

١٩٦١١

جامعة بيرزيت
كلية الدراسات العليا
برنامج الدراسات الدولية

العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية

دراسة مقارنة

Thesis
JS
113
.M3
1997

مع التطبيق في فلسطين

مكتبة جامعة بيرزيت
BIRZEIT UNIVERSITY LIBRARY
٣٣٩٩٩
إعداد الطالب

عبد الناصر طالب ياسين مكي

إشراف الدكتور

هشام جبر

لجنة المناقشة

د. حسين الاعرج

د. هشام جبر

د. نضال صبري

تاريخ المناقشة :

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في الدراسات الدولية من كلية
الدراسات العليا في جامعة بيرزيت - فلسطين

أهلاً

عن عبد الناصر كني الـ مكينه يـ هـ مـ بـ يـ زـ يـ سـ سـ الـ اـ لـ اـ يـ نـ اـ لـ اـ ثـ اـ ثـ ١٩٩٧ / ١٠ / ٢٢
عـ اـ لـ اـ لـ اـ شـ اـ شـ

عبد الناصر كني

العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية
دراسة مقارنة
مع التطبيق في فلسطين

إعداد الطالب

عبد الناصر طالب ياسين مكي

لجنة المناقشة

د. حسين الاعرج

د. هشام جبر

د. نضال صبري

جامعة الأزهر

إهـ داء

الى اساتذـي واهـلي واصدقـائي

قائمة المحتويات

- الفصل الاول : المقدمة ١٠
- الفصل الثاني : مدخل نحو دراسة الحكم والادارة المحلية ١٩
- أ. الحاجة الى الادارة المحلية . ٢١
- ب. المركزية الادارية واللامركزية الادارية . ٢٣
- ج. الحكومة والادارة . ٢٥
- د. العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية . ٢٥
- هـ. الحكم المحلي مقابل الادارة المحلية . ٢٦
- الفصل الثالث : النماذج المختلفة للتنظيم الاداري المحلي مع أمثلة من الدول المقارنة . ٢٨
- نموذج المركزية الادارية (النموذج السوفيتي) . ٢٨
١. مفهوم المركزية الادارية . ٢٩
٢. عناصر المركزية الادارية . ٣٠
٣. صور المركزية الادارية . ٣١
- نموذج اللامركزية الادارية (الادارة المحلية - النموذج الفرنسي) . ٣٥
١. فلسفة الادارة المحلية . ٣٦
٢. أركان ومقومات الادارة المحلية . ٣٨
٣. مشكلات الادارة المحلية . ٤٠
- نموذج اللامركزية السياسية (الحكم المحلي - النموذج البريطاني - الامريكي) . ٤٢
١. مبررات نشأة الحكم المحلي . ٤٢
٢. مزايا الحكم المحلي . ٤٣
٣. التمييز بين السلطة المركزية والحكومة المحلية . ٤٥

| | |
|---|---|
| الفصل الرابع : التنظيم الاداري المحلي : نماذج من الاقليم (الأردن - مصر) | ٤٧ ٤٧ ٤٨ ٥٢ ٥٨ |
| | ١. أسلوب التشكيل. ٢. طبيعة الاختصاصات. ٣. العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية. |
| | الاردن |
| الفصل الخامس : الادارة المحلية في فلسطين. | مصر |
| | ٦٣ ٦٤ ٦٦ |
| | ١. أسلوب التشكيل. ٢. طبيعة الاختصاصات. ٣. العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية. |
| • السلطة المحلية في فلسطين قبل دخول السلطة الفلسطينية. | ٧٩ |
| | ٨٢ |
| | أ. طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية (الاساس السياسي والقانوني). ب. تشكيل الهيئات المحلية. ج. دور الهيئات المحلية. |
| • الهيئات المحلية في عهد السلطة الفلسطينية. | ١٠٢ |
| | ١٠٦ |
| | أ. التصور المطلوب |
| | ب. التقسيمات الادارية المحلية. |
| | ج. الجانب القانوني من الادارة المحلية (دراسة قانونية تحليلية). |
| | د . قواعد تشكيل مجالس الهيئات المحلية ونظام سير العمل فيها. |
| • تقييم تجربة السلطة المحلية الفلسطينية. | ١١٥ |
| | ١١٥ |
| | ١. النواحي القانونية. ٢. النواحي الادارية. ٣. النواحي المالية. ٤. الخلط بين مفهوم الحكم المحلي والمركزية الادارية. |
| | ١١٩ |
| | ١٢١ |
| | ١٢٣ |

الفصل السابع : خلاصة و توصيات

Upon revising the previous point, there are three main models regarding the central and the local authorities. There are numerous ways of applying each of them, which is based on a theoretical philosophy. In the first model, it is based on a theoretical philosophy that the existence of one unified authority in the administrative and political spheres of the state, where the authority would be a vertical one, descending from the society and descending from the top authority. In such a model, the central authority would integrate all local authorities into it, so that the other authorities would make decisions with no independence at all. This model has disappeared after the failure of so many attempts by the concerned parties. It is, primarily, based on the concentration of the central authority. This model is favorable to the local authority within the central authority, because the central authority would relinquish some of its powers in the administrative spheres and would transfer them to the local ones. The second model would be "Horizontal Administration". The third model is based on a theoretical/philosophical standpoint aiming at the realization of the democratic rule. This model has horizontal relations between the three authorities, i.e., the executive, legislative and the judicial authorities. It would also be presented on the vertical levels of the central and the local authorities. In such a model, all concerned parties are, in fact, participants in the decision and the government-making process. Consequently, the process of decision-making remains incomplete until all relevant parties are involved to form a unified front, involving the administration, the political process. In such a model, the relationships between the central and the local authorities become a horizontal one characterized by parity with no signs of hegemony or a central authority over the decisions of the local one. The institution of the Local Government.

Contrary to the local government systems existing in some countries in Egypt which are characterized by an overall control of the central authority over the local government, the local bodies in Egypt

ABSTRACT

Upon revising the previous chapters, it becomes clear that there are three main models regulating the relationship between the central and the local authorities, taking into account the numerous ways of applying each of these models. The first model is based on a theoretical philosophy which primarily focuses on the existence of one unified authority regulating the various administrative and political spheres of life. In such a model, the authority would be a vertical one i.e., up-down-wards; penetrating the society and descending from the top to the base. Moreover, in such a model the central authority would disintegrate the other authorities into it, so that the other authorities would carry out its decisions with no independence at all. The second model which appeared after the failure of so many countries to control the concerned parties is, primarily, based on the previous perception of the central authority. This model is featured by containing the local authority within the central authority. In such a model the central authority would relinquish some of its powers over the administrative spheres and would retain power in the political ones. The second model would be termed the "Local Administration". The third model is based on a theoretical/philosophical standpoint aiming at the enhancement of the democratic rule. This model has horizontally divided the process of decision making amongst the three authorities, namely, the executive, legislative and the judicial authority. This division would also be presented on the vertical level between the central and the local authorities. In such a model all parties concerned are, in fact, participants in the decision and the general policy making process. Consequently, the process of decision making remains incomplete until all relevant parties are collectively involved to form a unified front; indicating the continuation of the political process. In such a model, the relationship between the central and the local authorities become a legal one, and characterized by parity with no signs of hegemony by the central authority over the decisions of the local one. This model is termed "the Local Government".

Contrary to the local government systems existing in Jordan and Egypt which are characterized by an overall control of the central authority over the local government, the local bodies in Israel

enjoy some sort of autonomy within the frame of the central authority. The jurisdiction of these local bodies spreads to reach legislation, and as such becoming some sort of independent governments. This, in turn, enhanced the democratic administration and ruling of the country.

As to the Palestinian local government system, this system has been influenced by the successive authorities ruling over Palestine. These authorities constantly attempted to attach the local government to the central authority so as to penetrate the Palestine society. These effects varied chronologically given the strength of the external central authorities and its ability to penetrate the Palestinian society. The local Palestinian society was featured by the absence of a Palestinian authority which would cater for a Palestinian local government until the beginning of 1994.

The Palestinian Authority inherited a local government system with limited jurisdictions and specialties due to the political element i.e., impact of external authorities and lack of interest in the local government system. Additionally, there appeared numerous reasons that hindered the development of the local Palestinian government system. Namely, the prevailing culture in the Palestinian community brought about by the negative effect of the external authorities which ruled over Palestine. The Palestinian citizens negatively view the local government being the first target of the external authorities. Moreover, the tribal/cult oriented culture also impeded the development of the local government system throughout the past intervals stretching to the present days as was witnessed in the recent appointments of the local council members.

If the Palestinian Authority is willing to establish a political and a democratic society, it should act differently. This entails bringing about a substantial and a total change in the content of the relationship between the central and the local authorities on the long-run. Despite the fact that the required grassroots change requires a bulk of accompanying terms, this process would be achieved by changing the endorsed and the un-endorsed laws. In

such a case, the target would not be to establish an administrative mechanism that would combine or segregate populated concentrations, but to bring about a substantial change in the content of the relationship between the two authorities. Such a relationship would be based on parity and as a starter should grant independence to the local government bodies. Such a system will never come about by following the inherited systems at work in the adjacent eastern countries, but rather by introducing a comprehensive administrative system based on de-centralized management and by achieving a system of de-centralized politics.

تعريف

١. **السلطة المركزية** : وزارة الحكم المحلي في القانون الفلسطيني وفي القانون الاردني ووزارة الشؤون البلدية والقروية وفي القانون المصري ووزارة الادارة المحلية وفي القانون الفرنسي وزارة الداخلية.
٢. **السلطة المحلية** : مجالس الوئائات المحلية في القانون الفلسطيني والبلديات والمجالس القروية في القانون الاردني.
٣. **الوحدة المحلية** : التنظيم الاقليمي الذي تباشر به إدراة محلية في نطاقه الاختصاصات والمسؤوليات المناظرة بها.
٤. **الادارة المحلية (اللامركزية الادارية)**: وهي تقوم على اساس وجود مصالح محلية متميزة يعهد بالاشراف عليها الى وحدات إدارية مستقلة مع إختصار اختصاصها على جزء معين من الدولة تحت نقابة وإشراف السلطة المركزية. والاختصاصات مترکزية في التواحي الادارية.
٥. **الحكم المحلي (اللامركزية السياسية)** : تتضمن توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وهو يعتبر أسلوب في التنظيم الدستوري للدولة بحيث تكون العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية علاقة ندية وتكافؤية بين السلطتين.

الفصل الاول

ضمّنت العديد من الدول دساتيرها وجود سلطة محلية في مناطقها المختلفة. ويقوم الدستور في هذه الحالة بتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. وبالتالي فإن الوحدات المحلية يتم تفويضها للقيام ببعض الصالحيات من قبل الحكومة المركزية. ويتخذ تحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية إحدى صورتين: الصورة الأولى ترتكز على منح الكثير من الصالحيات للسلطات المحلية، من حيث العدد والأهمية ودرجة الاستقلالية في اتخاذ القرارات. وهنا يكون التوجه نحو إيجاد حكم محلي، أي تكون درجة الامرکزية كبيرة. والصورة الأخرى ترتكز على منح السلطات المحلية عدداً أقل من الاعمال والصالحيات. وهنا يكون التوجه نحو إقامة إدارة محلية، حيث تكون القرارات الصادرة من السلطات المحلية قليلة في العدد ومحدودة في الأهمية. وتتأثر السلطات المركزية بسلطات كبيرة، ويكون الحكم مركزياً.

مشكلة الدراسة

تكمّن المشكلة في أن القوانين المنظمة للنظام المحلي الفلسطيني سواء قانون الهيئات وقانون الانتخابات لا تعطي مؤشرات ودلائل تتعلق بكيفية إيجاد نظام محلي فلسطيني وفقاً لمفهوم الحكم المحلي والإدارة المحلية القائم على وجود علاقة ندية وتكافؤية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية. ومن جانب آخر فإن دور الهيئات المحلية ما زال مقيداً بتوجهات السلطة المركزية، كما أن الخدمات التي تقدمها تلك المجالس محدودة في أهميتها وهذا لا يؤدي إلى وجود نقلة نوعية في تركيبة وهيكلية النظام المحلي الفلسطيني نحو الأفضل.

و تتبع هذه الأشكالية من مجموعة من العوامل المتداخلة وفي مقدمتها :-

اولاً : تُشكّل نظرة المواطن السياسية تجاه مستوى السلطة المحلية والهيئات المحلية عقبة أساسية أمام امكانية تحقيق هذه الهيئات لاستقلالية الحكم المحلي.

ثانياً : ان القضية الوطنية العامة، والمتعلقة بالصراع على الوجود مع "المشروع الضهيروني" ومقاومة الاحتلال الإسرائيلي، استحوذت دائماً على اهتمام المواطن الفلسطيني. ونتيجة لتحوله وتركز الاهتمام السياسي الفلسطيني على هذا الصعيد، تم إهمال السياسة المحلية ، واعتبرت دائماً في الذهنية السياسية الفلسطينية ثانوية، تابعة أحياناً ورافدة أحياناً أخرى، للسياسة الوطنية العامة.

ثالثاً: حقيقة ضعف آليات الفعل السياسي الفلسطيني، والذي استمر حتى الآن ينحى الى اسلوب تقليدي يقوم على العشائرية الفتوية المفككة والضيقة، ولا يرقى الى مستوى التنظيم السياسي العصري الفعال. فال فعل الوطني اخذ مكان الفعل السياسي، ولم يعد الكثير من الفلسطينيين على الوعي بالفرق بينهما. وكل ما هو موجه ضد السلطة المركزية الخارجية المفروضة على الفلسطينيين اعتبر سياسياً.

أهمية الدراسة

تتزامن هذه الدراسة مع مناقشة وإقرار مشروع قانون الانتخابات المحلية في فلسطين داخل المؤسسة التشريعية الفلسطينية. كما وتتزامن ايضاً، وبسبب التداول بمشروع القانون داخل اروقة المجلس التشريعي، بوجود اهتمام متزايد بشأن السلطة المحلية الفلسطينية. وبرز هذا الاهتمام بتنظيم مجموعة من الندوات وورشات العمل التي تقوم بها مجموعة من المؤسسات المهتمة بموضوع الانتخابات والهيئات المحلية. وأثارت هذه الندوات وورشات العمل الكثير من النقاشات حول موضوع السلطة المحلية الفلسطينية، واعادة هيكليتها وتنظيمها.

ولأهمية الموضوع، وارتباطه الوثيق بالنظام السياسي الفلسطيني الآخذ بالتشكل في فلسطين حالياً، وانعكاساته العملية المتوقعة على الحياة السياسية الفلسطينية مستقبلاً، يأتي مشروع الدراسة المقترن. ويهدف هذا المشروع الى معالجة العديد من القضايا ذات الصلة بمؤسسات السلطة المحلية الفلسطينية، وعلاقتها مع السلطة المركزية.

ولهذه الدراسة المقترنة أهمية بارزة ، كونها تقوم، أولاً، بمعالجة وتقدير السلطة المحلية في ظل وجود كيان فلسطيني فوق الارض الفلسطينية، في الوقت الذي لم تظهر في المكتبة الفلسطينية الا القليل من الدراسات والابحاث حول مؤسسات السلطة المحلية في فلسطين. وثانياً، كونها تدرس طبيعة العلاقة القائمة بين السلطة المحلية والسلطة الوطنية الفلسطينية ، وللتعرف على طبيعة النمط السياسي المستقبلي للنظام الفلسطيني، وخاصة بعد بدء بلورة نظام سياسي فلسطيني وقيام مجلس تشريعي فلسطيني منتخب.

مراجعة الابحاث المتعلقة بالدراسة

لدراسة موضوع الحكم والادارة المحلية في العالم، ركزت على مفهومي الحكم المحلي البريطاني والادارة المحلية الفرنسية، باعتبار أن هذين النموذجين هما الأقدم والأكثر شيوعاً في الكثير من الدول.

ومن أهم الكتابات التي تطرقت إلى مفهوم الادارة المحلية كأساس تنظيمي للوحدات المحلية الفرنسية سلسلة مقالات تعليمية من قبل المعهد الدولي للادارة العامة في فرنسا.^(١) وتركز تلك السلسلة على دراسة الادارة العامة في فرنسا، وعلى مفهوم الامركزية الادارية والعلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. أما في بريطانيا، فهناك الدراسة التي أصدرتها جامعة كمبريدج، التي تركز على طبيعة الحكم المحلي البريطاني وتميزه عن الادارة المحلية. وتتطرق كذلك إلى الصور والتماذج المختلفة للتنظيم الاداري المحلي.^(٢)

هناك العديد من دارسي الادارة المحلية العرب الذين ركزوا في دراساتهم على النموذجين الفرنسي والبريطاني، وذلك باستخدام الاسلوب المقارن على أساس تطبيق تلك النماذج في المجتمعات العربية. فالدكتور عادل حمدي يشدد في كتابه على دراسة النظم الادارية المحلية المختلفة في العالم. وفي ضوء ذلك يعالج موضوع الادارة المحلية في فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة وإيطاليا والدول الاشتراكية ومصر^(٣). أما الدكتور أحمد رشيد فيقوم في دراسته بمعالجة أشكال الحكم والادارة المحلية، وذلك عن طريق حالات دراسية تشمل فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي ومصر^(٤). وأما فهمي شكري فيدرس ظاهرة الحكم المحلي البريطاني بصورة اساسية . ففي اطروحته للحصول على درجة الدكتوراه في موضوع الحكم المحلي البريطاني، يقوم شكري بإجراء تجربة ميدانية للحكم المحلي

^١ An Introduction To French Public Administration, (Paris ,International Institute of Public Administration, July, 1989)

^٢ Local Government in Britain,(Cambridge, Cambridge University)

Press, 1977

^٣ عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في تنظيم الادارة المحلية - دراسة مقارنة . ط ١ (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٣).

^٤ أحمد رشيد، نظم الحكم والادارة المحلية - المفاهيم العلمية وحالات دراسية ، ط ١ (القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٧).

البريطاني. كما يُرِز في دراسته مفهوم ومزايا وأشكال الحكم المحلي، والعلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية والتقسيمات الإدارية^(٥).

أما على صعيد دراسة الادارة المحلية في العالم العربي، فقد تم إنشاء العديد من المعاهد والمنظمات التي ركزت على دراسة أثر الادارة المحلية في عملية التنمية. وأقيمت المنظمة العربية للعلوم الادارية في أواخر السبعينيات، وظهرت لها فروع في كثير من الدول العربية مثلالأردن ومصر. وتبنت هذه المنظمة عقد العديد من المؤتمرات والندوات المتعلقة بموضوع الادارة المحلية وتشكيل المجالس والعلاقة بين السلطة المركزية والمحليّة. وكان لهذه المنظمة اسهام ايجابي في موضوع دراسة السلطة المحلية، ولقاء الاصوات على نماذجها المختلفة. كما كان لها اثر فعال في التأثير على هذا المجال في العالم العربي، حيث قدمت العديد من التوصيات الفعالة الى الحكومات المركزية من أجل تطبيقها في نظمها المحلية.

ومن الدراسات التي ركزت على معالجة موضوع الادارة والحكم المحلي في بعض الدول العربية، تبرز دراسة عزت الايوبي التي عالجت الادارة المحلية في لبنان ومصر والاردن^(٦). والدراسة التي قام بها فوزي العكش بخصوص الادارة المحلية في سوريا وتأثيرها بالتجربة الفرنسية^(٧). أما مصطفى الجندي فقد عالج نظم الادارة المحلية في ست وعشرين دولة من الشرق والغرب، ومنها لبنان وسوريا والعراق والجزائر وتونس ومصر^(٨). يضاف الى ذلك دراسة خالد الزعبي في مجال تشكيل المجالس المحلية في كل من بريطانيا وفرنسا ويوغسلافيا والاردن ومصر^(٩). وهناك العديد من المؤلفات والكتابات التي درست هذا

^٥ فهمي محمود شكري، نظام الحكم في بريطانيا - هيكله ، وإدارته ط ١ (لندن، دار الحكمة، ١٩٩٣).

^٦ عزت الايوبي : مبادئ في تنظيم الادارة المحلية - دراسة مقارنة لتنظيم الادارة المحلية في كل من لبنان ، مصر، الاردن، فرنسا، إنجلترا، (بيروت : دار الكلية العرب ، ١٩٧٥).

^٧ فوزي عبدالله العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية - الاسس والتطبيقات ، ط ٢ (العين: المطبعة العربية ، ١٩٨٨).

^٨ مصطفى الجندي، المرجع في الادارة المحلية (الاسكندرية : منشأة المعارف ، ١٩٧١).

^٩ خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها - دراسة مقارنة (القاهرة: جامعة عين شمس ، ١٩٨٤).

الموضوع بصورة تفصيلية وشاملة أيضاً، مثل كتابات نادر أبو شيخة^(١٠)، وسليمان الرواشدة^(١١)، وعبدالمعطي عساف، وعبدالقادر الشيفخلي^(١٢).

أما على الصعيد الفلسطيني، فينبع من خلال الابحاث المتعلقة بالموضوع ضعف الاهتمام به، وقلة الدراسات عنه. ويعود السبب الرئيسي إلى ترکز الاهتمام على القضية الوطنية العامة، وتحقيق التخلص من الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة. ونتيجة لهذا الاهتمام من ناحية، ولرزوح فلسطين تحت الاحتلال، وتبيّن دور السلطة المحلية فيها من قبل السلطات المركزية الغربية المتعاقبة عليها من ناحية أخرى، لم يول الكثير من الدارسين اهتماماً بموضوع السلطة المحلية، الا بعد ان قامت السلطة الوطنية الفلسطينية، وبدأت عملية إعادة هيكلة هيئات السلطة المحلية.

ومع ذلك لم يخل الامر من وجود بعض الدراسات الوصفية التي عالجت موضوع السلطة المحلية في فلسطين، عبر حقب مختلفة. ويبرز من هذه الدراسات، دراسة محمود التمورة في موضوع مؤسسات الحكم المحلي اثناء الحكم العثماني في فلسطين. وتتطرق الدراسة الى التقسيمات الادارية وتأسیس البلديات وعلاقة السلطة المركزية بتلك الهيئات. إلا أن الدراسة لم تستكمل بالرغم من أن المؤلف حاول أن يدرس مؤسسات الحكم المحلي حتى فترة عام ١٩٩٤^(١٣). ومن الدراسات التحليلية القليلة حول نشأة وتطور هيئات السلطة المحلية تلك التي قام بها الدكتور علي الجرباوي^(١٤). ففي دراسته يحلل وضع هذه الهيئات خلال الحقب المختلفة، العثمانية والانتدابية والاردنية- والمصرية، من خلال تحليل القوانين المعمول بها، التي درس من خلالها تطور علاقة السلطة المركزية بالسلطة المحلية.

^{١٠} نادر أبو شيخة وعبدالمعطي عساف، تنظيم الادارة المحلية في المملكة الاردنية - دراسة تحليلية، عمان : المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٥.

^{١١} سليمان الرواشدة ، الادارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية - عمان، دار مجلداوي ١٩٨٧.

^{١٢} عبد القادر الشيفخلي، نظريّة الادارة والتجربة الاردنية ط١ (عمان، المؤسسة العربية ١٩٨٣).

^{١٣} محمود التمورة : الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي بين الحكم الذاتي والاحتلال وحق تقرير المصير الى الانفلاحة ١٧٩٤ - ١٩٩٤ ط١ الخليل ، ١٩٩٤.

^{١٤} علي الجرباوي، البلديات الفلسطينية من النشأة حتى العام ١٩٦٧ ، شؤون فلسطينية، العدد ٢٢٢-٢٢١ أيلول ١٩٩١.

وتم تركيز بعض الدارسين على البحث في وضع الهيئات المحلية خلال فترة الاحتلال الاسرائيلي، وأثر وجود سلطة محظة على وضع البلديات والمجالس القروية. ويقع ضمن هذه المجموعة دراسة عبدالجود صالح ، التي أبرز فيها محاولات إسرائيل تفكيك والقضاء على بنية البلديات عبر مجموعة من السياسات^(١٥). وكذلك دراسة الدكتور حسين الاعرج بخصوص دور الهيئات المحلية أثناء الاحتلال، والمحددات السياسية والقانونية والاقتصادية للهيئات المحلية. وابرزت الدراسة الدور السياسي الذي قامت به البلديات أثناء فترة الاحتلال على حساب الدور الإداري^(١٦). أما إميل نخلة فقد قام عام ١٩٧٩ بدراسة موضوع البلديات والخدمات الاجتماعية، وذلك بهدف معرفة التغييرات التي يلزم إجراؤها في الخدمات البلدية والتنظيم الهيكلي والقوانين التي تحكمها. ومن المثير في تلك الدراسة أنها اعتمدت على المصادر الأولية، وبالأساس على اجراء مقابلات مع رؤساء البلديات^(١٧).

أما موشيه ماعوز، الذي استغل منصبه كمستشار للحكومة العسكرية الاسرائيلية في الضفة الغربية للاطلاع على الملفات واجراء مقابلات القسرية مع الفلسطينيين ومنهم رؤساء بلديات، فقد قدم دراسة حول تعامل اسرائيل مع النخب الفلسطينية المحلية، ومحاولتها خلق قيادة بديلة لمنظمة التحرير عن طريق اجراء انتخابات بلدية في الضفة الغربية^(١٨).

ولكن بالرغم من أهمية مثل هذه الدراسات من ناحية كشف الممارسات الاسرائيلية تجاه الشعب الفلسطيني، الا انها لم تسمم بدراسة وتقديم وضع الهيئات المحلية الفلسطينية من زاوية الادارة العامة. بل كان منبع هذه الدراسات سياسياً، وبالتالي بقي الموضوع بحاجة الى الدراسة العلمية.

^{١٥} Abdul Jawad Saleh, Israel's Policy of De-institutionalization : A case study of Palestinian local governments, London: Jerusalem center for development studies, 1987.

^{١٦} حسين الاعرج، دور الهيئات المحلية أثناء فترة الاحتلال ، نابلس، جامعة القدس المفتوحة، ١٩٩٣

^{١٧} Emile A. Nakhleh, The West Bank and Gaza, Toward the making of a Palestinian state, Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy, 1979.

^{١٨} Moshe Maoz, Palestinian Leadership on the West Bank, The changing Role of the Mayors under Jordan and Israel, London, Frankcass, 1984.

في هذا المجال، يمكن الاشارة الى الدراسة التي قام بها الدكتور على الجرباوي في مطلع التسعينيات وتعلق بمستقبل البلديات في فلسطين الدولة^(١٩). في تلك الدراسة يبحث الجرباوي في الاساس القانوني والسياسي للبلديات، وعلاقتها بالسلطة المركزية، والمعوقات الادارية والمالية امام تلك البلديات. وقد وضع بعض المرتكزات الاساسية لاستشراف مستقبل الحكم المحلي الفلسطيني، وذلك عبر مجموعة من الاقتراحات والتوصيات التي تهدف الى تفعيل مؤسسات الحكم المحلي الفلسطيني المستقبلية، ومن ضمنها البلديات. وكذلك قدمت الدراسة توصيات تتعلق بالتقسيمات على المستوى السياسي والاداري في الدولة الفلسطينية المرتقبة. ومن مراجعتنا للابدیات الفلسطينية المتوفرة حول موضوع السلطة المحلية، نلحظ الحاجة الملحة لإجراء دراسات تتعلق بجوانب متعددة في هذا المجال بقيت حتى الآن بدون بحث وتمحیص. وتزداد الحاجة في ظل اقامة السلطة الوطنية الفلسطينية التي تقوم حالياً باعادة هيكلة مستوى السلطة المحلية الفلسطينية.

أسئلة الدراسة

- وخلال معالجتنا لموضوع الادارة المحلية بعد اقامة السلطة الفلسطينية، فاننا سنطرح في البداية مجموعة من الاسئلة والقضايا التي تصب في سياق الموضوع وهي :
- اولاً: ما هو الفرق بين الادارة المحلية والحكم المحلي على ضوء التطور التاريخي للسلطة المحلية.
 - ثانياً : ما هي النظم المحلية العالمية وما الفرق بين نموذج الادارة المحلية الفرنسية والحكم المحلي البريطاني.
 - ثالثاً : ما هي العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في كل من مصر والاردن.
 - رابعاً : ما هي طبيعة اختصاصات المجالس المحلية في مصر والاردن.
 - خامساً : ما هي طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية قبل إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية ، وما هي القوانين المنظمة للهيئات المحلية في تلك الفترة؟.
 - سادساً : ما هو التوجه المستقبلي للعلاقة بين السلطة المركزية والمحليّة بعد اقامة السلطة الوطنية الفلسطينية، وما هي نظره المواطنين لهذه العلاقة؟
 - سابعاً: ما هو تأثير هذه العلاقة على التوجه المستقبلي للنظام السياسي الفلسطيني؟

^{١٩} علي الجرباوي، دور البلديات في فلسطين الدولة، مجلة الدراسات الفلسطينية عدد ٩ ، شتاء ١٩٩٢.

ثامناً: ما هو الدور المفترض أن تقوم به الهيئات المحلية من أجل تطوير المجتمع المحلي الفلسطيني.

تاسعاً: هل القوانين المتعلقة بالانتخابات المحلية وتنظيم المجالس المحلية تصب في إطار استقلالية وتعزيز دور المجالس المحلية في المجتمع الفلسطيني؟

عاشرأً: ما هي نظرة المواطن الفلسطيني إلى الهيئات المحلية والى طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والمحليّة.

حادي عشر : ما الفرق بين قانون الهيئات المحلية الفلسطينية وقانون البلديات الاردني.

منهج الدراسة

تقوم الدراسة على العديد من الاساليب لجمع البيانات والمعلومات ، وذلك نظراً لتنوع الاهداف المرجوة منها. فعلى صعيد دراسة وتحليل النماذج والصور المتعددة للتنظيم المحلي، كالمركزية واللامركزية الادارية والسياسية، ودراسة تطبيقها في بعض الدول كفرنسا وبريطانيا وإسرائيل والاردن، تم استخدام الاسلوب المقارن لتحليل النماذج المختلفة على اعتبار أنه المنهاج الذي يغذي أي دراسة بقدر من التجربة التي مرت بها، أو تعاصرها الانظمة الأخرى في عملية تطورها.

وفيما يخص دراسة المفاهيم والافكار المتعلقة بالحكم المحلي والإدارة المحلية، وكذلك المبادئ والاسس المتعلقة بها، فقد استخدم المنهج التحليلي على اعتبار أنه الاسلوب الافضل في هذا المجال.

وعلى صعيد دراسة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، وطبيعة الاساس السياسي والقانوني في مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين، خلال المرحلة السابقة، فقد استُخدم منهج التحليل التاريخي القانوني في هذا المجال، وذلك للتعرف على توجهات السلطة المركزية في تلك الفترة تجاه تلك المؤسسات.

وفيما يتعلق بدراسة طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية الفلسطينية في فترة ما بعد استلام السلطة الفلسطينية، ومع انها فترة لا تزال في طور التبلور والتكون، إلا أن هنالك مؤشرات حول الطبيعة المتوقعة لمستوى السلطة المحلية المستقبلي، ولاستقصاء هذه المؤشرات، فإن الدراسة توظّف منهج تحليل المحتوى لدراسة ما تشمل عليه القوانين والأنظمة المقترنة من توجهات.

وفيما يتعلّق بدراسة العلاقة الثلاثية بين المواطن والبيئات المحلية والسلطة المركزية، فقد تم الارتكاز على دراسة ميدانية وذلك عن طريق تصميم استبيان لمعرفة أراء المجتمع الفلسطيني تجاه قضايا التنظيم المحلي وطبيعة العلاقة المستقبلية بين السلطة المحلية والمركزية في وجهة نظر المواطن الفلسطيني.

خلاصة :

نظراً لكون الخلفية النظرية على غاية من الأهمية لفهم واقع السلطة المحلية الفلسطينية، وتتبع مسارها الحالي، فإن الدراسة تتطلّق من توضيح لبعض النماذج المختلفة للأنظمة الإدارية المتعلقة بمستوى السلطة المحلية، واجراء مقارنة فيما بينها. ومن ثم يتم الانتقال ليبحث واقع السلطة المحلية الفلسطينية، وكيفية تطورها تاريخياً وقانونياً وإدارياً، لنصل الى استشراف طبيعة مستقبلها عن طريق تحليل مشاريع القوانين المقترحة بشأنها من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطينية.

الفصل الثاني

مدخل نحو دراسة الحكم والادارة المحلية

للاجابة على السؤال المتعلق للتطور التاريخي للسلطة المحلية والمقارنة بين مفهوم الحكم المحلي والادارة المحلية.

تعود فكرة وجود وحدات محلية تقوم بإدارة شؤونها بنفسها من خلال هيئة حاكمة محلية الى عصور قديمة. فقد نشأت مثل هذه الوحدات نتيجة تجمع أفراد بعضهم مع بعض، وتواجدهم في مناطق معينة مثل ضفاف الانهار ومنابع المياه ومفترق طرق المواصلات. وقامت هذه التجمعات الإنسانية بتحقيق اهداف تتضمن تسهيل عملية درء الخطر الذي يواجه هؤلاء الأفراد والمساعدة في تنفيذ المشاريع المشتركة، مثل إقامة المعابد والمنازل والمشاغل الصغيرة، الامر الذي يسهل على هذه التجمعات عملية تحقيق الاكتفاء الذاتي نتيجة تقديم افرادها خدمات لبعضهم البعض^(١). وتكونت نتيجة لهذه التجمعات القبائل، القرى والمدن، وبرزت المصالح المشتركة فيما بينهم مع وجود قاعدة للتضامن الاجتماعي ما بين افراد هذه التجمعات. فنشأت المدن كردة فعل للحاجة الى وجود وسائل للدفاع ولتطور التجارة وتقديم خدمات مختلفة للمقيمين ضمن حدودها. وتمتع زعماء المدن والقرى والقبائل القديمة بصلاحيات إدارية يمارسونها ضمن مناطقهم الجغرافية، وكان هؤلاء الزعماء يمارسون سلطات تنفيذية وقضائية وتشريعية، بالإضافة الى حل المنازعات بين الأفراد^(٢).

ومع تطور المجتمع الإنساني الى مرحلة أكثر تقدماً تمثلت بتجمعات إقليمية تضم عدداً من القبائل والقرى والمدن ، انتقلت الحكومة من شكلها البدائي الى اطار اكثراً شمولاً بحيث يضم تلك الوحدات (المدن والقرى) بعضها مع بعض نتيجة توحد مصالحها في تجمع إقليمي. وبقي التنظيم المحلي موجوداً في هذا الشكل الجديد ممثلاً بتعيين حكام محليين ومجالس محلية لها صلاحيات محددة في ادارة المجتمع المحلي. ولم تستطع الحكومات تطبيق مركزية كاملة في حكم وادارة التجمعات المحلية التابعة لها. ومع تزايد هذه الوحدات وامتداد نفوذها الى مناطق عديدة وبعيدة، ظهرت الحاجة الى وجود أفراد يمثلون الدولة في هذه المناطق البعيدة عن

^١ فوزي عبدالله العكش، الحكم المحلي والادارة المحلية، الاسس والتطبيقات، ط ٢ (العين: المطبعة العصرية ، ١٩٨٨)، ص ١١.

^٢ العكش، المصدر السابق ، ص ١٥-١٦.

مراكز الوحدات لإدارة مصالحها في تلك المناطق. لذلك تم تعيين ممثلين عن الوحدات المركزية، يقوم كل منهم بمجموعة من الواجبات المنطة إليه من قبل الحكومة المركزية مثل: المحافظة على الامن والنظام، وصد العداون، وجباية الضرائب. ومع مرور الزمن تمنع حكام تلك الوحدات في بعض الأحيان بسلطات واسعة، وأصبح لهم قوة ينمازون بها الحكومة المركزية في منطقة نفوذهم. ونجد امثلة على تعيين هؤلاء الحكام في الإمبراطوريات التي قامت على مر العصور كاليونانية والرومانية والاسلامية بعصورها المختلفة . وفي أحيان استطاع بعض هؤلاء الحكام الذين يمثلون المركز ، اعلان الاستقلال كما حدث في العديد من الإمبراطوريات التي حاول بعض حكامها الإقليميين الانفصال عن المركز . مثال ذلك ما قام به محمد على حاكم مصر وانفصاله عن الخلافة العثمانية^(٣).

وفي عصر النهضة الاوروبية كان هنالك عدد من المدن التي توفر لها حكم محلي ادى الى انتعاشها وظهور طبقة اصحاب الحرفة والتجار الذين حاولوا كسب وضع خاص لمدنهم لتجنب الوقوع تحت سلطة القطاع. وتمت هذه المدن بقوة اقتصادية جعلت حكام العديد من الدول الاوروبية يتتجنب الدخول في منازعات معها ل حاجتهم اليها . وتمت امراء القطاع في اوروبا بسلطات واسعة في المناطق الواقعه تحت اشرافهم، وشارکوا الدول في ممارسة السيادة ضمن اقطاعيهم مما ادى الى اضعاف وحدة هذه الدول السياسية في تلك الفترة. ومع انقضاء عصر القطاع في اوروبا، وتقصص صلاحيات اقطاعيهم تم اخضاعهم لسلطة الحكومة المركزية، فقد حدث العديد من التغيرات في المجتمع نتيجة لتغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وقد ساعد على ذلك ايضا ظهور عصر الثورة الصناعية الذي نتج عنه تحولات جذرية في العديد من المجالات. فقد بدأ التصنيع في مناطق محددة، وأدى ذلك الى جذب العديد من سكان المناطق الريفية الى تلك الاماكن خاصة المدن التي أصبحت مزدحمة بالسكان. واصبح هؤلاء السكان بحاجة الى خدمات مختلفة ومتزايدة، نتيجة عمل العديد منهم في المصانع الجديدة^(٤).

^(٣) لمزيد من التوسيع في تاريخ الحكم المحلي راجع: صبحي محرم وفتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي. (القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٨٣) ص ٢٣-٢٧. انظر أيضا العكش ، المصدر السابق، ص ١٣-١٥.

^(٤) شاهر علي سليمان الرواشدة ، الادارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، (عمان ، دار مجلاوي، ١٩٨٧). ص ٣٦-٣٧.

ونتج عن مجلل هذه التطورات منح صلاحيات متفاوتة للمدن، لكي تتمكن من تقديم الخدمات وانجاز المشروعات ضمن حدودها الجغرافية. واصبح هنالك شخص مسؤول يقوم بالاشراف على المدينة او القرية يتم اختياره لهذه الغاية عن طريق الانتخاب في بعض الدول، وفي بعض الدول الاخرى كان يجري تعيين المسؤولين عن الوحدات المحلية من قبل السلطات المركزية مباشرة^(٥).

ومع ازدياد تعقد الحياة وتشعبها في الفترات اللاحقة لا سيما في المجتمعات الصناعية المتقدمة، استدعت الحاجة وجود اشخاص يتمتعون بخبرة مهنية للإشراف على نشاطات الوحدات المحلية المختلفة وتقديم الخدمات المطلوبة منها. وبينما بقيت عملية انتخاب رئيس واعضاء المجلس المحلي تتم مباشرة من قبل السكان، إلا ان المجلس اصبح يقوم في بعض الدول بتعيين مدير للوحدة المحلية. وقد تم اتباع هذا الترتيب لضمان ادارة المدينة بشكل فعال وتقديم خدمات ذات مستوى معين مع استمرار الادارة فيها في حالة انتقال السلطة من مجلس الى اخر. ومن الملاحظ حدوث تطور خلال القرن الماضي على انظمة الحكم والادارة المحلية التي اخذت اشكالاً مختلفة. وظهرت تأثيرات عدد من الانظمة المميزة على العديد من الدول التي كانت مرتبطة بها او نقلت انظمتها. وقد لاحظ العديد من الكتاب في دراستهم لتطورمفهوم الامركزية الادارية في دول العالم المختلفة أن الاتجاه نحو الامرکزية ينمو ويزدهر في عهد الرخاء الاقتصادي، وفي ظل الامن والحرية والسلام. أما في أوقات الحرب وأثناء الأزمات الاقتصادية فإن الاتجاه يميل نحو المركزية لتمكن الدولة من تركيز قواها ومواردها لمحاربة العدو، ومقاومة عوامل الضعف والكساد الاقتصادي.^(٦)

المركزية الادارية والامرکزية الادارية :

يقوم تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية على أساس نموذجين هما: مركزية الادارة ولامرکزية الادارة.

^٥ محروم والخطيب، المصدر السابق، ص ٢٦-٢٧.

^٦ في القرن التاسع عشر كان العهد عهد رخاء وسلام، ولهذا اتجهت التشريعات في بعض دول العالم مثل الولايات المتحدة وبريطانيا نحو توسيع حريات الوحدات المحلية واستقلالها، ثم جاءت الحرب العالمية الاولى في سنة ١٩١٤، وظهرت المشاكل الناتجة عن الحروب من عدم استقرار وضيق مالي ومشاكل دولية. وفي هذه الظروف بدأ الاتجاه واضحا نحو المركزية. انظر لمزيد من التوسيع. محمد فؤاد منها، مبادئ واحكام القانون الاداري ط١(القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٨) ص ٤٤٣.

تقوم المركزية على أساس تركيزسائر السلطات بيد واحدة، سواء كانت لفرد واحد أو لمجموعة من الأفراد. وهذا يعني أنه لا توجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها. وفي النظام المركزي، لا يوجد للوحدات المحلية وجود قانوني مستقل، وإذا وجدت هذه الوحدات فلا تتمتع بالشخصية المعنوية، التي تميز النظام المركزي عن النظام اللامركزي. ^(٧)

والمركزية قد تكون مركزية سياسية أو اقتصادية أو إدارية، فالمركزية السياسية في صورتها الكاملة هي تركيز أو جمع السلطة السياسية في الدولة في يد هيئة رئيسية واحدة، وهذا يتطلب حتماً توحيد القانون وتوحيد السياسة العامة للدولة، لأن السلطة السياسية هي التي تضع القوانين، وترسم السياسة العامة للدولة^(٨). وقد تكون مركزية اقتصادية، وتقوم على إشراف الدولة على كافة أوجه النشاط الاقتصادي وتوجيهها وفقاً لخطط مرسومة. أما المركزية الإدارية، وتقوم على فصل الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة هيئات أخرى^(٩).

وليس بالضرورة في المركزية الإدارية أن تتركز السلطة في يد فرد واحد، وإنما يمكن أن تتركز في يد هيئة تكون من عدة أفراد. ولا يشترط أن يتولى الرئيس أو البيئة وحده المباشرة بجميع الاختصاصات الإدارية، حيث يتولى الوظائف الإدارية رؤساء إداريون متعددون بطريقة هرمية لكل من هؤلاء اختصاص محدد، ويستمد الأفراد سلطتهم في مباشرة هذه الاختصاصات من الرئيس الإداري الأعلى الذي تتركز في يده الاختصاصات الإدارية، ويخضع كل منهم لسلطات رئيسه المباشر في درجات السلم الإداري، كما يخضعون جميعاً لسلطات الرئيس الأعلى.

^٧ لمزيد من التوسيع في مفهوم المركزية. راجع: نظرية الادارة المحلية ، الدكتور عبدالقادر الشيخلي، ط ١ (عمان المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٣)، ص ١٢ . وانظر أيضاً الوجيز في القانون الإداري . الدكتور سليمان الطماوي، (القاهرة ، دار الفكر ، ١٩٧٥)، ص ٥١ وما فوق . وانظر أيضاً تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاليتها، دراسة مقارنة الدكتور خالد الزعبي (القاهرة، جامعة عين شمس، ١٩٨٤). ص

^٨ وما فوق. وانظر أيضاً الرواشدة، المصدر السابق ص ١٩ .

^٩ منها، المصدر السابق، ص ٤١٨ .

^{١٠} الطماوي ، المصدر السابق ، ص ٥١ .

وبالتالي فإن أهم ما يتحقق في النظام المركزي يتمثل في تحقيق الوحدة وعدم تجزئة السلطة الإدارية. ويستطيع السلطة المركزية الإشراف على كافة النشاطات الإدارية وتقرير كافة الأمور المتعلقة بالدولة ومناطقها المختلفة بواسطة جهازها المركزي وفروعه. ويُخضع موظفو السلطة المركزية خلال ممارستهم لاعمالهم لرقابة وتجيئ السلطة.

اللامركزية

يقصد باللامركزية أن يوجد في نطاق الدولة أكثر من سلطة واحدة، وينطبق هذا على أنواع السلطات الثلاث المعروفة (التشريعية والتنفيذية والقضائية). واللامركزية نوعان : اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية^(١٠). واللامركزية الإدارية تعتبر اسلوباً إدارياً يقتصر توزيع الاختصاصات فيه على الوظيفة الإدارية فقط ما بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية. وهي وبالتالي ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة، ولا ترتبط بشكل تلك الدولة او تمس وحدتها السياسية^(١١). وتُخضع فيها الوحدات المحلية خلال قيامها بممارسة اختصاصاتها قانونياً لرقابة ووصاية إدارية من قبل الحكومة المركزية وممثليها في المناطق. وعلى هذا الأساس فإن الوحدات المحلية تكون في وضع خاضع للسلطة المركزية التي تستطيع فرض رقابتها على قرارات وأعمال هذه الإدارات من خلال أكثر من وسيلة.

أما فيما يتعلق باللامركزية السياسية فهي تتضمن توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. وهي تعتبر اسلوباً في التنظيم الدستوري للدولة^(١٢). وهنا تقوم الوحدات المحلية بممارسة صلاحياتها الممنوحة لها دون

^{١٠} لمزيد من التوسيع في اللامركزية الإدارية راجع د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري (الاسكندرية منشأة المعارف ١٩٩١)، ص ١٣٩ . وانظر أيضاً الزعبي، المصدر السابق، ص ٢٠ فما فوق . وانظر أيضاً عبد المعطي عساف، و نادر أبو شيخة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية، دراسة تحليلية، (عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٥)، ص ٩٠ . وانظر أيضاً عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ط ١ (القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٣). ص ١.

^{١١} مساعدة، المصدر السابق، ص ١٤

^{١٢} انظر لمزيد من التوسيع عبدالمهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، (دمشق، منشورات وزارة الثقافة والارشاد القومي، ١٩٨٠)، ص ١٤ . وانظر أيضاً حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، ط ١ (بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٣)، ص ١٩ وما فوق.

وجود تدخل او رقابة مباشرة من قبل الحكومة المركزية، "ولكن يبقى هناك بعض الوسائل الرقابية غير المباشرة التي تستطيع الحكومة المركزية بواسطتها التأثير على الحكومات المحلية من خلال وضع شروط معينة فيما يتعلق بالمساعدات المالية"^(١٣).

إن التوسيع الذي حدث في نشاط الدول ولا سيما في الفترة الأخيرة جعلها أكثر من حامية وحافظة للامن والنظام. فقد أصبحت الدول تقوم بنشاطات متعددة اختلفت عما كانت تقوم به في السابق. وقد زادت الدول من نشاطها وأخذت تقدم العديد من الخدمات الأساسية وتشرف على الاستثمار وتوزيع الخدمات المختلفة بين المناطق المحلية. ونتج عن ذلك توسيع الاجهزه الحكومية وشعبها، وامتدت مسؤوليات الحكومة الى كافة انحاء الدولة. و تتبعاً لذلك فان فاعلية المؤسسات الحكومية ونجاحها في القيام بالمهام الموكولة لها تعتمد على مدى قدرتها على ممارسة الصلاحيات المنوحة لها والاشراف على الوحدات والفروع المختلفة التي تتبع لها وقد اصبح مركز هذه المؤسسات في وضع لا يمكنه من الاشراف الكامل والتام على كافة النشاطات. وانعكست اثار ذلك على المناطق المختلفة التي تقع خارج مركز الدولة، والتي ادت بدورها الى ضرورة ايجاد نظام يعالج مثل هذه النتائج السلبية وبالتالي تحقيق نتائج افضل للدولة ومواطنيها. لذا فقد اصبح من الضروري ايجاد السبل لتوزيع المسؤولية والصلاحيات بين الحكومة المركزية والمناطق المحلية وادى ذلك الى تقسيم جهاز الدولة الى جهاز مركزي واخر اعطيت له صلاحيات معينة واصبح يتصرف باللامركزية. وتعتمد مدى الصلاحيات المنوحة في هذه الحالة على نوع الحكم وفلسفته ومدى نظرته الى اللامركزية^(١٤).

