في المحافظة.<sup>٥٣</sup> وبناء عليه، فقد شملت الفئة (أ) ١٤ بلدية، وضمت مراكز المحافظات كافة، وشملت الفئة (ب) ٢٤ بلدية، والفئة (ج) ٤١ بلدية، أما الفئة (د) فقد شملت ٣٩ بلدية.

## ٢. الإطار القانوني المنظم لعمل الهيئات المحلية

حدد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ في المادة (٨٥) طبيعة الإدارة المحلية من خلال نصه على أن «تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة. ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه».

كما جاء قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بعد سلسلة طويلة من الأوامر العسكرية الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، التي حددت من دور الهيئات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، ليحل محل قانون البلديات الأردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، وقانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ في الضفة الغربية، وقانون البلديات الانتدابي رقم (١) لسنة ١٩٣٤، وقانون إدارة القرى لسنة ١٩٤٤ في قطاع غزة. لقد ساوى القانون بين مجالس البلديات والمجالس القروية ولجان المشاريع،<sup>٥٤</sup> وذلك من حيث الاختصاصات والموارد المالية.

حصر القانون أهم اختصاصات الهيئات المحلية في ٢٧ مهمة، نذكر منها: إصدار رخص البناء، تنظيم المحلات التجارية، التخطيط الحضري، المياه، الكهرباء. وحدد دور الهيئات المحلية في تحسين وتنظيم أوضاع المواطنين المعيشية، لتحقيق التنمية المستدامة. وتناول القانون أيضاً عملية تشكيل الهيئات المحلية وإلغائها، ونظم رئاسة هذه الهيئات وعضويتها، حيث حدد مدة الرئاسة والعضوية وتجديدها وحالات شغورها وفقدانها وكيفية استردادها. كما تناول شؤون موظفي الهيئات المحلية، وحدد علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي، وبين مسؤوليات الوزارة وصلاحياتها في الرقابة والتوجيه على هذه الهيئات.

لقد تأثر الإطار القانوني الحالي المنظم لعمل الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة بالموروث القانوني الذي خلفته الحقب التاريخية التي حكمت فلسطين، وهو ما قد يفسر درجة المركزية العالية في الرقابة في مواد التي تستوجب موافقة الوزير على أعمال الهيئات المحلية. وجاء القرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، ليزيد مركزية القانون، وذلك بإعطائه مزيداً من الصلاحيات للحكومة المركزية (المادة الثالثة من التعديل)، إذ يجيز لمجلس الوزراء حل مجلس الهيئة المحلية بالتنسيق من الوزير في حال تجاوز أو أخل المجلس بصلاحياته المنصوص عليها في القانون، أو في حالة انتهاء مدة دورة المجلس، وتعيين لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل لمدة أقصاها سنة، بحيث تجري انتخابات مجلس الهيئة المحلية خلال هذه الفترة. وقد ذهب القانون أبعد من ذلك بإعطاء الوزير الصلاحية، بإقالة رئيس المجلس من رئاسة الهيئة. كما شملت التعديلات مواد تتضمن تحديد رواتب رؤساء الهيئات المحلية، ومكافآت أعضاء المجلس بدل حضور الجلسات بنظام رواتب يصدر عن مجلس الوزراء بالتنسيق من الوزير.<sup>٥٥</sup>

### ٣. الاختصاصات

نظم قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ والمعدل لسنة ٢٠٠٨ صلاحيات الهيئات المحلية من بلديات ومجالس قروية من خلال المادة (١٥) من القانون نفسه، حيث جاءت هذه الصلاحيات على سبيل الحصر على نهج قانون البلديات الأردني للعام ١٩٥٥. لقد حصر القانون صلاحيات الهيئات المحلية في ٢٧ مهمة، يمكن تقسيمها إلى أربعة قطاعات:

١. الخدمات العامة: مثل تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب، وتعيين مواصفات لوازمها وتحديد أسعارها، وإنشاء المجاري العامة وإدارتها ومراقبتها، وإنشاء الأسواق العامة وتنظيمها، وإنشاء المقابر وتنظيمها، وتنظيم الحرف والصناعات، وإنشاء الملاجئ للمحتاجين، ومراقبة جمع التبرعات في الأماكن العامة، وإنشاء المتاحف والمكتبات العامة وغيرها.
٢. الأعمال التخطيطية والتنظيمية: مثل تخطيط البلدة وتنظيمها، وإعداد المخططات الهيكلية والتفصيلية، وفتح الشوارع وإغلاقها وتعديلها وصيانتها، ومراقبة إنشاء الأبنية وترخيصها، وهدم الأبنية الخطرة.
٣. الأعمال الرقابية: مثل منع التسول، ومراقبة وتنظيم الباعة المتجولين، ومراقبة اللوحات والإعلانات وتنظيمها، ومراقبة الكلاب وتنظيم اقتنائها، ومراقبة المحلات.

٤. الاختصاصات الوقائية: مثل اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة، واتخاذ الاحتياطات لمواجهة أخطار السيول والفيضانات.

لم يخصص قانون الهيئات المحلية صلاحيات محددة لكل مستوى محلي، وإنما جاءت تلك الصلاحيات متماثلة لكل من المجالس البلدية والمجالس القروية بغض النظر عن قدراتها المالية والإدارية. كما لم يفرق القانون في درجة الأهمية بين هذه الصلاحيات. ويلاحظ أن هذه الاختصاصات تقتصر على الخدمات البلدية منقوص منها العديد من الصلاحيات الضبطية والإطفاء والدفاع المدني، والصلاحيات الاقتصادية والاستثمارية، أو أي

صلاحيات في مجال التعليم والشؤون الاجتماعية أو الخدمات الصحية. بل إن بعض الصلاحيات التي منحها القانون للهيئات المحلية أصبحت عرضة للتآكل كالكهرباء، والماء، أو مثل سحب صلاحيات إصدار تراخيص الحرف والصناعات بقرار من مجلس الوزراء من الهيئات المحلية، ومنحها لوزارة الصحة، الأمر الذي أضعف من الموارد المالية للهيئات المحلية.<sup>٥٦</sup> أضف إلى ذلك التداخل في الصلاحيات بين الهيئات المحلية وبعض الوزارات التي سلبتها أيضاً بعضاً من اختصاصاتها مثل التداخل في الصلاحيات بين وزارة الصحة والهيئات المحلية فيما يتعلق بالصحة العامة.

#### ٤. المصادر المالية

نظم ق انون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ الأمور المتعلقة بمالية الهيئات المحلية ابتداء بالإيرادات، والرسوم، وإعداد الموازنة، وآلية توزيع الموارد من خلال مجموعة من المواد القانونية، حيث تناولت المادة (٢٢) من القانون أهم إيرادات الهيئات المحلية التي تمكنها لممارسة مهامها في خدمة المجتمع المحلي، والتي تتمثل في:

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.

أما عائدات الهيئات المحلية من الضرائب، فهي: ضريبة الأملاك، وتتم جبايتها بواسطة وزارة المالية مقابل اقتطاع مبلغ ١٠٪، وتحويل ٩٠٪ للهيئات المحلية؛ ضريبة المهن؛ ضريبة المعارف، وهي جزء من ضريبة الأملاك، تتم جبايته من قبل الهيئات؛ والضريبة الشخصية، وهي ضريبة تجبئها بعض البلديات والمجالس القروية وتقرض على الرجال على شكل مبلغ مقطوع. كما

تجبي الهيئات المحلية رسوم النفايات، ورسوم المجاري والصرف الصحي، ورسوم المياه (للهيئات التي تدير مشاريع المياه فيها)، ورسوم الكهرباء (للهيئات التي تدير مشاريع الكهرباء فيها)، ورسوم الرخص، وبخاصة رخص البناء، ورسوم الأسواق (الهيئات التي تملك أسواقاً تجارية)، ورسوم مشاريع خاصة (كسوق السمك، والمتنزهات، والنوادي، والمشاريع ذات الصبغة التجارية).

كما نظم القانون في المادة (٢٥) رسوم وغرامات النقل على الطرق، من خلال تخصيص ٥٠٪ من الرسوم والغرامات التي تستوفى بمقتضى قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية، وتتكون من رخص اقتناء المركبات، ومن غرامات التأخير، وغيرها.

على الرغم من كون تلك الإيرادات تعود للهيئات المحلية، فإنه ليس لها صلاحية التصرف فيها؛ سواء بجبايتها أو تعديل قيمتها، حيث تحتفظ السلطة المركزية ممثلة بوزارة المالية بسلطة توزيع النسب المتبقية على الهيئات المحلية بالطريقة التي يقرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير الحكم المحلي (المادة ٢٦)، وبناءً على اعتبارات خمسة حددها القانون تفصح المجال أمام السلطة المركزية للسيطرة التامة على طريقة توزيعها.

كما يعطي القانون الحق 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، وبالتالي فإن الهيئات المحلية لا تستوفي بالضرورة جميع مستحقاتها من السلطة التنفيذية. كما تعاني الهيئات المحلية من نقص الصلاحيات في التصرف بالعوائد والرسوم المفروضة، حيث يجوز لمجلس الهيئة المحلية أن يخفض أو يلغي من الرسوم المفروضة على الأفراد بسبب الحالة الاجتماعية، إذا تبين أن ذلك أقرب إلى تحقيق العدالة والإنصاف، إلا أن ذلك يتطلب مصادقة الوزير.<sup>٥٧</sup>

أما فيما يتعلق بموازنة الهيئات المحلية، فقد حدد القانون آليات إعدادها والعمل فيها، حيث يعمل مجلس الهيئة المحلية على إعداد موازنة سنوية يلتزم بها بعد إقرارها من المجلس، مع ضرورة تصديقها من الوزير، ويتم وضع الموازنة خلال الأشهر الأربعة الأخيرة من السنة، وقبل شهرين من بداية السنة المالية الجديدة. ولا يجوز لمجلس الهيئة نقل مخصصات من فصل إلى آخر، أو من مادة إلى أخرى، إلا بقرار من المجلس ومصادقة الوزير عليه.<sup>٥٨</sup>

ملخص تجارب الحكم المحلي في الأردن، وإسرائيل، وفرنسا، وجنوب أفريقيا وفلسطين					
فلسطين	جنوب أفريقيا	فرنسا	إسرائيل	الأردن	
القانون الأساسي قانون الهيئات المحلية	الدستور التشريعات المنبثقة عن الدستور	إدارية مستقلة يتم تحديدها في إطار القانون، وهو ما أطلق عليه الدستور «مبدأ الاستقلال في الإدارة» (Libre Administration)	قانون البلديات قانون المجالس المحلية	الدستور قانون إدارة القرى قانون البلديات	الإطار الدستوري والقانوني

فلسطين	جنوب أفريقيا	فرنسا	إسرائيل	الأردن	
١. بلديات (أ)	١. بلديات (أ)	١. الأقاليم	١. البلديات	١. بلديات مراكز المحافظات	التقسيم الإداري
٢. بلديات (ب)	٢. بلديات (ب)	٢. الدوائر أو المحافظات	٢. المجالس المحلية	٢. بلديات مراكز الألية	
٣. بلديات (ج)	٣. بلديات (ج)	٣. المجالس البلدية	٣. المجالس الإقليمية	٣. بلديات مراكز الأفضية	
٤. بلديات (د)				٤. البلديات الأخرى	

فلسطين	جنوب أفريقيا	فرنسا	إسرائيل	الأردن	
<p>١. الخدمات العامة.</p> <p>٢. الأعمال التخطيطية والتنظيمية.</p> <p>٣. الأعمال الرقابية.</p> <p>٤. الاختصاصات الوقائية.</p>	<p>١. مجالات التنمية الاقتصادية.</p> <p>٢. خدمات أساسية (خدمات المياه، الصرف الصحي، شبكات الكهرباء، جمع النفايات، الدفاع المدني وإدارة العواصف، المحافظة العامة، الحدائق العامة، إضاءة الشوارع والطرق، المرور، مواقف المركبات، المرافق الرياضية ومراكز رعاية الطفولة).</p>	<p>١. الأقاليم (المساهمة في التنمية الاقتصادية، المجال التعليمي والتدريب المهني، حماية التراث والأماكن التاريخية، منع التلوث والاهتمام بالبيئة، بناء وتجهيز وتحمل تكلفة تشغيل المدارس الثانوية، تدريب الوحدات المحلية الأخرى داخل الأقاليم).</p>	<p>١. مجالات إجبارية (مجال التعليم والثقافة والرعاية الاجتماعية)</p> <p>وصيانة وتعبيد الطرق والمياه والصرف الصحي وإعادة تأهيل</p>	<p>١. قطاع الطرق والمرور.</p> <p>٢. قطاع الحرف والمهن.</p> <p>٣. قطاع الصحة العامة والوقاية من الكوارث.</p> <p>٤. قطاع الأبنية وتخطيط المدن.</p> <p>٥. الوظائف الإدارية والمالية.</p>	<p>١٢٦</p>

فلسطين	جنوب أفريقيا	فرنسا	إسرائيل	الأردن	
	٣. الخدمات التطويرية (التخطيط وأنظمة البناء، وضع الأنظمة التجارية، منح التراخيص والرقابة على المحلات التجارية). ٤. الصحة البيئية والمساح والأسواق والسياحة المحلية والمواصلات العامة داخل حدود البلدية والتلوث والبيانات.	٢. الدوائر أو المحافظات (المجال الاجتماعي: الاهتمام بالطفولة، الاهتمام بذوي الاحتياجات الخاصة وتوفير أماكن السكن والاندماج الاجتماعي، الاهتمام بكبار السن والمسنين، الدعم المادي الاجتماعي، توفير وإدارة الأماكن الرياضية، التخطيط التنموي والحضري. مجال التعليم: بناء وتأهيل المدارس للمرحلة الإعدادية،	الطرق وإدارة الممتلكات العامة والخدمات الاجتماعية والرياضة والصحة والثقافة ومشاريع البنية التحتية).		
					ت

فلسطين	جنوب أفريقيا	فرنسا	إسرائيل	الأردن	
		إدارة الخدمات الفنية للمداس. مجال التنظيم: إدارة الممتلكات والمياه والسكك، إدارة الشوارع والمواصلات الرابطة بين أراضيها. مجالات أخرى: تقديم خدمات للمحافظة متعلقة بالتعليم المتوسط والكليات، فتح الطرق السريعة داخل المحافظة وصيانتها، تقديم المساعدات العامة وخدمات الرفاهية، تطوير	٢. إصدار الأنظمة بموافقة وزير الداخلية أو موافقة وزير الداخلية ووزير آخر ذي علاقة بالشأن. ٣. التخطيط العمراني.		المختصات

فلسطين	جنوب أفريقيا	فرنسا	إسرائيل	الأردن	
		المناطق الريفية والاهتمام بالتصايا البيئية في المحافظة، الاهتمام بالأماكن السياحية). ٣. المجالس البلدية: (مجال التخطيط، المجال التعليمي، المجال الاجتماعي، المجال الثقافي، المجال الرياضي والترفيهي، مجال صيانة الطرق والتخطيط البلدية). الاختصاصات			

فلسطين	جنوب أفريقيا	فرنسا	إسرائيل	الأردن	
٣٧٩ هيئة محلية في الضفة وقطاع غزة مقسمة إلى: • ١٣٦ بلدية. • ٢٤٣ مجلساً قروياً ومحلياً.	٣٧٨ بلدية مقسمة إلى: • ٨ بلديات (أ). • ٢٢٦ بلدية (ب). • ٤٤ بلدية (ج).	• ٢٢ إقليمياً. • ١٠٠ من الدوائر والمحافظات. • ٣٦٧٨٤ مجلساً بلدياً.	٢٥٦ هيئة محلية مقسمة إلى: • ٧٧ بلدية. • ١٢٦ مجلساً محلياً. • ٥٣ مجلساً إقليمياً.	٩٩ بلدية	عدد الوحدات المحلية

فلسطين	جنوب أفريقيا	فرنسا	إسرائيل	الأردن	
<p>١. الضرائب والرسوم والأموال المفروضة أو المتأية.</p> <p>٢. التبرعات والهبات والمساعدات.</p>	<p>١. فرض وجباية الضرائب على الممتلكات وجباية الرسوم مقابل الخدمات.</p> <p>٢. فرض أي رسوم أو ضرائب أخرى لا تتعارض مع التشريعات الوطنية.</p>	<p>١. الموارد الداخلية للهيئات المحلية (الضرائب على الأملاك العقارية، الضرائب على قيمة الإيجار، الضرائب على المساكن، ضريبة المهن)</p> <p>٢. الموارد الخارجية (المنح المحولة من السلطة المركزية للهيئات المحلية)</p>	<p>١. الإيرادات المباشرة (الضرائب ورسوم الخدمات والعوائد المختلفة).</p> <p>٢. المخصصات والأموال المحولة من السلطة المركزية.</p>	<p>مصادر مباشرة (الضرائب والرسوم، الأموال المفروضة مقابل تقديم الخدمات للمواطنين)</p> <p>مصادر غير مباشرة (اقتراض الأموال من جهات مختصة)</p>	<p>الموارد المالية</p>

فلسطين	جنوب أفريقيا	فرنسا	إسرائيل	الأردن	
٣. الحصنة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية.	٣. القروض من البنوك أو البلديات. التحويلات من الحكومة الوطنية وحكومة المقاطعات.		٣. المساهمة المباشرة من قبل وزارة المالية ووزارات أخرى.		الموارد المالية
			٤. المنح والهبات. ٥. القروض المختلفة داخلية وخارجية.		

## اللامركزية في الأنظمة المقارنة

قبل البدء بتحليل نظم اللامركزية في كل دولة من الدول المقارنة سابقة الذكر، لا بد لنا من تعريف اللامركزية وبيان أنواعها. يقصد باللامركزية توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى ذات شخصية معنوية تدير شؤونها الإدارية بشكل مستقل تحت إشراف الدولة ورقابتها.<sup>٥٩</sup> كما يعرف آخرون اللامركزية بأنها «أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً».<sup>٦٠</sup> ويجمع الباحثون على تصنيف اللامركزية إلى سياسية ومالية وإدارية، ولكن قبل الحديث عن أنواع اللامركزية يجدر التنويه أن اللامركزية ليست هدفاً في حد ذاتها، وإنما أداة تستخدمها الدول بهدف إحداث التنمية المحلية، وتطبيق مبدأ المساواة الاقتصادية في جميع مناطق الدولة، وتمكين المواطنين من المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتطوير مجتمعاتهم المحلية.

## أنواع اللامركزية:

١. اللامركزية السياسية: يقوم مفهوم اللامركزية السياسية على أن أعضاء المجالس المحلية المنتخبين بشكل مباشر هم الأقدر على تلبية طلبات مواطنيهم في دوائريهم الانتخابية. وبالتالي اللامركزية السياسية هي «انتقال السلطة السياسية وصلاحيات اتخاذ القرارات إلى المجالس المحلية المنتخبة»<sup>٦١</sup> ويقاس البعض درجة اللامركزية السياسية بمقدار تضمين المؤسسات السياسية مصالح المواطنين التي تمثلها البلديات والهيئات المحلية في قراراتها المتعلقة بالسياسات. وتحتاج اللامركزية السياسية عادة إلى إصلاحات دستورية أو تشريعية وبرلمانات قوية وجماعات ضغط فاعلة.

٢. اللامركزية الإدارية: يقصد بها قيام الحكومة بنقل جزء من الصلاحيات والمسؤوليات والموارد المالية اللازمة لتوفير الخدمات العامة بين المستويات الحكومية المختلفة، حيث يتم نقل صلاحيات إدارية كالتهيئة والإدارة المالية ومهام إدارية تضطلع بها الحكومة ومؤسساتها ومديرياتها إلى مؤسسات شبه حكومية وهيئات لامركزية إقليمية<sup>٦٢</sup>. وتقوم اللامركزية الإقليمية على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، وتمارس نشاطها تحت إشراف الدولة ورقابتها في حدود الاختصاصات التي حددها القانون. وهناك ثلاثة أنماط من اللامركزية الإدارية، وهي: أولاً «تخفيف التركيز» أو ما يعرف بـ "deconcentration"، وهو أضعف أنواع اللامركزية الإدارية. ثانياً، تفويض الصلاحيات (delegation) الذي يعد شكلاً أوسع من أشكال اللامركزية الإدارية. أما الشكل الثالث، فيعرف بالنقل أو التنازل عن السلطة (devolution)، وهو أقرب منه إلى اللامركزية السياسية.

٣. اللامركزية المالية: مما لا شك فيه أن الاستقلال المالي هو أحد أهم مكونات اللامركزية، حيث يجب أن يكون للهيئات المحلية مستوى كافٍ من الإيرادات حتى تتمكن من القيام بوظائفها بصورة فاعلة؛ سواء من

خلال ما تقوم بجبايته محلياً أو ما تحصل عليه من الحكومة المركزية. إن اللامركزية المالية تتعلق بإعادة توزيع الموارد للهيئة المحلية، ما يسمح لهذه الهيئة أن تعمل بشكل مناسب، ويمكنها من تغطية تكاليف الخدمات التي توفرها من خلال تحديد الضرائب المحلية وتقاسم الإيرادات الخاصة بالضرائب المحلية والرسوم التي تجبها مقابل تقديم الخدمات.<sup>٦٣</sup>

### اللامركزية في فرنسا

عرف عن فرنسا تاريخياً أنها دولة شديدة المركزية، ولكنها بدأت تتجه نحو تبني نوع من اللامركزية الإدارية مع إبقاء دور رئيسي للسلطة المركزية في إدارة مؤسسات الحكم المركزي، ومنها وضع القوانين والتشريعات في الدولة، بما في ذلك قوانين الحكم المحلي. إن هذه الحركة من اللامركزية التي بدأت رسمياً في بدايات الثمانينيات هي أقدم وأبطأ مما نظن، حيث أن الأسباب التي دعت بالحكومة الفرنسية للتوجه نحو إدخال إصلاحات على نظامها المحلي، كانت قد بدأت في الظهور بعد الحرب العالمية الثانية، واستمرت حتى أواخر السبعينيات. وقد كان أهمها التفاوت في التنمية الإقليمية الذي صاحب إعادة إعمار البلاد بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تم تطوير بعض المناطق على حساب مناطق أخرى، وبخاصة في ظل الترشيح الاقتصادي للحكومة، ولم يكن للدوائر أو المحافظات التي أعطاها القانون الفرنسي صفة هيئات محلية أي صلاحيات في التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية على أراضيها. وكان لا بد من معالجة قضايا النشاط الاقتصادي والتوظيف على نطاق أوسع.

أضف إلى ذلك أن عملية الوعي لدى الهيئات المحلية واستقلاليتها في عملية اتخاذ القرار، قد بدأت في الازدياد خلال هذه العقود الثلاثة (١٩٤٥-١٩٧٥)، حيث أصبحت الدولة تلجأ إلى الهيئات المحلية بشكل مطرد لتقديم الخدمات عنها، وللتوسط بينها وبين مؤسسات المجتمع المدني. وفي العام ١٩٧٧، طالب أكثر من ١٦ ألف رئيس بلدية، من خلال استبيان تم توزيعه على رؤساء البلديات الفرنسية (البالغ عددها أكثر من ٣٦٠٠٠ بلدية)، برفض وصاية الدولة الإدارية

على أعمال البلديات، ومنح المزيد من الصلاحيات المتعلقة بإدارة شؤون الحياة اليومية للمواطنين، مع منح الدولة الموارد المالية والبشرية اللازمة لتنفيذ هذه الصلاحيات.<sup>٦٤</sup> وبناء عليه، تم وضع مسودة قانون لإصلاح نظام الإدارة المحلية في فرنسا في العام ١٩٨٠، إلا أن الإصلاحات لم ترَ النور إلا في العام ١٩٨٢ بعد انتخاب حكومة اليسار برئاسة فرنسوا ميتران. وما يهمننا هنا هو أن الإصلاحات المتعلقة باللامركزية ما زالت مستمرة منذ ثلاثين عاماً، حيث تم العمل فيها بالتدرج، وعلى ثلاث مراحل:<sup>٦٥</sup>

- المرحلة الأولى (١٩٨٢ - ١٩٨٦): في هذه المرحلة تم العمل على إصدار ٢٥ قانوناً، وما يقارب ٢٠٠ مرسوم تتعلق بإصلاحات في نظام الإدارة المحلية، كان أهمها إلغاء الوصاية الإدارية واستبدالها بالرقابة البعيدة على أعمال الهيئات المحلية، إضافة إلى إنشاء هيئة الرقابة المالية، وذلك للرقابة على موازنات الهيئات المحلية، واعتبار الأقاليم هيئة محلية، وتوزيع الصلاحيات بين البلديات والدوائر والأقاليم.
- المرحلة الثانية (٢٠٠٣ - ٢٠٠٤): في هذه المرحلة من اللامركزية، تم العمل على إصدار قانون يتعلق بالاستقلال المالي للهيئات المالية، وتحديد الموارد المالية الذاتية التي تحصل عليها الهيئات المحلية. كما تضمن القانون نقل صلاحيات جديدة للهيئات المحلية في مجالات التنمية الاقتصادية، والسياحة، والتدريب المهني، وفي بعض مجالات البنية التحتية مثل الطرق والمطارات والموانئ، وبناء وإدارة المساكن الاجتماعية، والمحافظة على الموروث التاريخي. لقد منح القانون جزءاً من هذه الصلاحيات للهيئات المحلية لفترة تجريبية لا تتجاوز خمس سنوات.
- المرحلة الثالثة (٢٠١٠ - ٢٠١٤): في هذه المرحلة، تم تشكيل لجنة للإصلاحات المحلية، وذلك لتبسيط خارطة الإدارة المحلية في فرنسا، وبخاصة في ظل الأزمة المالية التي عصفت بأوروبا وفرنسا منذ العام ٢٠٠٧. وتهدف هذه المرحلة إلى العمل على تعزيز الديمقراطية

المحلية وتعزيز اللامركزية، حيث تم تبني قانون العام ٢٠١٠ يهدف إلى استكمال ما تم العمل به على مستوى المجالس المشتركة بين الهيئات المحلية (Intercommunalite)، وتم وضع نظام انتخاب لهذه المجالس يتم العمل به خلال انتخابات البلديات العام ٢٠١٤.