يمكن تسمية السلطة المحلية في نظام اللامركزية السياسية بهيئة حكم محلي. ويختلف الحكم المحلي عن الادارة المحلية المنبثقة عن نظام اللامركزية الادارية بانه ترتيب دستوري يفصل العلاقة السياسية والادارية بين السلطاتين المركزية والمحلية، وليس ترتيبا اداريا فقط يصدر عن السلطة المركزية ليمنح تفويضا خاصا ومحظوظ للسلطة المحلية . ولذلك فان هيئات الحكم المحلي تتمتع باستقلالية الصلاحيات عن السلطة المركزية. كما ان صلاحيات الحكم المحلي لا تتوقف عند حدود التنفيذ، بل تتعداها لتصل الى مجال التشريع.

^{١٣} العكش، المصدر السابق، ص ٣٩.

^{١٤} العكش، المصدر السابق، ص ١٧.

ويظهر كذلك أن مفهوم الادارة المحلية قد اختلط بمفهوم الحكم المحلي بالرغم من الاختلاف الكبير بين المفهومين. وقد عمد بعض الكتاب العرب عند دراسة نشأة الادارة المحلية الى إظهار مصطلح الحكم المحلي و كانه يشابه الادارة المحلية، وأن ليس هناك اختلاف بين المفهومين. وبرز من هؤلاء صبحي محرم في كتابه اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، وكذلك مصطفى الجندي في كتابه الادارة المحلية واستراتيجيتها. ويلاحظ أن مفهوم السلطة المحلية في انجلترا سبق مفهوم السلطة المركزية فيها، بعكس فرنسا حيث قامت السلطة المركزية فيها بخلق سلطة الاجهزة المحلية^(١٥).

الحكومة والادارة

إن مفهوم الحكم المحلي ينبع من اللفظ اللاتيني لكلمة حكومة، وهي تعني التوجيه، وقد استخدمت بمفهوم عام وهو التوجيه العام لسياسة الدولة، بما في ذلك العمل التشريعي^(١٦). وبالتالي فإن استخدام اصطلاح الحكم المحلي يعني السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. ومن هذا المنطلق أصبح مفهوم الحكم المحلي يرتبط بمفهوم الاستقلالية بالنسبة للوحدات المحلية تجاه السلطة المركزية. وهذه الاستقلالية لا تقتصر على الناحية التنفيذية، وإنما توسيعها وامتدادها إلى السلطات الأخرى. وأما مفهوم الادارة المحلية فقد نبع من اللفظ اللاتيني لاصطلاح الخدمة، وبالتالي فهي تختص فقط بالناحية الفنية من عمل الحكومة^(١٧). وعلى ذلك، فإن الحكومة تختص بتحريك سياسة الدولة العامة في مقابل ان تقوم الادارة بتنفيذ هذه السياسة العامة. وهذا يعني أيضا ان الادارة المحلية مرتبطة بمفهوم الاستقلالية بالنسبة للوحدات المحلية تجاه السلطة المركزية، إلا أن هذه الاستقلالية مقتصرة على الناحية التنفيذية، بينما هي مرتبطة ومعتمدة على المركز (السلطة المركزية) في النواحي التشريعية والقضائية.

اما في مفهوم الحكم المحلي فستتمد الحكومات المحلية سلطاتها من الدستور والقوانين والتعليمات الادارية^(١٨). وقد عمدت العديد من الدول الى وضع قيود في دساتيرها تنص على وجود حكم محلي. وفي هذه الحالة فإن الذي يحدد العلاقة التي تربط الحكومة المركزية

^{١٥} منها، المصدر السابق، ص ٤٤٣.

^{١٦} الزعبي، المصدر السابق، ص ٢١.

^{١٧} وداعية حمرواي، لامركزية الحكم والادارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج لطبيعة مهام الادارة العامة، الادارة العامة ، عدد ٤٣ ، ١٩٨٤ ، ص ١٤ .

^{١٨} حمرواي، المصدر السابق، ص ١٦ .

بالحكومة المحلية هو دستور تلك الدولة. وعلى هذا الاساس فإن الحكومة المركزية تقوم بالتنازل طوعاً من خلال الدستور عن بعض الصالحيات لصالح الوحدات المحلية (الحكومة المحلية). وهذا يتم من خلال مجموعة القوانين والانظمة واللوائح التي تصدرها الحكومة المركزية التي تفصل فيها طبيعة هذه الصالحيات.

وتأخذ العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية احدى الصورتين التاليتين : ففي الصورة الاولى ينص الدستور على الصالحيات التي تكون من اختصاص الحكومة المركزية، وبالتالي فإن الحكومات المحلية لها الحق في ممارسة أي وظيفة لم ترد ضمن اختصاص الحكومة المركزية. والصورة الاخرى وهي معاكسة للصورة الاولى، حيث ان الحكومة المركزية تقوم بكافة الامور التي لا تقع ضمن صلاحية الحكومة المحلية، هذا في حالة وجود نص في الدستور على الصالحيات التي تكون من اختصاصات الحكومة المحلية^(١٩).

ومن هنا، فإن ما يميز أسلوب الحكم المحلي عن الادارة المحلية يتمحور حسب آراء بعض الفقهاء في المضمون وأساس التسمية . وهذا طبعاً يرتكز على مفهوم الحكم من جهة والادارة من جهة أخرى. وكذلك الاختلاف في مدى درجة الاختصاصات والصلاحيات والرقابة والتتمثل والمشاركة الشعبية. وهناك آخرون اطلقوا في التمييز على أساس الصالحيات المعطاة

للوحدات المحلية من قبل دستور الدولة^(٢٠).

خلاصة :

وتبقى السلطة المحلية مع امكانية تسميتها بالادارة المحلية جزءاً من الهيكل الاداري العام للدولة، تقوم بادارة منطقة جغرافية محددة من قبل السلطة المركزية، وتقويض خاص منها، ولا يرقى مثل هذا الترتيب الى مستوى تقسيم هيكليّة نظام الحكم بين وحدات سياسية تتمتع دستورياً باستقلالية ذاتية عن بعضها البعض، ينجم عنها علاقات تكافؤية متبادلة بينها. بل تبقى الادارة المحلية ترتيباً داخلياً محضاً تقوم السلطة المركزية بتشكيله والتحكم بتحديد حدوده القانونية، بدون أن ينجم عن ذلك تبعات سياسية على مركزية وشمولية النظام السياسي.

وفي النهاية، فإن "الحكم المحلي ترتيب يفرز ديمقراطية الحكم، ولا يمكن أن يوجد إلا ضمن اطار نظام سياسي ديمقراطي. فالنظم الشمولية لا تنتج حكماً محلياً، بل إن اكثراً ما يمكن ان

^{١٩} العكش، المصدر السابق، ص ٥٤.

^{٢٠} عواضه، المصدر السابق، ص ٢٠.

تقديمه من تنازلات لا يتعارض مع الحفاظ على استمرارية شموليتها ويتمثل بالترتيب الاداري المسمى بالادارة المحلية^(٢١).

^{٢١} علي الجرباوي، أي نوع من السلطة نريد، ط١، (نابلس، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، ١٩٩٦)، ص ٢٤

الفصل الثالث

النماذج المختلفة للتنظيم الاداري المحلي مع أمثلة من الدول المقارنة

للإجابة على السؤال الثاني المتعلق بالنماذج المختلفة للنظم المحلية العالمية والمقارنة بين الادارة المحلية الفرنسية والحكم المحلي البريطاني؟

نموذج المركزية الادارية^(١)

تحتفق المركزية الادارية إذا تجمعت الوظيفة الادارية وانحصرت سلطة التقرير النهائي في جميع الاختصاصات المتعلقة بها في يد السلطة المركزية، بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة المواطنين التابعين لها. وهذا يعني انتظام هؤلاء في سلم وظيفي متدرج، ويُخضع لسلطتها الرئاسية سواء اكان الموظفون في العاصمة او في أقاليم الدولة. ويعني ذلك انه يوجد شخص واحد هو شخص الدولة، التي لا يشاركتها أحد في مباشرة هذه الاختصاصات، سواء كانت مصلحية او إقليمية. ويظهر أن هناك عناصر محددة تقوم عليها المركزية الادارية التي سوف يتم التركيز على دراستها، كما يتعين بيان ما يحققه النظام центрالى من مزايا وما ينسب إليه من عيوب.

تقوم المركزية الادارية على ثلاثة عناصر أساسية هي: حصر الوظيفة الادارية في يد الحكومة المركزية، والتبعية الادارية المتدرجة، والسلطة الرئاسية.^(٢)

أولاً : حصر الوظيفة الادارية في يد السلطة المركزية.

تقوم المركزية على أساس تجميع النشاط الاداري في يد السلطة المركزية، ذلك أن السلطة المركزية في هذا النظام هي التي تتولى القيام بجميع التصرفات الادارية، وأداء

^(١) انظر لمزيد من التوسيع. عزات حافظ الابوبي، مبادئ في نظم الادارة المحلية، (بيروت، دار الطلبة العرب ١٩٧٥)، ص ١٤ وما فوق. انظر أيضاً عبد القادر الشيخلي، المصدر السابق، ص ١٢؛ وانظر أيضاً الرواشدة، المصدر السابق، ص ١٩. وأنظر أيضاً الدكتور نواف كنعان، القانون الاداري الاردني، ط ١ (عمان، المكتبة الوطنية، ١٩٩٣)، ص ١٤٣.

^(٢) الشيخلي، المصدر السابق، ص ١٢

جميع المرافق العامة على اختلاف انواعها ومهامها سواء كانت ذات طابع محلي ووطني، ام ذات طابع فني متخصص. وعليه فإن إتباع نظام المركزية يعني أن الدولة ممثلة بجهازها الاداري في المركز وفروعه خارج المركز، تقوم ب مباشرة نشاطاتها وتقديم خدماتها الى كافة المواطنين دون إثناء في كافة بقاع الدولة، عن طريق موظفيها الذين يتم تعيينهم من قبلها للقيام بمختلف أوجه النشاطات.^(٣)

ثانياً : التبعية الادارية المتردجة :

وهي تعني خضوع جميع الادارات والهيئات المركزية وتعيينها لسلطة واحدة هي السلطة المركزية، بحيث ترتبط بها برباط التدرج الاداري^(٤). ويقصد بالتدرج الاداري ان يتخذ الجهاز الاداري في الدولة صورة هرم متتابع الدرجات، وتظهر التبعية من خلال تلك الدرجات. وتتمثل في خضوع الدرجات الدنيا للدرجات العليا فيما يسمى بالسلطة الرئيسية^(٥). وبذلك نجد أن الوزير يكون على قمة السلم الاداري لوزارته، يليه نواب الوزير، فوكالاء الوزارة، مدير المصالح العمومية، فوكالاء هذه المصالح، ثم رؤساء الأقسام، ورؤساء الفروع، فموظفو الفروع والادارات المختلفة.

ثالثاً : السلطة الرئيسية :

تعتبر السلطة الرئيسية الركيزة الاساسية لوجود النظام المركزي، حيث تتقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي وبدون نص. ويقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسه امام رئيسه الاعلى، حتى تصل الى الوزير المسؤول امام البرلمان في النظام البرلماني، او الى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي.

^٣ مساعدة، المصدر السابق، ص ٢٠.

^٤ بسيوني، المصدر السابق، ص ١١٩.

^٥ خالد الزعبي، مصدر سابق، ص ٢٠.

يصعب تصور وجود هيئة إدارية واحدة في الدولة الحديثة تقوم بإدارة وجمع مراقب الدولة بصورة حضارية، وهذا الامر وضع بالدول نحو اعتماد الاسلوبين الاساسيين للتنظيم الاداري - المركزية الادارية واللامركزية الادارية. وقد أطلق عليه الفقيه الفرنسي (أيزيم) بالتنظيم الاداري الوسط، حيث تتعادل او تتواءن السلطة المركزية مع السلطات اللامركزية. لمزيد من التوسع. راجع كتعان، المصدر السابق. ص ١٤٥

صور المركزية الإدارية :^(٦)

إذا كانت المركزية تعني تجميع مظاهر النشاط الإداري في يد السلطة المركزية التي يمتد اختصاصها ليشمل إقليم الدولة مباشرة، فإنها قد تأخذ صوراً متطرفة أو معتدلة، وذلك حسبما يقرر بشأن توزيع الاختصاصات داخل السلطة المركزية نفسها. فمن المعروف أن هنالك اعداداً كبيرة من الوحدات والإدارات داخل السلطة المركزية. وتنشر هذه الوحدات في العاصمة وفي الأقاليم. ومع تعدد الحياة واتساع نشاط الدولة، فإن هذه الوحدات تزداد عدداً واتساعاً، في الوقت الذي يظل فيه النظام مركزياً، سواء اقتصرت سلطة البت النهائي في كل الأمور على الوحدات العليا في الجهاز المركزي أو منحت الوحدات التالية لها في العاصمة، طالما أن هذه الوحدات ترتبط ببقية السلم الإداري. ولكن هنالك ارتباطاً وثيقاً بين تعدد الحياة وإتساع النشاطات داخل الدولة من جهة وبين ظهور أكثر من صورة لمركزية. ولذا فقد ظهرت هنالك صورتان لمفهوم المركزية، وقد أخذتا هاتان الصورتان مسميات مختلفة:

١. صورة المركزية المطلقة (الوزارية) (التركيز الإداري) ^(٧)

تعني هذه الصورة حصر البت في جميع النشاطات الإدارية بالجهاز الإداري في العاصمة. وهذا يعني أن الوحدات الإدارية الموزعة في مختلف أنحاء الدولة ما عدا العاصمة تقترن إلى حيازتها على أية سلطة في الانفراد أو حتى المشاركة في اتخاذ القرار بمعزل عن السلطة المركزية. وهذه الصورة لم تظهر من فراغ، وإنما جاءت نتيجة لمجموعة من العوامل المتشابكة داخل الدول. فالنشاطات التي كانت تمارسها الدولة كانت قليلة، وانحصرت في صيانة الأمن الداخلي ورد الغزو الخارجي وإقامة العدل بين

^٦ لمزيد من التوسيع فيما يتعلق بموضوع صور المركزية الإدارية. راجع كنعان، المصدر السابق، ص ١٥٢. والشيخلي، المصدر السابق، ص ٤٢. وأيضا الرواشدة، المصدر السابق ص ٢١. وأيضا الطماوي، المصدر السابق، ص ٥٣. وأيضا مساعدة، المصدر السابق ص ٢١ وما بعدها.

^٧ استخدم عدد من المؤلفين اصطلاح التركيز الإداري تميزاً عن الصورة الأخرى وهي عدم التركيز الإداري. ومن هؤلاء الطماوي، المصدر السابق، ص ٥٣ و كنعان، المصدر السابق. ص ١٥٢.

الموطنين. وعندما ازدادت نشاطات الدولة وأصبحت غير قادرة على التفرغ لمباشرة المهام الادارية الملقاة على عاتقها، بدأت تظهر عيوب هذه الصورة من المركزية والتي تتمثل فيما يلي:

- أ. تؤدي إلى تعقيد العمل الاداري، إذ يتاخر إنجاز المعاملات بسبب طول المسافة بين العاصمة والاقاليم.
- ب. تعد هذه الصورة إرهاقا للادارة في العاصمة، وذلك لأن حل جميع المشكلات سواء كانت صغيرة أو كبيرة يتم في العاصمة.

ولقد عدد الفرنسي (Dpuis) مساوى المركزية بقوله: "إن المركزية تؤدي إلى تعقيد الاجراءات وتجاهل الظروف المحلية، وتؤدي إلى القضاء على روح المبادرة والابتكار وتسبب التبذير".^(٨)

٢. المركزية النسبية أو اللاوزارية^(٩) (عدم التركيز الاداري).

إن إزدياد النشاطات وتعدها في الدولة، بالإضافة إلى زيادة اعداد الوحدات المحلية، قد جعل الدولة عاجزة عن مباشرة النشاط الاداري المتعدد في كافة أطرافها. ومن هنا فقد بدأت الدولة بالتفكير بأسلوب مغاير وجديد، وكان الهدف الذي يراود الدولة هو تحقيق توازن بين مصلحتها وتمثل في المحافظة على كيانها ووحدتها من جهة، وتنفيذ التزاماتها تجاه الاقاليم والاطراف من جهة أخرى. وعلى ذلك فقد استمد الاسلوب الجديد الذي تبعه الدول على اساس توزيع الصلاحيات وال اختصاصات في نطاق السلطة المركزية، ويكون رئيس السلطة حق تفويض بعض اختصاصاته لأشخاص يديرونها نيابة عنه ويتصرفون في الحدود الممنوحة لهم. كما يحق لرئيس سحب او الغاء هذه الاختصاصات ليمارسها بنفسه.

^٨ مساعدة، المصدر السابق، ص ٢٢.

^٩ تعرف هذه الصورة في النظام الفرنسي باسم (عدم التركيز الاداري وفي النظام الانجلوسكسوني (الادارة الميدانية) لمزيد من التوضع في مفهوم عدم التركيز الاداري. راجع . صبحي محرم، وفتح الله الخطيب، المصدر السابق، ص ٣٢.

استطاعت الدولة عبر استخدام أسلوب عدم التركيز الاداري تحقيق العديد من المزايا، حيث حدت من هيمنة السلطة المركزية على الاطراف، وذلك بتوزيع الاختصاصات الادارية بين المركز والاطراف. وفي نفس الوقت فإن أداء الاطراف أصبح ينسم بالفاعلية والكفاءة بصورة جيدة مقارنة مع اسلوب التركيز الاداري، وهذا راجع إلى أن التنظيم الاداري أصبح يباشر من قبل أفراد يعيشون في مراكز قرية من الاطراف^(١٠). ولكن يجب أن لا يغيب عن الذهان بأن هذا الاسلوب يبقى تحت إطار المركزية، وذلك لأنه لا يختلف في طبيعته عن المركزية إلا في مدى وطريقة توزيع الاختصاصات. وهي وبالتالي لم تصل إلى مرحلة اللامركزية، حيث تباشر الهيئات فيها اختصاصات اصلية مستمدة من القانون دون تدخل من السلطة المركزية بالرغم من أن بعض الاراء التي أشارت في دراستها لهذا الموضوع من منطلق ان مفهوم عدم التركيز الاداري هو مقدمة او حتى مرحلة اولى من مراحل اللامركزية. وانطلقت هذه الاراء من مفهوم ان هذا الاسلوب يخفف العبء عن السلطات المركزية في العاصمة، وبالتالي تتحقق السرعة في إنجاز الوظيفة الادارية^(١١)، ولكن بادراناً أن السلطة المركزية تمارس على موظفيها سلطة اثرئاسة وهي تكفل خضوع هؤلاء لرادتها، ولذا تبقى هذه الصورة بعيدة عن مفهوم اللامركزية.

الادارة المحلية في الاتحاد السوفيaticي (سابقاً)

كان نظام الادارة المحلية في الاتحاد السوفيaticي يتميز خاصة بضمها عليه نظام الحكم المتبوع هناك. فالاتحاد السوفيaticي دولة فيدرالية تتكون من عدد من الوحدات السياسية. تختلف كل وحدة عن الأخرى. وتنقسم الوحدات السياسية (الجمهوريات الاتحادية والجمهوريات المستقلة) إلى الوحدات التالية: المناطق وأقاليم ومدن تتبع الجمهوريات مباشرة، ومدن تتبع الإقليم، ومرابك تضم مدن لها أهمية خاصة، ومرابك تابعة للمناطق، وقرى ريفية، وقرى حضرية^(١٢). وتنقسم هذه الوحدات إلى وحدات محلية

^{١٠} غزوی، المصدر السابق، ص ٧

^{١١} الزعبي، المصدر السابق، ص ٢٢

^{١٢} الزعبي، المصدر السابق، ص ٧٣

عليها وهي الوحدات الخاصة بالمناطق والمراکز القومية. ووحدات محلية متوسطة وهي تضم المراکز الريفية والمدن ذات الاهمية المتوسطة التي تتبع الاقاليم او المناطق او الجمهوريات المستقلة، والمراکز التي تضم المدن، ووحدات محلية في القاعدة، وهي تضم القرى وبعض التجمعات الريفية والمدن الصغرى. وهذه الوحدات تتعدد تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها ونطاق درجة نموها الحضاري ومصالح سكانها. ^(١٣)

وت تكون مجالس هذه الوحدات (السوفيات) من أعضاء منتخبين بطريق الاقتراع السري العام المباشر، والهدف من الانتخابات إبراز الكوادر النشطة المحلية التي تؤمن بالثورة القائمة على المبادئ الماركسيّة واللينينية. وينتخب المجلس في أول دورة رئيساً وسكرتيراً من بين أعضائه، كما يقوم بانتخاب لجنة التنفيذية التي تكون من عضوين إلى ثمانية أعضاء بخلاف الرئيس والسكرتير. وتعتبر اللجنة التنفيذية أهم تشكيلاً نظام الإدارة المحلية باعتبارها تتولى تنفيذ القرارات الصادرة من الحكومة المركزية. ^(١٤)

ومن خلال دراسة النظام السوفيتي المحلي في مجال التشكيل والاختصاص والرقابة يتضح وجود مجموعة من الحقائق التي تصب في نطاق تدعيم المركزية الإدارية وهي أولاً، سيطرة الحزب الشيوعي على الخطوط والاتجاهات الرئيسية في المجالس المحلية، وبعبارة أخرى يسيطر الحزب عن طريق لجانه وفروعه على الحكم المحلي بصورة عامة على أساس اتباع مبدأ الديمقراطية المركزية ^(١٥). ويقوم هذا المبدأ على العديد من العناصر تتمثل في اختيار أعضاء مجالس السوفيات ولجانها التنفيذية. كما تخضع أجهزة السلطة في المستوى الأدنى إلى سلطة أجهزة السلطة في المستوى أعلى، وأخيراً فإن التوجيهات الصادرة من السلطات العليا لها صفة الزامية بالنسبة للهيئات الأدنى منها. وبالتالي فإن مبدأ الديمقراطية المركزية يميل في النهاية إلى تدعيم مفهوم

^{١٣} Ross, Cameron, Local Government in the soviet union (London, Cromm Itelm, 1987) p.30.

انظر أيضاً : الزعبي، المصدر السابق، ص ٥٢. وراجع حمدي، المصدر السابق، ص ٥٢٣ وما بعدها.

^{١٤} Cameron. Ibid, p.36

^{١٥} الجندي، المصدر السابق، ص ١٩٨.

المركزية الادارية مع اختصاصها بمظاهر الحرية المتمثلة في الانتخاب لاعضاء السلطات المحلية^(١٦). ثانياً، تعدد طرق الرقابة وكثرة اجهزتها الى جانب المستويات العليا للادارة المحلية ورقبتها. والى جانب الحزب ولجانه في مستوياتها المختلفة توجد ايضا الصحافة. بالرغم من خروج بعض المسائل من اختصاص مجالس السوفيات المحلية فانها تخضع لرقابة واسراف عاملين من جانب تلك المجالس . وهذه الرقابة تميز بتنوع انواعها وهي تشمل:

أ. الرقابة السياسية والشعبية.

ب. الرقابة الادارية.

الرقابة السياسية : يمارس هذه الرقابة مجلس السوفيات الاعلى، " ومن خلال مراجعة بعض بنود الدستور السوفيaticي ، يلاحظ أن للسلطة العليا في الاتحاد السوفيaticي الحق في ايقاف القرارات التي تصدرها مجالس السوفيات المحلية ، والغاء القرارات التي تصدرها لجانها التنفيذية ، وهذا كله في نطاق المركزية الديمقراطية"^(١٧)

الرقابة الادارية : وهي رقابة واسعة تشمل جميع نشاطات الهيئات العامة المركزية والمحالية، ويدخل في نطاقها الاعمال القانونية والمادية لتلك الهيئات. ولهذه الرقابة صور ثلاثة :

أولا : رقابة سابقة : وتأخذ شكل حصول المجالس المحلية على إذن السلطة المركزية (مجلس السوفيات الاعلى) في البدء في تنفيذ الخطة والحصول ايضا على اذنها بالارتباط بالمصروفات الواردة في الميزانية.

ثانيا : رقابة لاحقة : وتمارس على اجراءات التنفيذ، وأهم صورها التفتيش على الاعمال المالية والحسابية لمجالس السوفيات وفحص مستندات واووجه الصرف.

ثالثا : الرقابة المعاصرة : وتمارس على نشاط الادارات والمؤسسات اثناء قيامها بتنفيذ الاعمال الموكلة لها.^(١٨)

^{١٦} حمدي، المصدر السابق ص ٥٢٩

^{١٧} رشيد، المصدر السابق، ص ١٦٦

^{١٨} Cameron, Ibid - p 61-65

اللامركزية الادارية (الادارة المحلية)^(١٩)

ان تطبيق اسلوب المركزية الادارية وما نتج عنه من سلبيات^(٢٠) قد أدى الى ضرورة ايجاد نظام اكثـر مرونة في التعامل مع الوحدات المحلية. ذلك لجأـت العـدـيد من دـولـ العالم الى استـخدام اـسـلـوبـ الـامـركـزـيـةـ الـادـارـيـةـ فـيـ اـدـارـةـ منـاطـقـهاـ المتـعدـدةـ وـ المـتـارـمـيـةـ الـاطـرافـ. وـهـيـ تـعـتـبـرـ اـسـلـوبـاـ فيـ تـوزـيعـ الـوـظـيفـةـ الـادـارـيـةـ ماـ بـيـنـ الـحـكـومـةـ الـمـركـزـيـةـ وـبـيـنـ هـيـئـاتـ مـحلـيـةـ قـدـ تـكـونـ مـنـتـخـبـةـ اوـ مـعـيـنـةـ اوـ مـزـيـجـاـ بـيـنـ الـطـرـفـيـنـ. وـهـنـاـ تـبـقـىـ لـلـحـكـومـةـ الـمـركـزـيـةـ مـسـؤـولـيـةـ الرـقـابـةـ وـالـمـرـاجـعـةـ وـالـتـوـجـيهـ مـعـ اـمـكـانـيـةـ سـحـبـ السـلـطـاتـ الـمـمـنـوـحةـ بـالـطـرـيقـةـ نـفـسـهـاـ التـيـ مـنـحـتـ بـهـاـ. وـتـرـتـيـباـ عـلـىـ ذـكـ فـإـنـ أـسـاسـ تـوزـيعـ الـوـظـيفـةـ الـادـارـيـةـ لـلـهـيـئـاتـ الـامـركـزـيـةـ يـقـدـمـ لـنـاـ صـورـتـيـنـ اـسـاسـيـتـيـنـ هـمـاـ :ـ الـامـركـزـيـةـ الـاقـلـيمـيـةـ وـالـامـركـزـيـةـ الـمـصـلـحـيـةـ اوـ الـمـرـفـقـيـةـ.^(٢١)

أولاً : اللامركزية الاقليمية :

وـهـيـ تـقـوـمـ عـلـىـ أـسـاسـ وـجـودـ مـصـالـحـ مـحـلـيـةـ مـتـمـيـزةـ يـعـدـ بـالـاـشـرـافـ عـلـيـهـاـ الـىـ وـحدـاتـ اـدـارـيـةـ مـسـتـقـلـةـ مـعـ اـقـتصـارـ إـخـتـصـاصـيـاـ عـلـىـ جـزـءـ مـعـيـنـ مـنـ الدـوـلـةـ تـحـتـ رـقـابـةـ وـاـشـرـافـ السـلـطـةـ الـمـركـزـيـةـ.^(٢٢) وـهـذـاـ يـعـنـيـ أـنـ يـتـخـصـصـ فـيـ شـؤـونـ كـلـ جـزـءـ مـنـ أـجـزـاءـ الـدـوـلـةـ (ـالـاقـلـيمـ)ـ جـيـازـ اـدـارـيـ يـكـونـ اـكـثـرـ اـنـصـالـاـ بـمـجـمـوعـةـ الـافـرـادـ الـذـينـ يـرـتـبـطـونـ بـهـذـاـ الـاقـلـيمـ،ـ وـيـعـمـلـ عـلـىـ تـحـقـيقـ الـمـصـالـحـ الـعـامـةـ عـلـىـ الـمـسـتـوـىـ الـمـحـلـيـ،ـ وـتـبـيـةـ حـاجـاتـ الـمـجـتمـعـ باـعـتـارـهـ اـكـثـرـ مـعـرـفـةـ لـاـحـتـياـجـاتـهـ مـنـ الـحـكـومـةـ الـمـركـزـيـةـ.ـ وـمـنـ هـنـاـ فـانـ مـاـ يـمـيـزـ النـظـامـ

^{١٩} انظر لمزيد من التوسيع في مفهوم الادارة المحلية، العکش، المصدر السابق، ص ٤٧. وعواضه، المصدر السابق، ص ٢٠. والشیخلي، المصدر السابق، ص ٩٠.

^{٢٠} ارتبط مفهوم المركزية بمصطلح الدكتاتورية، ففي ظل النظم الدكتاتورية يطغى نطاق الرئاسة المركزية، وتطغى السلطة المركزية على اختصاصات السلطة الامركزية ويتحول النظام الاداري الى نظام مركزي بحث، أو يحتفظ بصوره الامركزية من حيث الشكل فقط، كان يحتفظ به وكل النظام الامركزي مع إخضاع اعضاء المجالس المحلية خصوصاً تماماً للسلطة المركزية. وفي الوقت الذي ارتبط مفهوم الامركزية بمصطلح الديمقراطية. ففي ظل النظام الديمقراطي يصبح هنالك مشاركة في الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية. لمزيد من التوسيع راجع: هنا، المصدر السابق ، ص ٤٤٥.

^{٢١} الزعبي، المصدر السابق، ص ٢٣

^{٢٢} العکش، المصدر السابق، ص ٤٨

المركزي عن اللامركزية الإقليمية اساسه قائم على تركز الوظائف الإدارية وتوزيع الاختصاصات على العاصمة دون ان يكون هنالك أي تدخل من قبل الأفراد او الهيئات الموجودة في الأقاليم. وبالتالي جاءت اللامركزية الإقليمية كرد فعل على هيمنة الجزء على الكل، حيث أصبح توزيع الاختصاصات في ظل هذا النظام يتم بين الجزء والكل لمصلحة الطرفين.

والملاحظ ان الصورة الإقليمية للادارة اللامركزية اقدم في نشأتها من الصورة اللامركزية المصلحية حيث اقترب مفهوم اللامركزية الإقليمية بمفهوم البلديات اثناء الحكم الروماني. وقد ساعد هذا النظام على التخفيف من وحدة المركزية الإدارية من جهة، كما ساعد على توزيع اساليب التنظيم الإداري بقدر تعدد اقاليم الدولة.^(٢٣)

وتتميز المرافق التي تدير الهيئات اللامركزية الإقليمية بأنها مرافق متعددة وغير متجانسة؛ لأنها تشمل جميع الخدمات التي تقدم للجتماع المحلي مثل : الخدمات الصحية والتعليمية والمواصلات والمياه والاسكان، وحماية البيئة، وغيرها من المرافق التي تشبّع حاجات ضرورية وملحة لسكان الأقليم او المدينة او القرية.

ويختلف تنظيم الادارة اللامركزية على اساس اقليمي باختلاف النظام السياسي للدولة، والنظام القانوني الذي يحكم الادارة المحلية في كل دولة الذي يحدد اختصاص وصلاحيات الهيئة المحلية.^(٢٤)

^{٢٣} بسيوني، المصدر السابق، ص ١٥١

^{٢٤} الادارة المحلية في النظام البريطاني تميز بكونها اقدم في نشأتها مقارنة بالدول الأخرى. كما تميز من ناحية اخرى باتساع الاختصاصات الممنوحة لها والتي تختلف في الواحد منها عن الاخر. كما تتميز بتعدد مستويات الوحدات المحلية التي تشمل الأقاليم والمدن الكبرى والمتروطة والمناطق الريفية والقرى الريفية الصغيرة.اما في النظام الفرنسي، فتتميز الادارة المحلية بوحدة البناء القانوني لهيئاتها وعمومية التنظيم وشمولية اختصاصات هذه الهيئات، وفعالية الوصاية الإدارية التي تمارسها الادارات المركزية عليها. ويكون التنظيم اللامركزي المحلي في فرنسا من وحدتين اساسيتين هما : المحافظات والبلديات، لمزيد من التوسع، راجع كنعان، المصدر السابق، ص ١٧٤ . راجع الرواشدة، المصدر السابق، ص ٢٩ وراجع ايضا: الزعبي، المصدر السابق، ص ٢٥ . وكذلك حمدي، المصدر السابق ، ص ١.

ثانياً : اللامركزية المصلحية (المرفقية)

تعنى وجود هيئات مستقلة تحدد اختصاصاتها على أساس ما تمارسه من أعمال. وتمارس هذه الهيئات نشاطاتها على مستوى منطقة واحدة او عدة مناطق في الدولة حيث تعرف (بالمؤسسات العامة). وهي تكون مستقلة عن الجهاز المركزي ويوكى اليها اختصاصات محددة على أساس الوظيفة التي تقوم بمارستها. ان هذا الاسلوب في اللامركزية الادارية يستهدف ادارة هذه المؤسسات على أساس تجاري مع توفير خدمة ضرورية للمواطن. ويتطلب ذلك ابعاد هذه المؤسسات عن تعقيدات الجهاز الاداري واعطاء ادارتها المرونة وحرية الحركة للتخلص من الاجراءات المتبعه في الجهاز المركزي في الدولة. وتقوم بالتالي بتقديم خدماتها الى المواطن بأقل تكلفة ممكنة بحيث توفر عملية استغلال تقديم الخدمات نفسها من قبل القطاع الخاص مع ما يصاحبها من اسعار مرتفعة. مثل هذه المؤسسات : مؤسسات النقل العام والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها^(٢٥).

ظهر هذا النوع من اللامركزية الادارية حديثاً، عندما تدخلت الدولة المعاصرة في العديد من الانشطة التي كانت تحجم عن ممارستها من قبل. ونتيجة لكثرة المشاريع والمرافق العامة ظهرت الحاجة الى منح هذه المرافق استقلالية ادارية مع خضوعها لاسراف السلطة المركزية. وهي تختلف عن اللامركزية الادارية الاقليمية في عدم خضوعها لاحكام موحدة، حيث لا يوجد قانون عام واحد يسري كلياً، وإنما ينطبق على كل نوع من الاحكام التي تضمنها قانون انشائه. ومن حيث طبيعة كل منهما، تعتبر اللامركزية المرفقية ذات طبيعة اختصاصية محصوره ضمن نشاط معين من النشاطات العامة. كما ان سلطة هيئاتها التقريرية والتنفيذية ليست عامة ولا شاملة كسلطات الهيئات المحلية التي يشمل اختصاصها كل الشؤون المحلية، وإنما هي خاصة ومحددة في نطاق النشاط التي وجدت من اجل ممارسته وللمدة التي تقتضيها ذلك. وفي المقابل فإن اللامركزية الاقليمية ذات طبيعة جغرافية محصوره في جزء من الاقليم، وتنتقل هيئاتها المحلية في ادارة هذا الجزء من ارض الدولة بعيداً عن السلطة المركزية^(٢٦).

^{٢٥} العكش، المصدر السابق، ص ٤٨

^{٢٦} الشيخلي، المصدر السابق، ص ٢٩

يتضح من دراسة الادارة المحلية ان هناك خصائص معينة لا بد من توفرها فيها تكون كذلك منها :

- وجود مصالح تتطلب نظاماً قانونياً معيناً.
- وجود هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة.
- توفر نوع من الاستقلال القانوني والاداري والمالي للسلطة المحلية، بالرغم من خضوعها لشرف ورقابة السلطة المركزية في مجالات محددة.
- تدريب الهيئات المحلية على ممارسة حقها السياسي عن طريق انتخاب ممثليها في المجالس المحلية والوحدات الادارية على مستوياتها المختلفة.

مقومات الادارة المحلية :

ومن تعريف الادارة المحلية نستطيع ان نحدد المقومات والداعيات الاساسية لها التي تتمحور بثلاث :^(٢٧)

١. وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
يتركز نظام الادارة المحلية بالدرجة الاولى على وجود وحدات ادارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين في اقليم الدولة.^(٢٨) وهذه الوحدات تعتبر مستقلة عن اشخاص منشئها وممثليها والمقصود بهذا المعنى السلطة المركزية، وبالتالي فان هذه الهيئات تصبح قادرة على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات. وهذا الامر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد من الاشخاص بما يسمح

^{٢٧} تحدث العديد من الفقهاء عن مقومات متعددة. فالفرنسي (دي لوبيادير) ذكر ان "النشاط الاداري في الدولة يقسم الى نوعين من المرافق: مراقب قومية يتم جميع المواطنين في الدولة بالتساوي كتوزيع البريد ومرافق محلية تقتصر اهميتها على مواطني جهة محلية معينة كتغذية منطقة محددة بالكهرباء والماء". والفرنسي (ريفيرو) قال ان "الاساس الاول لا ينطوي مركيز هو الاعتراف بوجود مصالح متميزة عن المصالح القومية". راجع عواضه، المصدر السابق، ص ٢٥.

^{٢٨} ركز الدكتور الطماوي على ان النقطة الاساسية لمصطلح اللامركزية الادارية يتمحور في الاعتراف بان ثمة مصالح اقليمية من الافضل ان يترك الشرف عليها لمن يفهم الامر حتى تفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها. لمزيد من التوسع، راجع: الطماوي، المصدر السابق، ص ٦٧.

لها القيام باختصاصاتها، ومن الأمثلة على تلك الاشخاص (شخصية معنوية) المحافظات والبلديات.

توزيع الاختصاصات بين الوحدات المحلية والسلطات المركزية :

تبعد الفكرة الاساسية من خلق الوحدات المحلية بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية. ان عملية تحديد المصالح المحلية التي تقوم الوحدات المحلية بادارتها يمتنع عن المصالح القومية التي تقوم السلطة المركزية بادارتها يرجع الى عوامل وظروف الدولة نفسها في النواحي السياسية والاجتماعية والجغرافية. ويعود بالاساس الى القانون ذاته الذي يحدد ما يعتبر من المرافق قوميا، فيوكل امر ادارتها للسلطة المركزية، وما يعتبر من المرافق محليا، فيوكل امر ادارتها للسلطات المحلية. فالاعتبارات التي تحدد اختصاص السلطة المركزية هي كل المرافق التي تمس لجان الدولة وهذا الامر يتعلق بالنواحي الخارجية والدفاعية، والتي تعجز السلطة المحلية عن القيام بها، نتيجة لبعض الظروف الخارجية عن قدرتها في ممارسة المهام.^(٢٩) إلا أن السلطات المحلية تستطيع ان تساهم بدور كبير بالقيام بمجموعة من الاختصاصات وذلك وفق شروط معينة لا تتناقض مع قدرة السلطة المحلية على القيام بها.^(٣٠)

٢. قيام مجالس محلية منتخبة :

لا يكفي ان يشير المشرع الى ان ثمة مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وإنما يجب ان يشرف على هذه المصالح المحلية من يفهم الامر بأنفسهم. وكما كان من المستحيل على جميع ابناء الوحدات المحلية ان يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم، فإنه من المتعين ان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم. ومن هنا كان الانتخاب هو الطريقة الوحيدة الاساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس التي تعبر عن ارادة هذه الوحدات. ولهذا لم تختلف الدول الاشتراكية عن غيرها من الدول في هذه الخاصية، فجميع المجالس

^{٢٩} مساعدة، المصدر السابق، ص ٤٦

^{٣٠} الزعبي، المصدر السابق، ص ٥٦

المحلية تشكل عن طريق الانتخاب بل ويقوم كثير منها بانتخاب اجهزة التنفيذ بين اعضائها.^(٣١)

ولكن الانتخاب لا يقوم بذات الدور فيما يتعلق بتكوين المجالس التي تتولى ادارة المؤسسات والهيئات العامة للاختلاف الكبير بين طبيعة اللامركزية الاقليمية واللامركزية المصلحية. وبهذا يكتفي المشرع فيما يتعلق باللامركزية المصلحية بوضع القواعد التي تكفل استقلال المجالس التي تشرف على تلك المؤسسات بدون ان يكون هنالك أي التزام بطريقة الانتخاب في تكوين تلك المجالس. وقد نادى بعض الفقهاء اثناء قياسهم لمفهوم اللامركزية المصلحية على اللامركزية الاقليمية، بان هذا الانتخاب ليس ركنا اساسيا في اللامركزية، ويكفي تحقيق استقلال المجالس بطرق أخرى.^(٣٢)

إلا أننا لا نتفق مع هذا الرأي في اعتباره ان الهدف الذي يسعى النظام اللامركزي الاقليمي اليه هو استقلال الهيئات المحلية. ونرى أن الهدف الذي يستهدفه النظام اللامركزي يختلف باختلاف صور النظام اللامركزي نفسه. اذ تهدف اللامركزية الاقليمية الى تطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي، فمن غير المتصور تطبيق الديمقراطية في النطاق المحلي بغير اسلوب الانتخاب. ويفضل ان يكون الانتخاب انتخابا مباشرا، إذ ان الانتخاب المباشر اكثر ديمقراطية من اسلوب الانتخاب غير المباشر لصدقه في التعبير عن ارادة الشعب المحلي. وبهذا فإن ابناء الوحدة المحلية يختارون اعضاء المجالس المحلية المكلفة بادارة شؤونهم المحلية مباشرة دون وساطة بين الناخب المحلي وعضو المجلس المحلي. لذا يكون الانتخاب في حالة اللامركزية الاقليمية ركنا اساسيا من اركانها فهو الوسيلة الوحيدة الممكنة لتحقيق الديمقراطية المحلية.

^{٣١} راجع مصطفى الجندي. المرجع في الادارة المحلية. ط١(الاسكندرية: منشأة المعارف. ١٩٧١) وقد عرض الكثير من نظم الادارة المحلية في الدول الاشتراكية. راجع حمدي، المصدر السابق، وراجع، رشيد، المصدر السابق، ص ١٥٥ وما فوق.

^{٣٢} يلاحظ ان اعضاء السلطات اللامركزية الاقليمية او اغلبهم يختارون بوجه عام في معظم الدول في الوقت الحاضر بطريقة الانتخاب، غير أن سبب ذلك لا يرجع الى وجود مبدأ قانوني او شرط ااسي يقتضي بذلك، لأن الشرط الاساسي في نظام اللامركزية الادارية انما ينحصر في استقلال الشخص الاداري اللامركزي عن السلطة المركزية، وانفاذه باختصاصات يباشرها بنفسه مستقلا عن السلطة المركزية. وهذا الاستقلال يمكن تحقيقه بالنسبة لمثل الشخص اللامركزي بوسائل أخرى غير الانتخاب.

لمزيد من التوسع. راجع مهنا، المصدر السابق، ص ٤٢٣

ويصبح استقلال اعضاء المجالس المحلية مجرد نتیجة حتمية لتطبيق الديمقراطية فمن غير المتصور ديمقراطيا ان يتلقى اعضاء المجالس بصفتهم ممثلي الادارة الشعبية المحلية اوامر وتعليمات ونوصيات السلطة المركزية للقيام بالعمل او الامتناع عن عمل او القيام بعمل بكيفية معينة.

٣- إستقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية :

تطبيق اللامركزية في العمل الاداري لا يعني مطلقاً استقلال الادارات المحلية عن السلطة المركزية، فإذا كان للادارة المحلية ان تتمتع بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها، فإن من حق الادارة المركزية ان تراقبها وتراقب اعمالها لكي تبقى في نطاق السياسة العامة للدولة. كما أن غياب التنسيق بين الطرفين سيؤدي الى خلق فرضي سياسية وادارية في الدولة. وفي نفس الوقت فإن إستقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين ليس منحه وتسامحاً من الادارة المركزية، ولكنه استقلال اصيل مصدره المشرع وأحياناً الهيئة المؤسسة^(٣٢). وبالتالي فإن العلاقة بين هذه الهيئات والمركز يجب ان تكون على هذا النحو: رقابة واسراف تساند بما المصالح الحيوية والمصلحة العامة للدولة من جهة، وعدم مساس باستقلال هذه الهيئات المعنية من جهة اخرى. والرقابة والاسراف امران لازمان على هذا النحو لتحقيق الانسجام والتجانس في كيان الدولة ذاتها مع الاقادة من مزايا الادارة المحلية بالمقابل.

فالرقابة الادارية إذن، تفرضها طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية. وقد درج بعض الفقهاء في فرنسا على استعمال اصطلاح الوصاية الادارية للدلالة على العلاقة التي تربط بين السلطة المركزية بالادارة المحلية. وقد ظهرت وجهة نظر معايرة لهذه التسمية حيث اعتبر اصحاب هذا الرأي انه لا يمكن اعتبار الدولة بمثابة وصي على الادارة المحلية، والا اعتبرت هذه الاجهزة بمثابة قاصر يحتاج الى الوصاية، كما هو الامر في نظام الوصاية المعروف في القانون المدني.^(٣٤) في حين أن رقابة الادارة المركزية على الادارة المحلية تهدف الى حماية المصلحة العامة من قيام المسؤولين في الادارة المحلية من تصرفات تتعارض مع مصالح الدولة والمواطنين. وقد

^{٣٢} انظر لمزيد من التوسع، بسيوني، المصدر السابق، ص ١٤٥

^{٣٤} عواضه، المصدر السابق، ص ٣٠

رأى بعض الفقهاء^(٣٥) أنه من الأسلم من الناحيتين القانونية والادارية استعمال تعبير الرقابة، ولكن نتيجة الخشية من أن يتدخل هذا التعبير مع الرقابة الرئاسية او الرقابة الادارية فإنه من الأفضل إستعمال تعبير الرقابة المحلية للاشارة الى الامور التي تمارسها الادارة المركزية على الادارة المحلية.

نموذج الامركزية السياسية (الحكم المحلي - النموذج البريطاني - الامريكي) مبررات نشأة الحكم المحلي

١. **الحكم المحلي** : وهو اسلوب اداري من اساليب الحكم الديمقراطي، بدأ منذ اواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين. ويقوم كحقيقة ادارية وسياسية في كيان الدولة المعاصرة، حتى أصبح الحكم المحلي احد مفاهيم الديمقراطية العامة. ولقد كان تعقد العلاقات الاجتماعية وسيادة الافكار الديمقراطية وتطور وظائف الدولة من الأسباب المباشرة في قيام هذا النمط الاداري من الحكم. ويمكن القول بصفة عامة ان الحكم المحلي وهو في صورته القائمة ظاهرة جديدة، وهو ملازم للحكومات الديمقراطيه، وانه نسأ نتيجة للتوجه الكمي في وظائف الدولة الحديثة وفي واجباتها من ناحية، وللتوجه الكيفي في حقوق المواطنين من ناحية ثانية. وبعبارة اخرى نسأ نتيجة للتقدم التكنولوجي في الميادين الفنية والاقتصادية وللتقدم الديمقراطي في الميادين السياسية والاجتماعية.^(٣٦)

إن التطور الفكري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي قد أدخل تغيراً جوهرياً على الوظائف التقليدية للدولة. فالامن الذي كانت تقوم الدولة بتحقيقه لها وللناس قد تعددت وجوهه وتغيرت طبيعته. كما تغير وضع الفرد في الجماعة ووضع الجماعة في الدولة نتيجة الافكار الديمقراطية في مختلف مراافق الحياة العامة. وأصبح الشعب هو مصدر السلطات يقيمها لتحقيق حاجاته المادية والاجتماعية، ويترجم بها المكاسب السياسية والاقتصادية والاجتماعية في صورة خدمات ومرافق.^(٣٧)

^{٣٥} انظر الرواشدة، المصدر السابق، ص ٤٩

^{٣٦} انظر صبحي محرم وفتح الله الخطيب، المصدر السابق، ص ٩.

^{٣٧} انظر الدكتور يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، (بيروت: دار النهضة العربية ١٩٨٩)

ص ١٢٦ وما بعدها.