### اللامركزية في الأردن

لقد تأثر نظام الحكم المحلي في فلسطين منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية إلى حد كبير بنظام الإدارة المحلية في الأردن، ف جاء قانون الهيئات المحلية الفلسطيني لسنة ١٩٩٧ الذي اقتبس أغلب مواد من قانون البلديات الأردني السابق، مركزياً إلى درجة كبيرة. وفي الأردن، تربعت فكرة اللامركزية الإدارية على الأجندة السياسية منذ سنوات عدة، حيث طالبت المستويات السياسية والتشريعية بضرورة التخفيف من مركزية السلطة،<sup>٦٦</sup> وإعادة توزيع الصلاحيات والموارد المالية من أجل تقديم الخدمات العامة بشكل أفضل. وقد قام الأردن بخطوات إصلاحية عدة فشل بعضها مثل إقرار مشروع قانون اللامركزية، الذي ما زال العمل عليه قائماً منذ العام ٢٠٠٩، ومنها ما أنجز ومهد الطريق نحو اللامركزية مثل:

١. وجود الهياكل الإدارية للبدء بتطبيق مفهوم اللامركزية، حيث تم تبني مجموعة من الخطوات الإصلاحية لتدارك العجز المالي والترهل الإداري في نظام الإدارة المحلية، وذلك من خلال دمج المجالس المحلية، وتقليل عددها لتصبح ٩٩ بلدية، وبالتالي أصبح هنالك في الأردن مستويان إداريان هما البلديات والمحافظات.<sup>٦٧</sup> كما تم دمج مجالس الخدمات المشتركة وتقليص عددها بهدف الإشراف على مكبات النفايات المشتركة بين البلديات.<sup>٦٨</sup>

٢. تبني قوانين جديدة للبلديات كان آخرها قانون البلديات رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.

٣. زيادة الموارد والمخصصات المالية للبلديات، وذلك من خلال زيادة حصتها من عوائد المحروقات، وتكليفها بتحصيل ضريبة الأراضي

والأبنية (ضريبة المسقفات) كاملة على خلاف ما كان في السابق، حيث كانت وزارة المالية تقوم بتحصيلها مقابل الحصول على ١٠٪ من قيمتها، كما تمت زيادة الدعم المالي الحكومي للبلديات. وقامت الحكومة بتخفيض أسعار الفائدة على قروض البلديات وجدولة الأقساط المستحقة على القروض، وتحويل الأرصدة المكشوفة إلى قروض طويلة الأجل.

إن الحراك السياسي والتشريعي نحو اللامركزية في الأردن الذي بدأ العام ٢٠٠٥ (خطة اللامركزية)، لا يزال يواجه العديد من العوائق أهمها: عدم وجود رؤية واضحة حول مفهوم اللامركزية المراد تطبيقها، وكيفية الوصول إلى تطبيق حكم محلي في الأردن، وما هي الخطوات الواجب اتباعها للوصول نحو اللامركزية؟

مما لا شك فيه أن نظام الإدارة المحلية في الأردن يعاني من مركزية شديدة، حيث يتم التشدد في الرقابة على مجالس البلديات وأعمالها وأعضائها وأموالها، ويتطلب القانون العديد من الموافقات المسبقة واللاحقة في عمل المجالس، إضافة إلى ازدواجية الرقابة؛ حيث تتولى جهات عدة مهمة الإشراف والرقابة على المجالس المحلية: رقابة من قبل وزير البلديات، رقابة من قبل الحكام الإداريين التابعين لوزارة الداخلية، الرقابة من قبل رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وديوان المحاسبة وغيرها من السلطات المركزية.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني - وعلى الرغم من مشروع اللامركزية- قد مس بشكل مباشر في اللامركزية السياسية، وذلك في انتخابات البلديات السابقة، حيث تم تعديل التشريعات بحيث أعطيت الحكومة صلاحية تعيين رؤساء المجالس البلدية ونصف الأعضاء تقريباً، وهو ما أدى إلى موجة من الاعتراض أعادت الأردن إلى نظام الانتخاب المباشر لرئيس وجميع أعضاء المجلس البلدي حسب ما نص عليه قانون البلديات لسنة ٢٠١٢.

### اللامركزية في إسرائيل

تعتبر إسرائيل نفسها دولة مركزية من حيث درجة تفويض الصلاحيات، مقارنة بالدول الغربية، متأثرة بالقوانين البريطانية من جهة، وبالفكر

الصهيوني الاشتراكي في بدايات تأسيس الدولة من جهة أخرى؛ حيث لم تعطِ الدولة صلاحيات للسلطات المحلية في بناء وإدارة المساكن العامة على سبيل المثال، كما أن الصلاحيات الممنوحة في التعليم محدودة مقارنة بدول أخرى. إلا أن الأزمات الاقتصادية في الثمانينيات، أدت إلى المطالبة بإصلاحات إدارية على جميع مستويات الدولة متأثرة بالفكر النيوليبرالي، وهو ما أدى إلى «انهيار دولة الرفاه في إسرائيل، وصاحبه لامركزية سياسية متمثلة في انخفاض قوة الأحزاب والقيادات وكفاءة الدولة في تطبيق السياسات»،<sup>٦٩</sup> كما زاد من درجة لامركزية البلديات الكبيرة واعتمادها على المصادر التي تجبئها من الضرائب، وبخاصة تلك التي تجبئها من الصناعات والاستثمارات التجارية الموجودة على أراضيها. إلا أن الحال كان مختلفاً بالنسبة للبلديات الصغيرة والمجالس المحلية التي كانت تعاني من أوضاع مالية صعبة، وأصبح اعتمادها على التحويلات الحكومية بشكل متزايد، وبخاصة في سنوات التسعينيات، حيث قامت وزارة المالية بتقليص موازنات الهيئات المحلية والرفاه، ما كان له الأثر الكبير على أدائها وقدرتها في تقديم الخدمات.

### اللامركزية في جنوب أفريقيا

لقد منح المشرع الجنوب أفريقي البلديات صلاحيات دستورية وتشريعية وما يتبعها من مهام، ولكن ما زالت الكثير من البلديات غير قادرة على تقديم الخدمات، ما يؤدي إلى امتعاض المواطنين وخروجهم في مظاهرات اضطرت الشرطة إلى التدخل في بعضها.<sup>٧٠</sup> لقد أعطى دستور جمهورية جنوب أفريقيا أعلى درجة من اللامركزية للبلديات، واعدت المواثيق أن يتم اتخاذ القرار بطريقة ديمقراطية من المستويات الدنيا إلى العليا، وبمشاركة جميع المواطنين. إلا أن نظام الحكم المحلي واجه تحديات كبيرة في تطبيق ما جاء به الدستور، وأهمها: عدم وجود مصادر بشرية ذات كفاءة قادرة على إدارة البلديات، إصدار التشريعات، جباية الضرائب والرسوم، وضع الموازنات والخطط، تقديم الخدمات. أضف إلى ذلك مشاكل مثل الفساد، وصعوبة الاتصال بين المستويات، وغياب نظم مساءلة.

إن البلديات في جنوب أفريقيا مزودة بصلاحيات كبيرة، ولكنه في واقع الأمر لا يمكن ممارسة إلا جزء محدود من هذه الصلاحيات،<sup>٧١</sup> وهو ما يؤدي إلى الاحتجاجات من قبل المواطنين، وبخاصة فيما يتعلق بتوفير خدمات السكن والماء والكهرباء. إلا إن فشل البلديات في تقديم الخدمات ليس السبب الوحيد وراء المظاهرات، حيث هناك شبه إجماع على أن معظم المظاهرات كانت بسبب فشل الحكومة في إشراك المواطنين في العملية السياسية على المستوى المحلي، ورفض رؤساء المجالس البلدية للاستماع للمواطنين والاستجابة لمطالبهم.<sup>٧٢</sup> أضف إلى أن نظام اللامركزية الذي تم تبنيه في جنوب أفريقيا يصفه الكثيرون بالمعقد، وبخاصة فيما يتعلق بالعلاقة المالية، وهو ما صعب من التعاون بين المستويات الثلاثة، وأدى إلى فشل الحكومة الوطنية وحكومة المقاطعات في تقديم الدعم اللازم للبلديات.

هنالك من حكم على تجربة اللامركزية في جنوب أفريقيا بالفشل، ولكن هناك من يعتقد أن مرحلة الإصلاحات ما زالت مستمرة، وأنه يجب تقييم التجربة ليس على المدى القريب فحسب، وإنما أيضاً على المدى المتوسط والبعيد. ويبقى التساؤل فيما إذا قامت الحكومة بتقديم هذه الخدمات بدل البلديات، فهل ستكون الخدمة أفضل؟ وهل كان ربما من الأفضل منح البلديات درجات متفاوتة من اللامركزية؟<sup>٧٣</sup>

### اللامركزية في فلسطين

لقد تبنت وزارة الحكم المحلي الفلسطينية منذ العام ٢٠٠٣، كما ذكرنا آنفاً، توجهاً نحو اللامركزية، وتقليص عدد الهيئات المحلية وتوسيع المشاركة المجتمعية. وفي العام ٢٠٠٧، بدأت الحكومة الفلسطينية بالحديث عن تحقيق حكم محلي أقرب إلى الناس، وذلك في خطتها للتنمية والإصلاح، من خلال ضمان حكم محلي أكثر قوة ومساءلة، كما أكدت الحكومة الثالثة عشرة في برنامج عملها للعام ٢٠٠٩، تحت بند «محور الحكم المحلي»، على أهمية الدور الذي تلعبه هيئات الحكم المحلي في توفير الخدمات للمواطنين،

وبالتالي التزمت الحكومة في برنامجها بالسعي «إلى تطوير قدرات هيئات الحكم المحلي وتعزيز مشاركتها في العملية التنموية ومساعدتها للوصول إلى «الاستقلال المالي والإداري»، وهو ما يعني منح الهيئات المحلية قدراً أكبر من اللامركزية.<sup>٧٤</sup> ومنذ ذلك الوقت، بدأت الوزارة بالعمل على إعداد الرؤى لتطوير الحكم المحلي وإصلاحه، حيث عملت الوزارة خلال الفترة الواقعة بين الأعوام ٢٠٠٦-٢٠١٣ على تطوير البنية القانونية والأنظمة الناظمة لعمل الهيئات المحلية، وتبني سياسة الدمج والضم لتقليص عدد الهيئات المحلية، وتثبيت دورية الانتخابات كتعبير أساسي للمشاركة المجتمعية.

على الرغم من الخطوات التي اتخذتها الوزارة نحو اللامركزية، فإنها ما زالت فعلياً تطبق سياسة مركزية في تعاملها مع الهيئات المحلية، وذلك لأسباب بعضها يتعلق بعدم اقتران توجه الوزارة بقرار سياسي يعكس سياسة وطنية حازمة لتنفيذ سياسات ذات بعد وطني، كاللامركزية، والدمج، وعدم وجود رؤية وطنية واضحة نحو اللامركزية المراد تطبيقها، إضافة إلى أسباب أخرى تتعلق بمركزية قانون الهيئات المحلية، ومحدودية تطور القوانين، بسبب تعطل المجلس التشريعي، والانقسام بين شقي الوطن، وضعف قدرات الهيئات المحلية ومواردها المالية والبشرية، ونوعية العلاقة بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية. وفيما يلي نستعرض بالتفصيل التحديات الرئيسة التي تواجه قطاع الحكم المحلي في التوجه نحو اللامركزية.

#### أولاً. العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية

نظم قانون الهيئات المحلية العلاقة القانونية بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية في المادة رقم (٢) منه، وذلك برسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية، والإشراف على وظائف هذه المجالس واختصاصاتها، وشؤون تنظيم المشاريع العامة، وأعمال الميزانيات، والرقابة المالية والإدارية والقانونية، والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس،

والقيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين، ووضع أي أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة، أو بمقتضى أحكام القانون.

وعلى الرغم من أن القانون (المادة ١٥/ب) أجاز أيضاً للهيئات المحلية صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح (بموافقة الوزير)، فإن غالبية الهيئات المحلية، ما عدا بعض البلديات، لا تقوم بوضع لوائح وأنظمة لتنظيم أعمالها والقيام بالصلاحيات الممنوحة لها، حيث أن معظم هذه اللوائح والأنظمة يتم وضعها من قبل وزارة الحكم المحلي، إذ نظمت الوزارة عمل الهيئات المحلية من خلال إصدارها مجموعة من الأنظمة كالنظام المالي، ونظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية، ونظام اللافتات، ونظام الخدمات والرسوم، ونظام المسالخ، ونظام مواقف المركبات، ونظام موظفي الهيئات المحلية.

كما نظمت المادة رقم (٣٥) من قانون الهيئات المحلية، التي عدلت بقرار بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٨، دور الوزارة الرقابي على الهيئات المحلية، وذلك بإعطاء الوزير صلاحيات تشكيل لجان رقابة وتفتيش تقوم في أي وقت بإجراء أعمال الرقابة على جميع معاملات الهيئة المحلية المالية والإدارية والقانونية والتنظيمية، والتأكد من مطابقتها هذه المعاملات للقوانين والأنظمة، وعلى رئيس الهيئة المحلية تقديم جميع التسهيلات اللازمة للقيام بهذه المهام. كما أعطت الوزير الصلاحيات في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب المخالفات والتجاوزات في حال ثبوتها. أما هذه الإجراءات فقد فصلها القانون في المادة الثالثة من التعديل، حيث أجاز لمجلس الوزراء حل مجلس الهيئة المحلية بتنسيب من الوزير في حال تجاوز أو أدخل المجلس بصلاحياته المنصوص عليها في القانون، أو في حالة انتهاء مدة دورة المجلس، وتعيين لجنة تقوم بمهام المجلس المنحل لمدة أقصاها سنة، بحيث تجري انتخابات مجلس الهيئة المحلية خلال هذه الفترة.

وقد ذهب القانون أبعد من ذلك بإعطاء الوزير الصلاحية بإقالة رئيس المجلس من رئاسة الهيئة، بحيث يقوم الأعضاء بانتخاب رئيس جديد من

بينهم لرئاسة المجلس،<sup>٧٥</sup> وهو ما يخل باستقلالية الهيئات المحلية، ويزيد من درجة المركزية.<sup>٧٦</sup> كما تجدر الإشارة إلى أن وزارة الحكم المحلي تمارس نوعاً من الرقابة الشديدة على أعمال الهيئات المحلية لم يمنحها إياها القانون؛ مثل اعتمادها اللجان المالية، لوضع قيود على فتح الهيئات المحلية حسابات بنكية، والتدخل بال تعيينات، وفي إجراءات الشراء والمناقصات، والمصادقة على الخصومات التي تعطى لأهالي الأسرى والشهداء، وغيرها من الأمور التفصيلية في عمل الهيئات المحلية، بما من شأنه أن يعيق من عمل الهيئة، ويحد من سرعتها في اتخاذ القرارات.

ولا تقتصر العلاقة بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي على المركزية، إذ يستوجب عدد لا بأس فيه من أعمال الهيئات المحلية، موافقة الوزير، إضافة إلى الرقابة الشديدة والتدخل في الصلاحيات، بل تعدته إلى وزارات ومؤسسات الحكومة الأخرى، حيث شاب العلاقة نوع من عدم الوضوح وتداخل في الصلاحيات كما هو الحال مع وزارة المالية، وذلك بسبب عدم وجود نظام واضح وشفاف يعبر عن المركز المالي الحقيقي (الذمم المالية) ما بين الهيئة المحلية ووزارة المالية، إضافة إلى عدم صرف المستحقات المالية القانونية للهيئات المحلية من حيث القيمة أو الموعد، علماً بأن الحكومة تتقاضى بدل جباية هذه الأموال من المواطنين، إضافة إلى عدم التزام وزارة المالية بدعم الموازنة الإنمائية للهيئة المحلية.

أما في قطاع التعليم، فتساهم الهيئات المحلية مساهمة كبيرة في إنشاء المدارس، أو بجزء منها، إضافة إلى أعمال الصيانة الدائمة، وتقديم خدمات المياه والكهرباء دون مقابل في معظم الحالات، علماً بأن المدارس التي أنشأتها الحكومة ما بين ١٩٩٤-٢٠٠٠، كانت الهيئات ملزمة بمساهمة فعلية مقدارها ٢٠٪ من أي مشروع يقام تحت بند مساهمة مجتمعية، وهو ما شكل استنزافاً لمواردها. وفي قطاع الأمن والقضاء، يتعذر على الهيئات المحلية توفير الموازنات اللازمة للعمل بنظام الشرطة المحلية (البلدية) لحماية الممتلكات العامة، وتنفيذ قرارات المجالس البلدية، إضافة إلى عدم

وجود نظام قضائي فاعل، وفي مقدمته محاكم البلديات التي تقتصر حدود صلاحياتها على ٣٠ بلدية فقط.<sup>٧٧</sup>

### ثانياً. قانون الهيئات المحلية

هنالك حاجة لمراجعة وتحديث القانون، وإصدار لوائح تنظيمية، وإعادة النظر في الصلاحيات الممنوحة للهيئات المحلية، وتحديثها بحيث تتماشى مع التطورات وواقع المجتمع الفلسطيني، وإعطاء الهيئات صلاحيات تموية. لقد قام المشرع في المادة رقم (١٥) من القانون بذكر اختصاصات المجلس على سبيل الحصر، بينما قد يكون من الأنسب أن يكون للمجلس المحلي اختصاص بجميع الشؤون التي تهتم المجتمع المحلي، وأن يرد للهيئة المحلية تعداد الاختصاصات على سبيل المثال،<sup>٧٨</sup> حيث بينت دراسة أجراها البنك الدولي أن معظم الهيئات المحلية تقوم فقط بـ ٤ إلى ٦ مهمات من أصل ٢٧ مهمة حددها قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، في حين تقوم بلدية واحدة فقط بتنفيذ ١٢ مهمة من أصل ٢٧. كما يجب أن يشمل تحديث توضيح للعلاقة بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي والوزارات الأخرى.

### ثالثاً. تخفيض عدد الهيئات المحلية

إن التوجه نحو اللامركزية يستوجب العمل على خفض عدد الهيئات المحلية، وذلك من أجل استخدام أمثل للموارد، ومن أجل الاضطلاع بصلاحيات أكبر في مجال تقديم الخدمات الأساسية والتنمية. لقد عملت الوزارة منذ العام ٢٠٠٧ على تبني توجه نحو تخفيض عدد الهيئات المحلية من خلال الدمج، فعمدت إلى دمج بعض الهيئات المحلية في شمال الضفة الغربية بناء على المادة رقم (٤) من قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧، حيث تم العمل على إعداد نظام للدمج، إلا أن عملية الدمج تمت دون إقرار النظام من قبل مجلس الوزراء. إلا أن عملية الدمج في هذه التجمعات لم تنجح، وذلك لأسباب عدة، أهمها إدارة وزارة الحكم المحلي لعملية الدمج بشكل منفرد، دون إشراك للمجتمع

المحلي في التجمعات المندمجة، كما نظرت الوزارة إلى عملية الدمج بوصفها عملية إجرائية وقانونية وفنية، وليس بوصفها عملية اجتماعية مرتبطة بقيم وذاكرة ونسيج اجتماعي وثقافي.

من السابق لأوانه الحكم على عملية الدمج بالفشل الكلي. إن عملية الدمج قد تستغرق وقتاً طويلاً، بحيث تواكب مستوى التطور الاجتماعي والتنموي والثقافي في المجتمع والتغيير في المفاهيم لدى المواطنين، وقد تنجح تجربة الدمج في بعض المناطق الفلسطينية، وتفشل في مناطق أخرى، كما يجب أن يصاحب عملية الدمج تعديل على قانون انتخابات الهيئات المحلية لضمان عدالة التمثيل لجميع مواطني المجتمعات المحلية.

إن عملية ترشيح عدد الهيئات المحلية يمكن أن يتم بالتدرج من خلال دمج الهيئات المحلية بناءً على طلبها، أو من خلال مجالس الخدمات المشتركة، حيث أن عملية الدمج تتطلب دمجاً كلياً للخدمات والقضايا المالية والإدارية للهيئات المحلية، بينما تشمل مهام المجالس المشتركة تقديم الخدمات، والمساهمة في العملية التنموية بشكل مستقل عن الهيئات المحلية، كما أن عملية الدمج تزيل الحدود الطبيعية، وتنتهي الصفات الاعتبارية للهيئات المحلية، بينما تحافظ مجالس الخدمات المشتركة على الصفة الاعتبارية للهيئة، كما لا تمس المجالس المشتركة بقضية تمثيل الهيئات المحلية في الانتخابات (النموذج الفرنسي).

إن الشكل الآخر لتقليص عدد الهيئات المحلية يمكن أن يكون من خلال إنشاء بلديات كبرى على مستوى المحافظة، والإبقاء على الهيئات المحلية الواقعة ضمن حدودها، بحيث يتشكل مجلس البلدية الكبرى من رؤساء الهيئات المحلية الأعضاء (نموذج جنوب أفريقيا)، بحيث يناط بالبلدية الكبرى صلاحيات تتعلق بوضع الخطط التنموية والاقتصادية ضمن حدودها، كما تعطى البلدية الكبرى صلاحية إدارة أملاك البلديات الصغيرة، وما يترتب عليها من نقل لضريبة الأملاك للبلدية الأم (نموذج الأردن).

## الخاتمة

هدفت الدراسة إلى عرض اللامركزية من وجهة نظر مقارنة، ومحاولة الوقوف على تجارب بعض الدول في هذا المجال، وذلك لاستيضاح الوجهة المراد تبنيها عند تطبيق اللامركزية في فلسطين، ومدى درجة اللامركزية المراد منحها للهيئات المحلية. ولعل أهم ما توصلت إليه هذه الدراسة ما يلي:

١. هنالك علاقة وثيقة ما بين توفر القدرات؛ سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وما بين الكفاءة في تقديم الخدمات. هنالك حاجة لتوفر خبرات بشرية للقيام بالمهام والصلاحيات الجديدة، حيث يجب أن يصاحب نقل الصلاحيات برامج في بناء قدرات الموظفين ليقوموا بالمهام الموكلة لهم، واستقطاب هذه الكفاءات للعمل في المناطق النائية.

٢. ضرورة وضع آليات للمساءلة المجتمعية، وذلك لتجنب أي سوء استخدام للصلاحيات أو حالات فساد، وهو ما يتطلب إشراك المواطنين وجسر العلاقة بين المسؤولين والمواطنين.

٣. يجب وضع رؤية واضحة، وأن تكون هنالك إرادة سياسية لتحقيق اللامركزية.

٤. أن يصاحب نقل الصلاحيات نقل للمصادر المالية حتى تتمكن الهيئات المحلية من تقديم الخدمات.

٥. لا يوجد منهج وطريقة واحدة لتطبيق اللامركزية، بحيث يجب أن تتناسب عملية التوجه نحو اللامركزية مع السياق السياسي والإداري والاجتماعي والثقافي والاقتصادي لكل دولة، كما يجب أن تتناسب مع أهداف التوجه نحو اللامركزية.

٦. يتطلب تطبيق اللامركزية توفر علاقات تنسيق وتبادل معلومات قوية بين مؤسسات الحكومة المركزية، وبخاصة على مستوى وضع السياسات، والتوافق على تقاسم المسؤوليات، وتوفير التمويل.