وهذا التطور الذي أصاب وظائف الدولة فتناولها بالتوسيع والتنوع أصاب كذلك محتويات تلك الوظائف ووسائل تنفيذها، فاصبحت الخدمات العامة تصور على أنها حقوق للمواطنين يجب اداؤها، ثم يجب أن يتم الاداء بصورة معينة تضمن تحقيق الغرض منها. ومعنى هذا ان العملية لا بد ان يتم توفيرها في مستويات متعددة. فلم يعد يكفي ان ينظر للخدمة وحدها، ولكن يجب ان يدخل المخدومون انفسهم كجزء اساسي من الخدمة في التصور والتنفيذ، لأنها توجيه لهم. فالوسائل المادية والفنية الادارية يجب ان تتصل بالغاية الوظيفية للخدمة. وفي نفس الوقت أصبحت الدولة عاجزة عن الاشراف الكامل والتابع على كافة النشاطات. وانعكست آثار ذلك على المناطق المختلفة التي تقع خارج مركز الدولة، والتي أدت بدورها الى ضرورة ايجاد نظام يعالج مثل هذه النتائج السلبية، وبالتالي تحقيق نتائج أفضل للدولة ومواطنيها. لذا فقد اصبح من الضروري ايجاد السبل لتوزيع المسؤولية والصلاحيات بين الحكومة المركزية والمناطق المحلية وأدى ذلك الى تقسيم جهاز الدولة الى جهاز مركزي وجهاز آخر اعطيت له صلاحيات معينة وأصبح يتصرف باللامركزية. وبالنسبة للصلاحيات الممنوحة فانها تعتمد على نوع النظام السياسي ومدى نظرته الى اللامركزية. وقد أخذت بعض الدول وعلى رأسها فرنسا باسلوب اللامركزية الادارية، وهو اسلوب تنظيم اداري يتعلق فقط بممارسة الوظيفة الادارية، بينما اخذت بريطانيا اسلوب اللامركزية السياسية والحكم المحلي، والذي سبق الحكم المركزي في النساء، وهذا اسلوب أخذ الصيغة البريطانية، بينما طبقت الولايات المتحدة اسلوب اللامركزية السياسية لاسباب تتعلق بحجم الدولة.^(٢٨)

مزايا الحكم المحلي :

يمكن تلمس مزايا الحكم المحلي، من خلال : تبنيه لمفهوم الادارة بالمشاركة أو الادارة الجماعية، فليس هناك شخص بذاته في نظام الحكم المحلي او في أي من مستويات هيكله التنظيمي تكون له سلطة او حق الامر او النهي، فرئيس السلطة المحلية (رئيس المجلس) ليس إلا عضواً كغيره في إطار السلطة المحلية. فالقرار بالأمر والنهي بيد المجلس نفسه، ويتولى الجهاز الاداري للسلطة المحلية تنفيذ القرارات، وليس هناك

^{٢٨} انظر الزعبي، المصدر السابق، ص ٢٣. وراجع الشيخلي، المصدر السابق، ص ١٤. وراجع عواضه، المصدر السابق، ص ٢١.

بين السلطة وجهاز الحكم المحلي خطوط فاصلة او قنوات معقدة، حيث أن اللجان هي المشرفة والمراقبة للعمل مباشرة ومن ورائها المجلس نفسه.

ونظام الحكم المحلي في بريطانيا يعتبر في واقعه جزء من الادارة العامة للدولة، ذلك أن الادارة العامة للدولة في بريطانيا سواء كانت سلطة إقرار او سلطة تنفيذ، فإنها تتوزع على محاور ثلاثة وهي:^(٣٩)

أ. الادارة العامة المركزية : التي تتولاها الحكومة المركزية.

ب. الادارات العامة الامرکزية : التي تتولاها انظمة الحكم المحلي والسلطات المحلية الموزعة في ا أنحاء البلاد.

ج. الادارات العامة شبه الحكومية والقطاعات العامة : التي تتولاها المؤسسات والهيئات المستقلة.

والملاحظ في التنظيم المحلي البريطاني وجود النماذج الادارية الثلاثة (المركزية، الامرکزية المصلحية، الحكم المحلي في وقت واحد^(٤٠)). ومن خلال هذا التوزيع للادارة العامة للدولة، فإن محاور الادارة العامة للدولة تترابط فيما بينها في اطار معادلة متوازنة، تستهدف تحقيق توازن الادارة وتناسقها، تكون فيها الحكومة المركزية مركز التوازن. ذلك انها تكون صاحبة سلطات وصلاحيات السيطرة الاساسية في رسم السياسة العامة للدولة، ورقابة اعمال الادارة العامة. وتتجأ الى البرلمان لغرض تنفيذ سيطرتها هذه، باعتباره السلطة التشريعية العليا لاصدار القوانين كلما اقتضى الامر ذلك، وكلما اصبح في غير مقدورها اقرار سلطتها في توجيه السياسة العامة الشاملة. وتهدف من ذلك الى إلزام الجهات العاملة في المحورين الآخرين (السلطة المحلية والادارة شبه الحكومية) في الادارة العامة للدولة بالسير في اطار المنهجية العامة المقررة. وتعتبر الجهات العاملة في المحورين الآخرين في الادارة العامة للدولة سواء كانوا العاملين في اطار نظام الحكم

^(٣٩) انظر: شكري، المصدر السابق، ص ١١

^(٤٠) يرجع مصدر التسمية في النظام الانجليزي الى اعتبارات تاريخية، فقد بدأ النظام على انه نوع من الحكم المحلي ولكنه تطور بعد ذلك واقتصر على الاشراف على المرافق المحلية، وهذا المعنى ابرزه الفقهاء المحدثون حتى في المملكة المتحدة نفسها، واصبحوا يطلقون عليه اسم (الادارة المحلية وليس حكما محليا متميزا عن نظام الاتحاد الفيدرالي، ويرجع البقاء على التسمية الى طبيعة الشعب الانجليزي ووجه للمحافظة على القديم. راجع الزعبي، المصدر السابق، ص ٣٧.

المحي او في اطار القوانين الخاصة المنشئة للمؤسسات والهيئات المستقلة، أما ان تكون في نفس مستوى السلطات العاملة في محور الحكومة المركزية ومتوازنة معها بشأن نقل السلطات والصلاحيات لبعض اداء الوظائف والاقرار والتنفيذ، او ان تكون مرتبطة بسلطات المحور المركزي في البعض الاخر عند اداء هذه الوظائف. وهذا الامر يتطلب في تلك الادارات (السلطة المحلية والقطاعات العامة) الرجوع الى السلطة المركزية لأخذ موافقتها كلما طلب الامر ذلك، بالإضافة الى خصوصيتها الى رقابة سلطات المحور المركزي.^(٤١)

إن هذه المعادلة المتوازنة التي تعمل على تحقيق التسييق والترابط بين محاور الادارة العامة الثلاثة للنظام الانجليزي،^(٤٢) تعمل في نفس الوقت على ترسيخ مبدأ ديمقراطية ادارة الدولة. فهذا الاسلوب ولا شك يزيد من فعالية التنظيمات المحلية بالإضافة الى زيادة المشاركة والعمل الجماعي مع السلطة المركزية، بحيث تكون العلاقة علاقية تفاعل وارتباط بين الجهازين (السلطة المركزية والمحلي)، بعكس الاسلوب الفرنسي الذي يميل الى التشدد في اسلوب منح الاختصاصات والرقابة. ان معادلة توزيع الادارة في المحاور الثلاثة يؤدي بلا شك الى تجنب الحكومة المركزية من تحمل اعباء كثيرة متشعبة^(٤٣)، وذلك بابداع هذه الاعباء على عاتق السلطات العاملة في المحورين الآخرين.

التمييز بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية :

هناك العديد من الخصائص التي تجعل من السلطة المحلية متميزة عن غيرها من الحكومات كالحكومة المركزية، ويمكن تلخيصها فيما يلي :

١. تأتي السلطة المحلية نتيجة لانتخاب مباشر من المجتمع الذي تمثله والذي تحكمه بعد اتمام عملية الانتخاب وبالتالي فإن هؤلاء المنتخبين هم الذين يشكلون مجلس الحكم المحلي، وهو صاحب السلطة العليا في المنطقة التي يحكمها. يتولى ادارتها واصدار القرارات اللازمة لتحقيق هذه الادارة. وهو السلطة التي تعين الموظفين على مختلف

^{٤١} انظر لمزيد من التوسع. في دراسة محاور الادارة الثلاثة في بريطانيا. شكري، المصدر السابق، ص ١٢.

^{٤٢} See : Local Government in Britain - Ibid . p13

^{٤٣} الطماوي، المصدر السابق، ص ٨٣

انواعهم و اختصاصاتهم للعمل الدائم والمؤقت في الجهاز الاداري التابع له، وذلك مقابل اجر محدد لكل من هؤلاء الموظفين^(٤).

- ٢. إن اهداف ووظائف السلطة المحلية متعددة، وهي تمتد الى مجالات كثيرة مقارنة مع مفهوم الادارة المحلية، الذي يختص فقط بالوظائف الادارية وفق ارادة السلطة المركزية. فالسلطة المحلية في نظام الحكم المحلي تتولى مسؤولية وتقديم خدمات متنوعة الى جمهورها، كمسؤولية ادارة المدارس وادارة بيوت العجزة وخدمات الاطفاء وتعبيد الطرق، بمعنى انها بمثابة حكومة مركزية داخل الوحدة المحلية التي تحكمها. والسلطة المحلية في نفس الوقت تمتد فقط الى حدود المنطقة التي تحكمها كما ان تنظيماتها وهيكلتها محددة.
- ٣. وبالرغم من استقلالية السلطة المحلية في مزاولة اعمالها، إلا أنها تخضع للسلطة القومية التي تمثل بالبرلمان، وهو الذي يصدر قوانين هذه السلطة وينحنيا الصالحيات والسلطات ويقرر شخصيتها. وفي نفس الوقت فإن على السلطة المحلية إطاعة وتنفيذ هذه القوانين.^(٥)

الخلاصة :

يختلف الحكم المحلي عن الادارة المحلية المتبقية عن نظام الامرکزية الادارية لانه ترتيب دستوري يفصل العلاقة السياسية والادارية عن السلطتين المركزية والمحلية وليس ترتيباً إدارياً فقط يصدر عن السلطة المركزية ليمنح تفویضاً خاصاً ومحدوّاً للسلطة المحلية، ولذا فان هيئات المحكم المحلي تتمتع بإستقلالية الصالحيات عن السلطة المركزية.

^(٤) الزعبي، المصدر السابق، ص ٥٦

^(٥) انظر في مفهوم التمييز بين السلطة المحلية والسلطة المركزية. راجع شكري، المصدر السابق، ص

الفصل الرابع

التنظيم الاداري المحلي : نماذج من الاقليم (الأردن - مصر)

للاجابة على السؤال المتعلق بالإدارة المحلية في مصر والاردن

القسم الاول : الأردن :

التقسيمات الادارية للوحدات المحلية في الأردن :

في الأردن نوعان من الوحدات المحلية هما الوحدات البلدية والوحدات الفروية.

ويقوم نظام الادارة المحلية على أساس تنوع الوحدات المحلية (بلدية وفروية) وذلك تبعاً لحجم السكان ودرجة العمران والأهمية الاقتصادية والخصائص الاجتماعية والجغرافية^(١). وتضم الوحدات البلدية في نطاقها مجتمعات حضرية او ريفية بينما تضم الوحدات الفروية في نطاقها مجتمعات ريفية فقط.

ومن أهم الملامح الاساسية للوحدات المحلية في الأردن هي :^(٢)

- تفاوت أحجام الوحدات المحلية من حيث عدد السكان^(٣). فنجد تفاوتاً حاداً بين

احجام الوحدات المحلية ذات النوع الواحد كالبلديات والقرى ويعود السبب في ذلك:

- ازدياد نمو المدن الكبرى من الناحية السكانية مثل عمان والزرقاء واربد

بصفة مستمرة، الامر الذي يهدد مستوى الخدمات الحالي فيها، ويلزمها

بصورة مستمرة للبحث عن تمويل مالي لتعطية تكاليف الخدمات المطلوبة

للسكان الجدد.

- تناقص عدد سكان الريف بصفة مستمرة نتيجة الهجرة للمدن باعتبارها

مراكز جذب وخاصة للثبات الشابة من السكان، مما يؤدي وبالتالي إلى إفراط

الريف من سكانه المنتج والعامل بصورة تدريجية.

^١ انظر : الشيخلي المصدر السابق، ص ٥٩ وما بعدها.

^٢ انظر : شطناوي، المصدر السابق، ص ١٣٦ وما بعدها.

^٣ بلغ عدد البلديات في الأردن لغاية عام ١٩٩١ (٢١٧) مجلساً بلدياً. انظر: غزوی، المصدر السابق

ص ٥.

٣- تفاوت نطاق الوحدات المحلية من حيث المساحة بين الوحدات البلدية والوحدات الفرودية ، وهذا الأمر يؤدي إلى تفاوت في الموارد المالية المخصصة لهذه الوحدات ، والى زيادة الترامات الوحدات المحلية ذات المساحة من ناحية أعداد السكان بمختلف المرافق والخدمات على مساحات شاسعة من الأراضي الواقعة في نطاق الهيئة المحلية .

تشكيل الهيئات المحلية :

يعتبر موضوع تشكيل الهيئات المحلية من أكثر الموضوعات التي تحدث جدلاً فقهياً بين الباحثين والدارسين في مجال الإدارة المحلية والحكم المحلي، وقد برز الجدل حول بعض المحاور الرئيسية المتمثلة في أسلوب اختيار أعضاء الهيئات المحلية، وأسلوب اختيار رؤساء المجالس وتوابعهم ونظام العضوية ويمكن توضيح ذلك على النحو التالي (٤)

أولاً : أسلوب اختيار أعضاء الهيئات المحلية.

هناك ثلاثة أساليب لاختيار هي :

- أ. اسلوب انتخاب اعضاء المجالس من قبل الاهالي المحليين، ومن نوابهم.
- ب. اسلوب تعيين اعضاء المجالس المحلية عن طريق السلطة المركزية.
- ج. الاسلوب المختلط، الذي يجمع بين الاسلوبين السابقين، فيأخذ بتعيين بعض الاعضاء وبانتخاب البعض الآخر، وقد يشترط هذا الاسلوب ان يكون عدد المنتخبين اكثر من ٥٠٪ من مجموع الاعضاء، حفاظاً على التمثيل المحلي، وان كان هذا الشرط ليس ثابتاً او مطلقاً بالضرورة (٥).

وقد ثار حوار شائك حول المفاضلة والاختيار بين هذه الاساليب. وكانت الحجة المركزية لدى أنصار الاسلوب الاول (الانتخاب) تؤكد على فرضية مفادها ان لا تمثيل محلي حقيقي دون انتخابات محلية، يتم خلالها اختيار أعضاء الهيئات المحلية من بين

^٤ انظر: عساف، وابو شيخة. المصدر السابق. ص ٢٥ وما بعدها.

^٥ راجع: غزوی، المصدر السابق، ص ٢٤ وما بعدها.

الاهالي المحليين.^(٦) وكانت حجة انصار الاسلوب الثاني ان التمثيل عبر الانتخاب لا يحقق بالضرورة تمثيلاً للمصالح المحلية، وخاصة اذا كان هناك شك في درجة وعي الاهالي ونضجهم وقدرتهم على اختيار ممثليهم الفعاليين. ويجرى انصار الاسلوب الثالث ليقدموا حلاً توافقياً بين وجهتي النظر.^(٧)

وفيما يتعلق بالأردن، فإن عملية تشكيل الهيئات المحلية تقضي التطرق إلى طريقة هذا التشكيل من ناحية، والإجراءات التطبيقية لعملية الانتخاب من ناحية أخرى. والملاحظ ان هناك اختلافاً بين ما هو مطبق على مستوى البلديات وبين ما هو مطبق على مستوى المجالس القروية، فالملاحظ ان المشرع الأردني قد نص على ان يتولى ادارة المجالس البلدية اعضاء منتخبون مباشرةً من قبل الاهالي المحليين، وقد يتولى ذلك اشخاص معينون من قبل السلطة المركزية في بعض الحالات الاستثنائية^(٨). وفي حالة حل بعض المجالس البلدية لظروف خاصة قبل انتهاء مدة دورتها يتم تشكيل لجنة معينة لادارتها^(٩). واعطى المشرع الحق لوزير الشؤون البلدية والقروية ان يعين عضوين اضافيين في كل مجلس بلدي، ويكون لذويين العضوين حقوق الاعضاء المنتخبين نفسها.^(١٠)

اما بالنسبة لمجالس القرى فقد أخذ المشرع بأسلوب التشكيل المختلط إذ يتم تعيين بعض الاعضاء الموجودين في القرية المعينة بحكم وظائفهم وهم في العادة مختار او مختار القرية. وقد يقوم الحاكم الاداري المسؤول بتعيين عدد من الاعضاء والممثلين لایة

^٦ يرى البعض ان انتخاب اعضاء السلطات المحلية يعتبر شرطاً اساسياً لامكان القول بوجود لامركزية ادارية في دولة من الدول، وقد كان هذا الرأي هو المعمول به خلال القرن التاسع عشر. راجع: منها، المصدر السابق، ص ٤٢٢.

^٧ يرى انصار هذا الاسلوب ان التعيين لا يتنافى مع طبيعة اللامركزية الادارية التي تقوم على ركائز معينة يجب ان تتوافر لها، ليس بينها الانتخاب . ويرى هذا الفريق ان الشرط الاساسي لقيام اللامركزية الادارية هو تحقيق استقلال هذه الهيئات اللامركزية في مواجهة السلطة المركزية. وتوفير الضمانات الكفيلة باستمرار وجوده سواء في تكوين هذه الهيئات بالانتخاب او التعيين او الجمع بين الانتخاب والتعيين. فالعبرة اذن ليست في اسلوب تكوين الهيئات المحلية، وانما في تحقيق استقلالها بالفعل في ممارسة اختصاصاتها. ووجود الضمانات الخاصة لصيانته هذا الاستقلال. بسيوني، المصدر السابق، ص ١٤٤ وما بعدها.

^٨ المادة الرابعة. الفقرة الثانية المعدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤.

^٩ المادة الرابعة. الفقرة ج المعدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤.

^{١٠} المادة السابعة والعشرون، قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

حارة او طائفة، وغير ذلك من الفئات التي يستوجب الواقع تمثيلها. كما يتم انتخاب عدد من الاشخاص يتراوح بين ثلاثة واثني عشر شخصا وفق الطريقة التي يقررها الحاكم الاداري في المنطقة.^(١١)

أما بالنسبة لامانة عمان الكبرى، فقد نص قانون البلديات على معاملتها باسلوب خاص ومميز لها^(١٢). وقد عدل هذا القانون مرارا وإن آخر تعديل له في الاول من كانون الثاني سنة ١٩٨٧ ، والذي ينص على توحيد العاصمة الاردنية وضواحيها ضمن بلدية واحدة تحت اسم امانة عمان الكبرى^(١٣). ويتولى إدارة الامانة مجلس يحدد الوزير عدد أعضائه، على ان ينتخب بعضهم انتخابا مباشرا وفق أحكام هذا القانون، ويعين النصف الآخر بقرار من مجلس الوزراء بناء على تسميب الوزير^(١٤) وتكون مدة المجلس أربع سنوات^(١٥). وقد الغى المشرع نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون البلديات المعدل لعام ١٩٨٧ واستعاض عنه بالفقرة الثانية من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤ المعدل التي نصت على مجموعة من الامور^(١٦) منها: ان عدد أعضاء المجالس البلدية تتراوح بين ستة وأحد عشر عضوا، ويتم انتخاب الرئيس والاعضاء إنتخابا مباشرا. وبخصوص امانة عمان الكبرى فيتولى إدارتها مجلس يحدد مجلس الوزراء عدد اعضائه على ان ينتخب نصفهم مباشرا، والنصف الآخر يعين من اعضاء الامانة، ويتم تعيين أمين عمان من قبل مجلس الوزراء من بين اعضاء مجلس الامانة.

إلا أن هذا التعديل لم يمس اسلوب ملء مقاعد عضوية مجلس امانة عمان الكبرى القائم على تشكيل هذا المجلس عن طريق الجمع بين اسلوبي الانتخاب والتعيين الذي يتم على الشكل التالي :

الانتخاب المباشر لنصف اعضاء المجلس بموجب قرار من مجلس الوزراء بناء على تسميب وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة^(١٧). والمشرع هنا عندما حدد اسلوبين

^{١١} المادة الخامسة من قانون ادارة القرى لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته.

^{١٢} المادة الثالثة . الفقرة الثانية ، قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

^{١٣} المادة الثالثة . الفقرة الاولى. قانون رقم ١ لسنة ١٩٨٧ .

^{١٤} المادة الثانية. الفقرة الثانية. قانون رقم ١ لسنة ١٩٨٧ .

^{١٥} المادة الثالثة ، الفقرة الرابعة. القانون السابق.

^{١٦} الفقرة الثانية. قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤ .

^{١٧} المادة الثالثة، الفقرة الثانية. قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤ .

لملء مقاعد مجلس امانة عمان الكبرى، نلاحظ انه تراجع عن اسلوب الانتخابات المباشر الذي منحه للبلديات الاخرى في المملكة^(١٨). ولم يكتف بهذا التراجع بل إنه منذ تشكيل مجلس الامانة فإنه لم يجر انتخابات مباشرة لنصفه الآخر^(١٩). أما بالنسبة لرئيس مجلس امانة عمان فيعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تسمية رئيس الوزراء^(٢٠)، وبذلك فهو مرتبط برئيس الوزراء مباشرة وليس بوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئية. كما أن الجهة التي قامت بالتعيين هي التي تتولى عملية الاقالة او التعيين في منصب آخر، ويحق لمجلس الوزراء ان يفوض احد الوزراء ليقوم بممارسة صلاحيات أمين عمان الكبرى، وان تحدد المخصصات والعلوات التي تمنح مقابل ذلك بقرار من مجلس الوزراء^(٢١).

هذا فيما يختص بامانة عمان الكبرى اما فيما يتعلق بالمجالس البلدية الاخرى، فإن القاعدة المعتمد بها هي قاعدة الانتخاب المباشر لكل اعضاء المجالس البلدية^(٢٢) وأعطي المشرع الحق لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئية ان يعين عضوين إضافيين في كل مجلس بلدي، ويكون لهذين العضوين حقوق الاعضاء المنتخبين نفسها^(٢٣) أما مبررات اللجوء الى هذا الاتجاه كما يراه بعض الكتاب والباحثين فهي^(٢٤) :

١. تزويد المجلس بعناصر فنية مناسبة.
٢. فرض نوع من رقابة الحكومة المركزية على اعمال وقرارات المجالس البلدية.
٣. اعتبار اشتراك العناصر المعينة مع العناصر المنتخبة بتشكيل المجلس البلدي مرحلة في تطور النظام الاداري من المركزية الى الامرکزية الادارية، وذلك خشية من سلبيات اجراء طفرة نوعية تغير النظام الاداري على نقيضه .
٤. إدخال أناس ذوي كفاءة وخبرة للمجالس البلدية، كما أن التعيين يعتبر وسيلة ناجحة لتمثيل مختلف فئات المجتمع المحلي في المجلس البلدي.

^{١٨} المادة الثالثة . الفقرة الثانية. قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

^{١٩} العبادي، المصدر السابق، ص ٣٤.

^{٢٠} المادة الثانية الفقرة د. قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤.

^{٢١} المادة الرابعة والثلاثون. الفقرة الرابعة. قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

^{٢٢} المادة الثالثة ، الفقرة الرابعة. قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤.

^{٢٣} المادة السابعة والعشرون. قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

^{٢٤} الشيخلي، المصدر السابق، ص ٩٥.

إلا أنه وبرغم جميع هذه الادعاءات التي تعطي مبرراً للحكومة المركزية أن تقوم بتعيين أعضاء من قبلها في المجالس البلدية، فإنه يتضح من تحليل شامل لمجمل القوانين الأردنية المختصة بالهيئات المحلية، أن الهدف الأساسي من أسلوب التعيين، يتمثل في رغبة الحكومة المركزية بالهيمنة والسيطرة على المجتمع المحلي الأردني. فالدور المفترض لتلك الهيئات أن تكون تابعة وتسير في فلك السلطة المركزية. وإن الرد على كافة المبررات التي تعطي الحق للحكومة المركزية أن تتدخل في تعيين وصلاحيات الهيئات المحلية يتمثل بما يلي :

١. ان رأي القائلين بأن عملية تزويد المجلس البلدي بعناصر فنية مناسبة، وذلك بتدريب أعضاء المجلس البلدي على أسلوب الادارة المحلية عن طريق التعيين رأي مردود. فعقد الدورات المختصة في الادارة المحلية وشئون البلديات يسهم في تدريب أعضاء المجالس البلدية على أسلوب الادارة المحلية.
٢. ان عملية تطوير النظام الاداري من المركزية الى اللامركزية الادارية، لا يتم عن طريق التعيين، ما دام الهدف هو الوصول الى اللامركزية الادارية، فلماذا تعين السلطة المركزية أعضاء من جيئتها ومن يقوم بالولاء لها على أقل تقدير؟

اختصاصات المجالس المحلية :

إن مسألة تحديد اختصاصات المجالس المحلية من المشكلات التي عانى التشريع والفقه الاداريان في معالجتها وحلها، ويرجع ذلك الى صعوبة التمييز بين اختصاصات السلطات المحلية واختصاصات السلطات المركزية، وتحديد المعيار الفاصل بين ما يعتبر من المرافق المحلية وما يعتبر من المرافق العامة الوطنية.

والتمييز بين المرافق القومية والمرافق المحلية ليس بالامر السهل، ولا يمكن ان نضع معياراً قاطعاً للتفرقة بينهما، ذلك أن الدولة هي التي تختص بتحديد الحاجات العامة فتدخلها في نطاق المرافق القومية وال حاجات الخاصة التي تدخل في اختصاص الادارة المحلية.^(٢٥)

والواقع ان ما يملي على الدولة، تحديد ما يدخل من الشؤون في المسائل القومية وما يدخل منها في المسائل المحلية، هو نتيجة عوامل بيئية واجتماعية وسياسية واقتصادية تشكل البناء الاساسي للدولة. فبقدر ما تأنس الدولة الى توفر الحاجات والامكانات، والى

^{٢٥} راجع : كنعان، المصدر السابق، ص ٢٣٨.

حسن توزيع الثروات على المرافق المحلية، تكون المعطيات والظروف مهيأة للدولة لمثل هذا التوزيع الذي يختلف بالطبع من دولة إلى أخرى بحكم أنظمتها السياسية والاجتماعية، وظروفها الإدارية، وتتوفر الوعي والثقافة، والقدرة لدى الموظفين على الاضطلاع بما تتيح بهم من اختصاصات وتلقى على عاتقهم من مسؤوليات.^(٢٦)

وتحتاج الاتجاهات الفقيهة، وكذلك التجارب العملية المقارنة في عدد كبير من النظم الإدارية المعاصرة، وجود ثلاثة أساليب لتوزيع الاختصاصات بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية وهي :

أ. توزيع الاختصاصات بشكل عام، وبمقتضاه يعهد المشرع للوحدات المحلية مزاولة جميع الاختصاصات المتعلقة بالشؤون المحلية، ويترك للسلطة المركزية مزاولة الشؤون الوطنية وما يتم استثناؤه صراحة من الاختصاصات المحلية وأسناذه لسلطة مركزية أخرى.^(٢٧) ويتميز هذا الأسلوب بأنه يضمن قدرًا كبيراً من المرونة والحرية لحركة الهيئات المحلية ويوسع من اختصاصاتها كثيراً، الأمر الذي يبرزها كعامل هام في حركة التنمية الشاملة. كما أنه يمكن من تحديد النشاطات المحلية، ووضعها ضمن جدول من الأولويات وبخاصة إذا كانت الطاقات المحلية محدودة ولا تتمكن من ممارسة ما يتم منحه لها من اختصاصات مختلفة. ولكن ما يعبّر عن هذا الأسلوب أنه لا يحقق الوضوح الكافي لاختصاصات الهيئة المحلية، إذ ليس من السهل أن يتم الفصل الدقيق بين النشاطات ذات الطابع المحلي وبين النشاطات ذات الطابع المركزي، وهذا الأسلوب متبع في نظام الإدارة المحلية في فرنسا.

ب. توزيع الاختصاصات بتحديدتها على سبيل الحصر. وذلك بأن تنص التشريعات المحلية على مجموعة محددة من الاختصاصات للهيئات المحلية، ولا يجوز لهذه الهيئات ممارسة سواها إلا إذا تمكنت من استصدار تشريعات خاصة بكل اختصاص جديد. وهذا الأسلوب هو المطبق في المملكة المتحدة، حيث تلتزم المجالس المحلية حدود الاختصاصات المخولة لها بحكم القانون وتختلف هذه الاختصاصات من إدارة إلى أخرى بحكم حجمها وموقعها وعدد سكانها وتتوفر

^{٢٦} عواضة، المصدر السابق، ص ٨٨.

^{٢٧} الزعبي، المصدر السابق، ص ١٧٤ وما بعدها.

الموارد المالية فيها.^(٢٨) ويلاحظ أن آثار هذا الاسلوب تأتي على عكس الاسلوب السابق، إذ إن هذا التحديد يضمن تحقيق الوضوح في الاختصاصات، كما أنه يضمن أن يتم منح الهيئات المحلية الاختصاصات الأكثر أهمية لها، والتي يكون بمقدورها ان تتجزأها. ولكن هذا الاسلوب لا يحقق شرط المرونة، ما دام انه ليس بمقدور الهيئات المحلية تجاوز ذلك بحرية واسعة.^(٢٩)

ج. توزيع الاختصاصات على اساس التخصيص بعد التعميم. ويكون ذلك بالجمع بين الاسلوبين السابقين للتوفيق بين كل منهما معا.

وفيما يتعلق بالاسلوب المتبع في تحديد اختصاصات المجالس المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية، فقد درج المشرع الاردني على الالتزام بالقاعدة المتبعة في النظام الانجليزي، وهي قاعدة تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر.

ويرى البعض^(٣٠) أن هذا الاسلوب يحقق قدرأً كبيراً من الوضوح، الامر الذي يحول دون حدوث أية نزاعات بين المجالس المحلية والسلطة المركزية حول هذا الموضوع، كما أنه يمكن حدوث أية ملابسات بين المجالس المحلية، ويساعد هذا على خلق جو من التعاون والعمل المشترك إذا ما توفرت النوايا الحسنة للسير على هذا الطريق. وعلى الرغم من ذلك فإن المشرع الاردني وهو يقرر اتباعه هذا الاسلوب لم يراع شرط المرونة الذي يجب ان يرتبط بشرط الوضوح وذلك لتحقيق نظام فعال للاختصاصات الذي بدونه يظل النظام مشوهاً، وعاجزاً عن مسايرة مقتضيات التنمية والتقدم.

اختصاصات المجالس البلدية

حدد قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ (المعدل) اختصاصات وصلاحيات المجالس البلدية في حدود مناطقها وتشمل هذه الاختصاصات عدة مجالات ذكر اهمها على النحو التالي:^(٣١)

^{٢٨} العبادي، المصدر السابق، ص ٦٧.

^{٢٩} منها، المصدر السابق، ص ٤٦٠.

^{٣٠} عاصف وابو شيخة، المصدر السابق، ص ٦٤.

^{٣١} المادة الحادية والاربعون، الفقرة من ٣٦-١ قانون البلديات لسنة ١٩٥٥.

أولاً : الاختصاصات العامة : وتشمل إنشاء الحدائق والساحات والحمامات والمؤسسات الصحية المختلفة بما فيها المصحات والمستشفيات والمؤسسات الثقافية^(٣٢) والرياضية، بما فيها المدارس والمتحف، وإنشاء المسالخ والمقابر والملاجيء.

ثانياً : الاعمال الرقابية : وتشمل مراقبة إنشاء الابنية ومراقبة المجاري والقوارب والسفن وال محلات والمطاعم والمقاهي والاغذية والمساكن وغيرها من المحلات العامة، ومراقبة الفنادق واليانصيب والقمار واللوحات والاعلانات وال اووزان والمكاييل، ومراقبة الخبز واللحوم والاسماك وذبح الحيوانات.

ثالثاً : الاعمال التنظيمية : وتشمل تخطيط البلدة والشوارع من حيث فتح هذه الشوارع والغايتها وتعديلها وإنشاء ارصفتها وتنظيفها وإنارةها وتنسيقها وترقيمها وإعطاء رخص البناء وهدم الابنية المتداعية التي يخشى من خطر سقوطها او الاضرار بالصحة العامة.

رابعاً : خدمات متعددة : كتزويد السكان بالماء والكهرباء والغاز والمحافظة على الآداب العامة والأخلاق واتخاذ الاجراءات والاحتياطات الالزمة لمنع الفيضانات وإعانة المنكوبين وجمع الكنasse ومنع التسول.

خامساً : وضع الانظمة : وهي الاختصاصات التي تتعلق بحق المجالس في وضع الانظمة التي تمكّناها من القيام بوظائفها المختلفة.

سادساً : فرض الرسوم : يجوز للمجلس البلدي ان يستوفى رسوما عن الخضار والفواكه التي تعرض في الاسواق العامة، وتقوم البلدية بتعيين مقاديرها بموجب انظمة يصدرها المجلس البلدي وبموافقة مجلس الوزراء.

سابعاً : اختصاصات استشارية : لا بد من استطلاع رأي البلدية في جميع التشريعات والترتيبيات لتنظيم ومراقبة الاعمال الداخلة في اختصاصات البلدية العامة.

ثامناً : التصرف بأموال البلدية : تجميع فضلات الطرق وإقامة الابنية الالزمة وتأجيرها وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

تاسعاً : العاملون المحليون : الاشراف على الموظفين المحليين داخل البلدية وتنظيم سير العمل بها.

اختصاصات المجالس الفروية

لقد وردت اختصاصات المجالس الفروية محددة في قانون إدارة القرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٤ على سبيل الحصر، وتشمل الاختصاصات عدة مجالات أهمها :

أولاً : الاختصاصات العامة :

وتشمل تأسيس المدارس والمستوصفات وتهيئة الأسواق والمسالخ وموارد الحياة وتنظيمها وإنشاء الطرق والاماكن العامة، وأن يقوم بوجه عام بكلفة الاعمال التي من شأنها تحسين مرافق القرية الصحية ونظافتها وصحة سكانها وسلامتهم.

ثانياً : الاختصاصات التنظيمية

تخطيط وتقسيم الشوارع وتعديلها أو الغاؤها، وتعيين عرضها وتعييدها وإنشاء ارصفتها وإشارتها وترقيمهما.

ثالثاً : اختصاصات متعلقة بفرض الرسوم والعواائد

مع مراعاة الأحكام التي يحددها مجلس الوزراء في المادة ١٢ من هذا القانون

رابعاً : صلاحية المجالس الفروية بعقد القروض وبموافقة الحاكم الإداري

خامساً : اختصاصات شبه قضائية :

حيث إن المجالس الفروية تملك الحق في تعيين لجنة على أن لا تزيد عن ثلاثة أعضاء من المجلس الفروي لتسوية الأمور المختلف عليها بين الفرقاء المقيمين في القرية وذلك عن طريق مراقب التحكيم وبموافقة الحاكم الإداري

^{٣٣} المادة الثالثة من قانون إدارة القرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٤.

^{٣٤} قانون إدارة القرى، المصدر السابق، (المادتان ١١، ٩).

^{٣٥} قانون إدارة القرى، المصدر السابق، (المادة ٩).

^{٣٦} قانون إدارة القرى، المصدر السابق، (المادة ١٣).

^{٣٧} تنص المادة ١٢ من قانون إدارة القرى على أن يصدر مجلس الوزراء نظمة تحدد أصناف العوائد التي يحق للمجالس الفروية فرضها بما في ذلك القرية وطرق الاعتراض عليها.

^{٣٨} قانون إدارة القرى، المصدر السابق، (مادة ١٧).

^{٣٩} قانون إدارة القرى، المصدر السابق، (مادة ١٨).

يمكن القول أن ما تمارسه المجالس المحلية من الاختصاصات يعتبر ضيقاً ومقصوراً على الخدمات البلدية التقليدية دون أن يمتد ليشمل العديد من الاختصاصات البشارة التي تمارسها هيئات محلية في كثير من الدول، كخدمة التعليم والصحة وغيرها. كما أن هذه المجالس لا تملك الحق في ممارسة اختصاصات اقتصادية أو إنسانية، حتى ولو بالمشاركة مع القطاع الخاص، الامر الذي لا يمكنها من تحقيق أي نوع من الالتفاف الذاتي، ولو على المدى البعيد، ولا يتفق هذا مع الاتجاهات الحديثة الخاصة بموضوع الاختصاصات في تحقيق الاستقلال الاداري والمالي في مواجهة السلطة المركزية، ولما يترتب عليه من زيادة اهتمام المواطنين بمجاليهم المحلي والمشاركة في عضويتها وتوفير عنصر الكفاية والخبرة لها. فالملاحظ ان معظم الاختصاصات المنوحة للمجالس المحلية تتعلق اما بالرقابة والاشراف على بعض الخدمات التي ليس لها وجود أصلاً من الناحية العملية في معظم بلدان وقرى الاردن، وخاصة في المدن والقرى الفقيرة، مثل تلك الخدمات التي تتعلق بالصرف الصحي، والحرف والصناعات ومراقبتها، ورقابة المطاعم والمقاهي والنواحي.

إن اختصاصات المجالس المحلية، كان يجب أن تمت لتشمل الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الصحية والتعليمية كحد أدنى وحسب قدرة وظروف الوحدات المحلية. وكما يلاحظ من جهة ثانية، عدم تحديد الاختصاصات بشكل قاطع وواضح بين ما هو للسلطة المركزية، وما هو للمجالس المحلية، وهذا ادى :-

- تحكم الاجهزة المركزية في مختلف الوحدات المحلية في صلحيات المجالس المحلية بالتعدي عليها حيناً، وباعاقتها حيناً آخر عن القيام بتلك الوظائف والاختصاصات المنوحة لها بنص القانون، والمتدخلة مع اختصاصات الادارات المركزية في الدولة.

- ازدواجية الوظائف والاختصاصات المعطاة لكل من السلطتين المركزية والمحليه من الناحية الادراية والتنفيذية معاً داخل منطقة المجلس المحلي، ويعود سبب ذلك الى :

١- ضآلة حجم الامكانيات المادية والبشرية التي تتمتع بها هيئات المحلية في الاردن.

-٢ عدم توفر الرغبة لدى الكثير من أجهزة السلطة المركزية للتخلص من اختصاصاتها التي تمارسها من خلال فروعها في نطاق الوحدات الإدارية ونقلها إلى المجالس المحلية، لعدم وجود قانون للإدارة المحلية بتنظيم الصالحيات الإدارية.

العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية :

يعتبر الحديث عن العلاقات المركزية المحلية، من أكثر الأحاديث صلة بمسألة استقلال الهيئات المحلية وتأثيراتها، حتى إنه يمكن القول بأن درجة الاستقلالية تعتمد أول ما تعتمد على مدى رغبة السلطة المركزية في فرض قيود على الهيئات المحلية واعمالها. فالعلاقة بين هذين الامرين هي علاقة طردية، فقد يتم تشكيل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب، وقد تعطى الاختصاصات الواسعة والمتنوعة، إلا أن ذلك لا يضمن تحقيق استقلال الهيئات المحلية اذا ما عمد المشرع بجملة من الطرق الى تقييد حرية هذه الهيئات والحد من انتلاقتها مثل (٤٠)

-١ ان يعمد المشرع الى اعطاء السلطة المركزية الحق في فرض رقابة مشددة، بحيث تشمل الهيئات المحلية نفسها الى جانب اعمالها ونشاطاتها. واهم مظاهر ذلك:

١- حق حل الهيئات المحلية بکاملها، وحق فصل او توظيف او معاقبة أي من اعضائها ورؤسائها.

٢- حق إنشاء الوحدات المحلية او حق الغائها، او دمج بعضها مع بعض، او فصل بعضها عن بعضها الآخر.

٣- حق تعيين بعض الاشخاص في اطار عضويتها، او بعض اللجان لتحمل محل مجالسها.

٤- حق المصادقة السابقة وأو اللاحقة على اعمال هذه الهيئات.

٥- حق المراقبة والتقصي، للتأكد من ملائمة الاعمال، لا من قانونيتها ومشروعيتها فحسب. وغني عن الذكر ان امتلاك السلطة المركزية حق الرقابة على الهيئات المحلية نفسها، او حق الرقابة على اعمالها في شكل

الرقابة المسبقة او التفتيش الاداري وذلك بهدف التأكيد من مدى ملاءمتها، يعتبر من أكثر اشكال الرقابة تشديدا وحدا من استقلالية المجالس المحلية. وإذا ما تتبعنا الوضع في الاردن امكننا ان نجد كل اشكال الرقابة المذكورة بالقدر الذي يؤكد مدى العبء الرقابي الذي تعاني منه الوحدات والهيئات المحلية المختلفة، واهم مظاهر ذلك :

- أ- الرقابة على المجلس المحلي بكامله^(٤١). إذ تقوم السلطة المركزية بإنشاء وحل المجالس المحلية المختلفة. وهنا التساؤل عن طبيعة الوضع في حالة حل هذه المجالس ما دام ان الشخصية المعنوية ممنوحة لها وليس للوحدة المحلية، وبالتالي هل تصبح الوحدة المحلية في ظل هذا الوضع بلا أي وضع قانوني، أم أن الشخصية المعنوية تنتقل إليها حتى يتم تشكيل المجلس الجديد، أم أنها مرتبطة بالمجلس المنحل او من يقوم مقامه حتى رغم اجراء انتخابات جديدة؟ ولحسن هذه القضية يقترح بعض الكتاب ضرورة منح الشخصية المعنوية للبلديات في ذاتها^(٤٢)

- ب- الرقابة على رؤساء المجالس المحلية واعضاءها. ويشمل ذلك ما يلي^(٤٣) :

- ١- تعيين رؤساء المجالس المحلية واقالاتهم وايقافهم عن العمل.

- ٢- جواز تعيين بعض الاعضاء في المجالس البلدية، وعدم جواز تعيين أي عضو محل من يشغل مقعده لاي سبب من الاسباب الا بموافقة الوزير. وفي حالة عدم توفر الشروط المطلوبة في أي من المرشحين لملء هذا المقعد فإنه يتم تعيين احد الناخبين من قبل الوزير المختص.

- ٣- وبالنسبة للمجالس الفروعية يلاحظ ان السلطة المركزية تشارك في المجلس بالاعضاء الموجودين بحكم وظيفتهم، وهم في العادة كما تبين سابقا مخاتير القرية، كما ان السلطة المركزية هي التي تقوم بتعيين نواب رؤساء المجالس.

- ج- الرقابة على اعمال الهيئات المحلية وتشمل ما يلي :

^{٤١} المادة الخامسة من قانون البلديات رقم ٢٩ سنة ١٩٥٥ وتعديلاته.

^{٤٢} عاصف وابو شيخة، المصدر السابق، ص ٥٦.

^{٤٣} المادة سبع وعشرون من قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

١- الموافقة المسبقة واللاحقة^(٤٤) وتنص :

- أ. موافقة السلطة المركزية على الانظمة الخاصة التي تضعها المجالس المحلية من اجل تنظيم اعمالها، كما أن للسلطة المركزية الحق في اصدار الانظمة المباشرة التي تراها ضرورية لغايات المجلس.
- ب. موافقة مجلس الوزراء على اقتراض المجالس المحلية، اذا ما احتاجت عملية الاقتراض هذه الى كفالة حكومية.
- ت. موافقة السلطة المركزية على ممارسة حق المجالس المحلية في استيفاء الرسوم.
- ث. موافقة مجلس الوزراء على شطب أي خسارة في اموال البلدية. وموافقته كذلك على بيع الاموال غير المنقوله للبلدية او منحها او رهنها او تأجيرها لمدة تزيد عن ٣ سنوات.
- ج. تصديق الميزانيات المحلية واعادتها الى المجلس لاجراء التعديلات التي يرى الوزير ادخالها عليها، او نقل المخصصات فيها من بند الى اخر، والمصادقة ايضا على الحساب الختامي للبيانات المحلية.

٢- التفتيش : إذ لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئية او لمن يفوضه ان يقوم في أي وقت بالتفتيش على اية بلدية واجراء فحص فجائي على صندوقها، والاطلاع على جميع معاملاتها المالية والادارية، وعلى قرارات المجلس ومحاضر التحقيق، وتفتيش المستودعات والمكاتب واماكن العمل، والاتصال باي موظف ومستخدم واستجوابه.^(٤٥)

٣- الرقابة المالية وتشمل :

- أ- تقرير النسب للبلديات التي تم بموجبها عملية توزيع حصيلة الواردات التي تجبي من الحكومة^(٤٦).

^{٤٤} المواد (٤١ و٤٤ و٤٥ و٥٦ و٥٧) من قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

^{٤٥} الفقرة (١) من قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

^{٤٦} المادة (٦٢) من قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

ب- شطب أي مبلغ مستحق للبلدية، اذا ثبت
بعد ثلاث سنوات استحالة تحصيله، او
اذا اقتطع المسؤول المركزي بمصلحة
البلدية في ذلك.^(٤٧)

ت- فحص حسابات المجالس المحلية^(٤٨)

٢. تتعدد وجوهات السلطة المركزية التي تتولى الرقابة على الهيئات المحلية او اعمالها. فنجد الرقابة السياسية والتشريعية والقضائية والادارية من ناحية. كما يلاحظ تعدد الجهات التي تتولى الرقابة الادارية. وفي مثل هذا التعدد ما يؤدي الى مضاعفة العبء الرقابي، وخلق ارباك شديد للهيئات المحلية التي تستقبل الرقابة من عدة جهات مختلفة ومتقاربة المستوى، ناهيك عما يترتب على ذلك من تداخل بين ممارسات هذه الجهات بالقدر الذي يخلق نوعا من حساسيات تنازع الاختصاص، او ما شابه ذلك مما ينعكس سلبيا على العمل المحلي.

وبالنسبة للوضع في الاردن، يلاحظ استشراء هذه الظاهرة بوضوح، فالى جانب الرقابة السياسية والقضائية اللتين تتولاهما السلطان التشريعية والقضائية. فإنه توجد جهات في الادارة المركزية تتولى مثل هذا الامر واهما : مجلس الوزراء، ورئيس الوزراء، ووزارة الداخلية من خلال الحكام الاداريين التابعين لها، ووزارة الشؤون البلدية والقروية، وديوان المحاسبة.

٣. ان تتحكم السلطة المركزية في السياسة التمويلية للهيئات المحلية، سواء في تحديدها لاواعية هذا التمويل ومصادره، او في استغلال الاعانات المركزية التي تمثل نسبة عالية بين تلك المصادر من اجل فرض هيمنة على هذه الهيئات. ان معظم النظم المعاصرة تستغل هذا الامر كمدخل حقيقي للحد من استقلالية الوحدات المحلية وفرض هيمنتها عليها^(٤٩).

^{٤٧} الفقرة (٢) من المادة ٥٢ من قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

^{٤٨} المادة (٥٤) من القانون السابق.

^{٤٩} عواضه، المصدر السابق، ص ٢٢١.

وأخيراً وبعد هذا العرض لكل ما يتعلّق بعلاقة السلطة المركبة بالهيئات المحلية، فإنه يمكن القول بأنّ هذا التشدد من قبل السلطة المركبة يولّد عدداً من المشاكل أهمّها :

١. تعطيل امكانية المبادرة والابتكار.
٢. البطء في العمل.
٣. تشتيت الولاءات وخاصة بالنسبة للاعضاء والرؤساء المعينين.

الادارة المحلية في مصر

لم تعرف مصر نظام الادارة المحلية بمفهومها الحديث الا في اواخر القرن التاسع عشر، فقد كان الحكم المطلق هو النظام الذي يسود البلاد، وقد برزت مجموعة من العوامل التي ادت الى تأسيس المناخ لقيام هذا النظام ومن ابرزها الاحتلال البريطاني، لمصر عام ١٨٨٠ والثورة العربية^(٥٠). ويمكن القول ان نشأة هذا النظام في مصر بعد الاحتلال البريطاني كان مرده الى عوامل سياسية بحثه. ففي سنة ١٨٨٢ أرسلت الحكومة البريطانية اللورد دوفرين مبعوثاً الى مصر لدراسة حالة القطر المصري، وتقديم مقترناته عن نظام الحكم الذي يتمشى وهذا الاحتلال. وقد تلخصت مقترناته في إنشاء مجلس في كل مديرية ينتخب اعضائه على درجتين، فينتخب كل مركز او قرية مندوباً عنها يمثلها في الانتخابات .