## الهوامش

- <sup>١</sup> عطية حسين أفندي. النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب التطوير، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٥، ص ٢٥.
- <sup>٢</sup> محمد علي الخلايلة. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٣، ص ١٣٥.
- <sup>٣</sup> الخلايلة. مرجع سابق، ص ١٤٦.
- <sup>٤</sup> المادة رقم (٣) من قانون البلديات رقم (٧) لسنة ٢٠١٣.
- <sup>٥</sup> المادة رقم (٣) فقرة (٢) من قانون البلديات رقم (٧) لسنة ٢٠١٣.
- <sup>٦</sup> الخلايلة. مرجع سابق، ص ١٦٩.
- <sup>٧</sup> المرجع السابق، ص ١٣١.
- <sup>٨</sup> المادة رقم (٤٠) من قانون البلديات رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>٩</sup> أيمن عودة المعاني. الإدارة المحلية، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠١٣، ص ١٣١.
- <sup>١٠</sup> المرجع السابق، ص ١٣٤.
- <sup>١١</sup> السابق، ص ١٣٤.
- <sup>١٢</sup> المادة (٤٤) من قانون البلديات الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>١٣</sup> المادة (٤٥) من قانون البلديات الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>١٤</sup> المواد (٤٨-٥٠) من قانون البلديات الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>١٥</sup> المادة (٥١) من قانون البلديات الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>١٦</sup> المادة (٥٢) من قانون البلديات الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>١٧</sup> المادة (٥٥) من قانون البلديات الأردني رقم ٧ لسنة ٢٠١٢.
- <sup>١٨</sup> أيمن المعاني. الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٥٩.
- <sup>١٩</sup> المرجع السابق، ص ١٦٨.
- <sup>٢٠</sup> المادة (٩) من قانون البلديات الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>٢١</sup> حسب موقع وزارة الداخلية الإسرائيلية (تحديث ٢٠١٣/١١):

<sup>٢٢</sup> يشار إلى أنه يوجد ٢٣ مستوطنة في الضفة الغربية، بحسب إحصائيات ٢٠٠٩، تحكمها قوانين وأنظمة وضعتها الإدارة المدنية التابعة للجيش الإسرائيلي.

<sup>23</sup> Daniel Elazar and Chaim Kalcheim, *Local Government in Israel*, 1988, p53.

<sup>24</sup> Ibid p20.

<sup>25</sup> Embassy of Israel to United State, Local Government, November 2013:

<http://www.israeemb.org/washington/AboutIsrael/State/Pages/STATE-Local-Government.aspx>

<sup>26</sup> Heinelt Hubert, Razin Eran, Zimmermann Karsten, *Metropolitan Governance Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, p65.

<sup>٢٧</sup> يشار إلى أن التخطيط للأراضي في إسرائيل يتم على ثلاثة مستويات: المستوى الوطني، مستوى المحافظات، المستوى المحلي. وقد تم تقسيم إسرائيل إدارياً إلى ٦ محافظات تتبع لوزير الداخلية.

<sup>28</sup> Elazar and Kalcheim, *Local Government in Israel*, 1988, p56.

<sup>29</sup> H. Heinelt and E. Razin, K. Zimmermann, *Metropolitan Governance Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, 2011, p65.

<sup>30</sup> Y. Jabareen, Arab-Palestinian Local Governance in Israel at a Glance: Challenges and Opportunities, 2011, <http://www.il.boell.org/web/97-383.html>

<sup>٣١</sup> ينص قانون البلديات الإسرائيلي على أنه في حالة تعاني السلطة المحلية من عجز متواصل في الموازنة يتراوح ١٠٪، تقوم وزارة الداخلية بإدارة الشؤون المالية للسلطة المحلية مكان المجلس.

<sup>32</sup> Jean-Marie Becet, *Les Compétences de la commune, Les notices de la documentation Françaises*, 2005, p74.

<sup>33</sup> T. Frinault, *Le pouvoir territorialise en France*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012, 120.

<sup>٣٤</sup> يشار إلى أن هنالك ٥ أقاليم إضافية تابعة للأراضي الفرنسية خارج البحار وهي: جزر جوادلوب، مارتينيك، مايوت، جويانا الفرنسية، وريونيون.

<sup>٣٥</sup> الخلايلة. مرجع سابق، ص ١٠٣.

<sup>36</sup> J. Moreau, *Administration Régionale, Départementale et Municipale*, Dalloz, 2004, p 97

<sup>37</sup> Ibid, p99.

<sup>٣٨</sup> الخلايلة، مرجع سابق، ص ١٣٤.

<sup>39</sup> M. Verpeaux, *Les Collectivités Territoriales en France*, 2011, p115.

<sup>40</sup> F. Robert, *Les Finances Locales, Les notices de la documentation Françaises*, 2005, pp113.

<sup>41</sup> Dele Olowu and James S. Wunsch, *Local Governance in Africa, The Challenges of Democratic Decentralization*, 2004, p99.

<sup>42</sup> Sutcliffe Michael, *Carving up the Countryside: the municipal demarcation process in South Africa*, Municipal Demarcation Board, p24.

<sup>43</sup> انظر الباب السادس من الدستور الجنوب أفريقي.

<sup>44</sup> انظر المادة رقم (١٥٢) فقرة (١) من الدستور الجنوب أفريقي.

<sup>45</sup> Ibid, p29.

<sup>46</sup> Ibid, p28.

<sup>47</sup> Dele Olowu and James S. Wunsch, *Local Governance in Africa, The Challenges of Democratic Decentralization*, 2004, p102

<sup>48</sup> Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Section 229 (1).

<sup>49</sup> اعتبر المشرع الفلسطيني المجلس المحلي مستوى من مستويات الهيئات المحلية، وقد أطلقت هذه التسمية على جميع المجالس التابعة لمحافظة القدس، وذلك لإعطائها صلاحيات المجالس البلدية من حيث جباية رسوم الترخيص، وكذلك لاعتبارات سياسية لتثبيت وجود بلدية أو أمانة القدس الكبرى. كما أطلق هذا المصطلح على بعض التجمعات السكانية في محافظة أريحا، وذلك لخصوصيتها السياحية والتاريخية وكونها معبراً حدودياً.

<sup>50</sup> وزارة الحكم المحلي. دراسة استطلاعية: مجالس الخدمات المشتركة واقع وطموحات، ٢٠٠٥، ص ١٢.

<sup>51</sup> تضاربت البيانات حول مجموع عدد الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة بعد استحداثها وتصنيفها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك بحسب الجهة التي أعدت الدراسة أو التقرير (وزارة الحكم المحلي، الدوائر المختلفة في وزارة الحكم المحلي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وزارة الداخلية...).

<sup>52</sup> بلغ عدد الهيئات المحلية في فلسطين ٣٧٩ هيئة محلية، موزعة بين ٣٥٤ هيئة محلية في الضفة الغربية، و٢٥ في قطاع غزة، وذلك حسب إحصائيات وزارة الحكم المحلي العام ٢٠١٢، حيث يبلغ عدد البلديات منها ١٣٦ بلدية.

<sup>53</sup> الإدارة العامة للتطوير والبحث والدراسات. دراسة استطلاعية حول تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية، ٢٠٠٥، ص ٣٧.

<sup>54</sup> تم حل جزء من لجان المشاريع وضمها إلى الهيئات المحلية المجاورة العام ٢٠١٠، وذلك بقرار مجلس وزراء رقم (١٣/٦٥/٠٢ م.و.س.ف) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٩/١٦، وكذلك قرار مجلس وزراء رقم (١٣/٧٢/٠٣ م.و.س.ف) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١١/١٠. وبذلك تصبح الهيئات المحلية في فلسطين مشكلة من مجالس بلدية ومجالس قروية. أما الجزء المتبقي فقد تم ترفيعه إلى مجالس قروية، وذلك بقرار من وزير الحكم المحلي العام ٢٠١٢. وبناء عليه، أصبحت الهيئات المحلية في فلسطين تتشكل من مجالس بلدية ومجالس قروية ومجالس محلية.

<sup>55</sup> مادة ١٧ مكرر، قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته للعام ٢٠٠٨.

<sup>٥٦</sup> زيادة للاستشارات والتدريب. دراسة بعنوان دعم وتطوير العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، رام الله، وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٩، ص ٢٩.

<sup>٥٧</sup> المادة (٢٨) من قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته لسنة ٢٠٠٨ فيما يتعلق بالتخفيضات.

<sup>٥٨</sup> المادة (٣١) من القانون نفسه فيما يتعلق بالموازنة.

<sup>59</sup> J. Agnew, "Symposium on Political Centralization and Decentralization in Europe and North America: Sources of Change and Implications for Public Policies", *Policy Studies Journal*, Volume 18, Issue 3, 1990, p 681-682.

<sup>٦٠</sup> محمد الطعمانة. نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، سلطنة عمان، المنظمة العربية للتنمية العربية، ٢٠٠٣، ص ٥.

<sup>٦١</sup> اللامركزية في فلسطين «ورقة مفهوم»، التعاون الألماني (GIZ)، مسودة أولى، ٢٠١٣، ص ١.

<sup>62</sup> Litvack Jennie & World Bank Decentralization Thematic Team (2001), *Administrative Decentralization*, World Bank.

<sup>٦٢</sup> اللامركزية في فلسطين «ورقة مفهوم»، التعاون الألماني (GIZ)، مسودة أولى، ٢٠١٣، ص ١.

<sup>64</sup> M. Verpeaux, *Les Collectivités Territoriales en France*, 2011, p102.

<sup>65</sup> S. Cadiou, *Le Pouvoir Local en France*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp38-40.

<sup>٦٦</sup> تناول الملك عبد الله الثاني في خطاب العرش، أمام مجلس الأمة السابع عشر في ٢٠١٣/١١/٣، موضوع اللامركزية من خلال التركيز على «تطوير نموذج إصلاح على مستوى الإقليم»، وضرورة استكمال قانون البلديات واستكمال مشروع اللامركزية.

<sup>٦٧</sup> يتم الحديث عن إدخال مستوى ثالث؛ ألا وهو الأقاليم، وهو ما أشار إليه الملك عبد الله الثاني في خطابه في شهر تشرين الثاني ٢٠١٣.

<sup>٦٨</sup> لقد جاءت تجربة دمج الهيئات المحلية في الأردن بشكل إجباري بقرار من الملك بناء على تسيب من الحكومة. لقد واجهت تجربة الدمج في بداياتها صعوبات، حيث طالبت بعض الهيئات المحلية بالانفصال، ولقد تم لها ذلك، حيث رفضت البلديات الكبيرة أن تشارك في إيراداتها مع الهيئات الصغيرة، وتحولها إلى مشاريع بنية تحتية خاصة بها. كما أن عملية الدمج تمت دون أي دراسة مسبقة للأراضي الزراعية أو الأراضي الصناعية، وهو ما خلق إشكالات فيما بعد.

<sup>69</sup> Heinelt Hubert, Razin Eran, Zimmermann Karsten, *Metropolitan Governance: Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, p65.

<sup>70</sup> T. Koelble and A. Siddle, "Why Decentralization in South Africa has Failed", *Governance*, Vol. 26, No. 3, p.343, July 2013.

<sup>71</sup> C. Vollrath-Rodiger, "Decentralization in Palestine: Reality and Prospects", Discussion Paper, GIZ, 2013, p.6.

<sup>72</sup> D. Atkinson, "Taking to the Streets: Has Developmental Local Government Failed in South Africa?". 2007

<sup>73</sup> J. Hattingh, "System of Governance in South Africa", A Workshop on the "Cooperation between Republic of South Africa and Palestine", Bethlehem, 2-4 November 2013.

<sup>٧٤</sup> عبير المشني. عشرون عاما بعد أوسلو - الحكم المحلي في فلسطين: إنجازات وتحديات، رام الله: مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية ٢٠١٣، ص ٨.

<sup>٧٥</sup> انظر قانون رقم ٩ للعام ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم ١ للعام ١٩٩٧.

<sup>٧٦</sup> باسم زبيدي. سياسة التعيينات والدمج في مجالس الهيئات المحلية، رام الله: مركز كارتر، ص ٣.

<sup>٧٧</sup> ورشة عمل حول «مستقبل نظام الحكم المحلي في فلسطين انطلاقاً من تجربة جنوب أفريقيا»، بيت لحم ٢-٤/١١/٢٠١٣.

<sup>٧٨</sup> صلاح عبد العاطي. «الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين»، الحوار المتمدن، العدد ١٣١٥، ٢٠٠٥، ص ٢٢.



المراجع



## مراجع

عشرون عاماً بعد أوسلو، الحكم المحلي في فلسطين

### إنجازات وتحديات

إسماعيل، عبد الكريم. دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة واحداث التنمية السياسية، أطروحة ماجستير، نابلس: جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٥.

اشتية، محمد، وأسامة حباس. البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين: النشأة، الوظيفة، ودورها في التنمية الاقتصادية. رام الله: المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والأعمار (بكدار)، ٢٠٠٤.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). دراسة تحليلية حول الأوضاع المالية والإدارية في الهيئات المحلية، مسودة رقم ٥، ٢٠١٣.

البابا، جمال. التقسيمات الإدارية والحكم المحلي في فلسطين، غزة، مركز التخطيط الفلسطيني، ١٩٩٦.

البرغوثي، رائد. دمج الهيئات المحلية الفلسطينية: الضرورة ومصاعب التطبيق، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس، ٢٠١٣.

بشناق، باسم. التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير ٣٤، ٢٠٠٣.