صدر دستور جمهورية مصر العربية في ١١ ايلول سنة ١٩٧١، وقد افرد في الفصل الثالث بعض النصوص المتعلقة بنظام الادارة المحلية، حيث تم تقسيم الجمهورية الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى. كما نص على إنشاء وحدات ادارية تكون لها الشخصية الاعتبارية^(٥١) وتشكيل المجالس الشعبية عن طريق الانتخاب على ان يكون نصف اعضائها من العمال والفلاحين^(٥٢) إضافة الى طريقة تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية^(٥٣).

وقد ظهر أول مصطلح للحكم المحلي في قانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، وقد اعتبره أحمد المصري مصطلحاً خاطئاً ويتنافض مع دستور سنة ١٩٧١ الذي اطلق مصطلح الادارة المحلية في الفصل الثالث والمتصل بتنظيم وتشكيل المجالس المحلية. وفي سنة ١٩٧٥ صدر قانون الحكم المحلي رقم ٥٢ الذي الغى قانون سنة ١٩٦٠ وكذلك قانون

^{٥٠} مصطفى الجندي، الادارة المحلية واستراتيجيتها ، (الاسكندرية ، منشأة المعارف ١٩٨٧) ص ٤٢.

^{٥١} المادة ١٦١ من الدستور لسنة ١٩٧١ .

^{٥٢} المادة ١٦٢ من الدستور السابق.

^{٥٣} المادة ١٦٣ من الدستور السابق.

١٩٧١. وقد وسع قاعدة الوحدات المحلية باعطاء الشخصية المعنوية لكل من المركز والحي وقرر اختصاصات اوسع للمجالس المحلية المنتخبة^(٥٤).

وفي عام ١٩٧٩ تم نقل كثير من الاختصاصات من السلطة المركزية الى المجالس المحلية، وذلك من خلال القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، الا انه في نفس الوقت زاد من نفوذ السلطة المركزية من خلال زيادة الرقابة على عمل المجالس وتحديد استقلاليتها. واخيرا صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ الذي عاد الى استخدام اصطلاح الادارة المحلية بدلا من اصطلاح الحكم المحلي الذي لا يعبر عن حقيقة الوضع القانوني للامركزية المحلية في مصر.

وقبل التطرق الى تشكيل الهيئات واحتياصاتها والعلاقة بينها وبين السلطة المركزية، والتي يبرز من خلال دراسة مجموعة القوانين الصادرة خلال المراحل المختلفة. فإنه يجدر ملاحظة ان السلطة المركزية ما انفكّت تحاول ان تسيطر على المجتمع المحلي من خلال السيطرة على المجالس المحلية على اختلاف انواعها. فنظرة الى مواد القانون المختلفة يلاحظ ان السلطة المركزية كانت من الناحية الشكلية تزيد من اختصاصات المجالس المحلية، وفي نفس الوقت كانت تزيد من صور الرقابة على اعمال تلك المجالس بحيث أصبحت في النهاية كأنها دوائر تابعة للسلطة المركزية. وبالتالي فان مفهوم اللامركزية والحكم المحلي في النظام المصري مجرد من مضمونه الحقيقي القائم على الاستقلالية لتلك المجالس وهذا ما سيظهر عند الحديث عن تشكيل المجالس والاختصاصات وصور الرقابة المفروضة عليها.

تشكيل الهيئات المحلية :

من خلال الاطلاع على القوانين المنظمة للهيئات المحلية في مصر، وخصوصا القانون النهائي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والمعدل ايضا بالقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٨ يتضح ان مستويات الادارة المحلية في مصر تحصر في خمسة

مستويات وتسمى مجالس شعبية هي^(٥٥) :

١. المجالس الشعبية المحلية في المحافظات .

^{٥٤} المصري، المصدر السابق، ص ٤١ وما بعدها.

^{٥٥} الزعبي، المصدر السابق، ص ٩٥ وما بعدها.

٢. المجالس الشعبية المحلية في المراكز.
٣. المجالس الشعبية المحلية في المدن.
٤. المجالس الشعبية في الاحياء.
٥. المجالس المحلية في القرى.

ومن خلال دراسة مواد القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، فإن إنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغائتها يكون بقرار من رئيس الجمهورية، وبالنسبة للمراكز والاحياء فإن الانشاء وتحديد النطاق وتغيير الاسماء والغائتها يكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء، واما القرى فان المحافظ هو المختص باصدار القرار المتعلق بالانشاء والالغاء. وبخصوص رؤساء المدن والاحياء فان تعينهم ونقلهم يكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين.^(٥٦)

وسوف نعرض فيما يلي تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى^(٥٧).

١. تشكيل المجلس الشعبي للمحافظة. يشكون المجلس الشعبي في كل محافظة (مجلس شعبي من ثمانية اعضاء) عن كل مركز او قسم اداري .
٢. تشكيل المجلس الشعبي المحلي للمركز. يتم تشكيل هذا المجلس بعشرة اعضاء يمثلون المدينة عاصمة المركز ، وتمثل المدينة التي تضم اكثر من قسم اداري باثني عشر عضوا^(٥٨).
٣. تشكيل مجالس المدن. يتكون المجلس الشعبي في كل مدينة من اثني عشر عضوا عن كل قسم اداري، ويكون تمثل المدينة ذات القسم الواحد بعشرين عضوا^(٥٩).
٤. تشكيل مجالس الاحياء: نصت المادة ٥٩ من القانون المعدل رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ على ان يشكل في كل حي مجلس شعبي يمثل فيه كل قسم اداري بعشرة اعضاء .
٥. تشكيل مجالس القرى. يشكل في كل قرية مجلس شعبي من عشرين عضوا^(٦٠).

^{٥٦} المادة ١٣٩ المعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

^{٥٧} انظر لمزيد من التوسع. عبدالغنى بسيوني، مصدر سابق، ص ١٦٤ وما بعدها.

^{٥٨} المادة ٣٩ من القانون المعدل بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

^{٥٩} المادة ٤٧ من القانون المعدل رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

اختصاصات المجالس المحلية في مصر :

تنوعت الاختصاصات التي اوكلها القانون الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، والقانون ١٦٨ لسنة ١٩٨٢ والمعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨، واللائحة التنفيذية الصادرة بقرار من مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩، المعدلة بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ للمستويات الخمسة التي يتتألف منها نظام الادارة المحلية في مصر. في بينما حد القانون مدى هذه الاختصاصات وقوة الصالحيات التي تمارسها كل من المجالس الشعبية المحلية، تولت اللائحة التنفيذية تحديد مجالات الاختصاصات من حيث توزيع المرافق المحلية على هذه المجالس^(٦١).

وقد التزم المشرع المصري بالقانون الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالخطوة التقليدية التي سار عليها منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وعلى القاعدة العامة التي كانت ترد بالدساتير عادة وهي الاخذ باسلوب التعميم او الاختصاص الشامل لمجالس الادارة المحلية.^(٦٢)

ونذكر فيما يلي الاختصاصات كما وردت في القانون لكل مستوى من مستويات المجالس الشعبية المحلية الخمسة في مصر مع الاشارة الى المرافق المحلية التي حدتها اللائحة التنفيذية رقم ٢٠٧ لسنة ١٩٧٩ ١٩٧٩ المعدلة بالقرار ٣٢٤ لسنة ١٩٨٢ .
أولاً : الاختصاصات كما وردت في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

أ. اختصاصات المجالس الشعبية للمحافظات : تتمثل اختصاصات المجالس المحلية للمحافظات في ثلاثة مجالات متميزة وهي^(٦٣) :

^{٦٠} المادة ٦٦ من القانون المعدل لسنة ١٩٨٨ .

^{٦١} انظر لمزيد من التوسيع، عواضة ، المصدر السابق، ص ٩٨ .

^{٦٢} ذكر في نص المادة الثانية من قانون الحكم المحلي الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بأن تتولى وحدات الحكم المحلي انشاء وادارة جميع المرافق العامة والواقعة في دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها وفي حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات وتحقيق القوانين واللوائح المعمول بها. وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس الجمهورية مرفقا قوميا (٦٢ و ٦١) انظر لمزيد من التوسيع، خالد الزعبي، المصدر السابق، ص ١٨٦ .

^{٦٣} المواد من ١٨-١٢ قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

١. الاختصاصات الاصلية : نص على هذه الاختصاصات في المادة (١٢) من القانون وبموجبها يتولى المجلس الشعبي للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة، الرقابة على مختلف المرافق والاعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة. كما يتولى المجلس الشعبي المحلي الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية، ويظهر ان اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمحافظات محصور في مجالات الرقابة والاشراف والمتابعة. ويمكن تلخيص اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يلي^(٦٤).

٢. الرقابة والاشراف وتشمل :

الرقابة على مختلف المرافق والاعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة.
الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية
ومتابعتها في نطاق الوحدات الخمس.

اختصاصات المجالس الشعبية المحلية في مجال الاشراف على المجالس المحلية في نطاقها. وقد حددتها المادة ١٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعديل وذلك بالاشراف والرقابة على اعمال المجالس الشعبية الاخرى الواقعة في نطاق المحافظة بالتصديق او الاعتراض على قراراتها والموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء او الغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة او تغيير اسمائها.

٣. الاختصاصات الاستشارية لتلك المجالس :

منحت المادة ١٨ من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ المجالس الشعبية للمحافظات سلطة إستشارية واسعة فيما يتعلق بشؤون المحافظة. وعلى المحافظ ان يعرض على رئيس مجلس الوزراء رغبات المجلس الشعبي المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظة والتي يمكن تتنفيذها محليا.

ب. اختصاصات المجالس المحلية الشعبية للمراكز^(٦٥)

يغلب على هذه الاختصاصات طابع الرقابة والاشراف والمتابعة والتنسيق بين نشاطات المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للمحافظة. وتتمثل هذه الاختصاصات في اقرار

^{٦٤} انظر الفقرة ١-١٣ من المادة ١٢ من القانون السابق.

^{٦٥} المادة ٤١ من القانون السابق.

مشروع الموازنة السنوية للمركز، وتحديد واقرار القواعد العامة لادارة واستخدام ممتلكات المركز والصرف بها.

أ. اختصاصات المجالس الشعبية للمدن^(٦٦). وتتألخص اختصاصاتها فيما يلي :

- الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة.
- ممارسة الاختصاصات المنوحة على مستوى المدينة.

ب. اختصاصات المجالس الشعبية للحياء^(٦٧) : وهي تشبه اختصاص المدينة، حيث يتولى المجلس الشعبي المحلي للحي في نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق الحي، ويختص في الحدود والقوانين ولوائح بالمسائل المنصوص عليها في البنود ١-٧ من المادة ٤١ على مستوى الحي.

ج. اختصاصات المجالس الشعبية المحلية لقرى^(٦٨)

- الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي.
- اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً وعمانياً واجتماعياً.
- العمل على نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين الانتاج الزراعي وتنميته.
- العمل على محو الأمية وتنظيم الاسرة ورعاية الشباب.

ويلاحظ ان المشرع المصري حصر اختصاص المجالس اساساً في مجال الرقابة والاشراف من ناحية وتقديم الاقتراحات من ناحية اخرى.

ثانياً : المرافق المحلية :

جرى المشرع المصري على تحديد اختصاصات المجالس المحلية في مجموعة وترك لائحة التنفيذية رقم ٢٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ مشكلة توزيع المرافق المحلية بين الوحدات المحلية الخمس وذلك في المواد من ٥-٢٧ منها، وفيما يلي نشير الى المرافق المحلية التي تتولاها المجالس الشعبية المصرية كل في دائرتها وتنتولى الشؤون التالية :

^{٦٦} المادة ٤٩ من القانون السابق.

^{٦٧} المادة ٦١ من القانون السابق.

^{٦٨} المادة ٦٨ من القانون السابق والمعدل في القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

١. شؤون التعليم : وتكون وفق خطة وزارة التربية والتعليم، وإنشاء وتجهيز وإدارة المدارس.
٢. الشؤون الصحية : تتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصاتها الشؤون الصحية والطبية، وإنشاء وتجهيز إدارة الوحدات الطبية في إطار السياسة العامة.
٣. شؤون الاسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية: من حيث دراسة ومراجعة مشروعات التخطيط العمراني في المحافظة والموافقة على الخطط المتعلقة بالاسكان.
٤. الشؤون الاجتماعية: تجهيز وإدارة المؤسسات الاجتماعية ومراكز التكوين المهني.
٥. شؤون التموين والتجارة الداخلية : حيث تتولى الوحدات المحلية جميع ما يتعلق بشؤون التموين والتجارة الداخلية.
٦. الشؤون الزراعية : طبقاً للسياسة الزراعية والخطة العامة للدولة.

العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية :

منح المشرع المصري المجالس المحلية قدرًا كبيرًا من الاختصاصات في القوانين المتعاقبة للادارة المحلية، إلا أنه أخضعها بذات القوانين لسلسلة من حلقات الوصاية الادارية، قلما يوجد له نظير في الدول العربية في نظام الادارة المحلية. وقد تميز نظام الادارة المحلية في مصر في رأي بعض الكتاب بأنه نوع من عدم التركيز الاداري^(١٩). وترجع شدة الرقابة المركزية على المجالس الشعبية إلى أن المشرع المصري بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، قد أخذ بمبدأ التوحيد فيما يتعلق بتشكيل المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية عن طريق الانتخاب المباشر.^(٢٠) هذا بخلاف ما كان عليه الوضع في القوانين السابقة للادارات المحلية التي كانت تأخذ بمبدأ الجمع بين العناصر المعينة والمنتخبة في تشكيل المجالس المحلية، وتعيين رؤساء المجالس المحلية. وقد ترتب على استخدام طريقة الانتخاب المباشر ، أن لجأت السلطة المركزية إلى إتباع وسائل عديدة للرقابة على الهيئات المحلية . فمن الأمور التي إستحدثها المشرع حديثاً أن

^{١٩} منها، المصدر السابق. ص ٥٦

^{٢٠} المادة الثالثة من القانون السابق.

جعل مجلس المركز سلطة وصاية على المدن والقرى في نطاقه ، كما جعل مجلس المدينة سلطة وصاية على مجالس الاحياء بعد أن قسمت المدن الى احياء .

وقد بترت السلطة المركزية زيادة الرقابة بكافة انواعها، بزيادة التوسع في اختصاصات المجالس المحلية بدرجة غير مألوفة، وتمثل ذلك في نقل اغلب الخدمات العامة الى المجالس المحلية، ولذا حرص المشرع المصري على ان افضل طريقة للاحاق تلك الهيئات الى السلطة المركزية عن طريق تنويع اوجه الرقابة التي تخضع لها الهيئات المحلية. وقد ظهر نوعان من الرقابة : الرقابة في نطاق الادارة المركزية والرقابة في نطاق الادارة اللامركزية .

أنواع الرقابة المركزية :

الملاحظ ان المشرع المصري بالقانون الجديد للحكم المحلي قد اخضع المجالس المحلية لرقابة محلية متعددة منها ما هو شعبي وسياسي وثقافي، ومنها ما هو اداري. وتمارس الرقابة على عدة مستويات تبدأ برقابة رئيس الجمهورية مروراً بمجلس الشعب ومجلس الوزراء ورئيسه، والمجلس الاعلى للحكم المحلي، والوزير المختص والوزراء الآخرين،وصولاً لرقابة المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية والمجالس الشعبية المحلية.

أولاً : رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية :

يهدف الاشراف والرقابة على اعمال المجالس الشعبية واجهزتها الى تحقيق التناسق والترابط بينها بما يتفق واهداف السياسة العامة للدولة، وكذلك تقديم المشورة والمساعدة الى المجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق اهداف نظام الادارة المحلية^(٧١). وتمارس هذه الوصاية على المجالس المحلية من جانب مجلس الوزراء من ناحية، والوزراء من ناحية ثانية، وكذلك المجلس الاعلى للادارة المحلية.

أ. رقابة مجلس الوزراء :

^{٧١} المادة ١٣١ من قانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١

يتولى مجلس الوزراء الرقابة على اعمال المحافظات وتقدير ادائها واعمالها طبقا لاحكام قانون الادارة المحلية ولادنته التنفيذية، والهدف هو تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتقدير اداء المحافظات وتنفيذها للتوصيات التي تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات^(٧٢) والملاحظ أن الرقابة المركزية في هذا المجال شديدة وهي رقابة هرمية على المجالس المحلية، وتهدف السلطة المركزية من خلال ذلك الى تكبيل استقلالية المجالس والحد من حركتها، فالفقرة الاخيرة من المادة ١٣٣ المضافة الى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ تنص على ان رئيس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالادارة المحلية وبعد اخذ رأي المحافظ المختص ان يتخذ أي اجراء، او ان يقوم باي عمل كان يتعين على أي من المجالس الشعبية المحلية القيام به وفقا للخطة العامة للدولة، او الموازنة المعتمدة، او تفرضه اللوائح والقوانين اذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقره القانون، وكان قد تم تتبئه الى القيام به. كما ان المشرع اعطى لمجلس الوزراء صلاحيات واسعة في مجال انشاء وحل المجالس الشعبية وبالتالي اصبحت هذه المجالس بمثابة دوائر تابعة للسلطة المركزية^(٧٣).

ب. الوزراء : تحصر سلطات الوزراء بالنسبة للمحافظات في ان كل وزير يملك في نطاق اختصاص وزارته ما يلي^(٧٤).

١. ابلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها. وابلاغ الوحدات المحلية بما تراه من ارشادات وتجبيهات فنية.

٢. المساهمة مع الوحدات المحلية في الاعمال والمشروعات الداخلة في اختصاص هذه الوحدات.

ج. المجلس الاعلى للادارة المحلية :

^{٧٢} المادة ١٣٣ من القانون السابق.

^{٧٣} يملك مجلس الوزراء حق حل المجلس الشعبي للمحافظة او لغيرها من وحدات الادارة المحلية، بقرار يصدره بناء على ما يفرضه الوزير المختص بالادارة المحلية لاسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقررها مجلس الوزراء. انظر الفقرة الاولى من المادة ١٤٥ المعدل سنة ١٩٨٨.

^{٧٤} المادة ١٣٤ من القانون السابق.

حتى تستطيع الدولة أن تضمن سيطرتها بصورة فعالة على الهيئات المحلية، وفي نفس الوقت تقي حرية تلك المجالس. فقد شكل مجلس أعلى للادارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من :

١. الوزير المختص بالادارة المحلية.

٢. المحافظين.

٣. رؤساء المجالس الشعبية للمحافظات.^(٧٥)

و هذا المجلس يقوم بدور استشاري فقط، بدون ان يقوم بدور فعال، اما الاختصاصات الرقابية الواسعة فينقطع بها مجلس الوزراء.

بعد هذا العرض لام المظاهر الرقابة التي تمارس السلطة المركزية على الهيئات المحلية، ومن خلال تحليل نصوص مواد القانون المعدل رقم ١٤٥ المعدل لعام ١٩٨٨ يلاحظ ان السلطة المركزية تمارس حدا كبيرا من الرقابة في علاقتها بالهيئات المحلية مما يتربّط عليه مجموعة من النتائج تتمثل في:

أ. الشدة والمغalaة في رقابة السلطة المركزية.

وتظهر هذه الشدة والمغalaة في رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية ذاتها وعلى اعمالها، وتملك السلطة المركزية الحق في التصديق المسبق والموافقة اللاحقة على بعض القرارات، اضافة الى حق ايقاف قرارات هذه المجالس والتفتيش عليها وحق الحلو محلها في بعض الاحيان.

ب. تعدد اجهزة الرقابة والاشراف على المجالس المحلية:

تمارس المجالس المحلية اعمالها من خلال رقابة واسراف جهات مركزية اهمها : الوزراء ووزير الادارة المحلية، والمجلس الاعلى للادارة المحلية. وهذا التعدد يؤثر بشكل ملموس على سير العمل في المجالس المحلية، وحريتها واستقلالها، مما يؤدي الى عدم وضوح قنوات الاتصال والتعامل بين هذه الهيئات وال المحليات، الامر الذي يؤدي الى تشتت جهود هذه الجهات وتهربها من المسؤلية والمشاركة في خدمة المواطن المحلي في الوحدات المحلية.

ولا شك ان هذا التشدد في العلاقات المركزية يولد العديد من القضايا أهمها :

١. تعطيل امكانية المبادرة والابتكار من جانب المجالس المحلية.

٢. اضعاف مقدرة الهيئات المحلية من حيث استقلاليتها وقدرتها على تحقيق الخدمة المحلية مما يؤدي إلى رغبة نفحة المواطنين المحليين بها.

ثانياً : الوصاية في نطاق اللامركزية الاقليمية^(٧٦)

استحدث هذا النوع من الرقابة الادارية القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، اذ جعل لمجلس المحافظة والمحافظ نوعا من الاشراف والرقابة على المجالس المحلية في نطاق المحافظة، وقد اكده المشرع بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، بالرغم من خروج المحافظ من عضوية المجلس المحلي للمحافظة. وقد خول المحافظ رؤساء الوحدات الاقليمية المحلية حق الاعتراض على بعض القرارات الصادرة من المجالس المحلية. وقد جعل المجالس المحلية في نطاق المحافظة تحت اشراف ووصاية المجلس الشعبي المحلي للمحافظة. كما جعل المجالس الشعبية للمدن تحت اشراف المجلس المحلي للمركز، ووضع المجالس الشعبية المحلية للحياء تحت وصاية المجلس المحلي للمدينة.

وحتى تستطيع السلطة المركزية ان تهيمن بصورة اكثرا فعالية على المجتمع المحلي المنتشر في كافة الانحاء، لجأت السلطة الى تعين المحافظ. وقد وردت سلطات المحافظ وتردد اسمه في معظم مواد القانون، وخصوصا في القانون الاخير لعام ١٩٨٨، ومن خلال قراءة سريعة لبعض مواد قانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٩، ١٩٨٨، ١٩٨١، فإن المحافظ يتمتع بصلاحيات واسعة، فهو يُعد ممثلاً لرئيس الجمهورية في المحافظة في حدود اختصاصه وهو السلطة الحقيقة الفعالة في نظام الحكم المحلي الجديد^(٧٧).

فإنشاء القرى يكون بقرار من المحافظ (المادة الاولى)، والمحافظ هو الذي يصدر القرار الخاص بتنظيم حسابات التنمية المحلية (المادة ٣٧) وتنظيم حسابات الخدمات بالمدينة (المادة ١٥٤ وبالقرية المادة ٧١) ويشترط موافقة المحافظ على ما يصرفه المجلس المحلي من رسوم (المادة ٥٣). كما خوله المشرع سلطات واسعة في خصوص تنظيم الانتخابات المحلية في نطاق المحافظة (المواد ٨٤، ٨٣، ٨١، ٧٩، ٧٨) وهو الذي يعلن

^{٧٦} انظر لمزيد من التوسيع : الزعبي، المصدر السابق، ص ٢٤٣، وراجع ايضا، بسيوني، المصدر السابق، ص ١٢٥، وانظر ايضا، عواضة، المصدر السابق، ص ٤٤.

^{٧٧} يدعو بعض الكتاب الى انتخاب المحافظ ورئاسته للمجلس الشعبي للمحافظة. ومن هؤلاء سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص ٢٣٢.

النتائج ويدعو المجالس للجتماع^(٧٨). كما يبرز دور هام للمحافظ في الامور المالية، فهو الذي يعد الميزانيات للمجالس المحلية، والحساب الختامي^(٧٩). والمحافظ هو الذي يقترح مجلس مؤقت اذا حل احد المجالس الشعبية^(٨٠).

ولم يقتصر دور المحافظ على الرقابة والاسراف فقط، بل ان السلطة المركزية اعطته حق الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة او الموازنة المعتمدة، او ينطوي على أي مخالفة للقوانين او اللوائح، او يخرج من اختصاصات المجالس المحددة في القانون. وفي هذه الحالة فقد اعطى المشرع للمحافظ الحق في اعادة القرار الى المجلس الشعبي الذي اصدره مشفوعاً بالملحوظات والاسباب التي يبني عليها اعتراضه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ابلاغه. وفي حالة اصرار المجلس الشعبي للمحافظة على قراره يرفع الامر لوزير الحكم المحلي، الذي يقوم بعرضه على مجلس الوزراء خلال ثلاثة أيام من تاريخ ابلاغه. وقد قيدت صلاحيات المجالس الشعبية المحلية الاخرى، حيث اعطى المشرع للسلطة المركزية حق البَت في القرارات المعتبر ضدها خلال ستين يوماً من تاريخ عرض الامر عليه ويعتبر قرارها نهائياً^(٨١).

وقد اعطى المشرع ايضاً للمحافظ صلاحيات واسعة في مجال التفتيش على الاجهزة التنفيذية للوحدات المحلية في نطاق المحافظة^(٨٢).

ثانياً : رقابة المجالس الشعبية المحلية - رقابة المجالس الاعلى على الادنى:

تمارس المجالس الشعبية المحلية في مصر الرقابة المتواصلة على المجالس الاخرى الواقعة ضمن نطاقها الاقليمي. فالمجلس الشعبي للمركز يراقب المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة في دائريته، والمجلس الشعبي المحلي للمدينة يراقب المجالس الشعبية المحلية للأحياء.

^{٧٨} المواد ٧٨، ٨٤ قانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

^{٧٩} المواد ١١٩، ١٢٠ من القانون السابق.

^{٨٠} المادة ١٤٦ من القانون السابق.

^{٨١} المادة ١٣٥ من القانون السابق.

^{٨٢} المادة ١٣٥ من القانون السابق.

١. رقابة المجلس الشعبي للمحافظة على المجالس المحلية :

يختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة وطبقاً للقواعد المقررة في القانون بما يأتي^(٨٣) :

أ. الاشراف والرقابة على اعمال المجالس المحلية.

ب. التصديق أو الاعتراض على قرارات المجالس المحلية في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية.

ج. الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو الغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير اسمائها.

٢. رقابة المجلس الشعبي المحلي للمركز :

يتولى المجلس الشعبي المحلي للمركز في نطاق السياسة العامة للمحافظة الاشراف والرقابة على اعمال المجالس المحلية الأخرى للمدن والقرى الواقعة في نطاق المركز، والتصديق على قراراتها في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية^(٨٤)

٣. رقابة المجلس الشعبي للمدينة :

يتقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بالرقابة والاشراف على مجالس الاحياء والتنسيق بينها. كما يقوم بالرقابة على المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق المدينة، وذلك في نطاق السياسة العامة للمركز.

ثالثاً : رقابة المجالس الشعبية المحلية على الاجهزة التنفيذية المحلية :

تمارس المجالس الشعبية رقابة على الاجهزة التنفيذية المحلية في نطاق النصوص القانونية لقانون الادارة المحلية لسنة ١٩٨١. وبالرغم من ان المادة التاسعة عشرة من القانون لسنة ١٩٨١ قد منحت اعضاء المجلس الشعبي المحلي حق توجيه أسئلة للمحافظ وذلك في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، الا ان القانون قد اعطى المحافظ حق الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس المحلي بالمخالفة للخططة العامة للدولة او الموازنة المعتمدة^(٨٥). وقد عمد المشرع الى زيادة ارتباط الهيئة المحلية بالسلطة المركزية، وذلك بانه عند حدوث اعتراض من المحافظ على أي قرار من المجلس

^{٨٣} المادة ١٣ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٩.

^{٨٤} المادة ٤١ من القانون السابق.

^{٨٥} المادة ٣٢، من القانون لسنة ١٩٨٨.

المحلية، فإنه يعرض على الوزير المختص بالادارة المحلية ويكون الرد خلال ثلاثة أيام على الاعتراض، وإذا جاء الرد سلبياً فإنه يكون قراره في هذا الشأن النهائي.

ويمكن ابراز العديد من الملاحظات والشواهد في مجال الرقابة التي تدل على ان السلطة المركزية تهدف من خلال هذه القوانين الى زيادة سيطرتها على المجالس المحلية المختلفة. فبالاضافة الى ان السلطة المركزية قد اوجدت نظاماً محلياً هرمياً تسلسلاً من خمسة مستويات، فإنها قد اوجدت نظاماً مركزياً بحيث تقوم المجالس الاعلى بالاشراف والرقابة على المجالس الادنى. ووضعت في قمة المجالس الاعلى تنظيمات محلية تابعة للسلطة المركزية مثل المحافظ الذي أعطى صلاحيات واسعة في كافة المجالات. كما أن السلطة المركزية ومن خلال النصوص القانونية المختلفة بدءاً من قانون ١٩٦٠، ١٩٧١، ١٩٧٩، ١٩٨٨، عمدت الى زيادة ارتباط المجالس المحلية بالسلطة المركزية.

ومع أن السلطة المركزية اعطت اختصاصات واسعة للمجالس المحلية، إلا أنها اخضعتها لانظمة صارمة من الرقابة والاشراف. فاعطت الحق لوزير الادارة المحلية سلطة انشاء مجالس المدن والقرى (مادة ٤٣، قانون ١٩٧٩). وكذلك الحق في حل المجالس المحلية (مادة ٣٥). كما اخضعت اعمال المجالس المحلية لاشراف وتوجيه الوزارات (مادة ٣١). وكذلك التفتيش على اعمال المجالس وحساباتها وتوجيهه سير العمل في المجالس ومراجعة حسابات المجالس ومراقبة صحتها (المادة ٧٩ من قانون ١٩٧٩). بل ان السلطة المركزية ذهبت أبداً كبيراً في محاولتها السيطرة على هيئات المجالس المحلية وذلك بوجوب تصديق السلطات الادارية المركزية على قرارات المجالس قبل تنفيذها، وكذلك عمدت السلطة المركزية إلى فرض اراده السلطة الادارية المركزية على المجالس في بعض الحالات كفرض الرسوم وتقرير الميزانية.

وفي نطاق اللامركزية الاقليمية او الوصاية الاقليمية ولزيادة تدخل السلطة المركزية في المستويات الخمسة للمجالس الشعبية، فقد اعطت السلطة المركزية لمجالس المحافظات الحق في الاشراف على اعمال مجالس المدن ومجالس القرى (المادة ١٣ من قانون ١٩٨١) وحق مجالس المحافظات في التصديق على بعض قرارات المدن والمجالس

القروية (١٣٢) من القانون رقم ١٤٥ سنة ١٩٨٨) والاشراف على ميزانيات المدن والمجالس القروية (مادة ١٣٦ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١).^(٨٦)

طبيعة نظام الادارة المحلية في مصر :

يستخلص من مجموع نصوص قوانين الادارة المحلية ان النظام الاداري المحلي الذي انشيء بموجب هذه القوانين لا يمكن اعتباره نظاماً لامركزياً بالمعنى المحدد لهذا النظام في الدول الغربية كفرنسا وغيرها التي توجت نهجها في التنظيم الاداري، وهو نظام اللامركزية الادارية كما حدناه في الفصول السابقة الذي يقوم على اساسين:

١. استقلال السلطة الادارية اللامركزية من ناحية.
٢. خضوعها للوصاية الادارية من ناحية اخرى.

واستقلال السلطة الادارية اللامركزية يتحقق بتوافر شرطين :

الاول : ثبوت الشخصية المعنوية للوحدة الادارية المستقلة وما يترتب على ذلك من قيام شخص اداري جديد، أي قيام سلطة ادارية مستقلة عن السلطة الادارية المركزية.

الثاني : ان يكون لهذه السلطة المستقلة اختصاص محدد تباشر بادارتها ويكون لها وحدتها حق المبادرة في مباشرتها دون ان تخضع في ذلك لارادة السلطة المركزية

^(٨٧) وتوجيهاتها.

اما الوصاية الادارية فهي رقابة من نوع خاص تقتصر للسلطة المركزية على السلطات اللامركزية، والغرض منها ضمان وحدة الدولة والحلولة دون مخالفة السلطات اللامركزية لسياسة العامة التي ترسمها الدولة. وكما ذكرنا سابقاً فقد اعترض بعض الكتاب على اصطلاح الوصاية الادارية بسبب الخطأ في التعبير^(٨٨). وحقوق السلطة الوصائية تشمل حق الغاء قرارات السلطات الخاضعة للوصاية، وحق التصديق على قرارات هذه السلطات، ولكنها لا تشمل حق السلطة المركزية في فرض ارادتها على **السلطات اللامركزية**، والزام هذه السلطات الاخيره ب مباشرة اختصاصاتها وفقاً لتعليمات و**توجيهات السلطة المركزية**.

^{٨٦} بسيوني، مصدر سابق، ص ٥٦٠.

^{٨٧} الطماوي، المصدر السابق، ص ٧٤.

^{٨٨} عواضة، المصدر السابق، ص ٣٠.

وفي دراستنا لنصوص قوانين الادارة المحلية، لم نجد ما يسمح بالقول بتوافر عناصر اللامركزية الادارية التي ذكرناها عند دراسة مفهوم اللامركزية واركانها. وبالرغم من أن القوانين قد منحت الشخصية المعنوية لكل وحدة في الوحدات الادارية المحلية (المحافظات والمدن والقرى)، وكذلك منحت هذه الوحدات اختصاصات واسعة، إلا انه لم يترتب على ذلك تقرير الشخصية المعنوية لهذه الوحدات. فقد بقيت هذه الوحدات ترتبط بالسلطة المركزية، ولم يترك لها حرية المباشرة في الاختصاصات المنوحة لها حسب القوانين، بل الزم المجالس ب مباشرة اختصاصاتها وفقاً لتعليمات الوزارات المختلفة وتوجيهاتها.

ومن جهة أخرى، لم يمنح المجلس حق رسم سياسة تنفيذ المشروعات التي تقوم بها في حدود السياسة العامة للدولة، ولكنه الزمهما بان تتبع السياسة التي ترسمها اللجنة المركزية للادارة المحلية. وليس هذا فقط، بل ان الجهاز التنفيذي في كل مجلس وضع بتصريح نص اللائحة التنفيذية تحت رئاسة ممثلي الوزارات في المجالس المحلية. ومعنى ذلك ان التعليمات والتوجيهات التي تصدرها كل وزارة من الوزارات يعهد تنفيذها الى ممثل هذه الوزارة في المجلس المحلي بوصفه رئيس الجهاز التنفيذي في الوحدة الادارية.

من هنا فإن نظام الادارة المحلية الذي انشئ بموجب قوانين الادارة المحلية المتعددة، في جوهره ليس نظاماً لامركزياً بالمعنى المحدد لهذا النظام في الفقه الانجليزي والفرنسي، ولكنه ذو طبيعة خاصة روعي فيها اشتراك هيئات منتخبة من أهالي الوحدات المحلية في تنفيذ سياسة النشاط المحلي. وفي نفس الوقت فقد ترافق ذلك مع توجيهات السلطة المركزية ايضاً ممثلة في الوزارات. والنظام المحلي في صورته الحالية يبدو أنه خليط من المركزية الادارية واللامركزية الادارية .

خلالصة :

بعد دراسة السلطة المحلية في الاردن ومصر، يتضح أن دور المجالس المحلية ما زال محدوداً ويقتصر على الامور الخدمانية المحدودة والاختلاف بين البلدين هو وجود خمس مستويات للسلطة المحلية في مصر، بينما في الاردن يقتصر الامر على وجود مستوىين. **ومعنى ذلك أن السلطة المحلية في مصر أكثر مركزية وتعقيداً من السلطة المحلية في الاردن.**

الفصل الخامس

الادارة المحلية في فلسطين

اللاجابة على التساؤلات التالية :

١. ما هي طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية قبل إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية ، وما هي القوانين المنظمة للهيئات المحلية في تلك الفترة؟.
٢. ما هو التوجه المستقبلي للعلاقة بين السلطة المركزية والمحلية بعد اقامة السلطة الوطنية الفلسطينية؟
٣. هو تأثير هذه العلاقة على التوجه المستقبلي للنظام السياسي الفلسطيني؟
٤. هو الدور المفترض ان تقوم به الهيئات المحلية من اجل تطوير المجتمع المحلي الفلسطيني.
٥. هل القوانين المتعلقة بالانتخابات المحلية وتنظيم المجالس المحلية تصب في اطار استقلالية وتعزيز دور المجالس المحلية في المجتمع الفلسطيني؟
٦. الفرق بين قانون الهيئات المحلية الفلسطينية وقانون البلديات الاردني.

الادارة المحلية في فلسطين قبل دخول السلطة الفلسطينية :

يرجع تاريخ نظام الادارة المحلية في فلسطين الى اواخر القرن التاسع عشر. فقد اصدرت الدولة العثمانية في اواخر عهدها ما يعرف بقانون البلديات لعام ١٨٧٧، وما تبعه من تعديلات. وقد كان لهذه البلديات صلحيات الاشراف على الانبوبة والشوارع ومراقبة الاسواق التجارية^(١). واستمرت المجالس البلدية في مزاولة نشاطها في فلسطين خلال الانتداب البريطاني الذي صدر في عهده قانون المجالس البلدية عام ١٩٣٠، وتبعه قانون البلديات المعدل عام ١٩٣٤^(٢). واستمر العمل بقانون الانتداب البريطاني حتى عام ١٩٤٨، حيث ضم الجزء المتبقى من فلسطين مع الاردن، بينما خضع قطاع غزة للاشراف المصري. وقد طبق في قطاع غزة النظام المحلي الذي سنه الانتداب والمتمثل بقانون البلديات لعام ١٩٣٤ وقانون ادارة القرى لسنة ١٩٤٤، والامر المصري رقم ٥٠٩ لسنة ١٩٥٧ ابشأن انشاء ادارة الشؤون البلدية والقروية. وقد طبق على الضفة الغربية في البداية قانون البلديات الاردني لعام

^١ المادة الثالثة من قانون البلديات العثماني لعام ١٨٧٧.

^٢ قانون البلديات رقم (١) لسنة ١٩٣٤.

١٩٥٤، الا ان هذا القانون تم الغاؤه بقانون اخر يحمل رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥^(٣). وفي الخامس من حزيران وبعد إحتلالها الضفة الغربية وقطاع غزة ، أصدرت اسرائيل عدة منشورات أبقيت من خلالها العمل بالقوانين السارية المفعول في المنطقتين قبل السادس من حزيران ما لم تتعارض مع المنشير وال اوامر العسكرية الاسرائيلية. ومع ذلك عملت سلطات الاحلال على تعديل هذه القوانين من اجل تحقيق الرؤية الاسرائيلية المتمثلة في السيطرة على ما تبقى من الارض الفلسطينية^(٤). وبقيت الاوامر العسكرية هي المطبقة حتى الرابع من تشرين الثاني لسنة ١٩٩٤ ، بعدما وقعت اسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية اتفاقية اوسلو ، وفي ٢٠ تشرين الثاني من العام ذاته اصدر الرئيس ياسر عرفات القرار الرئاسي رقم ١ ، جاء فيه ان يستمر العمل بالقوانين والأنظمة وال اوامر التي كانت سارية المفعول في ١٩٦٧/٦ في الاراضي الفلسطينية^(٥).

وقد حظيت البلديات ومؤسسات الحكم المحلي اجمالا باهتمام خاص في توجهات وخطط القوى الخارجية ومنها المحفلة التي تعاقبت على فلسطين ، باعتبار انها حلقات وصل مؤسسية يمكن استغلالها لاختراق المجتمع واحكام السيطرة عليه بشكل فعال. وقد اظهرت بعض الدراسات ان السلطات المتعاقبة ، وكلها خارجية سعت ومن خلال القوانين التي سنتها او عدلتها^(٦) الى تكريس هيمنتها كسلطة مركبة على مؤسسات الحكم المحلي واخضاعها لها بشكل تام. وقد تمثل الهدف الرئيسي للسلطات المركزية الخارجية في الحلولة دون استقلال المؤسسات المحلية وتطورها كمؤسسات رسمية منفصلة في اهدافها ونشاطاتها ونطاق تمثيلها للسكان عن سياق السلطة المركزية. وعلى العكس من ذلك فقد كانت نظرة هذه السلطات وغرضها المستمر ان تكون مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين امتداداً عضوياً تابعاً لها وذراعاً فعالاً لسيطرة السلطة المركزية على السكان. ولذا ، قامت السلطات المركزية المتعاقبة ومن خلال سن القوانين المتواالية بالحد من القدرة التمثيلية للمؤسسات المحلية سياسياً ، وبحصر نشاطاتها في القيام بمهام تنفيذية في مجال المحدودية الخدمية للسكان ، وبما يخلو من أي مكان حقيقي للاضطلاع بدور تطويري لهم على الصعيد المحلي. وبالتالي ومن خلال هذه الاستراتيجيات ، فقد نجحت القوى الخارجية في إحكام توصيل خط السلطة المركزية الى الاطراف واقامة

^٣ قانون البلديات الاردني رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.

^٤ قرار رقم ١ لسنة ١٩٩٤ _ الوقائع الفلسطينية ، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية عدد ١ (تشرين الثاني ١٩٩٤).

^٥ الجرياوي ، المصدر السابق ، ص ٤٩ وما بعدها

^٦ ماري روک ، من اجل قانون ديمقراطي ومجالس منتخبة ، ط١(رام الله ، مركز الدفاع عن الحريات ، ص ٣١).

علاقة صارمة بينها وبين السلطة المحلية، اتسمت بالتبغية الكاملة لصالح السلطة المركزية التي احتفظت بصلاحيات واسعة في الادارة والرقابة والتقييم وتحديد المهام لعمل البلديات. وفي النهاية اوجدت وسائل فعالة لجمع الضرائب من السكان المحليين.

وبما أن الشعب الفلسطيني يمر حالياً بمرحلة بناء الدولة الفلسطينية المستقلة، وذلك بدءاً بانتخاب أول مجلس شرعي فلسطيني وترسيخ مبدأ الفصل في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وانشاء الوزارات والمؤسسات الحكومية، لذا يجدر بنا إلاء الحكم المحلي كمفهوم ومؤسساته كاليات الكثير من الاهتمام". ولكن يكون بالمقور الانطلاق نحو مستقبل ديمقراطي، وحكم محلي فعال ومؤثر في حياة الدولة الفلسطينية والمجتمع الفلسطيني، يجب وضع الارث التاريخي للحكم في فلسطين في الميزان. ففهم السياق لتطور مفهوم الحكم المحلي في فلسطين، وتفسير المنطقات والاهداف التي دفعت إلى اقامة مؤسساته وإيصال التطورات التي رافقت مجرى حياتها، كفيل بتحسين فرص نقل هذا المستوى من الحكم من حالة الواقع المعاش إلى حالة المستقبل المطلوب".^(٢)

وخلال معاجلتنا لموضوع الادارة المحلية قبل مجيء السلطة الفلسطينية، فإننا سنطرح في البداية مجموعة من الاسئلة والقضايا التي تصب في سياق الموضوع وهي :

١. العوامل التي اثرت على تطور الادارة المحلية في فلسطين في العهد العثماني وما هي الآثار المترتبة على ذلك؟
٢. الارتباط بين التقسيمات الادارية والقواعد القانونية للمجالس المحلية في فلسطين وبين التزامات بريطانيا في اقامة وطن قومي لليهود هناك.
٣. الاسلوب الذي اتبنته الحكومة المصرية في حكم القطاع في مجال الادارة المحلية.
٤. الى أي حد تأثر نظام الادارة المحلية في الضفة الغربية، بمخلفات العهدين العثماني والبريطاني؟ وما هو الاسلوب الذي نهجه الاردن في حكمها؟ والى أي مدى تتفق التشريعات المحلية الاردنية والتعديلات الواردة عليها فيما بعد مع القواعد المقررة في نظام الادارة المحلية المعاصرة. والى أي مدى ساهمت تلك التشريعات والسياسة التي نفذتها الحكومة الاردنية في الضفة الغربية في فشل او تطور نظام الادارة المحلية؟
٥. ما هي الطريقة التي اتبعتها سلطات الاحتلال الاسرائيلي للتعامل مع المجالس المحلية في الضفة الغربية؟
٦. على ضوء ذلك ومن خلال تحليل كافة القوانين المتعلقة بالمجالس المحلية، ما هي العلاقة بين اجراءات السلطات الخارجية وبين تطور او فشل نظام الادارة المحلية في فلسطين.

^٢ على الجرباوي ، مصدر سابق، ص ٤٩.

وبما أن السلطات الخارجية التي حكمت فلسطين قد تعددت وتتنوعت في أوقات مختلفة، فسنقسم الموضوع إلى ثلاثة مراحل رئيسية، ومن خلال الحديث عن هذه المراحل ننطرق إلى طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والمحليّة وتشكيل السلطة المحليّة والدور الذي قام به خلال هذه المراحل.

المرحلة الأولى : ١٨٧٠ - ١٩٤٨ العهد العثماني - الانتداب البريطاني.

شهد النصف الثاني من القرن التاسع عشر اهتمام الدولة العثمانية بتنقين الشؤون العامة والخاصة، وباتباع فلسفة جديدة في الحكم والإدارة تقوم على أساس تشديد قبضة الحكومة المركزية على أقسامها الإدارية، وتوثيق أواصر تبعيتها للحكومة المركزية في استانبول، وبنقرير الأخذ بسياسة الاصلاح والتجديد وتدبير الأدوات والوسائل الضرورية لتحقيق تلك السياسة. وتمشيا مع ذلك، فقد أولت الدولة العثمانية لواء القدس خصوصاً وولاية سوريا وبيروت عموماً اهتماماً خاصاً، وذلك بسبب تزايد الاطماع الأوروبية والصهيونية في فلسطين من خلال الامتيازات وتأسيس الفصليات الأجنبية والمطالبة بالسماح لليهود بالهجرة والإقامة في فلسطين.

وقد انتصب الشغل الشاغل للعثمانيين على جباية الضرائب وتجنيد الرجال. أما النواحي الأخرى التعليم والصحة فلم تهتم بها الدولة إلا في حالات نادرة. ولم يعمد العثمانيون أصلاً إلى إرساء وتأسيس جهاز حكومي فعال في المنطقة. وقد اطلق العثمانيون تسمية بعض الوحدات الإدارية في شرق الأردن وفلسطين باسماء بعض المدن اليابامة فقط ولا علاقة بالوحدات الجغرافية والتنظيمية. فلواء نابلس في فلسطين مثلاً كان يرتبط بلواء القدس مرة ومرة أخرى بلواء بيروت في لبنان كما حدث في عام ١٨٥٧^(٨).

وفيما يخص نظام الإدارة المحلية، فعلى الرغم من اقامة أول مجلس بلدي في استانبول بموجب مرسوم خاص في عام ١٨٥٤، إلا ان المجال لاقامة مجالس بلدية لم يتضح قانونياً إلا في العام ١٨٦٤، حيث صدر في نفس العام قانون إدارة الولايات. وفي العام ١٨٧٠، حصل الحكم المحلي على دفعة جديدة باصدار مرسوم اضافي لقانون الولاية لعام ١٨٦٤، وقد تضمن المرسوم سحب السلطة على الشؤون البلدية من الوالي وتحويلها إلى المجالس البلدية^(٩). وصدر بعد ذلك نظام إدارة الولايات العمومية عام ١٨٧١ وبموجبه تم تنظيم

^٨ العبادي، المصدر السابق، ص ١٨.

^٩ محمود التمورة، الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي بين الحكم الذاتي والاحتلال وحق تقرير المصير من العهد العثماني إلى الانتفاضة ١٧٩٤-١٩٩٤، ط١ (الخليل، المكتبة الوطنية، ١٩٩٤) ص ٦٢.

الادارة في الولايات والالوية والنواحي والقرى، بينما ظلت البلديات بدون تعين حتى صدور قانون البلديات العثماني عام ١٨٧٧.

ويعتبر قانون البلديات لعام ١٨٧٧، الاساس التنظيمي والقانوني لتركيبة المجالس البلدية وعمل البلديات في العهد العثماني. وقد بلغ عدد البلديات مع نهاية الحكم العثماني على فلسطين اثنين وعشرين بلدية، وقد توزعت على المدن التالية : عكا، حيفا، شفاعمرو، صفد، الناصرة، طبريا، بيسان، جنين، طولكرم، نابلس، رام الله، القدس، اللد، الرملة، يافا، بيت جالا، بيت لحم، الخليل، بئر السبع، المجدل، غزة، خان يونس^(١٠). وقد حدد القانون شروط تأسيس البلديات ووظائفها. وقد نص ذلك القانون على تأسيس مجلس بلدي في كل مدينة وقرية وهي^(١١). اما دوائر (مجالس بلديات) النواحي، فستقرر بلدياتها بقانون خاص. كما نص على ثلاثة انواع من الدوائر البلدية :

الاولى : التي يزيد عدد سكانها عن اربعين ألف نسمة.

الثانية : التي يقل عدد سكانها عن اربعين الف نسمة.