جرباوي، علي. أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية، نابلس، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، ١٩٩٦.

الحكومة الفلسطينية. «فلسطين: إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة»، برنامج عمل الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة، ٢٠٠٩.

حمرأوي، وداعة الله. «لا مركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج تطبيقية»، الإدارة العامة، عدد ٤٣، ١٩٨٤.

الزعبي، خالد. تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة

- المحلية: دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٣.
- زبيدي، باسم. نحو صياغة رؤية للحكم المحلي في فلسطين، رام الله، وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٩.
- \_\_\_\_\_. سياسة التعيينات والدمج في مجالس الهيئات المحلية، رام الله، مركز كارتر، ٢٠١١.
- سدر، عبد الكريم. الحكم المحلي، مجلة فصلية تصدر عن العلاقات العامة في وزارة الحكم المحلي، رام الله، عدد ١٣، ٢٠١٢.
- السلطة الوطنية الفلسطينية - مكتب الرئيس/هورايزن للتنمية المستدامة، مسودة الاستراتيجية الوطنية للحكم الإداري الفلسطيني، ٢٠٠٨.
- شاهين، خليل وآخرون. «قرار دمج البلديات والمجالس القروية ولجان المشاريع: الفرص والمخاطر»، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، مائدة مستديرة، ٢٠١١.
- الشيخلي، عبد الرازق إبراهيم. العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، ٢٠٠١.
- <http://www.hrdiscussion.com>
- شركة ريادة للاستشارات والتدريب. دعم وتطوير العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية، رام الله، وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٩.
- صندوق تطوير وإقراض البلديات:  
<http://www.mdif.org.ps/details.aspx?langID=Ar&pageID=175>
- صوافطة، نائلة. «مدى جاهزة بلديات «أ» و«ب» لإدارة مسؤولية ضريبية الأملاك ورخص المهن»، اطروحة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، ٢٠١١.
- العبادي، وليد. الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٥.
- عبد العاطي، صلاح. «الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين»، الحوار المتمدن، العدد ١٣١٥، ٢٠٠٥.

عبد الوهاب، سمير. الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة مع دراسة خاصة لمصر ودول مجلس التعاون الخليجي، القاهرة، دار الجلال للطباعة والنشر، ٢٠٠٩.

عوض، علا. «بيان صحافي لمناسبة يوم المرأة العالمي ٢٠١٢»، رئيس الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: www.amad.ps.

عمرو، عدنان. الإدارة المحلية في فلسطين: ١٨٥٠-٢٠٠٩، القدس، الناشر غير معروف، ٢٠٠٩.

\_\_\_\_\_ الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، القدس، المطبعة العربية الحديثة، ٢٠٠٤.

غنيم، مازن (وكيل وزارة الحكم المحلي). «قرار دمج البلديات والمجالس القروية ولجان المشاريع: الفرض والمحاذير»، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، مائدة مستديرة، ٢٠١١. القاروط، محمد. مقالات في الإدارة وعن الهيئات المحلية، رام الله، الناشر غير معروف، ٢٠٠٨.

المبيضين، صفوان وآخرون. المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ٢٠١١. مشرف، زياد. «مستحقات الهيئات المحلية على السلطة الوطنية الفلسطينية»، مجلة الحكم المحلي، عدد ١٢، رام الله: الإدارة العامة للتوجيه والرقابة، ٢٠١٢.

المعاني، أيمن. الإدارة المحلية، عمان، دار وائل للنشر، ٢٠١٣. معهد الأبحاث التطبيقية - أريج، وحدة نظم المعلومات الجغرافية: <http://www.arij.org>

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت. دراسة حول نشأة وتطور الهيئات المحلية في فلسطين، رام الله: جامعة بيرزيت، ٢٠١٠.

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت. المنهاج التدريبي الخاص بالنوع الاجتماعي في قطاع الحكم المحلي، رام الله: جامعة بيرزيت، ٢٠١٢.

- مركز أبحاث الأراضي: [http://www.poica.org/editor/case\\_studies](http://www.poica.org/editor/case_studies)
- مركز إعلام حقوق الإنسان - شمس. «المشاركة السياسية للمرأة الفلسطينية»: [www.shams-pal.org](http://www.shams-pal.org)
- موقع لجنة الانتخابات المركزية. «ملخص الهيئات التي جرت انتخابات لمجالسها في ٢٠/١٠/٢٠١٢»: <http://www.elections.ps/ar>
- مكتب تسويق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة - الأمم المتحدة (OCHA)، تقرير خاص «تقييد الحيز: سياسة تخطيط المناطق التي تطبقها إسرائيل في المنطقة «ج» في الضفة الغربية»، ٢٠٠٩.
- مكي، عبد الناصر. العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، ١٩٩٧.
- النمورة، محمود. الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي بين الحكم الذاتي والاحتلال وحق تقرير المصير من العهد العثماني إلى الانتفاضة، ١٧٩٤-١٩٩٤، سلسلة الصراع من أجل البقاء، الخليل، الناشر غير معروف، ١٩٩٤.
- الوقائع الفلسطينية. الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية، ع ٢٠، ١٩٩٧.
- وزارة الحكم المحلي - دائرة التطوير والبحث والدراسات. مجالس الخدمات المشتركة للتخطيط والتطوير: واقع وطموحات، ٢٠٠٤.
- وزارة الحكم المحلي - الإدارة العامة للتطوير والبحث والدراسات. دراسة استطلاعية حول تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية، ٢٠٠٥.
- وزارة الحكم المحلي - الإدارة العامة للمجالس المشتركة. مسودة مشروع تخفيض عدد الهيئات المحلية والمجالس المشتركة ودمجها (٢٠٠٨-٢٠١٠)، ٢٠٠٨.

وزارة الحكم المحلي. تقرير الدراسة التقييمية ووثيقة الإطار العام للتطوير المؤسسي لوزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٨.

وكالة الصحافة الفلسطينية (صفا). ٢١ كانون الثاني ٢٠١٣: <http://safa.ps/details/news>

وكالة معا. «ما هي الأسباب الحقيقية وراء تأجيل الانتخابات المحلية»، ٢٠١٢.

### المراجع باللغة الانجليزية :

Agnew, John, "Symposium on Political Centralization and Decentralization in Europe and North America: Sources of Change and Implications for Public Policies", *Policy Studies Journal*, Volume 18, Issue 3, 1990.

Applied Research Institute-Jerusalem (ARIJ), *The Scope of the Joint Council Strategy*, 2009.

Elazar, Daniel, Kalheim Chaim, *Local Government in Israel*, Lanham-London-New York: University Press of America, 1988.

Legrain, Jean-François, "Politiques israéliennes du Territoire en Cisjordanie-Gaza (1995-1967)", dans *Monde arabe, Maghreb/ Machrek*, n 152, avril-juin 1996.

Makky, Abed Al-Nasser, *Dilemmas of Local Government Organization in the Emerging Palestine State*, PhD thesis, 2007.

Mousa, W., *Towards Institutionalized Citizen Participation in Local Development Planning and Program Implementation in Palestine; Gaza Strip Case*. (Doctoral dissertation). Dortmund University, 2006.

Roy, Sarah, *The Gaza Strip: The Political Economy of De-Development*, Washington D.C., Institute for Palestine Studies, 1995.

Signoles, Aude, *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et État en formation (2004-1993)*, Thèse présentée à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 2004.

Signoles, Aude, "Local Government in Palestine", *Focales*, n 02, October 2010

Update of Diagnostic Report for the Local Governance System in the Occupied Palestinian territory, UNDP, part I, 2009.

World Bank, *Social Accountability in Palestinian Local Governance and Service Provisions: Issues and Opportunities*, June 2012.

World Bank, *Towards a Palestinian State: Reforms for Fiscal Strengthening*, 2010.

## مراجع

### نظام الحكم المحلي في فلسطين، نماذج مقارنة إقليمية ودولياً

أفندي، عطية حسين. النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب التطوير. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٥.

الخلايلة، محمد علي. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا والأردن وفرنسا. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٣.

زبيدي، باسم. سياسة التعيينات والدمج في مجالس الهيئات المحلية. رام الله، مركز كارتر، ٢٠١١.

شركة ريادة للاستشارات والتدريب. دراسة بعنوان دعم وتطوير العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية. رام الله: وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٩.

الطعامنة، محمد. نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، سلطنة عمان: المنظمة العربية للتنمية العربية، ٢٠٠٣.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN014889.pdf>

عبد العاطي، صلاح. «الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين». الحوار المتمدن، العدد ١٣١٥، ٢٠٠٥.

المعاني، أيمن عودة. الإدارة المحلية. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠١٣. اللامركزية في فلسطين «ورقة مفهوم»، التعاون الألماني (GIZ)، مسودة أولى، ٢٠١٣.

وزارة الحكم المحلي. دراسة استطلاعية «مجالس الخدمات المشتركة واقع وطموحات». رام الله: وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٥.

وزارة الحكم المحلي - الإدارة العامة للتطوير والبحث والدراسات. دراسة استطلاعية حول تصنيف الهيئات المحلية الفلسطينية. رام الله: وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٥.

- Agnew, John, "Symposium on Political Centralization and Decentralization in Europe and North America: Sources of Change and Implications for Public Policies", *Policy Studies Journal*, Volume 18, Issue 3, 1990.
- Atkinson, Doreen, "Taking to the Streets: Has Developmental Local Government Failed in South Africa?", in Buhlungu, Sakhela, John Daniel, Roger Southall, Jessica Lutchman (eds). *State of the Nation: South Africa 2007*. HSRC Press, 2007.
- Becet Jean-Marie, *Les Compétences de la commune*, Les notices de la documentation Françaises, 2005.
- Cadiou, Stéphane, *Le pouvoir local en France*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2009.
- Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Section 1) 229).
- Elazar, Daniel and Kalcheim, Chaim, *Local Government in Israel*, University Press of America, Boston, 1988.
- Frinault, Thomas, *Le pouvoir territorialise en France*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012.
- Hattingh, Jan, *System of Governance in South Africa*, A Workshop on the "Cooperation between Republic of South Africa and Palestine", Bethlehem, 4-2 November 2013.
- Heinelt, Hubert; Eran Razin; Karsten Zimmermann, *Metropolitan Governance Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Deutsche Nationalbibliothek, Cologne, 2011.
- Jabareen, Yousef, *Arab-Palestinian Local Governance in Israel at a Glance: Challenges and Opportunities*, 2011, <http://www.il.boell.org/web>.
- Koelble, Thomas and Soddle, Andrew, "Why Decentralization in South Africa has Failed", *Governance*, Vol. 26, No. 3, July 2013.
- Litvack, Jennie & World Bank Decentralization Thematic Team, *Administrative Decentralization*, World Bank. 2001.
- Moreau, Jacques, *Administration Régionale, Départementale, et Municipale*, Dalloz, 14 Edition, Paris, 2004.
- Olowu, Dele and Wunsch S., James, *Local Governance in Africa, The Challenges of Democratic Decentralization*, Lynne Reinner Publishers ,Inc, Colorado, USA, 2004.

Robert, Fabrice, *Les finances locales*, Les notices de la documentation Françaises, 2005.

Sutcliffe, Michael, *Carving up the countryside: the municipal demarcation process in South Africa*, Municipal Demarcation Board, Arcadia.

Verpeaux, Michel, *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, 4 Edition, Paris, 2011.

Vollrath-Rodiger, Cara, *Decentralization in Palestine: Reality and Prospects*, Discussion Paper, GIZ, October 2013.

Vosloo, W.B, Kotze D.A., Jeppe W.J.O., *Local Government in Southern Africa*, H&R Academica Ltd, Cape Town, 1974.