الثالثة : البلديات في مراكز النواحي والقرى الكبيرة للعمaran.^(١٢)

وقد نصت المادة الثانية من قانون البلديات لعام ١٨٧٧ على ان تقسم المدن التي يزيد عدد سكانها عن اربعين الف نسمة الى قصبات (احياء)، وان تؤسس بلدية خاصة بكل قصبة يبلغ عدد سكانها اربعين الف نسمة. اما المدينة التي يقل عدد سكانها عن اربعين الف نسمة فلا يتشكل فيها مجلس بلدي .

ومن الجدير بالذكر، انه لم تصل اية مدينة في فلسطين الى مستوى المدن الكبيرة عند صدور قانون ١٨٧٧، وبذلك لم يتأسس في أي مدينة اكثرا من دائرة بلدية واحدة. ومدينة القدس هي المدينة الوحيدة في فلسطين التي زاد عدد سكانها عن عشرة آلاف نسمة في بداية القرن الثامن عشر^(١٣).

وفيمما يتعلق بتشكيل الهيئات المحلية، فقد نص القانون على ان يتشكل المجلس البلدي من ستة الى اثني عشر عضوا، وذلك بحسب عدد السكان. وينتخب اعضاء المجلس انتخابا لمندة اربع سنوات ويجري تبديل بعضهم كل سنتين، ضمانا لاستمرارية العمل. ويشترط في العضو ان يكون من اصحاب الاملاك ومن التبعية العثمانية، وخدمة الاعضاء فخرية، فلا يتقاضون

^{١٠} النموره، المصدر السابق، ص ١١٨.

^{١١} المادة الاولى قانون البلديات العثماني عام ١٨٧٧.

^{١٢} المادة الثانية من القانون السابق.

^{١٣} النموره، المصدر السابق، ص ١٨-١٩.

رواتب^(١٤). وحتى تضمن السلطة المركزية جمع الضرائب لها، فقد اشترطت في مؤهلات الناخب ان يكون له ملك ويدفع خمسين فرسانا ضريبة في السنة^(١٥). وحتى تضمن زيادة التبعية والنفوذ على المجالس المحلية فقد اشترطت على عضو المجلس البلدي ان يكون قادرًا على النكلم باللغة التركية .

وقد تدخلت السلطة المركزية بصورة مباشرة في اختيار رئيس البلدية. فالرغم من أنها لم تتدخل في عملية الانتخاب، الا ان المادة الخامسة من قانون البلديات العثماني نصت على ان يعين رئيس البلدية من قبل الدولة. وبهذه الطريقة استطاعت السلطة المركزية ان تزيد رقابتها على اطراف الدولة ممثلة بتعيين رؤساء المجالس المحلية. كما استطاعت السلطة المركزية ان تحد من استقلالية المجالس المحلية، وذلك بان فرضت على رؤساء المجالس المحلية ان يستأنوا من مجلس الادارة المحلي بواسطة الحكومة المحلية عما يلزم الاستئذان عنه من قرارات المجالس^(١٦). ولم تكتف السلطة المركزية بذلك بل واحكمت عبر نص المواد من ٥٥-٥ التسلسل الاداري الذي يربط المجالس البلدية بالحكومة المحلية عن طريق ما اسماه بالجمعية البلدية. وقد اعطيت هذه الجمعية صلاحية ان تجري التحقيق في احوال المجالس البلدية وان ترفع التقارير الى الوالي^(١٧).

اما فيما يتعلق بالخصائص المعاطة للمجالس المحلية، فقد جاءت انسجاما مع تطلعات السلطة المركزية في فرض سيطرتها على كافة ارجاء الدولة، بحيث اقتصرت الاختصاصات على النواحي الخدمية المحدودة دون ان يبرز أي دور تأثيري على المجتمع المحلي. وتختلف الاختصاصات فيما يلي بنص المادة الثالثة من القانون البلدي لعام ١٨٧٧.

١. الاشراف على الفنادق والمقاهي والمسارح واماكن النزهة.

٢. تسجيل النفوس والمواليد والوفيات والعقارات.

٣. العمل على ازالة خطر الابنية المتداعية وهدمها.

^{١٤} المادة (٤) من القانون السابق.

^{١٥} المادة ١٨ من القانون السابق.

^{١٦} المادة ٤٢ قانون البلديات السابق.

^{١٧} ينظم مجلس الادارة المحلي مع المجلس البلدي مرتين في كل سنة، ويتألف كل منهما جمعية تعرف بالجمعية البلدية، وتحجّم الجمعية البلدية مرتين في السنة بطلب الحكومة المحلية. ويتم في هذا الاجتماع فحص اعمال وحسابات البلديات والمصادقة عليها. وتدرس الجمعية البلدية احوال المجالس البلدية وترفع الاقتراحات والتوصيات الى الوالي لتنتمي مناقشتها في مجلس الولاية العمومي. وتقوم الحكومة المحلية بتبلیغ البلديات بقرارات الجمعية العمومية بخصوص موازنات وحسابات واعمال تلك البلديات. راجع المواد ٥٥-٥ من قانون البلديات السابق.

٤. الاشراف على التدابير اللازمة لتسهيل المرور واعمال النقل ضمن دائرة البلدية.
٥. العمل على نظافة المدينة والاشراف على المقاييس والاوzan.
٦. تنظيم موازنة المجلس السنوية واعداد تقارير شهرية بالواردات والنفقات.

ويتضح في النهاية، من دراسة التنظيم المحلي في فلسطين في العهد العثماني، ان هذا التنظيم قد جاء مطابقاً لتوجهات السلطة المركزية في خلق واقع اداري ينسجم مع استراتيجيتها المتمثلة في اختراق المجتمع المحلي، وعبر انشاء مؤسسات محلية تتماشى مع مخططات السلطة المركزية وتنفيذ مصالحها، دون ان يكون لها أي دور تمثيلي الا في مسائل خدماتية محدودة.

وبالرغم من ذلك فقد اظهرت احد الدراسات المختصة بتنظيم الاطار القانوني للبلديات في العهد العثماني، وجود قدر كبير من اللامركزية الادارية، فيما يخص تشكيل المجالس البلدية بالانتخاب وتخيولها اختصاصات واسعة بالمقارنة مع قوانين البلد العربية ^(١٨) بعيد الحكم العثماني فالقانون العراقي رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ اخذ باسلوب التعين وقصر وظائف البلدية في الخدمات السكنية فقط. وكذلك القانون الاردني لعام ١٩٢٥ ، الذي اخذ باسلوب التعين فيما يخص رئيس البلدية وفيما يخص الاعضاء، وقصر اختصاصات المجلس في تحضير الموازنة وتعيين موظفي البلدية.

و عند الحديث عن مفهوم التنظيم المحلي، الذي طبق في فلسطين في تلك الفترة على ضوء التنظيم المعاصر، فان هذا التنظيم لم يتعد اسلوب عدم التركيز الاداري، الذي هو احد صور المركبة الادارية، وقد اقتصرت سلطة التقرير على الحاكم الاداري ومساعديه الذين هم اطراف يمثلون السلطة المركزية.

الانتداب البريطاني :

تعتبر فترة الحرب العالمية الاولى بالنسبة للعديد من العرب في الامبراطورية العثمانية فترة من المعاناة القاسية، والمحنة التي لا تفوج، وبالنسبة لعرب فلسطين فقد كانت كارثة مضاعفة، فقد كانوا كغيرهم من المواطنين العرب عانوا مرارة الحرب، وتحملوا العبء الكامل للهجوم البريطاني الذي شنته القوات البريطانية في فلسطين، وحدد نتيجة الحرب في الشرق. وقد عمدت بريطانيا التي احكمت قواتها السيطرة على فلسطين الى اكثـر من فصل فلسطين عن سوريا. فقد اصدرت وعد بلفور في الثاني من نوفمبر عام ١٩١٧ الذي يقضي باقامة وطن قومي لليهود فيها. واخذت تبذل ما في وسعها لتحقيق ذلك واضفاء الصبغة القانونية على

سياساتها بعد مصادقة عصبة الامم على وضع فلسطين تحت الانتداب البريطاني في ٤/٧/١٩٢٢. وقد تضمن صك الانتداب الالتزام بتنفيذ وعد بلفور. وحتى تنفذ الوعود بصورة حقيقة على ارض الواقع، قامت بريطانيا بـاحداث تغييرات في التقسيمات الادارية وسن العديد من القوانين، انسجاما مع اقامة وطن قومي يهودي في فلسطين، ومن هذه القوانين قانون المجالس المحلية لعام ١٩٢١ وقانون البلديات لعام ١٩٣٤.

جاء قانون ١٩٢١ ترسیخا للأهداف البريطانية في اقامة وطن قومي لليهود في فلسطين، ومهدت لبناء مؤسسات الحكم المحلي اليهودي لتكون نواة دولة اسرائيل. وفي نفس الوقت يتضح من مواد القانون انه ابقى على نصوص القانون العثماني فيما يتعلق بالتطبيق على المجالس المحلية العربية للحيلولة دون ان تتمكن تلك المجالس باية صفة تمثيلية في المجتمع المحلي الفلسطيني. وقد اعطى القانون الحق للمندوب السامي وبناء على توجيه حاكم اللواء ان يبسط ادارة اية قرية كبيرة الى مجلس محلي بمرسوم يصدر عنه، ويتضمن المرسوم قوام المجلس ووظائفه وسلطاته. ويجوز للمندوب السامي ان يعلن عن تأليف مجلس محلي في أي حي من الاحياء ، او اية مدينة (المادة ٢-١) من القانون. وكانقصد من ذلك هو التشجيع على اقامة المجالس المحلية اليهودية، وتقيد اقامة مجالس عربية جديدة. وقد ترك تحديد تشكيل المجالس و اختصاصاتها ومدى استقلاليتها الى المراسيم التي يصدرها المندوب السامي. وقد اظهرت احدى الدراسات المتعلقة بدراسة المراسيم المحدثة لاحدى المجالس المحلية اليهودية (رحبوت) واحد المجالس المحلية العربية (بيت ساحور) البون الشاسع في معاملة الجهازين^(١٩). فيما يخص تشكيل المجلس المحلي لرحبوت، تنص المادة الثالثة من المرسوم على ان "المجلس يتالف من احد عشر عضوا، ولا يتجاوز خمسة عشر، وان لا يقل عمر العضو عن عشرين سنة، ويحق لكل شخص يتمتع بحق التصويت الترشيح لعضوية المجلس المحلي. ويجري الترشيح للعضوية وفق مبدأ التمثيل النسبي وعلى اساس القائمة الواحدة. ويكون لكل حزب الحق بعضو واحد في المجلس عن اية حصة من الاصوات يحصل عليها. وتوزع المقاعد على الاحزاب التي يبقى لها اكبر عدد من الاصوات". وفيما يتعلق بتشكيل المجلس المحلي في بيت ساحور فقد جاء مطابقاً لمواد القانون العثماني في اقتصار رئاسة وعضوية المجلس المحلي للافراد الموسرين التابعين للحكومة المركزية. فقد نصت المادة الثالثة في المرسوم على ان "المجلس يتتألف من رئيس ونائب رئيس من الاعضاء، وبشرط ان يستطيع تقديم كفالة مالية قيمتها مائة جنيه".

^(١٩) انظر لمزيد من التوسيع عدنان عمرو، مصدر سابق، ص ٩٢ وما بعدها.

وفيما يتعلّق بالاختصاصات فقد اعطى المرسوم الاول (رجبوت) اختصاصاً عاماً يخوله اصدار نظمة عامة لحفظ النظام في القرية، بينما يحدد المرسوم الثاني (بيت ساحور) الاختصاصات في مجال الخدمات المحلية فقط. وقد مكن هذا المجالس المحلية اليهودية وبفضل الدعم المادي من المؤسسات الصهيونية في فلسطين والخارج ليس فقط من ان تؤسس نواة للمرافق المحلية في جميع المجالات، بل سمح لها بتشكيل قوات امنية وعسكرية خاصة بها، وبذلك اصبحت اشبه بحكومات محلية، وتشكل في مجموعها دولة داخل دولة وتتولى تسيير جميع الشؤون الخاصة باليهود في المستوطنات.

واما بخصوص قانون البلديات لعام ١٩٣٤، يرى بعض الباحثين^(٢٠) بأنه جاء لتكريس وترسيخ لقانون السلطة العثمانية والقانون الاندابي لعام ١٩٢١. وقد كان يهدف الى افراط مفهوم الحكم المحلي من مضمونه وذلك بالحد من استقلالية المجالس المحلية، واقتصارها على دور التابع للسلطة المركزية. وفي نفس الوقت كان يهدف الى تشجيع الاستقلالية للمجالس المحلية اليهودية تمهدًا لاقامة الوطن القومي اليهودي في فلسطين.^(٢١)

واقع المجالس المحلية في غزة في ظل الادارة المصرية :

خضع قطاع غزة بعد العام ١٩٤٨ وحتى العام ١٩٦٧ لسيطرة مصرية. وقد تعاملت الادارة المصرية مع قطاع غزة كإقليم منفصل. وابتعدت على استمرار تطبيق القوانين السارية التي كانت سائدة في عيد الانداب البريطاني والتي ظلت بدون ادخال تعديلات جوهريّة عليها الى يومنا هذا. وقد كانت الادارة المحلية من ضمن المجالات التي ابقيت السلطة المصرية على استمراريتها بدون تغيير يذكر.

^{٢٠} مهد قانون البلديات لعام ١٩٣٤ لبسط سيطرة السلطة المركزية على مؤسسات الحكم المحلي البلدي، وافراغ هذه المؤسسات من مبدأ الاستقلالية وديمقراطية التمثيل الانتخابي. فالمركزية الشديدة والرقابة الصارمة على مجالات عمل المجالس البلدية كافة وخنق صلاحياتها لم يكن ليؤدي الى بلورة قيادة محلية مستقلة تمثل الاهالي. وفي نفس الوقت فبدلاً ان يكون اعضاء المجالس البلدية ممثلين للسكان لدى السلطة المركزية أصبحوا بموجب هذا القانون ممثلي السلطة المركزية، واضحت البلديات بحكم القانون مجرد اذرع تنفيذية لحكومة الانداب البريطانية. انظر لمزيد من التوسع في مجال تحليل قانون ١٩٣٤. على الجرباوي، المصدر سالق، ص ٥٤. وما بعدها.

^{٢١} قامت سلطات الانداب باصدار العديد من المراسيم الهادفة الى تغيير استقلال المجالس العربية، وفي نفس الوقت كانت تهدف الى منح الاستقلالية للمجالس اليهودية. انظر لمزيد من التوسع عدنان عمرو، المصدر سالق، ص ٩٨.

لم يكن في قطاع غزة عند خضوعه للحكم المصري سوى بلديتين، غزة وخان يونس، ومجلس قروي في دير النطح، وفي مرحلة لاحقة صدرت اوامر عن الحاكم الاداري العام باستحداث مجالس قروية جديدة حتى بلغ عددها تسعة مجالس قروية. وقد اقتصرت مهام المؤسسات المحلية في قطاع غزة على مجال الخدمات المباشرة للسكان.

و ما يثير الاهتمام بالنسبة لمؤسسات الادارة المحلية في قطاع غزة هو امران اثنان^(٢٢) : الاول : عدم تطوير هذه المؤسسات وذلك بالحد من انشاء بلديات جديدة خلال ما يقرب العقدين من الزمن. والثاني، عدم اجراء انتخابات بلدية في القطاع طوال فترة الادارة المصرية، وبدلاً من ذلك، فقد لجأت الادارة المصرية الى تعيين اللجان والمجالس البلدية. وكان الهدف من ذلك هو افراج مضمون الحكم المحلي في القطاع من مضمونه، وذلك عن طريق ربط هذه المجالس بالسلطة المركزية لدافع سياسية، تتمثل بايصال فلسطينيين مؤيدین للتوجهات السياسية المصرية الى قمة هذه المجالس.

وبخصوص تشكيلة المجالس البلدية والقروية، فقد اشترط المشرع المصري على الناخب والمرشح، ان يكون قد سدد جميع الضرائب المستحقة عليه للبلدية في السنوات السابقة للتاريخ الذي عينه الحاكم الشروع في اعداد سجل الناخبين او تنظيمه، في الوقت الذي كان فيه النص الاصلي يكتفي بان يثبت الناخب او المرشح انه قد دفع ضريبة مستحقة عليه عن مدة سنة، لا تقل عن جنيه النائب وجيبيهين للمرشح. اما على صعيد المجالس القروية، فقد عدل المشرع المصري في قطاع غزة عن الاحكام المتعلقة بتشكيل المجالس القروية، حيث اجاز للحاكم الاداري العام ان يعين بعض الاشخاص من المقيمين عادة في منطقة القرية او أي موظف من موظفي الحكومة كأعضاء للمجلس. وبذلك يكون المشرع المصري قد قرر نهج التعيين عوضا عن الانتخاب في المجالس القروية، والتي عهد برئاستها للقائم مقام الاداري بعد ذلك، والذي يعد من السلطات الوصائية عليها، وهو امر مختلف لمقتضيات الادارة المحلية ومتطلبات الاستقلال المحلي.

الادارة المحلية في فلسطين اثناء الحكم الاردني ١٩٤٨-١٩٦٧ :

بعد نهاية الانتداب البريطاني والاعلان عن قيام دولة اسرائيل، عارضت الدول العربية قرار التقسيم، ودخلت في حرب مع اسرائيل دون ان يكون هناك تصور واضح لما سوف تكون عليه فلسطين في المستقبل. وفي الوقت الذي اعلن عن قيام دولة يهودية في الجزء المحتل في فلسطين، فانه لم يبادر الى اقامة دولة فلسطينية في الجزء الآخر، وانما ربطت فلسطين بالجامعة العربية والحكومات العربية التي شاركت في الحرب. وقد برزت العديد من العوامل

التي حدت من تنفيذ قرار التقسيم واقامة دولة عربية فلسطينية، وابرز هذه العوامل هو: مطامع الامير عبدالله في ربط المناطق الفلسطينية في الضفة الغربية بشرقي الاردن في اطار وحدة الضفتين بعد مؤتمر أريحا الذي دعا الى الوحدة الاردنية الفلسطينية ومباعدة الماء عبدالله ملكا على فلسطين كلها.

ولكي تأخذ الوحدة طابعا دستوريا، بادر الملك عبدالله الى حل البرلمان واجراء انتخابات نيابية في الضفتين، وقد ايد البرلمان المنتخب دعوة الملك عبدالله الى الوحدة. وقد تميزت الادارة في الضفة الغربية بتطبيق احكام الدستور الاردني والقوانين الاردنية ومن ضمنها القوانين المتعلقة بالبلديات والمجالس القروية. ومع ذلك فقد بقيت البلديات على وضعها السابق واستمر قانون البلديات لعام ١٩٣٤ نافذا المفعول. وفي العام ١٩٥١ أصدر قانون اردني معدل لقانون البلديات الانتدابي نص على استبدال جميع الاشارات الواردة في القانون الانتدابي لحكومة الانتداب والمندوب السامي وحاكم اللواء باشارات تتناسب مع الوضع الجديد، وهي حكومة المملكة الاردنية الهاشمية، ومجلس الوزراء، ووزير الداخلية، والمنصرف على التوالي :

وقد تعرض الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ لإحداث الوحدات المحلية حيث نصت المادة ١٢١ على ان "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية او محلية وفقا لقوانين خاصة".^(٢٣)

والملاحظ من خلال تحليل نصوص مواد الدستور الاردني فيما يتعلق بالادارة المحلية، ان المشرع الاردني قد ميز بين التقسيمات الادارية باعطاء صلاحياتها للسلطة المركزية، وبين الوحدات المحلية التي تدار باسلوب اللامركزية الادارية. فقد اسند المشرع اختصاص تنظيم التقسيمات الادارية لمجلس الوزراء بموجب نظام، بينما اسند الاختصاص بتنظيم الشؤون البلدية والقروية للسلطة التشريعية بقانون. وبالتالي فإنه يظهر وجود تفرع من الازدواجية على صعيد الوحدات المحلية. فيقضي بوجود اقسام ادارية مركزية، والى جانبها مجالس بلدية وقروية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة والاستقلال الاداري والمالي. وقد ادى ذلك الى وجود نوع من الاختلاط في الاختصاصات والصلاحيات التي يمارسها الحكام الاداريون والهيئات وبالتالي على المجالس المحلية، بحيث أصبحت بمثابة دوائر تابعة للسلطة المركزية. وقد اثر ذلك على طبيعة الادارة والمجالس المحلية في فلسطين.

وتأثر نظام الادارة المحلية في فلسطين بالاجراءات الاردنية المختلفة بالتقسيمات الادارية واحداث البلديات واحتياصاتها. فمن حيث التقسيمات الادارية، فقد شرع الاردن بنظام

^{٢٣} انظر. مساعدة، المصدر السابق. ص ٧٧

التقسيمات الادارية منذ عام ١٩٥٧، اذ صدر نظام التقسيمات الادارية رقم ٢ لسنة ١٩٥٧، والذي قسم الاردن الى محافظات ونواحيٍ قضيةٍ ونواحٍ.^(٤) ومن خلال هذه التقسيمات يظهر بان الاسلوب الغالب في تشكيلها يندرج ضمن اسلوب عدم التركيز الاداري، وذلك لأن انشاء نظام التقسيمات الادارية يتم بناء على نظام صادر من السلطة المركزية ممثلة بمجلس الوزراء، وبالتالي فان السلطة المركزية لها الحق في احداث أي تغيير او تعديل في التقسيمات الادارية بما يتوافق مع مصالحها الخاصة.

اما فيما يتعلق بتنظيم المجالس المحلية، فقد بقيت الاجراءات الانتدابية هي السارية في الضفة الغربية حتى عام ١٩٥٤، حين اصدرت حكومة المملكة الاردنية الهاشمية اول قانون بلديات شامل. والغى القانون الجديد جميع القوانين والأنظمة العثمانية والاردنية والفلسطينية السابقة المتعلقة بالبلديات والمجالس المحلية في المملكة (المادة ١٠٥). وبالرغم من أن القانون الجديد قد اعطى نوعاً من الاستقلالية للمجالس المحلية، تمثل بان يتم انتخاب رئيس المجلس البلدي من اعضاء المجلس المحلي المنتخبين (مادة ٤٧) واجراء انتخابات فرعية تكميلية عند شغور مقعد في المجلس البلدي (مادة ٤٥) وفتح المجال للمجالس المحلية لتعيين لجان عمومية او خصوصية (مادة ٥٨)، فان القانون قد اعطى صلاحيات واسعة للسلطة المركزية في كثير من القضايا الاخرى. فقد تتمتع وزير الداخلية بصلاحيات واسعة وشبه مطلقة في مجال الحكم المحلي. فللوزير القرار باستحداث او الغاء اية هيئة بلدية وتغيير حدود المناطق البلدية (مواد ٥-٢ ونقرير عدد اعضاء المجلس البلدي بموافقة مجلس الوزراء، وتعيين اجراء الانتخابات البلدية (مادة ٥٨)، وتقسيم اية منطقة بلدية الى مناطق انتخابية (مادة ١٢)، وتحديد عدد الاعضاء الذين يمثلون كل منطقة، ووضع الادارة المتعلقة بتحديد طرق الترشيح والانتخاب (مادة ٢٠). وفيما يتعلق بال اختصاصات المنوحة للمجالس المحلية حسب القانون لسنة ١٩٥٤، فقد اقتصرت على القيام بوظائف تفزيذية خدمانية، وجاءت استكمالاً لقانون الانتداب لسنة ١٩٣٤ (مادة ٨٧).

وقد انطط أمر الرقابة والشراف الى السلطة المركزية، سواء في النواحي الادارية او المالية. فقد منح المتصرف سلطة الرقابة التامة على جهاز المجلس البلدي في الهيئة (مواد ٧٧، ٥٢-٧٢-٧٠). وقد اخضعت الموارنة لشراف وزارة الداخلية (مادة ٧١-٧٠)، ومنع المجلس البلدي من صرف اي مبلغ الا اذا كان مقرراً في الموارنة (المادة ٦١).

وبقي قانون البلديات لسنة ١٩٥٤ ساري المفعول حتى عام ١٩٥٥، عندما اصدر المشرع الاردني قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥، وقد اعتبر قانون ١٩٥٥ بمثابة الاطار القانوني

^٤ انظر لمزيد من التوسع في مجال التقسيمات الادارية. عدنان عمرو، المصدر السابق، ص ١٢٨.

والتنظيمي لتركيبة المجالس المحلية في فلسطين والاردن حتى الوقت الحاضر، بالرغم من ادخال بعض التعديلات عليه^(٢٥). وقد جاء هذا القانون كسابقه من القوانين العثمانية والانتدابية والمصرية، ومن مراجعة لمواد القانون يظهر ان السلطة المركزية هدفت الى فرض سيطرة مركزية صارمة على مؤسسات الحكم المحلي الفلسطيني. في مجال تشكيل المجالس المحلية اعطى القانون للسلطة المركزية ممثله بوزير الداخلية موافقة مجلس الوزراء صلاحية تعيين عضوين اضافيين بعضوية كاملة الحقوق في أي مجلس بلدية (المادة ٢٧). وبهذا المعنى، فان المشرع اعطى صلاحية للسلطة المركزية بالتدخل مباشرة في تركيبة المجالس المحلية وذلك عن طريق تعيين اعضاء يمثلون توجهات السلطة المركزية.

وفيما يتعلق بالصلاحيات المناظرة للمجالس المحلية، فقد ابقي القانون سلطات وصلاحيات المجالس المحلية محصورة بوظائف تنفيذية تخلو من البعد التطويري (المادة ٤١). وفيما يتعلق بالعلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، فقد تم التشدد على احكام القبضة الحكومية في مسألتي الاشراف والرقابة. فبموجب (المادة ٤٣) فان انظمة موظفي البلديات اصبحت من صلاحيات وزير الداخلية وبموافقة مجلس الوزراء وتصديق الملك. واعطى المشرع الحق لوزير الداخلية في اقتطاع اي جزء من مدخلات البلدية المالية لتمويل جهاز مركزي يشرف على عمل البلديات وفحص حساباتها. وقد تعددت صلاحيات السلطة المركزية الى حد ان القانون منح وزير الداخلية او اي موظف مفوض منه، ان يقوم في اي وقت بتفتيش اية بلدية وباجراء فحص فجائي على صندوقها والاطلاع على جميع معاملاتها المالية والادارية وقرارات المجالس، ومحاضر التحقيق، وتتفتيش المستودعات واماكن العمل والاتصال المباشر باي موظف واستجوابه (المادة ٦٠).

وقد اتبعت الحكومة الاردنية اصدار قانون لسنة ١٩٥٥ باصدار سلسلة من الانظمة والتعليمات والتشكيلات الادارية. ومن خلال مراجعة لهذه الاجراءات يتضح ان السلطة المركزية مارست تدخلها المباشر في شؤون البلديات من خلال مدخلين: اولهما، اصدار العديد من الانظمة والقوانين التي تمت في فترة الخمسينيات للتحكم في المجالس المحلية وتحديد توجهاتها السياسية، وهذا الاجراء تمثل في حل العديد من المجالس المحلية وتعيين لجان بلدية بين اعوام ١٩٦٦-١٩٦٢^(٢٦). ومن ناحية اخرى، فقد استخدمت السلطة المركزية ممثلة

^{٢٥} بربت العديد من التعديلات على قانون ١٩٥٥، واخرها القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤، وقد أشرنا لهذه التعديلات وللقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٢٥ في القسم المتعلق بنموذج الادارة المحلية، حيث ركزنا على الاردن باعتباره التطبيق العملي لهذا النموذج.

^{٢٦} قامت الحكومة الاردنية باستخدام هذا الاجراء في الخليل وطولكرم وبيت لحم في اوقات متقاربة من العام ١٩٦٢ وفي رام الله في العام ١٩٦٣، وبيت ساحور في العام ١٩٦٦، واستبدلت المجالس التي تم حلها

بوزير الداخلية صلاحياتها بتعيين عضوين اضافيين الى الكثير من المجالس البلدية. وكانت الحكومة تستخدم الاضافات بالتعيين لاحادث توازنات سياسية او عائلية كما حدث في العديد من المجالس البلدية^(٢٧).

وفي النهاية يتضح ان دور المجالس المحلية منذ اعوام ١٩٤٨-١٩٦٧ قد انحصر في مجال تقديم الخدمات للسكان، دون ان يكون لها أي صلة حقيقة بتمثيل واقع المجتمع الفلسطيني. وقد برزت العديد من المؤشرات التي انصبت في اطار سيطرة السلطة المركزية على عمل وتركيبة المجالس، والمتمثلة بوجود رقابة صارمة من قبل السلطة المركزية على اختصاصات وصلاحيات المجالس المحلية. وبقيت الامور تراوح مكانها حتى العام ١٩٦٧، عندما اجتاحت الجيش الاسرائيلي الضفة الغربية وقطاع غزة في الخامس من حزيران عام ١٩٦٧.

٣. مرحلة الاحتلال الاسرائيلي : ١٩٦٧-١٩٨٧ :

في ٥ حزيران عام ١٩٦٧، قامت اسرائيل باجتياح الضفة الغربية وقطاع غزة. وبذلك تكون قد استكملت احتلالها لكافة الاراضي الفلسطينية. وقد هدفت اسرائيل منذ البداية الى ترسیخ ادعائهما بحق اليهود باقامة وطن قومي لها في فلسطين. ومع ان الاحتلال الاسرائيلي قد ابقى على العمل بالقوانين الانتدابية والاردنية فيما يتعلق بمؤسسات الحكم المحلي، الا ان اسرائيل اصدرت العشرات من الاوامر العسكرية الهدافة الى تعزيز وجودها ونفوذها داخل المجتمع المحلي الفلسطيني. ففي غضون يومين من الاحتلال صدر منشوران عسكريان عن قيادة الجيش الاسرائيلي بتقليد صلاحيات الحكم والتشريع لقائدي قوات الجيش الاسرائيلي في الضفة والقطاع^(٢٨)، مع البقاء على استمرار العمل بالقوانين السارية المفعول في المنطقتين قبل السادس من حزيران، ما لم يتعارض مع الكثير من الاوامر العسكرية الاسرائيلية^(٢٩). وقد شمل جزء من هذه الاوامر تحويل مختلف صلاحيات السلطة المركزية المتضمنة في القوانين الاردنية والبريطانية المتعلقة بالبلديات لضابط الداخلية في جهاز الحكم العسكري، واحكام الرقابة المشددة على عمل البلديات وتقليل دورها التطويري والتنظيمي.

وبمراجعة الاوامر العسكرية الاسرائيلية، يلاحظ ان الاوامر العسكرية كانت تهدف الى تقيد الهيئات المحلية اكثر بكثير من تطويرها. فعلى سبيل المثال لا الحصر هناك ٣٧ امراً

بلغان معينة كانت اهلية في الخليل وطولكرم ورام الله، وحكومة برئاسة القائممقام ومدير القضاء في بيت لحم وبيت ساحور. لمزيد من التوسيع في هذا المجال. راجع الجرباوي، المصدر السابق، ص ٦٣.

^{٢٧} راجع، الجرباوي، المصدر السابق، ص ٦٣.

^{٢٨} الامر العسكري رقم ٨٠ الصادر في الثاني من أيار ١٩٦٧.

^{٢٩} الامر العسكري رقم ١٩٤ الصادر في كانون الأول ١٩٦٧.

عسكرياً من مجموع الاوامر العسكرية الـ ٤٦ الخاصة بالبلديات حتى عام ١٩٨٦^(٢٠) عملت على تكريس الاحتلال وتحقيق الرؤية الاسرائيلية المتمثلة بالسيطرة على ما تبقى من الارضي الفلسطيني. وقد تراوحت هذه الاوامر بين ما يتعلق بتعيين لجان لادارة البلديات بدل الهيئات المحلية المنتخبة الى هذه المجالس والتي بلغ عددها أربعة اوامر، في حين صدر سبعة اوامر عسكرية بخصوص انانطة صلاحيات المجالس البلدية بجهات وهيئات منتخبة، وثلاثة اوامر لتحديد مزاولة مجالس البلديات بدلاً من افاسح المجال امام المواطنين لانتخاب هيئات جديدة، ودخول خبرات وكفاءات جديدة للهيئات المحلية من اجل تطويرها؛ بهدف الوصول الى درجة عالية من الكفاءة في خدمة المواطنين. ولعل التعديل الايجابي الوحيد الذي تم في عهد الاحتلال كان السماح بمشاركة المرأة في الانتخابات والترشح لعضوية المجالس البلدية. فالأمران العسكريان رقم ٥١٩ الصادر عن قائد منطقة قطاع غزة في ١٩٧٥/١٠/٢١، ورقم ٦٢٧ الصادر عن قائد منطقة الضفة الغربية في ١٩٧٥/١٢/٢٨، تم بموجبهما حذف كلمة ذكور من الشروط الواجبة للاشتراك في الانتخابات والترشح لعضوية المجالس البلدية. وقد هدفت اسرائيل من وراء هذا الاجراء الى الحد من تنافس دور النخبة السياسية المناوئة لاسرائيل والموالية لمنظمة التحرير، حيث اعتقدت الزعامة الاسرائيلية بان توسيع القاعدة الانتخابية من خلال زيادة عدد الناخبين سيظير الاعتدال عند العديد من الناخبين وخاصة النساء^(٢١).

واذ كانت ظروف الاحتلال قد حالت دون اجراء الانتخابات البلدية التي كانت مقررة في ايلول ١٩٦٧ في الضفة الغربية، وذلك استناداً الى الامر العسكري رقم ٨٠ الذي يقضي باطالة مدة خدمة السلطات المحلية، فقد اقدمت على اجرائها مرتين في سنوات ١٩٧٦، ١٩٧٧، كما اقدمت على اجراء انتخابات قروية عام ١٩٧٥. وبعد ذلك وفي اثناء حكومة الليكود، رفضت الحكومة الاسرائيلية اجراء انتخابات جديدة ولجأت الى اسلوب التعيين خوفاً من ان تفرز الانتخابات الجديدة قيادة معارضة للسياسات الاسرائيلية. وبذلك فقد اتبعت السلطات الاسرائيلية اسلوبى الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس البلدية والقروية في المناطق المحاذلة. وقد ارتبط اتباع هذين الاسلوبين بالظروف السياسية التي ارادت السلطات الاسرائيلية توظيفها في تشكيل المجالس البلدية والقروية لخدمتها.

^{٢٠} بلغ عدد الاوامر العسكرية الاسرائيلية بخصوص البلديات في الضفة الغربية ٤٦ امراً عسكرياً، وهناك جدول في الملحق يظهر ذلك، راجع: الاعرج، المصدر السابق، ص ١٠.

^{٢١} Moshe Ma'oz. Palestinian Leadership in the West Bank : The changing role of Mayors under Jordan and Israel.London : Frankcase. 1984 pp 133 - 134.

وجاءت انتخابات عام ١٩٧٢، نتيجة لمجموعة من العوامل والظروف التي سادت في الضفة الغربية. فبعد ان استطاعت اسرائيل بقيادة ارئيل شارون ان تكسر شوكة المقاومة في قطاع غزة التي تزامنت مع قمع الاردن لمنظمة التحرير الفلسطينية في ايلول عام ١٩٧٠، وجدت اسرائيل ان افضل طريقة لتعزيز نفوذها داخل المناطق المحتلة هي اجراء انتخابات بلدية تقتصر على النواحي الخدمية دون النواحي السياسية. ولقد رأت اسرائيل انه من خلال هذه الانتخابات يمكن ان توجد طرفا فلسطينيا داخل المناطق المحتلة قادرآ على الحوار المباشر معها لتسوية الاوضاع في المناطق المحتلة^(٣٢). وترافق هذا التوجه مع انخفاض العمليات العسكرية الموجهة ضد اسرائيل، حيث انخفضت العمليات بنسبة ٩٠٪ مما حدا صلاح خلف وهو الرجل الثاني في منظمة فتح على الاعتراف بان "هذا الوضع اذا استمر على ما هو عليه، فان المقاومة ستنهار"^(٣٣). وقد ترافق ذلك مع استخدام اسرائيل لسياسة القفاز المخمر في المعاملة مع الفلسطينيين. فالصحافي الفرنسي اريك لولو قد كتب يقول: "يبدو ان الجنرال دايان قد كسب رهانه: فالتعايش السلمي بين العرب واليهود تحت العلم الاسرائيلي قد صار حقيقة اليوم"^(٣٤). وقد حاولت السلطة الاسرائيلية الابحاء بان النشاط السياسي انما هو مطابق ملح نابع من ارادة السكان^(٣٥). وقد كتبت صحيفة دافار مقالة في ١٠/٢٠ ١٩٧١ تحت عنوان عرائض في الضفة الغربية من اجل الانتخابات، حيث اظهرت المقالة التأييد الاسرائيلي لاجراء الانتخابات البلدية. كما برزت تصريحات دايان المؤيدة للانتخابات^(٣٦). قد أبرزت إحدى الدراسات المختصة بالانتخابات البلدية لعام ١٩٧٢ الاهداف الاسرائيلية الكامنة وراء اجراء هذه الانتخابات^(٣٧) والتي تمثلت في :

١. ابراز مجموعات ووجوه جديدة على رأس البلديات في الضفة الغربية، تكون بحكم واقعها وبحكم السنين الطويلة وتقادم الامر الواقع، طيعة في التعاون معه في اتجاه مخططاته وماربه في المناطق المحتلة.

^{٣٢} عمرو، المصدر السابق، ص ٣٥٠.

^{٣٣} جيفري ارونсон، سياسة الامر الواقع في الضفة الغربية، ط١(بيروت)، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، ١٩٩٠، ص ٦٥.

^{٣٤} ارونсон، المصدر السابق، ص ٦٥.

^{٣٥} سعيد حمودة، انتخابات المجالس المحلية في الضفة المحتلة. شؤون فلسطينية: العدد الثامن من شهر نيسان، ١٩٧٢). ص ٩.

^{٣٦} تصريحان لدايان في جريدة القدس في ١١/١١/١٩٧١.

^{٣٧} حمودة، المصدر السابق، ص ١٤.

٢. الارتكاز على الكيفية التي تكون الانتخابات قد تمت في ظلها ، للظهور امام العالم بوجه ديمقراطي يحكم في مناطق مستقرة ومؤيدة لاحتلاله.
٣. بعد مرور فترة من الزمن، وبعد سلسلة متدرجة من الخطوات والاجراءات في اتجاه تمتين وضع الذين يكونون قد بروزاً، يتم تحضير الاجواء من اجل اعطاء هؤلاء حق التفاوض والتباحث باسم الشعب الفلسطيني.
٤. الابقاء على هذه الورقة في يده لتقديم خطوه في حدود العلاقات مع الاردن او اية دولة عربية ضمن احكام اية تسوية سياسية يمكن ان تسود المنطقة.
- وبالرغم من ان منظمة التحرير الفلسطينية قد رفضت الانتخابات البلدية ودعت الى مقاطعتها ومقاومتها في اجتماعها يوم ٨ شباط ١٩٧٢، وكذلك فعل الاردن عندما دعا الى مقاومة هذه الانتخابات في البداية الا أن الانتخابات قد اجريت في وقتها المحدد.
- وقد جاءت نتيجة الانتخابات لتلبى تطلعات اسرائيل واهدافها في ابراز وجود تستطيع التحدث معهم، بل ذهبـت اسرائيل الى حد ان اضفت الطابع السياسي على نتيجة الانتخابات. فقد صرـح دايان امام التلفزيون الاسرائيلي يوم ١٩٧٢/٥/٣١، بأنه قد اصبح هناك ممثلون للسكان يريدون ان يقررـوا لأنفسـهم ما لم يكونـوا قادرـين على ان يقرـرونـه من قبلـ. وان هذه الانتخابات تعطـي للمنتخبـين حقوقـاً سياسـية". كما صرـح شلومـو جـازـيت منسـق اعـمال الجيش الاسـرائيلـي في المناـطق المحـتـلة "بان ممارـسة السـكـان المـحلـيين حقـ الاقـترـاع والـانتـخـاب في المـجالـس الـبلـدية هو دـلـيل عـلـى النـضـوج وـتـعبـير عنـ التـغـيـير الـذـي طـرأـ عـلـى العـلـاقـات بـيـن سـكـان المناـطق المحـتـلة وـاسـرـائيلـ، وـان اـهم الـانـجـازـات الـتـي تمـ تـحـقـيقـها فيـ عمـلـيـة الـانـتـخـابـات هوـ قـيـام سـكـان المناـطق المحـتـلة للـمرـة الاولـى بـعـمل مـسـتـقل وـفـعـالـ، يـمـكـن اعتـبارـه تـعاـونـاً معـ السـلـطـات الاسـرـائيلـية وـرـفـضاً وـتـجـاهـلاً منـ الـخـارـجـ^(٣٨).
- وجاءت انتـخـابـات عامـ ١٩٧٦ فيـ ظـلـ اـجوـاء مـخـلـفة عنـ اـنـتـخـابـات عامـ ١٩٧٢، وقد جاءـ الاـختـلاف فيـ الرـؤـيـة الاسـرـائيلـية نـتـيـجة اـحـراـز منـظـمة التـحرـير الـفـلـسـطـينـية وـضعـا سـيـاسـيا مـتصـاعـداً عـقـب حـرب اـكتـوبر عامـ ١٩٧٣ـ. وقد اـصـبـحـ المنـظـمة تـشـكـل وبـشـكـل خـطـير تـهـيـداً لـزعـامـة النـخبـة التقـليـدية الـفـلـسـطـينـية فيـ الضـفـة وـالـقـطـاعـ. لقد نـما تـجـذـر السـكـان الـفـلـسـطـينـيـين معـ تـعـاظـم القـوـة السـيـاسـية لـمنـظـمة التـحرـير الـفـلـسـطـينـية، وـاصـبـحـ يـشـكـل تـهـيـداً لـالـنـخبـة التقـليـدية وـالـبـرـاغـماتـية وـالـمـعـدـلـةـ. وـاصـبـحـ منـظـمة التـحرـير هيـ المـمـثـلـ الشـرـعيـ وـالـوـحـيدـ لـلـشـعـبـ

^{٣٨} راجـعـ. عمـروـ، المـصـدرـ السـابـقـ، صـ٢٥٢ـ.

الفلسطيني حسبما جاء في قرار قمة الرباط (عام ١٩٧٤)، وعادت السياسة الاسرائيلية في المناطق المحتلة أكثر قسوة، واستقال دايان مهندس الحكم العسكري.^(٣٩)

وقد حاول شمعون بيرس أن ينهج نفس السياسات السابقة، وذلك بهدف إقامة علاقات مع زعماء وسكان المناطق المحتلة تمهيداً لقرار الحكم الإداري الذاتي. واقتراح مشروع مفصلاً يدعو إلى توسيع صلحيات البلديات لتشمل شؤون التعليم والاقتصاد، وتضييق صلحيات جهاز الحكم العسكري بحيث يتحول رئيس البلدية إلى ما يشبه حاكم لواء يختص بصلحيات ضباط الإدارة الاسرائيليين الذين يمثلون دوائر الحكومة الاسرائيلية المختلفة في جهاز الحكم العسكري وذلك شريطة أن لا يعتبر ذلك خطوة نحو دولة فلسطينية، وإنما كمشروع للادارة المدنية.^(٤٠)

وقد اعتقدت إسرائيل بأن إجراء الانتخابات ستعيد إلى مركز الزعامة الفلسطينية المحلية أشخاصاً أكثر اهتماماً بالحفظ على الوضع القائم، منهم بمواجهة أشخاص ربما كانوا مستعينين لتأييد شكل من أشكال الإدارة الذاتية لإسرائيل^(٤١)، إلا أن إسرائيل هذه المرة كانت قد أخطأت ذلك، لأن الوطنيين المحليين تغلبوا على منظمة التحرير واقنعواها بالتراجع عن موقف المعارضة الذي دعت إليه سنة ١٩٧٢، فرضيت المنظمة وتبنت ضمنياً مرشحي الجبهة الوطنية الفلسطينية، كما أن رؤساء البلديات وأعضاء مجالسها الموالين للهاشميين، والذين كانت إسرائيل تراهن عليهم كانوا قد خسروا مكانهم بسبب عجزهم عن صد تقدم عمليات الضم الفعلية، وقد اضطر هؤلاء الرؤساء إلى التراجع أمام شعبية الوطنيين. من ذلك أن الجعبري في الخليل والمصري في نابلس، رفضاً مطالبة إسرائيل المتكررة باعادة ترشيح أنفسهما للانتخابات.^(٤٢)

وأجمع المرشحون الوطنيون من أنحاء الضفة الغربية على برنامج عمل موحد يدعو إلى تأييد الجبهة الوطنية الفلسطينية ومقاومة مشروع إسرائيل لتأسيس الإدارة المدنية. وكان بيرس قد قدم اقتراح الإدارة المدنية في وثيقة غاليلي على أمل احياء بعض المبادئ التي قوضتها المقاومة الشعبية. وكان الاقتراح ينم عن رغبة إسرائيلية في تحويل مبدأ دايان في التسوية الوظيفية إلى مؤسسة تمكن إسرائيل من المحافظة على امتيازاتها العسكرية والاقتصادية بينما تتوطّم مهمات الإدارة الدنيا بصفة من الفلسطينيين المختارين بدقة.

^{٣٩} مiron بنفستي، الضفة الغربية وقطاع غزة - بيانات وحقائق سياسية، ط١(عمان ، دار الشروق للنشر والتوزيع ١٩٨٧). ص ١٤٥.

^{٤٠} عمرو، المصدر السابق، ص ٢٩٦.

^{٤١} أرونсон، المصدر السابق، ص ٧١.

^{٤٢} أرونсон، المصدر السابق، ص ٧١.

وبالرغم من الاجراءات الاسرائيلية الهادفة الى عرقلة وصول مرشحي الجبهة الوطنية الفلسطينية الى زعامة البلديات، الا ان هؤلاء قد فازوا بصورة تفوق التوقع. ونتيجة لذلك فقد بدأت اسرائيل باتخاذ بعض الاجراءات للحد من نفوذ رؤساء البلديات على الصعيد المحلي. فقد انذر الياس فريج رئيس بلدية بيت لحم بان يعني بشؤونه البلدية فحسب. وفي نابلس خضعت رخص التصدير العائدة الى مصنع يملكه احد اقارب رئيس البلدية للتاخير على يد الحكم العسكري في محاولة للضغط على رئيس البلدية بسام الشكعة الذي كان يتمه بأنه يشجع على التظاهرات والاضرابات. كما ان رفض اسرائيل السماح لخمسين فلسطينيا من الضفة الغربية بالسفر الى القاهرة لحضور اجتماع المجلس الوطني الفلسطيني^(٤٣) المنعقد هناك في كانون الاول ١٩٧٦ دليل على جهودها للحد من قيود رؤساء البلديات. وبعد وصول حكومة الليكود الى الحكم قامت باتخاذ العديد من الاجراءات من اجل تقليل نفوذ المجالس البلدية والقضاء على التيار السياسي المعارض لسياساتها في المناطق المحتلة، إذ قررت اعتبار لجنة التوجيه الوطني خارجة عن القانون في ١١ آذار ١٩٨٢ بعد ان حاكمت العديد من اعضائها. ولم تكتف السلطات الاسرائيلية بذلك انما عملت على خلق تيارات سياسة موالية لها ومعادية للتوجهات السياسية الوطنية معتمدة في ذلك على فكرة عنصرية تميزية بين سكان القرى وسكان المدن فانتشرت ما يسمى بروابط القرى.^(٤٤)

وإذا كانت سلطات الاحتلال الاسرائيلي قد اختطت اسلوب النهج الديمقراطي في تشكيل المجالس البلدية في الضفة الغربية، خلال السبعينيات فانها عدلَت عن اتباع نفس النهج منذ بداية الثمانينيات، كما انها لم تسلكه على الاطلاق في قطاع غزة. وبدت اسرائيل بانها ج سياسة التعين في قطاع غزة منذ بداية الاحتلال، اما في الضفة الغربية فلم تُجا سلطات الاحتلال لاسلوب التعين حتى اوائل الثمانينيات وهي فترة حكم الليكود التي شهدت سياسة عدائية تجاه المجالس البلدية. ونتيجة لرفض المجالس البلدية التعامل مع جهاز الادارة المدنية عام ١٩٨١ قررت السلطات الاسرائيلية عزل رئيس بلديتي نابلس ورام الله بتاريخ ٢٥/٢/١٩٨٢، كما قررت حل المجالس البلدية في كل من نابلس ورام الله والبيرة، وتعيين لجان يهودية لمزاولة مهام المجالس البلدية فيها. وكان اخر مجلس بلدي تقرر حلّه هو مجلس بلدية الخليل نتيجة لرفضه التعامل مع الادارة المدنية الاسرائيلية.

^{٤٣} ارونсон، المصدر السابق، ص ٧٤.

^{٤٤} انظر لمزيد من التوسيع، موضوع تشكيل روابط القرى: عمرو، المصدر السابق، ص ٢٩٩ وما بعدها.

وفي ٢٦/١١/١٩٨٦، قامت اسرائيل بتعيين لجنة لإدارة بلدية نابلس يترأسها ظافر المصري، كما قامت بتعيين لجان لثلاث بلديات في الخليل ورام الله والبيرة في ٢٦/٩/١٩٨٦، كما عين محمد التركمان رئيساً لبلدية غزة في ٢٥/١٠/١٩٨٦. وبقيت هذه اللجان تدير البلديات حتى مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية التي أدخلت تعديلات كثيرة من خلال تعيين لجان من قبلها لادارة شؤون البلديات.

ولكون السلطة المركزية الممثلة بالاحتلال الاسرائيلي نظرت على الدوام الى البلديات الفلسطينية كمؤسسات تابعة، يتم عن طريقها تغليف اختراق المجتمع بحطة محلية او لكون الزعامة المدنية الفلسطينية نظرت الى البلديات كمنفذ لدعيم النفوذ السياسي على الصعدين المحلي والمركزي، ومدخل لتحقيق المصالح ضمن تركيبة المجتمع التقليدية، فان هذه البلديات نشأت وترعرعت مكبلة في مفهومها عن طبيعة دورها ووظيفتها. فالبلديات الفلسطينية حتى دخول السلطة الفلسطينية لم يرد لها ولم تنظر الى نفسها على انها مؤسسات ادارية محلية تمثل داخلها، من خلال انتخابات المجلس البلدي، مواقف ومتطلبات المواطنين، ف تكون مسؤولة امامهم عن التعبير عنها وتقييد الممكن والمفید منها، وتتخضع في ادائها لمساءلتهم ولمراقبة السلطة المركزية ضمانا للنجاعة والکفاءة. وقد ادى اختلاط الدور السياسي الذي قامت به البلديات باعتبارها الجهة الاولى الوحيدة لتمثيل السكان سياسيا امام سلطة الاحتلال مع الدور الاداري المفترض ان تقوم به الى اختلاط الاولويات وبالتالي الى ضعف مواصفات الاداء الوظيفي لديها^(٤٥).

وعند الحديث عن الاختصاصات والدور الذي قامت به البلديات في فترة الاحتلال الاسرائيلي، فان ذلك لن يكون بمعزل عن اعتبارات عديدة مرتبطة باعاقبة اداء هذه المؤسسات. فلسطين شهدت احتلالات متعددة وقوانين مختلفة ، كانت الغاية منها تصب لمصلحة السلطة المركزية الخارجية، وبالتالي جاءت هذه البلديات لتصبح دوائر تابعة لتلك السلطة. وقد اثر ذلك على الدور المفترض ان تقوم به، فالقيود القانونية والسياسية والاقتصادية كانت من العوامل المعيقة لاداء تلك البلديات، ومن هنا جاء دورها مختلفاً عن مثيلتها في العالم. وبمراجعة احدى الدراسات المتخصصة^(٤٦) في اداء البلديات ودورها في فترة الاحتلال، يتضح ان البعد السياسي والاداري كان من العوامل المعيقة لتطور تلك المؤسسات. فالنظرة السياسية التقليدية الى طبيعة دور البلديات، والقيود القانونية المفروضة عليها، وعدم استقلاليتها المالية، اضافة

^{٤٥} الجرباوي، "دور البلديات في فلسطين الدولة" مجلة الدراسات الفلسطينية ٩، (١٩٩٢ ص ٥٠).

^{٤٦} الجرباوي، المصدر السابق، ص ٥٠.

الى ما تعلق من معيقات ادارية، ادت الى افتقار دور البلديات الوظيفي على مجال تقديم الخدمات الاساسية الحيوية للسكان، كتوفير المياه والكهرباء وتعبيد الطرق وجمع النفايات . وقد اظهرت دراسة اخرى متخصصة بأن دور البلديات في فترة الاحتلال تمثل بجانبين اساسيين^(٤) :

١. الدور الذي نشأ نتيجة للاحتلال الذي اضاف اعباء ومهام و اختصاصات جديدة، كان من المفروض ان تقوم به الحكومة المركزية أي ما يعرف بالدور الاضافي.
 ٢. الدور السياسي الذي اضطاعت به الهيئات المحلية بعد الاحتلال.
- وللتدليل على ما قامت به الهيئات المحلية في فترة الاحتلال، فقد توقفت الدراسة عند تجربة بلدية نابلس كمثال لدور و اختصاصات هذه الهيئات التي تمثلت فيما يلي :
١. النشاط الاعلامي، نظراً لغياب السلطة الوطنية المركزية في الاراضي المحتلة بعد حرب ١٩٦٧ ، بادرت الهيئات المحلية وخصوصاً بعد انتخابات ١٩٧٦ التي افرزت هيئات من السكان الفلسطينيين ومن منظمة التحرير الفلسطينية للتعبير عن رأي الشعب واسماع صوته للعالم، وذلك من خلال الاتصال بوسائل الاعلام. وقد تم لاحقاً تأسيس لجنة التوجيه الوطني التي شارك فيها رؤساء البلديات مما اعطاهم دوراً سياسياً.
 ٢. عملت هذه المؤسسات على تقديم خدمات للسجناء وتأمين الملابس وبعض المتطلبات الضرورية.
 ٣. اضافة الى العديد من المهام المختلفة، مثل تامين عودة المواطنين الذين تواجهوا خارج فلسطين وكذلك تامين رواتب الموظفين من الاردن.
 ٤. عملت بلدية نابلس على تامين الكهرباء لبعض القرى المجاورة ، والمحافظة على مصادر المياه كملك للبلدية وجمع النفايات وغيرها من الامور الخدمية المحدودة. والمتتبع لطبيعة العلاقة بين السلطة المركزية المتمثلة في الاحتلال الاسرائيلي وال المجالس المحلية في فلسطين منذ بداية الاحتلال، يلاحظ ان الطابع المميز فيها يتمثل في رغبة الاحتلال الاسرائيلي بالسيطرة على المجتمع الفلسطيني والارض الفلسطينية لتحقيق الرؤية الاسرائيلية الهدافة الى السيطرة الكلية على فلسطين شعباً وارضاً. وبالتالي فقد عمدت اسرائيل وبعد الاحتلال مباشرة الى تكبيل صلاحيات هذه المجالس حتى تكون دوائر تابعة للسلطة المركزية الاحتلالية. وقد اصدرت عشرات الاوامر العسكرية التي تهدف من ورائها الى تحقيق هذا الهدف. بل ان الانتخابات التي اجريت في الضفة الغربية في اعوام ١٩٧٢ ،

^٤ الاعرج، المصدر السابق، ص ٢٣

١٩٧٦، كانت محاولة اسرائيل لترسيخ وتعزيز نفوذها داخل المجتمع الفلسطيني، وعندما فشلت في ذلك بدأت باستخدام سياسة مغایرة، تمثلت في البداية بمحاربة المجالس المنتخبة والتي رفضت التعاون مع سلطة الاحتلال لتنفيذ مخططاتها، وفرض مشروع الادارة المدنية في بداية الثمانينيات، ولجأت اسرائيل الى استعمال سياسة القبضة الحديدية تجاه المجالس البلدية، حيث حاولت في البداية ابعد بعض رؤساء البلديات مثل بسام الشكعة، ثم اللجوء الى اسلوب التصفية الجسدية كما حدث مع بسام الشكعة رئيس بلدية نابلس وكريم خلف رئيس بلدية رام الله، وكذلك ابعد بعضهم مثل فهد القواسمي رئيس بلدية الخليل، ومحمد ملحم رئيس بلدية حلحول. وفي النهاية وعندما عجزت عن استقطاب هذه النخبة الفلسطينية، قامت بحل المجالس البلدية، وتعيين لجان لادارة البلديات من قبلها، كما حاولت ان تخلق قيادة بديلة تمثلت بانشاء روابط القرى لتنفيذ سياستها الرامية الى تعزيز نفوذها داخل المجتمع القروي الفلسطيني خصوصا.

الخلاصة :

استهدف هذا الفصل دراسة تطور مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين كمؤسسات حكم محلي منذ صدر القانون العثماني عام ١٨٧٧، الذي يعتبر الاساس التنظيمي لتركيبة المجالس المحلية وحتى العام ١٩٩٤، الذي شهد توقيع اتفاقية اوسلو التي تم على اثرها الاعلان عن انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية على اراضي فلسطينية للمرة الاولى في التاريخ المعاصر. والملحوظ من خلال تحليل هذه الحقب: العثمانية، والانتدابية، والمصرية، والاردنية، والاسرائيلية، ان الهدف الرئيسي للسلطات المركزية المتعاقبة على فلسطين، فيما يختص بمؤسسات الحكم المحلي، تمثل في الحد من تطور مؤسسات الحكم المحلي واخضاعها لرغبات السلطة المركزية بحيث تصبح هذه المؤسسات امتداداً عضوياً لها، وذراعاً فاعلاً لضمان سيطرتها على السكان. ولتحقيق ذلك لجأت السلطة المركزية الى العديد من الوسائل لتحقيق هذه الاهداف. ووضعت العديد من العرقيات والحدود القانونية والسياسية والاقتصادية، وتمثل ذلك بسن قوانين خاصة وامر عسكري استهدف منع الكيانية الفلسطينية من تحقيق استقلالها، وتغيير مؤسسات الحكم المحلي لتتلامع مع اهدافها وتحقيق اغراضها المصلحية. فمراجعة القوانين العثمانية (١٨٧٧) والانتدابية (١٩٣٤) والاردنية (١٩٥٥) وال اوامر العسكرية الاسرائيلية تظهر ان الهدف من سن هذه القوانين لم يستهدف تطوير المجتمع المحلي الفلسطيني، وإنما استهدف اختراق المجتمع الفلسطيني والقضاء على العصب الاساسي والمتمثل بمؤسسات الحكم المحلي.

وبالتالي ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية عبئا ثقيلا من القوانين والتشريعات التي تتضم وتحكم كافة مناحي الحياة في المجتمع، ولم يكن الفلسطينيون طرفا في صياغتها، وإنما فرضت عليهم في حقب تاريخية مختلفة من قبل قوى أجنبية واستعمارية، ومع اختلاف دوافع ومتطلبات هذه القوى، إلا أنها اشتراك جميعها في هدف واحد وهو احکام السيطرة على المجتمع الفلسطيني سياسياً واقتصادياً واجتماعياً بما يمكنها من تحقيق غاياتها دون مقاومة شعبية.

وبعد ذلك، فهل يمكن أن نتحدث عن وجود ملامح معينة لمصطلح الادارة المحلية في المجتمع الفلسطيني خلال هذه الحقب؟ وهل كانت المجالس المحلية بالرغم من انتخابات عام ١٩٧٦ تمثل نموذجاً للادارة المحلية؟ قد أشرنا في الفصول السابقة إلى أن الادارة المحلية تقوم على توزيع الوظائف الادارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية لها شخصية معنوية وتعمل باشراف ورقابة من الحكومة المركزية ، وبالتالي فإن هذا التوزيع يتطلب ان يكون هناك ترتيب للادوار بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، وهذا يعني ان تكون السلطة المحلية جزءاً من السلطة المركزية وتمثيلها في المجتمع المحلي، بحيث تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة في المجتمع المحلي. وهذا الامر لم يوجد لكون السلطة المركزية هي سلطة خارجية، وقد تميزت نصوص القوانين المحلية العثمانية باعتبارها قد شكلت مرحلة انتقالية من المركزية الشديدة إلى المركزية الخفيفة، وبإنشاء المناصب المحلية إلى فئة معينة تتنمي إلى الاشراف والاعيان وشيوخ القبائل والعشائر، وانعكست سلبياً على نظام الادارة المحلية في فلسطين. أما فترة الانتداب، فقد شهدت فترة تميز في سن القوانين لصالح البلديات والمجالس المحلية اليهودية تمهدًا لاقامة الوطن القومي اليهودي، كما تعمدت سلطة الانتداب على البقاء على الطابع العثماني والقوى في تشريعاتها وسياساتها المتعلقة بالمجالس البلدية والمحليّة العربية، والتفرقة بين الزعامات الفلسطينية والسكان العرب.

وفي قطاع غزة فقد تعاملت الادارة المصرية مع القطاع على اساس اقليم منفصل، وقد بقي قطاع غزة محكوماً بنصوص قوانين الادارة المحلية الصادرة في عهد الانتداب البريطاني والتي لم تدخل على نصوصها اي تعدلات جوهيرية.

وانتسمت التشريعات المحلية الاردنية بالنهج المركزي المتشدد تمثيلاً مع توجه النظام الاردني لاحکام سيطرته على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، اضافة إلى سياسة التمييز الاقتصادي لصالح الضفة الشرقية على حساب الضفة الغربية. وقد تأثر نشاط المجالس البلدية والقروية نتيجة لسياسة التنافس القائمة بين الاردن ومنظمة التحرير الفلسطينية على التمثيل لسكان الضفة الغربية بعد الاحتلال، كما ان التشريع الاردني المحلي

بخصوص البلديات والمجالس القروية، جاء فارغاً من أي مضمون يدل على الحرية والاستقلال المحلي، ويجب ادراجها ضمن التقسيمات الإدارية^(٤٨).

وفيما يختص بالادارة المحلية الفلسطينية في فترة الاحتلال، فقد تأثرت بالتوجهات الاسرائيلية الهادفة الى تعزيز نفوذها وفرض سيطرتها على السكان المحليين. فقد سمحت اسرائيل بإجراء الانتخابات المحلية في اعوام ١٩٧٦، وذلك لاعتقادها بان الانتخابات تفرز اشخاصا تستطيع اسرائيل التعامل معهم ولكن الانتخابات جاءت مفاجئة لاسرائيل، ونتج عنها وصول اشخاص الى زعامة البلديات يعارضون الاحتلال الاسرائيلي. ونتيجة لذلك بدأت اسرائيل بتعديل سياستها، وعمدت الى ضرب المجالس المحلية ومحاوله تحطيمها عن طريق حل المجالس وابعاد رؤسائها ومحاوله اغتيال بعضهم، بينما تمثل السلطة المحلية المجتمع الحقيقي. ومن هنا فلا نستطيع ان نطلق على التنظيم المحلي في فلسطين حتى العام ١٩٩٤ بالادارة المحلية او الحكم المحلي.

الهيئات المحلية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية :

بعد الرابع من ايلار ١٩٩٤ نقطة تحول تاريخية بالنسبة للشعب الفلسطيني وللهيئات المحلية الفلسطينية التي حانت كثيراً من طغيان الادارة المركزية الخارجية المتعاقبة على فلسطين خلال الاحقاب السابقة. فحسب اتفاقية اوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية واسرائيل تم الاعلان عن انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية على اراض فلسطينية للمرة الاولى في التاريخ المعاصر. وبين امور اخرى نصت الاتفاقية في المادة (٨) على ان يستمر سريان القوانين والاوامر العسكرية المعمول بها في قطاع غزة ومنطقة اريحا قبل توقيع الاتفاق، ما لم يتم تعديها او ابطالها وفقاً لهذه الاتفاقية. وفي ٢٠ مايو ١٩٩٤ اصدر الرئيس ياسر عرفات القرار الرئاسي رقم (١)^(٤٩)، جاء فيه ان يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والاوامر التي كانت سارية المفعول قبل ١٩٦٧/٥ في الاراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة" حتى يتم توحيدها.

ومن هنا، فان كافة القوانين والتشريعات السابقة خلال العهود الماضية، بقيت سائدة في المجتمع المحلي الفلسطيني حتى بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية عبئاً ثقيلاً من القوانين والتشريعات التي تنظم وتحكم كافة نواحي الحياة في المجتمع

^{٤٨} انظر، لمزيد من التوسيع. عمرو، المصدر السابق، ص ٢٨٠.

^{٤٩} قرار رقم (١) لسنة ١٩٩٤، الواقع الفلسطيني، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، عدد ٢٠ تشرين الثاني ١٩٩٤.

ان نظره الى واقع الادارة المحلية الفلسطينية عشية دخول السلطة الفلسطينية، يظهر لنا التأثيرات السلبية للقوى الخارجية التي حكمت فلسطين خلال الحقب السابقة على واقع الادارة المحلية. فمن ناحية القوانين والأنظمة والتشريعات المطبقة في فلسطين. فقد طبق على المجالس المحلية نظامان. الاول، مطبق في الضفة الغربية وهو ما كان عليه قبل عام ١٩٦٧ والمنتسب في قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ وقانون القرى رقم ٥ لسنة ١٩٥٤. والثاني، في قطاع غزة، وهناك نظام هيئات محلية قائم على اساس قانون الانتداب البريطاني وبعض الاوامر المصرية. كما ان السلطات الاسرائيلية عممت الى احداث تغيرات في التقسيمات الادارية. فالغت وحدات واستحدثت وحدات اخرى، وضمت بعض المناطق الى مناطق اخرى، كما احدثت تغيرات ديمografية، واوجدت المستوطنات، مما صعب من مهمة السلطة الفلسطينية في استحداث التقسيمات الادارية. وكان في الاراضي الفلسطينية عشية دخول السلطة الفلسطينية تسع وعشرون بلدية قائمة، اضافة الى بلدية القدس العربية التي قررت السلطة الاسرائيلية الغاءها بعد ان اتخذت قرارا بضم المدينة المقدسة الى اسرائيل عقب حرب ١٩٦٧، و من هذه البلديات خمس وعشرون في الضفة الغربية، واربع في قطاع غزة^(٥٠). وقد عممت السلطة الاحتلالية الى الحد من استحداث بلديات جديدة، حيث لم يتم استحداث أي بلدية جديدة باستثناء بلدية في الضفة (يطا) وبلدين في القطاع (دير البلح ورفح).

ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية ايضا، بلديات ومجالس محلية تعاني العديد من المعوقات التي ارتبطت بشكل ااسي بالاحتلال الاسرائيلي واهدافه السياسية، حيث سعى الى تدمير البنية التحتية، والحادي الاقتصاد الفلسطيني بالاسرائيلي لمصلحة الاخير، فمن الناحية الادارية، عانت البلديات الفلسطينية منذ نشأتها من سيطرة السلطة المركزية الشديدة على ادارة اجهزتها وفي عملية اتخاذ القرار. فالقوانين الاحتلالية منحت جميعها رئيس البلدية المعين من قبل السلطة المركزية صلاحيات واسعة وشبه مطلقة في اتخاذ القرار، بينما الغت المكانة الاعتبارية للاعضاء دون ان تمنحهم اختصاصات واسعة شبيهة بالرئيس المعين، وبالتالي اصبح رئيس البلدية منفرداً باتخاذ القرار بمعزل عن الاعضاء الآخرين.

وقد ساهمت هذه التوجهات والإجراءات الاحتلالية في تفشي ظاهرة خطيرة عكست صورة سلبية على اداء المجالس المحلية الا وهي ظاهرة المحسوبية. فالقوانين الاحتلالية، اعطت صلاحيات واسعة لرئيس البلدية الذي يشرع منذ بداية تسلمه منصبه في تطويق الجهاز الاداري لتنفيذ رغباته، ومن هنا فان التوظيف في المجلس المحلي يصبح الاداة التي تستطيع

من خلالها السلطة المركزية اخراق الجهاز المحلي وذلك بزرع المؤيدين والتابعين لها. ومن خلال هذا الاسلوب في التوظيف استطاعت السلطة المركزية من خلال اتباعها رؤساء البلديات من ارضاء اعضاء المجالس بمراعاة وساطتهم التوظيفية واسترضاء مراكز القوى المختلفة، سواء اكانت عشائرية ام سياسية. وهذا الاسلوب في التوظيف يؤدي في النهاية الى تدني خبرات وقدرات الجهاز المحلي من جانب، والى ضعف اساليب الادارة الحديثة في تنظيم عمل البلديات وادارة شؤونها من جانب اخر. وبهذا يبقى رئيس البلدية قابعا على راس هرم اداري ينفذ له الرغبات ولا يستطيع مجابهته في مسألة اتخاذ القرار.

وقد ترافق المعيقات الادارية ايضاً مع اجراءات السلطة المركزية وقوانينها فيما يتعلق بتكييل استقلالية المجالس المحلية بالنواحي المالية. فقوانين السلطات المركزية المتعاقبة على حكم فلسطين كالبريطاني عام ١٩٣٤ والاردني عام ١٩٥٥ اوغلت في تفصيل البنود المالية وتحديدها ، بما يضمن تثبيت اعتمادية البلديات على السلطة المركزية كمصدر تمويلي اساسى من جهة، وفرض رقابة مالية صارمة من قبل هذه السلطة على البلديات من جهة اخرى.^(٥١)
وتتجدر الاشارة الى انه ترافق مع وجود هذه المعيقات ، وخصوصا في النصف الثاني لعقد السبعينيات ، تنامي الدور السياسي لرؤساء البلديات المنتخبين في الانتخابات التي اجريت في الصفة الغربية سنة ١٩٧٦ . وفي المقابل فان القضايا السياسية العامة قد استحوذت على حل وقت واهتمام العديد من رؤساء البلديات. وطفت على الدور الرسمي والاداري للبلديات وادت في المقابل الى تأثيرات سلبية في مجال تصريف شؤونها ونشاطاتها والقيام باعمالها. وفي منتصف الثمانينيات بدأت سلطة الاحتلال باتباع اسلوب التعين لرؤساء العديد من المجالس المحلية الذين اتصفوا بالولاء لسلطات الاحتلال وسياساتها. وجاء اندلاع الانتفاضة بعد ذلك ليزيد من تهميش دور البلديات وصلاحياتها.

^{٥١} تعد دراسة د. علي جرباوي. دور البلديات في فلسطين الدولة من الدراسات القليلة والمهمة والتي عالجت معيقات المجالس المحلية ومن ضمنها المعيقات المالية، وقد استند في دراسته الى مواد القانون الانتدابي لسنة ١٩٣٤ والاردني لسنة ١٩٥٥ . فمن خلال مراجعة مواد القانون الانتدابي لعام ١٩٣٤ من (١٠١ - ١٣٤) يتضح ان مداخل البلديات كانت تتكون من نوعين من الايرادات عادية وغير عادية. والايرادات العادية تحدد بأربعة انواع : اولها : مخصصات تتم جايتها عن طريق اجهزة السلطة المركزية، ثم تحول بعد اقتطاع نسبة الجباية الى خزان البلديات وفقا لتوجهات السلطة المركزية. وتشمل هذه المخصصات على ضريبة الاملاك (مادة ١٠٢)، حيث ان هذه الضريبة تخمن على اساس قيمة الاجار السنوي وتشترط موافقة الحكم على تحصيلها. وكذلك رخص المهن وضريبة المحروقات والمعارف: ثانيا : رسوم تم جايتها من قبل البلديات مباشرة وتضم رسوم الفواكه ، والخضروات والذبح ورخص الحرف والمهن، ثالثا : ايرادات متعددة، مثل ايجار املاك البلديات وفوائد مصرافية، رابعاً الايرادات تكون من مداخل المياه والكهرباء. أما الايرادات غير العادية فتكون من الهبات والقروض الحكومية وغير الحكومية.

الهيئات المحلية في عهد السلطة الفلسطينية :

قبل الشروع في الحديث عن الادارة المحلية وتطورها في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، فإنه يجدر التركيز على المحور الاساسي لهذه الدراسة، الذي يقوم على اساس ان الديمقراطية تنمو وتترعرع في ظل الامرکزية الادارية ، والعكس صحيح. وبهذا فإنه لا يمكن تصور وجود نظام لامركزي في ظل نظام سياسي يتصرف بالديكتاتورية والشمولية في الحكم. وعلى هذا فان تحليل واقع الادارة المحلية في فلسطين سوف يكون من خلال الاستناد الى بعض الاليات والادوات البارزة في اطار الادارة المحلية من قوانين سواء المتعلقة بالانتخاب او قواعد تشكيل مجالس هيئات المحلية. وفي نفس الوقت الاستناد ايضا على دراسة الواقع المحلي الفلسطيني من خلال النطريق الى المؤسسة الحكومية التي تقوم بالاشراف على البلديات الا وهي وزارة الحكم المحلي. وبعد ذلك يمكن الوصول الى الملامح الاساسية للنظام السياسي المرتقب الذي سيسود فلسطين مستقبلا.

تحديثنا في الفصول السابقة عن مجموعة من القوانين والأنظمة التي سادت فلسطين خلال حقب متعاقبة، اضافة الى عشرات الاوامر العسكرية وخصوصا اثناء الاحتلال الاسرائيلي، التي هدفت الى الحق المجتمع المحلي الفلسطيني بالكيانية الاسرائيلية^{٥٢}. و تركت مؤسسات السلطة المحلية خلال هذه الفترة تعاني في شتى المجالات، وقلصت هذه المعاناة بتصور متفاوتة امكاناتها المؤسسية وفعالياتها الادافية.

وأثر ذلك على نظرة الناس بصورة سلبية تجاه السلطة المحلية حتى بعد شروع السلطة الفلسطينية باستلام زمام الامور على الارض الفلسطينية. وخلال استطلاع الرأي اجري في شهر تشرين الاول ١٩٩٦، حول موضوع السلطة المحلية في فلسطين اجاب ٦٤,٨٪ من العينة المشاركة المكونة من مختلف شرائح المجتمع الفلسطيني انهم لم يشاركوا في أي نقاشات او اجتماعات تتعلق بقوانين الحكم المحلي، سواء المتعلقة بالانتخاب او تشكيل مجالس هيئات المحلية، بينما جاء جواب ١٤,٥٪ منهم بانهم قد شاركوا في هذه النقاشات. ومن ناحية اخرى وفي نفس الاستطلاع وللمقارنة بين اهتمامات الناس بالناحية السياسية والمحلية، اجاب ٧٨٪ من العينة المشاركة ان لديهم اهتماماً اكبر بالسياسة التي تجري على المستوى الوطني،

^{٥٢} اضافة الى الاوامر العسكرية التي تحدثنا عنها في الفصل السابق، فقد عمدت اسرائيل الى اصدار الكثير من الاوامر العسكرية ومنها ٤١٦، ٤٢٧، ٦١٤، ٤٥٩، ٤٥٤، ٤٥٣، التي هدفت بمجملها الى تقييد صلاحيات البلديات الفلسطينية. راجع. مارك روک. مناقشة مشروع قانون مجالس هيئات المحلية الفلسطينية رقم

١ لسنة ١٩٩٧ ط ١: القدس (مركز الدفاع عن الحريات كانون الثاني ١٩٩٧)، ص ٣٢.

بينما جاء جواب ١٠٪ فقط باتجاه ترکز الاهتمام على السياسة المحلية^{٥٣}. وتبين نتائج الاستطلاع استحوذ السلطة المركزية على العقلية السائدة في المجتمع الفلسطيني على حساب السلطة المحلية. وكذلك تظهر ان الثقافة السياسية الفلسطينية ما زالت ترى في السلطة المركزية اساس الحكم ومركز الحياة السياسية، بينما تعاني مؤسسات السلطة المحلية من التذليل والتهميش.

التصور المطلوب :

بغض النظر عن طبيعة المرحلة القادمة ونتائجها على واقع وحياة الشعب الفلسطيني، والمتمثلة بقرارات اوسلو وخصوصا فيما يتعلق بطبيعة الوضع النهائي للاراضي الفلسطينية، فان ما يحدث الان لا يمكن مقارنته بالحقب السابقة سواء على الصعيد السياسي او المحلي. فاجراء الانتخابات التشريعية في ٢٠ كانون الثاني ١٩٩٦ كان بداية الطريق لتحديد المعالم الاساسية لطبيعة النظام السياسي وفق وثيقة الاستقلال لعام ١٩٨٨ . وقد جاء في مقدمة قانون الانتخابات الفلسطينية لعام ١٩٩٥ ان الهدف من الانتخابات هو اقامة نظام برلماني ديمقراطي يقوم على اساس حرية الرأي، وحرية تكوين الاحزاب، والتزام الاقلية بقرارات الاغلبية، واحترام الاغلبية لرأي الاقلية، وعلى العدل الاجتماعي والمساواة، وعدم التمييز في الحقوق العامة على اساس الدين والعرق واللون، وبين الرجل والمرأة في ظل سيادة القانون واستقلال القضاء. ويقوم النظام المستقبلي على التعديلية السياسية، وعلى هذا الاساس فانه يفترض في نظام الحكم الفلسطيني ان يكون دستوريا وقانونيا وانتخابيا يقوم على اساس فصل السلطات، واجرائيا، والهدف من ذلك هو منع تكديس السلطة بصورة تسمح بنمو النزاعات والتصروفات التسلطية في بنية الحكم وطريقه. ومن ناحية اخرى يكفل ايضا وضع الضوابط الكفيلة بضمان قانونية ومحدودية تدخل النظام السياسي في جوانب الحياة المدنية للمجتمع.

وقد جاء في احدى الدراسات المتخصصة لاستشراف واقع ومستقبل السلطة المحلية في فلسطين، وهي دراسة لدكتور علي الجرباوي بعنوان "البلديات في فلسطين الدولة"^{٥٤} فيما يتعلق بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الحكم، بان النظام الديمقراطي لا يمكن ان يكتمل الا بتحقيق الفصل الاقفي للسلطات بعضها عن بعض، وبفصل صلاحيات ومسؤوليات كل سلطة عموديا، وبشكل يضمن توزيع هذه المسؤوليات والصلاحيات على اكثر من مستويات

^{٥٣} قام بإجراء هذا الاستطلاع مؤسسة فريدش ايبرت بالتعاون مع مركز القدس للاعلام والاتصال التي تقوم حاليا بالعديد من البرامج وورشات العمل حول مواضيع متعددة تتعلق بالسلطة المحلية في فلسطين، وقد

شمل الاستطلاع ٥٨٤ شخصا تم مقابلتهم في ٢٤-٢٥ تشرين الاول ١٩٩٦.

^{٥٤} انظر لمزيد من التوسع، على الجرباوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ ط(نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية ١٩٩٦)، ص ٨٦ وما بعدها.

الحكم. ولتفادي احكام التسلط السياسي والاداري من اعلى الى اسفل، ولتحاشي الازدواجية، ولتعزيز مبدأ ديمقراطية الحكم، فان الدراسة تقترح ان يتم تقسيم السلطة عمودياً، اضافة الى تقسيمها افقياً في فلسطين بين ثلاثة مستويات. الاول: يتعلق بالمستوى المركزي على كافة الاصعدة التنفيذية والتشريعية القضائية، ويعطي هذه السلطة سلطات وصلاحيات على كافة الاصعدة الخارجية والداخلية.

اما المستوى الثاني فتقترح الدراسة ان تقسم فلسطين الى أربعة اقاليم ، مع الاخذ بالاعتبار بعد السكاني والجغرافي والاقتصادي كعوامل للتقسيم، حيث يتم بموجب هذا الاقتراح خلق اربعة اقاليم كبيرة تحوي على وحدات صغيرة تعرف باسم المحافظات وتكون تابعة في شؤون عملها الى سلطة الاقليم وهذه الاقاليم نابلس ، ورام الله والبيرة، والخليل، وغزة.

واقترحت الدراسة ان يتم تقسيم المستوى الثالث (المستوى المحلي الى نوعين داخليين، واخذت بعد السكاني والاقتصادي كعامل محددة للتقسيم. وهما البلديات والمجالس المحلية. كما اقترحت الدراسة ان يتم تقسيم البلديات وفقاً لمجموعة من الاعتبارات الاساسية واهماً الموارد والقدرات، و مجالات النشاطات والخدمات الى ثلاثة اصناف وهي :

الاولى : البلديات الاساسية وهي التي يتراوح عدد سكانها بين عشرة الاف وخمسة وعشرين الف نسمة تقربياً، ويمكن للعديد من الاعتبارات التي تتعلق بالنواحي الاقتصادية والادارية والجغرافية ان يتم اقامة مجالس خدمات مشتركة.

اما الصنف الثاني من البلديات وهي البلديات الرسمية : ويتراوح عدد سكانها بين خمسة وعشرين وخمسة وسبعين الف نسمة، ويمكن ان تشمل هذه البلديات بالإضافة الى سكانها البلديات الاساسية والمجالس المحلية المجاورة.

والصنف الثالث من البلديات افترضت الدراسة ان يحمل تسمية البلديات المركزية ويزيد عدد سكانها عن خمسة وسبعين الف نسمة. وهذا النوع من البلديات هي اشبه بوحدات حكم محلي وتنتهدى صلاحيات هذه البلديات تقديم الخدمات التقليدية كالماء والكهرباء وذلك بالعنابة ايضاً بالشؤون التعليمية والصحية والتركيز كذلك على القطاعات الاقتصادية والانتاجية.

ويترافق مع هذه التقسيمات ايضاً احداث تغيير جذري في العقلية السائدة فيها وتحولها بالمقدار نفسه. وهذا يقتضي حسب الدراسة القيام باعداد قانون جديد للهيئات المحلية لأن القوانين المعمول بها حالياً قديمة ولا تصلح للتطبيق في الواقع الفلسطيني الجديد. ولذا فلا بد من مراعاة بعض الخطوط العريضة عند اعداد القانون الجديد. أولها، لتحقيق الفصل في السلطات ولتعزيز تطبيق مبدأ ديمقراطية الحكم يفترض في القانون ان يكفل تحقيق التوازن بين مستوى السلطة العمودية من جهة والتقسيمات الاقافية داخل كل مستوى من جهة اخرى، وذلك لتحقيق

مبدأ الاستقلال، اضافة الى انه يفترض بالقانون ان يتاح المجال للمواطنين للتفاعل على الصعيد المحلي. ثانياً، يفترض في القانون ضمان تحقيق مبدأ الديمقراطية في اختيار اعضاء مجالس الهيئات المحلية. وهذا يعني ان يشتمل القانون على نظام انتخابي يعتمد على اجراء انتخابات حرة لهذه المجالس لمدة اربع سنوات، وان يمنح فيها حق الانتخاب لكل من وصل الثامنة عشرة من الرجال والنساء القاطنين داخل الحدود التنظيمية للهيئات المحلية. ويجب ان يتم انتخاب رئيس المجلس البلدي مباشرة من سجل السكان.

ثالثاً : ان يراعى قانون الهيئات المحلية تحديد صلاحيات رئيس المجلس البلدي واعضائه وتحقيق التوازن في عملية اتخاذ القرار دون تفرد الرئيس عملياً بعملية اتخاذ القرار. ويقترح في هذا المجال تشكيل عدد من اللجان من ذوي الخبرات والكفاءات تكون مسؤولة عن متابعة جوانب وظيفية محددة. ورابعها : وانطلاقاً من الموازنة بين مبدأ الكفاية السياسية والكافحة الادارية، يقترح ان ينص قانون الهيئات المحلية على تعيين مدير للبلدية وذلك ليتولى الادارة التنفيذية لجهاز البلدية.

اما في المجال الاداري، ونتيجة لوجود اصناف متعددة من مستويات الحكم المحلي المختلفة، فتقترن الدراسة ان يتم تغيير القوالب القديمة في البلديات والمجالس القروية وتحويلها الى مؤسسات فعلية مؤهلة ومجهزة بما يمكنها من القيام بنطاق واسع ومتعدد الاداء والمهام. ولذا يفترض تحديث طاقم الموظفين الموجودين فيها حالياً، وذلك عن طريق الاعتماد على الجامعات المحلية لعقد دورات وندوات وورش تدريب متخصصة في مجالات متعددة .

واخيراً، فان الدراسة تقترن عند اعداد قانون فلسطيني للهيئات المحلية، اجراء تحولات جذرية في وضع الشؤون المالية لهذه الهيئات على اساس ان استقلالها يعتمد اصلاً على الاستقلال المالي. ويتجوّب هذا ان يتضمن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية وجود اجراءات رقابية ورعاية ومحاسبية داخلية ضمن اقسام الهيئات نفسها. كما تعني الاستقلالية المالية اعتماد هذه الهيئات بالاساس على موارد ذاتية، مما يقتضي من القانون الجديد ان يمنح هذه الهيئات القدرة على تحصيل مستحقاتها من الضرائب والرسوم من السكان.

وفي النهاية فانه لكي يتم تثبيت مفهوم الاستقلالية والتتمثلية، يفترض في الهيئة المحلية ان تتصرف على اساس انها مؤسسة تمثل السكان وتسعى لخدمة مصالحهم، ولذا نضع على عاتق مجالس الهيئات المحلية مسؤولية ايجاد السبل الكفيلة بتوسيع العلاقة مع قطاعات الجمهور المتعددة. مما يستدعي ان تكون الهيئات المحلية مؤسسات منبثقه من السكان تمثلهم وتحكم باسمهم ولا تمثل السلطة المركزية او تحكم باسمها .

وتعَد هذه الدراسة من الدراسات القليلة والمهمة، وذلك لكونها تطرقَت إلى مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين من كافة الجوانب القانونية والإدارية والمالية، اضافةً إلى وضع تصور كامل للهيكلية المستقبلية لدولة فلسطين. وهي تَعَد الأولى التي جاءت كرد فعل على العقلية السلبية التي سادت فلسطين تجاه السلطة المحلية المتمثلة بمفهوم التسلط والمركزية. وفي نفس الوقت فإنه يمكن من خلال هذه الدراسة وضع الملامح الأساسية للنظام السياسي المستقبلي في فلسطين، باعتبار أن مبدأ اللامركزية الإدارية سوف يعكس نفسه بالضرورة بصورة إيجابية على توجهات السلطة السياسية في الحكم. وقد ظهرت العديد من الدراسات الأخرى في هذا المجال. إلا أنها اقتصرت في معالجتها لبعض الأمور فيما يتعلق بالسلطة المحلية في فلسطين وخصوصاً في النواحي القانونية، وقبل التطرق إلى هذه الدراسات، فإنه لا بد من معرفة واقع السلطة المحلية ومسارها في فلسطين بعد دخول السلطة الفلسطينية إلى الأراضي الفلسطينية.

ان ما يثير الانتباه في تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية، أنها ضمت منذ البداية وزارة الحكم المحلي، بالرغم من ان مفهوم الحكم المحلي يعني الاستقلالية السياسية والإدارية لمستوى المحلي، لكنه يشير إلى تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية، انها ضمت منذ البداية وزارة الحكم المحلي عن مستوى السلطة المركزية. وقد تطرقنا إلى هذا المفهوم اثناء دراستنا للنموذج البريطاني باعتباره الأساس التطبيقي لنموذج الفصل، وإن هذا النموذج لا يمكن ان يوجد الا ضمن اطار سياسي ديمقراطي^(٥٥) ومن أجل النهوض بواقع المجتمع المحلي الفلسطيني الذي عانى الكثير خلال الحرب السابقة وضعطت وزارة الحكم المحلي رؤية جديدة للتنظيم المحلي الفلسطيني^(٥٦). وعلى ضوء هذه الرؤية يتشكل النظام المحلي الفلسطيني من مستوى الاول : ويقع على رأس قمة الهرم البنائي لهذا المستوى، السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي، حيث تقسم الدولة الفلسطينية إلى دوائر محلية فيها نمط اللامركزية الإدارية وقد بلغ عدد الدوائر ست عشرة دائرة تقع احدى عشرة منها في محافظات الضفة، وخمس في محافظات قطاع غزة. ويرأس دائرة الحكم المحلي مدير عام يعين بقرار من رئيس السلطة ، وبتنصيب من وزير الحكم المحلي. وحسب هذه الرؤية فان صفة المدير العام تكون مركبة بحيث يمثل الوزارة وصفة لامركزية إدارية بحيث يفوض صلاحيات ادارة الدائرة المحلية التي يكون على رأسها.

اما المستوى الثاني، فهو المستوى اللامركزي الذي يتمثل في المجالس والهيئات المحلية الأخرى، وقد تم تقسيم البلديات في فلسطين إلى اربع فئات هي بلديات من فئة (أ) وعددها اربع عشرة بلدية، وهي البلديات الرئيسية في المحافظات، ويكون عدد اعضاء مجلس البلدية

^(٥٥) الجرباوي، المصدر السابق، ص ٢٤.

^(٥٦) د. الاعرج. المصدر السابق. ص ٧ وما بعدها.

١٥ عضوا من ضمنهم الرئيس الذي يشترط الا يقل مؤهله العلمي عن الدرجة الجامعية الاولى، ويكون كادره الوظيفي بمرتبة مدير عام في الوزارة، اما الفئة الثانية، والمدرجة تحت فئة (ب) فتضمن البلديات التي يزيد عدد سكانها عن ثمانية الاف نسمة او البلديات القائمة منذ فترة طويلة، ويكون عدد اعضاء مجلس البلدية فيها ١٣ عضوا من ضمنهم الرئيس الذي يجب الا يقل مؤهله العلمي عن الدرجة التي تمنحها كلية متوسطة، ويكون كادره الوظيفي برتبة مدير (أ) في وزارة، ويبلغ عدد الهيئات التي تقع ضمن هذه الفئة ٤١ هيئة^{٥٧}. وبالنسبة للفئة الثالثة وهي فئة (ج) فيبلغ عدد الهيئات المحلية المدرجة تحت هذا الاطار ٥١ هيئة. وتحتوي البلديات التي اعتمدت حديثا من قبل السلطة والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن اربعة الاف نسمة، ويكون عدد اعضاء مجلسها ١١ عضوا من ضمنهم الرئيس الذي يجب الا يقل مؤهله العلمي عن شهادة الثانوية العامة (التجيبي)، ويكون كادره الوظيفي برتبة مدير (ب) في وزارة ، اما الفئة الرابعة، وتدرج تحت فئة (د) فهي تشمل البلديات التي يزيد عدد سكانها عن الف نسمة. ويكون عدد اعضاء مجلسها تسعة من ضمنهم الرئيس الذي يجب الا يقل مؤهله العلمي عن الثانوية العامة برتبة رئيس قسم في وزارة ، اما التجمعات السكانية التي يقل عدد سكانها عن الف نسمة، فيطلق عليها لجان تطوير محلية "ويكون عدد اعضاء مجلسها سبعة اعضاء ومن ضمنهم الرئيس، ويتقاضى راتبا شهريا تحدده الوزارة. وقد قسمت هذه اللجان الى فئتين الاولى لجان تطوير أ (فوق ٥٠٠ نسمة ويبلغ عددها ٨٣ . والثانية لجان تطوير ب (اقل من ٥٠٠ نسمة) ويبلغ عددها ٦٥ . وقد صدر قرار من المجلس التشريعي في بداية شباط عام ١٩٩٧ يتعلق باجراء الانتخابات في التجمعات التي يزيد عدد سكانها عن ٠٠٠ نسمة. وتتجدر ملاحظة انه بعد اقرار قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية لعام ١٩٩٦ من قبل المجلس التشريعي، فقد الغي المؤهل العلمي كشرط من شروط المرشح للترشيح في الانتخابات المحلية.^{٥٨} وبالرغم من ان المقترح الصادر عن دائرة المتابعة والتقصي والمصادق عليه من قبل وزارة الحكم المحلي، وبالرغم من المداخلة في ورشة العمل التي عقدت في رام الله بتاريخ ٢٤/١٠/١٩٩٦ من قبل وكيل وزارة الحكم المحلي حول

^{٥٧} عند دراسة التقسيمات الادارية المقترحة للهيئات المحلية الفلسطينية يلاحظ وجود تناقض في اعداد الهيئات بين فئة واخرى، ويرجع السبب في ذلك الى قضايا تتعلق بالضغوطات السياسية المفروضة على الوزارة من اجل زيادة وترفيع البلديات من فئة الى فئة اخرى في المستوى الاعلى.

^{٥٨} قبل القراءة الاولى لقانون انتخابات المجالس المحلية بتاريخ ١١/٩/١٩٩٦ خلال الجلسة ٢١ من الدورة الاولى لاعمال المجلس التشريعي تم طرح الغاء المؤهل العلمي من شروط الترشح وبعد نقاش ومداولات حادة داخل المجلس تم في القراءة الثانية بتاريخ ١٠/١٠/١٩٩٦ خلال الجلسة رقم ٢٣ (الفترة الثانية) من الدورة الاولى المصادقة على الغاء هذا الشرط وكذلك المصادقة على قانون انتخابات المجالس المحلية.

الناحية الايجابية من وراء التقسيم المقترن لهيكلية السلطة المحلية. الا انه يبرز بعض النواحي السلبية التي تسير في طريق مفهوم المركزية الادارية. ذلك ان انشاء بلديات في التجمعات السكانية التي يزيد عدد سكانها عن الف نسمة سيؤدي الى وجود عدد هائل من البلديات ولكن بدون توفر الامكانيات لدى معظمها لدعم نفسها ذاتياً. فالمصادر المالية والبشرية ستبقى شحيحة لدى الكثير من هذه البلديات، مما سيدفعها الى الاعتماد المباشر والمستمر والمتزايد على المساعدات التي تتلقاها من السلطة المركزية، وهذا الاعتماد سيؤدي في النهاية الى فتح المجال امام السلطة المركزية للتدخل بشؤون السلطة المحلية.

مشروع قانون مجالس الهيئات المحلية :

يتضح من خلال مراجعة مسودات قانون مجالس الهيئات المحلية وخصوصا ما بين المسودة الاولى والاخيرة بان هناك تحولاً سلبياً في مجال العلاقة مع الهيئات المحلية. ففي رسالة التقديم التي استهلت بها المسودة الاولى لمشروع هذا القانون تبين ان الهدف من القانون يتمثل في ارساء دعائم نظام للحكم المحلي في فلسطين يتافق مع النطاقات الفلسطينية من اجل اقامة نظام يستند على اسس ديمقراطية وادارية. وبالرغم من ذلك الا ان القانون ومن خلال مراجعة مواده لا يؤدي في النهاية الى اقامة حكم محلي، وانما الى نظام اداري لامركزي للسلطة المحلية في فلسطين تقوم على اساسه ادارة محلية. فالقانون لم يمنح الهيئات المحلية ما يتطلبه نموذج الحكم المحلي من استقلالية سياسية وادارية عن السلطة المركزية. ويرى بعض الباحثين و المهتمين في التنظيم المحلي الفلسطيني ما يلى^(٥٩) :

١. ان هذا القانون لا يتناسب على الاطلاق مع التوقعات الطموحة والمتطلبات الازمة لاحداث نقلة نوعية على صعيد هيكلية وتنظيم عمل مستوى السلطة المحلية في فلسطين. فهذا المشروع المقترن لا يمنح الهيئة المحلية الكثير من صلاحيات التحرك والتصرف المستقل في مجال اتخاذ القرار، وتحديد السياسات على الصعيد المحلي، بل ان مواد القانون جاعت لتعطي السلطة المركزية عن طريق وزير الحكم المحلي من جهة، وفروع الوزارة من جهة اخرى المجال الواسع للتغلغل داخل نطاق المنطقة المخصصة للهيئة المحلية. وهذا القانون هو امتداد لقانون الاردني والانتدابي، اللذان لم يتيحا المجال امام نمو ديمقراطي للهيئات المحلية في فلسطين. وان تبني مثل هذا القانون سيؤدي في النهاية الى اقتصار دور الهيئات المحلية على تقديم الخدمات

المحدودة للسكان المحليين دون ان يؤثر في تحفيز المواطنين الى الاهتمام بالمشاركة السياسية، وبالتالي سيكون من الصعوبة تبلور نظام سياسي ديمقراطي في ظل هذا الوضع.

٢. وضع بعض الفقهاء والمهتمين بالسلطة المحلية في فلسطين بعض التصورات فيما يتعلق بقانون تشكيل الهيئات المحلية الفلسطينية. فقد انتقد احد المهتمين القانون من جوانب عديدة، اضافة الى اعتبار القانون نسخة عن القانون الاردني لسنة ١٩٥٥ ، فانه تطرق الى تحليل القانون من المنطلق السياسي. وذلك باشارته الى ان القانون لا يخرج عن اطار اتفاقية اوسلو^(٦٠). وتطرق آخر الى الصالحيات الواسعة المعطاة للوزارة من خلال تحليل بعض مواد القانون فالمواد ٢/١٨، ١٢، ١٣، ٢/٦، ٢٤، ٢٦، ٢٥ تعطي اختصاصات وصلاحيات للوزير مشابه للمندوب السامي في القانون الانتدابي والمحافظ في قانون البلديات الاردني عام ١٩٥٥ ، والمظاهر الاساسي للقانون هو اتباعه لجوهر المركزية الادارية.