الملاحق



## ملحق رقم (١):

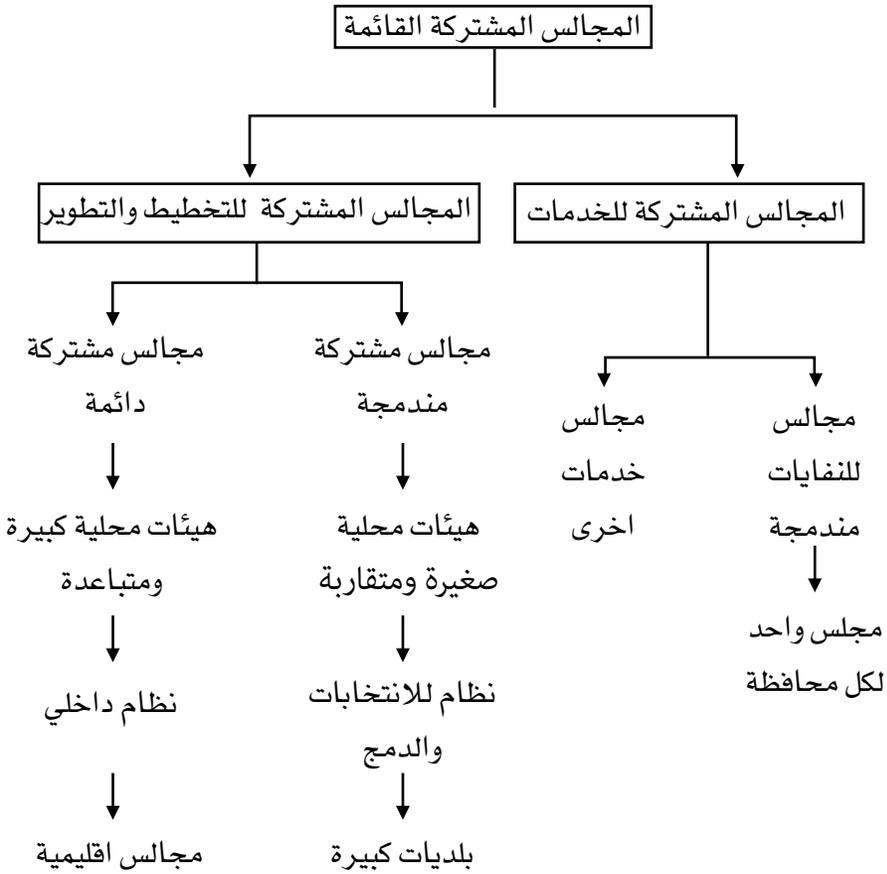
### خارطة توضح تقسيم الضفة الغربية إلى مناطق A, B, C



## ملحق رقم (٢) :

## التصنيف المقترح لدمج الهيئات المحلية والمجالس

## المشتركة - الضفة وغزة\*



\* الإدارة العامة للمجالس المشتركة. مسودة مشروع تخفيض عدد الهيئات المحلية والمجالس

المشتركة ودمجها (٢٠٠٨-٢٠١٠)، ٢٠٠٨، ص ١٨.

### ملحق رقم (٣) :

#### مقترحات لوضع سياسة فيما يخص الهيئات المحلية

**Table 1-1 Essence of Policy Recommendations Baseline Survey from the Generated**

Dimension	Recommendation
<b>Naming</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amend the names to reflect geographical locations</li> </ul>
<b>Capacity: institutional settings</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Announcement of Administrative Body (AB) members in national gazettes → for ensuring the legitimacy of the JC</li> <li>• Public awareness on the roles of JCs through media, publications, open meetings, etc.</li> <li>• A fixed quota for female AB members for improving gender balance</li> <li>• Participation of JCs in the decision making on rules and regulations by the central government (MoLG)</li> <li>• Proper monitoring and guidance by MoLG</li> </ul>
<b>Capacity: organization &amp; administration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accurate understanding on the authorities and responsibilities of JCs</li> <li>• Organizational charts &amp; roles and responsibilities of each section</li> <li>• Clear job descriptions of employees</li> <li>• Regular convening of AB and General Body (GB) meetings &amp; meeting management with MoLG's supervision</li> <li>• Planning (work plan format) and budgeting</li> <li>• Financial management</li> <li>• Compliance with the 2006 regulation and 2004 DJCspd/UNDP manual (Note: this manual needs review and improvement)</li> <li>• Citizen participation in JC decision-making processes</li> </ul>

<b>Capacity: finance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systematic, predictable transfers from PNA</li> <li>• Clear rules on membership fees and enforcement</li> </ul>
<b>Capacity: human resources</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Training focusing more on practical management skill, technical skills with appropriate durations and timings</li> </ul>
<b>Capacity: physical</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Well-equipped permanent premises</li> </ul>
<b>Capacity: NGO/ private sector participation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increasing cooperation with NGOs/private sector (for road networks, transportation, water supply, street cleaning, street lighting, public parks, solid waste management, sewage, waste water treatment, etc.)</li> </ul>
<b>Capacity: mutual support &amp; knowledge sharing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interactions and mutual support (especially in the event of emergencies) of JCs</li> </ul>
<b>Planning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multi-disciplinary studies → preparing and updating development and master (land use) plans taking into account of natural environment, disaster mitigation/prevention, economy, etc.</li> </ul>

### ملحق رقم (٤) :

#### مقترح لمهام وأدوار مؤسسات قطاع الحكم المحلي

#### **Roles and functions of local governance institutions/ Decentralization \***

Issues	Possible Options
<p>What should be the roles, functions and responsibilities of the Ministry of Local Government? How should these evolve over time?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policy Making</li> <li>• Macro and national planning</li> <li>• Legislation – making laws, bylaws and regulations (at national level / at local level)</li> <li>• Full oversight and control accompanied by targeted capacity building to strengthen the performance of LGUs</li> <li>• Less restrictive controls with more effective oversight and performance monitoring</li> </ul>
<p>Which functions should be the responsibility of LGUs? Over what time period should they assume these functions?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planning</li> <li>• Local regulations</li> <li>• Service delivery (infrastructure, utilities, social services, etc)</li> <li>• Monitoring and oversight</li> <li>• Administrative and support system</li> </ul>
<p>What should be the role of Governors in the local governance system?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policy development for the Governorate area</li> <li>• Leading Development Planning</li> <li>• Coordination</li> <li>• Monitoring and oversight of plans and services</li> <li>• Administrative authority over local governance institutions</li> <li>• Accountability to local communities</li> </ul>

\* Update of diagnostic report for the local government in Palestine, Part 2, 2009, pp28.

<p>What should be the functions and responsibility of APLA? How should the role of APLA evolve over time?</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Representing the interests of LGUs / local governance institutions</li><li>• Facilitating coordination and information exchange between local governance institutions</li><li>• Providing assistance to local governance institutions to improve their performance</li></ul>
---	--

## ملحق رقم (٥) :

## قائمة بالمشاريع التي تم تنفيذها لإصلاح الإطار المالي

للهيئات المحلية ٢٠٠٩-٢٠٠٤

Major projects implemented related to Financial issues  
in Palestinian Local Government Units from

2004- March- 2009\*

Project Name	Donor	Implementer	Focus
Local Government Capacity Building Programme (LGCBP)	Denmark	MDLF World Bank	Planning Regulations Software systems Training
Local Governance and Civil Society Development Programme (LGP)	Germany	GTZ	Planning Training
Local Democratic Reform Programme TAWASOL	USAID -	CHF	Planning Regulations Software Training
Municipal Capacity Building - LICP	Belgium	Belgian Technical Cooperation BTC	Software systems, Hardware, Training,

\* Update of the Diagnostic Report on the Local Governance, Part 2, 2009, p36

Development of Local Government Finance Policy	Japan	JICA	Policy LG Revenue
Support to local Government Reform, Property Tax Reform	Japan	UNDP - LGSP Ministry of Finance	Fiscal decentralisation LG Revenue Legal framework Software Hardware Training
Capacity development of Local Government Units	Japan	UNDP - MoLG	Training manuals
	World Bank		Research LG Revenue Utilities financing

## ملحق رقم (٦) :

التقرير الصادر عن الاتحاد الأوروبي حول المشاريع التي يقدمها الاتحاد في قطاع تطوير البلديات والحكم المحلي في الفترة بين ٢٠١٠-٢٠١٣.\*

## Programs to be implemented by the EU

Activities	Means	Costs
Municipal Development Programme, Phase 1, 2010 - 2013 (MDP). Multi-donor (PA, EU, AFD, donors, WB, MDLF, MoLG)	Improvement of municipal development practices for better transparency. Percentage of municipalities that graduate up the performance category in which they are currently classified.	Approximate USD 80 mio. (including Cycle 1 and 2)
MDP Phase II planning in 2012 to start in 2013.		
Local Government Capacity Building Programme (LGCBP), 2005 – 2012. Denmark, World Bank , MDLF, MoLG	Component 1: Financial Management and Accounting Systems Reform Component 2: Physical Planning and Management Systems	USD 10.5 mio.
The LGCBP has been extended up to mid-2012.	Component 3: Institutional Development of MoLG	

\* Sector Strategy Fiche 2010-2013, Municipal Development and Local Governance (MDLG), European Union, January 2012, p9.

Local Development Programme (LDP I and II), 2008 – 2011. (Denmark, MDLF, MoLG)	Improved delivery of Services through amalgamation of Local Government Units (LGUs) in the Jenin Governorate.	USD 6 mio. Phase III:
Phase III 2012-2014	LDP III will continue the work on amalgamation of smaller LGUs in Nablus, Hebron and Salfit governorates.	USD 8 mio.
Support to Municipal Development and Management in Gaza II and III (SMDM II and III) 2004 – 2010	Improved delivery of municipal services in 11 municipalities in Middle Area in Gaza	USD 7.0 mio.
The programme was closed in 2010.		
Local Government Policy Development in Palestine (DK, MDLF, MoLG), 2011 – 2012.	Support to MoLG Strategy and Policy Unit and its strategy development, legal and framework development for local government and local governance and including a smaller support to MDLF capacity building and possibly APLA.	Approx. USD 0.9 mio.

<p>Increasing Own-source Revenues for Palestinian Local Governments 2011 – 2013</p>	<p>(MoF, World Bank, GiZ, UNDP, JICA, Denmark)</p>	<p>USD 2.5 mio.</p>
<p>The Development Objective for the Programme is to increase own-source revenue for Local Government Units. Increased property tax collection is one intervention)</p>		
<p>Emergency Municipal Rehabilitation Programme (EMSRP II)  Program will be closed mid-2012.</p>	<p>(DK + SE Objective)1. To provide assistance for mitigating further deterioration in the deliverance of essential municipal services in the West Bank and Gaza. 2. To create temporary job opportunities at the local level. 3. To promote pilot innovative initiatives that foster collaboration among local governments and NGOs and promote municipal recovery.</p>	<p>USD 5.2 mio. (DK) EUR 5.9 mio. (SE), EUR 15 mio. (G through KfW)</p>

<p>Institutional and Management Capacity Building (Belgium, no exact title yet, as planning start September 2010)</p>	<p>Strengthen institutional and management capacities of the Local Government system. Reinforce the capacities of the Palestinian Village Councils (VCs) to deliver better services to the citizens through the Joint Service Councils Programme &amp; Development (JSCPDs) or other joint service arrangements, and to improve the institutional capacity of the MoLG. Amalgamation and Capacity Building.</p>	<p>Planned commitment of the collaboration with MoLG and MDLF is EUR 15 mio. In 2010 for a total project duration of about 5 years.</p>
<p>Local Government and Civil Society Development Programme, April 2012 – March 2015</p>	<p>Component 1: Strengthening the regulatory framework for local governments and anchoring mechanisms of accountability (main partner: MoLG); Component 2: Improve implementation and roll-out mechanism of capacity development measures to local governments and up-scaling by creating learning networks (key partner: MDLF, activity under the MDP); Component 3: Enhance the responsiveness of municipalities to the citizens ensuring the participation of civil society in local decision-making processes (key partner: municipalities CSOs)</p>	<p>Up to EUR 5.52 mio. (G through GIZ)</p>

<p>Employment Generation Program-Poverty Oriented infrastructure phase VII</p>	<p>Providing support to village councils and NGOs in the form of physical and social infrastructure</p>	<p>EUR 7 mio. (G through Kfw)</p>
<p>Palestinian Municipalities Support Program (PMSP)</p>	<p>The Program: 1) Support the progress of the Reform of the Palestinian Local Government System which has been included in the Palestinian Reform and Development Plan (PRDP); 2)Support the development of Palestinian Local Authorities and civil society; 3) Develop institutional capacity of Palestinian Local Government Units; 4) Support Local Public Administration and Regional Planning. Sectors: Water and Sanitation; Solid waste management; cultural heritage; social development; institutional building. Areas: Mainly in Bethlehem and Hebron governorates, and East Jerusalem</p>	<p>EUR 16 mio. (Italy)</p>



## منشورات مواطن

### سلسلة دراسات وأبحاث

الديمقراطية الفلسطينية بين الخطاب والممارسة: منظمة التحرير الفلسطينية  
وأطرها ١٩٦٤-١٩٩٣

عمر عساف

«قانون» التشريع و«قانون» الحرية: هل الديمقراطية بديل عن حكم القانون؟

عاصم خليل

موقع حركات الإسلام السياسي في الثورات الشعبوية العربية وفيما بعدها  
(دراسة حالة: مصر وتونس)

منذر مشاقي

دراسات في الديمقراطية ووسائل الإعلام

لينة الجبوسي

دراسات في الثقافة والتراث والهوية

شريف كناينة

العتبة في فتح الإبتيم

إسماعيل ناشف

العمالة الفلسطينية في إسرائيل ومشروع الدولة الفلسطينية

ليلي فرسخ

مدخل في تاريخ الديمقراطية في أوروبا

عبد الرحمن عبد الغني

النساء والقضاة والقانون: دراسة أنثروبولوجية للمحكمة الشرعية في غزة

نهضة يونس شحادة

نساء على تقاطع طرق: الحركة النسوية الفلسطينية بين الوطنية والعلمانية  
والهوية الإسلامية

إصلاح جاد

في المسألة العربية: مقدمة لبيان ديمقراطي عربي

عزمي بشارة

تمكين الأجيال الفلسطينية: التعليم والتعلم تحت ظروف القاهرة

تفيدة جرباوي و خليل نخلة

«وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ»: الإسلاميون والديمقراطية

رجا بهلول

فلسطين الى أين؟ تلاشي حل الدولتين (باللغة الإنجليزية)

تحرير جميل هلال

الطبقة الوسطى الفلسطينية، بحث في فوضى الهوية والمرجعية والثقافة

جميل هلال

النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو: دراسة تحليلية نقدية

(طبعة ثانية - مزيدة)

جميل هلال

نظريات الانتقال إلى الديمقراطية: إعادة نظر في براديفم التحول

جوني عاصي

من التحرير إلى الدولة: تاريخ الحركة الوطنية الفلسطينية ١٩٤٨ - ١٩٨٨

هلفى باومغرتن

تقاسيم زَمَار الحَيّ - مقالات

فيصل حوراني

بروز النخبة الفلسطينية المعولمة (باللغة الانجليزية والعربية)

ساري حنفي وليندا طبر

الحدائث المتقهقرة: طه حسين وأدونيس

فيصل دراج

صفد في عهد الانتداب البريطاني ١٩١٧ - ١٩٤٨

مصطفى العباسي

بالتعاون مع مؤسسة الدراسات الفلسطينية والمقدسية

الجبل ضد البحر

سليم تماري

من يهودية الدولة حتى شارون: دراسة في تناقض الديمقراطية الإسرائيلية

عزمي بشارة

تشكل الدولة في فلسطين (باللغة الانجليزية)

تحرير: مشتاق خان، جورج جقمان، انج أمدسن

مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق السياسية الممكنة

تحرير: وسام رفيدي

وقائع مؤتمر مؤسسة مواطن، ومعهد ابراهيم ابو لغد ٢٠٠٤

التربية الديمقراطية، تعلم وتعليم الديمقراطية من خلال الحالات

ماهر الحشوة

حركة معلمي المدارس الحكومية في الضفة الغربية ١٩٦٧-٢٠٠٠

عمر عساف

المجتمع الفلسطيني في مواجهة الاحتلال: سوسيولوجيا التكيف المقاوم خلال

انتفاضة الاقصى

مجدي المالكي وآخرون

اسطورة التنمية في فلسطين: الدعم السياسي والمراوغة المستديمة

خليل نخلة

جدور الرفض الفلسطيني ١٩١٨-١٩٤٨

فيصل حوراني

القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني

نضال صبري

هنا وهناك نحو تحليل للعلاقة بين الشتات الفلسطيني والمركز

ساري حنفي

تكوين النخبة الفلسطينية

جميل هلال

الحركة الطلابية الفلسطينية: الممارسة والفاعلية

عماد غياظة

دولة الدين، دولة الدنيا: حول العلاقة بين الديمقراطية والعلمانية

رجا بهلول

النساء الفلسطينيات والانتخابات، دراسة تحليلية

نادر عزت سعيد

المرأة وأسس الديمقراطية

رجا بهلول

النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو: دراسة تحليلية نقدية

جميل هلال

ما بعد اوسلو: حقائق جديدة (باللغة الانجليزية)

تحرير: جورج جقمان

ما بعد الازمة: التغييرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية، وأفاق العمل

وقائع مؤتمر مواطن ٩٨

التحرر، التحول الديمقراطي وبناء الدولة في العالم الثالث

وقائع مؤتمر مواطن ٩٧

اشكالية تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي

وقائع مؤتمر مواطن ٩٦

العطب والدلالة في الثقافة والانسداد الديمقراطي

محمد حافظ يعقوب

رجال الاعمال الفلسطينيين في الشتات والكيان الفلسطيني

ساري حنفي

مساهمة في نقد المجتمع المدني

عزمي بشارة

حول الخيار الديمقراطي

دراسات نقدية

## سلسلة رسائل الماجستير

مصر: التغييرات السياسية وتحديات التحول الديمقراطي بعد ثورة ٢٠١١

حنين محمد سليمان

مَكَانَةُ الْمَرْأَةِ فِي الْإِسْلَامِ فِي ظِلِّ تَأْوِيلِ آيَةِ الْقَوَامَةِ مِنْظُورِ فِلَسْطِينِي

مي البزوري

مرجعية الخطاب السياسي الإسلامي في فلسطين

خالد علي زواوي

الدبلوماسية العامة الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية  
دلال باجس

الانتخابات والمعارضة في المغرب بين التحول الديمقراطي  
واستمرارية النظام السلطوي (١٩٩٧-٢٠٠٧)

نشأت عبد الفتاح

عن النساء والمقاومة: الرواية الاستعمارية  
أميرة محمد سلمي

التغيير السياسي من منظور حركات الإسلام السياسي: «حماس» نموذجاً  
بلال الشوبكي

المجتمع المدني «بين الوصفي والمعياري»: تفكيك إشكالية المفهوم وفوضى  
المعاني

ناديا أبو زاهر

النقد والثورة: دراسة في النقد الاجتماعي عند علي شريعتي  
خالد عودة الله

حركة «فتح» والسلطة الفلسطينية: تداعيات أوسلو والانتفاضة الثانية  
سامر إرشيد

## سلسلة مداخلات واوراق نقدية

مدخلات حول الدين والديمقراطية والدولة المدنية

تحرير: رجا بهلول

الفلسطينيون على جانبي الخط الأخضر في ظروف سياسية متغيرة  
(وقائع ورشة عمل، ٤-٥ آذار ٢٠١١ في رام الله)

تحرير: حسن خضر

الإعلام الفلسطيني والإنقسام: مرارة التجربة وإمكانيات التحسين

تحرير: خالد الحروب وجمان قتيص

قبل وبعد عرفات: التحول السياسي خلال الانتفاضة الثانية

جورج جقمان

أن تكون عربياً في أيامنا

عزمي بشارة

المنهاج الفلسطيني اشكاليات الهوية والمواطنة  
عبد الرحيم الشيخ (محرراً)

الحريات المتساوية حقوق المرأة بين الديمقراطية - الليبرالية وكتب التربية  
الإسلامية

وليد سالم وإيمان الرطوط

اليسار والخيار الاشتراكي قراءة في تجارب الماضي، واحتمالات الحاضر  
داوود تلحمي

تهافت أحكام العلم في إحكام الإيمان  
عزمي بشارة

الديمقراطية والانتخابات والحالة الفلسطينية  
وليم نصار

إطار عام لعقيدة أمن قومي فلسطيني  
حسين آغا وأحمد سامح الخالدي

نحو أممية جديدة: قراءة في العولمة/مناهضة العولمة والتحرر الفلسطيني  
علاء محمود العزة وتوفيق شارل حداد

التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية  
جميل هلال

الأحزاب السياسية الفلسطينية والديمقراطية الداخلية  
طالب عوض وسميح شبيب

الراهب الكوري .. سَفَرٌ وأشياء أخرى  
زكريا محمد

واقع التعليم الجامعي الفلسطيني: رؤية نقدية  
ناجح شاهين

طروحات عن النهضة المعاقاة  
عزمي بشارة

ديك المنارة

زكريا محمد

لثلا يفقد المعنى (مقالات من سنة الانتفاضة الاولى)

عزمي بشارة

في قضايا الثقافة الفلسطينية

زكريا محمد

ما بعد الاجتياح: في قضايا الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية

عزمي بشارة

المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين

وليد سالم

الحركة الطلابية الفلسطينية ومهمات المرحلة تجارب وآراء

تحرير مجدي المالكي

الحركة النسائية الفلسطينية اشكاليات التحول الديمقراطي واستراتيجيات مستقبلية

وقائع مؤتمر مواطن ٩٩

اليسار الفلسطيني: هزيمة الديمقراطية في فلسطين

علي جرادات

الخطاب السياسي المبتور ودراسات أخرى

عزمي بشارة

أزمة الحزب السياسي الفلسطيني

وقائع مؤتمر مواطن ٩٥

المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين

زياد ابو عمرو واخرون

الديمقراطية الفلسطينية

موسى البديري واخرون

المؤسسات الوطنية، الانتخابات والسلطة

اسامة حليبي واخرون

## الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل

ربي الحصري وآخرون

الدستور الذي نريد

وليم نصار

## سلسلة اوراق بحثية

الفضائيات الدينية: الصورة المثالية للمرأة وأثرها على النساء في فلسطين

جمان قنيص

الحركة الطلابية الإسلامية في فلسطين الكتلة الإسلامية .. نموذجاً

دلّال باجس

دراسات اعلامية ٢

تحرير: سميح شبيب

دراسات اعلامية

تحرير: سميح شبيب

الثقافة السياسية الفلسطينية

باسم الزبيدي

العيش بكرامة في ظل الاقتصاد العالمي

ملتون فيسك

الصحافة الفلسطينية المقرّوة في الشتات ١٩٦٥-١٩٩٤

سميح شبيب

التحول المدني وبذور الانتماء للدولة في المجتمع العربي والاسلامي

خليل عثمانة

المساواة في التعليم اللامنهجي للطلبة والطالبات في فلسطين

خولة الشخشير

التجربة الديمقراطية للحركة الفلسطينية الاسيرة

خالد الهندي

التحويلات الديمقراطية في الاردن

طالب عوض

النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين  
محمد خالد الازعر

البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين  
علي الجرباوي

## سلسلة التجربة الفلسطينية

صوت العاصفة: سيرة إذاعات الثورة الفلسطينية في المنفى  
نبيل عمرو

شيوعيون في فلسطين: شظايا تاريخ منسي  
موسى البديري

ثَمْنَا لِلشَّمْسِ

عائشة عودة

سَأَحَدُكُمْ عَنْ هَاجِسٍ: مجموعة نصوص أدبية لـ أقلام جديدة  
تقديم وتحرير هيفاء أسعد

المقاومة الشعبية في فلسطين تاريخ حافل بالأمل والإنجاز  
مازن قمصية

شفيق الحوت

سميح شبيب (محرراً)

أنيس صايغ والمؤسسة الفلسطينية للسياسات، الممارسات، الإنتاج  
سميح شبيب (محرراً)

انتفاضة الأقصى: حقول الموت

محمد دراغمة

أحلام بالحرية (الطبعة الثانية)

عائشة عودة

الواقع التنظيمي للحركة الفلسطينية الأسيرة دراسة مقارنة ١٩٨٨-٢٠٠٤  
أياد الرياحي

مغدوشة: قصة الحرب على المخيمات في لبنان  
ممدوح نوفل

### يوميات المقاومة في مخيم جنين

وليد دقة

أحلام بالحرية

عائشة عودة

الجري الى الهزيمة

فيصل حوراني

أوراق شاهد حرب

زهير الجزائري

البحث عن الدولة

ممدوح نوفل

### سلسلة مبادئ الديمقراطية

المحاسبة والمساءلة	ما هي المواطنة؟
الحريات المدنية	فصل السلطات
التعددية والتسامح	سيادة القانون
الثقافة السياسية	مبدأ الانتخابات وتطبيقاته
العمل النقابي	حرية التعبير
الاعلام والديمقراطية	عملية التشريع

### سلسلة ركائز الديمقراطية

التربية والديمقراطية

رجا بهلول

حالات الطوارئ وضمانات حقوق الانسان

رزق شقير

الدولة والديمقراطية

جميل هلال

الديمقراطية وحقوق المرأة بين النظرية والتطبيق

منار شوربجي

سيادة القانون

اسامة حليبي

حقوق الانسان السياسية والممارسة الديمقراطية

فاتح عزام

الديمقراطية والعدالة الاجتماعية

حليم بركات

## سلسلة تقارير دورية

الحكم المحلي في فلسطين: واقع ورؤية مستقبلية.

أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة

واقع التمييز في سوق العمل الفلسطيني من منظور النوع الاجتماعي

صالح الكفري، خديجة حسين نصر

نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين

تطوير قواعد عمل المجلس التشريعي نحو قانون للسلطة التشريعية

إعداد: جهاد حرب إشراف: عزمي الشعيبي

نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية

جميل هلال، عزمي الشعيبي وآخرون

الاعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

سناء عبيدات

دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي القادم

احمد مجدلاني، طالب عوض