وعلى الرغم من وجود الملامح الايجابية التي تضمنها القانون المتعلقة بتوسيع صالحيات البلديات خصوصا في مجال تنظيم وادارة شؤونها الداخلية^(٦١) وزيادة مصادرها المالية الذاتية، وان القراءة الاولى استبدلت وزارة الحكم المحلي باسم وزارة الادارة المحلية ولاعتبارات معينة تم تغيير التسمية باسم وزارة الحكم المحلي. الا انه بقي من منطاقاته الاساسية معتقداً جوهر المركزية الادارية، فالافراط في توسيع صالحيات الوزير وتهميش صالحيات المجلس واناطة العديد من المسائل ذات الصلة بقرار من الوزير، يمكن تلمسه عبر مواد وصيغ عدة متكررة في مشروع القانون المطروح (المواد ٣/١ ٤/٥ ٦/١٣ ٩/٢٤ ٢٧/٢٩ ٣٠) الامر الذي يؤدي الى الغاء سمة الديمقراطية عن هذا القانون، ويعبر عن عدم ثقة غير المبررة بالهيئات والمهام المتعلقة بها.

مشروع قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية :

يلاحظ ان المسودة الاولى لمشروع القانون استبعدت مفهوم الانتخابات من مضمونها^(٦٢) بينما تم في المسودة الثانية والثالثة جمع قانون الانتخابات مع قانون تشكيل المجالس المحلية في اطار موحد. ثم تم فصل هذا الاطار في المسودة الرابعة والخامسة الى مشروع قانونين منفصلين. وبالتالي يكون قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية قد مر في الوزارة على

^{٦٠} اسامه عودة، المصدر السابق ، ص ٢٥ .

^{٦١} ابراهيم البرغوثي ، المصدر السابق ، ص ٤٢ .

^{٦٢} راجع، اللجنة الفلسطينية للحكم المحلي والانتخابات، وزارة الحكم المحلي ، مشروع قانون الحكم المحلي(قانون الاول ١٩٩٤)

خمس مسودات قبل تقديم مشروع القانون المقترن الى اللجنة القانونية في المجلس التشريعي والتي قامت بإجراء العديد من التعديلات عليه قبل اقراره بالقراءة الاولى والثانية في ٩٦/١٠/٩٦، ثم تقادمه الى رئيس السلطة الفلسطينية الذي صادق عليه في ٩٧/١٢/١٦. ويلاحظ انه بالرغم من تعدد مسودات القانون الا انه لم يظهر اية اختلافات جوهرية فيها، بل جاءت الاختلافات في عدد المواد. ففي حين اشتملت المسودات الثانية والثالثة والرابعة على سبع وعشرين مادة، فقد احتوت المسودة النهائية على خمس وستين مادة^(٦٣).

آلية التشكيل التي اعتمتها وزارة الحكم المحلي في تعين وتشكيل الهيئات المحلية :

ان ثالثين عاما من الاحتلال قد حملت في طياتها الكثير من الافرازات السلبية على كل الصعد الحياتية، سواء ما كان منها سياسيا او اقتصاديا او حتى اجتماعيا ، وكان لذلك وضعه السلبي على الصعيد الاداري لواقع الحياني للهيئات المحلية التي لم تشهد سوى مرة واحدة انتخابات عامة في عام ١٩٧٦ . ومنذ ذلك التاريخ حتى الان لم تجر اية انتخابات، بل حصل خلال هذه الفترة اقالات قسرية لغالبية المجالس البلدية، وتعيين مجالس بديلة عنها من قبل سلطات الاحتلال الاسرائيلي، لم تهتم بعملية التطوير والاعمار للمجالس المحلية، ولهذا انهارت البنية التحتية (الضعيفة) التي كانت قائمة.

ومع مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية راعت وزارة الحكم المحلي ان تشرك كل الفعاليات الجماهيرية والوطنية في عملية البناء. ولهذا اتخذت سياسة واضحة في التعيين وذلك حسب طبيعة القوى والفعاليات التنفيذية داخل التجمع السكاني. ففي بعض الاحيان كانت تجاء لفعاليات العائلية، واحيانا اخرى لبعض التيارات السياسية، وبعض الاحيان تتبع سياسة تهذيب البعد العائلي مع التوجه الوطني. وبذلك كانت الوزارة تشرك اكبر عدد ممكن من الفعاليات الوطنية والجماهيرية، وكان الاختيار دون ان يكون هناك تأثير خارجي عليهم، بل كانت الوزارة تعتبر نفسها الجهة المستقبلة وليس المرسلة او الفارضة. وقد راعت الوزارة كذلك واتخذت بعض الشروط في عملية التشكيل او التعيين حرصا منها على الابتعاد عن الشكل القديم في التشكيل.

فمثلا اتخذت الوزارة قرارات منها، أنه لا يجوز للمخاتير ان يكونوا اعضاء في تلك اللجان كما كان معهودا في زمن الحكم الاردني والاسرائيلي، حيث كان المخاتير في بعض الاحيان رؤساء تلقائيين للهيئات المحلية. وكما لا يجوز لاعضاء الاجهزه الامنية ان يصبحوا اعضاء

^(٦٣) لمزيد من التوسيع. راجع المسودة الثانية والثالثة والرابعة الخامسة من قانون انتخابات مجالس هيئات المحلية الفلسطينية، والمسودة النهائية والمصادق عليها من المجلس التشريعي رئاسة السلطة الفلسطينية في

في اللجان، وراعت كذلك الجوانب الخلقية والأمنية في التشكيل، وكل من ثبت ادانته بقضايا أمنية أو إلقاء كان يسقط تلقائياً من التشكيل. وبهذا كانت الوزارة تتزم الفعاليات الجماهيرية والوطنية على توخي الدقة في الاختيار.

كما أضيفت العديد من الصالحيات للوحدات المحلية التي أضيفت إلى القوانين السابقة، مثل توفير المياه وتجميع النفايات والصرف الصحي والنظافة العامة. وبين هذه الاختصاصات حفظ الامن في الاماكن العامة، وتنظيم النقل البري، والشراف على التقسيمات والفعاليات الرياضية والثقافية، وتنظيم السياحة وتوفير العناية الطبية (المادة ١٣). وهذا التوسيع في الصالحيات يعتبر من اهم الايجابيات التي تضمنها قانون تشكيل مجالس الهيئات المحلية. فهذه الصالحيات تخرج البلديات من نطاق عملها التقليدي المحدود وتسمح لها بزيادة إشرافها على الشؤون المحلية.

تقييم تجربة السلطة المحلية الفلسطينية من الناحية النظرية

بالرغم من ان الفترة الزمنية لاستلام السلطة الوطنية الفلسطينية زمام السلطة في الاراضي الفلسطينية قصيرة، فإنه يظهر من خلال مراجعة اجراءات وقوانين السلطة فيما يتعلق بالسلطة المحلية في فلسطين مجموعة من المؤشرات والدلائل على النظام المحلي المستقبلي لفلسطين الدولة. وهذه المؤشرات والدلائل تسير في مفهوم تكريس تبعية السلطة المحلية للسلطة المركزية، التي ظهرت في قانون البلديات العثماني الصادر عام ١٨٧٧، وامتدت الى قانون البلديات الانتدابي الصادر عام ١٩٣٤، وترسخت في قانون البلديات الاردني الصادر عام ١٩٥٥.

فمن الناحية القانونية : يمكن الاعتماد على دراسة المسودة النهائية لقانون الانتخابات وقانون تشكيل مجالس الهيئات المحلية، وكذلك العديد من الانظمة واللوائح الصادرة عن وزارة الحكم المحلي، باعتبارها الجهة المسؤولة عن تسيير اعمال الهيئات المحلية والاشراف عليها، لتقيم التوجه المستقبلي للادارة المحلية في فلسطين. فقد رأت احدى الدراسات الحديثة المتعلقة^(١) بحاضر ومستقبل الادارة المحلية في فلسطين، ان السلطة المركزية تهدف في المقام الاول الى احكام سيطرتها على المجتمع المحلي الفلسطيني، وهذا امتداد لما كان في السابق من توجهات ورغبات السلطات المتعاقبة على فلسطين في السيطرة وزيادة تحكمها بالهيئات المحلية. وبالرغم من وجود بعض الملامح الايجابية التي تضمنتها مواد القوانين الا أنها لا تذكر مقارنة مع النواحي السلبية التي يمكن استخلاصها بعد مراجعة هذه القوانين. وبالرغم من تغيير المسودات مرارا وتكرارا الا انه يلاحظ انها جميعها تتشابه ومتطابقة في المواد الواردة فيها. حيث انها تعود وتعتمد في كل مسودة جديدة الى توفير البيانات واسعة و مباشرة لها على الهيئات المحلية. والتغيير الواضح الذي حملته المسودات يتعلق بالتسمية، ففي حين كانت المسودات الاولى تدرج تحت اطار البلديات، اصبحت في المسودة الثانية تدرج تحت اطار الهيئات المحلية. وبالتالي فان مراجعة المسودة السابعة والنهائية من قانون الانتخابات والمسودة الخامسة من قانون تشكيل المجالس والمصادقة عليها بالقراءة الاولى من المجلس التشريعي تكفي

^١ الجرباوي، المصدر السابق، ص ٩٤ وما بعدها.

لاستخلاص توجهات السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي لتنظيم العلاقة مع الهيئات المحلية.

يخضع مشروع القانون الحالي المتعلق بتشكيل مجالس هيئات المحلية، المجالس المحلية بمختلف اشكالها بلديات وقرى لنفس الاحكام القانونية في الوقت الذي تفصل القوانين السارية المفعول بين البلديات والقرى، ويحكم كل منها قانوناً خاصاً. كما يمتد اثر هذا الفصل الى قوانين اخرى اذ تستند اليه في نصوص وتحدد الوضع القانوني في العديد من القضايا والحقوق والواجبات والاستحقاقات القانونية بموجبه. وبينما تجمع القوانين السارية حالياً بين قانون انتخابات البلديات وقانون البلديات وبين انتخاب المجالس القروية وقانون ادارة القرى كل منهما في قانون واحد، يأتي مشروع القانون المشار اليه الى الفصل بينهما بحيث ان هناك مشروع قانون انتخاب مجالس هيئات المحلية وقانون مجالس هيئات المحلية الفلسطينية ، وفي الوقت الذي تعتبر فيه ان القوانين السارية المفعول في المنطقة هي قوانين بالية، وقد مر عليها زمن طويل، لم تعد ترقى الى المستوى المطلوب والمنتظر بتطور الزمن والعقود، بالإضافة لكونها قوانين وضعتها انظمة حكم لا تمت الى الشعب الفلسطيني بصلة . يأتي مشروع قانون مجالس هيئات المحلية مفتراً الى العديد من متطلبات العصر وتطور القوانين، بل ان هذه القوانين هي امتداد للقوانين السابقة من حيث تحكم السلطة المركزية بالهيئات المحلية.

ويلاحظ ان الصالحيات الواسعة لوزارة الحكم المحلي ولشخص وزير الحكم المحلي بالتحديد قد قيدت هيئات المجالس بشكل كبير ، ولم تترك لهذه المجالس اللازم لادارة اعمالها وصالحياتها. حيث يتضح من خلال مراجعة مواد القانون العديد من الامور التالية :

أ. جاءت المادة الاولى من مشروع قانون هيئات المحلية المتعلقة بصالحيات الوزارة قبل ورود التعريفات التي جاءت في المادة الثانية، بينما في قانون انتخابات مجالس هيئات جاءت التعريفات قبل ورود الصالحيات. ولذا فقبل مصادقة المجلس التشريعي على قانون التشكيل، من المستحسن ان يبادر المشرع الى وضع التعريفات قبل الصالحيات لأن القانون يتعلق ب المجالس هيئات المحلية وليس وزارة الحكم المحلي.

بـ. ان ما ورد في المادة الاولى من صلاحيات الوزارة يتنافى مع مفهوم الادارة المحلية والحكم المحلي التي تعني الاستقلال المحلي والحرية المحلية، وان دور سلطة الوصاية يقتصر على اجراءات محددة بنص القانون لا يجوز توسيعها ولا تعميمها لانها اجراءات استثنائية ترد على اصل وهو الاستقلال المحلي.

فالمادة الاولى لا تبقى للوحدات المحلية أي استقلال عندما اسندت للوزارة رسم السياسة العامة لاعمال مجالس الهيئات المحلية، والاشراف على وظائفها و اختصاصاتها وشئون تنظيم المشاريع العامة والميزانيات والتقييس الاداري والمالي. والقانوني والاجراءات الخاصة بتشكيل المجالس. وقد تعامل معذوا هذا المشروع مع الهيئات المحلية باعتبارها ادارات تابعة للسلطة المركزية.

جـ. أقدم المشرع في المادة الثالثة عشرة على تعداد اختصاصات المجلس على سبيل الحصر واخضع مباشرتها لموافقة الوزير. وكان من الافضل ان يكون للمجلس المحلي اختصاص عام في جميع الشؤون التي تهم المجتمع المحلي، وان يرد تعداد الاختصاصات على سبيل المثال، وان يتم التمييز بين الاختصاصات التي تطلب موافقة سلطة الوصاية الصريحة والاختصاصات التي تتطلب ذلك^(٢). فمن غير المنطقي اخضاع جميع وظائف المجلس للوصاية لان ذلك سيؤدي الى القضاء على الاستقلال المحلي والحرية المحلية. ويجعل المجالس المحلية فروعاً تتبع وزارة أو سلطة مركزية. والملحوظ ان الاختصاصات التي حددها على سبيل الحصر هي تلك التي وردت في قانون البلديات الاردني لعام ١٩٥٥. وهذه الخدمات تقتصر على الخدمات البلدية وبالتالي فهي لم تراع التطوير الذي صادفه النظام المحلي في الدول المعاصرة وواقع المجتمع الفلسطيني. فمن خلال استقراء تلك الاختصاصات يلاحظ ان المجالس المحلية لم تعط أي دور في صياغة الخطة التنموية ولا في تفيذها، كما لا تتضمن اختصاصات من شأنها تربية المجتمع المحلي والوصول بالوحدة المحلية الى الاكتفاء الذاتي والاستقلال المالي.

وهناك ملاحظة هامة تتعلق بالمصادقة على قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، وهي المصادقة على صلاحيات و اختصاصات المجالس المحلية قبل المصادقة على تشكيل هذه

^٢ عمرو، المصدر السابق، ص٥٤.

المجالس و تعد هذه النقطة مغالطة ومختلفة خطيرة، اذ انه كان من المفروض المصادقة على صلاحيات واختصاصات المجالس المحلية قبل انتخابها، وخصوصا انه يتضح وجود اختلافات بين القانونين في مجالات متعددة. وكان من الاحرى ان يكون قانون تشكيل المجالس هو الاساس وليس العكس، حيث ظهرت بعض التعديلات على قانون الانتخابات وخصوصا فيما يتعلق بالمؤهل العلمي وانتخاب الرئيس من قبل الجمهور مباشرة، فالانتخاب هو جزء من القوانين المنظمة للوحدات المحلية ، ولا يجوز تعديل أي مادة بناء على هذا القانون. وفي هذا الاطار يشبه الدكتور علي الجرباوي مصادقة المجلس التشريعي على قانون الانتخاب قبل اقرار قانون التشكيل كمن يضع العربة امام الحصان.

تحدثنا في السابق على اساس وجود بعض النقاط الايجابية التي تضمنتها المسودة النهائية لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية. وتعلق هذه النقاط بتقليل صلاحيات السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي لصالح اللجنة العليا للانتخابات. وتتشكل هذه اللجنة بمرسوم رئاسي (مادة ١) ويمنح قانون الانتخاب هذه اللجنة الاجراءات اللازمة لمباشرة عملية الانتخابات اعدادا وتنظيمها وشرافها. كما يمنحها صلاحيات تعيين لجان الدوائر الانتخابية ولجان التسجيل والاقتراع والفرز، وكذلك الاشراف على ادارة وعمل هذه اللجان ومكاتب الدوائر الحكومية، بالإضافة الى تحديد مراكز الاقتراع (المادة ٢). كما منح القانون هذه اللجنة بان تعيين لجنة انتخابية واحدة لكل دائرة انتخابية لتسجيل واعداد وتنظيم سجلات الناخبين بالتعاون مع دائرة الاحصاء المركزية (المادة ٦). كما ان اعلان نتائج الانتخابات يتم من خلال رئيس اللجنة العليا (المادة ٤٧).

ومع ذلك، وبالرغم من تقليل صلاحيات وزارة الحكم المحلي حسب القانون الانتخابي، الا انه لا يمكن النظر اليه بصورة منفصلة عن بعض الامور المتعلقة بتشكيل وعمل اللجنة.

وكما ذكرنا فان اللجنة العليا للانتخابات قد تشكلت بمرسوم رئاسي. وكان من المفترض ان تكون اللجنة من شخصيات عامة وغير مرتبطة بالجهاز الحكومي، لأن ذلك يمنح عملية انتخاب مجالس الهيئات المحلية الاستقلال المطلوب لتنظيمها والاشراف عليها. الا ان المرسوم الرئاسي اشتمل على نسبة كبيرة من اعضاء اللجنة من يعملون بالجهاز الحكومي. وخصوصا من وزارة الحكم المحلي. وبذلك اصبحت صفة الحيادية بالنسبة للجنة امرا مشكوكا فيه. وفي نفس الوقت وحسب قانون الانتخابات، فان اللجنة العليا

للانتخابات تقوم بتعيين لجنة انتخابية واحدة لكل دائرة انتخابية لشرف على التسجيل واعداد وتنظيم سجلات الناخبين (المادة ٦). وهذه اللجنة تتشكل من خمسة الى تسعة اعضاء من لهم حق الانتخاب، ويشترط ان يتمتعوا بالكفاءة والنزاهة والحيادية ويعين رئيس اللجنة من بين اعضائها (المادة ٧). وبالرغم من ان بعض الدراسات المتخصصة في هذا المجال قد اعتبرت هذه الخطوة ايجابية وذلك نظرا لامكانية فصل عملية الانتخابات المحلية عن مجال السلطة المركزية. الا ان معيار حيادية اللجنة تبقى موضع شكوك لأن تعينها يتم من قبل اللجنة العليا للانتخابات التي تتنمي غالبا الى السلطة المركزية بشكل او باخر.

والملاحظ وجود تناقض بين قانون تشكيل مجالس الهيئات المحلية، وبين قانون الانتخابات فيما يتعلق بشروط المرشح. فقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية لم يعد يشترط في الرئيس او العضو أي مؤهل علمي. بينما بقيت هذه النقطة مدرجة في شروط المرشح في قانون تشكيل مجالس الهيئات المحلية. وعليه فمن المفترض الاولى ان يطرح قانون تشكيل المجالس المحلية على المجلس التشريعي للمصادقة عليه باعتباره الاساس ، وليس قانون الانتخابات الذي يُعد جزءاً من بنود مواد قانون تشكيل المجالس المحلية.

وبالنسبة للمشاركة في العملية الانتخابية، ابقى قانون الانتخابات تعريف المقيم واسعا فضفاضاً ليس فقط فيما يختص بالاجئين المقيمين في مخيمات داخل حدود مناطق الهيئات المحلية، وإنما ايضا بقيت هذه النقطة غامضة بدون تحديد مسبق لتعريف المقيم سواء اثبات السكن او العمل.

النواحي الادارية:

ورثت البلديات الفلسطينية نظاما اداريا هشا، حال دون قيامها بمهامات وخدمات فعالة على الصعيد المحلي. وقد بقي هذا النظام قائما حتى مجيء السلطة الفلسطينية. وقد تمثل ذلك في انتشار الفساد والمحسوبيّة في التوظيف، وغياب الكفاءات والخبرات عن مجالات عديدة. شرعت وزارة الحكم المحلي منذ بداية تأسيسها الى تقسيم فلسطين الى دوائر محلية، حيث بلغ عدد هذه الدوائر ست عشرة دائرة، تقع احدى عشرة منها في محافظات الضفة، خمس في محافظات غزة. وقد وضعت على رأس كل دائرة مدير يرأس دائرة الحكم المحلي فيها، يعين بقرار من رئيس السلطة. ولهذا المدير صفتان : الاولى، مركزية

بحيث يمثل الوزارة. والثانية لامركزية بحيث يفوض له صلاحيات ادارة الدائرة المحلية التي يوجد على رأسها ويساعد المدير العام طاقم من الموظفين المختصين لادارة شؤون الدائرة المحلية، وهو مسؤول عن دائرته امام الوزير، وتعمل الدوائر المحلية ما تقوم به الوزارة ولكن على نطاق الدائرة المحلية. أي باختصار صورة مصغره عن الوزارة. وعلى صعيد المستوى اللامركزي وضعت الوزارة مقترحا هيكلياً لتقسيم المحافظات الفلسطينية الى اصناف متعددة من البلديات والمجالس المحلية، ومن خلال هذا المقترن عمدت الوزارة ايضا الى وضع هيكليه داخل البلديات والمجالس المحلية.

وفي اطار تنظيم ادارة وزارة الحكم المحلي شرعت الوزارة في وضع مقترن هيكلي اداري لضبط آلية العمل داخل الوزارة (نظام ٢٠). ويلاحظ من خلال هذا النظام، ان الاتصال الاداري في الوزارة يجري حسب التسلسل الهرمي الوظيفي، حيث يوجد الوزير في اعلى الهرم، بينما توضع المجالس المحلية في اسفل الهرم. ومن خلال هذا النظام يتضح زيادة المستويات العمودية وتقليل المستويات الافقية. كما وضعت الوزارة ممثلاً بدائرة المتابعة والتقصي مسودة دليل الهيئات المحلية، وهي عبارة عن مجموعة من القواعد الادارية التي تنصب في اطار تنظيم العمل الاداري داخل البلديات والمجالس المحلية. ويتبين من مراجعة هذه الانظمة، والقوانين المنظمة لعمل الوزارة والمجالس المحلية، ان التنظيم المحلي الفلسطيني يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الاداري، وهي خطوة تأتي مباشرة بعد المركزية الادارية وقبل الادارة المحلية. في هذه الانظمة تمثل الى زيادة المستويات العمودية وتقليل المستويات الافقية وربط المستويات الدنيا بالمستويات العليا.

اضافة الى ذلك، فإن اتباع سياسة التعيينات في المستويات المركزية لم يتم على اسس ادارية، وإنما تم بناء على عوامل سياسية لا تمت للادارة المحلية بصلة. وقد انعكس هذا التوجه على اداء الفروع المركزية للوزارة بصورة سلبية. أما على صعيد المستوى اللامركزي، فان سياسة تعيينات اللجان لادارة الهيئات المحلية وعلى اسس تنظيمية عشائرية جعلت المواطن ينظر نظرة تصاحبها الشكوك تجاه السلطة المركزية. وقد

اصبحت بعض اللجان ولاعبارات سياسية غير مكررة بتعليمات ولوائح الوزارة، بل وخلفت لها قوة تأثير تفوق صلاحيات اختصاصات وزارة الحكم المحلي^(٣). وفيما يتعلق بالشؤون المالية، فالملاحظ ، انه بالرغم من ان قانون تشكيل مجالس الهيئات المحلية، قد جاء كسابقه من القوانين المنظمة للهيئات المحلية خلال الحقب الماضية وخصوصا القانون الانتدابي لعام ١٩٣٤ ، وقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ فيما يتعلق بتحديد اختصاصات مجالس الهيئات المحلية، الا انه في نفس الوقت قد اعطى صلاحيات لمجلس الهيئة تمكنه من ان يضع انظمة من اجل القيام بایة وظيفة من الوظائف والاختصاصات مع اشتراط موافقة السلطة المركزية ممثلا بوزير الحكم المحلي (المادة ١٣). فقد اشترطت المادة (١٦) المتعلقة بالتصرف باموال الهيئة المحلية موافقة الوزير على تسجيل اموال الهيئة المحلية غير المنقوله، كما قيدت من صلاحيات المجلس في مجال الرهن والهبة والتأجير. والمادة (١٧) اشترطت ايضا موافقة الوزير لحصول الهيئة المحلية على القروض، كما اشترطت موافقة الوزير على الجهة المقترحة او الغایة التي سينفق من اجلها القروض وكيفية التسديد ومدة القرض. وقد اتسعت صلاحيات الوزير في هذا المجال للدرجة التي ت Kelvin فيها هذه الهيئات وتحرمها من امكانية استقلال القرار المالي، وهو شرط ضروري لتحقيق الاستقلالية الفعلية لمستوى السلطة المحلية عن السلطة المركزية. فالمادة (٢٧) المتعلقة بموازنة المجلس اشترطت موافقة الوزير وتصديقه على بنود الموازنة، وامتد ذلك الى البند المتعلق بنقل مخصصات من فصل الى اخر بموافقة الوزير. وبالنسبة لجميع الانظمة المتعلقة بالشؤون المالية وارسال العطاءات والمقولات فقد جعلها القانون تصدر عن الوزير (المادة ٢٩-٣٠). كما اشترط القانون موافقة الوزير على صرف أي مبلغ لا يكون مقررا في موازنة السنة الجارية (المادة ٢٦).

^(٣) عند مراجعة بعض التقارير المتعلقة بالعلاقة بين وزارة الحكم المحلي وببلدية نابلس والخليل، اتضح ان هناك العديد من الامور التي تسترعي الانتباه. بلدية نابلس وببلدية الخليل تعملان وفق اسهامها الخاصة دون الرجوع الى الوزارة . وهذا بسبب الخلط بين المستوى التنظيمي السياسي والمستوى الاداري، رئيس لجنة بلدية نابلس هو عضو في اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وهو وبالتالي اعلى مرتبة في التنظيم الذي يحكم السلطة من وزير الحكم المحلي. رئيس بلدية الخليل يتمتع بعلاقة متغيرة مع السلطة الفلسطينية لاسباب عشائرية تنظيمية.

عد مشروع القانون الى تفصيل واردات الهيئة المحلية والطريقة التي تجبي بها (المادة ٢٤-١٨). ويلاحظ ان انواع الضرائب والرسوم المحولة لمنفعة السلطة المحلية قليلة ومحدودة، وقد جاء مضمونها في المادة (١٨)، وهي تقتصر على ضريبة الابنية والاراضي (المادة ١٩) ورسوم الدلاله (المادة ٢٠) وغرامات النقل على الطرق (المادة ٢١). ويلاحظ ايضا، ان السلطة المركزية استقطبت لنفسها الجزء الاكبر من الواردات بينما، ابقيت جزءاً صغيراً للهيئات المحلية، توزع بالنسبة التي تقررها السلطة المركزية (المادة ٢٢).

وفي حال اقرار القانون من قبل المجلس التشريعي بالقراءة الثانية دون احداث تغيير جذري على مواد القانون المتعلقة بالشؤون المالية للهيئات المحلية واقرار هيكلية التقسيمات الادارية للهيئات المحلية التي تعطي المجال لانشاء هيئة محلية للجمع فوق الف نسمة، فان ذلك سيخلق مصاعب جمة ل تلك الهيئات وخصوصا في الشؤون المالية، بحيث تعتمد في موازنتها في النهاية على السلطة المركزية. وهذا يعني انتفاء الاستقلالية للسلطة المحلية بحيث تصبح جزءاً ملتصقا وتابعا ودائرة من دوائر السلطة المركزية.

لا يمكن الحديث عن وجود مساعدات مالية تقدمها السلطة المركزية الى السلطة المحلية في الوقت الحاضر، حيث ان وزارة الحكم المحلي لا تقوم بتقديم أي دعم يذكر للهيئات المحلية، وانما يقتصر الدعم على تقديم المساعدات في التواهي الفنية والاشرافية على بعض المشاريع المحولة من جهات اجنبية والمتمثل اغلبها في مشاريع خدماتية غير منتجة كتعبيد الطرق، وانشاء الارصفة، وبناء بعض المجالس المحلية^(٤). ولذا كان من الاجدر بالمشروع الفلسطيني ان ينطلق من القاعدة التي تنص على اساس ان استقلال الهيئات المحلية ينبع من الاستقلالية المالية، وهذا يعني منح هذه الهيئات امكانية تحصيل موارد مالية ثابتة كمدخل تكون مخصصة لهذه الهيئات، دون ان يتم توزيع الجزء الاكبر منها على السلطة المركزية التي تقوم بتوزيع الباقي على السلطة المحلية. والاستقلال المالي يعني ايضا التركيز على مشاركة هذه الهيئات في اقامة العديد من المشاريع ذات الطابع الانساجي التي تمكن هذه الهيئات من الحصول على موارد ذاتية ثابتة تعزز من قدرتها على الاستقلال المالي وبالتالي الاستقلال الحقيقي.

^(٤) مقابلة مع مدير عام المشاريع في وزارة الحكم المحلي ، آذار ١٩٩٧.

يلاحظ مما سبق ، ومن خلال مراجعة كافة بنود ومواد القوانين والأنظمة للهيئات المحلية الفلسطينية، إنها منصبة كلها على ابراز مفهوم المركزية الادارية، بل ان المادة (١) في قانون التشكيل وال المتعلقة بصلاحيات وزارة الحكم المحلي، جاءت لتحول المجالس المحلية الى ادارات مركزية. فكيف يمكن الحديث عن حكم محلي في ظل وجود مادة تنص للسلطة المركزية صلاحيات رسم السياسة العامة لاعمال مجالس الواليات المحلية، والاشراف على وظائفها و اختصاصاتها، وشؤون المشاريع العامة والموازنات والتفتيش الاداري والمالي والقانوني والاجراءات الخاصة بتشكيل المجالس.

وأخيراً، فعلى الرغم من التصريحات العديدة والمستمرة من قبل المسؤولين داخل وزارة الحكم المحلي حول توجه السلطة المركزية نحو تعزيز نموذج الحكم المحلي عوضاً عن الادارة المحلية على مستوى السلطة المحلية، الا ان هناك مؤشرات عديدة تعزز من التوجه نحو تكثيف الارتباط التبعي للهيئات المحلية بالوزارة وبالمؤسسات الاخرى للسلطة المركزية. فبالاضافة الى الجانب القانوني المتمثل في قوانين التشكيل والانتخابات ومجموعة اللوائح والأنظمة الصادرة عن الوزارة، فان شكل العلاقة اليومية بين الهيئات المحلية من جهة والوزارة من جهة اخرى يدل على تكريس مثل هذه النظرة المركزية كامر واقع ومفروغ منه. وإن توجه الوزارة الى انشاء فروع لها ممثلة في مديريات الحكم المحلي في كافة المحافظات واعطائها التعليمات وال اوامر الى الهيئات المحلية لا يبرر دليلاً على هذه النظرة.

ان اقامة حكم محلي حقيقي يعني ترسیخ مفهوم الاستقلالية والتمثيلية للهيئات المحلية بحيث تشارك في صنع القرار لا ان تكون مجرد اداة تنفيذية في يد السلطة المركزية. و اذا ارادت وزارة الحكم المحلي من خلال الرؤية المتعلقة بهيكلية مستوى السلطة المحلية ان تصل الى اقامة تنظيم اداري فلسطيني ليصل الى مفهوم الحكم المحلي، فعليها ان تبادر الى تغيير سياساتها و علاقتها مع الهيئات المحلية.

مقارنة بين قانون البلديات الاردني وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية

عند دراسة قانون البلديات الاردني وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية، يلاحظ وجود تشابه كبير بين القانونين، وبالرغم من ذلك إلا أنه يوجد بعض الاختلافات المتعلقة بحق الانتخاب والعملية الانتخابية.

فمن ناحية التشابه، يلاحظ أن الصالحيات المخولة للهيئات المحلية الفلسطينية مقتبسة من قانون البلديات الاردني رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥، ومن خلال إستقراء اختصاصات المجالس المحلية والبلديات في فلسطين والاردن، فهي لم تعطى المجالس المحلية أي دور في صياغة الخطة التنموية ولا في تنفيذها، كما لا تتضمن اختصاصات من شأنها تتميم المجتمع المحلي والوصول بالوحدة المحلية إلى الاكتفاء الذاتي والاستقلال المالي. وقد أقدم المشرع في القانونين على تعداد اختصاصات المجلس على سبيل الحصر واخضع مباشرتها لموافقة الوزير، ومن جهة ثانية يستخدم المشرع اصطلاح موافقة الوزير دون أن يحدد هل يتعلق الأمر بالحصول على إذن وترخيص أم مصادقة لاحقة يباشر الوزير على قرارات المجلس.

ويتشابه القانونين في تعريف البلدية ب أنها مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها. كما أن هنالك سمة مشتركة للقانونين في دور السلطة المركزية في احداث البلديات والغايات وكذلك بخصوص دورة المجلس وهي أربع سنوات.

ومن هنا فان دور واختصاصات البلديات وفق مواد القانونين لا يعطي المجال لاحداث نقله نوعية في تطوير السلطة المحلية في البلدين لأن الصالحيات والاختصاصات الحيوية تبقى بيد وزارة الحكم المحلي ووزارة الشؤون البلدية والقروية.

وفيما يتعلق بوجه الاختلاف بين القانونين، فهو مقتصر على موضوع الانتخابات لصالح قانون الهيئات المحلية الفلسطينية في موضوعين اساسيين:

الاول : يتعلق بإجراء الانتخابات، حيث تم تشكيل اللجنة العليا للانتخابات بمرسوم رئاسي وهي المسؤولة عن اتخاذ الاجراءات الازمة كافة لمباشرة عملية الانتخاب اعداداً وتنظيمياً وإشرافاً وهي المسؤولة عن تعيين لجنة الدائرة الانتخابية المشرفة على الانتخابات في كل هيئة محلية، ومن خلال ذلك يتضح أن دور وزارة الحكم المحلي قد

تضاليل مقارنة مع دور وزارة الشؤون البلدية والقروية المشرفة على اعداد الانتخابات في الأردن.

وفيما يتعلق بحق الانتخاب، فوفقاً لقانون انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية فإنه يحق لكل شخص بلغ الثامنة عشرة من عمره يوم الاقتراع ان يمارس حقه في الانتخاب، بينما القانون الأردني أعطى الحق بالانتخاب لكل شخص بلغ الحادي والعشرين من العمر يوم الاقتراع.

خلاصة :

يسهدف هذا الفصل دراسة تطور مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين كمؤسسات حكم محلي منذ صدور القانون العثماني عام ١٨٧٧ الذي يعتبر الاساس التنظيمي لتركيبة المجالس المحلية وحتى صدور القوانين المنظمة للسلطة المحلية الفلسطينية عام ١٩٩٦ والاختلافات بين مجموعة هذه القوانين وعلاقة السلطة المركزية بالسلطة المحلية.

الفصل السادس

دور الهيئات المحلية ونظرية المواطن إليها (دراسة ميدانية)

**للإجابة على سؤال يتعلق بنظرية المواطن الفلسطيني إلى الهيئات المحلية الفلسطينية
والى طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية؟**

خطة الدراسة

التركيز على دراسة وابراز الناحية النظرية للادارة المحلية في فلسطين بعد اقامة السلطة الفلسطينية وهذا يشمل تحليل بعض الاليات والادوات البارزة في اطار الادارة المحلية سواء المتعلقة بالانتخاب او قواعد تشكيل مجالس الهيئات المحلية، وذلك من خلال دراسة وتحليل مسودات قانون الانتخاب وتشكيل المجالس المحلية والتركيز على تحليل الانظمة واللوائح الصادرة عن وزارة الحكم المحلي فيما يتعلق بالعلاقة مع الهيئات المحلية. ومن ناحية اخرى وفيما يخص الواقع العملي فقد تم عمل استبيان حول العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ونظرية المواطن إليها وتوزيعه ومن ثم تحليل البيانات المتعلقة بذلك وفي النهاية وضع التوصيات النهائية.

المنهجية

تم توزيع ٦٠٠ استمارة في مكاتب وزارة الحكم المحلي في كافة محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة على أساس الحجم السكاني للمحافظة والموقع الجغرافي للمحافظة والتوازن بين المدن والقرى وذلك حتى تمثل كافة الشرائح في كافة المواقع على النحو التالي : رام الله، نابلس، جنين، القدس، بيت لحم، الخليل، سلفيت، قلقيلية، غزه، أريحا، طولكرم، طوباس. وتم توزيع الاستبيان من ١٩٩٧/٦/٣٠ وبعد ذلك تم جمع الاستبيانات في ١٩٩٧/٧/٦، وكان مجموع الرد ٥٢٤ استبيان أي بنسبة (٨٧٪) متعلقة بوجهة نظر المواطن، والسلطة المركزية، والسلطة المحلية، بخصوص مجموعة من الاسئلة التي تخص دور الهيئات المحلية في المجتمع الفلسطيني، وغيرها من الاسئلة المرتبطة بالموضوع.

وقد قام موظفو وزارة الحكم المحلي في كافة المحافظات بتوزيع الاستبيانات المخصصة بوجهة نظر السلطة المركزية على دوائر السلطة المركزية في كافة المحافظات. وفيما

يتعلق بالاستبيانات المتعلقة بوجهة نظر السلطة المحلية فقد تم توزيعها في كافة المحافظات الفلسطينية بطريقة تمثل كافة فئات الهيئات المحلية حسب التصنيفات الادارية لوزارة الحكم المحلي. أما بخصوص وجية نظر المواطن فقد تم توزيع الاستبيان على كافة شرائح وقطاعات الشعب الفلسطيني في كافة المحافظات من قبل موظفي وزارة الحكم المحلي. هذا بالإضافة إلى تحليل للأنظمة والقوانين المعتمد بها في الوقت الحاضر وال المتعلقة بالهيئات المحلية.

وكانت نسبة الرد على الاستبيان من مجموع العدد الكلي وهو ٥٢٤ لوجهات النظر الثلاث موزعة كما يلي في كافة المحافظات :

١. هيئات السلطة المحلية : ١٥٧ استبيان أي بنسبة ٢٩,٩ % من المجموع الكلي.
٢. السلطة المركزية : ١٩١ استبيان أي بنسبة ٣٦,٤ % من المجموع الكلي.
٣. المواطن : ١٧٤ استبيان أي بنسبة ٣٣,٢ % من المجموع الكلي.

وكانت نسبة كل محافظة حسب الجدول التالي :-

توزيع العينة :-

استبيان حول دور الهيئات المحلية في المجتمع الفلسطيني وعلاقتها مع السلطة المركزية ونظرية المواطن إليها من وجهات نظر مختلفة (الموطن ، السلطة المحلية ، السلطة المركزية)

هذا الاستبيان وزع على المحافظات التالية

| المحافظة | المحلية | مركزية | مواطن | مجموع | النسبة |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|--------|
| نابلس | (٪) ٢٠ | (٪) ٢١ | (٪) ٣٣ | ٧٤ | ٪ ١٤ |
| جنين | (٪) ١٩ | (٪) ٣٥ | (٪) ٢٦ | ٩٠ | ٪ ١٧,١ |
| سلفيت | (٪) ٨ | (٪) ١٩ | (٪) ١٥ | ٤٢ | ٪ ٨ |
| طوباس | . | . | . | . | . |
| قلقيلية | (٪) ١٥ | (٪) ١٥ | (٪) ١٥ | ٤٥ | ٪ ٨,٥ |
| أريحا | (٪) ٣ | (٪) ٢٠ | (٪) ١٩ | ٤٢ | ٪ ٨ |
| رام الله | ٤ | (٪) ٣٥ | (٪) ٩ | ٤٨ | ٪ ٩,١ |
| غزة | (٪) ٤٠ | (٪) ١٤ | (٪) ١٧ | ٧١ | ٪ ١٣,٥ |
| بيت لحم | ٥ | (٪) ١٤ | (٪) ٩ | ٢٨ | ٪ ٥,٣ |
| القدس | (٪) ١٤ | (٪) ٩ | (٪) ١٠ | ٣٣ | ٪ ٦,٢ |
| الخليل | (٪) ٢١ | (٪) ٩ | (٪) ٢١ | ٥١ | ٪ ٩,٧ |
| طولكرم | (٪) ٨ | . | . | ٨ | ٪ ١,٥ |
| المجموع الكلي | ١٥٧ | ١٩١ | ١٧٤ | ٥٢٤ | |

• متوسط عمر المستجوبين ٣٦,٣ عاماً

• نسبة الخطاء : + - ٤

• النسبة المؤكدة تصل إلى : ٩٤,٥

اعمال المستجوبين :

ربة بيت (٪) ٤

طالب (٪) ٩

مهني (طبيب، مهندس، صيدلي) (٪) ٦٠

| | |
|--------------|----------|
| (%٥٦) ٢٨٥ | موظف |
| (%١٢,٨) ٦٥ | صاحب عمل |
| (%٢,٩) ١٥ | عامل |
| (%٢,٩) ١٥ | مزارع |
| (% ١,٧) ٩ | فني |

هذا الاستبيان موجه الى الفئات الثلاث (السلطة المركزية، السلطة المحلية، المواطن)

| هل انت لاجئ؟ | (%)٣٣ (١٦٥) | نعم | لا | (%)٦٧ (٣٣٥) |
|--------------|-------------|-----|----|-------------|
|--------------|-------------|-----|----|-------------|

| | | | | | | | | |
|----------------|-------------|-----------|-----------|-------------|---------------|-------------|------------|---------------|
| أعلى مؤهل علمي | أمي | ابتدائي | اعدادي | ثانوي | دبلوم متوسط | بكالوريوس | ماجستير | ماعنی |
| (%)٥١ (٥١) | (%)٤٢ (٢١٤) | (%)٤ (٢٠) | (%)٤ (٩٤) | (%)١٨ (١١٢) | (%)٢٢,٤ (٣٣٥) | (%)٤٢ (٢١٤) | (%)٥١ (٥١) | (%)٢٢,٤ (٣٣٥) |

| قطاع العمل | % ٥٦ | عام | خاص | آخرى |
|------------|------|-----|-----|------|
| . | % ٤٤ | . | . | . |

| | | | | |
|-------------------|-------------|------|-------|----------|
| الحالة الاجتماعية | (%)٢١ (١٠١) | أعزب | متزوج | غير ذلك. |
| . | (%)٧٩ (٣٩٩) | . | . | . |

| | | | | |
|-------|-------|------|------|------|
| الجنس | % .٨٥ | ذكور | إناث | بنات |
| . | . | . | . | . |

تحليل نتائج استبيان المواطن

| السؤال الاول | هل يمكن القول بشكل عام اتك مهتم اكثرا بالسياسة البلدية ام بالسياسة الوطنية ؟ | السياسة البلدية | السياسة الوطنية (السياسة بشكل عام) | لا جواب |
|--------------|--|-----------------|--------------------------------------|---------|
| . | هل يمكن القول بشكل عام اتك مهتم اكثرا بالسياسة البلدية ام بالسياسة الوطنية ؟ | % ١١,١ | % ٨٠ | % ٨,٨ |

| هل سمعت عن مشاريع | نعم سمعت | لا لأنني لست مهتما بذلك | لا لكنني مهتم بذلك | لا جواب |
|-------------------|----------|-------------------------|--------------------|---------|
| . | . | . | . | . |

| | | | | |
|------|-----|----|-------|---|
| ٪٧,٦ | ٪٣٧ | ٪٧ | ٪٤٨,٢ | القوانين الخاصة بالحكم المحلي وابليديات ؟ |
|------|-----|----|-------|---|

| لا جواب | غير ذلك | من اجل معرفة حقوقى وصلاحياتي بعد ان يصبح المشروع قانونيا | من اجل التأثير على مشروع القانون قبل ان يصبح قانونيا | السؤال الثالث |
|---------|---------|--|--|--------------------------|
| ٪١١,١ | ٪٧,٦ | ٪٦٠ | ٪٢١,١ | ما هو سبب اهتمامك بذلك ؟ |

| لا جواب | لا | نعم | هل قمت بالمشاركة في اي مناقشات او اجتماعات حول بعض هذه القوانين / مشاريع القوانين ؟ | السؤال الرابع |
|---------|-------|-------|---|---------------|
| ٪٥,٢ | ٪٧٣,٥ | ٪٢١,١ | | |

| لا جواب | اقل اهمية من الانتخابات العامة | مهمة مثل الانتخابات العامة | اهم من الانتخابات العامة | هل باعتقادك ان انتخابات البلدية هي ؟ | السؤال الخامس |
|---------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------------------|---------------|
| ٪٢,٣ | ٪١٠ | ٪٦٦,٤ | ٪٢١,١ | | |

| غير ذلك | كيفية القيام بالضغط على البلدية | كيفية الاتصال مع البلدية | ما هي مسؤولية البلدية | كيفية اخذ القرار على الصعيد البلدي | من من امور البلدية تعتقد انك بحاجة ان تعرف عنها بشكل افضل ؟ هل هي | السؤال السادس |
|---------|---------------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------------------|--|---------------|
| ٪٥,٨ | ٪١٢,٩ | ٪١٥,٢ | ٪٣٣,٣ | ٪٣١,٧ | | |

| لا | نعم | هل تعلم عن التقسيمات الادارية لوزارة الحكم المحلي ؟ | السؤال السابع |
|-------|-------|---|---------------|
| ٪٦٩,٤ | ٪٣٠,٥ | | |

| غير ذلك * | غير جدأ | سيئة جداً | سيئة | جيدة | السؤال الثامن |
|-----------|---------|-----------|-------|--|---------------|
| ٪٦١ | ٪٢,٣ | ٪٨,٨ | ٪٢٥,٢ | إذا نعم هل تعتقد ان التقسيمات الادارية لوزارة الحكم المحلي | |

* غير ذلك تعني لا جواب

| السؤال التاسع | هل ترى ان العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية تؤدي الى | هيمنة السلطة المركزية | استقلالية السلطة المحلية | غير ذلك | لا جواب |
|---------------|--|-----------------------|--------------------------|---------|---------|
| | | % ٤٠,٥ | % ٣٤,٧ | % ١١,٧ | % ١٢,٣ |

| السؤال العاشر | برأيك ما هو الأفضل لاختيار رؤساء و أعضاء الهيئات المحلية ؟ | الانتخاب | التعيين | انتخاب وتعيين معاً |
|---------------|--|----------|---------|--------------------|
| | | % ٨٠,٥ | % ٥,٢ | % ١٣,٥ |

| السؤال الحادي عشر | برأيك هل يجب ان يكون هناك تمثيل نسبي للنساء في الهيئات المحلية؟ | نعم | لا |
|-------------------|---|--------|--------|
| | | % ٦٤,٧ | % ٣٥,٢ |

| السؤال الثاني عشر | برأيك هل يجب ان يكون هناك تمثيل نسبي للطواائف في الهيئات المحلية؟ | نعم | لا |
|-------------------|---|--------|--------|
| | | % ٥٦,٣ | % ٤٣,٧ |

| السؤال الثالث عشر | برأيك هل يجب ان يكون هناك مستوى علمي معين لرئيس الهيئة المحلية؟ | نعم | لا |
|-------------------|---|--------|-------|
| | | % ٩٢,٦ | % ٦,٤ |

| السؤال الرابع عشر | إذا نعم هل هو | يجيد القراءة والكتابة | شهادة الثانوية العامة | شهادة جامعية فما فوق | غير ذلك |
|-------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|---------|
| | | % ١,١ | % ١٤,٧ | % ٨٣,٥ | |

| ما هي الاعتبارات الأهم عند اختيار المرشحين للانتخابات البلدية (الرجاء تحديد الأهم فقط) | افتراضية اقتصادية | اعتبارات سياسية | اعتبارات محلية | اعتبارات وطنية | العلاقة الشخصية والعائلية | غير ذلك |
|--|-------------------|-----------------|----------------|----------------|---------------------------|---------|
| ما هي الاعتبارات الأهم عند اختيار المرشحين للانتخابات البلدية (الرجاء تحديد الأهم فقط) | % ٩,٤ | % ٧,٦ | % ١٢,٣ | % ٥٧,٦ | % ٤,٧ | % ٧,٦ |

استبيان حول دور الهيئات المحلية في المجتمع الفلسطيني وعلاقتها مع السلطة المركزية وننظر المواطن إليها من وجهات نظر مختلفة (هذا الاستبيان موجه لاعضاء الهيئات المحلية)

| | | | | |
|---------|---|---|---|---|
| لا جواب | تأثيراً أقل من تلك القرارات التي تؤخذ على الصعيد الوطني | تأثيراً مشابهاً لتلك القرارات التي تؤخذ على الصعيد الوطني | تأثيراً مباشراً وأقوى من تلك القرارات التي تؤخذ على الصعيد الوطني | هل تعتقد ان القرارات التي يؤخذ في البلدية / المجلس القروي لها |
| %٨,٥ | %٤٢,١ | %٤٣,٥ | %٥,٧ | |

| | | | | |
|---------|---|---------------------------------------|-------------------------|--|
| لا جواب | اعتقد انه يجب ان لا يكون للبلديات أي صلاحيات مستقلة عن سلطة الحكومة | اعتقد ان ذلك ضروري ولكن ليس بشكل مطلق | اعتقد ان ذلك ضروري جداً | هل باعتقادك ان البلديات يجب ان تكون لها صلاحيات محددة والتي لا تتاثر بتدخلات الحكومة ؟ |
| | %١٨,٥ | %٥٥ | %٢٥,٧ | |

| | | | |
|---------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|
| لا اعرف | مستقلة مالياً على الحكومة | معتمدة مالياً على الحكومة | من الصوري ان تكون البلديات ؟ |
| %٧,١ | %٣٢,٨ | %٦٠ | |

| | | | |
|-------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| جميع ما ذكر | من خلال الموارد الذاتية | من خالل الموارد الخارجية | كيف تمول البلدية ذاتها ؟ |
| %٦٠,٧ | %١٩,٢ | %٢٠ | |

| | | | |
|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| رسوم المسقفات وتشمل الماء والكهرباء | رسوم ممارسة المهن التجارية والصناعية | رسوم تراخيص البناء. | اذا كانت الموارد الذاتية هل هي : |
| %٦٨,٤ | %١٤,١ | %١٦,٧ | |

| | | | | |
|-------------|-------------------|--------|------------------|---------------------------------|
| جميع ما ذكر | الاعانات الحكومية | القروض | التبرعات والهبات | اذا كانت الموارد الخارجية هل هي |
| %٦٥,٧ | %١٧,١ | %٥ | %١٢,١ | |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| | | | | | : |
|--|--|--|--|--|---|

| الفساد | قلة الاموال | قلة الاستقلالية | الضعف الاداري | برأيك ما هو اهم عائق امام البلديات من ناحية تأثيرهم ودورهم بشكل عام ؟ |
|--------|-------------|-----------------|---------------|---|
| %١٢,١ | %٥٤,٢ | %١٢,١ | %١٩,٢ | |

| | | |
|-----|-------|---|
| لا | نعم | هل تعلم عن التقسيمات الادارية لوزارة الحكم المحلي ؟ |
| %٣٩ | %٦٠,٥ | |

| غير ذلك | سيئة جداً | سيئة | جيده | اذا نعم هل تعتقد ان التقسيمات الادارية لوزارة الحكم المحلي |
|---------|-----------|-------|-------|--|
| %٢٥,٧ | %٢,٨ | %١٠,٦ | %٥٨,٥ | |

| | | | | |
|---------|-----------------------------------|--|--|---|
| غير ذلك | استقلالية كاملة للهيئات المحلية . | اعطاء استقلالية محددة للهيئات المحلية. | ارتباط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية. | هل باعتقادك ان العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية يجب ان تكون :- |
| %٣,٥ | | %٢٠ | %٥٩,٢ | %١٧,١ |

| انتخاب وتعيين معاً | التعيين | الانتخاب | برأيك ما هو الأفضل لاختيار رؤساء و أعضاء الهيئات المحلية ؟ |
|--------------------|---------|----------|--|
| %١٦,٤ | %١٠,٧ | %٧٢,٨ | |

| | | |
|-------|-------|---|
| لا | نعم | برأيك هل يجب ان يكون هناك تمثيل نسبي للنساء في الهيئات المحلية؟ |
| %٣٧,١ | %٦٢,٨ | |

| | | |
|-------|-------|--|
| لا | نعم | برأيك هل يجب ان يكون هناك تمثيل نسبي للطوانف في الهيئات المحلية؟ |
| %٣٢,٨ | %٦٧,١ | |

| | | |
|-----|-----|---|
| لا | نعم | برأيك هل يجب ان يكون هناك مستوى علمي معين لرئيس الهيئة المحلية؟ |
| %١٥ | %٨٥ | |

| | | | |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| شهادة جامعية فما فوق | شهادة الثانوية العامة | يجيد القراءة والكتابة | |
| %٩٢,٨ | %١٨,٥ | %٨,٥ | اذا نعم هل هو |

نسبة ١٠ % ليست مع القراءة والكتابة وهو لاء يمثلون الاميون والمتعلمون.

استبيان حول دور الهيئات المحلية في المجتمع الفلسطيني وعلاقتها مع السلطة المركزية ونظرة المواطن إليها من وجهات نظر مختلفة (هذا الاستبيان موجه لاعضاء السلطة المركزية)

| لا جواب | السياسة الوطنية (السياسة بشكل عام) | السياسة البلدية | هل يمكن القول بشكل عام إنك مهم أكثر بالسياسة البلدية أم بالسياسة الوطنية؟ |
|---------|------------------------------------|-----------------|---|
| %٦,٨ | %٨٦,٢ | %٦,٨ | |

| | | | | |
|---------|--|---|---|---|
| لا جواب | تأثيرا أقل من تلك القرارات التي تؤخذ على الصعيد الوطني | تأثير مشابه لتلك القرارات التي تؤخذ على الصعيد الوطني | تأثير مباشر وأقوى من تلك القرارات التي تؤخذ على الصعيد الوطني | هل تعتقد أن القرارات التي تؤخذ في البلدية / المجلس القروي لها ... |
| %٨,٩ | %٥٣,٤ | %٢١,٦ | %١٥,٣ | |

| | | | | |
|---------|---|---------------------------------------|-------------------------|---|
| لا جواب | اعتقد أنه يجب أن لا يكون للبلديات أي صلاحيات مستقلة عن سلطة الحكومة | اعتقد أن ذلك ضروري ولكن ليس بشكل مطلق | اعتقد أن ذلك ضروري جداً | هل باعتقادك أن البلديات يجب أن يكون لها صلاحيات محددة والتي لا تتاثر بتدخلات الحكومة؟ |
| | %١٨,٥ | %٥٠,٧ | %٣٠ | |

| لا اعرف | معتمدة ماليا على الحكومة | مستقلة ماليا | من الضروري ان تكون البلديات ؟ |
|---------|--------------------------|--------------|-------------------------------|
| %٦,٣ | %٢٧,٥ | %٦٥,٦ | |

| غير ذلك | العلاقة الشخصية والعائلية | اعتبارات وطنية | اعتبارات محلية | اعتبارات سياسية | اعتبارات اقتصادية | ما هي الاعتبارات |
|---------|---------------------------|----------------|----------------|-----------------|-------------------|------------------|
| | | | | | | |

| | | | | | | |
|--|--|-------|-------|------|------|--|
| | | %٤٨,١ | %١٦,٤ | %٧,٩ | %٧,٩ | الأهم عند اختيارك للمرشحين للانتخابات البلدية (الرجاء تحديد الأهم فقط) ؟ |
|--|--|-------|-------|------|------|--|

| | | | | |
|----------|-----------------------------------|--|--|---|
| غير ذلك. | استقلالية كاملة للهيئات المحلية . | اعطاء استقلالية محددة للهيئات المحلية. | ارتباط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية. | هل باعتقادك ان العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية يجب ان تكون :- |
| %٤,٢ | %١٢,١ | %٦٠,٣ | %٢٣,٢ | |

| | | | |
|--------------------|----------|---------|---|
| انتخاب وتعيين معًا | الانتخاب | التعيين | برأيك ما هو الأفضل لاختيار رؤساء و أعضاء الهيئات المحلية؟ |
| %١٣,٢ | %٤,٢ | %٨٢,٥ | |

| | | |
|-------|-------|---|
| نعم | لا | برأيك هل يجب ان يكون هناك تمثيل نسبي للنساء في الهيئات المحلية؟ |
| %٧٥,١ | %٢٣,٦ | |

| | | |
|-------|-------|--|
| نعم | لا | برأيك هل يجب ان يكون هناك تمثيل نسبي للطوانف في الهيئات المحلية؟ |
| %٥٨,٢ | %٤١,٧ | |

| | | |
|-------|------|---|
| نعم | لا | برأيك هل يجب ان يكون هناك مستوى علمي معين لرئيس الهيئة المحلية؟ |
| %٩٤,١ | %٥,٨ | |

| | | | | |
|---------------|-------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| إذا نعم هل هو | %٢,٦ | يجيد القراءة والكتابة | شهادة الثانوية العامة | شهادة جامعية فما فوق |
| | %٧٥,١ | %٢٢,٢ | | %٧٥,١ |

تحليل استبيان المواطن

❖ أبدت الغالبية العظمى من العينة اهتماماً بالسياسة الوطنية (٨٠٪) مقابل (١١,١٪) للسياسة المحلية، ويعزى سبب اهتمامات المواطنين بالسياسة الوطنية بدرجة كبيرة

نتيجة للظروف السياسية الصعبة التي يعيشها الشعب الفلسطيني بعد توقيع اتفاقية أوسلو وفي مقدمتها موضوع الاستيطان والقدس ومصادر الأرضي مما أدى إلى انحصار تفكير المواطن بالسياسة الوطنية دون الاكتراث بالسياسة المحلية.

❖ بالرغم من إقامة مؤسسات وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية وقيامها بإعداد القوانين المنظمة لحياة المواطنين إلا أن العامل السياسي أثر بصورة كبيرة على عدم اكتراث المواطنين بمتابعة هذه القوانين.

❖ وفي الوقت ذاته ومقارنة باستطلاعات سابقة يتضح زيادة اهتمام المواطنين خلال فترة الستة شهور الماضية بمعرفة قوانين الحكم المحلي والانتخابات بنسبة ١٧٪ ويعزى السبب الرئيسي في هذا التحول إلى تحضير الوزارة لإجراء الانتخابات المحلية دون تحديد موعد ثابت لها، مما زاد الاهتمام لدى المواطن بمتابعة هذه القضية ...

❖ وعلى الرغم من الزيادة الحاصلة بالاهتمام بقوانين الانتخابات إلا أن ٧٣,٥٪ من العينة التي تم استجوابها لم يشاركو في أية نقاشات أو اجتماعات تتعلق بقوانين الانتخابات والحكم المحلي والسبب في ذلك يعود إلى أن الاجتماعات والمناقشات التي نمت سواء من السلطة المركزية أو المؤسسات غير الحكومية تم فيها توجيه الدعوات إلى فئة معينة من المواطنين ولم تركز هذه المؤسسات على اجتماعات أو نقاشات عامة للمواطنين

❖ وفيما يتعلق بالاهتمام بالانتخابات المحلية مقابل الانتخابات العامة يتضح أن هناك زيادة الاهتمام بالانتخابات البلدية عن استطلاع سابق بنسبة ١٠٠٪ حيث تجاوزت النسبة ٢١,١٪ .. اعتبروا أن الانتخابات البلدية أهم من الانتخابات العامة، بينما اعتبر ٦٦,٤٪ من العينة بأن أهمية الانتخابات البلدية تعادل أهمية الانتخابات العامة، ويعد الاهتمام بالانتخابات البلدية إلى أنه يتوقع أن تشارك المعارضة الفلسطينية

في هذه الانتخابات، كما أن هناك رغبة جامحة لدى المواطن الفلسطيني بتحسين ظروف بيته التحتية من خلال انتخابات تفرز الأكفاء من الشعب.

أبدى ٤٦٩٪ من العينة عدم معرفتهم بالتقسيمات الإدارية لوزارة الحكم المحلي ... وتعود عدم معرفة المواطن لذلك إلى التغيير المستمر في التقسيمات الإدارية للوزارة. وعدم إيصال المعلومات إلى المواطن.

رأى ٤٠,٥٪ من العينة أن العلاقة المسبقة بين السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي والسلطة المحلية ممثلة بالهيئات المحلية، ستكون علاقة هينمة من السلطة المركزية على السلطة المحلية، بينما رأى ٣٤,١٪ من العينة عكس ذلك، ويعزى السبب في ذلك إلى أن المواطن ما زال يعتبر الهيئات المحلية بمثابة دوائر تابعة للسلطة المركزية، وهذه نظرة تاريخية ما زالت مترسخة في ذهن المواطن العادي.

اعتبر (٨٠,٥٪) من العينة بأن طريقة الانتخاب هي الطريقة الأنسب لاختيار رؤساء وأعضاء البلديات بينما أبدى ٥,٢٪ من العينة موضوع التعين بدلاً من الانتخاب، ويلاحظ أن هناك زيادة على الاهتمام بالانتخابات بنسبة (١٠٪) عن الاستطلاعات السابقة، ويعود السبب في ذلك إلى أن المشاكل التي نتجت عن تعين لجان البلديات في فلسطين، زادت رغبة المواطن بالانتخابات باعتبارها الطريقة الأمثل لترسيخ مفهوم الديمقراطية.

أبدى ٦٤,٧٪ من العينة ضرورة وجود تمثيل نسبي للمرأة في الهيئات المحلية وهذا يدل على أن هناك توجه لدى الفرد الفلسطيني نحو المساواة بين الرجل والمرأة. علماً بأن مشاركة المرأة في هذا الاستطلاع لم تتجاوز ١٥٪.

أبدى ٥٦,٣٪ من افراد العينة ضرورة وجود تمثيل نسبي للطوائف في الهيئات المحلية مقابل ٤٣,٥٪ لم يؤيدوا ذلك، ويعود السبب في نسبة التأييد هذه إلى توجه الفرد الفلسطيني وتفكيره إلى بناء المجتمع الفلسطيني بمساهمة جميع قطاعات المجتمع دون تمييز.

اتضح أن نسبة ٩٢,٦٪ من العينة أبدت تأييدها لوجود شرط لمؤهل علمي معين و ٨٣,٥٪ من العينة أيدت وجود شرط لمؤهل جامعي لمرشح رئيس الهيئة المحلية. بالرغم من أن المجلس التشريعي قد أقر قانون الهيئات المحلية بالقراءة الثانية

وقانون الانتخاب دون وجود شرط لمؤهل علمي للمرشح لعضوية ورئاسة الهيئة المحلية. وبرر المجلس التشريعي ذلك بأن شرط المؤهل العلمي يتافق مع مفهوم الديمقراطية القائم على حرية الاختيار دون وجود شروط مسبقة.

أيد ٥٧,٦٪ الاعتبار الوطني واعتبروه الأساس لاختيارهم للمرشحين، ويدل ذلك على أن المواطن الفلسطيني ما زال يعتبر أن القضية الوطنية هي محور تفكيره، بالرغم من إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية.

تحليل استبيان الهيئات المحلية

يتضح من تحليل الاستبيان الموجه للهيئات المحلية مجموعة من الملاحظات الهامة :-

تعتبر القضية الوطنية محور التفكير الرئيسي لأعضاء الهيئات المحلية حيث اعتبر ٤٢,١٪ بان القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية أقل أهمية من القرارات الصادرة على الصعيد الوطني.

وبخصوص مصادر دخل البلديات اعتبر ٦٠٪ من المستجوبين بأن هذه المصادر يجب أن تكون مستقلة عن الحكومة ودعوا إلى اعتماد تمويل ذاتي للبلديات، وهذا نابع من شح الأموال المقررة لتلك البلديات من السلطة المركزية ، وميلهم للإعتماد على التمويل الذاتي .

وبسبب ذلك اعتبر ٥٤,٢٪ من المستجوبين بأن العائق الأساسي لعمل البلديات يتمثل بقلة الأموال.

وبخصوص طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية فقد اظهر الاستطلاع بان نسبة ٥٩,٢٪ من المستجوبين مع اعطاء استقلالية محددة للهيئات المحلية (ادارة محلية) وليس حكم محلي، بينما أيد ٢٠٪ من المستجوبين الاتجاه نحو إقامة حكم محلي.

وقد اظهر الاستطلاع أيضا بأن نسبة ٧٢,٨٪ من المستجوبين مع طريقة الانتخاب لاختيار أعضاء ورؤساء الهيئات المحلية، وهذا يدل على أن أعضاء الهيئات المحلية المعينين من قبل السلطة المركزية يعتبرون طريقة الانتخاب هي الطريقة الأنسب لاختيار أعضاء البلديات.

والملاحظ كذلك أن أعضاء البلديات ايدوا مشاركة تمثيل نسبي للمرأة بواقع ٦٢,٨٪ وكذلك نسبة ٦٧,١٪ تمثل نسبي للطائف وهذا لا يتعارض مع الاستبيان الموجه

للمواطن والذى يدل على أن المجتمع الفلسطينى بكافة فصائله يؤيد مشاركة المرأة والطوائف في المجتمع الفلسطينى.

وأما بخصوص مستوى علمي معين لأعضاء ورؤساء البلديات فقد اظهر الاستطلاع أن نسبة ٨٥٪ من المستجوبين مع وجود مؤهل علمي معين وكذلك نسبة ٦٢,٨ من المستجوبين أيدوا حصول المرشح لأعضاء ورؤساء البلديات على الشهادة الجامعية.

تحليل استبيان السلطة المركزية

لا يوجد هناك تغير في أراء السلطة المركزية عن أراء المواطنين والهيئات المحلية بخصوص مجموعة القضايا الرئيسية المتمثلة بالاهتمام السياسة الوطنية ٨٦,٢٪ على حساب السياسة البلدية، وكذلك بخصوص استقلالية البلديات بالنواحي المالية ٦٥,٦٪ وكذلك اعتبار القضايا الوطنية كعامل هام، لاختيار المرشح ٤٨,١٪.

وأيد كذلك ٦٠,٣٪ من المستجوبين إعطاء استقلالية محددة للهيئات المحلية (إدارة محلية)، واظهر الاستطلاع بأن نسبة ٨٢,٥٪ مع طريقة الانتخاب لاختيار رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية. كما تشابه أراء السلطة المركزية مع أراء المواطن والهيئات المحلية بخصوص وجود تمثيل نسبي للنساء في الهيئات المحلية ٧٥,١٪ وكذلك وجود تمثيل نسبي للطوائف في الهيئات المحلية ٥٨,٢٪.

كذلك اظهر الاستطلاع على أن ٩٤,١٪ من أراء السلطة المركزية مع المؤهل العلمي بينما عارض المؤهل العلمي ما نسبته ٥٥,٨٪ من السلطة المركزية.

خلاصة الدراسة (الميدانية)

أظهرت نتائج الاستبيان للفئات الثلاث وجود قواسم مشتركة لدى كافة أبناء الشعب الفلسطيني سواء المواطن، السلطة المحلية، السلطة المركزية. فقد أجمعت الفئات الثلاث على أن القضية الوطنية ما زالت تشكل المحور الأساسي لتفكير الفرد الفلسطيني، ولذا فإن قضية استكمال السيادة وإقامة الدولة الفلسطينية ، وموضوع وقف الاستيطان والقدس، يجب أن يكون الهدف الأساسي لدى السلطة الفلسطينية لكي يصار بعد ذلك إلى الاهتمام بالسياسات الداخلية ومنها الاهتمام بالسياسة البلدية.

هذا على الصعيد الوطني، وأما على الصعيد المحلي، فقد أظهرت نتائج الاستبيان بأن هنالك مؤشرات تدل على استمرارية هيمنة السلطة المركزية على السلطة المحلية، وكذلك عدم وجود أي معطيات تشير إلى اتجاه السلطة المركزية لتبني مفهوم الحكم المحلي

المبني على إعطاء استقلالية مطلقة للهيئات المحلية، مع الإشارة إلى اتجاه السلطة المركزية لنوع من عدم التركيز الاداري.

وقد أظهرت نتائج الاستطلاع أيضاً، بان نظرة المواطنين تجاه السلطة المحلية ما زالت مبنية على الشكوك تجاه الهيئات المحلية، باعتبارها تابعة للسلطة المركزية.

الفصل السابع

خلاصة و توصيات

هدفت الدراسة الى ابراز دور المجالس المحلية في المجتمع الفلسطيني ونظره المواطن اليها وكذلك تحليل واقع الادارة المحلية في فلسطين بعد اقامة السلطة الفلسطينية للوصول الى النموذج المحلي الذي يناسب الكيان الفلسطيني الوليد وتهدف كذلك الى تبيان طبيعة العلاقة بين السلطة المحلية والسلطة المركزية في النظم المحلية المختلفة ودراسة الادارة المحلية في مصر والاردن للاستفادة منها في تطوير السلطة المحلية الفلسطينية ومن ذلك وضع مجموعة الاستلة التالية :

اولاً: ما هو الفرق بين الادارة المحلية والحكم المحلي على ضوء التطور التاريخي للسلطة المحلية.

ثانياً : ما هي النظم المحلية العالمية وما الفرق بين نموذج الادارة المحلية الفرنسية والحكم المحلي البريطاني.

ثالثاً : ما هي العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في كل من مصر والاردن.

رابعاً : ما هي طبيعة اختصاصات المجالس المحلية في مصر والاردن.

خامساً : ما هي طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية قبل إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية ، وما هي القوانين المنظمة للهيئات المحلية في تلك الفترة؟.

سادساً : ما هو التوجه المستقبلي للعلاقة بين السلطة المركزية والمحلية بعد اقامة السلطة الوطنية الفلسطينية، وما هي نظره المواطنين لهذه العلاقة؟

سابعاً: ما هو تأثير هذه العلاقة على التوجه المستقبلي للنظام السياسي الفلسطيني؟

ثامناً: ما هو الدور المفترض ان تقوم به الهيئات المحلية من اجل تطوير المجتمع المحلي الفلسطيني.

تاسعاً : هل القوانين المتعلقة بالانتخابات المحلية وتنظيم المجالس المحلية تصب في اطار استقلالية وتعزيز دور المجالس المحلية في المجتمع الفلسطيني؟

عاشرًا : ما هي نظره المواطن الفلسطيني الى الهيئات المحلية والى طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والمحلية.

حادي عشر : ما الفرق بين قانون الهيئات المحلية الفلسطينية وقانون البلديات الاردني.

ويتضح من مراجعة الفصول السابقة، بأن هناك ثلاثة نماذج رئيسية تدرج في اطار تنظيم العلاقة بين مستوى السلطة المركزية والسلطة المحلية، مع الاخذ بالاعتبار وجود اشكال تطبيقية متعددة لكل منها. فالنموذج الاول، يقوم على اساس نظرية فلسفية تتمحور في وجود سلطة واحدة وموحدة لتنظيم مجمل شؤون و المجالات الحياة السياسية والادارية. وفي هذا النموذج تكون السلطة عمودية من اعلى الى اسفل مخترقة المجتمع نزواً من القمة الى القاعدة. وب بهذه الطريقة فان السلطة المركزية تقوم بتنويب كافة السلطات الاخرى بحيث تصبح جزءاً منها، وتتفذ قراراتها دون وجود أي استقلالية تذكر لهذه السلطات. والنموذج الثاني، ظهر بعد عجز الدول عن السيطرة على الاطراف، وانطلق من نفس الفكرة القائمة على الحق للسلطة المركزية للسلطة المحلية مع التنازل عن بعض الصلاحيات والخصائص في النواحي التنظيمية دون ان يؤثر ذلك على قدرة السلطة المركزية في الاحتفاظ بصلاحياتها في المجال السياسي. واطلق عليه ادارة محلية. والنموذج الثالث، استند على اساس نظري ومنطلق فلوفي باتجاه ترسیخ ديمقراطية الحكم. وقد عمد هذا النموذج الى تفكيك عملية اتخاذ القرارات السياسية على المستوى الاقلي بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، والعمودي بين السلطة المركزية والمحليه. وفي هذا النموذج فان كافة الاطراف تعد جزءاً من عملية اتخاذ القرار ورسم السياسة العامة وبالتالي فلا يكتمل القرار الا بتجميع كافة الاجزاء المطلوبة لتشكل مجتمعة وحدة مكتملة تؤذن باكمال العملية السياسية. وفي هذا النموذج تصبح العلاقة بين السلطتين المركزية والمحليه علاقة قانونية قائمة على التكافؤ دون ان تكون سيطرة وهيمنة من السلطة المركزية على قرارات السلطة المحلية، وقد اطلق على هذا النموذج بالحكم المحلي.

وعلى صعيد النظم المحلية في مصر والاردن، فالملاحظ أن السلطة المحلية في البلدين ما زالت مقيدة بتوجهات السلطة المركزية. لذا فإن خصائص المجالس المحلية والشعبية مقتصرة على تقديم الخدمات المحدودة دون أن يكون هنالك أي دور في تلك الهيئات في عملية صنع القرار ورسم السياسة العامة المتعلقة بواقع السلطة المحلية في البلدين.

وعلى صعيد التنظيم المحلي الفلسطيني، فقد تعرض لتأثيرات عديدة نابعة من توجهات السلطات المتعاقبة على فلسطين في تحقيق اهدافها المتمثلة في الحاق السلطة المحلية بالسلطة المركزية من اجل اختراق المجتمع المحلي الفلسطيني. وقد تفاوتت هذه التأثيرات من فترة لآخر بحسب قدرة السلطة المركزية الخارجية وتوجهاتها في الوصول الى النسيج المجتمعي الفلسطيني. وتميز التنظيم المحلي الفلسطيني بانعدام وجود سلطة فلسطينية تهتم بالتنظيم المحلي الفلسطيني حتى بدايات عام ١٩٩٤.

ورثت السلطة الفلسطينية هيئات محلية محدودة الصالحيات والاختصاصات فاضافة الى العوامل السياسية المتمثلة بتحقيق اهداف السلطة المركزية الخارجية مع عدم الاهتمام بالسلطة المحلية، ظهرت هناك اسباب متعددة حدت من تطور السلطة المحلية الفلسطينية. فالثقافة السياسية السائدة في المجتمع الفلسطيني تأثرت بالسلطات الخارجية التي حكمت فلسطين وبالتالي اصبح المواطن الفلسطيني ينظر بصورة سلبية تجاه السلطة المحلية باعتبارها الهدف الاول للسلطات الخارجية، كما ان العشائرية والطائفية قيدت من تطور السلطة المحلية خلال الحقب الماضية وامتد تأثيرها الى الرقت الحاضر، حيث برزت بشكل كبير في تعيينات السلطة المركزية لاعضاء لجان مجالس الهيئات المحلية.

بعد تحليل شامل للقوانين والأنظمة المتعلقة بالنظام المحلي الفلسطيني الصادر عن السلطة المركزية الفلسطينية ممثلة بوزارة الحكم المحلي، وبعد الحصول على نتائج الاستبيان الميداني، يتضح ان التنظيم المحلي الفلسطيني يسير باتجاه عدم التركيز الاداري. وهذا بدوره سوف يؤثر بدرجة كافية على النظام السياسي الفلسطيني بحيث سنشهد مستقبلاً نظاماً سياسياً قائماً على مفهوم المركزية الفردية، وهو الامر الذي يتراقض مع تطبيق الديمقراطية في فلسطين المستقبل. أما بخصوص العلاقة بين السلطة المركزية الفلسطينية والهيئات المحلية فما زالت مؤثرة بتوجهات السلطة المركزية وبالتالي فإن دور المجالس المحلية ما زال محدوداً ومقصراً على الامور الخدمية فقط.

توصيات وابحاث مستقبلية :

اذا ارادت السلطة الفلسطينية ان تقيم مجتمعاً سياسياً ديمقراطياً، فعليها ان تعمل بعكس ما كان قائماً. وهذا يعني تغيير جوهري و كامل في مضمون العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في المدى البعيد. وبالرغم من ان عملية التحول تحتاج الى شروط عديدة ومتراقة مع فترة زمنية حتى تتم بصورة جذرية، الا انه يمكن الوصول الى ذلك عبر العمل على تغيير القوانين المقرة وغير المقرة. فالهدف ليس ايجاد هيكلية ادارية تجمع او تفصل بين مستوى التجمعات السكانية، بقدر ما هو تغيير جوهري وعميق في مفهوم العلاقة بين السلطات بحيث تقوم على اساس الندية والتكافؤية مع العمل في البداية على منح الاستقلالية والتمثيلية لذك الهيئات. ولن يتأتى هذا باتباع الاساليب المتوارثة او المحاورة شرقاً، وإنما بوضع نظام اداري شامل قائم على مفهوم اللامركزية الادارية، وصولاً الى مفهوم اللامركزية السياسية، التي كان من الاجدر ان تقوم وزارة الحكم المحلي بتغيير اسمها قبل ان تبادر الى تغيير اطارها القانوني والاداري.

ولانجاح تجربة الحكم المحلي الفلسطيني، وللتحفيز من اعباء السلطة المركزية وتعزيزاً للديمقراطية الفلسطينية وتحقيقاً لمبدأ المشاركة الجماهيرية ولتطوير ثقة المواطن بالسلطتين المحلية والمركزية ولتوفير فرص التنافس بين المدن والمحافظات. لكل ما تقدم لا بد ان يركز برنامج وزارة الحكم المحلي على وضع خطط تأخذ بالاعتبار خصوصيات المرحلة الانقلالية والمرحلة النهائية. فعلى صعيد برنامج تطوير السلطة المحلية في المرحلة النهائية يجب التركيز على النقاط التالية :- أولاً :- يصعب الحديث عن امكانية تطور عمل السلطة المحلية دون موافقة العمل لاستكمال السيادة الفلسطينية على كل مقومات الحياة في فلسطين. وقد اظهرت احداث ٢٦ ايلول ١٩٩٦، وليلول ١٩٩٧ بان مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية رهينة بيد سلطات الاحتلال التي عمدت الى تقطيع او اصر الصلة بين المدن والحد من الحرية الاقتصادية والتجارية، ولذا فسوف يبقى تطور مؤسسات السلطة المحلية موضع شك ما لم يتم تحقق الجلاء الشامل للاحتلال عن كافة الاراضي الفلسطينية. ثانياً :- تغيير جوهري و شامل في طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والمحليّة. وهذا يعني ان تسهم وزارة الحكم المحلي في صياغة وبلوره قوانين ديمقراطية وعصيرية للبلديات ولانتخاب الهيئات المحلية. قوانين تستجيب للتطور الاجتماعي والتاريخي للشعب الفلسطيني ... قوانين تبدأ في افكارها ومقامتها وصياغتها من حيث انتهى الاخرون وليس من حيث بدأوا. ولذا كان من الاجدر عند وضع المشرع

الفلسطيني لقوانين الانتخابات لسنة ١٩٩٦ ، والقانون المقترن بتنظيم عمل الهيئات المحلية الفلسطينية ان يأخذ بالاعتبار هذه الاسس لتطوير مفهوم السلطة المحلية، لا ان يرسي النمط المتوازث القائم على العلاقة العمودية والهرمية بين السلطتين ، تلك العلاقة التي تدرج في اطار المركزية الادارية التي تحد من تطوير وتفعيل عمل السلطة المحلية.

ثالثاً :- لا بد من الاسراع في اجراء الانتخابات لمجالس الهيئات المحلية واغلاق ملف تعينات اللجان لادارة هذه المجالس. فلا يمكن الحديث عن بناء مجتمع ديمقراطي فلسطيني دون ان يقترن ذلك بالتطبيق العملي على ارض الواقع، الذي يعني وصول اعضاء مجالس الهيئات عن طريق الانتخاب بطريقة مباشرة من قبل الجمهور لادارة هذه الهيئات. رابعاً :- يجدر بالوزارة العمل على تقرير صلاحيات الهيئات المحلية، وذلك عن طريق رفعها بكل المقومات الضرورية بما فيها المساعدات المالية، للوصول التدريجي المبرمج الى وضع الاستقلالية. كما يجدر بالوزارة ان تبادر الى تطبيق سياسة العدالة في التوزيع عند تنفيذ المشاريع العامة. وهذا يعني وضع اسس واضحة المعالم مقتنة في منطقها، دون تميز بين محافظة واخرى، مع الاخذ بالاعتبار الاولويات ذات الطابع الوطني كالمناطق الحدودية او مناطق الاستيطان. خامساً:- لا بد من مراقبة اداء هيئات السلطة المحلية لمواجهة ومعالجة الخل الاداري والفساد والتقصير الاعلامي. ولذا يجدر ايضا التركيز على عقد الندوات والحوارات في وسائل الاعلام من اجل تعميق او اصر التواصل بين الجمهور والهيئات المحلية.

يتضح من خلال بنود الاتفاقية المرحلية المتعلقة بإعادة الانتشار في الضفة الغربية وقطاع غزة، بأن حجم المنطقة الخاضعة للسلطة الفلسطينية لا يتجاوز ٥٪ وحجم المنطقة الخاضعة للسيطرة المشتركة تبلغ ١٠٪ ، وأما المنطقة التي بقيت خاضعة للسيطرة الاسرائيلية فتبلغ ٨٥٪ وقد جاء في الاتفاقية المرحلية أيضاً بأن عملية إعادة الانتشار الثانية ستبدأ اعتباراً من ٤/٥/٩٦. وأعلنت اسرائيل بانها ستشرع باعادة الانتشار في بداية آذار ٩٧ ، ومع ذلك فإنها لم تلتزم بالاعلان المذكور.

لم تطرق كافة الدراسات المتعلقة بالتنظيم المحلي الفلسطيني إلى طبيعة وشكل التنظيم في المرحلة الانتقالية. وقد ركزت الدراسات على دراسة التنظيم على أساس وجود دولة ذات سيادة مستقلة وولاية جغرافية موحدة.

والتساؤل المهم في الوقت الحاضر : هل يمكن إقامة تنظيم محلي فلسطيني في المرحلة الانتقالية؟ للاجابة على هذا التساؤل يجب على السلطة الوطنية الفلسطينية وزارة الحكم المحلي القيام بالأمور التالية :

أولاً : تعزيز صلاحيات و اختصاصات الهيئات المحلية، وهذا يعني معاملتها كوحدات متميزة لها استقلالية و تمثيلية، وذلك من خلال اجراء انتخابات شاملة لكافة التجمعات السكانية فوق الف نسمة. وفي نفس الوقت تجاوز الاختصاصات المحددة الممنوحة لتلك الهيئات بحيث يصبح لها صلاحيات و اختصاصات في مجالات اخرى كالتعليم والصحة وغيرها من الاختصاصات المهمة. ثانياً، العمل على تقليص المستويات العمودية بين الوزارة المعنية وبين الهيئات المحلية، بحيث تكون العلاقات مباشرة دون المرور بمرانز المحافظات الرئيسية. ثالثاً، العمل على تجميع الهيئات المحلية المتغيرة ودمجها، والتركيز على بناء وإقامة مدن تطوير كبرى، تهدف إلى إقامة المشاريع المشتركة لمجموعة هيئات المحلية، وفي نفس الوقت تساهم بشكل كبير في الحد من هجرة أبناء الريف إلى مدن المحافظات وهذا يعني توظيف كافة الامكانيات المتاحة من أجل اقامة بنية اقتصادية في تلك المناطق. ومن خلال ذلك، رابعاً، يسبق هذه الخطوة القيام بتغيرات على صعيد تفكير الفرد الفلسطيني المبني على العشائرية والطائفية، وهذا يعني ابراز الجوانب الايجابية لسكان تلك الهيئات من وراء خطوات الدمج.

المصادر

المراجع العربية

أولاً : كتب

أورنسون، جيفري . سياسة الامر الواقع في الضفة الغربية ، ط ١ (بيروت، مؤسسة الدراسات الفلسطينية. ١٩٩٠).

الايوبي، عزت . مبادئ في تنظيم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة لتنظيم الإدارة المحلية في كل من لبنان - مصر الاردن - فرنسا انجلترا ، (بيروت : دار الطلبة العرب، ١٩٧٥).

بطرس، طريف . مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها بين النظرية والتطبيق ، (القاهرة ، مكتبة الانجلو - مصرية، ١٩٧١).

بنفستي، مiron . الضفة الغربية وقطاع غزة ببيانات وحقائق اساسية . ط ١ (عمان ، دار الشرق للنشر والتوزيع، ١٩٨٧).

الجاوشلي، هاني . دول العالم - دراسة موجزة (بغداد ، دار الجاحظ، ١٩٨٦).

الجرباوي، علي . أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة حالة الفلسطينية . (نابلس، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، ١٩٩٦).

الجمل ، يحيى . الأنظمة السياسية المعاصرة (بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٩٣).

الجندى، مصطفى . المرجع في الإدارة المحلية . (الاسكندرية ، منشأة المعارف، ١٩٧١).

الجندى، مصطفى . الادارة المحلية واستراتيجياتها . (الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٧)

الحسن، يوسف . دراسات في الإدارة والحكم المحلي . (القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٧٥).

حمدي، عادل . الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة . ط ١

(القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٣) .

خماسي، راسم . قضايا في تخطيط وتطوير البلدان في الكيان الفلسطيني قضايا في تخطيط وتطوير البلدان في الكيان الفلسطيني المستقبلي . (القدس ، معهد فلورسيemer للدراسات السياسية ، ١٩٩٤) .

رشيد، احمد . نظم الحكم والإدارة المحلية - المفاهيم العلمية وحالات دراسية . ط ١

(القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٧٧) .

الرواشد، شاهر علي سليمان . الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية ، حاضرها ومستقبلها ، (عمان ، دار مجلاوي ، ١٩٨٧) .

الزعبي، خالد علي . تشكيل المجالس المحلية واثرها على كفايتها - دراسة مقارنة .

(القاهرة ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٤) .

شطناوي، علي خطار . الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا . ط ١ (عمان ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، ١٩٩٤) .

شكري، فهمي محمود . نظام الحكم في بريطانيا - هيكله، سلطاته وادارته . ط ١

(لندن ، دار الحكمة ، ١٩٩٣) .

شلبي، منير . المرفق المحلي - دراسة مقارنة . ط ١ (القاهرة ، دار الفكر العربي ،

١٩٧٧) .

الشوبكي، عمر محمد . الإدارة الحكومية والديمقراطية في الأردن . (عمان ، معهد الإدارة العامة ، ١٩٩٥) .

الشيخلي، عبد القادر . نظريّة الإدارة المحلية والتجربة الأردنية . ط ١ (عمان ،

المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ١٩٨٣) .

الشيخلي، عبد القادر . رئيس المجلس البلدي - دراسة تحليلية مقارنة . (عمان ، دار

الفكر ، ١٩٨٤) .

- الطاوسي ، سليمان . الوجيز في القانون الإداري . القاهرة ، دار الفكر ، ١٩٧٥ .
- العابدي ، محمد ولد . الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية . (عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٥)
- عبد الحميد ، رائد . الانتخابات في فلسطين والاعتبارات القانونية والسياسية . (القدس ، فلسطين للأبحاث والمعلومات ، ١٩٩٥).
- عساف ، عبد المعطي ونادر ابو شيخه . تنظيم الادارة المحلية في المملكة الاردنية دراسة تحليلية . (عمان ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٨٥).
- العكش ، فوزي عبدالله . الحكم المحلي والإدارة المحلية - الأسس والتطبيقات . ط ٢ . (العين ، المطبعة العصرية ، ١٩٨٨).
- عمرو ، عدنان . الادارة المحلية في فلسطين ١٩٩١-١٨٥٠.
- عواضي ، حسن . الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، دراسة مقارنة . ط ١ (بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٨٣).
- غزاوي ، محمد سليم . نظريات حول الإدارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية . ط ١ (عمان ، المكتبة الوطنية ، ١٩٩٤).
- فهمي ، مصطفى . العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية . (القاهرة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧٠).
- كنعان ، نواف . القانون الاداري الاردني ، ط ١ (عمان ، المكتبة الوطنية ، ١٩٩٣).
- محرم ، صبحي وفتح الله الخطيب . اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي . (القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣).
- محرم ، صبحي . نظام الحكم المحلي في اسرائيل . (القاهرة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ١٩٧١).

مساعدة، عبد المهدى . مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية.

(دمشق، منشورات وزارة الثقافة والارشاد القومي، ١٩٨٠).

المصري، احمد . الإدارة المحلية . (الاسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر ، ١٩٨٦).

مهنا، محمد. مبادئ واحكام القانون الاداري . ط١، (القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٨).

النمورة، محمود . الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي بين الحكم الذاتي والاحتلال وحق تقرير المصير من العهد العثماني الى الانفاضة ١٧٩٤-١٩٩٤
ط١ (الخليل ، المكتبة الوطنية ، ١٩٩٤).

متسفيلي، برويني. ادارة السلطة المحلية قسم التدريب للسلطات المحلية. وزارة الداخلية .. القدس ١٩٨٩.

البغدادي ، دانيال ، وكلاكهايم، الحكم المحلي في اسرائيل ، " - المركز المقدسي لقضايا الشعب والدولة - القدس ١٩٨٧.

فايس ، شبيح . السلطة المحلية في اسرائيل - (عم يموغيد) تل ابيب ١٩٧٢
العلاقة المتبدلة بين الوزارات الحكومية وبين السلطات المحلية. مركز السلطات المحلية في اسرائيل. ١٩٧٧. ومصادر عديدة اخرى.

ثانياً : بحوث ودراسات ومنشورات :

١. اقتراح بهيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية، دراسة مقدمة من دائرة المتابعة والتقصي، وزارة الحكم المحلي، ١٩٩٦.

٢. البرغوثي، ابراهيم. قراءة في مشروع قانوني للهيئات المحلية وانتخاب مجالسها،
جريدة القدس، ١٥/١١/١٩٩٦.

٣. التقسيم الاداري للمناطق والمحافظات الفلسطينية، دائرة المتابعة والتقصي، وزارة الحكم المحلي، ١٩٩٦.

٤. الاعرج، حسين. دور الهيئات المحلية أثناء فترة الاحتلال، جامعة القدس المفتوحة، ١٩٩٣.

٥. الحكم المحلي والإدارة المحلية، منشور صادر عن وزارة الحكم المحلي، حزيران ١٩٩٦.
٦. الزعبي، خالد . التمويل المحلي للوحدات الادارية - دراسة مقارنة (منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، ١٩٨٥).
٧. شعبان، ابراهيم، قراءة قانونية في مشروع قانون انتخابات المجالس المحلية الفلسطينية، جريدة القدس، ٢٣/١٠/١٩٩٦.
٨. العساف، عبد المعطي . محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي (منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، ١٩٨٤).
٩. المجالس البلدية والقروية في النظام المحلي الفلسطيني، دراسة مقدمة من وزارة الحكم المحلي، حزيران ١٩٩٦.
١٠. محرم، صبحي . التدريب على الحكم المحلي (منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، ١٩٧٠).
١١. مركز القدس للإعلام والاتصال، البلديات الفلسطينية والمواطن، فريدرش إيربرت، تشرين الثاني ١٩٩٦.
١٢. مكي، عبد الناصر. دراسة حالة (وزارة الحكم المحلي، ١٩٩٥).
- دوريات
١. المعهد الدولي للعلوم الادارية : 'الاقاليم الفرنسية وال الحاجة الماسة لتنظيمات اقليمية'، المجلة الدولية للعلوم الادارية، المجلد رقم ١ ، ٢ ، ١٩٩٦.
٢. حموده، سعيد. 'انتخابات المجالس في الضفة الغربية المحتلة، شؤون فلسطينية'، رقم ٨، نيسان ١٩٧٢.
٣. الجرباوي، علي. 'البلديات الفلسطينية (من النشأة حتى العام ١٩٦٧)'، شؤون فلسطينية ، ٢٢١-٢٢٢، ايلول ١٩٩١.

٤. خماسي، راسم. 'السلطات المحلية العربية نحو جسر الفجوة'، مجلة قضايا، ٩، شتاء ١٩٩١-١٩٩٢.
٥. الجرباوي، علي. 'دور البلديات في فلسطين - الدولة'، مجلة الدراسات الفلسطينية، ٩، شتاء ١٩٩٢.

نوات

- ندوة البلديات بين الانتخاب والتعيين، علي الجرباوي، احمد غنيم، امال خريشه، علاء البكري، رام الله، أيلول، ١٩٩٦.
- ندوة الحكم المحلي حاضر ومستقبل، صائب عريقات، محمد أشتية، حسين الاعرج، علي الجرباوي، محسن يوسف، رام الله، اب ١٩٩٦.
- ندوة مشروع قانون المجالس المحلية ، ماري روك، أسامه عوده، ابراهيم شعبان، حسين الاعرج، داود تلحمي، ابراهيم برغوثي، رام الله، تشرين الأول، ١٩٩٦.
- قوانين وأنظمة مسودات قانون مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة ١٩٩٦، وزارة الحكم المحلي.
- مسودات قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطيني لسنة ١٩٩٦، وزارة الحكم المحلي.
- قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة ١٩٩٦، اللجنة العليا للانتخابات المحلية.
- نظام رؤساء البلديات في المملكة الاردنية الهاشمية، رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥.
- المملكة الاردنية الهاشمية، نظام تنظيم وإدارة وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، ١٩٩٤.
- المملكة الاردنية الهاشمية، نظام تنظيم وإدارة وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، ١٩٨٢.
- تركيا، قانون البلدية العثماني لعام ١٨٧٧.
- فلسطين ، قانون البلديات رقم ١ لسنة ١٩٣٤.
- مصر، قانون القرى لعام ١٩٤٤.

• قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الادارة المحلية (٤،٣،٢،١).

• قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بإصدار السالمة النقدية لقانون نظام الادارة المحلية (٤،٣،٢،١).

مقابلات

• مقابلة مع وزير الحكم المحلي الدكتور صائب عريقات، ايلول، ١٩٩٦.

• مقابلة مع وكيل وزارة الحكم المحلي الدكتور حسين الاعرج، آب، ١٩٩٦.

• مقابلة مع مدير عام دائرة المتابعة والتفتيش في وزارة الحكم المحلي السيد عبد الكريم سدر، آب، ١٩٩٦.

المراجع الاجنبية

BOOKS

كتب باللغة الانجليزية

- 1) Burke, Roger: A Guide To Local government & Its Basic Functions, By Roger Burke And James (Wellbeloved. London: C. Knight), 1970.
- 2) Byrne, Tony, 1937-: Local Government and strategis choice, (2nd Ed.. Harmondsworth, Penguin), 1986, C1981.
- 3) Eddison, Tony : Management And Corporative Planning, (New York, Barnes & Noble), 1973.
- 4) Elcock, Howard James: Politicians, Professionals, And The Public In The Local Authorities : (London, Methuen), 1982.
- 5) Flinn, Thomas A. : Analyzing Decision-Making Systems, (Glenview, Ill., Scott, Foresman), 1970.
- 6) G. ALLEN & UNWIN, Local Government In Britain & France: Problems And Prospects. (London),1979.
- 7) Gonen, Amiram And Rassem Khamaisi : Joint Arab And Jewish Regional Development Centers In Israel, (The Floersheimer Institute For Policy Studies, Jerusalem), 1993.

- 8) Gonen, Amiram And Rassem Khamaisi : Trends In The Geographical Distribution Of The Arab Population Of Israel, (The Floersheimer Institute For Policy Studies, Jerusalem), 1993.
- 9) Herbert, Victor, Local Government In Britain, Cambridge: (Cambridge University Press), 1977.
- 10) Brace, James, Local Government In Israel :(Lanham, University Press Of America), 1988.
- 11) Local Government In Palestine ([MICROFICHE]: Memorandum . Zug, Inter Documentation Co.) , 1977.
- 12) Mayfield, James Bruce: Local Government In Egypt, (Columbia U. P.) , 1996.
- 13) Razin, Eran: Municipal Reform In The Tel Aviv Metropolis (The Floersheimer Institute For Policy Studies, Jerusalem), Nov., 1994.
- 14) Ross, Cameron : Local Government In The Soviet Union, (London, Cromm Helm), 1987.
- 15) Wiseman, Herbert Victor: A Case Study Of A Country Borough, (London , Routledge And K. Paul), 1967.

ESSAYS

مقالات باللغة الإنجليزية

- 1) An Introduction To French Public Administration, International Institute Of Public Administration, July, 1989.
- 2) Hambleton, Robin And Paul Hoggett: The Politics Of Decentralization Theory And Practice Of Radical Local Government Initiative, University Of Bristol, Volume 24 Number 1, Nov. 1995.
- 3) Robett T. Tomorrow's City Management : Guides For Avoiding Success Becoming - Failure, May/ June 1995, Vol. 55 No. 3.



العلاقة بين السلطة المركزية و هيئات السلطة المحلية
دراسة مقارنة
مع التطبيق في فلسطين

إعداد

عبد الناصر طالب ياسين مكي

إشراف

د. هشام حير